

II CONGRESO
INTERNACIONAL
DE ORDENACION
DEL TERRITORIO
VOLUMEN III

Edita: SERVICIO DE PUBLICACIONES

Imprime: REPROVAL, S.L., Cm° Vera, s/n

I.S.B.N. 84-7721-147-7 (Volumen IV)

I.S.B.N. 84-7721-141-8 (Obra completa)

Depósito Legal: V - 2079 - 1991

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 5.

ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS
E INSTITUCIONALES DE LA ORDENACION DEL
TERRITORIO.

RELATOR: JOSE LUIS SUAREZ DE VIVERO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INFLUENCIAS DEL CAMBIO SOCIAL EN EL TERRITORIO? EL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA.

MERCEDES ALCAÑIZ

AREA TEMATICA 5: ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E
INSTITUCIONALES DE LA O.T.

INDICE:

INTRODUCCION

OBJETIVOS

SOCIEDAD INDUSTRIAL VERSUS SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL

INDICADORES DEL CAMBIO SOCIAL:

- A.- LA POBLACION
- B.- LA VIVIENDA
- C.- LAS FORMAS DE VIDA
- D.- LA ACTIVIDAD ECONOMICA
- E.- LA TECNOLOGIA

Valencia, Mayo de 1991.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Area 5: Aspectos socioculturales, administrativos e institucionales de la O.T.

Titulo: Influencias del Cambio Social en el territorio: el caso de Valencia y su Area Metropolitana.

Autora: Mercedes Alcañiz.

Considerando inseparable la relación entre una formación social y su territorio, cualquier cambio producido en ella afectará determinadamente la organización de ese territorio.

El objetivo de la presente ponencia consiste en relacionar el proceso de cambio social producido en una determinada sociedad, en este caso concreto Valencia y su área metropolitana, con las transformaciones acaecidas en el territorio donde esta sociedad se asienta.

La metodología utilizada para relacionar ambos fenómenos consistirá en enlazar la teoría sobre el cambio social con la construcción de unos indicadores sociales que nos permitirán cuantificar y explicar la influencia de dicho cambio sobre el territorio.

Influences of the Social Changes in the territory: case of Valencia and its metropolitan area.

If we consider the relationship between a social

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

formation and its territory as inseparable, any change produced in the former will always affect the organization of this territory.

The object of this paper is to relate the process of social change produced in a determinate society, in this case Valencia and its metropolitan area, with the transformations occurring in the territory where this society is located.

The methodology used in order to relate both phenomena will consist in linking the theory of social change with the construction of some social indicators which will permit us to quantify and to explain the influence of the said change on the territory.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INTRODUCCION

Fue la Escuela de Chicago en la década de los años 20 del presente siglo, quien inició el estudio de la relación entre el ser humano y su medio ambiente, constituyendo el inicio de la Sociología Urbana. Las primeras manifestaciones de ésta nueva disciplina estuvieron muy influenciadas por los conceptos y teorías elaborados en los campos de la ecología vegetal y de la ecología animal.

En el esquema conceptual de R.E.Park(1) fundador de la Escuela se incluye el concepto de "Sucesión" y se refiere no sólo a los movimientos de población y a los cambios sociales y culturales que éstos implican, sino que debe utilizarse asimismo para describir cualquier serie ordenada e irreversible de acontecimientos siempre y cuando estén correlacionados en tal medida con otros cambios sociales menos evidentes y más fundamentales como para ser utilizados como índices de estos cambios.

En este sentido, el estudio de la sucesión implica el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

estudio de la forma y las causas del cambio social, es decir, el estudio de los procesos que producen la emergencia de nuevos órdenes sociales a partir de los anteriores.

Los cambios en que tiene interés la ecología humana son, por tanto, los movimientos de población y de artefactos (comodidades), los cambios de localización y de ocupación; cualquier clase de cambio que influya sobre una determinada división del trabajo o sobre la relación de la población con el territorio.

La sucesión, por tanto, es un proceso mediante el cual una comunidad en equilibrio alcanza un nuevo estado de equilibrio después de atravesar un período de inestabilidad y de crisis.

Más desde una perspectiva sociológica, el significado del "Cambio" lo explica Guy Rocher (2) de la siguiente manera: El cambio es toda transformación observable en el tiempo, que afecta de una manera no efímera ni provisional, a la estructura o al funcionamiento de la organización de una colectividad dada modificando el curso de su historia.

Ahora bien, el cambio no se produce igual en todas las sociedades, cada modelo de estructura social implica un modelo de cambio, lo cual refuerza la unidad existente entre las formas de organización social y su historia.

Todo cambio es resultado de una serie de modificaciones lentas y graduales cuyas raíces se encuentran en el interior del objeto en transformación, si bien, debido a la cada vez mayor interrelación entre las diversas sociedades del planeta, los factores

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

externos adquieren mayor importancia.

La interrelación existente entre sociedad y territorio continúa cuando la sociedad cambia modificando su configuración espacial desde dos aspectos conexos como son la morfología y la utilización del suelo.

^El cambio social es siempre el resultado de una pluralidad de factores que operan simultáneamente y actúan los unos sobre los otros.

Una primera clasificación entre los distintos factores sería la de diferenciar entre factores estructurales: demografía, tecnología, economía; factores superestructurales: ideología, cultura, política, valores y otros factores como los conflictos.

No todos los factores poseen el mismo peso. Algunos ejercen una influencia más acentuada que otros en función de la estructura espacio-temporal de la sociedad analizada.

El factor demográfico, señalado inicialmente por E.Durkheim (3) se refiere a los aspectos relacionados con la Población de una determinada sociedad e incluiría: su crecimiento o decrecimiento; su composición (edades, actividad, instrucción, familia) y su distribución espacial.

El factor tecnológico fue subrayado por L.Mumford (4) quien afirmó que a cada período de la historia de la tecnología le corresponde un tipo determinado de sociedad.Las novedades tecnológicas: maquinaria,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

electrodomésticos, TV y video, coche, ordenadores, fax, satélites etc etc modifican inevitablemente la organización de una sociedad. Es preciso señalar, por otra parte, que para que se introduzcan estas novedades es necesario un determinado nivel de desarrollo.

La importancia del factor económico tiene a K.Marx (5) su principal representante al afirmar que el modo de producción de la vida material condiciona la vida social, política e intelectual de cada sociedad. La industrialización de una sociedad provoca siempre un cambio en su estructura y obviamente existe una interrelación entre este factor y los dos señalados anteriormente.

M.Weber (6) enfatizó los factores superestructurales afirmando que las ideas tienen un impacto social en la medida misma en que activan y orientan la motivación de los actores sociales.

Finalmente, los conflictos, inherentes a toda sociedad, se expresan a través de grupos que pretenden conseguir cambios en la estructura social mediante la acción. Los movimientos sociales urbanos (7) son un ejemplo de como la acción de ciertos grupos sociales modifíco aspectos de la estructura urbana.

El territorio, en el actual estadio de desarrollo de la humanidad, se convierte en una variable dependiente, actuando la sociedad como independiente. Es por ello que todo cambio producido en una sociedad, motivado por la incidencia de el/los factor/factores anteriormente señalados tendrá siempre consecuencias que operaran modificando la organización espacial donde esa sociedad

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

se ubica.

OBJETIVOS

La hipótesis de partida de la investigación es que los cambios, acaecidos o emergentes, producidos en el territorio son reveladores de las transformaciones que se están produciendo en la estructura social.

Relacionado con una estructura espacio-temporal, situaremos el espacio objeto de estudio en Valencia y su área metropolitana incluyendo en ésta a los 44 municipios de la Comarca de l'Horta agrupados desde 1988 en el Consell Metropolità de l'Horta. El tiempo objeto de estudio incluirá desde la década de los 60 hasta el momento presente, matizando que debido a la dificultad de especificar en ocasiones fechas puntuales de determinados acontecimientos, nos referiremos al acontecimiento en sí.

El objetivo a desarrollar consistirá en relacionar y explicar los cambios territoriales ocurridos, y que están ocurriendo, en el conjunto del área metropolitana valenciana con las transformaciones experimentadas por la sociedad valenciana en primer lugar con motivo del "despegue" industrial de los años 60 y en segundo lugar con la propia evolución de la sociedad industrial hacia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la denominada sociedad post-industrial (8) con unas características distintas de la anterior y que en valencia empieza a notarse su influencia a finales de la década de los 80.

Se analizarán las influencias de los diversos factores del cambio social sobre el territorio en los dos momentos históricos señalados subrayando que el territorio es una de las dimensiones de la sociedad que se ven afectadas por el cambio.

Para una mejor comprensión de esta influencia utilizaremos unos indicadores sociales considerando éstos como instrumentos de medida que concretan las observaciones y hacen medible cuantitativamente las dimensiones del concepto o dimensión social considerada; los indicadores seleccionados nos mostrarán con mayor claridad el efecto que determinados elementos de la estructura social tienen en la modificación territorial.

SOCIEDAD INDUSTRIAL VERSUS SOCIEDAD POST INDUSTRIAL.

La sociedad industrial ha sido definida de maneras diferentes por los distintos sociólogos que se han ocupado del tema. En términos generales puede formularse

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la definición siguiente de la sociedad industrial: es una sociedad en donde la industria, la gran industria, sería la forma de producción más característica.

De una manera más específica, los caracteres de esta sociedad en palabras de R.Aron (9) serían:

- Separación radical de la empresa de la familia.
- Introducción de un nuevo modo de división del trabajo.
- Acumulación de capital.
- Implantación y dominio del cálculo económico.
- Concentración obrera en el lugar del trabajo.
- Orientación a lograr el máximo de producción y eficiencia.
- Auge del sector industrial frente al agrícola.

Además de estos rasgos de tipo más estructural, hay otros elementos que denotan el proceso de transformación y de modificación en las estructuras de referencia tradicionales de los individuos y de los grupos sociales. Veamos cuales son:

- Predominio de las relaciones impersonales, secundarias frente a las primarias o relaciones "face to face".
- Segmentación entre trabajo y resto de la vida.
- Difusión de valores individualistas.
- Valoración del esfuerzo competitivo y de las aspiraciones de éxito.
- Difusión de los valores y roles de tipo industrial en medios no industriales.
- La extensión de los moldes culturales de industrialización se hará con mayor o menor fuerza según las características de la cultura preexistente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- Potenciación de obras de infraestructuras básicas.
- Condiciones políticas estables.
- Surgimiento de una nueva estratificación social que implica a la vez un gran número de conflictos sociales.
- Trasvase de población del medio rural al urbano.
- Crecimiento de las ciudades. Procesos de urbanización salvajes y caóticos. Consecuencia de ello fue la formación de movimientos sociales urbanos demandando mejores condiciones de vida en las nuevas áreas surgidas del éxodo rural.
- Proceso de "cambio" en todos los ámbitos de la sociedad.

Desde finales de la década de los 80, la sociedad industrial está en trance de evolucionar hacia otro tipo de sociedad denominado por unos sociedad post industrial y por otros sociedad tecnológica. Este cambio ya se ha producido en otras sociedades del mundo occidental y, aunque el planteamiento del tema de la causación social en sociología se enfrenta desde un primer momento con la peliaguda cuestión de que los "objetos" de observación y previsión sociológica son sujetos activos libres que pueden alterar en su dinámica práctica cualquier pronóstico y cualquier lógica de relaciones determinadas, podemos afirmar que en el área metropolitana de Valencia el cambio se está produciendo si bien de una manera particular ya que a cada estructura social le corresponde una forma de cambio relacionado con sus características históricas y estructurales que la definen y caracterizan como tal sociedad.

Antes de pasar a ver cuáles son las influencias que los momentos de cambio provocarán en el área objeto de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

nuestro estudio, conozcamos las características de este nuevo tipo de sociedad:

-Predominio mayoritario del sector terciario: incremento de los servicios, de la administración, de los centros financieros, oficinas, despachos, etc etc.

-Auge del ocio: la disminución progresiva de las horas de trabajo conlleva un aumento de horas, y días, libres por lo que la organización comercial del ocio cobra un auge extraordinario hasta el punto de convertirse en un importante sector de la actividad económica. Se producen por este motivo grandes inversiones en instalaciones deportivas; en espectáculos (cines, teatros, auditorios etc); en cultura (museos, bibliotecas, exposiciones itinerantes); la movilidad geográfica adquiere una importancia como nunca la había tenido surgiendo numerosas agencias de viaje y desplazamientos a otros lugares durante fines de semana, puentes y vacaciones.

-Importancia creciente de la instrucción: característica fundamental de esta nueva sociedad es el incremento progresivo de años en el sistema educativo, así como la diversidad de opciones y especializaciones todo ello relacionado con una sociedad que concede un valor fundamental al conocimiento y a la habilidad técnica.

-Los medios de comunicación como factor de socialización y de transmisión: la prensa, la televisión y la radio llegan practicante a todos los hogares y personas produciendo un efecto homogeneizador en lo referente a maneras de pensar y de comportarse.

-Surgimiento de nuevos valores acordes con los cambios acaecidos. El individualismo, junto con el materialismo y el racionalismo sustituyen a los valores tradicionales

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

basados en las relaciones familiares y comunitarias.

INDICADORES DEL CAMBIO SOCIAL.

El área metropolitana de Valencia presenta la forma de un salpicado urbano con centro en Valencia capital, que se sustenta en un territorio de base históricamente agrícola.

Las relaciones entre Valencia y los núcleos de su comarca han sido continuas. El proceso expansionista de la ciudad consiguió absorber a los núcleos más cercanos como Russafa, Benimaclet, Patraix, Campanar y El Grao.

Las vías de comunicación, tenían a Valencia como centro de un eje radial desde el cual partían una serie de caminos vericuetos y zigzagueantes que atravesaban los pueblos y campos cultivados.

Valencia ejercía como centro de. Servicios y las industrias, provenientes de actividades artesanales con marcada tradición, se implantaron en un principio en los propios recintos urbanos.

Seguidamente, veremos cómo se define el cambio social en el área metropolitana y su manifestación a nivel espacial a través de los siguientes indicadores del cambio:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

A.- LA POBLACION.

La población del área metropolitana de Valencia incrementó su número en 532.426 personas entre 1960 y 1986.

No todos los municipios del área han tenido similar crecimiento. Sobresalen Alacuás, Alfafar, Benetúser, Mislata, Quart de Poblet, Tabernes Blanques y Xirivella. (Tabla I del Anexo Estadístico).

Si observamos su localización geográfica en el plano , todos ellos forman parte de la primera corona periférica de Valencia capital y todos están cercanos a alguno de los Polígonos Industriales instalados durante la década de los 60 y principios de los 70.

Los municipios con menor crecimiento son: Albuixech, Alfara del Patriarca, Lugar Nuevo de la Corona, Massalfassar, emperador y Vinalesa. Municipios sin polos de atracción industrial cercanos (excepto Massalfassar) y situados más alejados de las vías de comunicación más importantes.

A partir de 1980 la población comienza a estabilizarse motivada por el descenso de la emigración y de la natalidad.

No obstante, la población sigue aumentando su número total debido a la estructura por edades del área que cuenta con cohortes numerosas en edad fecunda debido al

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

fenómeno del "baby boom" de los años 60. En las pirámides de 1981 y 1986 se observa el proceso con claridad. (Anexo Estadístico. Pirámides de Población).

Los próximos resultados del Censo y el Padrón de 1991 nos confirmarán la tendencia iniciada en la década anterior.

La gran mayoría de municipios del área han estabilizado su población o la han incrementado ligeramente. Ahora bien, algunos han aumentado no espectacularmente pero sí más que en años anteriores y que otros municipios: Alboraya, Godella, Paterna, El Puig, Torrente, Tavernes Blanques, Alacuás y Aldaya. Como explicación: la cercanía a Valencia que los convierte en prácticamente un barrio más de la capital; la creación de nuevas zonas residenciales de I^a residencia fuera del municipio y por último, la estructura de edades joven y con pautas de natalidad más altas que en el resto del área. Fenómeno localizado en barrios concretos de algunos municipios.

En la composición de la población se incluye también el nivel educativo. Para el conjunto del área metropolitana este nivel es bajo comparado con otras zonas del mundo occidental. Ello es obviamente consecuencia de la tardía imposición de la enseñanza obligatoria en España (1970) así como de que la instrucción no se consideraba como un valor positivo en la sociedad agrícola valenciana de antaño.

Según los resultados del Padrón Municipal de Habitantes de 1986, en el conjunto de l'Horta el 3,2% de la población mayor de 10 años es analfabeta; el 34,8% no tienen ninguna titulación; el 44,1% tienen estudios primarios (EGB o similar); el 12,3% tienen estudios

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

secundarios (BUP, Bach Superior, F.P. etc); y 61*5,5% son universitarios (diplomados o licenciados).

Por municipios, Alboraya, Alcácer, Godella, Massanassa, Paterna, El Puig, Rocafort y Valencia superan el 4% de población universitario.

Una mirada más atenta nos revela la explicación a este hecho; en todos estos municipios se han localizado zonas residenciales de nueva creación, urbanizaciones de chalets o adosados exteriores al núcleo consolidado: La Cañada (Paterna), Port Saplaya (Alboraya), El Puig, Godella, Rocafort, Alcácer y Massanassa.

Finalmente, la población activa del área metropolitana en 1986 era de 469.735 personas: de las cuales 355.125, el 75,6%, estaban ocupados; 76.733 eran parados, el 16,3% y 37.850, el 8,1%, buscaban su primer trabajo.

Entre los ocupados la proporción entre los cuatro sectores no es homogénea en todos los municipios del área estableciéndose diferencias estructurales sustanciales entre ellos. Los municipios con mayor número de personas en el sector primario o agrícola son Albuixech (30,8%), Massalfassar (24,8%), Picassent (25%); destaca Rafelbunyol con el 40% de su población trabajando en este sector.

En el sector industrial, son los municipios de Alacuas, Aldafar, Benetusser, Manises, Paiporta, Quart Poblet, Sedaví, Silla y Tabernes Blanques con el 50% de su población activa ocupada trabajando en este sector. Finalmente, los municipios con predominio del sector servicios son: Albalat Sorells, Alboraya, Bonrepós, Godella, Mislata, Paterna, El Puig, Rocafort y Valencia con el 64,7% de su población trabajando en este sector. (Datos del Censo de 1981).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

B.- LA VIVIENDA.

Entre 1960 y 1981 se construyeron en el área metropolitana de Valencia 307.254 viviendas. En la década de los 80 se han producido notables cambios en el sector de la vivienda pero no disponemos de datos hasta la publicación del Censo de Habitantes y Viviendas de 1991.

Excepto los municipios de Albuixech, Alfara del Patriarca, Lugar Nuevo de la Corona, Massalfassar y Vinalesa, el resto de los municipios han aumentado su parque de viviendas en más del 100% destacando, a distancia del resto La Puebla de Farnals (más del.000%) motivado por la construcción de edificios en la costa.

Considerando este hecho como extrínseco al municipio en sí, son los núcleos de Alacuás (367,8%), Alfafar (441,4%), Mislata (355,7%), Paiporta (389,9%), y Quart de Poblet (307,5%) los municipios que han visto incrementar espectacularmente su paisaje urbano con la construcción masiva de viviendas. Este hecho ha producido una alta densidad poblacional en los municipios señalados y paralelamente una carencia de servicios y equipamientos.

No obstante, las dos décadas estudiadas no tuvieron la misma intensidad en el crecimiento (Tabla II. Anexo) referido a la construcción de viviendas. Fue la década de 1960 y principios del 70 cuando se produjo el incremento

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

mayor.

Es a partir de mediados de la década de los 70 cuando se empiezan a construir masivamente nuevos núcleos o urbanizaciones fuera de los cascos urbanos configurados, de viviendas unifamiliares o de adosados motivado por la búsqueda de calidad de vida y cercanía a la naturaleza; valores que empezaban a hacer suyos determinados sectores de la población, jóvenes sobre todo e influenciados también por formas de vida "exportadas" desde fuera a través de seriales televisivos, películas americanas y publicidad anunciando mejoras en la calidad de vida.

Estos nuevos núcleos se pueden subdividir a su vez en dos grupos: los localizados junto a la costa como es el caso de La Puebla de Farnals, El Puig, Port saplaya, El Saler y El Perellonet donde se juntan la utilización de primera residencia y de segunda. Y los nuevos núcleos del interior

construidos en suelo periférico de los municipios y que en muchos casos tuvo que ser posteriormente adecuado como tal en los PGOU y en las Normas Subsidiarias. Estos núcleos están ubicados principalmente en los municipios de: Paterna, Godella, Rocafort, Picassent, Torrente, Pu^{<ol}, Beniparrell. . . . En algunos casos como el de Godella y Torrent ya eran lugares de residencia veraniega de la burguesía valenciana. Aunque la tendencia es a que predomine la primera residencia en ellos permanece también la utilización como segunda residencia.

Junta con estas nuevas tendencias en la construcción de viviendas, perdura aún como remanente de su pasado agrícola un cierto número de viviendas, barracas o alquerías, en medio de la huerta o campo que rodea el área metropolitana de Valencia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

C.- FORMAS DE VIDA.

La industrialización y las transformaciones sociales a ella inherentes no pueden llevarse a cabo sin la asimilación de una nueva visión del mundo y unas formas de vida diferentes.

En el punto presente analizaremos las formas de vida desde una doble perspectiva: la de los comportamientos y la de las ideologías y valores.

En primer lugar, los comportamientos se refieren a una actividad e incluyen los dos conceptos contrapuestos de trabajo y ocio. Dejando de lado el trabajo como ocupación, tratado en otro punto, nos referiremos fundamentalmente al ocio considerándolo como una de las características que más identifican a la sociedad actual.

La necesidad de ocio tiene su reflejo a nivel espacial en la construcción de equipamientos de diverso tipo con la consiguiente reserva de suelo para su uso en los Planes y Normas o también en la reutilización de edificios o locales para nuevas funciones.

Veamos a continuación, que actividades consideradas como ocio afectan a la configuración del territorio.

- Deportes: El conjunto del área tiene 1.375.899 m² de superficie dedicada a instalaciones deportivas siendo las más habituales en todos los municipios los polideportivos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

y los campos de fútbol. Valencia ha incrementado su oferta con la dedicación de un tramo del cauce del Turía para actividades deportivas. Está previsto también la construcción de nuevas instalaciones en terrenos situados junto a la Pista de Ademuz. Además de estas instalaciones y relacionado también con el deporte como una de las formas de ocio de la sociedad actual junto con el valor dado al "cuerpo" y a la apariencia física, se sitúa la proliferación de gimnasios y locales deportivos en el interior de la ciudad.

- Cultura: Construcción del Palau de la Música, del IVAM, del centro del Carmen, del Museo de la Ciutat. Rehabilitación del Museo San Pió V y el Paleontológico. Biblioteca Central en el antiguo Hospital y apertura de bibliotecas en barrios y municipios del área. Transformación del Mercado de Abastos y proyecto de hacerlo en el Mercado Colon.

- Consumo: Actividad relacionada con la producción pero convertida en ocio, en ocupación del tiempo libre en la presente sociedad. Apertura de grandes centros de consumo en zonas alejadas del centro de la ciudad: Nuevo Centro, Continente, Alcampo, Pryca.... donde se cumple con el rito semanal o quincenal con el consumo.

- Proliferación de restaurantes, cafeterías, bares, pubs etc

cumpliendo con dos finalidades entrelazadas: las salidas de fin de semana y las comidas, almuerzos o tentempies realizados durante la jornada laboral. Los pubs están dirigidos fundamentalmente al público juvenil localizándose en zonas determinadas.

- Turismo: entendiéndolo por éste todo desplazamiento de la población hacia otros lugares distintos del suyo de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

origen por motivos de ocio o distracción. Esta movilidad espacial de la población genera congestiones de tráfico, abandono de la ciudad los días de fiesta o de vacaciones, y un incremento de las agencias de viaje que ofrecen viajes a precios asequibles para la gran mayoría de la población.

En segundo lugar, en lo referido a valores e ideología es de señalar la transmisión ideológica de unos valores más acordes con las nuevas formas de vida. Entendiendo por ideología todo sistema de ideas y de juicios, explícito y generalmente organizado, destinado a describir, explicar, interpretar o justificar la situación de un grupo o de una colectividad, y que inspirándose ampliamente en unos valores propone una orientación precisa a la acción histórica de ese grupo o de esa colectividad. (9)

Estos nuevos valores y formas de actuar son generalmente asimiladas en primer lugar por una determinada "clase" o "estrato" de la sociedad que sirve de modelo en cuanto a maneras de comportamiento. Superpuesta a esta influencia ejercida siempre por la clase dominante, se encuentra la ideología transmitida por la televisión, principal agente socializador hoy en día, a través de anuncios y seriales mayoritariamente norteamericanos que nos muestran el lado maravilloso del "american way of life": comidas, tipo de vivienda, relaciones familiares, ocio etc.

Así pues, frente a valores tradicionales como la familia, la religión, el ahorro, el apego a la tierra y otras muchas, predominan actualmente el individualismo, el materialismo, el racionalismo; valores todos ellos característicos de la sociedad industrial y acentuados en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la post industrial.

D. ACTIVIDAD ECONOMICA.

Durante la década de los 60 y principios de los 70, el despegue industrial generalizado en el conjunto del Estado configuró la creación de Polígonos Industriales. En el área metropolitana de Valencia los más importantes se situaron en: Paterna (Fuente del Jarro), Albuixech (Mediterráneo), Vara de Quart, Xirivella, Alacuás y Aldaya.

A partir esta fecha, el sector industrial pierde peso debido a la división internacional del trabajo actual que ha encontrado otros lugares más rentables para implantar industrias por contar con mano de obra numerosa y barata. Este motivo junto con la propia transformación de la sociedad que incluye nuevas exigencias, conduce a una terciarización progresiva, a una sociedad denominada por D. Bell sociedad de servicios.

El sector servicios inició su crecimiento en los ámbitos sanitario y educativo. Así pues, la primera etapa del período estudiado se caracteriza por la construcción de escuelas públicas en los barrios y municipios que recibieron más población durante estas fechas; a la carencia de escuelas se unía la necesidad de crearlas para escolarizar a toda la población según indicaba la reciente Ley de Escolarización obligatoria hasta los 14 años. Posteriormente se construyeron los Institutos y a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

medida que la sociedad se transformaba exigiendo mano de obra cualificada, se amplió la Universidad Literaria primero en la avenida Blasco Ibáñez y más recientemente en la Pista de Ademuz término municipal de Burjassot; la Universidad Politécnica se inauguró en 1970 y en el actual PGOU de Valencia hay reservados terrenos para ampliar la Universidad.

La oferta privada del sector educativo incidió más en el área metropolitana aunque para uso de los niños de la ciudad.

En lo relativo al sector sanitario, se construyeron grandes hospitales: La Fe, Arnau de Vilanova, nuevo edificio del Peset Aleixandre, IVO, ampliación del Hospital Clínico. Con el Proceso de transferencias a las autonomías se han creado Centros de Salud en diversos municipios del área metropolitana con la intención de mejorar la cobertura y atención sanitaria a la población.

El sector servicios se caracteriza también por, dicho en palabras de M. Weber, la burocracia. Incluyendo en ella tanto al sector público como al privado. La Administración ha incrementado notablemente su presencia a nivel espacial desde la creación del Estado de las Autonomías y el proceso descentralizador iniciado con la democracia: Ayuntamientos, Juntas Municipales de Distrito, Alcaldías de Barrio, Centros sociales, Servicios territoriales de las Consellerías, Juzgados, Consellerías, Direcciones generales, Diputación Provincial, Generalidad Valenciana.

Referido al sector privado, está la progresiva consolidación del centro de la ciudad de Valencia como Central Business District (C.B.D.) o lugar preferente en la localización de sedes de bancos y entidades

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

financieras, así como de despachos de empresas y de profesionales liberales.

E.- LA TECNOLOGIA.

La tecnología es un indicador obvio del cambio social experimentado por una determinada sociedad. Sus efectos pueden verse en la oferta múltiple de aparatos que continuamente nos ofrece la sociedad de consumo actual. Todos ellos afectan en mayor o menor medida a la estructura social.

Ahora bien, el "invento" que copa nuestra atención por su mayor influencia sobre el territorio es sin lugar a dudas el coche. El incremento del parque de vehículos desde el año 60 es espectacular; el coche se ha convertido en objeto masivo de consumo en todas las capas de la población. Actualmente (1989) existen en el área metropolitana un total de 550.635 vehículos de los cuales 433.631 son turismos (78,7%), 39.914 son motos (7,2%) y 66.160 (12%) camiones y furgonetas.

La utilización masiva de los vehículos, además de producir efectos negativos en el medio ambiente y de generar ruidos ensordecedores, ha hecho variar la configuración de la ciudad y del conjunto del área para poder ponerse a "su" servicio.

El PGOU de Valencia (1988) dedica un capítulo al viario del área metropolitana. Entre las novedades recientes y futuras referidas a viales, necesarias en la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

actual sociedad por las exigencias de movilidad e intercambio comercial están las siguientes: by-pass (1990), márgenes del Nuevo Cauce, ensanche Pista de Silla, ensanche Pista de Ademuz, Corredor Comarcal, Carretera de Foios a Quart, Distribuidor Sur

Dentro de la ciudad, con similares objetivos; avenida de los Naranjos, avenida de Francia, bulevard Manuel Candela- Tomás de Montañana, Serrería, Paseo Marítimo

Relacionado también con el uso masivo del coche está también la construcción de aparcamientos que contribuirá a que los coches en vez de circular y parar en las calles estén debidamente guardados en los aparcamientos subterráneos previstos para este fin.

Incluido dentro de este apartado se sitúa la aplicación de las nuevas tecnologías en las empresas, cuya representación espacial sería el recientemente inaugurado Parque Tecnológico (1990) localizado en el término municipal de Paterna y con una extensión de 1.038.290 m². Incluye en su interior además de zona de servicios, nuevas empresas e institutos tecnológicos.

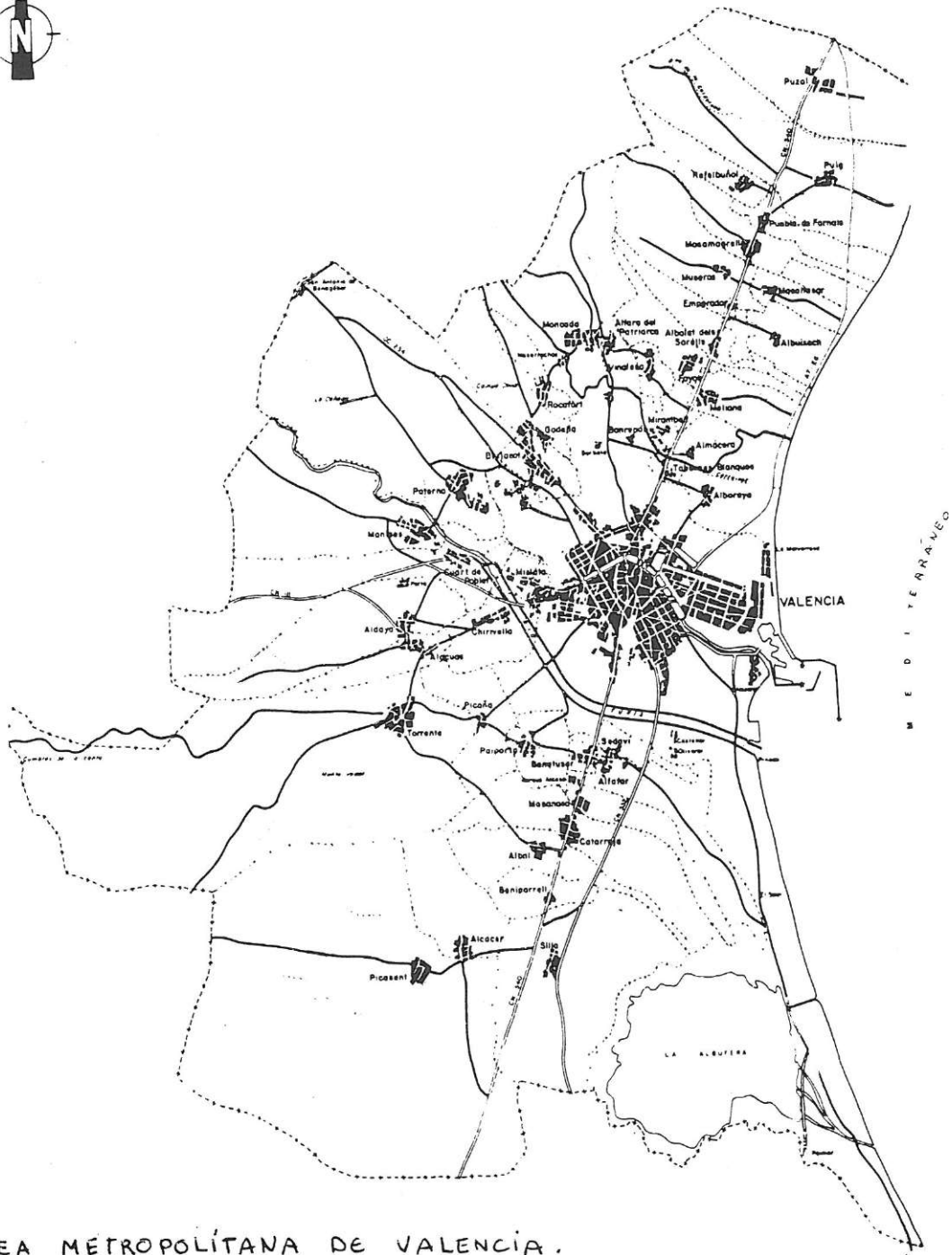
NOTAS.

(1) R.E.Park: "Human Ecology". The American Journal of Sociology. XLII.1936.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- (2) Guy Rocher: Introducción a la Sociología. Herder. ED. 1990
- (3) Emile Durkheim: De la division del Trabajo Social. Ed Proteo
- (4) Lewis Mumford: Technique et Civilisation. Ed du Seuil. (1950)
- (5) Karl Marx: Introducción a la crítica de la economía política.(1859). Ed Siglo XXI.
- (6) Max Weber: La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo.(1904). Ed Península.
- (7) Manuel Castells: Movimientos Sociales Urbanos. Ed Siglo XXI.
- (8) Daniel Bell: El Advenimiento de la Sociedad post-industrial. Ed Alianza Universidad.
- (9) Raymond Aron: Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial. Ed Seix Barrai.
- (10) Fernand Dumont: Notes sur l analyse des idéologies. "Recherches sociographiques". Vol IV (1963).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TABLA I: EVOLUCION DE LA POBLACION

	ALACUAS	%	ALBAL	%	A.SORELLS	X	ALBORAIA	X	ALBUIXECH	%	ALCASSER	X	ALDAIA	%
1857	1846	100	1500	100	852	100	3679	100	1123	100	1779	100	2050	100
1900	2370	128	2293	152	1198	140	4700	127	1514	134	3200	179	2906	141
1930	3276	177	3100	206	1693	198	6124	166	2248	200	4055	227	3974	193
1940	3753	203	3547	236	1835	215	6749	183	2301	204	4368	245	4570	222
1950	4332	234	4069	271	1851	217	6885	187	2310	205	4473	251	6532	318
1960	8116	439	4784	318	2447	287	8073	219	2407	214	4679	263	9579	467
1970	19639	1060	7203	480	3063	359	9126	248	2641	235	5449	306	16157	788
1975	21452	1160	7464	497	3438	403	10027	272	2841	252	5935	333	18704	912
1981	23728	1280	8139	542	3657	429	10786	293	3005	267	6586	370	21001	1020
1986	24199	1310	8665	577	3626	425	11267	306	2931	260	7104	399	21488	1040
1987	24268	1310	8715	581	3621	425	11351	308	2925	260	7161	402	21778	1060
1988	24474	1320	8839	589	3597	422	11555	314	2919	259	7262	408	22096	1070
1989	24530	1320	8941	596	3582	420	11671	317	2946	262	7238	406	22157	1080

	ALFARAR	X	ALFARA P.	X	ALMASSERA	X	BENETUSSE	X	BENIPARRE	X	BONREPOS	X	BURJASSOT	X
1857	1911	100	904	100	1309	100	504	100	272	100	413	100	1981	100
1900	2552	133	1342	148	1675	127	996	197	503	184	643	155	4009	202
1930	3531	184	2230	246	2335	178	2517	499	748	275	1010	244	8538	430
1940	3983	208	2272	251	2625	200	3446	681	819	301	1361	329	11235	567
1950	4126	215	2349	259	2729	208	3954	784	901	331	1308	316	12134	612
1960	4394	229	2508	277	2965	226	5907	1170	1016	373	1613	390	17624	889
1970	13093	685	2777	307	4713	360	10062	1990	1044	383	1754	424	23283	1170
1975	19045	996	2950	326	5006	382	12516	2480	1167	429	2131	515	30739	1550
1981	20212	1050	2855	315	5471	417	13575	2690	1318	484	2430	588	35723	1800
1986	20255	1050	2811	310	5516	421	13920	2760	1372	504	2298	556	35478	1790
1987	20258	1060	2805	310	5610	428	13195	2610	1411	518	2287	553	35024	1760
1988	20153	1050	2814	311	5650	431	14082	2790	1434	527	2291	554	35011	1760
1989	20037	1040	2825	312	5615	428	14101	2790	1434	527	2296	555	35123	1770

	CATARROJA	%	FOIOS	%	GODELLA	X	L.N.CORONI	X	MANISES	X	MASALFASA	X	MASSAMAGR	X
1857	4422	100	1179	100	1668	100	225	100	2576	100	520	100	1631	100
1900	7043	159	1548	131	2200	131	256	113	3577	138	853	164	2613	160
1930	9056	204	2909	246	3345	200	226	100	6667	258	1131	217	3794	232
1940	10437	236	3017	255	4574	274	220	97	7711	299	1224	235	4027	246
1950	11204	253	3321	281	4702	281	187	83	9173	356	1325	254	4294	263
1960	11680	264	3565	302	5117	306	204	90	13097	508	1471	282	5778	354
1970	15703	355	4341	368	5702	341	144	64	19945	774	1559	299	8985	550
1975	17011	384	5026	426	6363	381	112	49	22230	862	1584	304	10608	650
1981	20090	454	5326	451	7653	458	120	53	24125	936	1471	282	11953	732
1986	20896	472	5382	456	8300	497	114	50	24871	965	1483	285	12055	739
1987	20832	471	5371	455	8496	509	107	47	25131	975	1476	283	12081	740
1988	20876	472	5364	454	8961	537	112	49	25481	989	1479	284	12221	749
1989	20912	472	5413	459	9052	542	115	51	25690	997	1480	284	12158	745

	MASSANASA.	X	MELI ANA	X	MISLATA	X	MONCADA	X	MUSEROS	X	PAI PORTA	X	PATERNA	X
1857	2225	100	1505	100	1116	100	2933	100	1016	100	1628	100	2361	100
1900	3229	145	2696	179	1411	126	3589	122	1576	155	2296	141	3509	148
1930	4272	192	4002	265	4962	444	5181	176	2119	208	3074	188	6353	269
1940	4836	217	4530	300	6638	594	5884	200	2249	221	3182	195	10008	423
1950	5023	225	4659	309	6970	624	7279	248	2277	224	3574	219	11724	496
1960	5053	227	5173	343	10931	979	8667	295	2524	248	4054	249	16951	717
1970	6010	270	7122	473	20020	1790	13663	465	2907	286	11224	689	22944	971
1975	6087	273	8048	534	26100	2330	16094	548	4018	395	13493	828	29656	1250
1981	7029	315	8890	490	33570	3000	17015	580	4171	410	14610	897	33237	1400
1986	7491	336	9087	603	35259	3150	17733	604	3976	391	15051	924	34373	1450
1987	7614	342	9106	605	35815	3200	17852	608	3984	392	15220	934	35683	1510
1988	7892	354	9144	607	36735	3290	18044	615	4048	398	15332	941	37554	1590
1989	8067	362	9089	603	37413	3350	18084	616	4084	401	15467	950	42856	1810

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

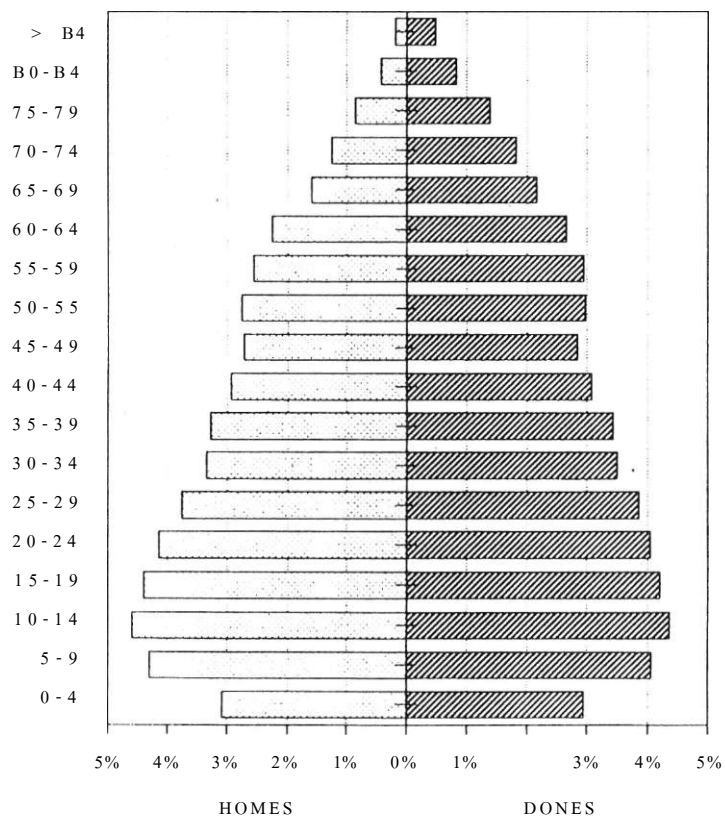
TABLA I: EVOLUCION DE LA POBLACION

	PICANYA		PI CASSENT		P.FARNALS		PUÇOL		EL PUIG		Q.PÖBLET		RAFELBUNY	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1857	855	100	2643	100	924	100	3113	100	1814	100	1674	100	1340	100
1900	1293	151	4052	153	1081	116	3702	118	1923	106	1814	108	1689	126
1930	2288	267	5322	201	1326	143	4562	146	2620	144	3152	188	2520	188
1940	2789	326	6007	227	1435	155	4959	159	5139	283	3993	238	2611	194
1950	3011	352	6974	263	1514	163	5456	175	3500	192	5408	323	2916	217
1960	4620	540	8433	319	1550	167	6984	224	3522	194	10571	631	3281	244
1970	5389	630	11143	421	2606	282	9647	309	4497	247	20529	1220	4315	322
1975	6299	736	12435	470	3276	354	10260	329	4814	265	26281	1560	4774	356
1981	7111	831	13843	523	4176	451	11561	371	5148	283	27474	1640	4914	366
1986	7346	859	14476	547	4111	444	12116	389	5618	309	27367	1630	4811	359
1987	7362	861	14524	549	4176	451	12173	391	5699	314	27247	1620	4821	359
1988	7431	869	14597	552	4360	471	12334	396	5983	329	27444	1630	4833	360
1989	7532	880	14663	554	4511	488	12396	398	6260	345	27496	1640	4891	365

	ROCAFORT		SEDAVI		SILLA		T.BLANQUE		TORRENT		VALENCIA		X EMPERADOR	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1857	441	100	1501	100	3200	100	482	100	6092	100	137650	100	153	100
1900	526	119	1827	121	4426	138	607	125	8561	140	213550	155	172	112
1930	969	219	2550	169	6732	210	1663	345	10443	171	320195	232	175	114
1940	1267	287	2767	184	6639	207	2115	438	13586	223	450756	327	216	141
1950	1299	294	2987	199	7117	222	2182	452	15974	262	509075	369	230	150
1960	1550	351	3544	236	7768	242	3270	678	24042	394	505066	366	190	124
1970	2200	498	5450	363	10090	315	4264	884	39724	652	658028	478	167	109
1975	2862	648	7011	467	13144	410	5983	1240	46686	766	710062	515	160	104
1981	3034	687	8257	550	16188	505	7186	1490	51762	849	747601	543	0	0
1986	3260	739	8473	564	16206	506	7813	1620	54544	895	729419	529	171	111
1987	3312	751	8487	564	16209	506	7898	1630	54739	898	732491	532	170	111
1988	3467	786	8510	566	16206	506	8043	1660	55751	915	743933	540	170	111
1989	3544	803	8487	565	16209	506	8334	1720	56359	925	749574	544	173	113

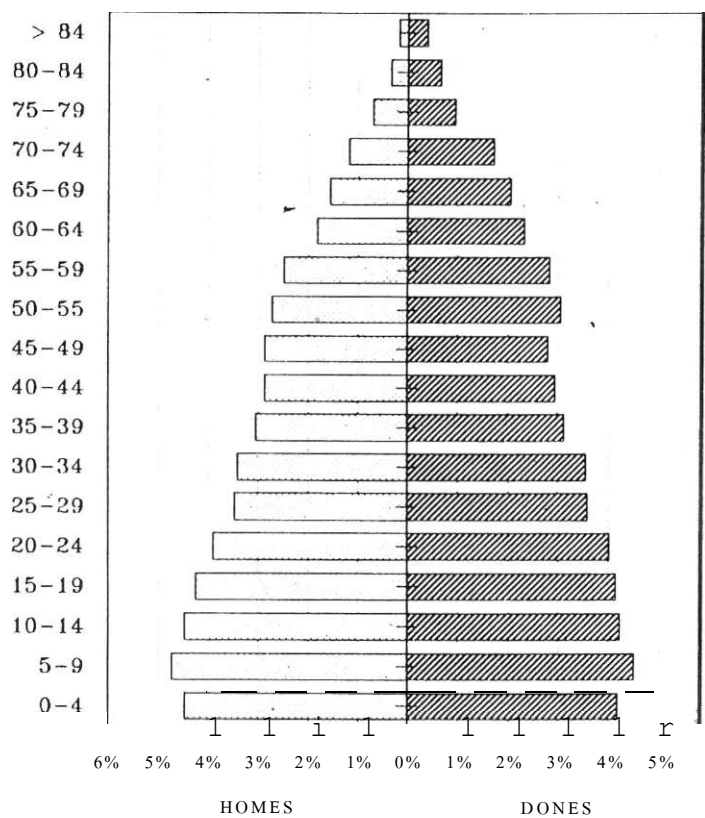
	VINALESA		XIRIVELLA	
	%	%	%	%
1857	814	100	1374	100
1900	1272	288	1429	95
1930	1866	423	2413	160
1940	1872	424	2981	198
1950	2161	490	4707	313
1960	2062	467	9250	616
1970	2210	501	20063	1330
1975	2557	579	22775	1510
1981	2428	550	24247	1610
1986	2342	531	24476	1630
1987	2342	287	24604	1790
1988	2342	287	24963	1810
1989	2335	286	25584	1860

PIRÀMIDE DE EDAT. 1986
 PIRAMIDE DE EDAD. 1986



PIRAMIDE DE EDAT. 1981
 PIRAMIDE DE EDAD. 1981

CD



—C

FC
 D

co
 r

s

i *

O

Di
 PQ

>O
 O
 >
 FC
 >
 co

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TABLA II: VIVIENDAS SEGUN LOS CENSOS DE 1960, 1970 Y 1981.

	1960	*		X		
		1970	70/60	1981	81/70	81/60
ALBUQUERQUE	1672	4807	187,	7822	62,7	367,8
ALBAL	1249	2083	66,7	3107	49,1	148,8
ALBALAT S	644	945	46,7	1370	44,9	112,7
ALBORAIA	2000	2719	35,9	4566	67,9	128,3
ALBUIXECH	680	887	30,4	1281	44,4	88,4
ALCACER	1264	1738	37,5	2551	46,7	101,8
ALDAYA	2215	4443	100,	6970	56,8	214,7
ALFARAR	1259	4780	279,	6816	42,5	441,4
AL FARA P.	610	912	49,5	1098	20,3	80,0
ALHASSERA	745	1472	97,5	2188	48,6	193,7
BENETUSSE	1573	3167	101,	4752	50,0	202,1
BENI PARRE	267	329	23,2	533	62,0	99,6
BONREPOS	385	567	47,2	851	50,0	121,0
BURJASSOT	4650	8153	75,3	12716	55,9	173,5
CATARROJA	2992	5216	74,3	7141	36,9	138,7
EMPERADOR	59	64	8,47	0	-100	-100,0
FOIOS	847	1325	56,4	1972	48,8	132,8
GOUELLA	1621	2471	52,4	3379	36,7	108,5
L.N. CORO	63	58	-7,9	48	-17,	-23,8
MANISES	2934	5712	94,6	8833	54,6	201,1
MASSALFAS	402	514	27,8	601	16,9	49,5
MASSAMAGR	1394	2502	79,4	4372	74,7	213,6
MASSANASS	1433	2039	42,2	2823	38,4	97,0
MELIANA	1249	2168	73,5	3277	51,1	162,4
MISLATA	2700	6389	136,	12304	92,5	355,7
MONCADA	2464	4633	88,0	6423	38,6	160,7
MUSEROS	683	1198	75,4	1789	49,3	161,9
PAIORTA	1026	3597	250,	5026	39,7	389,9
PATERNA	4773	8686	81,9	14912	71,6	212,4
PICANYA	1162	1455	25,2	2483	70,6	113,7
PI CASSENT	2299	3745	62,8	6437	71,8	180,0
P.FARNALS	413	1687	308,	4952	193,	1099,0
PU>OL	1902	3143	65,2	4993	58,8	162,5
EL PUIG	918	1597	73,9	3457	116,	276,6
QUART P.	2156	6276	191,	8785	39,9	307,5
RAFELBUNY	858	1218	41,9	1755	44,0	104,5
ROCAFORT	544	982	80,5	1260	28,3	131,6
SEDAVI	1081	1747	61,6	2928	67,6	170,9
SILLA	1982	3029	52,8	5899	94,7	197,6
TAVERNES	830	1352	62,8	2745	103,	230,7
TORRENT	7290	14174	94,4	21547	52,0	195,6
VALENCIA	132339	213926	61,6	301812	41,0	128,1
VINALESA	547	709	29,6	898	26,6	64,2
XIRIVELLA	2420	6017	148,	8396	39,5	246,9
TOTAL	200594	344631		507868		153,2

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENACION DEL TERRITORIO. =
Valencia, junio de 1991

INFLUENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE
LA INFORMACION EN EL. DESARROLLO LOCAL.=

Area **5.1** PONENCIA

Por Mary Cruz Alonso Antolin,
FUNDESCO' j, y

Teodoro H. de Frutos
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Si existe un ámbito donde las nuevas tecnologías de la información tienen una incidencia sobresaliente es en el desarrollo local y regional. Es lo que se denomina como el impacto espacial de las nuevas tecnologías. Así pues, una vez que las innovaciones tecnológicas se han impuesto, con mayor o menor éxito, nos estamos acercando al momento delicado e inexcusable de la implantación social a gran escala de éstas. Con otras palabras, es el momento para redistribuir la riqueza generada por los avances técnicos a lo largo y ancho de un país. Es decir estamos en el momento en que hay que cambiar la tendencia que las orienta hacia élites consumistas según, una concepción proveniente del sector privado basada en estrategias de marketing y publicidad sobre mercados de masas, por una tendencia pública más justa y redistributiva que se fundamente en servicios de masas. Esto es importante porque mucha gente está instalada en los mitos de los aparatos y no es mínimamente consciente de sus posibilidades reales, lo cual supone una falta de cultura tecnológica "in situ" inadmisibles en nuestros días y que provoca en muchas ocasiones, cuando no en todas la estagnación económica.

Si bien el sector privado puede constituir una baza importante para la innovación tecnológica por sus posibilidades de "tirón de mercado" y "empujón de la tecnología", no se puede adscribir a éste un papel responsable en el acontecer de ofrecer servicios para cubrir las necesidades tecnológicas en un país, porque es incapaz de representar adecuadamente las necesidades de los grupos menos privilegiados, tal como sostiene S. 3raum (1986, 222). Obviamente, hay diferencias entre tecnologías de uso, como puede ser el teléfono, y tecnologías de consumo, como pueden ser la radio o la televisión.

Un servicio más humanitario aquí y ahora, es decir en España, noveno país del mundo en números globales de teléfonos, pasa por dar un empujón a una gran proporción de pueblos en estado precario o con problemas para desarrollarse - para pasar de una producción artesanal a otra moderna -. Esos problemas no se resuelven en parte por culpa de la falta de conocimiento de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la información, lo cual se traduce en la realidad en un aislamiento anacrónico. Se ha demostrado cómo las telecomunicaciones llegan a ser verdaderamente importantes para la modernización rural si ésta se encuentra en sus inicios. Muchos pueblos de España están aislados o periféricamente mal comunicados con las grandes urbes y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Fiji IE-ES0J

capitales de provincias, lo que equivale a decir que están lejos de grandes mercados, por lo que son escasos y difíciles los intercambios y flujos comerciales y no se benefician de transacciones ventajosas que, como se sabe, es lo que genera riqueza.

Una gran parte de esta culpa se puede achacar a una difícil orografía y a una población dispersa (como se puede observar en el cuadro 1). Esto supone que sea necesaria la asunción de grandes costes, lo que perjudica y margina a las áreas rurales en comparación con las áreas metropolitanas, ya que existe un desnivel situado en torno a un 10 sobre 3 en la inversión para llevar servicios telecomunicativos a zonas desfavorecidas (Programa Star, 1988). Además supone una barrera para procesos de difusión basados en la innovación y en el progreso técnico, pues, como destacan Molini y Catanyer (1987), la facilidad de acceso a los servicios telemáticos, la política de tarificación de las compañías de telecomunicaciones y el tiempo requerido para poder estar conectado, prefiguran el potencial económico de una zona. Ya que la transformación por las NTI de los mercados consiste en que éstos no serán ya más lugares físicos de intercambio, sino conexiones entre compradores y vendedores mediadas tecnológicamente. Precisamente, si se reduce la función de las ciudades como plazas centralizadas, se pueden proporcionar oportunidades para la revitalización de las comunidades locales (Calhoun 1987).

CUADRO 1. DISTRIBUCION DE LA POBLACION ESPAÑOLA DEPENDIENDO DEL TAMAÑO DEL MUNICIPIO.

Población	Número de Municipios por cada intervalo de habitantes		Número de habitantes en cada intervalo de habitantes	
	Miles	%	Miles	%
Menos de 101	678	8.4	41.529	0.1
De 101 a 500	2.899	35.9	760.906	1.9
De 501 a 1.000	.254	15.5	895.486	2.4
De 1.001 a 2.000	1.038	12.8	1.468.512	3.8
De 2.001 a 3.000	561	6.9	1.356.124	3.5
De 3.001 a 5.000	510	6.3	1.930.833	5.0
De 5.001 a 10.000	536	6.6	3.603.356	9.3
De 10.001 a 20.000	306	3.7	4.127.574	10.7
De 20.001 a 30.000	115	1.4	2.748.868	7.1
De 30.001 a 50.000	49	0.6	1.801.575	4.6
De 50.001 a 100.000	50	0.6	3.588.441	9.3
De 100.001 a 500.000	48	0.6	8.872.723	23.0
Más de 500.000	6	0.07	7.277.491	18.9

Fuente : Elaboración propia a partir de datos del Instituto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Nacional de Estadística ISSS. También en el anuario "El ?als"
1998 pg. 413

Estos datos, contextualizados en una superficie tan grande como es la de nuestro país, ponen de manifiesto las graves dificultades para interconectar núcleos de población y las consecuencias de tercermundismo que se pueden observar en muchos casos. Por una parte, aunque los municipios sean crepusculares, siempre será necesario llevar hasta ellos servicios mínimos de subsistencia comunicativa, y por la otra, espacios tan densos como los de las grandes capitales dificultan la calidad de éstas. Como se observa en el presente cuadro, una gran parte de los municipios españoles, concretamente el 72.6% concentran a una población de entre 100 y 2.000 habitantes, lo que supone tan sólo el 8.1% del total de la población española. Por otro lado, el 0.67% de los municipios representan el 41.9% del conjunto, lo que equivale a casi la mitad de la población.

LOCALIDADES RICAS "VERSUS". LOCALIDADES P03R5S.

Aunque formalmente se suele hablar de comunidades autónomas ricas frente a comunidades autónomas pobres, se trata en muchos casos de un reduccionismo manifiesto del problema, ya que dentro de cada región se reproduce el desequilibrio y, frente a unas zonas prósperas, se oponen otras considerablemente retrasadas.

A pesar de los grandes costes del proceso tecnológico, no se puede olvidar que cualquier aspecto, por mínimo que sea, de Investigación y Desarrollo (I + D), es un estímulo importante, cuando no un ingrediente esencial, para el desarrollo económico de una localidad y de una región, pudiéndose dar el caso de una circularidad manifiesta. Es decir que no exista desarrollo por falta de tecnología, y que no se adquiera tecnología por falta de desarrollo (en esta dirección se puede consultar el temprano estudio de la "National Academy of Sciences" de los Estados Unidos en 1970).

Algunas de las zonas más adelantadas de nuestro país han emprendido la ruta de los parques tecnológicos o teenópolis: Barcelona, Valencia, Madrid, Oviedo, Málaga y Bilbao. Inspirados principalmente en los modelos norteamericanos de Silicon Valley, la carretera 128 de Boston o el Research Triangle Park de Carolina del Norte, no habría nada que objetar a su construcción, que puede resultar interesante para la nación en su conjunto, sin embargo, será necesario considerar también que supondrán una injusticia y una discriminación más respecto para otros lugares de nuestra geografía que claramente no ofrecen tan claros atractivos para una inversión de tal naturaleza. Además, es posible que las empresas de alta tecnología allí instaladas pueden no ser

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

F U I D E : 10

En el -66 L.úaic. jirs la «conomía ái la población circundante oi, ral cono parece, se mantiene la idea de "islotes tecnológicos", lo que supone nc adiestrar a capas ocupacionales y no ocuparse de ios problemas de desarrollo de la localidad, municipio o provincia donde se instalen. Como sostiene A. Vázquez (1938), los centros de investigación y desarrollo realizan un papel importante en la difusión local de la tecnología, nc ya porque csean tecnología adecuada para la industria local, sino también, y más importante, porque influyen en ios empresarios locales (por la existencia de nuevos productos y procesos) Y forman al personal de empresas conclusion pues que emerge a propósito de la creación de parques tecnológicos en España, es, que, una vez más, frente a este gasto importante y necesario en un sitio y en un momento determinado, es necesario compensar al otro brazo de la balanza con una inversión y una estrategia tecnológica que, aunque modesta, constituya un elemento redistributivo importante. Una de las oportunidades a corto y medio plazo lo constituye el programa STAR, creado por la CEE y financiado con fondos del F3DER, el cual prevé la inversión de 30.558 millones, de un total de 51.755 millones da pesetas para paliar esta situación. Pero el problema de fondo es la baja proporción de inversión privada de tan sólo 5.293 millones frente a los 25.874 que se gastará el erario público, agravada además por el hecho de que gran parte de la infraestructura que se va a crear irá destinada a cubrir necesidades del sector privado.

UN MODELO DE DESARROLLO PLANIFICADO.

Hoy, con las nuevas tecnologías de la información, es un atasco y una desventaja importante nc estar bien comunicado y poder evitar en lo posible el viaje físico (de negocios o de información, promoción y venta) y sutituirlo por el viaje teiecoraunicativo. La deficiencia en telecomunicaciones, como han documentado sobresalientemente saunders, Warford y Wellenius (1937), afecta y limita gravemente la efectividad de las inversiones para el desarrollo en otros sectores de la economía y también la de los px-ogramas sociales y de integración". Es por ello que invertir en estos medios no es ya necesario, sino imprescindible, ya que la utilidad de las teieoomunicaicnes y la informática (unidas o separadamente en su función de apoyo para el progreso de otras actividades) es comparable a la de servicios de infraestructura básicos como puedan ser el agua corriente, la energía o las carreteras. Más aún, X. M. Mella (1987, 77), expone en las conclusiones de su artículo que "la urgencia de políticas regionales ajustadas y rigurosas exige la creación de bancos de datos regionales, bien provistos tanto de información relativa al funcionamiento de las empresas como a las posibilidades de los mercados".

Una de las formas en que el estado podría intervenir para

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

el desarrollo local y comarcal sería creando una infraestructura de apoyo a esos pequeños grupos económicamente activos que siempre existen en los pueblos : informarles sobre qué equipos informáticos son los más adecuados para la utilización y mejoramiento de sus negocios, así como iniciarles en el manejo de éstos haciéndoles perder el miedo tecnopsicosocial. De igual forma, a la población en general se le podrían brindar cursos de capacitación para poder trabajar en este nuevo ámbito y así ser capaces de ofertar sus conocimientos y su capacitación tanto a nivel de la propia comunidad como a nivel de ese gran mercado que se acerca gracias al desarrollo del trabajo a distancia o teletrabajo.

EL MODELO DE LAS "TELECOTTAGES" ESCANDINAVAS,

La idea escandinava de "telecottage" -casa, edificio o ayuntamiento electrónico dotado de tecnología de la información y con un coste medio inicial de entre 9 y 17 millones de pesetas- trata de llevar las nuevas tecnologías a las regiones más desfavorecidas y a las poblaciones más marginales, por lo que constituye un ejemplo en toda regla de democracia social. Este enfoque tiene mucho que ver con el desarrollo local y provincial de muchos lugares con estagnación económica hasta los cuales es impensable acudir con infraestructura de tecnologías apoyadas en la fibra óptica, es decir, red de servicios integrados,, por lo que se perdía el tren de una inmejorable oportunidad de desarrollo como hemos dicho más arriba. De esta forma, pueblos o distritos provinciales y pequeñas capitales de provincias se están viendo favorecidas por la instalación de una casa o cabaña equipada telemáticamente que ofrece los más diversos y variados servicios telemáticos a los vecinos o conciudadanos.

Las "happy hours" con que algunos bares en Dinamarca atraen clientela por la reducción de hasta un 50 % en las consumiciones realizadas en determinadas horas se han trasladado - parece oportuno enunciarlo así- hasta las nuevas tecnologías de la información, que, partiendo de la idea de casas abiertas provistas de ordenadores y material telecomunicativo, facilitan su uso a todas aquellas capas de la población que no podían hacerlo por sus propios medios . Sin embargo, hay que matizar y distinguir entre los cuatro modelos de "telecottages" que se irán implantando en el futuro en Escandinavia.

Para empezar, se puede observar una primera diferencia entre las financiadas por capital privado y aquellas que están subvencionadas en un alto porcentaje por el Gobierno central (este es el caso de Dinamarca, donde se aprobó el proyecto después de un acuerdo parlamentario entre los principales partidos políticos) y las financiadas por empresas privadas asociadas en un "holdiñg" con capital

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

local. Otra gran diferencia se puede apreciar entre las telecasas regionales de puertas abiertas para todo tipo de población y las telecasas capitalinas como el Teknologi Og Informatikcenteret de Copenhage, cuya potencial clientela se reparte entre cursos introductorios de informática - 40 horas- para parados y cursos de 250 horas para jóvenes parados, mujeres emigrantes, mujeres jóvenes y parados de larga duración, y mantiene una estrecha colaboración informática con las escuelas de Copenhage por medio del suministro de cursos para profesores,, como nos relata más abajo Tage Hoyer Hanse, director-animador de dicho proyecto desde sus inicios en 1985.

En la actualidad son ya 53 las telecasas funcionando o a punto de hacerlo en Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca. La idea se materializó por 1^a vez tan sólo hace 6 años (a finales de 1984) en el distrito de Karjedalens Telestuga en femdalen, pequeño pueblo de 8.00 habitantes que dista 400 kilómetros de Estocolmo. Según parece, la práctica ha sido mucho mejor que la teoría, a pesar de o gracias al ambiente informal que aún reina en las comunidades donde se han implantado - tal como nos comentaba en torno a un "smorrebrod" (bocadillo danés), Olaf Rieper. El hecho de que las 13 telecottages de 1987 se transformen en 53 para finales de 1990, según está previsto, es una señal evidente de que la cosa funciona.

Cada telehouse puede tener un tamaño diferente según sea su destino, un pequeño pueblo, aislado y remoto, un pueblo mediano o una capital provincial, tal como figura en el proyecto original danés expuesto por el profesor de la Universidad de Odense y colaborador del programa FAST de la Comunidad Económica Europea, Lars Qvortrup. Los servicios básicos que ofrecen las telecasas se fundamentan en el pragmatismo absoluto : satisfacer las necesidades concretas y puntuales, alejándose de toda espectacularidad - tal como en verdad hemos podido observar en nuestra visita-. Las necesidades las suele determinar un equipo multidisciplinar (antropólogos, sociólogos, economistas etc.) creado para tal fin, en el que el animador (o director) es de vital importancia para que la casa funcione a buen ritmo fuera de burocracias y trabas. De esta forma servicios como tratamientos de textos, acceso a bancos de datos, contabilidad comercial, programas de software especializados en agricultura u otras materias, facilidades para trabajar a distancia, teletexto, telefax, correo electrónico y educación a distancia son puestos a disposición de los vecinos sin ningún obstáculo. En algunas ocasiones se ha buscado también crear un cierto enriquecimiento cultural e idiomático por medio de la instalación de una antena parabólica que recoge programas de televisión de todo el mundo, o mediante la creación de una red de televisión local.

Esta experiencia pionera y reveladora debería trasladarse creemos- en un futuro próximo a España, a ser posible

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

FU? JDESCQ

imitando de alguna forma la facilidad con que los escandinavos proyectan y llevan a la práctica un proyecto de indudable interés y beneficio para la comunidad. Nuestro país, además, forma parte de la "Asociación de Teleccttages Internacional", creada en Ginebra en octubre de 1987 con lo que un paso está dado.

Dos son las vertientes per las cuales creemos que se podría orientar el proyecto "telehouse" de llevarse a cabo sin más dilación aquí. Por una parte, deberían destinarse a pueblos sin recursos pero estratégicamente situados de forma que geográficamente puedan atraer a poblaciones vecinas, o que sean considerados históricamente como cabezas regionales. Por otra parte, a pueblos turísticos, que ofrecerían en invierno cursos a la población autoctóna y en los meses de verano infraestructura telemática adecuada para aquellos turistas - y cada son más - que necesiten comunicarse con sus lugares de origen ante cualquier contingencia o para seguir al día lo que está sucediendo en su trabajo. Estas telecasas vacacionales o telehoteles favorecerían el aumento del periodo vacacional para aquellos turistas que desean compaginar sus momentos de trabajo con escenarios de sol y playa. Obviamente para ello sería necesario hacer una oferta' sería y tecnológicamente aceptable y compatible a nivel europeo.

BIBLIOGRAFIA :

- HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1988). Procesos de tecnologización social. En Castilla A. y Díaz J. (Ed.), Ocio, trabajo y Nuevas Tecnologías. Madrid. Fundesco. Pp. 102- 124.
- HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1988). El teletrabajo en casa. En Castilla A. y Díaz J. (Ed.), Ocio, trabajo y Nuevas Tecnologías. Madrid. Fundesco. Pp. 124- 141.
- HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1989). El "tele self made man". Un enfoque psicosocial. Revista Internacional de Sociología. Madrid. Centro Superior de Investigaciones Científicas, (CSIC). Pp. 413- 423.
- HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1989). Tecnología y cambio social : aspectos psicosociales. En ASOCIACION VASCA DE SOCIOLOGIA (Ed.), La sociología frente a los retos del s. XXI. Bilbao. Asociación Vasca de Sociología. Pp. 108
- HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1990). Reflexiones en torno al hogar inteligente. Madrid. Boletín de la Fundación Social da las Comunicaciones (Fundesco). N2 104. Portada y Pp. 12.
- LORENTS SANTIAGO Y HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1990). Sociología de las Telecomunicaciones". Madrid. Telos. N2 22. Pp. 105-112

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

FUNDESCO

HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1990). Nuevos usos del consumo. Madrid. Consume. Instituto Nacional del Consumo. Pp. 22-25.

TORREGROSA JOSE RAMON Y HERNANDEZ TEODORO (1990). Psicología social de las nuevas tecnologías : el teletrabajo. En PEIRÓ J. M. (Ed.), Trabajo, Organizaciones y Marketing Social. Alicante. Promociones y Publicaciones Universitarias. Pp. 265- 275.

HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1990). Impacto de las nuevas tecnologías en el sistema de producción : consecuencias sobre el trabajo y cualificaciones. En Roque Maria (Ed.), Nuevas Tecnologías y Desafío Socio-Económico. Barcelona. Generalitat de Cataluña. Pp. 29- 31 (traducido al inglés, francés, alemán, italiano y árabe).

HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1991). La casa inteligente. Hacia un hogar interactivo y automático. En Lorente S, (Ed.). Madrid. Fundesco. Pp. 41-85.

ALONSO MARIA Y HERNANDEZ DE FRUTOS TEODORO (1990). La evaluación política de opciones científico-tecnológicas. Consideraciones sobre la asunción de riesgos. Madrid. Teios N² 25. Pp. 38-44.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Juan M. Barragán Muñoz

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional

Universidad de Cádiz

PROCESOS DE COOPERACION E INTEGRACION SUPRAMUNICIPAL:

/HACIA UN NUEVO ORDEN EN LA ORGANIZACION TERRITORIAL?

ALGUNAS POSIBILIDADES DE COOPERACION E INTEGRACION SUPRAMUNICIPAL

El presente trabajo pretende sólo ofrecer una serie de reflexiones acerca de un fenómeno que día a día adquiere mayor importancia: los procesos de cooperación e integración supramunicipal y sus repercusiones en la organización y administración del territorio. De cualquier manera, la Provincia de Cádiz, en Andalucía, sin pretender sustentar la validez de un fenómeno general, servirá como ejemplo útil de lo que progresivamente se perfila como posibilidad de un nuevo orden administrativo y territorial.

Una vez descartado, en el pasado reciente, el potencial que se les atribuía a las denominadas Comarcas Territoriales e Institucionales, actualmente entre las fórmulas jurídicas más utilizadas destacan la Mancomunidad de Municipios, las Areas Metropolitanas y los Consorcios.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La primera alternativa se selecciona cuando existe un acuerdo entre los distintos municipios para mejorar o establecer un número concreto de servicios. Es decir, ésta opción suele estar bastante autolimitada por los propios acuerdos intermunicipales o, si se quiere, se caracteriza por unos niveles de compromiso relativo. A la segunda opción se recurre cuando existen fenómenos morfológicos y funcionales en una región o área urbana bien definida, lo cual obliga a una coordinación, niveles de compromiso, cooperación y planificación mayores.

En los Consorcios, que suponen sólo un acuerdo para cubrir necesidades muy concretas, participan además de los municipios las Diputaciones u otros entes administrativos de rango superior.

La anterior introducción, tomada en sentido estricto, no significa, evidentemente, la aparición de nuevas figuras y fórmulas jurídico-administrativas ya que la mayoría están bien afianzadas como recursos legales aunque no siempre bien definidas. Lo que sí es cierto es que en los últimos años, una vez consolidados los ayuntamientos democráticos y vistos los problemas de gestión, financieros, etc. que acarrea la oferta de ciertos servicios, a veces incluso los más elementales, se repiten las iniciativas de asociación o cooperación supramunicipal. En la mayoría de los casos estos fenómenos llevan implícitos una nueva visión de lo que será el futuro diseño de la intervención y organización territorial.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

No resulta nada extraño, por tanto, que cada vez más se repita la idea de la posible inadecuación del tamaño de muchos municipios a la hora de asegurar ciertos servicios. En el fondo es la inexistencia de economías de escala para dotar de equipamientos colectivos indispensables a los ciudadanos lo que explica, y a veces justifica, la aseveración anterior.

A ello se une el hecho de que buena parte de la década de los ochenta ha sido pródiga en inversiones de infraestructura y equipamiento debido a la bonanza del crecimiento económico de nuestro país. Ello ha generado unas cargas destinadas al simple mantenimiento que hacen inviable, desde el punto de vista financiero, tales servicios de forma aislada ya que amenazan a medio plazo con la bancarrota municipal o como mínimo con un endeudamiento que podría hipotecar futuros desarrollos.

En un principio, la causa o conjunto de causas descritas pueden ser consideradas como factores importantes pero es probable que la situación sea mucho más compleja al constatare la participación de otros factores externos. Entre éstos, e íntimamente relacionados con la situación planteada, se encuentra la actitud de la Administración Regional Andaluza, por un lado, y el escaso y ambiguo desarrollo normativo de referencia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Respecto de la primera se observa una firme actitud de frenar, por una parte, todos los procesos posibles de segregación municipal al mismo tiempo que se favorecen, por otra, todos los movimientos aglutinadores e integradores por parte de los entes municipales.

También esa especie de vacío o ambigüedad legislativa que aunque existe, no podría ser considerado en justicia impedimento u obstáculo insalvable a cualquier intento de cooperación o integración supramunicipal, tampoco favorece demasiado tales procesos.

En concreto, nuestra Constitución en el art. 141.3 apenas señala que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferente de la provincia". Tampoco el art. 10.1 de la Ley de Bases de Régimen Local ayuda mucho ya que es sólo una puerta abierta a la coordinación entre las mismas entidades locales aunque subrayando la salvaguarda de la autonomía municipal. En tal sentido, habría que argumentar que difícilmente cualquier proceso de integración progresa sino es a costa de la renuncia de cotas de autogobierno en beneficio del ente superior al que se pretende dotar de contenido y competencias.

También el art. 43 de la Ley de Bases hace referencia a las Areas Metropolitanas como Entidades Locales compuestas por agrupaciones de municipios reconociendo las especiales relaciones económicas y sociales que necesitan planificación y coordinación conjuntas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Tampoco la normativa vigente en la Comunidad Autónoma Andaluza ha avanzado demasiado a través del desarrollo del correspondiente Estatuto de Autonomía ya que el art. 5 sólo concreta el hecho de que "podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno".

Con posterioridad, las iniciativas de cooperación supramunicipal de la provincia gaditana se justifican, por lo que a su constitución se refiere, gracias al:

"art. 44 de la ley 7/1985 de 2 de abril, regulador de las Bases de Régimen Local en los art. 35 y siguientes del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y ar. 31 y siguientes del Real Decreto 1690/1986 de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales."

Por último, y desde un punto de vista muy genérico, parece un hecho constatable la influencia que viene ejerciendo de forma indirecta nuestra entrada en la CEE como factor favorecedor de los fenómenos que aquí se estudian. En efecto, es posible que la cooperación intermunicipal haya

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sido puesta, en un principio, al servicio de unos objetivos meramente coyunturales: conseguir fondos o ayuda comunitaria. La experiencia demuestra que no sólo en este aspecto tan concreto la unidad reportaba beneficios: la negociación con cualquier otro escalón de la administración se inicia desde una postura de mayor fortaleza.

Al mismo tiempo es necesario pensar que Andalucía será durante bastante tiempo una unidad territorial receptora de fondos para el Desarrollo Regional lo cual implica una cierta competencia fuera y dentro de la Comunidad Autónoma por atraer ese tipo de ayuda en forma de caudal financiero. Así pues, la calidad del medio ambiente, difícil de mantener si no existe una coordinación supramunicipal, se nos antoja como uno de los atractivos clave a tener en cuenta como oferta diferencial.

LA PROVINCIA DE CADIZ EN EL NUEVO ORDEN ADMINISTRATIVO Y TERRITORIAL

Cualquier espacio compartimentado o dividido administrativa y territorialmente suele albergar una serie de fuerzas que podríamos denominar centrífugas, partidarias de continuar el proceso de segregación, y aquellas que se orientan en sentido totalmente contrario, o centrípetas. No siempre tienen, forzosamente, que ser contradictorias, incompatibles o entrar en conflicto (el ingreso en la CEE y la consecución/ampliación del poder regional respecto del clásico estado nacional son buena prueba de ello).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La provincia de Cádiz a pesar de ser una de la menos segmentada en municipios de España y contar con términos relativamente grandes en superficie no tiene planteado demasiados contenciosos de segregación. Sólo Benalup (Casasviejas) respecto de Medina Sidonia y San José del Valle respecto de Jerez de la Frontera proponen una nueva segmentación del término municipal (curiosamente ninguno de los dos se incluye en ningún proceso claro de cooperación o integración supramunicipal).

Por el contrario, y debido a las razones apuntadas en la introducción, los deseos de muchos municipios gaditanos de cooperar de forma mancomunada es una tendencia general (1, al menos desde un punto de vista formal, aunque no siempre es refrendada por los hechos.

Los procesos de cooperación supramunicipal que se han desarrollado en la provincia de Cádiz han puesto de manifiesto algo que parece obvio: entre los municipios que forman una unidad administrativa de rango superior existe un vínculo que expresa cierta afinidad en sus características geohistóricas o en las de sus propias necesidades y carencias.

1- También en dicho sentido es necesario mencionar la función de las Consorcios como reflejo de la voluntad mencionada. En la provincia de Cádiz han cumplido un cometido crucial sobre todo en municipios pequeños donde el servicio era poco menos que inviable o allí donde aparecían problemas derivados de la falta de colaboración intermunicipal (Servicio Contra incendios, Gestión de Residuos Sólidos, etc.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En cuatro grandes iniciativas se integran, desde el punto de vista formal al menos, 35 de los 42 municipios de la provincia que aglutinan al 73% de los 1.081.000 habitantes que ésta tenía en 1989. Con una manifiesta desigualdad en su potencial demográfico y económico estos cuatro proyectos se resuelven de la siguiente manera:

- Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (7 municipios y algo más del 19% de la población provincial).
- Mancomunidad de la Bahía de Cádiz (5 municipios y cerca del 35% de los efectivos demográficos provinciales)
- Mancomunidad de -Municipios de la Sierra de Cádiz (19 municipios y casi el 10% del total poblacional de la provincia)
- Comarca que agrupa a los Municipios del Bajo Guadalquivir (compartida con municipios de la provincia de Sevilla, 4 municipios y poco más del 9% de la población de la provincia)

Puede afirmarse que las dos primeras destacan por formar sendas regiones urbanas con una morfoestructura polinuclear donde se concentran buena parte de la actividad industrial y terciaria de la provincia. Las dos últimas se distinguen por su dependencia del sector primario y por concentraciones urbanas de escasa consideración (quizás con la única excepción de Sanlúcar de Barrameda).

Las cuatro Mancomunidades acordaron su constitución a lo largo de la década de los ochenta. Uno de los primeros hitos de trascendencia futura es el año 1984 cuando ve la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

luz el anteproyecto de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. La de la Bahía de Cádiz ha sido de las últimas en aprobar sus estatutos (1990).

Para que el mapa provincial estuviera completo sería necesario que Jerez de la Frontera, por un lado, y los municipios del triángulo interior y los litorales entre Conil y Barbate, por otro, se sumaran a alguno de los procesos ya iniciados o a otros de iniciativa propia con objeto de no quedar descolgados.

No tendría demasiado sentido que Jerez, por ejemplo, con cerca de la quinta parte de la población gaditana y siendo el segundo municipio más grande en extensión superficial de España, capaz de vertebrar una gran área de influencia, se quedara aislado de los procesos de cooperación supramunicipal. También, los pequeños del triángulo interior y de la costa necesitan encuadrarse en algún ente de escala superior debido a la debilidad de sus economías municipales y limitado se sus recursos.

Una de las posibilidades que se apunta, entre otras, podría ser la formación de una Mancomunidad de Municipios de la Campiña Gaditeína donde se integraría Jerez, Medina, Paterna, etc. Aunque tampoco resultaría descabellada la idea de que Jerez, por sus especialísimas relaciones funcionales con el área metropolitana de la Bahía de Cádiz, a través del eje Jerez-Puerto de Santa María, se incorporara a ésta. De todas formas, es probable que su

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

potencial económico, singularidad política, etc. no ayude demasiado a favorecer la segunda posibilidad.

LA DIFICIL INSTITUCIONALIZACION DE LA COOPERACION

Desde el final de los años setenta, e incluso antes, se pueden constatar corrientes de opinión favorables a la cooperación e integración supramunicipal en la provincia de Cádiz. Por dicha razón cabría preguntarse cuales son las razones que justifican un retraso de tal magnitud.

Es posible que la consolidación de las corporaciones democráticas unido a la falta de consenso político hacían que los ayuntamientos miraran más hacia el interior de sí mismos que a su entorno. La superación de la crisis económica y el consiguiente proceso de expansión obliga a una profunda reflexión acerca del futuro de las haciendas locales, de los costes reales de los servicios que se le brindan al ciudadano, de la falta de planificación entre los proyectos y planes de un municipio y el de su vecino, etc.

Aún así, pensamos que es ahora cuando el proceso de cooperación toma nuevos derroteros. Las necesidades que una vez se manifestaron en forma de soluciones y opiniones se convierten ahora en acuerdos formales. En cualquier caso, ello no quiere decir ni que la Mancomunidad sea la mejor solución en todos los casos ni que estas se hayan desarrollado de forma plena. Incluso tampoco nos atrevemos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

a afirmar que las competencias que las Mancomunidades decidieron asumir en su momento se hayan sido las, a nuestro juicio, más adecuadas.

Otra de las razones que se nos ocurre para justificar el éxito formal, pero el posible fracaso funcional, sea el hecho de que las Mancomunidades hayan sido, al menos en su gestación, procesos verticales, es decir que la Administración provincial o regional, según los casos, constituya el verdadero agente impulsor de la iniciativa. En otras palabras, es posible que los municipios no siempre hayan estado dispuestos a renunciar a competencias que le son propias en beneficio del ente de superior categoría hasta que las circunstancias le han obligado a hacerlo aunque sea de manera parcial.

En otras palabras, es probable que hasta la fecha los ayuntamientos, mejor aún sus responsables, no hayan podido superar la inercia impuesta por un modo de gobierno condicionado por ' unos límites territoriales vigentes durante muchas décadas y que han configurado una determinada mentalidad de gobernar difícil de cambiar. En cualquier caso, pensamos que los problemas que plantea la sociedad de hoy pone de manifiesto la incapacidad de adaptación de todo un modelo administrativo basado en unos determinados esquemas territoriales.

En consecuencia, una hipótesis nada desdeñable de trabajo podría ser la de situar los procesos de cooperación

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

descritos no tanto en la existencia de una voluntad de actuación para desarrollar los potenciales de desarrollo en todos y cada uno de los municipios sino en una serie de problemas, angustiosos en ocasiones, que han forzado un determinado tipo de solución. Dicho de otro modo, no en todas las ocasiones la cooperación se ha institucionalizado debido a un tipo de voluntad "positiva". Por el contrario, la difícil salida de varias situaciones que no se pueden resolver individualmente, desde cada municipio, han condicionado una salida mancomunada.

DIALECTICA ENTRE COOPERACION E INTEGRACION: LA BAHIA DE CADIZ

En estrecha relación con lo tratado es necesario reflexionar también acerca de la conveniencia, o no, de seleccionar la alternativa de la figura de la Mancomunidad. En dicho sentido parecen obvias las diferentes relaciones intermunicipales y características urbano-territoriales de la Mancomunidad serrana y las que dan cobijo a las dos Bahías, pongamos por caso.

En estos últimos ejemplos, con especial incidencia en la de la Bahía de Cádiz, donde se produce de facto un comportamiento típico de área metropolitana es posible que se haya perdido una gran oportunidad de llegar a algo más que a la voluntad de la simple cooperación en solo algunos aspectos. Por el contrario, hubiéramos sido testigos del inicio de un proceso de integración. Ello implicaría una mayor

disciplina urbanística y territorial, elevados niveles de coordinación, etc.

La elección del proceso de mancomunar sólo determinados servicios puede ser el reconocimiento implícito de que siguen existiendo ciertos recelos y desconfianzas entre las distintas piezas del rompecabezas comarcal.

Resulta paradójico que cuando puede conseguirse una vía institucional para la planificación integral del territorio y las ciudades se renuncie a ello. En cualquier caso, es muy probable que la solución elegida tampoco sea demasiado fructífera. Abordar los problemas, como se pretende, desde una vertiente sectorial, igual que han hecho hasta ahora organismos de la Administración de entidad superior, cuenta con unos antecedentes nada envidiables.

Además, tarde o temprano, cuando comience a plantearse la ubicación de determinados equipamientos o servicios comarcales habrá, forzosamente, que tener en cuenta el modelo de territorio que se desea diseñar y, en consecuencia, la política *de Ordenación del Territorio que se necesita aplicar.

Las competencias definidas por cada Mancomunidad perfilan un principio de acuerdo sobre el que trabajar. Este hecho, positivo a todas luces y aún suponiéndolo sólo una base con la que cimentar una posible integración posterior debería

de haberse caracterizado, en el caso de la Bahía de Cádiz, por ser más ambicioso en sus comienzos.

No se comprende muy bien como sólo el Campo de Gibraltar, en el apartado primero del artículo 19 de sus estatutos, se plantee la necesidad de tener bajo su control la Ordenación del Territorio y el Urbanismo de los municipios mancomunados. También una comarca como la Serrana que "vende un producto" turístico basado en su paisaje y modelo arquitectónico rural debería necesitar coordinar sus actuaciones urbanísticas y territoriales.

La Bahía de Cádiz cuando ha renunciado, al constituir la Mancomunidad homónima, a tener entre sus competencias las del Urbanismo y Ordenación del Territorio, consolida el modelo evolutivo descoordinado que ha tenido durante mucho tiempo y que ha producido en la última década disfunciones territoriales muy acusadas estudiadas en otros trabajos de investigación.

Difícilmente se podrá plantear nunca la institucionalización de una correcta integración supramunicipal si no se está dispuesto a ser coherente con el reconocimiento normativo de que la Planificación Territorial y Urbana es una de las primeras cuestiones a resolver entre todos los municipios de la Bahía. Las complejas relaciones inherentes al espacio ribereño y los tensos e incluso contradictorios usos del suelo se

empecinan en recordar a los gestores municipales esta asignatura pendiente.

Aún reconociendo la importancia de las competencias acordadas (2) éstas deberían haber sido más amplias pues hace casi diez años los alcaldes de la Bahía firmaron un acuerdo similar para sentar las bases de una futura entidad comarcal y metropolitana que sirvió de poco en la realidad.

Por último, es necesario hacer constar que precisamente dichas competencias, por su trascendencia directa en el ciudadano una vez asumidas de forma plena, permitirán que la Mancomunidad sea, de las seis Administraciones concurrentes, una de las de mayor capacidad de intervención en el territorio y en el de sus habitantes.

2- Alcantarillado, cementerios y servicios funerarios, elaboración de estudios, propuestas y coordinación en materia de infraestructuras viarias y comunicaciones intermunicipales, estudios de creación de medios de telecomunicación social, limpieza viaria, mantenimiento y limpieza de playas, participación en la gestión de los Parques Naturales en representación de los Ayuntamientos mancomunados, promoción y gestión de suelo de viviendas, promoción turística, protección del medio ambiente, recogida y tratamiento de residuos, servicio de recogida de perros, transporte público de viajeros, tratamiento de aguas residuales y vertederos de escombros (art. 2 de los Estatutos de la Mancomunidad de la Bahía de Cádiz)

CTI 5

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

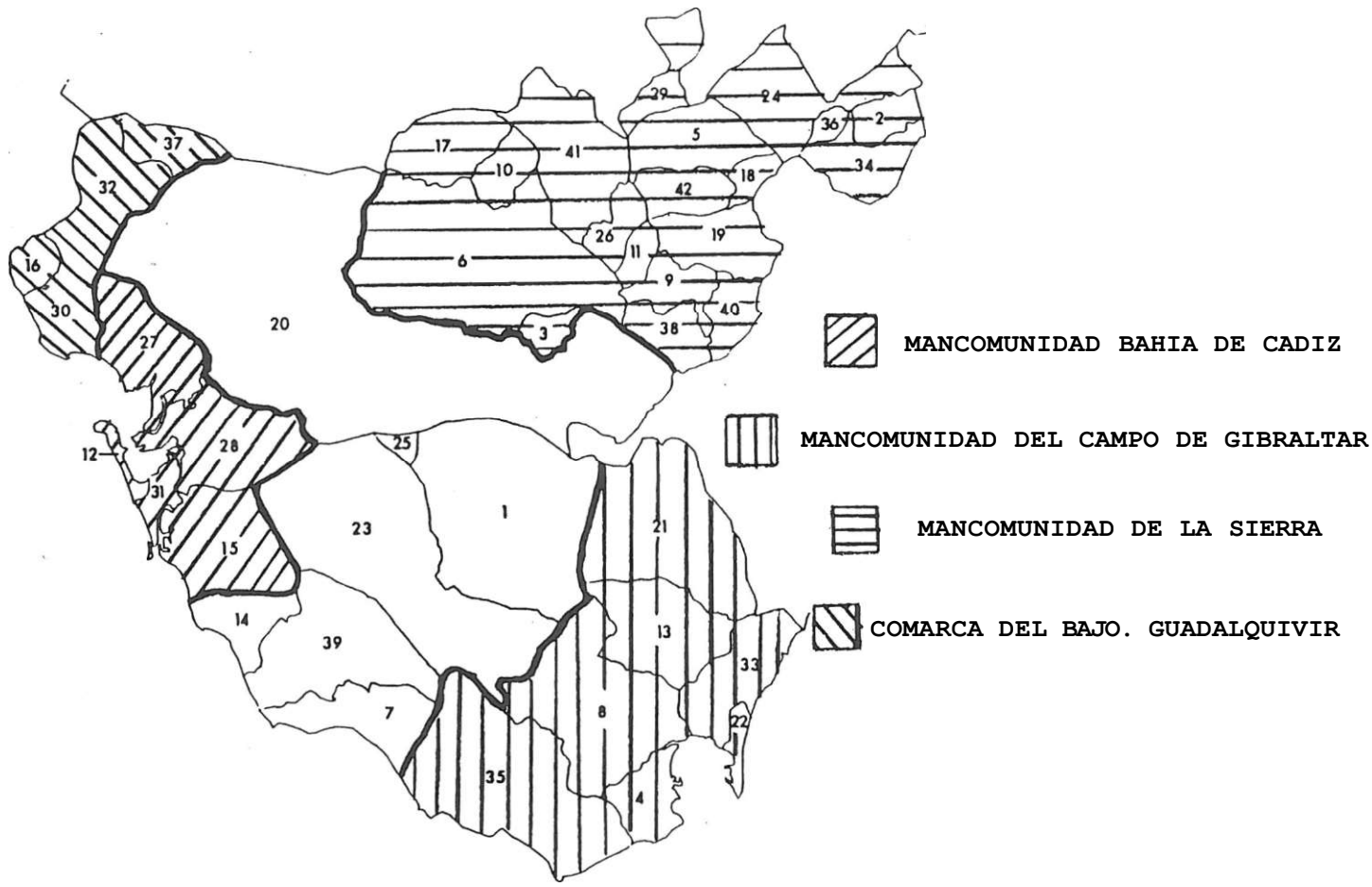
COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

COO
E-H

- 01 ALCALA DE LOS BAZULES
- 0: ALCALA DEL VALLE
- 0: ALGAR
- 0' ALGECIRAS
- 01 ALGODONALES
- '01 ARGOS DE LA FRONTERA
- 0: BARBATE DE FRANCO
- '01 BARRIOS (LOS)
- 0' BENAOCAZ
- 11 BORNOS
- 1 BOSQUE (EL)
- 1: CADIZ
- i CASTELLAR DE LA FRONTERA
- 1 CONIL DE LA FRONTERA
- 11' CHICLANA DE LA FRONTERA
- 1 CHIPIONA
- 1 ESPERA
- 11 GASTOR (EL)
- 1 GRAZALENA
- 21 JEREZ DE LA FRONTERA
- JINENA DE LA FRONTERA
- LINEA DE LA CONCEPCION (LA)
- HEDINA-SIDONIA
- OLVERA
- PATERNA DE RIVERA
- PRADO DEL REY
- PUERTO DE SANTA «ARIA (EL)
- PUERTO REAL
- PUERTO SERRANO
- ROTA
- '31 SAN FERNANDO
- SANLUCAR DE BARRAHEDA
- SAN ROQUE
- SETENIL
- TARIFA
- TORRE-ALHAQUIME
- TREBUJENA
- 3b UBRISUE
- 3p VEJER DE LA FRONTERA
- <0 VILLALUENGA DEL ROSARIO
- 41 VÍLLAHARTIN
- 42 ZAHARA



ESTRECHO DE GIBRALTAR

CD
ii
SS
CC
CU

CC
CD
CD
CD
CD

CD
CO
CO
CO
CO
CO
CO

B 3

CC
SS
CD
CD
CD
CD

Me;

CD
CD
M
CO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ORDENACION COMARCAL DEL TERRITORIO.

por

Vicente Boix Reig

Secretario de Administración local. Profesor titular de Derecho Administrativo y Director del Master de Urbanismo de la Universidad de Alicante.

Resumen

La Mancomunidad urbanística de interés comarcal es una fórmula hábil para la gestión de los recursos de la naturaleza existente en su ámbito, y para racionalizar sus aprovechamientos en el territorio sin dañar las genuinas competencias urbanísticas de los Ayuntamientos. El Poder regional debe subvenir a sus necesidades jurídicas y materiales.

The city planner Association interested on district, ist a skifull formula for the administration of the nature's recourses existent in his area, and to rationalize his supplies in the territory, without horting the genuine jurisdictions on city planner of the municipal Governments. The regional Government, should provide for his legal and material necessities.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.- El problema.

La implantación tecnológica de los asentamientos de población lleva de suyo un complicado sistema de equilibrios con el medio natural. De antiguo y en tanto en cuanto eran abundantes las fuerzas de la naturaleza, los aprovechamientos del territorio no perjudicaban y aún favorecían al orden ecológico; pero cuando los recursos ambientales comienzan a escasear en la misma medida en que se intensifican las intervenciones humanas, la ecuación se invierte, se agrieta la armonía del sistema, y sufre una cierta convulsión que influye sobre el fenómeno del urbanismo.

Para el tratamiento de esta problemática suele utilizarse una metodología primaria: se establecen los elementos causantes de la situación; una vez conocidos, se orienta la actuación a la aplicación de recursos que mejoren la habitabilidad del entorno, y en definitiva se diseñan técnicas para modular los comportamientos humanos sobre el territorio. Puede afirmarse que en torno a los agentes del urbanismo en cuanto protagonistas del fenómeno, giran los análisis y las estrategias orientadas a mejorar los usos y evitar los abusos del medio natural.

Cuando en los últimos tiempos los estudios sobre la ordenación del territorio abarcan totalidades mayores que las urbanísticas, una cierta inercia llevará a utilizar esta misma metodología, a la que simplemente se superpondrán algunas técnicas economicistas y una cierta óptica geográfica más amplia que la clásica.

2.- Tesis que se somete a estudio.

Los análisis apegados a las conductas de los agentes urbanísticos son insuficientes para comprender el alcance del actual desequilibrio del sistema y para aplicar eficaces técnicas de corrección: sus mensajes, doctrinales o legales, no consiguen impactar ni en la cultura ni en el tejido de la sociedad urbana.

Es necesario profundizar en el otro elemento del sistema, en el medio natural; y es necesario destacar su estudio en dos direcciones

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

complementarias entre sí, que hasta ahora se encuentran troceadas en disciplinas científicas alejadas de la urbanística:

Una dirección, la proyección sobre el fenómeno urbano de los elementos primarios de la naturaleza: del agua y del aire, y de sus derivados el manto freático y los biotipos; estableciendo sus presupuestos jurídicos para desde ellos, conocer su consistencia material y sus imperativos ecológicos sobre el sistema urbanístico.

Otra dirección, la organización administrativa a la que hubiere que atribuir la titularidad gestora sobre los valores públicos inherentes a esos elementos naturales. Se requieren unidades geográficas difícilmente encajables en las actuales jurisdicciones territoriales: poco se acomodan a los lindes de un Municipio, o de una Provincia, o de una Región, las agresiones a la atmósfera, la vitalidad de un río, de un acuífero o de un espacio húmedo, la dinámica del litoral o de las composiciones arbóreas; las interdependencias en el sistema ecológico demandan unas formas de intervención administrativa incomparables con las tradicionales. Hay que plantearse cuál deba ser la dimensión y la funcionalidad de una organización administrativa capacitada para el tratamiento de los actuales desequilibrios ambientales.

3.- Sobre los presupuestos jurídicos de los elementos de la naturaleza que condicionan la armonía de lo urbano.

Las leyes categorizan algunos componentes de las fuerzas de la naturaleza, cuando son escasos o cuando influyen notablemente sobre el conjunto ambiental; en función de ello se les reviste de alguna protección administrativa:

Se les califica de bienes de dominio público cuando su materialidad contiene propiedades de interés general que aconsejan su indisponibilidad por los agentes privados; los protege con servidumbres administrativas cuando se quiere preservar algunos de sus aspectos del aprovechamiento individual; y en' fin, arropa los fines públicos con restricciones de policía y limitaciones administrativas de diferente orden a los disfrutes privados. Habrá que decirlo a pesar de haber recibido un

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

marchamo de legitimidad en el art. 132 de la Constitución el régimen de estos derechos reales administrativos presenta un germen de debilidad en su fragmentada casuística:

a) Por el juego de sus arts. 148 y 149, un buen paquete de titularidades estatales sobre bienes de dominio público, • ha sido distribuido entre los poderes regionales; por la misma heterogeneidad de los valores a proteger, se han cuarteado las competencias atribuidas a diferentes Organismos públicos. Todo ello ha abocado en una fenomenal dispersión del aparato público titular de los valores demaniales, facilitando que por sus resquicios se haya diluido buena parte de la eficacia administrativa.

b) En paralelo ha tenido lugar una multiplicación de los valores a proteger, y a la tarea se han aprestado gran variedad de Leyes especiales. No es extraño que cada Ley especial acote los objetos de su cuidado y establezca peculiares reglas especiales para su tratamiento: esta proliferación de técnicas también ha debilitado en su conjunto al cuadro legal y a la subsiguiente acción administrativa finalista.

c) La estructura jurídica de estos dominios públicos está fracturada en dos conceptos ensamblados entre sí: la ficción de la titularidad vacía, atribuida en todo caso al Estado o la Región o a la Provincia o al Municipio o a las Administraciones institucionales; y la realidad de la afectación material que los moviliza y que incluso puede ubicar su disfrute en mano privada.

La importante renovación legislativa de los últimos años que podía haber homogeneizado tanta diversidad, no ha llegado a esta materia: la antigua Ley del Patrimonio del Estado de 15 de noviembre de 1.964, sigue siendo la norma básica reguladora, que en su inicial art.1 se aprestó a remitirse a la correspondiente normativa sectorial; tras cuyo desahogo se manifiestan sesgadas sus determinaciones sobre el dominio público, favoreciendo la difuminación del ordenamiento jurídico.

Muchos años después a través del Real-Decreto 1100/1.977 de 23 de Abril se impulsa la realización de los Inventarios de bienes y su

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

subsiguiente inscripción registral; mediante el Real-Decreto 1.643/1.977 de 17 de Junio se crea el Servicio de investigación patrimonial del Estado; y en el Real-Decreto 2799/1982 de 15 de octubre se adscribe la tarea a la Abogacías del Estado de las Delegaciones de Hacienda.

El resultado de tanta diversidad' ordinamental, de tanta dispersión organizativa y de tan complicada estructura demanial, ha sido su inoperatividad: valga una referencia paradigmática al dominio público hídrico:

A virtud de su normativa especial, la Ley 29/1.985 de 2 Agosto, de aguas en su art. 87, y el Real Decreto 849/1.986 de 11 de abril, sobre el dominio público hidráulico en su art. 235, la titularidad de los cauces y de los barrancos corresponde a la Administración del Estado, y la gestión posesoria al correspondiente Organismo de Cuenca, la Confederación hidrográfica, cuya personalidad institucional queda confirmada. Lo que lleva de suyo que la inscripción del dominio público sobre un barranco requiera un primer expediente de deslinde por parte de la respectiva Confederación hidrográfica con respecto al hecho posesorio, para la subsiguiente elaboración por la Abogacía del Estado de un expediente de dominio para la inmatriculación del título en el Registro de la Propiedad.

El sistema ni funciona ni tiene visos de funcionar: exiguos y exangües, los deslindes se eternizan y los barrancos siguen esperando la hora en que los maltrechos restos de su materialidad puedan acceder al aseguramiento del Registro de la propiedad; mientras tanto las protecciones jurídicas de la inalienabilidad y de la imprescriptibilidad del dominio público, tienen recorridos cercanos al eufemismo. Por el contrario sí que funcionan las diligencias de los propietarios ribereños para inrnmatriculaciones posesorias o de excesos de cabida en un fervor inscripcionista que esquilma los patrimonios públicos y daña irreversiblemente el sistema de equilibrios con las fuerzas de la naturaleza, que es uno de los sustentos vertebradores del fenómeno urbanístico.

Habrá que concluir que si tan complicado resulta construir el presupuesto jurídico sobre cuál sea la identidad de un cauce público, mal

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

se podrán aprovechar sus reservas urbanísticas, y será casi una utopía establecer la ecuación ecológica necesaria: las insustituibles funciones urbanísticas de los cauces, como son canalizar aguas, fabricar áridos ó regenerar playas, no podrán ser atendidas cuando el barranco se estrecha: más que una pérdida patrimonial económica se habrá causado un daño al equilibrio ambiental.

El ejemplo del barranco es aplicable a los jirones de las veredas de la Ley de vías pecuarias de 27 de Junio de 1.974, a la depredación de los espacios abiertos a cuyo festin asiste impertérrita la Ley de montes de 8 de junio de 1.957, a las privatizaciones que reconoció la vieja Ley de costas de 26 de abril de 1.969 y las curiosas disposiciones transitorias de las actual Ley de costas de 28 de Julio de 1.988. Y tantas y tantas leyes sectoriales que regulan valores públicos de los bienes de la naturaleza.

4.- Sobre la organización administrativa del territorio urbanístico.

Priorizar los tratamientos de las fuerzas de la naturaleza sobre cualesquiera otros, no es solo ni siquiera principalmente un problema del dimensionado de la Administratación del urbanismo: en esa línea se encontraba una pléyade de leyes especiales que se dictaron entre 1.945 y 1953 para regular las principales agregaciones metropolitanas del Estado. Tampoco se trata de componer una estructura gestora del urbanismo, encargada de crear y recrear artilugios técnicos en cuyos complicados vericuetos tengan que agotarse o que enriquecerse los actores inmobiliarios, rodeados de piruetas jurídicas en el vacío: hacia este objetivo se orientó la legislación promulgada entre 1.975 y 1.981.

4.1.- Hay que dar paso preferente al elemento material que soporta el sistema urbanístico, hay que estudiar el territorio y sólo tras el sólido establecimiento de su identidad y de su consistencia, de sus condicionantes y de sus imperativos, aplicar los instrumentos y las técnicas que regulen las conductas y los asentamientos humanos.

Magnificar a los recursos naturales no es cosa novedosa y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

pueden descubrirse cantidad de experiencias en esta dirección, desde la información física que se memoriza en todo proceso de elaboración de los instrumentos urbanísticos, hasta los planes sectoriales sobre repoblación forestal, protección de riberas o ainámina litoral. Quizás las equívocas aplicaciones de los planes de desarrollo económico y social de otros tiempos, hayan restado estímulos planificadores. Pero ahí está contundente el mandato contenido en el art. 45.2 de la Constitución para que los Poderes Públicos velen por la utilización racional de todos los recursos naturales y del siguiente art. 47 para que igualmente velen para la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.

Debe favorecerse que cada territorio homogéneo tenga su adecuada organización administrativa, y hay que huir de los troceamientos superficiales que tradicionalmente lo enquistan en las antiguas jurisdicciones de los Municipios y de las Provincias. El tiempo nuevo no puede permitirse el lujo de las desagregaciones intermunicipales, porque el agotamiento de los recursos de la naturaleza no puede prolongar por mucha más tiempo el actual estado de cosas.

4.2.- Una idónea Administración pública sobre el territorio precisa disponer de importantes potestades para gobernar los efectos urbanísticos de los elementos de la naturaleza ubicados en su ámbito:

a) Disponibilidad de competencias para el establecimiento de los presupuestos jurídicos de esos elementos naturales. No son imprescindibles competencias exclusivas porque nada obsta a que los Organismos especiales a los que sus leyes especiales atribuyen funciones de este carácter, las conserven; pero tampoco nada impide que también pueda ejercitarlas la nueva Administración que se postula. Fórmulas de coordinación interadministrativas se encuentran ampliamente establecidas en nuestro Derecho para resolver las acciones y los conflictos de competencia que puedan surgir, y de ello ofrece, un buen cuadro la Ley reguladora de las bases del régimen local 7/1.985 de 2 abril.

b) Disponibilidad de competencias para la ordenación básica del territorio. Para establecer los invariantes de los elementos naturales que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

lo surcan, recuperándolos si hubieren sido esquilados, y en todo caso condicionando desde ellos los planeamientos urbanos de los respectivos Ayuntamientos.

La Organización que se propone tendría que inventariar este conjunto de bienes públicos, y que establecer su influencia sobre las ordenaciones urbanísticas; y nada impediría que alargara su actuación a algunas determinaciones genéricas sobre usos prioritarios o incompatibles en algunas zonas del territorio.

Desde esta composición primaria, enriquecerían su sentido tanto los planes urbanísticos de los Ayuntamientos, como las avanzadas tecnologías de los agentes del urbanismo.

4.3.- La Constitución ya sugiere esta andadura cuando allá por sus arts. 141.3, 152.3 y 148.1, habilita la creación de circunscripciones territoriales propias y distintas del Municipio y de la Provincia, remitiendo su consideración a la competencia de cada Poder regional. En su desarrollo la Ley reguladora de las bases del régimen local, dispone en su arts. 42 y siguientes que la Comunidad autónoma respectiva podrá crear Comarcas y Areas metropolitanas, y regular Entidad locales menores, así como que los Ayuntamientos podrán asociarse 'en Mancomunidades. También la Ley del Suelo de 1.976 consideró en su art. 216 una razonable Mancomunidad urbanística, bien arropada en el art. 11 de su Reglamento de gestión urbanística,

Pero este arco normativo se ha puesto en marcha con pasmosa pesadez: la legislación catalana de 1.987 y la asturiana de 1.988 sobre Comarcas, aún están desenredando los hilos competenciales de sus madejas orgánicas. Con el peligro de caer en el hábito de atender a sus administrados y de demorar para un momento menos urgente la recuperación de los territorios públicos. No tienen buen ritmo estas organizaciones comarcales que se asemejan a luces mortecinas sofocadas por los recelos de las políticas de campanario de los Ayuntamientos que las componen.

También habría que recordar los Planes directores territoriales

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

de coordinación del art. 8 de la Ley del Suelo de 1.976: interesante oferta normativa para la tesis que aquí se' sustenta, pero que a los 15 años de su publicación ofrece una candorosa 'desnudez, no sólo por su inmisericorde intromisión en los arcanos del urbanismo municipal, sino y principalmente por carecer de una Organización administrativa encargada de ponerlos en marcha.

Habría que pensar en la utilidad de un P.D.T.C. de mínimos, esto es, que no dañara a la reserva competencial de los Ayuntamientos en torno a la edificación, orientado tan solo a la determinación de las grandes definiciones naturales del territorio: la malla primaria de comunicaciones, las influencias del litoral y de la montaña sobre los habitats urbanos, las reservas hídricas y biológicas, los condicionantes atmosféricos, y poco más. Los Ayuntamientos no tendrían recelos y podrían apoyar sus planes urbanísticos en estas grandes mallas; la Organización supramunicipal asumiría el cuidado y la protección de los presupuestos jurídicos que arropan este conjunto de elementos naturales, en paralelo con la pléyade de Entidades especiales que ya tuvieran atribuidas tales competencias.

4.4.- Parece una obviedad la referencia a la Comarca como la organización administrativa idónea. Pero habrá que apresurarse a salvar el equívoco en que podría incurrirse si se pensara en una Comarca regenerada en su significado histórico: aquella Comarca no puede revivirse para vertebrar hoy lo que en el presente se encuentra apoyado en otros vectores. Ni tampoco en un Comarca contrastada con la Provincia, ya que poco alcance tendría sustituir en algunos países a las inconsistentes competencias provinciales.

Se está pensando en la Mancomunidad. O si se prefiere en la Mancomunidad de interés Comarcal, o más aún en la Mancomunidad urbanística de interés comarcal (abierta eso sí a un futuro de nuevas Comarcas). Confluyen en ella los mandatos de la legislación básica que se ha precitado:

Su espacio el territorio en el que opera una cantidad nada desdeñable de elementos de la naturaleza; su función inventariarlos jurídica y ecológicamente, ordenando su papel en la fenomenología urbanística y facilitando el armonico • desarrollo territorial de los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Municipios que la integran; su organización desde la voluntariedad asociativa de sus Ayuntamiento miembros; y su dinámica que depende de la disponibilidad de recursos jurídicos -corhpetencias y medios- y económicos con los que cumplir sus objetivos: aquí puede radicar la clave del futuro de estos Organismos institucionales: si dispusieran de fuertes recursos externos a los de sus Ayuntamientos, les aliviarían y les colocarían en disposición de favorecer su desarrollo, en tanto en cuanto no se interfirieran en sus competencias genuinas, que, habrá que recordarlo, nunca han estado en la ordenación del territorio sino en la edificación y desarrollo del núcleo urbano. Si se piensa que quien puede dotar de todos estos recursos es el respectivo Poder regional en su legislación y en sus presupuestos, en los medios jurídicos y en las dotaciones económicas, habrá que concluir que corresponde a cada Comunidad autónoma la ordenación de la actual problemática territorial.

5.- El caso valenciano.

Se acomoda con rigor al esquema expuesto: desde la genérica Ley 3/1.986 de 24 de Octubre del Patrimonio de la Generalidad valenciana, cuyo art. 5.2 dice que los bienes y derechos regulados por normas especiales se regirán por las mismas, mediante Ley 1/1.986 de 9 de Mayo se regula el patronazgo sobre el Palmeral de Elche, y en la Ley 5/1.988 de 24 Junio se ordenan los Parajes naturales de la Comunidad valenciana, y rizando el rizo su art. 4 se remite al tratamiento de cada Paraje por la respectiva Ley o Decreto singulares.

También tiene su Ley más amplia sobre el territorio: la Ley 6/1.989 de 7 de Julio sobre ordenación del territorio, seguramente no tan perfecta como se celebraba cuando se aprobó, ni tan vituperable como en la actualidad se susurra en los mismos círculos desde que fue sustituido el equipo de personas que la inspiró. Habrá que añadir, el actual Anteproyecto de Ley de Ordenación de suelo no urbanizable que se ha distribuido con profusión en los últimos meses y que anuncia un debate interesante en las Cortes valencianas en el próximo otoño.

La conclusión es en Valencia la misma que en el Estado español: el territorio sigue siendo un simple objeto jurídico, y los Organismos y las Leyes sólo se afanan en regular las conductas de los sujetos, y no

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

tienen dedicación para ordenar el dominio público urbanístico. El abandono milenario de los elementos de la naturaleza, los siguen colocando a merced de los desaprensivos agentes de turno.

También ha tenido el País valenciano un estimable brote de Mancomunidades, y un inaudito intento de configurar Mancomunidades de interés comarcal: en la Primavera de 1.987 cuando aquella legislatura se estaba agotando, el Consell aprobó un Proyecto de ley de Mancomunidades de interés comarcal y dispuso su curso a las Cortes valencianas. Nunca más se supo. También en el mismo período se encargaron a cuatro equipos unos borradores de anteproyectos de Ley sobre Gobiernos locales valencianos: al menos ' en dos de ellos se apostaba por las Mancomunidades de interés comarcal: ninguno de ellos superó la renovación de aquel proceso electoral. De tal manera que el ya viejo art. 46 del Estatuto de Autonomía, compulsivo en su mandato de que se legislara sobre la división comarcal del territorio o sea los Municipios afectados, continuó en su plácido letargo histórico, y ni siquiera entreabrió sus ojos cuando en la Primavera de 1.991 , al borde de otros comicios, el Consell acordara repartir 50.000.000 pesetas entre todas las Mancomunidades de la Comunidad valenciana, y anunciara para 1.992 duplicar la cantidad. Sic

6.- Conclusiones.

1.- Conviene vigorizar el tratamiento jurídico de los bienes de dominio público, que tanto condicionan la consistencia de decisiones importantes sobre el fenómeno urbano. Las políticas normativas y administrativas tendrían que priorizar su consideración, agilizando sus inventarios y los mecanismos de acceso al Registro de la Propiedad.

2.- Hay que meditar la conveniencia de introducir un giro en el actual sistema de ordenación de los derechos reales administrativos, en leyes especiales y organismos especiales a los que se les atribuye la disponibilidad de las competencias sobre ellos; que han producido una exagerada dispersión y cuarteamiento de las acciones administrativas, por cuyos resquicios se ha diluido la eficacia protectora del patrimonio demanial.

3.- Puede introducirse un Organismo con competencias

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

totalizadoras sobre el conjunto de bienes de dominio público, compartidas con el actual cuadro de Organismos especiales.

4.- La racionalización de los recursos naturales y su

aprovechamiento urbanístico, aconseja insistir en la búsqueda de la dimensión territorial y funcionarial adecuadas: los fracasos, de las experiencias supramunicipales de otros tiempos, alumbran el futuro de las Mancomunidades urbanísticas de interés comarcal, diseñados en una clara dirección de protección de los recursos naturaleza y de ordenación esquemática del territorio: sólo sobre los grandes elementos invariantes del espacio, sin inmiscuirse en las competencias de los Ayuntamientos para planificar y gestionar los asentamientos urbanos. Un P.D.T.C. de mínimos.

5.- Al Poder regional le corresponde la tarea de diseñar las competencias de estas Mancomunidades y de dotarlas de recursos materiales con los que alcanzar sus objetivos. En un futuro abierto a delegaciones de más competencias y a una no desdeñable transformación en Comarcas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO
Y I LATINOAMERICANO.

VALENCIA - ESPAÑA

LA MODERNIZACION DEL AC-RO EN MEXICO

JAVIER CASTAÑEDA RINCON

CHAPINGO, MEX., MAYO DE 1991.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION
DEL TERRITORIO.

JAVIER CASTAÑEDA RINCON*.

SUMMARY.

This survey is an analysis of the elements that have historically characterized the mexican agro, because of the centralizer and modernizer goals of the capitalist production, which have led to the farmes' abandonment of lands and consequently the increase of population in cities. Nowadays in Mexico, the neoliberalism establishes more aggressive policies in order to reach the agro modernization in a new regional formularization that comes from the more dynamic sectors of agriculture.

* UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO
CARRETERA MEXICO-TEXCOCO KM. 38.5
EDO. DE MEXICO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION
DEL TERRITORIO.

JAVIER CASTAÑEDA RINCON*.

RESUMEN.

El trabajo se inscribe en el análisis de los elementos que han caracterizado históricamente al agro mexicano en sus afanes centralizadores y modernizadores de la producción capitalista, que han ocasionado descampesinización y la consecuente concentración de población en las ciudades, hoy en México desde el neoliberalismo se plantean políticas más agresivas para alcanzar la modernización del agro en una nueva formulación regional perfilada desde los sectores más dinámicos de la agricultura.

* UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO
CARRETERA MEXICO-TEZCOCO KM. 38.5
EDO. DE MEXICO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LA MODERNIZACION DEL AGRO EN MEXICO.

Javier Castañeda Rincón
Universidad Autónoma
Chapingo.

Para entender la problemática actual del agro en México, es necesario retroceder históricamente hasta el surgimiento de la Nueva España, ya que - en esa época se iniciaron los repartimientos de tierras agrícolas y las encomiendas que dieron lugar a la explotación masiva del trabajo indígena y la expansión del mercado. Así durante casi tres siglos que duró la Colonia, los campesinos por diferentes motivos fueron despojados de sus tierras convirtiéndose en jornaleros y peones agrícolas.

A finales del siglo XVIII la iglesia se había apoderado de gran parte de los predios rurales y para la consumación de la Independencia se vislumbraba ya la penetración del capitalismo en el agro mexicano. Sin embargo, - fué hasta 1857 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se desamortizaron los bienes del clero, se estableció la separación del Estado y la iglesia y se concluyó con el despojo de las comunidades indígenas que después de tres siglos de luchas todavía conservaban sus tierras.

Todo ello creó condiciones óptimas para el florecimiento del capitalismo y generó una nueva situación en la que los propietarios de la tierra se convirtieron en la burguesía latifundista y quienes trabajaban en ella, en peones, jornaleros y proletarios a disposición del naciente mercado capitalista.

En 1877, con el inicio de la Dictadura de Porfirio Díaz, la economía nacional se insertó en el mercado mundial capitalista que demandaba crecientes volúmenes de alimentos y materias primas, posibilitando la penetración del capital extranjero tanto en la producción agrícola como en el mercado interno.

- 1 -

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Las clases campesinas proporcionaron mano de obra barata para la agricultura y otras actividades económicas, originándose la inconformidad popular y el estallido revolucionario que en 1910 contribuyó a desarraigarlas aún más y a avivilar crecientemente la mano de obra disponible, beneficiando con ello al capitalismo y clausurando el reparto de la tierra, ya que si bien la revolución armada concluyó en 1917, las demandas de tierra fueron atendidas hasta 1934 con el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien revitalizó la Reforma Agraria y el proceso de reparto de la tierra, afectando los latifundios porfiristas y los que a la sombra del movimiento revolucionario se habían formado. Así surgieron millares de nuevas propiedades privadas y elídalas que sin embargo por los embates del capital nuevamente se concentraron en manos de la todavía pudiente burguesía rural.

En los años de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) el agro cumplió varias tareas: proveer a la agricultura y al sector no agrícola de mano de obra abundante y barata; alimentar a una población creciente; abastecer de materias primas a la industria; contribuir al incremento de las exportaciones y trasladar una parte del excedente agrícola al resto de la economía a fin de facilitar el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios.

Para alcanzar esos objetivos se recurrió a la mecanización y la modernización técnica de las principales zonas agrícolas, se estimuló a los latifundistas e intermediarios con apoyos técnicos, financieros, seguros, protección fiscal, subsidios, etc., y se afectó con una política de bajos salarios a la población rural.

Puede afirmarse que el agro cumplió su cometido, contribuyendo a hacer posible el crecimiento agrícola a lo largo de dos decenios (1940-1960) manteniendo un ritmo satisfactorio que se constituyó en un apoyo a la expansión del resto del sistema económico.

Es justamente en este período modernizador de la agricultura donde se fueron diferenciando la agricultura de subsistencia o autoconsumo y la agricultura comercial o capitalista. La primera se significó por prácticas de monocultivo, uso de tecnología tradicional, falta de insumos, malas tie-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

rras y pequeñas superficies agrícolas. La segunda se fue transformando en una actividad propia de los grandes capitales con posesión de extensas - tierras (por cierto las mejores), riego suficiente, maquinaria agrícola y otros insumos. Esta diferencia en los estados de desarrollo de la producción agrícola provocó el accionar social al interior de las clases sociales del agro mexicano, donde la producción capitalista fue borrando del - mercado a los pequeños productores agrícolas, transformándolos en productores de autoconsumo, o bien incorporándolos' al trabajo asalariado como - proletarios agrícolas.

Según Alonso Aguilar en 1984 la población rural en las actividades agropecuarias era el 40% de la población económicamente activa y aportaba el - 11.6% del producto interno bruto, observando que la población económicamente activa dedicada a las actividades agropecuarias había disminuido, - ya que en 1960 integraban el 55% del total y aportaban el 15% del producto interno bruto.

Esta contracción de la economía agrícola tiene su explicación en el intercambio desigual de valor del campo a la ciudad a través de la disminución del ingreso per capita de la población rural de los más bajos estratos, - como son los campesinos medios y los proletarios agrícolas.

Durante los setentas, en un panorama que apuntaba hacia la exacerbación - de la lucha de clases en el campo, el gobierno emprendió un conjunto de cambios de 'carácter burocrático en su política económica hacia el sector rural, con el propósito de dar un nuevo impulso a la reforma agraria.

Dentro de las transformaciones más relevantes se tiene:

- En 1974, por decreto presidencial, se crean los Distritos de Temporal para atender y llevar la asistencia técnica a las regiones tradicionalmente marginadas como son las áreas de temporal.

A principios de los ochentas, se crea primero la Alianza para la Producción y después el Sistema Alimentario Mexicano como programas de gobierno que buscaron resolver el problema de la alimentación del pueblo de -

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

México.

No obstante los esfuerzos realizados, en los ochentas, con excepción de repuntes coyunturales en la producción agropecuaria, la situación continuaba similar a la de principios de los setentas.

Por lo que respecta al comercio internacional, México paso de 1970 a 1982, de agroexportador a agroimportador. En 1970, del total de exportaciones mexicanas, 66% correspondió a las agropecuarias, en tanto que para 1982 éstas¹ representaban solamente el 30% .

El 9% de las importaciones totales realizadas por México en 1970, correspondieron al sector agropecuario, en tanto que para 1982 el porcentaje se elevó a 16%. México se convirtió, en los últimos años, en un importador de granos alimenticios, comprometiendo con ello la soberanía nacional.

Durante la década de los ochentas se observaron tasas de crecimiento nulas del producto interno bruto agropecuario y una tendencia continuada hacia la descapitalización y empobrecimiento de la mayoría de los campesinos .

Como lo señala Emilio Leyva */ , "La agricultura mexicana es predominantemente capitalista, descansa en la propiedad fundamentalmente privada de los medios de producción y está orientada por el mecanismo de los precios, el lucro y la compraventa de la fuerza de trabajo". Este hecho ha repercutido en una creciente especialización de la estructura productiva, distinguiéndose tres grandes tipos de productos agrícolas:

- 1).- Productos cultivados principalmente para la exportación (fresas, lechumbres, café, algodón, tabaco).
- 2).- Productos que tienen una venta importante tanto interna como externamente (para la satisfacción de clases medias y altas).
- 3).- Cultivos destinados casi exclusivamente al consumo popular (maíz, frijol, trigo, arroz).

*/ Leyva Emilio y otros. La Burguesía Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1981.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Esto ha distorsionado la estructura de la oferta y la demanda de los productos agrícolas propiciando la creciente concentración del ingreso, lo que provoca que un país poblado por gente en su mayoría mal alimentada exporte casi la cuarta parte de su producción agrícola, o que haya algunos productos, como las frutas, que resultan tan caros que únicamente se les puede consumir en el extranjero o por los grupos sociales más pudientes de la población mexicana.

Actualmente la problemática del agro mexicano está determinada por su propio acontecer histórico y no presenta posibilidades de cambio a corto plazo, ya que la política agrícola del Estado Mexicano de 1982 a 1988 se nos eró a favor de impulsar la producción en el campo, sacrificando la producción de alimentos básicos para la población a cambio de asegurar la producción de cultivos para la exportación, el abastecimiento de la industria alimentaria de productos superfluos y la producción de forrajes para impulsar la ganaderización del país.

El 2.5% de productores, que constituye el sector moderno de nuestra agricultura posee el 20% de la superficie de labor. Las mejores tierras, de acuerdo con los requerimientos del paquete tecnológico moderno están en manos de estos productores y en ellas se alcanza a producir más de 40% del producto agrícola nacional.

El 7.5% de los productores mexicanos utilizan algún o algunos componentes del paquete tecnológico moderno y son denominados transicionales.

El 90% restante lo constituyen los productores tradicionales y no emplean ninguno de los componentes del paquete tecnológico moderno de forma permanente.

Es evidente que los únicos beneficiarios en el campo como resultado del programa de modernización de la agricultura mexicana, han sido los que constituyen el sector moderno y que son alrededor de 2.5% de los productores.

Los resultados saltan a la vista, para el consumo de 1989, México importó

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

12 000 000 ton. de granos, mismos que constituyen el 50% del consumo nacional. El costo de estas importaciones no compensa el ingreso por la venta al exterior de productos agropecuarios, dado que los precios mundiales de los cereales se incrementaron en ese año hasta en 100%.

Otros de los problemas que se viven en la actualidad son:

La tecnología en la planta productiva, es obsoleta en un 90% y solo el 10% se puede considerar con características modernas. Cabría - - aclarar que este 10% de tecnología moderna corresponde a empresas - transnacionales, que importan todo su esquema de desarrollo tecnológico de sus matrices en el extranjero.

- Es muy poco probable la expansión de la frontera agrícola, en todo caso, si se logra alguna expansión las tierras que se abran al cultivo serán de baja calidad.

La producción de fertilizantes industriales es suficiente para cubrir únicamente el 40% de la superficie laborable.

Nuestros terrenos están muy erosionados, de acuerdo con datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cerca de 72% de los suelos agrícolas tienen algún grado de erosión.

Solamente el 15% de la superficie en México es plana, y permite el uso pleno de la maquinaria agrícola en gran escala, pero de esta superficie solamente 6 millones de hectáreas cuentan con agua segura - en cantidad y oportunidad para suministrarla a los cultivos durante su desarrollo.

La contaminación de los suelos por el uso de agroquímicos, aunque es un fenómeno que poco se reporta, de acuerdo con los estudios que se realizan en la Universidad Autónoma Chapingo, sobre desertificación, es una de las causas principales de la pérdida de la fertilidad del suelo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- No obstante que somos exportadores de semilla mejorada de trigo, 90% del total de la semilla mejorada que se usa en México, se produce en el extranjero o con tecnología extranjera. La falta de divisas limitará el futuro el-uso de las semillas mejoradas.

La tierra se encuentra muy parcelada, lo que dificulta la aplicación de la tecnología moderna en lugares donde las condiciones naturales lo impiden.

Estos problemas dislocan fundamentalmente la economía de los campesinos minifundistas y ejidatarios que compiten desventajosamente con los grandes productores agrícolas, propiciándose la rápida descapitalización por las diferencias en costos de producción y precios de mercado, lo que de hecho implica mayor concentración de capital y poder económico por los grandes productores y en contraparte abandono del campo o venta de tuerza de trabajo por parte de los campesinos pobres, gestándose un proceso al que Luisa Paré*/ llama la descomposición del campesinado y la formación del proletariado agrícola.

Sin duda la clase más explotada del campo mexicano son los proletarios agrícolas y a pesar de representar más de la mitad de la población económicamente activa en la agricultura, reciben sólo el 8% del ingreso agrícola**, por tanto son comprensibles las interminables migraciones del campo a la ciudad, fundamentalmente de este sector agrícola, a un nuevo sistema de marginación capitalista, que en las ciudades tiene su más compleja estructuración por los requerimientos culturales, sociales y económicos que implican la vida urbana. Los motivos de la constante migración del campo a la ciudad son el deterioro progresivo de las actividades primarias, los bajos salarios del campo, el desfavorable intercambio económico con los sectores secundario y terciario, el subempleo creciente y otros muchos que explican suficientemente las conductas del campesinado mexicano.

*/ Paré, Luisa. El Proletariado Agrícola en México. Editorial Siglo XXI, México, 1981.

**/ R. Staven Hagen. Los Jornaleros Agrícolas. En Revista del México Agrario, 1967.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Ante este hecho evidente del abandono del agro por parte de la clase proffitaria, principalmente nos queda analizar cuáles son sus perspectivas de vida y dónde piensan concretarlas, sobre ello nos dice Carmen Valverde***/.

"La ciudad que mayor cantidad de población migrante atrae es la ciudad de México y le siguen en importancia siete ciudades del norte del país como son: Monterrey, Tampico, Tijuana, Mexicali, Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, al igual que otras ciudades con alto porcentaje de migrantes como son: - - Cuemavaca, Toluca, Puebla y Querétaro".

"Sin embargo, las ciudades se han convertido en el sitio del exilio permanente para los desposeídos del campo (...) en donde viven inmersos en una amalgama de civilizaciones que da como resultado un híbrido cultural (...) en un mundo que sólo se sirve de ellos***/.

Los proletarios agrícolas seguirán transformándose en proletarios urbanos y por su condición social y económica actualmente se les considera como un grupo social extemporáneo "deficitario" cuyo destino es desaparecer mediante su integración en otros grupos sociales diferentes. La perspectiva del agro mexicano empieza a delinearse en términos de buscar su modernización con apego a los postulados del necliberalismo, el actual gobierno ha tomado decisiones fundamentales para aumentar la productividad a través de la liberación de la economía, la aceptación de capital trasnacional en el agro y la modernización en los procesos de producción agrícola. La introducción de la informática, la robótica, la tecnología polifuncional - del láser, la biotecnología y la biogenética son medidas que se buscan para impulsar la recuperación que ponga fin a la prolongada crisis agropecuaria de los ochentas. El Programa Nacional para la Modernización del Campo (PRONAMOCA) constituye fundamentaltaent^^ropuesta a los empresarios agrícolas para la obtención de divisas a través de la producción de hortalizas, frutales, flores y ganado para la exportación. Por otro lado las

***/ Valverde, Carmen, la Migración: Una Relación Campo-Ciudad. En Simposio sobre Relaciones Campo-Ciudad. Instituto de Geografía, UNAM, México, 1978.

****/ Meza, Julián. De la Desposesión Rural al Hacinamiento Marginal Urbano. En Simposio sobre Relaciones Campo-Ciudad. Instituto de Geografía, UNAM, México, 1978.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

negociaciones para el acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, ponen de manifiesto el interés por promover la exportación, incluso se brevalorando las ventajas que tendrá México al abrirse el mercado a una demanda creciente sin los tradicionales castigos e imposiciones arancelarias que se han impuesto a los productos agrícolas mexicanos. El apoyo a la agricultura se plantea a través de la libre importación de medios de producción, maquinaria, semillas, fertilizantes, etc., que beneficiará básicamente a los empresarios que pueden importar para disminuir sus costos de producción e incrementar las ganancias así como elevar la calidad de sus cosechas.

La política de subsidios y apoyo a la producción agrícola del Estado Mexicano ha quedado atrás y en su lugar se busca otorgar créditos con bancos privados, ya no a los productores en lo individual, sino a las sociedades de productores donde concurren a celebrar convenios ejidatarios, pequeños, medianos y grandes productores, gestándose así la agricultura de contrato como una forma más de la penetración del capital en el agro. Si esta política tiene éxito probablemente se desarrollará un modelo de acumulación extremadamente selectivo, con un reducido grupo de empresarios ubicados en las actividades agrícolas más rentables.

La política neoliberal del estado mexicano pone en entredicho la funcionalidad de la economía campesina, avalando el proceso de concentración de la tierra, con posiciones que reivindican la reprivatización del ejido y la incorporación plena a la producción agrícola capitalista en los sectores más atrasados del agro mexicano. Sin embargo esta situación está perfilando un nuevo éxodo rural hacia las ciudades de todos aquellos campesinos que no logran incursionar en los nuevos sistemas de producción basados en la eficiencia, productividad y competitividad que caracterizan al gran capital agrícola.

En México se empiezan a formular cambios sustanciales en las diversas regiones agrícolas, donde el incremento a la eficiencia en el trabajo de los campesinos y la mecanización de los procesos de trabajo revolucionan la agricultura e incrementan la producción.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Se prevea que con las medidas impulsadas por el gobierno mexicano en los noventas se reformularán las regiones agrícolas del país así como también se presentará una difícil y obligada recomposición de las clases sociales en el agro mexicano. Pero si ahora todavía no podemos precisar el éxito o fracaso de estas medidas, si podemos adelantar que ya no puede darse el retorno al pasado y que los campesinos en particular y los mexicanos en general tendremos que asimilar la modernidad con todas sus causas, procesos y consecuencias., ya que las medidas propuestas por el gobierno trascienden el ámbito agrícola y se manifiestan en todos los sectores de la economía nacional.

Queda el ánimo de seguir de cerca estos cambios, para elaborar al futuro un análisis del desarrollo agrícola regional, a partir de las nuevas formulaciones y relaciones regionales impuestas por el capital trasnacional en una economía abierta sin fronteras y deseosa de participar en un nuevo y todavía incierto orden económico internacional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar M. Alonso. Capitalismo, Mercado Interno y Acumulación de Capital. Editorial Nuestro Tiempo. México, - 1984.
- Autores Varios. La Burguesía Mexicana, Cuatro Ensayos. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1981.
- Paré, Luisa. El Proletariado Agrícola en México ¿Campesinos sin Tierras o Proletarios Agrícolas?. Editorial Siglo XXI. México, 1977.
- Instituto de Geografía. Simposio sobre Relaciones Campo-Ciudad. Editorial UNAM, México, 1978.
- Ramírez Silva Andrés. Acumulación de Capital y Clases Sociales en - la Rama Agropecuaria en México. Tomo III, Tesis de Maestría en Sociología Rural, U.A.CH.
- Rubio Blanca. La Agricultura Mexicana Frente a los 90's. Mimeo, UACH, 1991.
- SARH. Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Editado por la Subsecretaría de - Planeación, 1990.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

INSTRUMENTOS JURIDICOS
DE ACTUACION MUNICIPI! - EL CASO DE ECUADOR

Por: Ab. Letty Chang L.
Tutor: Arq. Jo'nás Figueroa
Instituto FUNDICOT

990-1991

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

1461

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

INSTRUMENTOS JURIDICOS DE ACTUACION MUNICIPAL

Por Letty Chang

La Constitución política del Ecuador de 1979 y la Ley de Régimen Municipal de 1976, definen la Planificación Urbanística como una competencia municipal. Pero la estructura política - administrativa del Estado y el centralismo imperante, han intervenido directamente y tendencialmente en competencias municipales menoscabando su autonomía.

A ello se unen circunstancias determinantes, la quiebra de los municipios y la carencia de técnicos e instrumentos que inciden en la no concretización y falla de planes.

Ante la problemática urbana cabe la reflexión crítica que deben formularse políticas territoriales eficaces con miras a una mejor organización administrativa del espacio, sistematización jurídica, medios instrumentales y la recuperación y fortalecimiento de los municipios.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LEGAL INSTRUMENTS OF MUNICIPAL ACTION

By: Letty Chang

The ecuadorian political Constitution of 1979 and "The Law of Municipal Rule of 1976", define Urban Planning as a municipal competence. But the political-administrative structure of the State and the ruling centralism, have taken part directly and with bias in municipal competitiveness impairing their autonomy.

To this, are added determinant circumstances, the bankruptcy of Municipalities and the lack of instruments and technical experts that fall into the error of non-concretion and carrying out of plans.

Considering the urban problem, there is the critical reflection that efficient territorial politics have to be formulated in order to create a better administrative organization of the space, legal systematization, instrumental means and the Municipalities' recovery and strengthening.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

CONTENIDO

PRESENTACION

MARCO JURÍDICO DE LA PLANIFICACION URBANA. -
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES. -

- 1.1 Constitución de la República.
- 1.2 Competencia supramunicipal en la planificación.
- 1.3 Coordinación de los Municipios con otros Organismos del Estado.

2. URBANIZACION Y PLANIFICACION URBANA.

i. A GESTION POSIBLE DEL SUELO URBANO.

- 3.1 Antecedentes y Generalidades.
- 3.2 Aspectos competenciales de la gestión urbanística municipal.

INSTITUTOS DE LA PLANIFICACION URBANA.

- 4.1 Antecedentes y generalidades.
- 4.2 Parcelación;
- 4.3 Reparcelación.
- 4.4 Cesiones forzadas y gratuitas del suelo.
- 4.5 Delimitación del perímetro urbano.
- 4.6 Expropiación forzosa.
- 4.7 Otros instrumentos de planificación.

ALGUNOS COMENTARIOS BREVES.

6. BIBLIOGRAFIA Y NOTAS.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

PRESENTACION

El explosivo crecimiento físico experimentado por las principales ciudades iberoamericanas, a lo largo de la segunda mitad del presente siglo, genera un sinnúmero de nuevas problemáticas que, por diversas razones repercuten negativamente sobre la calidad de vida y las expectativas de los habitantes. Problemáticas que se agregan a aquellas que permanecen sin corrección tanto en las áreas antiguas como en las de reciente urbanización; tanto en las consolidadas y con una oferta múltiple de equipamiento, como en las ocupaciones "ilegales" carentes de los servicios básicos y de las mínimas condiciones de habitabilidad.

Por otro lado, las distintas normativas y leyes que regulan las cuestiones urbanas se encuentran dispersas en diversos cuerpos jurídicos, carentes de coordinación y coherencia entre sí. Además, éstas observan una inoperatividad que impide el tratamiento y la intervención de las disfunciones que se derivan del propio desarrollo y crecimiento físico de la ciudad.

A partir de estas realidades y carencias, esta monografía intenta "operativizar" la teoría y la práctica urbanística, proponiendo la introducción en la legislación respectiva de instrumentos y mecanismos que permitan la gestión de las diferentes cuestiones que surgen por la producción del suelo urbano, por la construcción de vivienda, por la protección de zonas de interés natural, etc. Inspirándose en la filosofía y práctica legislativa europea en general y española en particular, las diversas propuestas y recomendaciones persiguen cubrir los "vacíos" que observa la legislación urbanística ecuatoriana, paso previo y necesario para propugnar un ejercicio urbanístico acorde a las necesidades planteadas por la ciudad moderna.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

MARCO JURIDICO DE LA PLANIFICACION URBANA - ANTECEDENTES Y

1.1 Constitución de la República.

Los principios básicos de la planificación urbana del Ecuador están enunciados en la Constitución Política de 1979; que establece la formulación de los Planos Generales de Desarrollo Económico y Social, a cargo del Organismo Público, Consejo Nacional de Desarrollo COHADE. En ella se establecen las políticas y los lineamientos generales del desarrollo urbano a los cuales deben ajustarse los Municipios, por la competencia que les asigna la ley en esta materia, por lo que consecuentemente se ha alcanzado experiencias poco desarrolladas, a veces inorgánicas en ordenación urbana.

1.2 Competencia Supramunicipal de la planificación.

El sistema Seccional o municipal ecuatoriano determinado en la Constitución, establece que la Planificación Urbanística es competencia y obligación de los Municipios, y su actuación deberá adecuarse a las orientaciones emanadas por el Consejo Nacional de Desarrollo, cuya normativa, los Municipios deberán incorporar a sus ordenanzas como normas complementarias. De lo que se desprende la falta de autonomía municipal, sea por la abrogación de competencias de otros entes públicos en materia de planificación física y desarrollo urbano, y en otros casos, por la avocación de sus funciones del Gobierno, en determinados supuestos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.3 Coordinación del Municipio con otros Entes Públicos.

La Ley de Régimen local igualmente establece la función coordinadora de las actividades de los entes locales con otros organismos públicos que actúan en diferentes y en más de un campo de la Planificación, sea en forma directa (IJNV, IESS, DINACE, etc.), otros con fines de supervisión (IEOS FONAPRE, IEDER, etc.), y finalmente aquellos dedicados a control, asesoría y financiamiento, etc. Aunque en la práctica la intervención de aquellos no ha significado necesario que exista una adecuada coordinación con el Municipio, debido a que la actividad de los entes públicos ha sido realizada bajo la óptica técnica exclusiva de sus objetivos institucionales, y tampoco ha existido de parte de los Municipios una política de interrelación con aquellos. En los pocos casos que ella se ha dado esta Coordinación ha sido muy puntual y de poca significación.

2. URBANIZACION Y PLANIFICACION URBANA.

El acelerado proceso de urbanización, experimentado en las últimas décadas se considera un hecho positivo en la evolución social y económica de la sociedad. Sin embargo, la carencia de planes ha desencadenado la anarquía en ciudades que, como las nuestras, tuvieron un origen colonial, con características propias de la época; emplazadas en sitios que se consideraban «estratégicos. Ciudades que experimentando un acelerado crecimiento físico y demográfico, deben adaptarse y transformarse de acuerdo a las demandas del presente. En la realidad se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

constata que las zonas residenciales ocupan las áreas más favorecidas, mientras tanto, los barrios más pobres permanecen en sectores más antiguos. En las ciudades de la costa, por ejemplo, se ocupan en forma masiva de las zonas bajas e inundables: carentes de saneamiento y de habitabilidad, ocasionando problemas insolubles para las autoridades locales.

Estos procesos de urbanización no planificados, repercuten en la dotación de servicios, cuyos costos de incrementar cada día, exigiendo grandes inversiones, sobre todo en las grandes ciudades.

La incapacidad gestora de los municipios y la falta de autonomía hacen que la competencia municipal en la formulación de planos se vean limitadas y limitadas, que provoca en cierta forma, la quiebra de las administraciones municipales.

Las causas determinantes para la ineficacia de la gestión Planificadora de los entes locales obedecen a diversos factores. Entre éstos, los de orden político-administrativo, financiero, técnico, de orden jurídicos y físicos, recursos humanos, etc.

Pero debe destacarse otros fenómenos que han incidido en su actuación, como es la de no haber contado con una política explícita sobre estos aspectos! su actuación se ha orientado a la ejecución de obras de infraestructura con fines de clientelismos políticos, respondiendo casi siempre a intereses partidistas, coexistentes o alternados con las instancias más altas del Estado, sobretodo en lo concerniente a las políticas de tenencia de la tierra.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2. LA GESTION POSIBLE DEL SUELO URBANO. - ANTECEDENTES. -

La LRM ecuatoriana regula el "Planeamiento Urbanístico y las Libras Públicas" del territorio del Cantón, cuya gestión es de obligatorio cumplimiento para las municipalidades. El mismo comprende: a) la formulación de planos reguladores de desarrollo físico cantonal y b) la formulación de planes reguladores de desarrollo urbano.

Dentro de estos dos grandes capítulos, establece desde la "Constitución Nacional" la planificación física a nivel municipal, y un concepto que abarca la creación de una oficina de Planeamiento como organismo de planificación; la forma de funcionamiento municipal para la ejecución de los planes; además de importantes "Institutos" urbanísticos con bases legales. Aunque todos estos aspectos son tratados en forma sujeción y jerarquía, y en otros casos muy restringidos, pueden constituirse en instrumentos muy interesantes para la ordenación urbana y del territorio, de carácter, y ser implementados mediante reglamentación a la ley o a la dictación de las respectivas Ordenanzas Municipales, como la misma Ley lo prevé.

Es del caso indicar que en la legislación ecuatoriana, aparte de la referida LRM de 1966, con sus respectivas reformas introducidas hasta 1982, no existe otro documento básico de ordenación urbanística y territorial similar a la que poseen otros países más avanzados como España, por ejemplo, que cuenta con la LS de 1956: que también tuvo un sistema parecido al nuestro antes de su expedición, una ley de régimen local que databa de los años 1950-1955, y que con la promulgación de la LS,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

según el decir de E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso, nace realmente el Derecho Urbanístico Español.

3.1 Ambito Competencial de la Gestión Urbanística Municipal.

La circunscripción territorial de competencia Municipal comprende las Parroquias Urbanas (cuyo conjunto constituye una ciudad) y las Parroquias Rurales (Art. 1, inc. 2o. LRH).

El ámbito territorial del sistema de "Gestión Urbanística Municipal", como el sistema encargado del manejo y organización de los aspectos territoriales Específicos, y que comprende, la ejecución del planeamiento, el rol de la urbanización, de la edificación y del uso del suelo, la protección de la legalidad urbanística y el régimen urbanístico del suelo.

Los sistemas de ejecución del planeamiento, los señala la LRH en sus Arts. 236 y 249, que en forma imprecisa es insuficiente, que consisten principalmente en la actividad pública de la administración local, sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución. Sistemas que obedecen a principios doctrinales y de Ley de la justa distribución de cargas y beneficios; la obligación de las cesiones forzosas de terrenos y el sufragio de los costes de urbanización; y que podrían asimilarse a los términos de "empresarial" y "cooperación", de la LS española, según sea en menor o mayor grado el protagonismo o responsabilidad de la administración o los particulares.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Además puede citarse la "expropiación" como otro sistema de actuación de la administración en la cuál le corresponde directamente asumirla frente a los particulares, cuya intervención es pasiva, en atención a la naturaleza de este procedimiento.

4. INSTITUTOS ÚL LJI PLANIFICACION URBANA.

4.1 Antecedentes y Generalidades.

La LRM ecuatoriana, como se había Indicado en otros apartados, establece institutos urbanísticos muy importantes, y que no obstante su poco desarrollo, han constituido un mecanismo legal de aplicación. Pero por la forma restringida del contenido de los mismos y la falta de reglamentaciones > ordenanzas complementarias sobre usos del suelo y su clasificación, principalmente, no ha permitido orientar las actuaciones municipales, especialmente de aquellos que carecen de planes. Dentro de los "institutos" de la planificación urbana que cita la LRM ecuatoriana para una posible gestión municipal, podemos citar, la parcelación, reparcelación, cesiones forzosas y gratuitas del suelo, delimitación del perímetro urbano, expropiación forzoza, etc., que serán tratados en los apartados siguientes.

4.2 Parcelaciones.

En nuestro sistema legal, la competencia de aprobar las parcelaciones para fines urbanísticos es atribuida a los Municipios. Pero aquella es, al área urbana o la denominada "catastral", por que la "parcelación agrícola" o rural se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

encuentra asignada al ente público IERAC, con el cual los Municipios tienen que coordinar su actuación urbanística, cuando se trate de determinar áreas de expansión de las ciudades o de aprobar parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano.

El régimen jurídico ecuatoriano de este instituto se basa fundamentalmente en: 1.- En la definición de los supuestos de la indivisibilidad de las parcelas? 2.- En la adaptación o ajuste de las parcelas a las exigencias o requisitos de las normas urbanísticas, a través de las licencias; y 3.- En el cumplimiento de las disposiciones preventivas y asimismo represivas sancionadoras, ordenando «el cumplimiento» de las limitaciones legales en esta materia.

Adicionalmente prevé medidas complementarias, una: de carácter preventivo y otras sancionadoras que pueden tener incidencia tanto en el orden urbanístico como en las transferencias de bienes. En el primer caso, cuando se producen parcelaciones sin licencia municipal o cuando aquellas no se ajustan a los Planes; puede dar lugar a la no edificabilidad de los lotes, paralización inmediata de la edificación, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales aplicables. En el segundo, las ventas o promesas de venta, aún cuando dichos contratos hubiese sido celebrados por escritura pública.

4.3 Reparcelación.

Nuestro marco jurídico, a diferencia de otros que nos ofrece el derecho comparado, no se caracteriza por una sistemática y precisión técnico-conceptual; la disfunción de su articulado relativo a la aplicación de la norma jurídica,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

trasciende la mera literalidad de los preceptos.

Así, la LRM, define la "reparcelación", mediante un procedimiento muy simple y restringido, como el "nuevo trazado de parcelaciones defectuosas" que tiene como fin: regularizar la configuración de las parcelas: y distribuir equitativamente sobre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.

Establece la "compensación", de las "parcelas antiguas con las nuevas, hasta el límite de las mismas"; y dispone asimismo que "cuando la antigua propiedad no llague a la superficie mínima, se obligará al propietario a cederlo en la parte proporcional, por su valor catastral".

A pesar de la simplicidad de su procedimiento, su aplicación significa en cierta forma lesión de intereses para el propietario cedente porque se lo obliga a una cesión o venta forzosa. En todo caso, el criterio de la justicia distributiva hizo que se concibiera la norma en este sentido a fin de que se distribuyan las cargas y beneficios del planeamiento entre los propietarios del suelo y entre éstos y la comunidad. Porque en principio, es ésta es la que crea las plusvalías, a las que acceden los terrenos y que es necesario recuperar a través de estos mecanismos.

4.4 Cesiones Forzozas y Gratuitas del Suelo.

La "cesión" forzosa se encuentra institucionalizada en nuestra legislación para efectos de ejecución de obras municipales de urbanización, ensanche, obras de infraestructura,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

etc.: que no deben confundirse con las meras expropiaciones a que también están facultados los Municipios.

La LRM considera las "cesiones forzozas y gratuitas del suelo", como uno de los deberes del régimen urbanístico del derecho de propiedad, y por tanto obligan a los propietarios a ceder en forma gratuita los terrenos en el sector en que han de ejecutar dichas obras, estableciendo que para ello han de ceder toda la "superficie necesaria siempre que no exceda del 50% de la superficie lotizable" (fine., lo. 1; t.a. art. 249 LRM reformado).

Para consoldar lo dicho, la LRM establece que estas áreas pasan a formar parte del patrimonio municipal, a efecto de lo cual se transferirán y constituirán título de dominio a favor de aquél, una vez protocolizado en el Registro de la Propiedad.

Con estas y otras medidas, los Municipios podrían utilizarlo para conformar, por ejemplo, el "patrimonio municipal del suelo", que no obstante preverlo la Ley, en la práctica no se produce, y del cual carecen casi todas las administraciones locales ecuatorianas.

4.5 Delimitación del Perímetro Urbano.

Por su complejidad e importancia, este instrumento de actuación urbanística, en el derecho comparado español, por ejemplo, se lo considera como "figura mínima de planeamiento aplicable a municipios que no tengan plan general y sin conflictividad urbanística". Remitiéndonos a nuestra Ley, nos presenta una falla al establecer su obligación, según la redacción, sólo para Municipios que tienen "planes", que son la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

excepción, olvidándose de aquellos que no lo tienen y que son la regla. Este vacío legal ha permitido se cometan errores de hecho y de derecho en la formulación de los límites urbanos, y muchas veces la ausencia de los mismos, con las consecuencias obvias de suponer.

Por la importancia que tiene, sería conveniente se proceda al igual que en el derecho español, la adopción de la Figura de la Delimitación del Perimetro Urbano (PDSU), como instrumento de ordenación (en sentido amplio) del territorio, de obligatorio cumplimiento de aquellos municipios cuyo desarrollo es elemental y que por carecer de medios financieros, ins'ruicentales o técnicos de gestión, no les permiten acceder a otra figura de ordenación de mayor complejidad. Con aquellos, por lo menos podrían establecer una clasificación del suelo, fijación de alineaciones y rasantes y la expedición de ordenanzas que regulen estas materias.

4.6 Expropiación Forzoza.

En materia de expropiación forzoza, nuestro sistema legal, otorga facultades regladas a la administración pública, llámese Fisco, Municipalidades o cualquier otro ente público, cuya actuación está sometida a leyes especiales y su ejercicio obedece a utilidad pública o interés social.

El procedimiento expropiatorio ecuatoriano a diferencia del español, es lento y engorroso, por cuanto tienen que seguirse instancias administrativas previas para llegar a la sentencia expropiatoria, cuyo trámite sigue las disposiciones del Código

Tü

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Civil y el adjetivo. Por eso en la práctica cuando se ha necesitado expropiar para fines urbanísticos, las actuaciones municipales se han visto retrasadas y a veces fallidas por estos motivos legales. La última reforma a la LS española de 1990 introduce la agilidad procedimental en la expropiación e instituye un sistema de sanciones ante la transgresión de la norma » definiendo y previendo las situaciones que dan lugar a la infracción aplicando la correspondiente sanción urbanística y la consecuente expropiación-sanción. Situación legal muy positiva para el urbanismo que en principio podría ser asimilado por la

4.7 Otros Instrumentos de Planeamiento.

Además de los "institutos" urbanísticos precedentemente indicados, la LRM establece, aunque de modo restringido, otras figuras de actuación que de ser implementadas y desarrolladas podrían constituir un buen mecanismo de gestión municipal. Citase por ejemplo, la "iniciativa privada" como un mecanismo de gestión de vital importancia, porque generalmente a través de ella se realizan las llamadas "urbanizaciones privadas" cuyo desarrollo ha sido tradicionalmente dinámico.

En el derecho comparado español ha habido experiencias muy positivas en las llamadas "participación concertada" entre el sector público y privado, basándose en los denominados "convenios urbanísticos". Aspectos como estos, que ya lo tenemos enunciado en la LRM, podrían ser implementados, sobretodo en actuaciones de suelo urbano, sobre la edificabilidad, las cesiones de suelo

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

para equipamientos y la urbanización, así como los problemas de gestión urbanística, etc.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ALGUNOS COMENTARIOS BREVES

La ordenación urbana en el Ecuador, constitucionalmente se determina en los Planes de Desarrollo Económicos y Sociales que son formulados por el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, ente que asimismo determina los lineamientos generales de desarrollo, a los cuales deben ajustarse los municipios.

Esta estructuración política-administrativa ha incidido en la planificación municipal, cuya competencia en materia de planificación se ha visto afectada por la abrogación de funciones de organismos públicos, y en otros casos por la avocación de competencias por el Gobierno en determinados supuestos.

y de medios instrumentales legales. En el último caso, las instituciones normativas no han sido aprovechadas o deficientemente aplicadas por los Municipios mediante la implementación o perfeccionamiento de los existentes. Lo que ha devenido en una pobre actuación urbanística y la carencia o falla de planes.

La LRM ecuatoriana (1966), no obstante sus imperfecciones, ha sido considerada como uno de los instrumentos jurídicos más avanzados de Latinoamérica. Aquella regula el planeamiento urbanístico, la función y las modalidades de gestión de los Municipios. Establece además interesantes "instrumentos urbanísticos" que han sido manejados de modo restringido, pero que en todo caso permanecen en la Ley y deben ser tomados en cuenta para su implementación o perfeccionamiento jurídico-urbanístico.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La situación estructural de los Municipios y la instrumentación legal existente sobre ordenación urbana comentada, son dos grandes apartados que han sido tratados en este trabajo con el propósito de estimular la reflexión ante la trascendencia que tienen sobre los problemas urbanos. De modo que las ideas formuladas como posible solución, sirvan como propuestas para crear o perfeccionar mecanismos idóneos de evaluación que requiere el urbanismo moderno y un derecho consuetudinario con aquél.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ABREVIATURAS UTILIZADAS :

SEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo.
BEV	Banco Ecuatoriano de ía Vivienda.
CONADE	Consejo nacional de Desarrollo.
CEDEGE	Comisión de Estudios para la Cuenca del- Guayas.
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí.
DINACE	Dirección Nacional de Construcción Educativa.
DS	Decreto Supremo.
FONAFRE	Fondo Nacional de Preinversión.
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.
JNV	.Junta Nacional de la Vivienda.
LRM	Ley de Régimen Municipal.
LRA	Ley de Reforma Agrária .
LS	Ley del Suele Española.
MO?	Ministerio de Obras Públicas.
PDS!!	Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.
RG>J	Reglamento de Gestión Urbanisllca .
RO	Registro Oficia! .
TS	Tribunal Supremo.
I'TAT	Unidad de Innovación y Apoyo Técnico adscriita a la JNV y BEV.

BIBLIOGRAFIA:

Ley de Régimen Municipal Ecuatoriano.

Ley del Suelo Española.

- J.L.Pellicer, Art. RDU 127/88.

M. Marcos Jiménez, Parcelaciones, Reparcelaciones y el Registro de la Propiedad, Ed. Montecorvo, Madrid 1986.

E.Garcia de Enterría y L.Parejo Alfonso, Lecciones de Derecho Urbanístico, 2o. ed, Ed. Civitas, Madrid 1981.

T.Ramón Fernández, Manual de Derecho Urbanístico 4o. ed, Ed. Abella, Madrid 1984.

G. Vi jlaviceneio y L.Chang, El Mercado del Suelo Urbano de Guayaquil, lo. ed, Ed. Ciudad, Guayaquil-Ecuador, 1989.

F. Albi, Tratado de los Modos de Gestión de las Cor- poraciones Locales, Ed. Aguilar, Madrid 1960.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

R. Parada, Derecho Administrativo III, Bienes Públicos.
Derecho Urbanístico, 3o. ed. Ed. Marcial Pons, Madrid 1990.

Revistas de Derecho urbanístico, Ed. Montecorvo, Madrid
. 1986-1980.

Revistas Ciudad y Territorio. Varios artículos sobre par-
celación y reparcelación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

AMERICA LATINA; CRISIS V URBANIZACION (M) Lá.
DECADA DE LOS OCHENTA.

Valencia, junio de 1.991.

Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.

AREA S; ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

Fernando Díaz Orueta.

Departamento de Población y Ecología Humana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid)

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

RESUMEN

La ponencia trata de evaluar las principales consecuencias sobre el territorio de las transformaciones económicas acaecidas durante la etapa de crisis económica de los años ochenta en América Latina.

En primer lugar se esboza cual es la naturaleza de la inserción de la economía latinoamericana en la economía mundial. Posteriormente, se valora de forma global el impacto de la crisis de los ochenta, haciendo una especial mención a las políticas de ajuste estructural.

En conjunto, todo este proceso ha aumentado las desigualdades sociales en el territorio, puesto que al mantenimiento de un sistema urbano hipercentralizado, hay que sumar el deterioro general de los medios de consumo colectiva y las crecientes dificultades en el acceso a la vivienda.

Los movimientos sociales siguen siendo una opción esperanzadora aunque en numerosas ocasiones no pasen de plantear acciones aisladas y desestructuradas.

The report sizes the essential consequences in Latin America of the economic changes over the territory. The SO's have been a stage a-? economic crisis.

First, it's studied the position of Latin American economy in the world. Posteriorly, it's examined the impact of economic crisis, with special attention to structural adjustment politics.

The space social differences have increased. The hipercentralized urban system continues. Moreover, there's a general deterioration in the collective consumption and crescent difficulties to get a house.

The social movements are a hopeful choice but, usually, their activities have limited consequences.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. CRECIMIENTO ECONOMICO Y URBANIZACION.

Tras la Segunda Guerra Mundial es posible caracterizar la situación de América Latina en cuanto a lo económico a partir de una serie de variables (CAMPANARIO, P Y RICHTER, E):

- a) Sistema . capitalista capaz de producir bienes de consumo (en mayor o menor escala según el país) .
 - b) Grado de urbanización relativamente alto.
 - c) Latifundio como forma esencial de tenencia de tierra en el campo.
 - d) Continuidad del minifundio, siempre ligado al latifundio.
 - e) Necesidad de importar bienes de producción para mantener la producción de bienes de consumo.
- ↳ Mercado consumidor muy restringido con alta selección en la distribución de la renta.

En esos momentos comienza una fase de desarrollo de la industrialización. Como señalan los autores citados, dicho proceso se realizará importando capital productivo y con una escasa absorción de mano de obra.

De forma simultánea, y siempre siguiendo a Campanario y Richier, el desarrollo de la Banca y el Comercio, junto con el crecimiento de la burocracia estatal provocan un fuerte incremento de la urbanización.

Sin embargo, la naturaleza de este capitalismo periférico lleva a que la industrialización "sustitutiva de importaciones" se realice en función de los grandes centros desarrollados. Aprovechando la existencia de una fuerza de trabajo barata y abundante, se consolida una industria destinada a producir para los grandes centros del control de la reproducción del capital y la esfera alta del mercado interno, pequeña burguesía y aparato del Estado (ARGÜELLO, M, 1.930).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.1. Las distintas intensidades en el proceso de urbanización»

Las características particulares de cada región han marcado un ritmo y unas singularidades específicas de los procesos?

La teoría que fundamenta la teoría de la urbanización en América Latina es la; progresiva urbanización; C

TABLA 1

AMERICA LATINA. PARTICIPACION DE LA POBLACION URBANA Y RURAL EN EL TOTAL (1.950-2.000)

	1.950	1.960	1.970	1.980	1.990	2.000
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	41,0	49,3	57,4	65,4	72,1	76,8
Rural	59,0	50,7	42,6	34,6	27,9	23,2

FUENTE: "Global Report on Human Settlements", tabla 1, O.N.U., 1.986. En:

"Acumulación del capital y estructura territorial en América Latina", en:

Lungo, M

Lo urbano: teoría y métodos.

C.S.U.C.A. San José, 1.989

Las ciudades se convierten en el principal elemento de asentamiento de la población latinoamericana, configurando unos sistemas urbanos caracterizados por un alto nivel de concentración en unas pocas grandes ciudades y la debilidad de los centros urbanos de tamaño medio suficientemente diversificados como para consolidarse como alternativas de localización" (CASTELLS, M, 1.939, p. E75).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TABLA 2

AMÉRICA LATINA - Paises Andinos y Caribe - Evolución de la población urbana y el tiempo de crecimiento por ciudad, 1950-1990. C. PHILLES

CIUDAD	1950	TASA	1960	TASA	1970	TASA	1980	TASA	1990	TASA	2000
Ciudad de México	2967	7.2	5121	7.5	8997	6.7	15032	5.2	22855	3.5	311025
Sao Paulo	2483	7.9	4451	8.0	8027	6.8	13541	4.6	19892	2.9	25796
Rio de Janeiro	2737	6.3	4472	5.8	7074	5.0	10653	3.8	14729	2.8	18961
Buenos Aires	5251	3.1	6925	2.2	8469	1.9	10084	1.3	11445	0.5	12104
Bogotá	633	10.0	1309	11.0	2776	9.7	5493	6.1	8892	3.1	11663
Lima	1091	6.1	1757	6.6	2934	5.9	4682	4.4	6762	3.2	8930
Santiago	1349	4.4	1950	4.8	2889	1.9	3448	1.5	3977	2.6	5036
Caracas	702	9.0	1335	5.8	2111	4.6	3093	3.3	4198	2.4	5209
Beto Horizonte	374	9.7	740	10.0	1543	9.3	2987	6.0	4797	3.4	6471
Guadalajara	471	7.9	847	8.4	1565	7.6	2762	5.9	4392	4.0	6170
Reáfe	660	5.8	1045	5.8	1659	5.1	2516	4.0	3535	3.1	4666
Porto Alegre	436	8.1	792	8.3	1451	12	2502	5.0	3775	3.3	5049
Medellín	469	7.8	835	7.6	1474	6.5	2439	4.7	3601	3.0	4703
La Habana	1198	2.0	1448	2.0	1751	2.2	2139	2.3	2650	2.1	3213
Curitiba	141	15.0	358	15.0	914	13.0	2119	7.8	3772	3.8	5212
Monterrey	366	9.9	729	7.3	1264	6.6	2109	5.4	3260	4.0	4575
El Salvador	401	6.4	661	6.4	1087	5.6	1702	4.3	2443	3.3	3258
Santo Domingo	238	9.4	464	9.3	900	8.4	1661	6.7	2783	5.0	4176
Cali	288	8.3	529	8.0	954	6.8	1606	4.9	2402	3.1	3165
Brasilia	...		142	25.0	510	21.0	1605	11.0	3390	4.3	4853
Fortaleza	263	8.5	487	8.6	906	7.5	1586	5.2	2422	3.5	3270
Montevideo	991	1.8	1175	* 1.1	1312	0.9	1439	0.9	1574	0.7	1687
Bairanquilla	307	5.4	473	6.2	767	5.5	1221	4.5	1775	3.1	2336
San Juan de PJI	489	1.5	564	5.2	858	4.0	1205	2.7	1535	1.2	1731
Guayaquil	258	1.1	461	5.8	730	4.9	1093	4.9	1638	4.4	2370
Córdoba	419	4.0	590	3.3	800	3.1	1051	2.2	1285	1.0	1426
Guatemala	406	3.3	544	3.4	733	3.6	1004	4.1	1425	4.6	2084

FUENTE: O.N.U., POPULATION STATISTICS, N

en:

PRADILLA, E.

Op. cit. 1.983.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Be todos modos, es posible establecer una categorización de los países latinoamericanos en función de su grado de urbanización. Así, Menéndez Castellón (MENENDEZ CASTELLON, R, 1-9SS) diferencia tres grandes grupos:

- a) Los irás urbanizados: Cuba, Chile, Uruguay y Argentina.
- b) El grupo intermedios Panamá, Costa Rica, Brasil, Méjico y Venezuela.
- c) Grupo tercera: el resto.

1.2. Las principales proülemçticas surgidas en el proceso de urbanización acelerada.

La propia naturaleza del desarrollo económico latinoamericano explica las principales problemáticas enfrentadas por las ciudades,

Con la industrialización concentrada en las ciudades y la naturaleza del desarrolla agrario escogido, grandes masas de población se desplazaron desde al campo a la ciudad, dando lugar a la conformación de las enormes conglomeraciones urbanas que hoy conocemos <15,

En las ciudades se plantean problemas no sólo de tipo laboral (inserción deficiente o inexistente en el mercado de trabajo por ejemplar, sino también en el campo de los equipamientos y servicios ce uso colectivo, en el acceso a la vivienda ídado el alte precio que suele presentar este bien en relación con las depauperadas economías de los habitantes de las urbes), en el ámbito medioambiental con procesos de tuerta degradación (E>. A todo ello hay que añadir el deterioro de la vida cotidiana vecinal.

Esta situación se desarrolla frente a la pasividad de la acción estatal que, sin embargo, emprende con mucha mayor eficiencia la puesta en marcha de los medios de circulación material que el capital necesita (puertos, aeropuertos, etc),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La mejora de las condiciones de vida en las ciudades se produce no tanto por el cumplimiento de los planes de urbanismo como por la presión de los movimientos sociales (ARGUELLO, 1.930).

E. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE LOS OCHENTA,

Una vez esbozada la naturaleza de la inserción de Latinoamérica en la economía mundial, no es difícil inferir que el impacto de la crisis económica iniciada en la década de los setenta, y que se manifestará con toda su crudeza en los ochenta, fue de un gran alcance.

A mediados de los años setenta se produce una importante recesión en los países centrales que golpeó con dureza sectores industriales estratégicos (siderurgia, naval, etc). Dicha crisis alcanzó su momento más agudo entre 1.931 y 1.932. La profundidad de la misma obligó a una reestructuración de la economía mundial.

Fradilla resume con acierto los impactos sobre las economías latinoamericanas de esta crisis: parón del patrón de industrialización, internacionalización del capital, reconcentración monopólica en todas las áreas de la actividad económica, agudización de la crisis agrícola, enorme endeudamiento privado y público con la Banca multinacional y local, crecimiento de las importaciones con un alto componente de los medios de consumo inmediato y suntuario, gran fuga de capitales hacia los países imperialistas, aumento del déficit de la balanza de pagos y crecimiento de los procesos inflacionarios (.-PADILLA, E, 1.939).

Amaru Barabana. (Nuevo Diario, Managua 2-9-1.990) esclarece como finalmente el capitalismo central logra superar la crisis trasladándola al marginal, fundamentalmente a través de una serie de mecanismos de crédito y contando, sobre todo en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los últimos años, con el control de los organismos que orientan la dirección del capitalismo periférico, es decir, el Banco Mundial y el F.M.I. Be hecho, América Latina ha pasado a ser exportadora neta de capitales, conformándose el problema de la deuda externa como el exponente por excelencia de la naturaleza de la crisis.

Tal y como escribe José Merino del Río:

"Es en torno a este problema donde más cruda y dramáticamente se reflejan las contradicciones del sistema capitalista mundial: los polos de prosperidad y despilfarro en los centros imperialistas (Estados Unidos, Japón, Europa Occidental) alimentan su insciente riqueza sobre la base de unos intereses de la deuda que hace crecer, en el otro polo, la miseria de los tugurios- favelas, chabolas, villas miserias, cantegriles, callampas" (MERINO BEL RIO, i.98*3, p. 79).

E-1 . Las políticas de a.iuste estructural.

Tanto los gobiernos dictatoriales como las recientes democracias reinstauradas impulsan las llamadas políticas de ajuste estructural para dar "respuesta a la crisis. Estas políticas alentadas por los países centrales, el Banco Mundial y el F.M.I. (3) presentan como ejes básicos CPRADILLA, E, 1.989) s

a) La privatización de las empresas estatales, reduciendo este sector a aquellas ramas que no presenten interés para el capital privado.

b) La penetración del capital privado local y extranjera en la creación y gestión de las condiciones generales de la praducción y el intercambio.

c) Reducción acelerada del gasto público en el sector social.

d) Austeridad salarial, reduciéndose tanto el salario directo como el indirecto.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

e) El desmantelamiento de las conquistas obreras a través de la liquidación de los sindicatos.

Además de lo señalado, se busca la consolidación de un nuevo modelo exportador basado en la introducción de productos agrícolas o agroindustriales no tradicionales, la maquila (ensamblaje intensivo de piezas importadas de las casas centrales o sus filiales y que, finalmente, son exportados como productos finales o intermedios) y el turismo.

Esta política económica encuentra amparo en la emergencia sortada, una desamortización, y los países unidos esta tarde. El análisis hace hincapié en la necesidad de disminuir el tamaño del Estado, afirmando que el mercado actúe por sí mismo. En consecuencia, se busca "aprovechar las ventajas comparativas de cada

Sí; en consecuencia, los efectos de la política económica son más desastrosos. Citemos entre otros;

a) Aumento del desempleo y, en muchas ocasiones, de la inrentabilidad de la economía. De cualquiera de estas maneras, se produce una creciente pérdida del poder adquisitivo de los ingresos que lleva al progresivo empobrecimiento a capas importantes de población.

b) El empobrecimiento de amplios sectores va acompañado del enriquecimiento de otros que se ven beneficiados por las transformaciones económicas en marcha. En definitiva, se asiste a un importante crecimiento de la polarización social.

c) Otra consecuencia de estas políticas es la "destrucción programada de las organizaciones defensivas de las masas encubierta ideológicamente con el manto de la defensa de la planta productiva, el mantenimiento del empleo y la recuperación del crecimiento" (PRADILLA, E, 1.989, p. 51).

d) Al atacar a las políticas redistributivas estatales se produce también la desaparición de los pocos mecanismos de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

mantener sus ritmos de crecimiento pronto alcanzarán un gran tamaño. Gaste!Is cita los casos de Bogotá, Lima, Santiago y Caracas»

c) A un tercer nivel aparecen ciudades de pequeño y mediano tamaño que van tomando un papel creciente en cuanto a la organización territorial. En algunos casos, sus ritmos de crecimiento son mayores que los de las megalópolis. Son, por ejemplo, Salvador, Belo Horizonte, Guayaquil y Medellín.

u5 Los asentamientos rurales. Aún en 1.980 algo más de un tercio de la población latinoamericana vivía en núcleos de menos de 2.000 habitantes.

Este es el panorama válido hasta el momento. Sin embargo, las tendencias más recientes indican algunas leves variaciones. Portes señala como los centros urbanos secundarios, incluyendo ciudades de tamaño infernedlo, han mostrado en un buen número de países unos ritmos de crecimiento mayores a los de las principales metrópolis, pudiéndose hablar de una lenta pero progresiva tendencia al reequilibrio en el sistema de ciudades y una caída en las tasas de primacía (PORTES, A, 1.938),

Este crecimiento de las aglomeraciones intermedias esconde diferentes situaciones. Por un lado, aparecen aquellas ciudades con un dinamismo económico ligado al desarrollo de la economía mundial pero a través de débiles nexos. Un segundo tipo serían aquellas que sirven como refugio a poblaciones rurales que encuentran dificultades para subsistir en los medios de los que provienen. Por último, habría un escaso grupo de ciudades que crecen fuertemente integradas en la economía nacional (ROBERTS, B, 1.939).

Indudablemente, la política de promoción de exportaciones que impulsa la creación de zonas -francas y la implantación de la maquila, así como la producción de artículos agrarios no tradicionales y el desarrollo del turismo, deben estar jugando

y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

un papel importante en el crecimiento de muchas de estas ciudades intermedias (5).

Esto es lo que cabe decir resumidamente en cuanto a los efectos de la reorganización de la economía sobre el sistema de ciudades. Pero, tal y como se señalaba en la introducción, es preciso considerar los efectos de la crisis sobre la estructura social, los "medios de consumo colectivo" (en especial el transporte) y la producción de vivienda.

c.S, 1. El agravamiento de las desigualdades sociales.

Dado que una de las principales consecuencias de las políticas de ajuste ha sido el crecimiento de la polarización social, es preciso detenerse en cuales han sido sus efectos en la estructura socioespacial de las ciudades.

En primer lugar, hay que matizar algún aspecto sobre los cambios en la estructura ocupacional, clave al pasar a analizar las transformaciones en la estructura social. Como señala Portesi

"Si bien es cierto que el empleo informal puede elevarse rápidamente como resultado de la descentralización de las empresas formales, este proceso no crea necesariamente nuevos empleos sino que únicamente los transfiere del sector protegido al desprotegido. Sin embargo, ante la ausencia de tales transferencias, las oportunidades de encontrar nuevos empleos en tiempos de recesión llegar a ser muy limitadas y la competencia entre los trabajadores recién cesanteados lleva los ingresos a niveles inaceptables (FORTES, A, 1.988, p.121) .

Así parece concluirse que más que a una suplantación del sector formal por el informal, se asiste a una expansión o contracción de ambos al mismo tiempo (6) .

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En los últimos años, incluso en los casos en que se produce una caída en la tasa de desempleo, existe un importante deterioro en el poder adquisitivo de los trabajadores. Así ocurre en aquellos países que han conseguido una cierta estabilización de sus economías pero que, al aplicar las políticas de contención salarial inherentes a los planes de ajuste, han aumentado la pobreza de amplias capas de su población (7) .

Se produce entonces una tendencia a la dualización, con un progresivo debilitamiento de la clase media. Esta no tiene porque traducirse necesariamente en una mayor polarización espacial en la ubicación de las clases sociales. De hecho, algunos estudios facogen incluso tendencias contrarias. Por ejemplo, en Montevideo y Bogotá la creciente polarización social carece estarse expresando con una mayor mezcla espacial- Esto ha llevado a afirmaciones como las de Portes que indica que " ; . . .) la proximidad espacial promueve al menos un mínimo de ^{mi-vidá} concimiento . La ocupación de espacios públicos por personas de diferentes clases le da al medio urbano un carácter muy diferente que cuando los mismos espacios son reservados para aquellos dentro ' de una reducida franja de privilegio" (PORTES, A, 1.388, p. 1031.

Sin embargo, este tipo de afirmaciones deben ser especialmente meditadas puesto que normalmente la cercanía espacial es superada por parte de los sectores más privilegiados a través de fuertes medidas de seguridad (vallas, policías privadas, etc) , siendo prácticamente inexistentes los» espacios como aridos (3) .

E.ü.2. El deterioro en los "medios de consumo colectivo".

Para una buena parte de los habitantes de las ciudades latinoamericanas la consecución de los llamados "medios de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

consumo colectivo" plantea la necesidad de emprender movilizaciones.

En una etapa como la de la crisis, de contención del gasto pública y mantenimiento, aún cuando sea con ciertas variaciones, del crecimiento urbano, esta problemática se ha mantenido. De hecho, aunque en la mayoría de los casos se trate de luchas -fragmentadas, la demanda de los mismos ha sido una de las causas básicas de movilización en los últimos años.

A pesar de que la problemática es variada (abastecimiento de agua, luz, falta de equipamientos, etc), nos centraremos dentro de esta categoría en la cuestión del transporte, dado su papel esencial en la organización de la ciudad y su amplio carácter discriminador =r lo social.

La continuada. ausencia de planificación en el crecimiento urbano, no facilita . para nada la adopción de sistemas de transportes que den respuesta a los complejos problemas que en este campo presentan las grandes ciudades. La conformación de una estructura racional de transportes es imposible de llevar adelante sin una fuerte intervención estatal que desarrolle y coordine ampliamente estas infraestructuras.

Por ello, durante esta última, década nos encontramos con un importante agravamiento en el proceso de deterioro del transporte puesto que, a la continuación de la descoordinación y la insuficiencia de los distintos sistemas de desplazamiento colectivos, se han unido la extensión del uso del automóvil privado , el crecimiento del número de horas que millones de trabajadores utilizan para acudir desde su residencia al trabajo (9) y el alza continuado en las tarifas.

Como consecuencia de esta situación, se han acentuada las problemas de contaminación ambiental que, en algunos lugares (caso de México, -por ejemplo) han alcanzado niveles alarmantes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2.1.3. La vivienda: ¿lujo o necesidad social?.

En las ciudades latinoamericanas contemporáneas, la consecución de una vivienda digna pareciera haberse convertido más en un lujo destinado a escasos grupos de población privilegiada que en una necesidad mínima a la que toda persona debe tener acceso.

Con la crisis, crecientes capas de población se han visto obligadas a improvisar la construcción de sus propias viviendas en unas condiciones lamentables. El Estado, en una -Fase de contracción ha sido incapaz de dar respuesta a la creciente demanda (cuando se planteaba asta como objetivo) .

Este crecimiento espontáneo no sólo conlleva la ocupación de los terrenos de peor calidad y, en muchos casos, más peligrosos (por algo las catástrofes suelen afectar con mayor intensidad a los más pobres) , sino también la dificultad de hacer llegar las infraestructuras más imprescindibles y el alejamiento de los centros de trabajo.

En definitiva, es a través de la Vivienda como se consume de forma quizás más acusada la tendencia a la segregación social. Como expresión espacial de esa dualización a la que se hacía referencia, junto a estos barrios intradotados y de viviendas de prácticamente nula habitabilidad, surgen con insolente arrogancia lujosos conjuntos residenciales donde no faltan los últimos adelantos técnicos y, cada día más armados, varios policías de seguridad.

Ante la magnitud del problema, se han venido ensayando diversas soluciones, siendo una de las que cuenta con mayores defensores la de la autoconstrucción. Sin embargo, y aunque este no es el espacio para emprender una amplia discusión sobre esta cuestión, cuando se emprenden este tipo de políti-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

cas debe valorarse muy detenidamente en que condiciones se hace puesto que:

"(...) 'el vale la pena construir' debe ser entendido en cuanto alternativa altamente explotadora. Logra realizarla quién dispone de energía -física para duplicar la jornada de trabajo varios días por semana a -fin de conseguir una extra que permita realizar paulatinamente la obra. Logra realizarla quién disminuye los gastos básicos, inclusive los de alimentación, y quién dispone de brazos en la -familia , también sometidos a estos procesos. Para los autoconstruicóres, además de los e-ñormes sacrificios, surge una vivienda desprovista de serviesos básicos, generalmente en lotificaciones clandestinas, de pésima calidad Habitacinal y, en la mayoría de las veces lejos del local de empleo" íKGMAPICK, L Y BONDUKI, N, 1.937, a.5m.

2.3. La importancia de los movimientos sociales

Ante esta situación, los habitantes de las ciudades se han continuado organizando, bien como Larza de trabajo que trata -de enfrentar el deterioro progresivo de sus condiciones laborales o también desde los barrios, demandando los llamados "medios de consumo colectivo" o la obtención de mejores soluciones habitacionales.

El ataque durante estos años al movimiento sindical ha sido implacatale, activándose todo tipo de estraíegias destinadas a conseguir el progresivo debilitamiento de las organizaciones de trabajadores. Este hecho, unido a las propias dificultades internas de muchas -de ellas y a las grandes trabas que se encuentran en los nueves centros productivos para -desarrollar la actividad sindical, convierten la reciente etapa histórica en un momento delicado en la mayoría de los países.



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

De acuerdo a las condiciones particulares que cada área presenta, en los barrios surge toda una heterogénea gama de diferentes movimientos. La mayoría de estas movilizaciones van orientadas a conseguir la satisfacción de alguna carencia en cuanto a los llamados "medios de consumo colectivo". El carácter puntual y local de los mismos impide la estructuración de núcleos de organización más estables y coordinados entre sí.

En numerosas ocasiones, aparecen movimientos sociales con nuevas demandas vinculadas, por ejemplo, a problemáticas medioambientales o incluso para la autcorganización buscando la puesta en marcha de servicios que los organismos estatales no prestan,

Por ello cobra especial interés la diferenciación entre movimientos coyunturales y estructurales para señalar la diferencia entre las movilizaciones producidas como efecto de una dinámica histórica muy concreta y específica en el tiempo,, de aquellas otras vinculadas a los ciclos económica-políticos a largo plazo. Únicamente en la medida en que los movimientos más particulares se vinculen a los de corte más estructural, será posible avanzar hacia transformaciones de mayor contenido (LUNSO, M, 1.953;,,

En ese sentido son de un gran interés experiencias recientes como las del P.T» brasileño. puesto, que tal y como (ser. fia Gctavio Ianni;

"Entonces el problema es de que un partido, como el P.T. por ejemplo, si se mantiene en contacto, acompañando los movimientos, si se impregna, si se abre a los movimientos y es capaz no solamente de estar con ellos sino de enriquecerse, de fertilizarse con la creatividad de los movimientos, seguramente su capacidad de lucha —aunque se piense solamente en términos parlamentarios— será mucho mayor, porque se trata de un partido que se torna más creativo por las miles de propuestas alternativas nuevas que los movimientos presentan conti-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

"asmante -clara que en diferentes niveles, en diferentes contextos- para la resolución de los problemas sociales" (IANNI, O, 1.890, p.31).

Pero estas situaciones, en la mayoría de las ocasiones, no se producen, tanto porque desde los movimientos se detectan intentos de manipulación por parte de los partidos o por la naturaleza de la movilización que se muestra contraria a la búsqueda de una transformación social en profundidad.

Por ello, y haciendo hincapié en la composición de clase social (10), es preciso iniciar análisis que traten de comprender cual es la relación de estos movimientos con el resto del vecindario y con el poder, incluso, que aborden las características de su propia organización interna. Estudiando estas redes sociales, a partir de las cuales se conforman las asociaciones, es posible avanzar en qué condiciones se puede esperar la progresiva consolidación de movimientos de tipo transformador (11).

No debería ser preciso insistir más en la idea de que, únicamente en la medida en que los habitantes de estas grandes ciudades perciban como imprescindible su impulso y participación para superar la tremenda realidad urbana latinoamericana, las luchas que buscan su transformación tendrán éxito.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

4. NOTAS.

U) Como señala Fernández (FERNANDEZ, M, 1.979) el incremento de la composición orgánica del capital supone la disminución de la fuerza de trabajo necesaria para producir el mismo o incluso mayor volumen de productos. Por lo tanto, en el medio agrario se produce la expulsión de mano de obra que acude a la ciudad donde la dinámica de producción capitalista, al crear nuevas necesidades sociales, nuevos productos y nuevos servicios, demanda fuerza de trabajo. Sin embargo, esos procesos de rechazo y absorción no suelen ir equilibrados y se crea así una superpoblación flotante que busca su supervivencia en las actividades más diversas.

*c5 Esta es cada vez más un elemento clave, puesto que la progresiva internacionalización del capital ha permitida a los países centrales transferir buena parte de los costos ecológicos hacia los periféricos CLEFF, E, 1,9395 .

(35 Mientras tanto estos organismos, que "aprietan las tuercas" al Tercer Mundo despilfarran, tal y como hace el Banco Mundial, cientos de millones de dolares anuales en gastos suntuarios. Precisamente, a costa de aquellos sectores más desfavorecidos (La República. San José, 10-10-90) .

(4) Como hecho, muchos de estos ajustes que ya han costado un número importante de victimas en diversos países latinoamericanos (Argentina, Venezuela, etc.) . Unicamente con la fuerza del ejército y la policía pueden sacarse adelante políticas que están condenando al hambre a importantes masas de población.

Uno de los casos más recientes es el peruano (agosto 1.990) donde sólo la presencia de los carros artillados y los helicópteros pudieron frenar la rebelión popular (FLORES, M, 1.990) .

(5) Así parece confirmarlo, por ejemplo, el gran crecimiento de Bella Unión y Artigas en el centro de una nueva zona agrícola exportadora o Maldonado y Punta del Este, ciudades de carácter turístico, todas ellas en Uruguay (PORTES, A, 1.933).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ib) Portes entiende el concepto de informalidad "(...) definido como la suma total de las actividades que producen ingresos a las que se incorporan los miembros de una familia, excluyendo los ingresos provenientes de empleos contractuales y legalmente reg.lados" (PORTES, A, 1.933).'

(7) Además, la contención salarial se combina con el progresivo desmantelamiento del Estado, lo que significa la reducción de las prestaciones sociales redistributivas que este venia otorgando,

€31 En el caso de aquellos sectores de clase media que se ven obligados a fijar su residencia en los mismos espacios que los pobladores más pobres, si es posible pensar en la emergencia de relaciones sociales que, a largo plazo, puedan favorecer la consolidación de nuevas alianzas de clase.

(9) Así, por ejemplo, en Sao Paulo;

"Elemento básico para que la mano de obra pueda, vender su fuerza de t-abajo, el transporte de masas representa un enorme desgaste para millones de personas que, entre las horas de trabajo y las de traslado, gastan 13, 14 o hasta 16 horas por día". (Ruk'ARICK, L V BCUNDUKI, N, i.337, p.53) ,

;C) Sue, por supuesto, va más allá de la mera inserción del trabajador en un lugar u otro del aparato productivo. Es esencial el estudio de elementos como los ideológicos o de acceso al consumo, entre otros.

(i¿) Así al menos lo estamos intentando hacer en distintas investigaciones (iniciadas ya en Bogotá, Caracas, Salvador de Bahía y Buenos Aires), impulsadas desde la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y en coordinación tanto con la Universidad del País Vasco como con distintos centros de investigación de estas ciudades.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

5. BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR, H

"El movimiento contra el alza de las tarifas eléctricas:
un modelo de organización popular"

APORTES. NS 19. San José, 1.934. Pp. 30-40.

ARGUELLO, M

"Reordenamiento espacial y movimiento social urbano"

RFY ISTA GEOGRAFICA DE j AMERITA CENTRAL. N2 U/13. San
José, 1.980. Pp. 13-43.

- CAMPANARIO, P Y RICHTER, P

"La superpoblación capitalista en América Central", ens

DIERCKXSENS, W Y FERNANDEZ, M.E.

Economía y población..

EDUCA. San José, 1.979. Pp. 307-345.

- CARVAJAL, M Y GOODWIN, W.R.

"Mercado de vivienda y tierras", en;

CARVAJAL, m.

Políticas de crecimiento urbano. La experiencia ce Cesta
Rica.

San José, 1=377,

- CASTELLS, H, BORJA, J Y BELIL, M.

"Descentralización y gestión urbana", en;

LUN3D, M (como) .

Lo urbano: teoría v métodos.

educa. San José, 1.939. Pp. 251-307.

- DISECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS.

Costa Rica. Cálculo de Población por provincia, ___ cantón y
distrito al 15 de iullg de /, 939,

San José, febrero 1.990.

- DONATO, E.

"La crisis, el Estado y los sectores populares", en:

Costa Rica. Crisis v Desafíos.

DEI. San José, 1.9S9. Pp. 57-63.

- FERNANDEZ, M.

"Dinámica del capital y movimiento pobtacional", en:

DIERCKXSENS, W Y FENANDEZ, M.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Economía y población,

EDUCA. San José, 1.979. Pp. 225-276.

- FLORES, M

"Fujimori gobierna con el ejército y el F.M.I."

PENSAMIENTO PROPIO. NS 74. Managua, septiembre 1.990. Pp. 4-0.

- GARNIER, L.

"Crisis, desarrollo y democracia en Costa Rica", en:

Costa Rica. Crisis v Desafíos,

DEI. San José, 1.989. Pp. 29-45.

- IANNI, O.

Entrevista.

APORTES. NO 69. San José, agosto 1.990. Pp. 30-32.

- KOWARICK, L Y BOUNBUKY, D.

"Sao Paulo, espacio urbano y espacio político: del populismo a la redemocratización".

ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS» NS 44. San José, mayo/agosto 1.937. Pp. 45-61,

- LEFF, E.

"Estudios sobre ecología y capital".

ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS. **NS** 49. San José, enero/abril 1.939. Pp. 49-73.

- LUNGO, M.

. "Movimientos y organizaciones urbanas", sns

LUNGO, M

Lo urbano: teoría v métodos.

EDUCA. San José, 1.939. Pp. 229-249.

. "Tendencias del proceso de urbanización en Centroamérica en los 30".

Conferencia Internacional "Change and Quality Instead of Growth and Quantity in Urban and Regional Development".

Dinamarca. Mayo, 1.990.

- MARIN, R

"La nueva derecha en Ceníoamérica".

APORTES. N9 69. San José, agosto 1.990. Pp. 33-34.

- MENENDEZ CASTELLON, R.

El proceso de la revolución demográfica en Cuba.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- CEDEM. La Habana, 1.98b.
- MERINO DEL RIO, J.
"La deuda externa: pagar o vivir", en:
Costa Rica. Crisis v Desafíos.
DEI. San José, 1.989. Fp. 79-88.
- O.P.A.M.
Plan Metropolitano,
San José, 1.988.
- PORRAS THAMES, A.
Migraciones internas y procesos de urbanización en Costa Rica a.950-1.973) :
- CEUR. Buenos Aires, 1.979.
- PORTES, A.
"La urbanización de América Latina en los años de crisis", en:
LOMBARDI, M Y VEISA, D (eds),
Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana
- CIE3U. Montevideo, 1.988. Pp. 81-134,
• "El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional", en:
LUNSO, M (comp)
Lo urbano; teoría y métodos
EDUCA. San José, 1,939, Pp. 69-94,
- PRADILLO, E
"Acumulación del capital y estructura territorial en América Latina", en:
LUNSO, M
Lo urbano; teoría y métodos,
EDUCA. San José, 1.939. Pp. 31-67.
- ROBERTS, B
Urbanization, Migration and Development •
Department of Sociology. University of Texas at Austin
Paper. N2 89-13. Diciembre, 1.989.
- ROJAS, M
"El proceso democrático en Costa Rica", en:
Costa Rica, La democracia inconclusa,.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

DEI. San José, 1.939. F'p. 15-67.

- SARAVI, T.

"América Latina en las noventa".

APORTES. NQ 69. San José, agosto 1.990. Pp. 19-22.

- TIMOSSO, G.

Centroamérica. Deuda externa v a. itiste estructural

DEI. San José, 1.939.

- TORRES RIVAS, E.

El sistema político y la transición a la democracia **eil**

Centroamérica.

F.L.A.C.S.O. NQ 30. Abril, 1.990. San José.

- TREJOS, J.D.

"El sector in-formal urbano en Costa Rica: evidencias e interrogantes", en:

MENJIVAR, R Y PEREZ, J.P.

Informalidad urbana en Cetr camérica .

F.L.A.C.S.O. Guatemala, 1.939. Pp. 19-58.

- TREJOS, M.E. Y PEREZ, M.

"Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural."

ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS- NQ 52. Enero/abril, 1.990. San José. Pp. 53-33.

- VALVERDE, M.

"Crisis y políticas sociales en Centroamérica en los 80"

Coferencia dictada en el I.I.S.. San José, 7-9-90.

-VALVERDE, J.M., DOMATO, E, Y RIVERA, R.

"Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia", en s

Costa Riua. La democracia inconclusa

DEi. San José, 1.989. Pp. 69-86.

- VARGAS, C Y CARVAJAL, G.

"El surgimiento de un espacio urbano metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1.950-1.980".

FERNANDEZ, R Y LUNGO, M (comps)

La estructuración de las capitales centroamericanas

EDUCA. San José, 1.938. Pp. 183-223.

- VILLASUSG, J.M.

ag

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

"Debate actual sobre el desarrollo latinoamericano", en
Curso de actualización; Debate teóricO actual de las
problemas socic-económicos centroamericanos

San José, 1S-10-90.

- ZUMBADO, F Y B. NEIHAUSER, L.

"Proceso de producción", en:

CARVAJAL, M edllor> .

Políticas de crecimiento urbano. La experiencia js Costa
Rica.

San José, 1.977.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TÍTULO DE LA PONENCIA: LA NUEVA LEY DE REFORMA DEL RÉGIMEN
URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO:
SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA DE
VIVIENDA

AREA TEMÁTICA: 5

AUTOR: M[§] TERESA FERNANDEZ DE LIENCRES CEREZUELA

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN
2. ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES
 - 2.1. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO
 - 2.2. FOMENTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO
 - 2.3. POSIBILIDAD DE CALIFICAR DESDE EL PLANEAMIENTO
SUELO PARA V.P.O.
 - 2.4. NUEVOS SUPUESTOS EXPROPIATORIOS
 - 2.5. FACULTAD DE SUBROGACION DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS
 - 2.6. REGISTRO DE SOLARES Y TERRENOS SIN URBANIZAR
 - 2.7. OTRAS INSTITUCIONES
3. CONCLUSIÓN

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO DE LA PONENCIA: LA NUEVA LEY DE REFORMA DEL RÉGIMEN
URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL
SUELO : SU INCIDENCIA EN LA
POLÍTICA DE VIVIENDA

AREA TEMÁTICA: 5

AUTOR: m TERESA FERNANDEZ DE LIENCRES CEREZUELA

El presente trabajo se centra en el estudio de la Ley 8/1990 de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo, con especial atención al conjunto de fórmulas de intervención recogidas por ella (derechos de tanteo y retracto, Patrimonio Municipal de Suelo, Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar ...) a partir de los cuales puede "diseñarse políticas de suelo y vivienda.

Esta Ley sitúa a la Administración Local ante el reto de actuar activamente en el mercado inmobiliario mediante la utilización de los instrumentos analizados y , de esta forma, dirigir y controlar el desarrollo urbano de su territorio y hacer posible la satisfacción del derecho a .la vivienda digna recogido en el artículo 47 de la Constitución Española.

The:present report is focused on the analysis of the 1990's Reformed Land Act. A special emphasis is given to the different proceedings in it, such as Preamtion Right, Municipal Land Bank, Vacant Land Register ...

All these mechanisms can be, in turn, the starting point for Land and Housing Policies. Consequently, the Reform brings the Local Government to work actively on the real state market by using the means provided in it.In "this way, the Authorities will be able to control and lead their local urban development and, moreover, to satisfy the right to respectable housing stated in the article number 47 of the Spanish Constitution.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. INTRODUCCION

El incremento continuado de los precios de la vivienda no ha dejado de ser noticia desde 1986. Las causas de esta crisis de la vivienda son múltiples y están interrelacionadas entre sí. Pero si partimos del elemento clave que la produce, que es el alto coste de su producción, podríamos reducirla a tres :

- el elevado coste del suelo necesario para la construcción
- la baja tecnificación de la construcción y
- el elevado coste del dinero al tener que recurrir a instituciones financieras.

En este contexto y a la vista de la evolución reciente del mercado inmobiliario, que ha hecho ilusoria para muchos la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, se hacía cada vez más urgente la intervención de los poderes públicos promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Esta preocupación ha llegado hasta el legislador y así, el Prea'mbulo de la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se inicia señalando que

" El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de serias preocupaciones para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación . "

El espíritu de la Ley de Reforma es el de instaurar un nuevo marco legal que permita ejecutar una Nueva Política de Suelo capaz de ir resolviendo los nuevos problemas que plantea el proceso de construcción de nuestras ciudades y, en especial, la producción de vivienda.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En la Ley de Reforma se reconoce de manera novedosa la necesidad de que el Planeamiento se convierta en un instrumento eficaz de la política de vivienda. Se pone especial énfasis en regular la ejecución del Planeamiento en el tiempo previsto, estableciendo con precisión las sucesivas fases de su desarrollo, los derechos adquiridos en cada fase (derecho a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación) con su correspondiente valoración económica y las penalizaciones que pueden derivarse del incumplimiento de los plazos.

Este sistema de correspondencia se apoya en un repertorio de atribuciones del aprovechamiento urbanístico y en sus correspondientes valores en metálico, a efectos de compensaciones o de expropiaciones. Ello implica la necesidad de disponer de un sistema de valoración claro y preciso, que se organiza en torno a las áreas de reparto de cargas y beneficios.

Otras novedades introducidas por la Ley son : la creación del Registro de Transferencias de Aprovechamiento; ciertas precisiones para la obtención de terrenos destinados a los sistemas generales y dotaciones locales; forma para calcular el valor de un terreno sujeto a ordenación; y la determinación del justiprecio en las expropiaciones en función del valor urbanístico.

Por último, la Ley 8/1990 también propone un conjunto de fórmulas de intervención a partir de las cuales pueden diseñarse políticas de suelo y de vivienda adaptadas a las necesidades de cada municipio, que a continuación pasamos a concretar.

2. ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES

2.1. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO

El Preámbulo de la Ley 8/1990 afirma que su implantación responde al propósito fundamental de " dar cobertura a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones urbanísticas pueda facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en el mercado de suelo ".

El artículo 80 señala los siguientes fines de esta figura:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

"garantizar el cumplimiento de la programación del planeamiento, incrementar el Patrimonio Público de Suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquel".

Con esta institución se pretende lograr la transparencia del mercado inmobiliario, efecto que se consigue en la medida en que el Ayuntamiento correspondiente puede quedarse con el terreno o la vivienda incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, abonando el precio declarado en la transmisión y acercando así los precios de venta "formales" y los "reales". Asimismo, permite obtener a la Administración un incremento de su patrimonio de suelo y vivienda.

Cuando los derechos de adquisición preferente se atribuyen respecto de las transmisiones onerosas de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, la finalidad perseguida es "garantizar el cumplimiento efectivo de las limitaciones sobre precios máximos de venta" (art.96) de dichas viviendas, evitando que los adjudicatarios se lucren injustificadamente.

Por último del párrafo 42 del artículo 96.se deduce que el derecho de tanteo y retracto facilitará la ejecución de las "áreas de rehabilitación integrada".

Pueden ser objeto de los derechos de tanteo y retracto los siguientes inmuebles:

- Terrenos sin edificar, tengan o no la condición de solares. Esto parece ser el supuesto más normal.
- Terrenos con edificación que no agote el aprovechamiento permitido por el Plan.
- Terrenos con edificación en construcción, ruinosos o disconformes con la ordenación aplicable.
- Viviendas en construcción o construidas, siempre que el transmitente hubiera adquirido del promotor y no hubiese transcurrido un año desde la terminación del edificio, en su caso.
- Toda clase de fincas, incluso las edificadas conforme a la ordenación aplicable, si el ámbito delimitado hubiere sido previamente declarado, en todo o en parte, "área de rehabilitación integrada".

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

El artículo 91 precisa la documentación que habra' que aportar: a) Memoria justificativa, ya que debe tratarse de un acto motivado; b) Plano delimitador, acompañado de una relación detallada de las calles o sectores comprendidos y c) Relación de propietarios y bienes concretos afectados.

En lo relativo a la tramitación se dan tres opciones:

- Que la delimitación se establezca en el Plan General
- Que se incluya en la revisión del Programa de Actuación
- Que se tramite con independencia, en cuyo caso se seguirá el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Una vez adoptado el acuerdo de delimitación, el Ayuntamiento debe remitir al Registro de la Propiedad la documentación exigida, para que tenga efectos "erga omnes".

Son obligaciones del propietario las siguientes:

- Manifestar formalmente al Ayuntamiento su propósito de enajenar, con expresión del precio, forma de pago y condiciones esenciales.
- Repetir esta manifestación si transcurren cuatro meses sin que haya tenido lugar la enajenación o si se modifican las condiciones.
- Comunicar al Ayuntamiento la transmisión efectuada mediante entrega de copia de la escritura o documento en que se formalice.

Cabe señalar como derechos del Ayuntamiento:

- Derecho de tanteo, en el plazo de 60 días, a contar desde el siguiente a la fecha de la notificación. Su ejercicio supone la aceptación pura y simple del precio y de las demás condiciones establecidas por el propietario en su anuncio.
- Derecho de retracto, en los cuatro casos enumerados a continuación:
 - Cuando el propietario no hubiese hecho la notificación al Ayuntamiento o ésta fuese defectuosa
 - Cuando se haya realizado la transmisión por un precio inferior o en condiciones menos onerosas a los consignados en el anuncio
 - Cuando la transmisión haya tenido lugar después de haber transcurrido cuatro meses desde que se hizo el anuncio
 - Cuando la transmisión se realice antes de que transcurran los 60 días de que dispone el Ayuntamiento para ejercitar el derecho de de tanteo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Todos los artículos del Título V (arts. 90-97) que regulan los derechos de tanteo y retracto tienen carácter de derecho supletorio, aplicable sólo en defecto de legislación autonómica específica.

Es esta una importante novedad de la Ley 8/1990, pero es dudosa la operatividad de un sistema tan complicada e incómodo para ambas partes. Máxime cuando la Ley permite un procedimiento más enérgico, menos costoso y de probada eficacia, cual es la expropiación forzosa.

2.2. FOMENTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

Con la Ley de Reforma de 1990 se mantienen las finalidades originarias de esta institución ya recogida en la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956: propiciar una intervención significativa de los Ayuntamientos en el mercado de suelo urbanizable y edificable; y facilitar la gestión urbanizadora de los mismos.

Los bienes que integran el Patrimonio municipal de Suelo están enumerados en el artículo 98 y son los siguientes:

- Los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento como suelo urbano o urbanizable programado
- Los obtenidos como consecuencia de cesiones
- Los adquiridos por "expropiaciones urbanísticas de cualquier clase"
- Los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquieran con dicha finalidad.

La adquisición por expropiación de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable con destino al Patrimonio Municipal de Suelo se sujeta al requisito de que, por alguno de los procedimientos señalados en la Ley (Plan General, Revisión de sus Programas o delimitación de unidades de ejecución), se hubieran reservado para posible incorporación a aquel (art.99).

En lo relativo al destino de los bienes integrantes del Patrimonio el artículo 98 establece que " deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planea-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

miento urbanístico". Si por la calificación urbanística concreta no pudiera destinarse el terreno en cuestión a estos fines , se impondrá la enajenación en pública subasta. Cabe asimismo, la adjudicación directa y la cesión gratuita o por precio inferior a su coste en determinados supuestos (para edificios públicos, para construcción de V.P.O. . . .).

Las novedades más importantes introducidas por la Ley 8/1990 en relación a esta figura son:

- Aumento del porcentaje de terrenos edificables de cesión obligatoria, que pasa del 10% al 15% (art.16.1).
- Habilitación de un nuevo procedimiento de adquisición forzosa de terrenos mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (Tit. V) .
- Posibilidad de acudir a la expropiación de suelo no urbanizable.
- Vinculación de los bienes a ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (art.98.3).

Dentro de este Título VI encontramos una jerarquización de los preceptos en lo relativo a su aplicación. El artículo 98 y el párrafo 12 del artículo 99 tienen carácter de legislación básica. El artículo 100 es de aplicación plena y los artículos 99, pfo.22 y 101 son de aplicación supletoria.

El Patrimonio Municipal de Suelo ha tenido escasa operatividad por la penuria endémica de las Haciendas Locales. El legislador de 1990, consciente de que éste es un instrumento clave para la regulación del mercado del suelo y, en especial, para garantizar la construcción de viviendas de protección pública y la implantación de otros usos de interés social, configura la inclusión de un terreno en el Patrimonio Municipal de Suelo como causa legitimadora de la expropiación y permite aplicar este instituto incluso sobre suelo no urbanizable, que no esté sujeto a especial protección, para constituir reservas destinadas a su posterior incorporación al proceso de urbanización.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Si el artículo 98 se interpreta al pie de la letra, restringe extraordinariamente la funcionalidad de esta figura, dejándola reducida a un puro instrumento de los planes de construcción de viviendas de protección pública. Por eso, entendemos que una interpretación elástica de la expresión " otros usos de interés social " podría restablecer el equilibrio entre la rigidez de la interpretación literal y los principios proclamados en el Preámbulo y en el artículo 90.1.

2.3. POSIBILIDAD DE CALIFICAR DESDE EL PLANEAMIENTO SUELO PARA V.P.O.

El artículo 98 establece que los bienes que integran el Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

La Ley 8/1990 introduce como una nueva fórmula de actuación esta posibilidad de calificar suelo para viviendas de protección oficial, como un uso más de los que habitualmente maneja el planeamiento. Con ello cubre una laguna jurídica que ha hecho fracasar en buena medida, dentro de algunos planes de ordenación, la política de vivienda.

Esta posibilidad está no sólo contemplada sino incluso regulada en cuanto a su incidencia en el cálculo del aprovechamiento tipo, al asignársele un coeficiente de ponderación específico. La Ley también la contempla al regular el derecho de reversión.

Esta calificación es causa expropiatoria.

2.4. NUEVOS SUPUESTOS EXPROPIATORIOS

En el párrafo 12 del artículo 78 se enumeran las causas de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad que se reducen a dos: inobservancia de los plazos y parcelación ilegal en suelo urbanizable no "programado o no urbanizable.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Si la expropiación se acuerda por inobservancia de plazos puede ser sustituida por el régimen de la venta forzosa, lo que parece apuntar hacia una preferencia de éste régimen sobre la expropiación.

En los supuestos de parcelación ilegal se deducirá' del justiprecio el importe de la multa que se imponga.

El párrafo 2° enumera otras causas de expropiación que son las siguientes:

- Cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente
- Para la ejecución en suelo urbano de los sistemas generales, así como de las dotaciones locales no incluidas en unidades de ejecución cuando no se obtengan mediante las transferencias de aprovechamientos
- Para la obtención anticipada de suelo destinado a sistemas generales en suelo urbanizable
- Para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo u otros Patrimonios Públicas de Suelo
- Para la obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas de protección pública así como a otros usos de interés social
- En los demás supuestos legalmente previstos.

Se equipara el sistema de expropiación a los otros dos sistemas de actuación, levantando la subsidiariedad en que se encontraba en la Ley de 1975.

El artículo 81 establece que el justiprecio de los terrenos que se expropian tiene que ser calculado a partir del valor legal que les corresponda en función de los "derechos de contenido urbanístico" que se hayan incorporado al patrimonio del expropiado, con las agregaciones o deducciones que se señalan en los artículos siguientes.

El artículo 78 se califica como de aplicación plena al igual que los artículos 81 a 85. Los dos restantes (79 y 80) son de aplicación supletoria.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La Ley de Reforma persigue con esta regulación de los supuestos expropiatorios, de una parte, garantizar la ejecución del planeamiento en lo referente a la obtención de sistemas generales y dotaciones locales, al fomento del Patrimonio Municipal de Suelo y de la construcción de viviendas de protección pública. Y de otra, con la figura de la expropiación-sanción se pretende penalizar el incumplimiento de los plazos señalados para la urbanización y edificación de los terrenos y la inobservancia de los deberes básicos establecidos en ella. Asimismo, se faculta a la Administración a llevar a cabo actuaciones de carácter ejemplificador.

Finalmente, la Ley 8/1990 al establecer la aplicación de los criterios de valoración contenidos en la normativa urbanística a todas las expropiaciones de suelo, pretende impedir que, como ocurre actualmente, sea posible la aplicación de distintos criterios de valoración al suelo dependiendo de la normativa de aplicación.

2.5. FACULTAD DE SUBROGACION DE LA COMUNIDADES AUTONOMAS

Se reconoce a las Comunidades Autónomas, si los Ayuntamientos respectivos no ejercitaran las potestades de expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa, la facultad de subrogarse en el ejercicio de la potestad subrogatoria, en los casos en que ésta deba ser ejercitada por incumplimiento de los deberes urbanísticos. La subrogación podrá tener lugar a partir de un año desde que se produjo el incumplimiento, sin que el Ayuntamiento llegase a adoptar las medidas oportunas. Este plazo para adoptar dichas medidas es de 4 años.

El único requisito formal exigida es la previa comunicación al Ayuntamiento respectivo.

Este artículo 77 se califica en la Disposición Final 13 como legislación básica, por lo que es directamente aplicable, sin perjuicio de que pueda ser desarrollado legislativamente por las Comunidades Autónomas.

Esta figura responde al propósito fundamental recogido en el Preámbulo de la Ley 8/1990 de " dar cobertura a una serie de ins-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

trumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones urbanísticas puede facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en el mercado de suelo ".

Las Comunidades Autónomas deben garantizar el ciclo completo de ejecución del planeamiento, colaborando con los Ayuntamientos con menores medios de control y de impulsión de su desarrollo y adoptando, en su caso, las medidas oportunas cuando la Entidad municipal no las haya adoptado.

2.6. REGISTRO DE SOLARES Y TERRENOS SIN URBANIZAR

Con esta figura se pretende tener conocimiento de los Solares y Terrenos sin edificar que han de ser objeto de venta forzosa en los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos, cuando no se procede a la expropiación de los mismos. Persigue luchar contra la retención del suelo.

Los efectos de la inclusión en el Registro de un terreno (sea o no solar) derivada del incumplimiento por su propietario de deberes urbanísticos vinculados al proceso urbanizador y edificatorio, son distintos de los establecidos en la legislación anterior, ya que determina la imposibilidad para dicho propietario de iniciar o proseguir el expresado proceso.

En lo referente a los municipios obligados a llevarlo, la Disposición Adicional de la Ley 8/1990 establece que en los Municipios en que es aplicable íntegramente la nueva Ley debe crearse el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar o adaptarse el Registro de Solares existente en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley.

En los restantes Municipios su creación o adaptación será potestativa, salvo que la legislación urbanística disponga lo contrario. En los Municipios que no dispongan de este Registro, la única medida de reacción frente al incumplimiento será la expropiación, salvo que la legislación urbanística regule un procedimiento para instrumentar la venta forzosa que no descansa en este Registro.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La inclusión en el Registro podra' venir motivada por alguna de las siguientes causas:

- Falta de solicitud de la licencia de edificación en los plazos establecidos, previa conversión, en su caso, de la parcela en solar o garantizándose la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación
- Falta de adquisición del derecho a edificar por causa imputable al titular del terreno
- Caducidad de la licencia
- Transcurso del plazo para adquirir el derecho a edificar cuando se concluyó una edificación que, por no contar con licencia y ser incompatible con el planeamiento, ha de demolerse
- Solicitud de licencia, posteriormente anulada, no habiendo adquirido el propietario el derecho al aprovechamiento urbanístico al tiempo de aquella solicitud
- Incumplimiento por el adjudicatario de terrenos en virtud del concurso del artículo 64.1, de los plazos para urbanizar y edificar fijados en la correspondiente convocatoria.

La Disposición Adicional 102 define el conjunto de actos y situaciones susceptibles de la publicidad registral y la instrumentalización técnica de la inscripción de los proyectos redistributivos de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento.

La inclusión de un terreno sin urbanizar o sin edificar en el Registro exige la previa declaración administrativa de incumplimiento de esos deberes. Una vez que la Administración opta por la venta forzosa, hay que inscribir el terreno en el Registro, congelándose la situación existente en tal momento, en el doble sentido de que se impide al propietario ejercer la actividad urbanizadora o edificatoria, y de que se determina el valor de los terrenos teniendo en cuenta el grado de consolidación de facultades urbanísticas alcanzado en tal momento.

Desde la inclusión del inmueble en el Registro no debe transcurrir más de un año. hasta que se convoque el concurso de enajenación forzosa, en el que debe obligarse al adjudicatario a realizar

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

la obra urbanizadora, en su caso, y la edificatoria en un plazo determinado.

Este Registro contribuye a clarificar el estado de urbanización o edificación de los terrenos y, en consecuencia, un mayor control de la ejecución del planeamiento, pero exige un importante seguimiento por parte de la Administración, tanto Local como Autonómica, de los programas de los planes.

2.7. OTRAS INSTITUCIONES

La Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo recoge otras figuras que inciden indirectamente en el diseño de las políticas de suelo y vivienda. Mencionaremos únicamente las más importantes:

El Derecho de Reversión. El reconocimiento de este derecho es una novedad de la Ley 8/1990 que permite al primitivo propietario recuperar la propiedad de los inmuebles cuando no estén destinados al fin que motivó la expropiación.

El artículo 75 limita este derecho en los tres supuestos que contempla:

- Terrenos expropiados para dotaciones públicas: se niega la reversión si se produce un simple cambio de destino para dedicarlos a otro uso igualmente dotacional.
- Cuando el uso dotacional que motivó la expropiación fue efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.
- Expropiaciones motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos: no se suprime el derecho de reversión sino que se condiciona su ejercicio al transcurso de unos plazos dilatorios.

Derechos de Realojamiento y de Retorno. Aparecen con esta Ley por primera vez en la legislación urbanística. Con estas figuras se pretende proteger a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual y que hayan de ser desalojados como consecuencia de la ejecución de actuaciones urbanísticas. Se pueden distinguir tres supuestos:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- Actuaciones expropiatorias, sean o no sistemáticas. En toda actuación expropiatoria se reconoce a los expresados ocupantes el derecho de realojo, a instrumentar mediante la puesta a disposición de éstos de viviendas de protección pública de superficie adecuada a sus necesidades.
- Actuaciones sistemáticas no expropiatorias. El derecho de realojo se condiciona a que el afectado no resulte adjudicatario de una superficie a la que correspondiera un aprovechamiento de carácter residencial superior a 90 m². En este caso corresponde a la Administración actuante la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo.
- Actuaciones asistemáticas no expropiatorias. La Ley generaliza en favor de los arrendatarios el derecho de retorno regulado en la L.A.U., ejercitable contra el dueño de la nueva edificación.

Mayor participación de la comunidad en las plusvalías. Este efecto se consigue al limitar el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de un terreno al 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre, aplicado a la superficie de la unidad de ejecución (arts. 16 y 37).

Aspectos financieros- . En cuanto la Ley hace descansar el sistema de imposición a la propiedad de deberes urbanísticos en la posibilidad de declarar su incumplimiento y expropiar los terrenos, se habilita a las Corporaciones Locales para concertar préstamos con el Banco de Crédito Local. Préstamos que también podrán concertar para la constitución de Patrimonios Públicos de Suelo, construcción de V.P.O. y ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

Asimismo, las citadas operaciones de crédito quedan fuera de la determinación de la carga financiera, no exigiendo' se para concertarlas autorización del Ministerio de Economía y Hacienda o de la Comunidad Autónoma, salvo que el cómputo de la carga financiera anual excediera del 30% de los recursos liquidados de la Entidad por operaciones corrientes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

3. CONCLUSION

El alza de los precios inmobiliarios conlleva una serie de consecuencias sociales y económicas preocupantes. Superpuestos a estos impactos sociales y económicos, aparecen los efectos negativos desde el punto de vista territorial. Se han extendido fenómenos como el reforzamiento en los núcleos centrales de las ciudades de los procesos de vaciamiento residencial, terciarización, congestión y la pérdida de calidad urbana.

La profundización de los desequilibrios territoriales entre áreas privilegiadas y áreas marginadas provoca un agravamiento de disfunciones, como la mala utilización de las infraestructuras de transporte por el carácter unidireccional de la demanda en determinados momentos punta, y la aparición de múltiples tensiones territoriales.

Frente a todo ello surge la necesidad de una serie de políticas sectoriales, entre ellas las políticas de suelo y de vivienda, tendentes a la consecución de una Ordenación más adecuada del Territorio.

Pero es erróneo plantear medidas parciales para un problema como el de la vivienda, que tiene múltiples variables y agentes. Así, hay que entender la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo como un elemento más en la configuración de una política de suelo y de vivienda.

La Ley otorga cobertura legal a nuevos instrumentos de intervención en el uso y mercado del suelo con vistas a la facilitación del derecho a la vivienda, a través de los derechos de tanteo y retracto de terrenos y, en su caso, de viviendas de protección oficial e, incluso, la rehabilitación de las mismas. Pero de poco sirve disponer de un amplio arsenal de herramientas de intervención si no va acompañado de la voluntad política de intervenir.

El reforzamiento municipal que supone la Ley 8/1990 es un arma de doble filo. La Administración Local dispone de mayo-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

res competencias y mejores instrumentos pero, por otra parte, la gestión de un planeamiento como el que se deduce de la Ley exige unos recursos económicos y administrativos considerables, y no todos los Ayuntamientos van a poder abordar los gastos inherentes. Esto puede permitir que los Ayuntamientos con más recursos puedan distanciarse, cada vez más, de aquéllos más débiles y eso es especialmente peligroso en las áreas de concurrencia regional o metropolitana.

Es de esperar, no obstante, que la Administración Local sea consciente del reto que se les presenta, en la medida en que esta Ley (cuya vigencia puede verse afectada por la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado ante el Tribunal Constitucional) les proporciona instrumentos suficientes para dirigir y controlar el desarrollo urbano de su territorio.

Esta Ley no sirve por **si** sola para transformar la realidad pero ha de considerarse como un paso más, puesto que deberá tener continuidad y prolongación a través de los nuevos desarrollos legislativos de las Comunidades Autónomas y ser completada por la legislación estatal en otros ámbitos sectoriales, en la dirección de configurar una política integrada de la vivienda en España, cuya consecución supondría una mejora de la calidad de vida, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- C.A.K. " Medidas sobre Política de Suelo Consejería de Política Territorial, febrero 1989
- CARCELLER FERNANDEZ, A. "Instituciones de Derecho Urbanístico ", ed. Montecorvo, Madrid, 1981.
- DELGADO-IRIBARREN,M ; BALLESTEROS,A. " Comenterios a la Ley sobre Reforma del Régimen ed. Comares, Granada,1990
- FENÁNDEZ.T.R. " Manual de Derecho Urbanístico ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 1990
- GAGO,J.;LEIRA,E. " Política de Suelo : Requisito para una nueva política ", Reviste de Economía, nº 548, abril 1979
- GONZÁLEZ PÉREZ,J. " Comanterios a la Ley del Suelo ", ed. Civitas, Madrid, 1990.
- MERELO ABELA,J.M. "La Reforma del Régimen Urbanístico ... ", ed. Banco de Crédito Local, Madrid 1991.
- PANIAGUA CAPARROS,J.L. " Reflexiones sobre política económica ", ed. Popular S.A., Madrid 1990
- REVISTA ALFOZ, Cidur, nº 46 de 1987 y nº 72 de 1990
- bnLHLZ ULANHU.A. ' La afectación de bienes al dominio pbblico ", ed. Instituto García Oviedo, Sevilla 1979.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
Valencia junio 1991

Josefina Gómez Mendoza
Rafael Mata Olmo

Universidad Autónoma de Madrid

Los orígenes de la política de espacios naturales protegidos en España. La iniciativa forestal en la declaración y en la gestión de los Parques y en la relación de "Sitios Notables"

La política de protección de la naturaleza en España empieza en 1916 con la ley de parques nacionales. En sus orígenes la idea de conservación, confluye con el pensamiento conservador, dentro, en todo caso, de un objetivo de regeneración y de educación nacionales. Llevaron la iniciativa de la declaración y de la gestión los ingenieros forestales con la ayuda de las sociedades excursionistas. Los mayores problemas en esta andadura inicial radicarón en la propiedad de la tierra, en la necesidad de restringir usos y, en última instancia, en la falta de acogida por las comunidades afectadas. Se aspiró a una protección natural integral y, a través de ella, a un desarrollo equilibrado de zonas marginadas.

The origins of policy of protected natural spaces in Spain. The forestal initiative in the declaration and in the management of Parks, and in the relation of "Sitios Notables".

The policy of protection of the Nature begins in Spain in 1916 with the National Parks Law. In its origins, the idea of the conservation joins the conservative thought, within, anyhow, the objective of physical and educational regeneration. The forester engineers carried on the initiative of the declaration and of the management with the aid of the tourist and alpine societies. The greatest problems in this initial period, were in land property, in the need of the restriction of uses, and were also, at last, in lite lack of support of the affected communities. It was intended to assure an integral protection of Nature, and, through it, a balanced growth of marginal zones.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LOS ORIGENES DE LA POLITICA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA: LA INICIATIVA FORESTAL EN LA DECLARACION Y GESTION DE LOS PARQUES Y EN LA RELACION DE SITIOS NOTABLES

Josefina Gómez Mendoza, U.A.M.

Rafael Mata Olmo, U.A.M.

Los orígenes de la política de conservación de la naturaleza en España están íntimamente vinculados a la causa forestal, tanto en lo que se refiere a iniciativa y definición de objetivos y de ámbitos como, sobre todo, a la gestión de éstos. El forestalismo encuentra en la defensa de la integridad paisajista y de los valores naturales un campo en el que desarrollar sus afanes a la vez naturalistas, conservacionistas, patrimonialistas y educadores. La idea de los espacios naturales protegidos se convierte así en uno de los lugares privilegiados de encuentro de un conocimiento forestal tanto científico como cultural y divulgador. Recíprocamente, la conservación de la naturaleza pertenece, en sus inicios institucionales en España, a ideologías conservadoras, con marcada preocupación por la tradición. Quizá sus vinculaciones forestales incidan también en parte en su falta de acogida y difícil enraizamiento entre las comunidades campesinas: pese a reiteradas declaraciones de principio, son numerosos los indicios de que la empresa cultural de declaración de parques naturales no encontró respuesta favorable en las poblaciones afectadas.

En las páginas que siguen vamos a tratar de desentrañar los distintos elementos, intereses e influencias que confluyen en los inicios de la política de protección de la naturaleza y conducen a la promulgación en 1916 de la ley de parques nacionales y a la declaración de los dos primeros. Después, se plantearán los problemas de gestión y cómo fueron evolucionando las ideas y las prácticas. Finalmente, se verá con cierto detalle qué criterios presidieron el inventario de sitios notables llevado a cabo por los ingenieros-jefes de los distritos forestales. Todo ello configura el marco indispensable en el que se debe entender la política posterior de medio ambiente y paisaje, si no se quiere ni tergiversar su significado, ni malinterpretar a sus gestores o sus resultados (1).

Forestalismo. estética del paisaje, excursionismo e higienismo.

Muchas razones contribuyen a explicar el protagonismo que adquirieron los forestales en la conservación de las bellezas naturales. En primer lugar, desde luego, el hecho de que el propio ideario forestal se hubiera forjado precisamente en el objetivo de conservación de los montes,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

durante la larga batalla desamortizadora. Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, Marqués de Villaviciosa de Asturias, que protagonizó toda la primera etapa legislativa de los parques naturales, se cuidó de recordar esta tradición forestal vinculada a la desamortización cuando defendió su proposición de ley sobre esta cuestión ante el Senado durante la sesión de 14 de junio de 1916.

Esa tradición conservadora tiene evidentemente una fuerte connotación patrimonial: la defensa del patrimonio público, la consideración patrimonial de las riquezas naturales no renovables, el compromiso con el mantenimiento del "Paraíso poseído". "Si entre el Paraíso perdido y el Paraíso prometido no guardamos el Paraíso poseído, merecemos, por Adanes, quedarnos sin ningún Paraíso (énfasis del autor)": con estas palabras introducía el propio Pidal un artículo sobre la "Filosofía de los Parques Nacionales" (PIDAL, 1917, 68).

Lo que enlaza muy directamente con unas determinadas ética y estética de la naturaleza de la que participan la mayoría de los naturalistas forestales y, desde luego, los promotores de los proyectos de defensa de paisajes notables. La naturaleza sería el origen del arte, el arte imita a la naturaleza, y en esta naturaleza el árbol resulta un componente esencial como fuente de inspiración. Es interesante constatar hasta qué punto la defensa de espacios naturales se planteó en España en sus inicios -al menos desde un punto de vista argumental y político- en estricto paralelismo con la defensa de las obras de arte. Dada la riqueza y diversidad de paisajes extraordinarios con que cuenta España, desconocidos en su mayoría para los españoles, es imprescindible -razonaba el mismo Pidal en febrero de 1915 con motivo de su primer proyecto de ley- que igual que hay monumentos nacionales para el arte haya parques nacionales para la naturaleza. Lo que explica que se invoque permanentemente la frase pronunciada por Francisco Silvela en defensa, en nombre de los propietarios, de ofrecer al Rey el derecho de caza en la Sierra de Gredos: "No es menor obra de cultura salvar de la destrucción las obras de la naturaleza que salvar de la destrucción las producciones de arte".

Los parques nacionales tienen mucho, en todo caso, en el momento originario y en primera instancia, de reservas forestales: no es casualidad que, junto con Covadonga y Ordesa, sean, por ejemplo, los bosques de Muniellos, del valle de las Batuecas o el pinsapar de Ronda los más repetidamente evocados (HERNANDEZ- PACHECO, 1923, 305, 307).

Todas estas razones inciden en un protagonismo forestal para las primeras medidas de protección de la naturaleza. A ello tampoco fue ajeno, probablemente, en un orden de cosas más pragmático, el conocimiento del territorio adquirido por los ingenieros de montes a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

través de la gestión de los distritos y de la elaboración de los sucesivos catálogos de los montes de utilidad pública, así como el no poder contar más que con la guardería forestal para la vigilancia de los espacios protegidos. En cualquier caso, no cabe duda de que en la exposición de motivos del R.D. de 1917 para el cumplimiento de la ley de Parques nacionales se reconoce la competencia en la cuestión de la administración de montes, "pero sin aislarse en un rigorismo técnico y burocrático", sino contando, por el contrario, con el concurso de todos los interesados en la cultura y en el renombre de los sitios más privilegiados del territorio.

Fueron, en este sentido, las sociedades de turismo, las más vinculadas a lo que Romanones en su contestación a Pidal de 1916 calificó de la "amplia labor de cultura" que entrañaba la política de defensa de la naturaleza. Se reproducía así una alianza entre forestales y sociedades turísticas que ya en Francia y en Suiza había dado frutos, como los daría más tarde en Italia. Un turismo entendido, desde la perspectiva regeneracionista española, como un ejercicio de cultura y de civilización tal como lo expresó Azorín y se repitió en el Congreso Internacional de Turismo celebrado en Madrid en 1912: "El problema del turismo viene a ser en una nación el problema de la cultura, de la civilización: el problema de su vitalidad" (CODORNIU, 1912). Los congresistas entendían, además, que para que esta labor de cultura a través de la atracción turística pudiera llevarse a cabo era imprescindible desarrollar las comunicaciones y los accesos a los lugares notables.

De modo que en la tarea de reconocimiento y de exaltación de la naturaleza tuvieron también un papel destacado las sociedades excursionistas. En particular las catalanas, pero también el Club Alpino Español o la Sociedad Española de Alpinismo y sus secciones de Peñalara o el Club Penibético. En Cataluña, ya en 1902, coincidiendo con la celebración de la primera Fiesta del Arbol en Barcelona, Rafael Puig y Valls había propuesto que la montaña de Montserrat tuviera la consideración de Parque nacional por su excepcional valor geológico, pero al tiempo como panteón de catalanes ilustres convirtiéndose en sede, además, de un museo y un observatorio. La idea se mantuvo durante mucho tiempo de modo que el informe del ingeniero del distrito de Barcelona de 1917, que no hace sino trasladar las propuestas de particulares e instituciones, discute si es Montserrat o la cordillera del Montseny, la que debe tener "la primacía de los honores de Parque natural tradicional de Cataluña". A su vez, en el III Congreso Excursionista Catalán, celebrado en Tarragona en 1914, la Sociedad Cívica la Ciudad Jardín, presidida por Juan Antonio Güell, conde de Ruiseñada, reclamaba disposiciones legales inmediatas de defensa del paisaje, que concretaba, además de en los ámbitos mencionados, en la sierra del Tibidabo, el Cabo de Creus en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Gerona, y el monte de Miramar y cuevas de Artá y el Drach en Mallorca. Por su parte, el Club Alpino Español, se fundaba en 1911, para "gozar de los atractivos del Guadarrama" y se preocupaba de facilitar el acceso de sus socios a la Sierra madrileña.

Todo ello participa evidentemente del movimiento higienista y antiurbanista de los primeros decenios de este siglo. Era frecuente en ciertos medios ilustrados de la época oír repetir la famosa exclamación de Humboldt al final del prólogo de sus Cuadros de la Naturaleza : "¡ La libertad está en las montañas, doquiera no viene el hombre a alterarlo con sus miserias !". La ciudad supone, en cierto modo, la pérdida del paraíso, no ofrece más que oropeles y bambalinas, en palabras de Pedro Pidal, a los que siempre se debe preferir un paisaje de verdad, natural (PIDAL, 1920, 734).

Montañismo y excursionismo logran precisamente consumir esas preferencias al mismo tiempo que representan un buen deporte, una escuela de moral por las dificultades que hay que vencer en la ascensión, y desarrollan el espíritu de observación. Constituyen de hecho los medios para realizar el trabajo de campo que necesitan muchas disciplinas enseñadas en la Universidad y, además, el modo de aprender la verdadera situación geográfica de nuestro país. Desde la montaña se puede tener la verdadera imagen de la esterilidad de gran parte de España y decidir su repoblación con árboles y hombres. "Debemos fomentar el montañismo-decía un forestal en 1931- con afán y sin descanso y escalar las cumbres porque así aprenderemos desde allí a conocer mejor España" (BERNAD, 1931, 47-49).

De modo que en las disposiciones legales correspondientes se invita expresamente a "las Sociedades de Amigos del Arbol, Turismo, Excursionistas y similares, y a cuantos particulares se interesen por el enaltecimiento del suelo patrio" a que contribuyan a formar las relaciones de particularidades o curiosidades naturales extraordinarias merecedoras de protección, comunicándoselas a los ingenieros-jefes de los distritos que son los encargados de confeccionarlas (R.D. 23.2.1917. Art. 39).. En contrapartida los parques naturales pueden ser entendidos, en palabras de un forestal, como los grandes espacios para "la higienización y el solaz de la raza". O dicho en los términos menos grandilocuentes de Hernández-Pacheco, "asilos de tranquilidad y paz en (el) turbulento y angustioso vivir de los tiempos modernos", con la gran ventaja de poder cultivar en ellos el interés científico (HERNANDEZ-PACHECO, 1933, 7).

En cualquier caso, aunque higienismo, educación en la naturaleza y fomento de turismo de montaña confluyan con el forestalismo en la tarea de conservación de espacios notables, la retórica conservacionista está enteramente dominada en sus inicios por el conservadurismo. Sobre todo

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

en los textos y en los argumentos del marqués de Villaviciosa, promotor de la ley de Parques y primer Comisario general de los mismos, y de Andrés Avelino Armenteras, director de la Revista de Montes, subdirector de montes en el Ministerio de Fomento y vocal de la Junta de Parques, ambos protagonistas de toda la primera etapa del proceso.

Para Pidal, por ejemplo, "la religión de la naturaleza" debe ponerse en contraste con "la religión de las ciudades", ya que una es expansión de los espíritus y la otra recogimiento de los mismos (PIDAL, 1919, Revista de Montes. [RM]. XL111, 1.008, 65). Y puesto que, en palabras de Armenteras, "el territorio es la expresión material de la Patria" (RM, XLIV, 1.047, 1.9.1920, 595), la defensa de los parques es una obra que armoniza a la vez la historia de la misma, la religión y el amor a la naturaleza. Covadonga, dice enaltecido Villaviciosa en la sesión del Senado de 4 de diciembre 1916, durante la defensa de la ley, es, a la vez, santuario de la Historia patria, santuario de la Religión y gran santuario de la Naturaleza.

Resulta expresivo -más allá de la explosión retórica de patriotismo- cómo se funden en Covadonga los viejos lugares comunes del ideario forestal y los nuevos de la defensa paisajista, para plantear el inicio de una nueva Reconquista, esta vez la del árbol sobre el erial. Dijo el marqués de Villaviciosa en la misma sesión parlamentaria: "Los Parques Nacionales tienen en España el carácter de Reconquista (antes nos conquistaron los árabes, ahora las arideces). Y las arideces, los yermos, las estepas, todo lo que significa miseria, pobreza del suelo nacional, es lo que tenemos que combatir sin tregua, relegándolo más allá del Estrecho, es en lo que consiste la verdadera europeización de España" (RM. 959, 1.1.1917, 26).

No nos parece necesario dar más ejemplos del conservadurismo explícito en el discurso conservacionista. Una retórica tradicionalista que llegaba a exaltar la austeridad y el idealismo de suprimir en los parajes más preciosos todos los aprovechamientos para rendir en ellos simplemente culto a la belleza y a la tradición. Una retórica a menudo vacía que no debe en todo caso empañar "la gran obra educadora de la democracia moderna" que la declaración de espacios protegidos suponía, como señaló en su momento la Revista de Montes. Como tampoco debe ocultar la denuncia que conlleva del "utilitarismo imprevisor" que había llegado a amenazar los equilibrios naturales (en palabras de Hernández Pacheco de 1923 con motivo del Congreso Internacional de París para la protección de la Naturaleza).

Quizá las palabras de Pedro Pidal que vamos a transcribir resuman bien las contradicciones inherentes a esta primera etapa de defensa de la naturaleza: una necesidad de conservación fundamentada en los elementos más tradicionales, conducida por determinadas élites y orientada, sin

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

embargo, a una profunda renovación educadora y moral. Decía el marqués de Villaviciosa: "Giner, el pedagogo, llevaba a los estudiantes a los Picos de Europa. Alfonso XIII, el político, lleva a los españoles con el ejemplo a la Sierra de Gredos. El arzobispo de Tarragona señala a los aragoneses el camino del valle de Ordesa, que visita. La Pedagogía, la Política y la Religión marchan de acuerdo" (PIDAL, 1917, 68).

La declaración de parques nacionales. Problemas de propiedad y gestión

La ley de 7 de diciembre de 1916 crea en España los Parques nacionales. Un texto breve, de sólo tres artículos, que, por encima de los avatares y retrocesos de la política de protección de espacios naturales, ha estado oficialmente en vigor hasta 1957. Los antecedentes norteamericanos, suizos, franceses y alemanes fueron recordados ante el Senado por Pedro Pidal, al defender el proyecto de ley española de creación de Parques.

El primero de los tres artículos crea la figura de parque, el segundo la define y el tercero establece que la creación de parques ha de hacerse de acuerdo con los dueños de los sitios estableciéndose la reglamentación de cada uno y consignación presupuestaria a medida que se fueran creando. "Son parques nacionales, para los efectos de esta ley, aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades hidrológicas y geológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre" (Art. 22).

Se deben resaltar a nuestro juicio dos aspectos de esta primera declaración legal de principios: por un lado, la preocupación de protección integral -fauna, flora, gea y recursos hídricos- junto con la tibia y genérica formulación ("respetar y hacer que se respete") de las competencias públicas; en segundo lugar, la voluntad explícita de facilitar el acceso a esos parajes, por definición agrestes, con el fin de fomentar un excursionismo que pudiera redundar en el enriquecimiento de las comarcas afectadas.

El artículo tercero muestra aún más cautela al establecer que cada declaración debería hacerse de acuerdo con los dueños de los lugares. De hecho el asunto de la propiedad fue el que dio lugar a las más interesantes discusiones parlamentarias y el que junto con el de los aprovechamientos permitidos o prohibidos iba a determinar el mayor o menor éxito de la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

iniciativa. De la Cierva en la sesión del Congreso del 8 de noviembre de 1916 planteó la cuestión a las claras: si el Estado se encarga de la conservación de los Parques nacionales, cómo lo va a hacer, "¿(acaso) incautándose de los terrenos o interfiriendo en la propiedad municipal?" Porque, en cualquier caso se necesitaría una declaración de utilidad pública para evitar dificultades en el futuro. La contestación de Rafael Gasset, ministro de Fomento y, por tanto, defensor de la ley, no pudo ser más cautelosa y respetuosa con la propiedad privada: "En efecto: no se trata sino de terrenos del Estado. Comienzo quieren las cosas, Sr. de la Cierva, y basta por ahora con que el Estado utilice terrenos propios para iniciar algo tan desconocido en España, y que ya se ha hecho en otros países" (RM, XLI, 959, 1.1.1917, 19-26). No habría, pues, amenaza para el interés privado, ni se necesitaría expropiación forzosa, sino en todo caso en los terrenos municipales acuerdo entre el Estado y los municipios.

Cuando en 1933, Eduardo Hernández-Pacheco, entonces Delegado de Sitios, rehace la historia de la protección de la naturaleza en España señala como uno de los dos grandes defectos de la ley de 1916 este respeto a la propiedad. Cuenta -a título de anécdota- que la consagración legal del mismo ["(...) podrán ser expropiados de acuerdo con sus propietarios"] habría sido introducida como enmienda insustancial por un diputado, abogado de gran influjo y afecto a la monarquía. Había transcurrido el tiempo suficiente para comprobar que la propiedad de los terrenos y las servidumbres existentes en ellos constituían los mayores obstáculos para una gestión eficaz.

Y ello pese a que un R.D. de 26 de julio de 1929 permitió la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa de todos los terrenos afectados por la declaración de Parques nacionales, apoyándose -según se argumenta en el Preámbulo- en que "parecía lógico y de justicia que los montes que formen los Parques nacionales pasen al Estado". Por los mismos motivos, el Reglamento republicano de la Comisaría de Parques, promulgado en 1934, reconocía igualmente a los terrenos afectados la consideración de utilidad social (art. 24), lo que llevaba aparejado el quedar sometidos a la tutela del Estado, para el mejor cumplimiento de sus fines y la garantía de su libre acceso, así como la previsión de su adquisición por el Estado, por mutuo acuerdo con los propietarios o, faltando éste, por vía de expropiación forzosa.

Una última consideración merece ser hecha sobre el trámite parlamentario de la primera disposición legal de 1916. Se refiere al escepticismo mostrado por ciertos diputados respecto de que el Estado fuese capaz de lograr que una ley de ese tipo se respetara sin ayuda de la sociedad civil y sin el auxilio de las personas más competentes.

Nadie planteó, en todo caso, dudas sobre la acogida que la protección

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

natural iba a tener por parte de las corporaciones locales. Es más, en la sesión del Senado, Villaviciosa no había refrenado sus reflejos de viejo forestal llegando a mencionar la "capitidisminución" de los pueblos y su incapacidad de menores de edad para gestionar sus montes públicos.

Para dar cumplimiento a la ley de Parques nacionales, el 23 de febrero de 1917 se dicta un R.D. que contiene algunas disposiciones de desarrollo y entre ellas la catalogación de los sitios o parajes que merezcan ser protegidos y la creación de una Junta central y de Juntas locales de Parques nacionales. El preámbulo de esta importante disposición insiste en la necesidad de acertar en la elección de los lugares y de lograr el apoyo de la región en que estén enclavados, así como en un principio de flexibilidad y falta de rigorismo, no pretendiendo fijar las mismas reglas para todos los Parques.

Es este R.D. el que atribuye a los ingenieros de los distritos de montes la competencia (y la obligación) de elevar a la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes las relaciones correspondientes de sitios notables, relaciones de las que nos vamos a ocupar en el último apartado. Se establece, por otra parte, una clara distinción jerárquica de acuerdo con el criterio selectivo señalado: Sitio Nacional, en función de lo extraordinario de sus condiciones naturales o por la aureola que pueda prestarle la historia, la religión o la leyenda; y Parque Nacional, caracterizado, en cambio, por el carácter excepcional y completo de sus condiciones naturales. A esta distinción fundamental, se añade la de particularidades o curiosidades excepcionales que merezcan una protección por sí mismas con independencia de los sitios en que radiquen; y, finalmente, la relación de árboles más notables por sus dimensiones, edad, rareza o tradiciones. La Junta Central de Parques Nacionales queda encargada de examinar y valorar las relaciones y propuestas y de proponer al Gobierno la declaración de Parque nacional y de Sitio nacional.

En seguida se supo que por falta de crédito la declaración de parques iba a quedar restringida a Covadonga y Ordesa. La declaración de ambos es de 16 de agosto de 1918. En los dos casos se trataba de viejas aspiraciones del naturalismo español e internacional. La visita que la Junta Central efectuó a uno y otro parques para establecer los respectivos límites y levantar el plano, puso pronto de manifiesto sus diferencias. No sólo eran distintas las condiciones naturales (uno, parque de cumbres y otro, parque de valle, o "uno panorámico y otro selvático", como dijo Pidal) sino, sobre todo eran distintos los aprovechamientos tradicionales y, por consiguiente, la declaración iba a suponer restricciones de diferente índole.

El Reglamento del Parque nacional de la montaña de Covadonga, aprobado por R.O. de 26 de septiembre de 1918, admitía que el pastoreo,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

uso de cabañas y aprovechamiento de leñas -entonces ya sólo de las muertas y rodadas- podían continuar ejercitándose como siempre, al igual que el disfrute de árboles y monte bajo, sólo sometido a la legislación forestal. Se reconocían, pues, los antiquísimos derechos de los municipios inmediatos a los pastos de altura. En cambio, se prohibía, en absoluto, toda clase de caza, la explotación forestal (saca de maderas), la fabril, hidráulica y de minas y canteras, aunque se respetaban las concesiones mineras concedidas hasta la fecha y los saltos de agua que no cayeran dentro de los límites del Parque. Se imponía la necesidad de consentimiento previo por parte del Comisario general para cualquier clase de edificación, trazado de caminos y establecimiento de refugios, y se prohibía la colocación de avisos o anuncios excepto los necesarios para la guía del público.

En cambio, en Ordesa, cuya situación parece que era lamentable antes de la declaración, se estimaban necesarios "un acotamiento a todo aprovechamiento de leñas y maderas, una limitación del de pastos a los términos absolutamente precisos para la vida de la ganadería de la región y una veda rigurosa de la caza (para realzar) en poco tiempo las condiciones naturales y (convertirlo) en uno de los sitios más visitados por los turistas con lo que se compensarían sobradamente estas privaciones, con notable ventaja para los vecinos de los pueblos" (RM. XLI, 976, 15.9.1917, 679-680). El correspondiente Reglamento, de misma fecha que el de Covadonga, prohíbe, en consecuencia, el pastoreo de cualquier clase de animales domésticos, salvo el de mular y vacuno que podría efectuarse tan sólo de 15 de mayo a 31 de junio en los parajes y caminos señalados al efecto. Se pensaba que con esta limitación quedaban cubiertas las necesidades de pasto de los pueblos que circundan el parque, ganando, por otra parte, en amenidad el paisaje con la presencia de ganado en la época estival (HERNANDEZ-PACHECO, 1933, 17).

La gestión de los parques (con una subdirección ejecutiva a cargo del ingeniero-jefe del distrito forestal sólo supeditado al Comisario general de Parques y con el personal de guardería adscrito) queda homologada con la forestal hasta los límites casi de la integración. Las disposiciones republicanas de 1934 no harían sino confirmarlo al establecer que la redacción y ejecución de los planes de aprovechamientos y mejoras corrieran también a cargo de los distritos forestales.

Se estimaba que el Parque de Covadonga estaba correctamente dotado de vías de acceso a través del ferrocarril de vía estrecha que partiendo de Arriendas seguía la costa cantábrica hasta el mismo Parque, con carreteras de circunvalación y otras de penetración siguiendo las gargantas fluviales. En Ordesa, la situación era bien distinta, lo que le hacía más conocido de los turistas que penetraban por el lado de Francia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Desde el principio se elaboró un plan de accesos que necesitaba de la colaboración francesa y que en 1933 seguía sin acabarse (HERNANDEZ-PACHECO, 1923, 323). De todos modos en este momentos preocupaba ya la posibilidad de que la penetración en los parques resultara perturbadora y deterioradora, y ello sin perjuicio de la decidida vocación republicana de que los lugares protegidos no quedaran reservados a unos privilegiados sino abiertos a todos los ciudadanos. "(...No) es partidaria la Comisaría -decía Hernández-Pacheco en 1933- de que las carreteras penetren y se extiendan en el interior de los Sitios Naturales de Interés Nacional, sino que (...) lleguen únicamente hasta ellos y sirvan de cómodo acceso a los mismos, pues, por una parte, tales parajes de Naturaleza protegida por el Estado son de extensión reducida, y, por otra, les quitarían a estos parajes su principal y fundamental encanto y belleza, y perturbarían la serena y apacible tranquilidad que en ellos debe encontrarse" (HERNANDEZ-PACHECO, 1933,31).

Los gestores de los Parques fueron pronto conscientes de que los problemas de propiedad y los derechos de uso adquiridos y las concesiones respetadas iban a dificultar la conservación y mejora de los espacios protegidos. En Ordesa, hubo que efectuar permutas con municipios que detentaban derechos forestales y adquirir terrenos, y aun así quedaron algunos enclavados. Por su parte, la discutida concesión de un salto de agua derivado del río Arazas -obtenida parece ser cuando se estaba tramitando el reglamento- dio lugar a que a su amparo se efectuaran grandes destrozos forestales. En Picos de Europa, el mayor problema fue una antigua concesión minera junto a los lagos. Hechos que pueden servir de ejemplo de los problemas de gestión que acompañan a la delimitación de ámbitos de protección.

Por distintas razones no hubo nuevas declaraciones de parques en estos años. Las discusiones que en los primeros años veinte tuvieron lugar respecto a la conveniencia de declarar a la Sierra de Guadarrama o a Sierra Nevada parques nacionales son particularmente interesantes. No cabe aquí entrar en ellas a fondo. Sólo señalar que fracasaron por lo "desmesurado" de su extensión y por los problemas fundiarios que entrañaban. La proximidad de Madrid y la conveniencia de poner el Guadarrama al alcance de los madrileños fue uno de los argumentos más esgrimidos durante una prolongada controversia en la que participaron activamente grandes periódicos de la capital, tanto de información general (El Sol, ABC, El Debate) como algunas publicaciones especializadas (España Forestal, Madrid Científico) (MOLLA, 1991, 300-322). Frente a la protección integral por la que se abogó desde algunos de estos órganos, se acabó optando por otra más circunscrita y acorde con los derechos de la propiedad y las posibilidades de gestión

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

(declaración por R.O. de 30.9.1930 como Sitios Naturales de Interés Nacional de la Pedriza de Manzanares, el Pinar de la Acebeda y Peñalara, representativos de los tres elementos del paisaje, roquedo, vegetación y cumbres respectivamente).

Lo acontecido con Sierra Nevada es también un buen exponente de la trascendencia de la cuestión de la propiedad en la primera andadura de la política de espacios naturales protegidos. El conjunto de la sierra granadina había merecido la propuesta de parque nacional en el informe del distrito forestal de Granada, propuesta auspiciada por los ambientes intelectuales de la ciudad -como el Círculo Artístico y Literario- y por sociedades alpinistas como el Club Penibético o la Alpinista Granadina. En 1930 se reavivan las demandas y el Presidente del Club Penibético se dirige al ministro de Fomento para solicitar la intervención de los poderes públicos a fin de que, mediante la declaración de Parque nacional de toda la Sierra Nevada y la repoblación del conjunto serrano, se lograsen resaltar los méritos de "la majestuosa sierra a las puertas de la ciudad de la Alhambra" y se asegurase "su porvenir inmenso en el aspecto turístico y deportivo" (PYSN, Distrito de Granada, 6 de octubre 1930) (2).

Eduardo Hernández-Pacheco, Delegado de Sitios, opta en su informe al Comisario General, por una solución restrictiva y discriminada como en el caso madrileño, por las mismas razones, sobre todo las fundiarias: "No tendría eficacia en la práctica considerar como Parque Nacional una zona tan extensa del territorio español, como es la Sierra Nevada, con sus diversas poblaciones, cultivos y propiedades particulares de toda índole (...). Pero cabe, y esto es ya realizable, que algunos parajes de la mencionada Sierra de gran belleza natural, de límites precisos y área reducida, especialmente si reúnen la ventaja de pertenecer al Estado, a la provincia o a los municipios, puedan ser declarados Sitios Naturales de Interés Nacional, como se ha hecho recientemente (...) respecto a la Sierra del Guadarrama" (PYSN, Distrito de Granada, 6 de noviembre 1930). La contestación de los interesados fue atenerse a los "puntos que mejor encarnan la múltiple y variada personalidad de la Sierra Nevada": zona de cumbres, la Cortijuela, el macizo de los Alayos del Dilar, parte del valle de Monachil, el valle de Lanjarón y la cueva de Agua en Sierra Arana. Los forestales subrayaron las dificultades que podían entrañar Lanjarón y Monachil, de propiedad privada en su casi totalidad.

El inventario de "Sitios notables" de los distritos. Protección y desarrollo rural

Son quizá las relaciones de Sitios notables de los distritos forestales que los ingenieros-jefes elaboraron en cumplimiento de lo que establecía

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

el Reglamento de 1917 las que mejor expresan tanto los avatares y el propio sentido de la política que se iniciaba como la faceta proteccionista de la profesión forestal -y, al hilo de todo ello, su notable sensibilidad geográfica. Hemos tenido conocimiento de ellas en la documentación que se conserva en el archivo administrativo del Servicio de Parques Nacionales del ICONA (2).

Los ingenieros se mostraron, en general, entusiastas con la ley de Parques, cuidadosos en los criterios de selección de Sitios, concienzudos, en determinados casos, en la descripción de los lugares repertoriados, demostrando un valioso conocimiento bibliográfico y de campo y un estrecho contacto con los problemas cotidianos de los territorios, frecuentemente áreas marginadas de montaña. Son dignos de destacarse el apasionado y documentado relato del valle de las Batuecas escrito por el ingeniero-jefe de Salamanca, el reivindicativo informe del responsable de Cáceres, sobre las Hurdes, o la excelente lección de geografía descriptiva del valle de Aran, en la que Manuel de Andrés, ingeniero de Lérida, acaba planteando los ancestrales problemas de los araneses, bien comunicados con Francia y lamentablemente con el resto de España.

Por otra parte, los ingenieros se atuvieron escrupulosamente a proporcionar la información que se les requería sobre razones justificativas de la especial protección de los sitios, propiedad de los mismos y otras "condiciones generales de interés". Cumplieron asimismo con la invitación a las Sociedades de Amigos del Arbol, turismo, excursionistas y similares, hasta el punto de que en los casos del distrito de Barcelona (incluidas Gerona y Baleares) y de la Jefatura de Sevilla-Huelva-Córdoba, los informes no hacen sino trasladar las sugerencias de estas entidades. Ya hemos hablado de la calidad y de las aspiraciones de las sociedades cívicas catalanas; muy distinto es el segundo caso mencionado: se limita a informar favorablemente dos solicitudes henchidas del más puro localismo y hondo conservadurismo, la del alcalde de Cabra a favor de la declaración de Sitio Nacional de la sierra y santuario de la Virgen de las Nieves y la del Presidente de la Sociedad Colombina Onubense haciendo lo propio con "el convento de la Rábida, las marismas, el pinar y los jardines que lo rodean", dos lugares que no pueden resultar sino anecdóticos frente a otros eventuales candidatos regionales.

Las relaciones de Parques y Sitios directamente elaboradas por los distritos contienen lugares de diversa naturaleza, de diferente interés y de muy distinto tamaño, sin agotar en modo alguno -de ello son muy conscientes los ingenieros- el amplio abanico de espacios de interés sobresaliente dignos de protección. Cabe hacer algunas observaciones sobre los criterios de selección.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Aunque la formación botánica y el quehacer profesional de los ingenieros de montes introducen un indudable "sesgo forestal" en la determinación de "los sitios notables", éste es relativo, y es notable el esfuerzo que la mayor parte de los distritos hicieron por incorporar lugares a la vez sobresalientes por lo agreste y por lo forestal y, en ciertos casos, incluso por lo faunístico. El ingeniero-jefe de Málaga incluye en su propuesta de parques nacionales uno "por sus particularidades excepcionales en el orden botánico, el pinsapar de Ronda, y en el de lo agreste y geológico, el Torcal de Antequera"; el mismo deseo de equilibrio se advierte en los informes de Castellón, Alicante, Murcia y Cáceres, aunque lo más frecuente es que en cada caso se destaquen a la par los méritos de la gea, la flora y la fauna, siendo casi siempre la descripción fisiográfica y geológica la más amplia y exhaustiva.

Pero a los criterios estrictamente naturales, se añaden con frecuencia otros de carácter religioso, histórico o legendario que impregnan de profundo conservadurismo un buen número de proyectos: además de los ya comentados de la montaña de Montserrat o -salvando las distancias- la propuesta del ayuntamiento egabrense a favor del santuario de la Virgen de las Nieves, devoción popular, romerías y gestas contra los infieles están presentes en la selección de lugares del distrito de Navarra y Vascongadas; "(...) lo abrupto y las bellezas panorámicas y forestales armonizadas con los recuerdos históricos y religiosos" en la de los Picos de Europa leoneses. Esta amalgama de conservación y conservadurismo no hace sino respetar el espíritu de la ley y de sus inspiradores, tal como comentamos en la primera parte.

En otro orden de cosas, los informantes se esforzaron también en estudiar el problema de los accesos a los posibles futuros parques y sitios -así como los de circulación en el interior de los mismos- vinculando en todo momento esta cuestión al fomento de los visitantes y, en algunos casos, a la "regeneración" de las comarcas afectadas. De existir serias limitaciones en los accesos, los ingenieros llegaron a formular propuestas viarias accesibles económicamente, acompañadas de modestas infraestructuras para alojamiento de turistas y visitantes, como en el caso del pinsapar de Ronda, operación ésta que, a juicio del jefe de distrito de Málaga, contribuiría por igual al "mejor conocimiento del Parque y al más adecuado tratamiento de su masa vegetal". En bastantes expedientes se defendió el principio -que luego adoptó la Comisaría en los años 30- de facilitar el acceso hasta la entrada de los parques, respetándose, en cambio, la red viaria tradicional interior, como medida para impedir -argumentaba el Jefe del Distrito de León- una excesiva circulación-de visitantes.

En dos propuestas concretas de parques, la de las Hurdes cacereña y la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ya comentada del Valle de Arán, los problemas de comunicación y aislamiento trascienden el marco estricto de la política conservacionista para convertirse en el hilo conductor de dos informes fuertemente críticos de la situación de marginación de ambas comarcas que remiten, en última instancia, a una incipiente concepción de desarrollo rural integrado, en el que un cierto tipo de turismo, culto y regenerador, compatible, por tanto, con la defensa del patrimonio natural, se convierte en nueva fuente de ingresos y en "vínculo de comunicación con las áreas atrasadas de montaña". Así lo entendió y propugnó para el valle de Arán el ingeniero-jefe de Lérida quien en abril 1917 escribía que había que emular la experiencia francesa para convertir al turismo en fuente de riqueza ("si se explota metódicamente y se utilizan procedimientos de propaganda y anuncio") en una parte del territorio español, "que por su situación especial bien merece que se dirija hacia ella una mirada de interés" (PYSN, Distrito de Lérida, 30 de abril 1917).

Quizás sea en esta misma línea, el proyecto de declaración de las Hurdes como parque nacional, el que mejor plasme la síntesis de los elementos conservacionistas y regeneracionistas -físicos y humanos- presentes en una parte al menos de los informes de los ingenieros de montes y en el propio ideario de la Junta y de la Comisaría de Parques Nacionales. Unas palabras del ingeniero Santiago Pérez Argemi -probablemente el jefe de distrito más apasionado por la ley de 1916- constituyen fiel reflejo de cuanto decimos: "Hemos incluido esta región (Las Hurdes) entre los sitios que pueden ser declarados parques nacionales, porque este misérrimo y abandonado rincón de la patria puede ser fácilmente transformado, por medio de la repoblación forestal, en interesante y alegre parque (...) Debe convertirse en medio de ingresos lo que es foco de miseria e ignorancia. Debe darse a los hurdanos el alimento corporal a la par que el del espíritu, para que Las Hurdes sean visitadas para admirar bellos panoramas y no, como hoy sucede, para buscar aventuras novelescas que han forjado los que jamás han visitado la región hurdana" (PYSN, Distrito de Cáceres, informe del Ingeniero-jefe Santiago Pérez Argemi, 23 de julio 1917).

Para concluir creemos que merece ser resaltado que el protagonismo que tuvieron los ingenieros de montes en esta primera etapa de defensa de espacios naturales no fue en detrimento de un entendimiento amplio e integrador de los mismos. Más bien lo contrario. Frente a otros capítulos de la administración territorial española, la legislación de parques sobresale por su rotundidad y sencillez. Las realizaciones, en cambio, fueron, en estos primeros decenios, escasas, la gestión, impotente unas veces, vacilante otras, siempre limitada por la escasez presupuestaria y la falta de colaboración y de formación de propietarios y usuarios. Pero,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

en todo caso, es en 1957 cuando todo lo referido a Parques naturales queda incorporado en la nueva Ley de Montes y se deroga la ley fundacional de 1916, cuando pierde autonomía la política de parques y espacios protegidos.

NOTAS

(1) Esta ponencia pertenece al trabajo de investigación que sobre "Política y gestión forestales en España" están llevando a cabo los autores. Por otra parte la misma cuestión fue tratada con más detalle en sendas contribuciones de los autores al Homenaje a D. Angel Cabo Alonso que, editado por la Universidad de Salamanca, se encuentra actualmente en prensa.

(2) La documentación que contiene los informes de los ingenieros-jefes de los distritos forestales y expedientes formados a partir de ellos se conserva en el archivo administrativo del Servicio de Parques nacionales de ICONA (sede central de Madrid). No han podido localizárselos informes de todos los distritos, aunque los disponibles cubren una parte considerable del país. Su organización y contenido son variables, existiendo desde aquellos que ofrecen tan sólo un breve texto de los jefes de distrito a aquellos que incorporan documentos complementarios de notable interés. A falta de catalogación y paginación, la mención en el texto se hace como PYSN (Parques y Sitios Nacionales), distrito y fecha del documento.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BERNAD, A. (1931): "El alpinismo y los montes", Montes e Industrias. II, 4, febrero, 46-49 + 5 fotos.

CODORNIU, R. (1912): "El turismo, protector del árbol", Revista de Montes. XXXVI, 861, 1.12.1912, 827-835.

GOMEZ MENDOZA, J. (1991): Ciencia y política de los montes españoles (1855-1956). en prensa.

HERNANDEZ-PACHECO, E. (1923): "El Congreso Internacional de Paris para la protección de la Naturaleza". Revista de Montes. XLVI1. 1.086, 1.8.1923, 305-325.

HERNANDEZ-PACHECO, E. (1933): La Comisaria de Parques Naturales y la protección de la naturaleza en España Oúias de los Sitios Naturales de Interés Nacional. Madrid, Ministerio de Agricultura, 49 pp.

MOLLA RUIZ-QOMEZ. M. (1990): El estudio geográfico de la Sierra del Guadarrama. Ciencia, educación v recreo. Tesis doctoral, Departamento de Geografía, U.A.M., (en prensa)

PIDAL, P. (1917): "Filosofía de los Parques Nacionales", El Imparcial, reproducido en España Forestal. III, 25 mayo, 68-69. Las referencias en el texto se refieren a esta reproducción.

PIDAL, P. (1920): "Las bellezas naturales de España", R&L XLIV, 1.051, 1.11.1920, 734-738.

SOLE I MASSIP, ü. y BRETON SOLO DE ZALDIYAR, Y. (1986): El paraíso poseído. La política espalóla de parques naturales (1880- 1935). Geocrítica, n⁵ 86, Barcelona.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO: ORDENACION DEL TERRITORIO, PLANIFICACION SECTORIAL Y
ARTICULACION INSTITUCIONAL

AREA TEMATICA: (5) ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E
INSTITUCIONALES "DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

SUBAREA: ORGANIZACION TERRITORIAL DE LOS ESPACIOS REGIONALES.
COORDINACION INTERADMINISTRATIVA

AUTOR: PEDRO GOMEZ PORTILLA

INDICE

- 1.- INTRODUCCION
- 2.- PLANEAMIENTO MUNICIPAL Y PLANIFICACION SECTORIAL. CONFLICTOS
INSTITUCIONALES
- 3.- LA COMARCA COMO AMBITO DE GESTION TERRITORIAL Y ARTICULACION
INSTITUCIONAL

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO: ORDENACION DEL TERRITORIO, PLANIFICACION SECTORIAL Y
ARTICULACION INSTITUCIONAL

AREA: ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES
DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

AUTOR: PEDRO GOMEZ PORTILLA

RESUMEN

Los efectos territoriales derivados del reciente periodo de expansión económica expresan la importancia de los aspectos Institucionales y Administrativos en la Organización Territorial.

Los tradicionales conflictos intermunicipios o entre estos y las Administraciones Regional y Estatal, en relación con la Planificación y Gestión Territorial, se han agudizado en la última década con el alto grado de inversiones de carácter sectorial, poniéndose en evidencia la necesidad de nuevos planteamientos de coordinación administrativa.

Esta ponencia pretende revisar estos conflictos, ofreciendo una panorámica de nuevas propuestas de Planificación y Gestión, con especial atención a los contenidos de la Legislación Autonómica en relación con la definición de un nivel intermedio de gestión y de posibles vías de coordinación administrativa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.- INTRODUCCION

La Ordenación del Territorio en España está ampliamente vinculada a aspectos administrativos e institucionales. Los efectos territoriales derivados del reciente periodo de expansión económica han puesto de relieve por un lado, la inadecuación de los instrumentos de planificación territorial previstos en la legalidad anterior (1) y, por otro, la descoordinación institucional en el desarrollo de estos instrumentos.

Al nunca realizado Plan Nacional de Ordenación se ha unido el fracaso de los Planes Provinciales, así como la inviabilidad de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y la falta de apoyo político a las Directrices Territoriales, lo que indica las dificultades del marco jurídico para definir unos instrumentos de ordenación coherentes con los objetivos propuestos y la necesidad de profundizar en nuevos esquemas para la instrumentación de la planificación territorial.

La ordenación del territorio ha estado supeditada en muchas ocasiones a la planificación económica y social aplicado por la Administración Central. Las experiencias pasadas de los Planes de Desarrollo han sido sustituidas por intervenciones de carácter sectorial, especialmente importantes en materia industrial y de infraestructuras de transporte, de amplia incidencia territorial y en las que subyace una excesiva centralización en el proceso decisonal y una evidente descoordinación institucional. Los

(1) Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

tradicionales conflictos intermunicipios, o entre éstos y la Administración de rango supramunicipal (bien sea de ámbito regional o estatal), se han agudizado en los últimos años con la aprobación y ejecución de un elevado nivel de inversiones de carácter sectorial.

Existen opiniones que señalan un intento de soslayar los fracasos de los instrumentos de planificación global e integrada del territorio, aplicando una instrumentación concreta, la de los instrumentos contenidos en la planificación sectorial, en un nuevo contexto de referencia en el que los planes sectoriales marcan las pautas de intervención, utilizando los elementos que en cada caso le son específicos e incidiendo de forma precisa en la política de acción directa y en la programación de inversiones de amplia dimensión territorial. Esta orientación agudiza los problemas de coordinación interadministrativa y los conflictos institucionales por invasión de competencias sobre el territorio de influencia municipal o regional, que deben ser resueltos en el marco de la nueva legislación autonómica de ordenación del territorio y con la consideración de la escala territorial intermedia como elemento clave en la coordinación administrativa y la gestión territorial.

2.- PLANEAMIENTO MUNICIPAL Y PLANIFICACION SECTORIAL. CONFLICTOS INSTITUCIONALES

En la década de los ochenta en España ha coincidido el intento de llevar a cabo los planteamientos de la Ley sobre Reforma del Suelo y Ordenación Urbana, en los cuáles subyacía la necesidad de que todos los municipios contasen con los instrumentos de ordenación

- ? -

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

urbana (Planes Generales, Normas Subsidiarias o Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano) adecuados al desarrollo urbanístico en el ámbito territorial de aplicación, con el desarrollo de planes de carácter sectorial (Plan de Carreteras, Plan de Transporte Ferroviario, Zonas de Urgente Reindustrialización, Mapa Sanitario, Mapa Escolar, ...), de contenido supramunicipal, que han colisionado en múltiples ocasiones con los planteamientos municipales, poniendo de relieve la descoordinación administrativa y la concurrente competencia institucional.

La obligatoriedad de contar con un planeamiento urbanístico propio y la posibilidad de actuar desvinculado de los municipios limítrofes marca la trayectoria de un proceso de planeamiento urbanístico municipal que podría quedar caracterizado por los siguientes componentes:

- Revisión de los esquemas de ordenación territorial implementados hasta la aprobación de la Ley del Suelo y sus Reglamentos y adopción de nuevas orientaciones.

- Individualidad e independencia del planeamiento municipal, que se ciñe a los límites administrativos propios sin tener en cuenta la existencia de relaciones de carácter supramunicipal y flujos que superan los estrechos límites municipales, que deberían ser motivo para la elaboración de instrumentos (Planes o Directrices) de carácter supramunicipal capaces de enfrentarse a las relaciones y conflictos intermunicipales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- Abandono de dinámicas comarcales y ruptura del planeamiento coordinado que es sustituido por un proceso de desintegración en el que cada municipio es ordenado de acuerdo con su dinámica propia y con los objetivos políticos propios, que en ocasiones son contradictorios con los de los municipios del entorno o con los de la Administración central o autonómica.

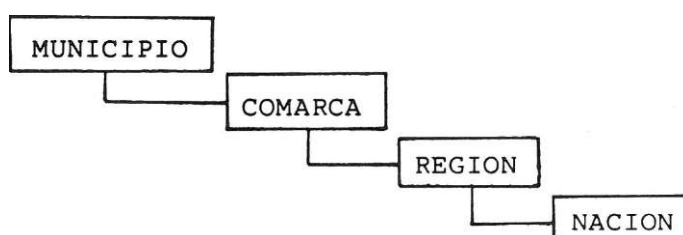
La existencia de una mayor autonomía política a partir de la democratización de los Ayuntamientos genera un proceso de encerramiento en sí mismos que es contradictorio en materia de Ordenación del Territorio con las propuestas existentes con anterioridad. El fracaso de los P.D.T.C. (Planes Directores Territoriales de Coordinación), la práctica imposibilidad de aprobar y llevar a la práctica las Directrices Territoriales o la dificultad para la definición de contenidos en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico son, en parte, consecuencia, de las contradicciones institucionales derivadas de una posible invasión de competencias por parte de la Administración de ámbito supramunicipal en la capacidad de decisión, operatividad y gestión urbanística de las Corporaciones Locales, y de la inexistencia de mecanismos de coordinación intermunicipal acordes con la existencia de espacios multifuncionales e interdependientes de ámbito comarcal.

Los planteamientos de carácter comarcal en la resolución de los problemas territoriales han sido prácticamente imposibles, por la dificultad jurídica y sobre todo política para crear órganos de gestión intermedia, en los que la comarca sea el ámbito territorial de referencia para la ejecución de determinados servicios urbanos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

(abastecimiento de agua, tratamiento residuos sólidos, carreteras, ...) o para la asignación de inversiones productivas (áreas industriales y de servicios comerciales).

NIVELES DE ACCION TERRITORIAL



La visión hacia adentro de los municipios en materia de desarrollo urbanístico alcanza su mayor dimensión en los últimos años de la década de los ochenta, precisamente en un periodo de gran expansión económica, en el que se asiste a una especial atención de la Administración Central y otras Administraciones Públicas hacia las inversiones territoriales productivas las vinculadas a las infraestructuras urbanas y equipamientos locales. El tratamiento sectorial de los problemas sustituye a los planteamientos globalizadores integrados, presentándose nuevas orientaciones que son generadoras de conflictos por descoordinación interadministrativa.

Los primeros grandes conflictos se presentan con la definición de Zonas de Urgente Reindustrialización en ámbitos comarcales o regionales. En la redacción de los documentos de Planeamiento urbanístico municipal se emprende una rápida carrera para aprovecharse de las ventajas de esta normativa de incentivos

§

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

industriales, y muchos municipios se plantean la creación de Polígonos Industriales para el desarrollo de procesos locales de reindustrialización, sin tener en cuenta aspectos como una localización apropiada, dotación de servicios o problemas ambientales, lo que conlleva al final a una duplicidad de inversiones, un exceso de oferta de suelo y en muchos casos, una inadecuación global de la oferta a la demanda real. Todo ello por la inexistencia de una directriz supramunicipal que, partiendo de una realidad superior a la del municipio, exija una intervención coordinada entre municipios sujetos a una misma orientación.

Estas contradicciones se dan también en relación con la planificación de centros escolares y sanitarios de ámbito supramunicipal. Los problemas son fáciles de detectar en municipios de carácter similar, con umbrales de población no excesivamente diferentes, que están en un mismo contexto de referencia (connurbación, área metropolitana ...). En todos ellos puede existir una demanda latente de centros de B.U.P. o centros sanitarios de atención primaria, pero no tienen umbrales individuales que justifiquen una localización individualizada para cada municipio. Surge entonces la competencia intermunicipal y el enfrentamiento con la Administración Central para conseguir una asignación en el territorio propio, sin tener en cuenta si es el más adecuado, dándose la circunstancia de demandas duplicadas que imposibilitan otras inversiones y refuerzan la descoordinación administrativa y territorial.

La obsolescencia de algunas determinaciones en la protección de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los márgenes de los ríos y la costa, y la escasa preocupación por esta protección en algunas Corporaciones Locales y Regionales, motiva la revisión por parte de la Administración Central de varias leyes de amplia incidencia en la ordenación territorial. La Ley de Aguas, y especialmente la Ley de Costas, son ejemplos de nueva legislación sectorial en la década de los ochenta, que son motivo de conflictos entre los diferentes estamentos de las Administraciones Públicas. En ella se impone desde la Administración Central una serie de especificaciones que afectan al régimen urbanístico del suelo y a las servidumbres que impone el planeamiento urbanístico en las zonas de aplicación, marcando idénticas directrices para municipios que, aún estando en un mismo ámbito de relaciones (comarca), no tienen las mismas determinaciones urbanísticas en materia de protección ambiental. Se obliga a modificar o revisar el planeamiento municipal, poniéndose en evidencia la autonomía planificadora municipal y elevando el nivel de conflictos en las relaciones institucionales. Las Corporaciones Locales y las Comisiones Regionales de Urbanismo se sienten altamente perjudicadas por la imposición de una legislación de tipo sectorial que tiene efectos territoriales diversos y que pone en cuestión muchas decisiones en relación con el desarrollo urbanístico planteadas por las instituciones locales en el desarrollo de sus propias competencias.

Las infraestructuras de transporte son también objeto de especial atención al final de la década por parte de la Administración Central y las Administraciones Regionales, para adecuarlas a las necesidades de relación impuestas por el nuevo

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

contexto económico y la integración en la CEE. Con la ejecución de los planes sectoriales de infraestructura se genera un nuevo marco problemático para las relaciones institucionales motivado, en parte, por la descoordinación administrativa en los ámbitos comarcales. El Plan de Carreteras, con su programa de autovías, tiene una amplia incidencia territorial, convirtiéndose en elemento inductor de nuevas relaciones que afectan a la estructura territorial, pero también es motivo de crisis en el planeamiento urbanístico municipal, al no haberse previsto desde planes municipales encerrados en sí mismos la necesidad de nuevas infraestructuras que superen los límites municipales y sirvan para las relaciones interurbanas a nivel nacional. Los Planes de Ordenación Urbana deben ahora modificarse o revisarse por darse nuevos condicionamientos para el desarrollo urbanístico desde la planificación sectorial, generándose así un nuevo proceso conflictivo por la inexistencia de la necesaria coordinación administrativa en el ámbito comarcal y regional.

En los diferentes aspectos referenciados con anterioridad, se refleja la superposición de dos tipos de planificación y acción territorial, la impuesta desde "abajo" por los Planes de Ordenación Urbana Municipales, cerrados y sin relaciones hacia afuera, y la impuesta desde "arriba" por la Administración Central (y en ocasiones la Administración Regional) en el plano sectorial, con la aportación de un nuevo marco jurídico y la asignación de inversiones sectorializadas con importantes efectos sobre el modelo territorial delimitado en el planeamiento municipal. Esta superposición se lleva a cabo en un marco de referencia en el que no destaca precisamente

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

la coordinación institucional, dando lugar con ello a constantes conflictos que afectan por un lado, al desarrollo urbanístico previsto y, por otro, al proceso de ejecución de las intervenciones sectoriales.

Entre otras consideraciones al respecto, surge la necesidad de establecer vínculos entre la planificación municipal desde "abajo" y la planificación sectorial desde "arriba", y estos vínculos se deben establecer en un especial contexto de referencia, la comarca, como ámbito intermedio de ordenación y gestión territorial, y las instituciones comarcales como elementos de conexión entre la Administración Central y las Corporaciones Locales. Con ello se favorece la articulación institucional de competencias administrativas para la gestión de la política territorial y se abren nuevas vías para evitar los conflictos interadministrativos.

3.- LA COMARCA COMO AMBITO DE GESTION TERRITORIAL Y ARTICULACION INSTITUCIONAL

La Constitución Española ha puesto en marcha un proceso de descentralización administrativa, con profundos cambios en los contenidos ligados a la Ordenación del Territorio. La configuración del Estado de las Autonomías no solo significa un cambio en las relaciones políticas, sino que lleva aparejado además un sistema de reparto competencial que afecta a los diferentes ámbitos de la Administración, en sus relaciones con los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales. En el fondo se configura una nueva articulación institucional, con una vinculación de niveles

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

administrativos novedosa que puede acabar con los conflictos y contradicciones puestas de relieve en la política territorial.

La pregunta que cabe plantearse en si en esta transformación, que lleva implícita una nueva concepción de la gestión territorial, se va a plantear la Ordenación del Territorio en su papel globalizador e integrador, como un eje en el que se va a apoyar la planificación sectorial y el planeamiento urbanístico municipal, o se van a mantener las pautas expresadas con anterioridad de descoordinación, insolidaridad y contradicciones. Para ello es necesario aproximarse al enfoque y contenidos de la legislación que, en virtud de las competencias transferidas en materia de Ordenación del Territorio hayan establecido, y tenga plena vigencia, al final de la década, en las Comunidades Autónomas. En este trabajo se realiza esta aproximación y se expresan unas reflexiones de carácter general en cuatro casos representativos (2) de la realidad española. Dos son los temas de especial atención: Los organos y planes de escala intermedia y el acomodo de la planificación sectorial.

La Ley 23/1983 de 21 de Noviembre de Política Territorial de Cataluña, que tiene por objeto establecer las directrices para la Ordenación del Territorio Catalan y la coordinación administrativa en relación con la gestión territorial, plantea entre su instrumentación dos figuras que encajan en la temática objeto de reflexión: los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales.

(2) Los casos más representativos son Cataluña, Madrid, Navarra e Islas Baleares.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La figura de los planes territoriales parciales es intermedia y se articula al Plan Territorial General, que define los objetivos de equilibrio territorial de carácter general y tiene como ámbito de aplicación todo Cataluña. Es una figura de carácter supramunicipal, con un ámbito territorial como mínimo de extensión comarcal(3), que tiene como objetivo la ordenación integral y el equilibrio territorial en el ámbito de aplicación, sirviendo como referencia para el "emplazamiento de infraestructuras" y las "determinaciones de la planificación urbanística" y definiendo las acciones territoriales prioritarias en relación con los objetivos.

Paralelamente se crea la figura de los planes territoriales sectoriales a elaborar por los Departamentos de implantación territorial sectorial, que definirán las inversiones y actuaciones correspondientes en el ámbito de sus competencias, en el marco del Plan Territorial General y bajo la tutela del Departamento de Política Territorial, que establece la coordinación necesaria con las determinaciones del planeamiento general y parcial.

En esta legislación se abren vías para una mayor coordinación administrativa, al establecerse la comarca como órgano de gestión territorial y al plantearse la figura del plan sectorial coordinado con los planes y programas de las Corporaciones Locales o las entidades locales supramunicipales. La creación de la Comisión de Coordinación de la Política Territorial facilita la concreción de las medidas pertinentes para lograr una mejor articulación

(3) Puede agrupar las unidades comarcales establecidas en la división territorial de Cataluña pero no puede establecer ninguna división por debajo de esta escala.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

institucional de la Política Territorial.

La Comunidad autónoma de Madrid, en su Ley 10/1984, de 30 de Mayo, de Ordenación Territorial expresa la necesidad de disponer de un marco de ordenación territorial de carácter supramunicipal, reclamado por sectores "políticos, administrativos y profesionales", para configurar un marco de referencia que garantice una debida compatibilización y coordinación de propuestas municipales y sectoriales (4). Para ello se plantea realizar una definición de figuras de planeamiento sustitutivas de los P.D.T.C. y Planes Especiales Sectoriales, haciendo coincidir , por ejemplo, en un mismo instrumento (5) la formalización de un marco de ordenación y la programación de inversiones.

Entre los objetivos generales de ordenación territorial destacan, por su naturaleza y relación con este análisis, los siguientes:

g) Definir, con la participación de los Ayuntamientos afectados, los ámbitos supramunicipales, cuya ordenación requiera la adopción de criterios o la utilización de recursos que excedan de la capacidad normal de los municipios.

i) Establecer con carácter indicativo la localización de los equipamientos e infraestructuras de carácter regional o subregional y, en su caso, los criterios para un diseño adecuado de los mismos.

(4) BOE NQ 191, de 10 de Agosto de 1984 y BOCM NQ143 de 16 de Junio de 1984. Exposición de motivos.

(5) Programas coordinados de Actuación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

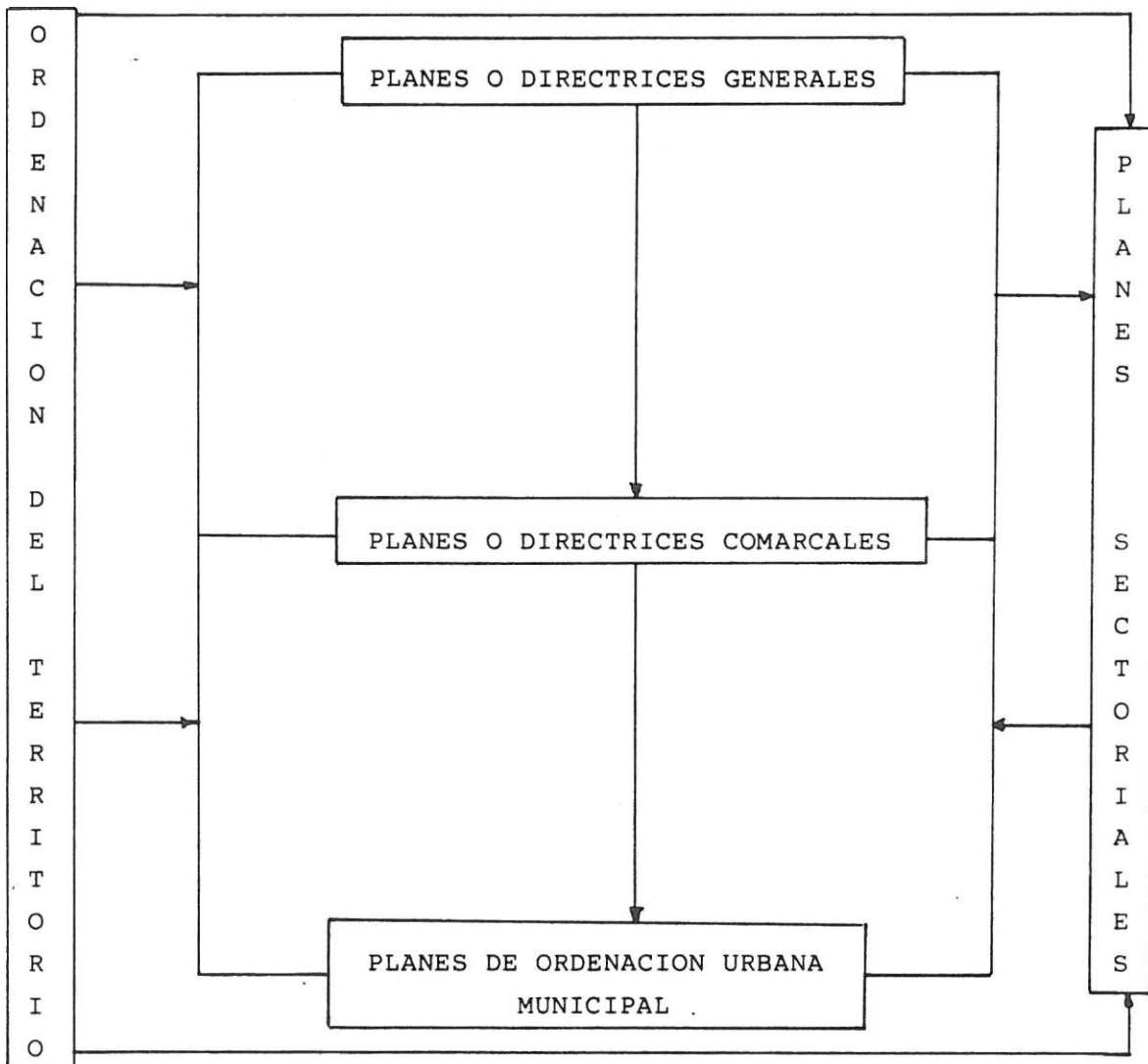
A diferencia de la legislación catalana, en la correspondiente a la Comunidad de Madrid no se hace referencia explícita a la comarca como ámbito de planificación territorial, ni a los planes sectoriales, pero se define un instrumento, las "Directrices de Ordenación Territorial" que incluye la posibilidad de construir un marco de referencia para compatibilizar las políticas sectoriales de la Administración y el planeamiento urbanístico municipal, a fin de garantizar la adecuada coordinación interadministrativa y una fácil relación entre las instituciones implicadas. Se configura un instrumento de planificación global, vinculante para la programación de recursos y la formulación de políticas sectoriales acordes con el planeamiento urbanístico en el marco de propuestas de carácter supramunicipal.

La Ley 12/1986 de 11 de Noviembre de Ordenación del Territorio de la Comunidad Navarra y la Ley 8/1987 de 1 de Abril de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, ratifican el modelo catalán de política territorial, con una visión integrada y conjunta, que compromete a la Administración en todos sus niveles, coordinando todas las esferas de decisión. En particular, se plantean como objetivos prioritarios el establecimiento de un marco normativo supramunicipal (para ámbitos comarcales o regionales) para la actuación ordenadora global, y un marco de referencia para la coordinación de las políticas sectoriales (ver planes territoriales parciales o planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal).

A través de los contenidos señalados en esta legislación

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

autonómica se aprecia un mejor ensamblaje funcional entre los diferentes niveles de la Administración, abriéndose nuevas vías para la articulación institucional de la política territorial. El esquema básico de coordinación es el siguiente:



Los elementos en este esquema son los instrumentos de ordenación de carácter supramunicipal (comarcal), con órganos de gestión de escala intermedia y la vinculación a las directrices y propuestas, de los instrumentos de política sectorial. La ordenación del

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

territorio vincula a la planificación sectorial y no se supedita a ella, facilitando la coordinación interadministrativa en los diferentes niveles de la Administración y las relaciones institucionales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y LOS INSTRUMENTOS
DE ORDENACION TERRITORIAL.

(Especial referencia a la Comunidad Autónoma Valenciana).

Francisco Gregori Mari.

Abogado.

Valencia, Abril de 1991.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION TERRITORIAL. (Especial referencia a la Comunidad Autónoma Valenciana)

Francisco Gregori Mari.

Abogado.

I N D I C E

I. ORDENACION TERRITORIAL, ESPACIOS NATURALES Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS E INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO DE LA LEGISLACION URBANISTICA.

III. LA ORDENACION TERRITORIAL Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

1. Competencias de la Generalitat Valenciana.

2. Espacios Naturales Protegidos creados por la Generalitat Valenciana. Régimen de Protección.

2.1. Régimen particular del Palmeral de Elche.

2.2. Parques Naturales.

2.2.1. Régimen del suelo.

2.2.2. Régimen de protección.

2.2.3. Administración y gestión.

2.2.4. Financiación.

2.3. Parajes Naturales.

2.4. Protecciones especiales:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2.4.1. En el aspecto forestal.

2.4.2. Zonas húmedas.

2.5 .La Ley 4/1989 de 27 de Marzo.de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

2.5.1. Derogación de la Ley 15/75.

2.5.2. Incidencia de la Ley 4/89 en el régimen de los Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

2.5.2.1. Objeto y principios inspiradores.

2.5.2.2. Planificación de los recursos naturales.

2.5.2.3. Planes Rectores de Uso y Gestión.

2.5.2.4. Coordinación y denominación.

3. La Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989,de 7 de Julio,de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.

3.1. La Ordenación territorial,competencia autonómica.

3.2. Sistema e instrumentos de la Ley Valenciana 6/1989,de 7 de Julio,de Ordenación del Territorio de la Comunidad.

III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION CONCURRENTES SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS VALENCIANOS.PLANIFICACION Y COORDINACION ADMINISTRATIVA.

1.Instrumentos de ordenación territorial concurrentes en la regulación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos Valencianos.

2.La planificación como técnica inherente a la acción administrativa y la coordinación como principio de actuación.

3. Los cambios introducidos en la idea de planificación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

I. ORDENACION TERRITORIAL, ESPACIOS NATURALES Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

El territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema medioambiental y a la vez son la sede de las acciones humanas que modifican el propio medio, en relaciones de interdependencia. En el marco de las ciencias no jurídicas carecería de sentido plantear aisladamente la vinculación y conexión sistemática del territorio con los fenómenos ambientales. En el orden jurídico, la demanda social generada por la toma de conciencia generalizada sobre la gravedad de las agresiones al medio ambiente y la necesidad de alcanzar una adecuada calidad de vida para la población, ha obtenido una respuesta normativa instantánea y fructífera a nivel de intenciones y principios, mientras que su traducción en técnicas jurídicas innovadoras ha sido lenta y desigual en los distintos sistemas jurídicos.

En el sistema español, la preocupación por los temas del medio **ambiente**, fundamentalmente a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, pudo contar con una legislación urbanística sólida y decantada, cuyos instrumentos y mecanismos habían calado en la conciencia social, y sobre ella se adicionaron los objetivos que debía atender la planificación territorial en nuestro país, llegando a adquirir claramente desde 1975 la condición de norma reguladora de la ordenación del territorio entero, y no solamente del dedicado a aprovechamientos residenciales o urbanos en general, con el explícito propósito de ensamblar la planificación económica con la territorial. La Ley 19/1975 de Reforma de la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sustituye el Plan Nacional de Urbanismo por el Plan Nacional de Ordenación; institucionaliza los planes directores territoriales de coordinación (en adelante PDTCC); otorga plena carta de naturaleza al término "ordenación del territorio", y asigna como cometidos de los planes directores la elección del "modelo territorial" y la adopción, entre otras, de medidas para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente natural.

Asistíamos -como señalaba el Profesor BASSOLS COMA- a una transformación jurídica cualitativa de institutos ya conocidos y acreditados en distintas disciplinas jurídicas, cuyos efectos más visibles se manifestaban en la necesidad de perfeccionar los instrumentos de valoración y control global de las acciones públicas y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación); la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales, y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suele, paisaje, agua, montes, etcétera) hacia una ordenación pública de su uso y transformación.

La preocupación señalada no alcanzó, sin embargo, a romper el esquema de la anterior organización administrativa (de la planificación económica, según modelo del "Amenagement du territoire"), ni a impulsar una reforma de la Administración territorial. Los PDTC valoraban el territorio como área de eficiencia para la planificación, pero olvidaban que el territorio es también sede de una gestión administrativa sustantiva, por lo que su viabilidad como instrumentos de ordenación espacial integral era una pura ilusión si no iba acompañada de una reforma de la Administración Territorial, bien reconociendo la sustantividad de las regiones como entidades territoriales, bien articulando fórmulas de coordinación de la Administración periférica con las Administraciones Locales.

La Constitución Española de 1978 consagra la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica^ incluye la Ordenación del Territorio como una materia objeto de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se produce con ella el inicio de un período en el que la organización administrativa española ha sufrido extraordinarios cambios, que se reflejan en el contenido sustantivo de las competencias centrales, autonómicas y locales, y en su ejercicio para la consecución, desde sus distintas perspectivas, del orden de valores por ella establecido.

La concurrencia de todas aquéllas competencias, en las materias a que nos referimos, sobre un mismo territorio, recurso único e irreproducible, genera zonas de concurrencia y posible conflicto, por lo que requieren un ejercicio coordinado, una actitud de cooperación, un sistema, en suma, que asegure la coherencia del resultado final, cuya articulación pasa por el desarrollo de la técnica planificadora, como forma de expresión de la voluntad del poder público, v en el que importan menos las soluciones sustantivas y las regulaciones materiales que los mecanismos y los procedimientos de entendimiento permanente no ya sólo de las Administraciones interesadas, sino de los distintos órganos de una misma Administración.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La experiencia de la Comunidad Autónoma Valenciana en la creación de espacios naturales protegidos, y la articulación del marco normativo y de planificación en que aquéllos se insertan, puede aportarse como ejemplo positivo, y aún inacabado, de aquella nueva visión de la técnica planificadora y de la concurrencia competente! coordinada.

II. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS E INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO DE LA LEGISLACION URBANISTICA.

La Ley de Reforma de 1975, al definir el contenido propio de los PDTC, incluyó en su Artículo 82,2, apartado c), entre las posibles determinaciones a formular, "las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación de del suelo y de los demás recursos naturales, y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico".

Con ello se amplió la finalidad de la Ley del Suelo (Artículo 12! y en concreto la de sus instrumentos de acción, que no tuvo en su artículo 22 el reconocimiento formal que correspondía, lo que daba lugar a una dificultad jurídica a veces difícil de salvar: la ausencia de una normativa sustantiva propia del medio ambiente natural y de los distintos recursos naturales, La laguna se salvó a base de una dilatación de las posibilidades que ofrecía la regulación del régimen jurídico del suelo contenido en la propia Ley (Artículos 18 a 22 y 73), la apelación a la legislación sectorial, y el propio derecho innovador contenido en el planeamiento para su ejecución (normas u ordenanzas), que encuentra a menudo dificultades para su afirmación dado su ínfimo rango jerárquico.

El Reglamento de Planeamiento prevé a éstos efectos, en su Artículo 12,1, que en la Memoria de los PDTC deberá tenerse en cuenta "la incidencia de la legislación específica de carácter protector en materia de espacios naturales... y cualquiera otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del pian". En materia de espacios naturales, la apelación era recíproca: la Ley 15/1975, de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que se aprueba en la misma fecha que la Ley 19/1975, de Reforma, se remitía a los instrumentos de planificación de ésta "en cuanto a los aspectos de régimen del suelo y ordenación urbana" (Artículo 13,b),). Por otra parte, los actos de declaración de espacios naturales protegí-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

dos conferían al PDTC la fuerza vinculante para preservar un área del proceso de urbanización de la que aquéllos, por sí mismos, carecían.

Sin embargo, una de las innovaciones más significativas del Reglamento de Planeamiento, Artículo 76,3, y que más resultados operativos ha dado en la ordenación de los espacios naturales protegidos, fué la admisión de la posibilidad de aprobar Planes Especiales de Protección del medio ambiente natural "en ausencia de PDTC o del plan general" y "en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende". La posición inicial de la doctrina (É. GARCIA DE ENTERRIA Y L. PAREJO ALFONSO), que consideró que su "dudosa legalidad formal", en cuanto venía a romper la caracterización del planeamiento especial como derivado, podía sin embargo "llegar a justificarse en razones urbanísticas sustantivas (la necesidad de proceder a la protección de valores ambientales en peligro, sin esperar a la formulación del correspondiente planeamiento integral, dada la complejidad y lentitud propias de dicha formulación) en el caso de la protección anticipada de espacios naturales o paisajísticos", fué confirmada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 17 de Diciembre de 1985, 2 de Febrero y 14 de Diciembre de 1987), que consideró a éstos Planes Especiales autónomos como idóneos para la ordenación de los Espacios Naturales Protegidos. El Consejo de Estado, en Dictamen de 17 de Mayo de 1981, admitió su capacidad para operar en su propio rango normativo, con prevalencia sobre la legislación sectorial en cuanto a usos del suelo

III. LA ORDENACION TERRITORIAL Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

1. Competencias de la Generalitat Valenciana.

La Constitución Española, en su Artículo 148, 1, establece que las Comunidades Autónomas "podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3ª, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; 8ª, montes y aprovechamientos forestales; 9ª, la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Y el Artículo 149, 1, 23ª atribuye al Estado la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

establecer normas adicionales de protección y la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias".

El referido precepto, en su número 3, dispone igualmente que las materias no atribuidas expresamente al Estado por ésta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos."

La Ley Orgánica 5/1982, de 1 de Julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispone en su, Artículo 31 que la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "Nueve. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda" y "Diez. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución."

Y el artículo 32 del referido Estatuto, dispone que "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: "Seis. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección."

En consecuencia, tanto si los espacios naturales protegidos se consideran incluidos en la materia de montes (concepción que se basa en su originaria inclusión en la Ley de Montes de 8 de Junio de 1957, cuyo Capítulo Primero del Título V fué derogado precisamente por la Ley 15/1975), como si se consideran incluidos en la materia de protección del medio ambiente, concepción que se estima más adecuada, y que viene a corroborar la Ley 4/1989, cuya Exposición de Motivos manifiesta que tiene como finalidad el cumplimiento del Artículo 45 de la Constitución, en cualquier caso, pues, las competencias de la Generalitat Valenciana deben ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado.

2. Espacios Naturales Protegidos creados por la Generalitat Valenciana. Régimen de Protección.

2.1. Régimen particular del Palmeral de Elche.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La Ley de la Generalitat Valenciana 1/1986, de 9 de Mayo, es un supuesto del ejercicio de las competencias autonómicas para la protección de espacios naturales, que viene sistematizar las medidas dispersas de tutela de las plantaciones de palmeras de Elche y unifica la estructura del órgano que ha de aplicarlas, adecuándolo a la nueva estructura de la Administración Pública.

Sin embargo, el régimen de protección que establece, aunque dirigido a procurar la permanencia de los valores culturales e históricos de las plantaciones de palmeras y a establecer las medidas necesarias para fomentar su cultivo, no es integrable en las actuaciones sobre espacios naturales protegidos propiamente dichas por su enfoque histórico-cultural, no territorial ni medioambiental, y su articulación en base a una calificación e inscripción en un Registro público de Huertos de Palmeras, grupos de palmeras o palmeras diseminadas.

2.2. Parques Naturales.

La Generalitat Valenciana, en base a la Ley 15/1975, de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos, procedió a la declaración de una serie de Parques Naturales mediante las siguientes disposiciones:

- Parque Natural de la Albufera, Decreto 89/1986, de 8 de Julio.
- Parque Natural del Penyal D'Ifach, Decreto 1/1987, de 19 de Enero.
- Parque Natural del Montgó, Decreto 25/1987, de 16 de Marzo.
- Parque Natural del Carrascar de la Font Roja, Decreto 49/1987, de 13 de Abril.
- Parque Natural de las Islas Columbretes, Decreto 15/1988, de 25 de Enero.

En cada una de ellas (que denominaremos aquí primer bloque normativo), salvo en el Decreto 49/87, se establecen determinaciones de protección, cuya concreción o ampliación se remite a un Plan Especial que se redactará "de acuerdo con la legislación urbanística", y que contendrá igualmente las determinaciones de uso.

Del régimen y protección que establecen los Decretos referidos para los Parques Naturales que crean, cabe destacar lo siguiente:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2.2.1. Régimen del suelo.

-Suelo no urbanizable, se mantiene siendo objeto de protección especial.

-Se redactará un Plan Especial de Protección de acuerdo con la legislación urbanística, cuya aprobación definitiva corresponde al Consell de la Generalitat Valenciana. En el Parque de la FONT ROJA se prevé un Plan Rector de Uso y Protección "que contendrá la estructura general de ordenación del territorio protegido y la delimitación de los diferentes usos y actividades permitidos en cada una de las zonas en que se estructure el mismo".

-Los límites geográficos del Parque, que se especifican descriptiva y gráficamente en los anexos de los Decretos de creación, se concretarán en detalle en el Plan Especial, que en su caso propondrá las modificaciones que procedan para que el Consell, mediante Decreto, decida sobre su modificación.

-El planeamiento urbanístico vigente, se adecuará al Plan Especial de Protección.

-Los futuros Planes Genex'ales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal, se ajustarán al Plan Especial de Protección o al Plan Rector de Uso y Protección.

-No se permitirá la instalación de elementos artificiales de carácter permanente que limiten el campo visual, rompan la armonía del paisaje o desfiguren sus perspectivas, salvo en casos excepcionales siempre que se garantice la minimización de los efectos sobre la naturaleza y el paisaje (IFACH, MONTGO). (En general, ésta protección resulta de la aplicación del Artículo 73 de la Ley del Suelo).

2.2.2. Régimen de protección.

Responde a las peculiaridades de cada Parque. Así:

-Las visitas y las actividades que se realicen en el Parque se ajustarán a las normas que establezcan los órganos rectores y a su autorización. (ALBUFERA, IFACH, MONTGO) En COLUMBRETES se prohíbe toda actividad que directa o indirectamente pueda alterar

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los elementos y la dinámica de los ecosistemas del Parque. Si afecta a competencias estatales (especialmente en materia de pesca marítima, extracción de coral, actividades subacuáticas y cualquiera otra de naturaleza náutico-pesquera, y la exploración y explotación del subsuelo marino), requiere autorización del organismo competente de la Administración del Estado, previo informe de la Junta Rectora.

-La costa será objeto de especial protección tendente a la conservación de las playas y dunas, sin perjuicio de que exclusivamente el uso pueda regularse con los instrumentos previstos en la legislación sobre Costas. (ALBUFERA, IFACH, MONTGO, COLUMBRETES).

-En LA ALBUFERA, todo tipo de intervención sobre las biocecosis naturales y, en particular, la introducción de especies de fauna o flora no autóctona deberá ser objeto de autorización expresa por parte de la Consellería de Agricultura y Pesca, previo informe de los Organos rectores del Parque. En COLUMBRETES, autorización del Director-Conservador, dando cuenta a la Junta Rectora.

-Las competencias de las Administraciones Públicas se ejercerán de modo que queden preservados todos los valores naturales, ecológicos o paisajísticos del Parque, evaluando con especial atención los posibles impactos ambientales producidos por actuaciones exteriores al mismo.

-ALBUFERA. Toda la zona incluida en el Parque tendrá la consideración de zona húmeda a los efectos previstos en la Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas, y en el Reglamento que desarrolla aquélla, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de Abril.

-Las medidas de protección se extienden a las aguas subterráneas y superficiales que constituyen el soporte hídrico del ecosistema que trata de conservarse.

-Los Planes de Saneamiento integral se desarrollarán de acuerdo con lo anteriormente establecido.

2.2.3. Administración v gestión.

-ALBUFERA La administración y gestión del Parque se asigna a un Consejo Directivo. En IFACH, MONTGO, COLUMBRETES y FONT ROJA, se asigna conjuntamente a las Consellerías de Obras Públicas Urbanismo y Transportes, y de Agricultura y Pesca.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

-Se crea un órgano colegiado, en el que participan Corporaciones y Entidades, con la denominación de Junta Rectora o Consell de Protecció del Parque Natural, como organismo colaborador y asesor de su gestión.

-ALBUFERA: en base al Plan Especial se elaborará un Plan de Gestión, que supondrá el marco de actuación en el que se desarrollarán los Presupuestos y actuaciones anuales.

2.2.4. Financiación,

-A cargo de la Generalitat Valenciana, con aportaciones de los Ayuntamientos de Valencia (Albufera), de Calpe (Ifach), de Denia y Xàbia Olontgó), Castellón (Columbretes), y colaboración de otros órganos o Corporaciones públicas o privadas que puedan tener interés en coadyuvar a la mejor gestión del Parque.

Con posterioridad al bloque normativo citado, la Generalitat Valenciana siguió declarando espacios naturales protegidos, pero ya bajo la modalidad de Parajes Naturales, en base a su Ley 5/1988, de 24 de Junio, de Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana. Bajo esta modalidad, que denominaremos segundo bloque normativo, se declararon Parajes Naturales los siguientes:

-El Hondo, por Decreto 187/1988, de 12 de Diciembre.

-El Prat de Cabanes/Torreblanca, por Decreto 188/1988, de la misma fecha.

-Las lagunas de La Mata y Torrevieja, por Decreto 189/1988, de la misma fecha.

-Las Salinas de Santa Pola, por Decreto 190/1988, de la misma fecha.

-Y el Desierto de Las Palmas, por Decreto 149/1989, de 16 de Octubre.

De éste bloque normativo cabe destacar dos aspectos: el primero es que el régimen y limitaciones de los Parajes Naturales se remite a un ulterior Plan Rector de Uso y Gestión, lo que implica la elección del Gobierno Valenciano por ésta figura de Plan, en lugar de la también posible figura del Plan Especial, o de ambas en un

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

documento único, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 5/1988, citada.

El segundo aspecto es que la no elección de la alternativa del Plan Especial de Protección, que "se formulará y tramitará de acuerdo con las especificaciones que para dicha figura de planeamiento prevén la vigente Ley del Suelo y su Reglamento de Planeamiento". (Artículo 72 de la Ley de Parajes Naturales), ni de la alternativa prevista igualmente en la Ley de utilizar ambas categorías de planes "integradas en un documento único" (Artículo 52, 2, citado), determina que el régimen urbanístico del suelo incluido en el ámbito espacial de los Parajes declarados se defiera al planeamiento urbanístico de los Municipios afectados por los Parajes, que deberá observar las siguientes reglas:

1.-La primera de ellas es la de mantener el suelo clasificado como no urbanizable, asignándole especial protección, y la de observar los objetivos de protección establecidos en cada uno de los Decretos creadores de los Parajes Naturales. Así, cada una de las Normas citadas contiene, dentro del "régimen de protección" que establecen, un precepto del siguiente tenor:

"Régimen urbanístico.

a) Todo el suelo incluido en el Paraje Natural calificado en la actualidad como no urbanizable se mantendrá con ésta calificación, siendo objeto de protección especial. El suelo calificado como urbano en la actualidad seguirá (o "podrá seguir" como en algún caso también se dice), manteniendo tal calificación.

b) Las futuras revisiones del planeamiento vigente en los términos municipales afectados se realizarán de acuerdo con los objetivos de protección del presente Decreto. Toda propuesta de modificación del planeamiento deberá ser informada por la Agencia del Medio Ambiente con anterioridad a su aprobación definitiva".

El precepto transcrito contiene una calificación protectora que emana directamente del Decreto de creación del Paraje Natural y que vincula aquéllas revisiones del planeamiento municipal a la observancia de las normas de protección que los referidos Decretos contienen.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2.7- La segunda regla es el carácter vinculante de las disposiciones contenidas en los instrumentos de ordenación previstos en la Ley. Así, dispone el artículo 99 de la Ley:

"Las disposiciones contenidas en los instrumentos de ordenación previstos en la presente Ley tendrán carácter vinculante tanto para la Administración como para los particulares y su aprobación llevará aparejada la revisión obligatoria de los planes sectoriales o territoriales que resulten incompatibles con los mismos".

2.4. Protecciones especiales:

2.4.1. En el aspecto forestal.

Además de la protección expuesta, los montes, terrenos y propiedades forestales enclavados en los Parques Naturales referidos, serán objeto de la protección especial que prevé la legislación de Montes. "Los montes públicos, cualquiera que sea la Entidad titular de los ramos, si no lo estuvieren, quedarán incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública, y los de propiedad particular, los de las Entidades Locales, bien sean comunales o de propios, y los Vecinales en mano común tendrán al mismo tiempo la condición de montes protectores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Montes". (Artículo 13 Ley 15/75, de Espacios Naturales Protegidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de Montes, de 8 de Junio de 1957). (En el concepto de "montes" se incluyen los "terrenos" y las "propiedades forestales").

Una de las consecuencias del carácter de montes protectores es la de sujeción a planes de aprovechamiento y mejora aprobados por la Administración, (Artículo 30 de la Ley de Montes y Artículo 203 y siguientes de Reglamento de Montes, Decreto de 22 de Febrero de 1962), que contemplan y regulan sólo el aspecto forestal, es decir, el uso, aprovechamiento y ordenación de las especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas de unos determinados terrenos.

2.4.2. Convenio Ramsar. Planes Hidrológicos de cuenca y Zonas húmedas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Los humedales de La Albufera, El Hondo, las Salinas de la Mata y Torrevieja, las de Santa Pola, y el Prat de Cabanes y Torreblanca, están incluidos en la lista de humedales de importancia internacional establecida por el Convenio hecho en Ramsar, que para España entró en vigor el 4 de Septiembre de 1982, con las consecuencias de deber de cumplimiento de las obligaciones de fomento, conservación información y formación de personal, que en el mismo se contienen.

Por otra parte, y por aplicación de la legislación de Aguas, Ley 29/1985, de 2 de Agosto, y Reglamento que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, VI y VII de aquella, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de Abril, los Planes Hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente, entre otras determinaciones, "la asignación y reserva de recursos para la conservación o recuperación del medio natural" (Artículo 40, a) de la Ley), y recogerán la clasificación y las condiciones específicas para su protección, de "zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua", "declarados de protección especial por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental) y de protección de la naturaleza" (Artículo 41.2, de la Ley). A su vez, "las previsiones de los Planes Hidrológicos a que se refieren los apartados anteriores deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística o del territorio" (Artículo 41, 3, de la Ley), sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio (Disposición Adicional Séptima de la Ley).

Finalmente, procede hacer una referencia a las zonas húmedas. contempladas en el Artículo 103 de la Ley, cuya delimitación se hará "de acuerdo con la correspondiente legislación específica", y cuya protección, cuando sean de interés natural o paisajístico, exige la coordinación de las actuaciones de los Organismos de cuenca y de la Administración Medioambiental competente. Para ello, "los criterios y actuaciones correspondientes" se establecen en los artículos 281 y siguientes del Reglamento, y "deberán ajustarse a la legislación medioambiental" (Artículo 280, 3 del Reglamento). En particular se acomodarán a la legislación medioambiental las actuaciones sobre superficies que, mediante las adaptaciones correspondientes, pudieran recuperar o adquirir la condición de zonas húmedas. Si bien la consideración de zona húmeda está configurada por la Ley como un reconocimiento a realidades fácticas, la rehabilitación o restau-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ración como zonas húmedas de aquéllas que hubiesen sido desecadas por causas naturales o artificiales, parece requerir, por el contrario, su previa inclusión en el Inventario que han de realizar los Organismos de cuenca (Artículo 282 del Reglamento).

2.5. La Ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

La Ley estatal 4/1989, de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que entró en vigor el 29 de Marzo de 1989, derogó la Ley 15/1975, de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

Esta derogación no supuso, naturalmente, la de los Decretos del Consejo creadores de Parques Naturales, normas dictadas por órgano competente, respetando los principios que debían observarse como legislación básica del Estado, en aquél momento contenidos en los preceptos de la Ley 15/1975, de Espacios Naturales Protegidos, no obstante tratarse de una norma preconstitucional, con arreglo a la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional.

Las normas de la Ley 4/89 que su Disposición Adicional Quinta determina que son básicas, a los efectos de lo previsto en el Artículo 149.1.23 de la Constitución, constituyen el marco normativo en el que actualmente se insertan los Decretos del Gobierno Valenciano, debiendo entenderse referidas a ella las remisiones que los mismos hacen a la Ley 15/1975.

2.5.2. Incidencia de la Ley 4/89 en el régimen de los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana.

2.5.2.1. Objeto y principios inspiradores.

El Título I de la Ley 4/89, Disposiciones Generales, define el objeto de la misma y sus principios inspiradores, con una visión más amplia que la Ley de 1975, que en cuanto a espacios naturales se concretan en su protección, conservación, restauración y mejora, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y sistemas vitales básicos» aprovechamiento sostenido, restauración, mejora, y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Todo ello es congruente con el contenido de los Decretos de la Generalitat Valenciana, que establecen un esquema de regulación totalmente coherente con la Ley. Se puede decir que los Decretos referidos dieron un paso adelante respecto a la concepción de la Ley de 1975 en el aspecto integrador de las normas de protección, que se aproxima más a la Ley 4/89, coreo por otra parte era necesario, pues se aprueban vigente ya la Constitución Española, cuyas determinaciones en materia de protección del medio ambiente y de distribución competencial vienen a materializar.

2.5.2.2. Planificación de los recursos naturales.

El Título II de la Ley se refiere al "planeamiento de los recursos naturales". aspecto que sí constituye una gran novedad respecto a la Ley de 1975.

La Ley 15/1975 configuraba un régimen de protección en su Capítulo IV, Artículo 13, que contemplaba a los espacios naturales como continentes poseedores de valores o peculiaridades naturales merecedores de protección especial, estableciendo dicha protección selectiva para el contenido por remisión a los distintos ordenamientos sectoriales que regulaban el aspecto concreto a considerar: legislación de montes, en el aspecto forestal; legislación de régimen del suelo y ordenación urbana, en el aspecto urbanístico; legislación de caza y pesca, para éstos concretos aspectos, -y legislación de expropiación forzosa para las privaciones singulares de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos.

La Ley 4/1989 pretende superar aquélla concepción espacial limitada y aspira a una regulación integral de los recursos naturales como medio de lograr el medio ambiente adecuado que, por deseo constitucional, todos tienen derecho a disfrutar.

La Ley asigna al Gobierno, a propuesta del Ministro de Agricultura, el dictar las disposiciones reglamentarias que fueren precisas para el desarrollo y ejecución de aquélla, que entre otros aspectos tendrá que concretar qué órgano estatal es el competente para planificar los recursos **naturales**, y qué órgano es el que ha de proponer la formulación "de los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales. públicas y Privadas, para que sean compatibles con las ex:-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

gencias señaladas" (Artículo 4,3,e) de la Ley), así como para proponer al Gobierno la aprobación de "Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales" a las que en todo caso deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas" (Artículo 82 de la Ley)

La Ley 4/89 considera a los espacios naturales y a las especies a proteger como unos de los recursos naturales que han de ser objeto de ordenación.

Lo dispuesto en el Artículo 15 de la Ley, que establece la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona no afecta a los Decretos que consideramos: la preexistencia de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales es un requisito previo para la declaración de un Parque, que se establece por primera vez ("instrumento novedoso", dice la Exposición de Motivos), en la Ley 4/89. Por tanto, no era exigible cuando el Gobierno Valenciano creó los Parques Naturales, ni es exigible ahora como requisito para que los Decretos del Gobierno Valenciano tengan plena vigencia.

2.5.2.3. Planes Rectores de Uso y Gestión.

La Ley 4/89, en su Artículo 19, básico, dispone

"1. Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En éstos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del parque.

2. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes."

Los Planes Especiales de Protección y el Plan Rector de Uso y Protección (previsto en el Decreto 49/87, sobre el Parque Natural

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

de la Font Roja), se acomodan al referido precepto básico. En las competencias de aprobación, que corresponden al Consell de la Generalitat Valenciana, coinciden plenamente la Ley y los Decretos referidos. Los efectos de los Planes Rectores en cuanto al planeamiento urbanístico también son los mismos, pues tanto la Ley como los Decretos, disponen que las determinaciones de aquéllos prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

2.0.2.?. Coordinación y denominación-

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley 4/89 establece que "a efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades Autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con las figuras reguladas en ésta Ley y sin perjuicio de lo establecido en su artículo 21.2".

El citado Artículo 21.2 dispone: "2. Las Comunidades Autónomas cor; competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección".

De conformidad con la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/89, tanto la Disposición Transitoria Segunda como el Artículo 21, son normas básicas, a los efectos de lo previsto en el Artículo 149, 1, 23, de la Constitución.

Es claro que los Parques Naturales creados por la Generalitat Valenciana se corresponden con la figura de Parque de la Ley 4/89, "a efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional"*, y también lo es que no se declararon conforme a una normativa autonómica, sino en base a las previsiones de una norma estatal, la Ley 15/75.

Se ha de entender también que el cumplimiento de las referidas disposiciones, no afecta a los Parajes Naturales contemplados en la Ley Valenciana 5/1988, de 24 de Junio, por la que se regulan

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana, // declarados conforme a ella, pues ésta denominación no plantea problema alguno en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional. ya que no hay figura equivalente o parecida en la legislación estatal.

Si que afecta, en cambio, a lo dispuesto en el Artículo 2§, 1 de la Ley Valenciana citada, cuya remisión a la Ley 15/1975 y a las modalidades de figuras de protección de los espacios naturales que aquélla establecía de entenderse sustituida a la Ley 4/89 y a las categorías que ésta contempla.

La Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989 de 7 de Julio de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.

••i• La Ordenación territorial. competencia autonómica.

La Ordenación del territorio ha cobrado una nueva dimensión al referirse a ella la Constitución de 1978. Todos los Estatutos de Autonomía se han referido a ella caracterizándola como una competencia pública para precisar en ámbitos supramunicipales o regionales el destino de las distintas zonas del territorio, con el fin de promover la utilización equilibrada, racional y armónica del suelo y de los demás recursos naturales, eliminando las disfunciones y los efectos territoriales nocivos de un desarrollo económico espontáneo fundado en iniciativas individuales, privadas o públicas.

Y también se caracteriza como una competencia exclusiva de modo que todas las potestades públicas (legislativas, reglamentarias y ejecutivas) se reservan para las Comunidades Autónomas. Las competencias de la Generalitat Valenciana se han expuesto en el epígrafe III, apartado 1, antecedente.

Sin embargo, no parece seguro que las Comunidades Autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio. Así, desde diversas perspectivas doctrinales se destaca la incidencia que sobre las competencias autonómicas de Ordenación territorial tienen algunas competencias necesarias del Estado, conforme a la lista del Artículo 149.1 de la Constitución. FERNANDO LOPEZ RAMON las resume así:

a) Por una parte, la reserva que el precepto citado

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

establece para el Estado sobre determinadas obras públicas de trascendencia nacional (Defensa), de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (puertos y aeropuertos, ferrocarriles y transportes terrestres, aprovechamientos hidráulicos...)

b) La competencia para establecer las bases y coordinación de la Planificación general de la actividad económica, de la protección del Medio Ambiente, de la defensa del Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental. La posibilidad de unas Directrices estatales de la Planificación territorial, vinculadas al Plan económico ex artículo 131 de la Constitución admitida por diversos autores. Más problemático resultaría que esas Directrices puedan expresarse en la figura del Plan Nacional de Ordenación que regula el Artículo 7 de la Ley del Suelo, no tanto por el contenido como por el procedimiento de aprobación, distinto del previsto para el Plan económico general en el Artículo 131.2 de la Constitución. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de Agosto (30E del 18), que anuló el Artículo 9.1 de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), de 29 de Julio de 1982, no discutió la competencia estatal para aprobar las directrices territoriales, aunque anulara el precepto referido por suponer, para el Tribunal, una reformulación general de competencias que estaría vedada al legislador estatal.

c) La incidencia que sobre las competencias autonómicas tiene el hecho de que la formulación del estatuto básico del derecho de propiedad corresponda al Estado, (igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, uno de los cuales es el de propiedad).

Las previsiones Estatutarias se han plasmado en Leyes de Ordenación territorial autonómicas. Por orden cronológico, la de Política Territorial de Cataluña, de 21 de Noviembre de 1983; la de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, de 30 de Mayo de 1984; la Ley Foral de Navarra de Ordenación del Territorio de 11 de Noviembre de 1986; la Ley de Canarias, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, de 13 de Marzo de 1987; la de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias, de 30 de Marzo de 1987; la de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, de 1 de Abril de 1987; la de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, de 7 de Julio de 1989; la de Cantabria, de 30 de Marzo de 1990; y la del País Vasco, de 31 de Mayo de 1990.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En todas éstas Leyes y en el contenido de los planes de ordenación supramunicipales que regulan, se manifiestan los perfiles de la ordenación del territorio antes señalados, así como la amplitud con que se configura esa actividad pública, su carácter integrador y general: los instrumentos de ordenación que prevén han de contener determinaciones vinculantes para la utilización del territorio.

3.2. Sistema e instrumentos de la Ley Valenciana 6/1989, de 7 de Julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad.

Define como sus objetivos fundamentales "la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional y equilibrada del territorio de la Comunidad Valenciana. V para conseguirlos, la Administración deberá realizar, entre otras, actuaciones tendentes a preservar las condiciones medioambientales y elementos naturales de acciones agresivas, y a fomentar la regeneración natural o asistida de aquéllas tierras que por sus características estén excluidas del uso agrícola. Respeta, pues, la ponderación de valores establecida por el Tribunal Constitucional al interpretar el sentido del Artículo 45 de la Constitución, en Sentencia 64/1982, de 4 de Noviembre (BOE 10 de Diciembre).

Como sistema de planificación territorial, diseña el de diversos instrumentos planificatorios, jerarquizados entre sí, (con la especial figura de la Cláusula de Excepción -Artículos 30 y s.s.- para los Proyectos de excepcional entidad, tendentes a cubrir necesidades de interés general!, que producen el efecto de vinculación de usos del suelo, bien directamente, bien indirectamente, a través del planeamiento urbanístico local (Artículo 62): el Plan de Ordenación del Territorio (P.O.T.); los Planes de Acción Territorial (P.A.T.), integrados o sectoriales; los Programas de Ordenación del Territorio y los Proyectos de Ejecución.

Y todos ellos se integran, con influencias recíprocas, en la política de programación económica de la Generalitat, concretada en los Programas Económicos Valencianos. Instrumentos que se aprueban por primera vez por Ley 9/1984, de 29 de Diciembre, para el cuatrienio 1984-1987, estando vigente el del cuatrienio 1988-1991, y al que debe ajustar el Consell sus previsiones presupuestarias. Las determinaciones del P.O.T. "constituirán el fundamento de los cri-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

terios y previsiones que se contengan en los Programas Económicos Valencianos" (Artículo Octavo). Las determinaciones del Programa de Ordenación del Territorio se incorporarán a los Programas Económicos Valencianos (Artículo 22) y tendrán carácter vinculante para la Administración Pública de la Comunidad Valenciana (Artículo 26), debiendo revisarse automáticamente los programas de actuación de los Planes de Acción Territorial y del planeamiento urbanístico municipal, para ajustarse a aquél Programa (Artículo 27)

La identificación y protección de espacios naturales, es considerada como un aspecto supramunicipal y se lleva a cabo en dichos instrumentos directamente. El Plan de Ordenación Territorial "señalará -dispone el Artículo 72- aquéllos espacios o elementos naturales susceptibles de algún tipo de protección, recuperación o regeneración, los cuales serán objeto de señalización e inventario conforme a lo dispuesto en la Ley de Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana".

Y la importancia que atribuye a la tutela ambiental se traduce en las normas contenidas en el Capítulo IV, Régimen del suelo, reguladoras del Patrimonio Rural del Suelo, del medio ambiente rural, del paisaje, de la protección del suelo, de los recursos hidráulicos, de los vertidos y de los residuos sólidos.

El Plan de Ordenación del Territorio, es el instrumento básico para el cumplimiento de sus objetivos, y ha de tener entre sus determinaciones de carácter general, un estudio del medio físico "que deberá contener referencia a los elementos determinantes del paisaje natural, inventario y localización de los espacios naturales y pautas de conservación, señalamiento de riquezas naturales"; el señalamiento de las áreas de patrimonio medioambiental, dentro del ámbito de la legislación específica aplicable; los recursos hidráulicos y mecanismos de utilización racional de éstos recursos; señalamiento de medidas técnicas y económicas para la protección del medio físico y la gestión de los recursos naturales, etcétera.

III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION CONCURRENTES SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS VALENCIANOS. PLANIFICACION Y COORDINACION ADMINISTRATIVA.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL **TERRITORIO**.

• mfei

regulación v gestión de los Espacios Naturales Protegidos Valencianos.

Sólo de la normativa antes expuesta, que no agota la incidencia de las actuaciones públicas sobre los espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, resulta una serie de instrumentos de ordenación territorial, que pueden afectar a dichos espacios y a los que se puedan crear en el futuro, que podemos resumir del siguiente modo:

-DIRECTRICES PARA LA ORDENACION DE LOS RECURSOS NATURALES (Art.8 Ley 4/89).

-Las aprueba el Gobierno de la Nación, y establecen y definen los criterios y normas generales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.

-PLANES DE ORDENACION DE LOS RECURSOS NATURALES (Arts.4.5 y 15. Ley 4/89)

-Los pueden aprobar las Comunidades Autónomas competentes. Son obligatorios para las zonas donde se pretenda declarar un Parque o una Reserva. Formulan criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas.

-Sus disposiciones constituyen un límite para cualesquiera otro instrumento de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar aquéllas. Sus determinaciones prevalecerán sobre las de los instrumentos de ordenación territorial o física existentes, que deberán adaptarse a aquéllas.

-En ésta categoría deben entenderse comprendidos los Planes Especiales de Protección regulados en los Decretos creadores de los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana.

-PLANES RECTORES DE USO Y GESTION. (Art.19 Ley 4/89).

-Se elaboran por los organos gestores de los Parques y se aprueban por el Consell. Prevalecen sobre el planeamiento urbanístico.

-PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (Art.69 LOT).

f1

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

-Aprueba el Consell de la Generalitat Valenciana.Vincula a los instrumentos de ordenación territorial de inferior rango y a los Planes Generales de Ordenación Urbana.

-Sus determinaciones "constituirán el fundamento de los criterios y previsiones que se contengan en los Programas Económicos Valencianos" (Art.8o),

-PROGRAMAS DE ORDENACION DEL TERRITORIO.(Arts.21 y s.s. LOT).

-Aprueba el Consell de la Generalitat Valenciana.Será incluido en el Programa Económico Valenciano.Tienen carácter vinculante para la Administración Pública de la Comunidad Valenciana,y los programas de actuación de los Planes de Acción Territorial y dei planeamiento urbanístico municipal deberán revisarse automáticamente para ajustarse a sus determinaciones.

-PROGRAMAS ECONOMICOS VALENCIANOS.

-z: Consell deberá ajustar sus previsiones presupuestarias, durante ics períodos de su vigencia,a las prioridades definidas en cada uno de sus programas de actuación.

-PLANES BE ACCION TERRITORIAL.(Arts.11 y s.s. LOT)

-Aprueba el Consell de la Generalitat Valenciana.Vincula a los instrumentos de ordenación territorial inferior y a los Planes Generales de Ordenación Urbana.

-PLANES HIDROLOGICOS DE CUENCA.(Arts.42,d) y 41 LA).

-Aprueba el Gobierno de la Nación.Se elaborarán en coordinación cor. las diferentes planificaciones que les afecten.Serán vinculantes (Art.38,3).Las resoluciones de los Organismos de tuenca y de cualquier otra Administración Pública en materias relacionadas con los Fianes Hidrológicos deberán ajustarse a los términos ce ios mismos (Art.116,R.D. 927/1988,de 29 de Julio,Regto.Ley de Aguas).

-Recogerán la clasificación de zonas de protección especial por sus características naturales o interés ecológico,de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza.Estas previsiones deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

-Comprenderán la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural.

-INVENTARIO DE ZONAS HUMEDAS. (Art.276 y s.s. Regto.Aguas)

-Lo realizan los Organismos de cuenca, y la inclusión en ellos es presupuesto para que se acuerde por el Gobierno del Estado o de la Comunidad Autónoma acuerden la rehabilitación o restauración de zonas húmedas mediante programas específicos de actuación, siempre de acuerdo con las normas emanadas de la legislación medioambiental.

-PLANES DE ORDENACION URBANISTICA, y en particular, por su importancia actual para la ordenación protectora de los Espacios Naturales, los Planes Especiales.

-Los PLANES RECTORES DE USO Y GESTION, previstos en la Ley de Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana.

2.La planificación como técnica inherente a la acción administrativa v la coordinación como principio de actuación.

El listado que antecede evidencian que la acción administrativa y la misma Administración pública no se conciben sino unidas a la idea de Plan.

La pluralidad y variedad de instrumentos de ordenación que lo integran puede ser preocupante por cuanto vendría a demostrar que la legislación postconstitucional y la práctica administrativa siguen atadas -como siempre ha sucedido- a la técnica planificadora concebida desde un punto de vista sectorial. Pero también podrían ser, por el contrario, si su ensamblaje y funcionamiento se producen pacíficamente, una muestra evidente de que en nuestro ordenamiento jurídico administrativo han calado las nuevas técnicas planificadoras exigidas por el equilibrio y respeto mutuo que requiere el correcto ejercicio de las competencias sobre el territorio, según su reparto constitucional.

El Artículo 148,1, de la Constitución distingue, pues, en la ordenación física dos funciones, dos sectores de la acción pública de la ordenación del territorio {que hace referencia a las grandes mag-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

nitudes) y el urbanismo (que alude a la magnitud local, al espacio de convivencia urbanal. En términos de la legislación urbanística vigente, la Constitución ha querido separar el planeamiento supramunicipal y el municipal.

Pero si las dos funciones referidas sólo tienen tratamiento constitucional explícito en el marco de distribución de competencias, la Protección del Medio Ambiente alcanza el rango de principio rector de la política social y económica (Artículo 45 de la Constitución). No obstante, la Ordenación del Territorio, por su carácter de función de contenido económico, puede considerarse implícitamente incluida en los preceptos constitucionales que establecen la potestad de Planificación de la Economía (sobre todo, el Artículo 131 de la Constitución).

La supremacía de una función pública sobre otra, y en particular entre la Ordenación Territorial y la Protección Medioambiental, estará en función del concepto más o menos amplio que de cada una se adopte. Sin embargo, y enlazando con lo dicho en el epígrafe I anterior, tendrá importancia en cuanto se refleje en la estructura administrativa que se adopte y en la consecuente relación vinculante que se establezca entre los instrumentos de planificación o protección que de aquéllos órganos administrativos emanen.

La cuestión se complica por cuanto la Protección del Medio Ambiente es expresión de dos significados distintos. Por una parte es una finalidad, una pauta teleológica de la actividad pública en general, y por otra es una función pública más, que específicamente consiste en velar por la utilización racional de los recursos naturales: el suelo y subsuelo, el agua, el aire, la flora y la fauna (Artículo 45, 2 C.E.).

La ordenación del territorio y la protección son funciones públicas tan amplias, de una vocación tan omnicomprensiva y totalizadora, que en un Estado descentralizado y en una economía de mercado o mixta, es materialmente imposible asignarlas, con carácter imperativo y vinculante, a un sólo centro decisonal. La ordenación del territorio ha de tener en cuenta las estrategias de otras planificaciones sectoriales públicas y las decisiones puntuales propias de otras actividades administrativas, y desde el momento en que una pluralidad de competencias materiales inciden sobre un mismo territorio, se genera la tensión que se refleja en los textos legales

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

(definición amplia del objeto de cada una de las leyes reguladoras de competencias sectoriales, sobre todo las de carácter ordenador o planificador), y en el carácter vinculante que se atribuye a los planes y medidas de ordenación que regulan. Refleja también un sustrato de conflictos competenciales entre diferentes Administraciones públicas autónomas e, incluso, entre distintos aparatos burocráticos en el seno de cada Administración (SANCHEZ MORON),

El Tribunal Constitucional ha recalcado siempre que ha tenido ocasión la exigencia imperiosa de colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias que operan sobre un mismo medio o espacio territorial y que afectan a unos mismos recursos naturales, desde diversos enfoques. Así, en su Sentencia 76/1983, de 5 de Agosto citada, al tiempo que declaraba inconstitucional el Artículo 92 de la LOAPA, reconocía que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas "resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías (tesis repetida en Sentencias posteriores) y que el principio de coordinación "respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados".

3. Los cambios introducidos en la idea de planificación.

Como se decía en el epígrafe I, la concurrencia de todas las competencias expuestas y de las planificaciones que de ellas resultan sobre un mismo territorio, genera zonas de concurrencia y de posible conflicto, y también actuaciones estériles por falta de entendimiento de las Administraciones actuantes. El problema fundamental sigue siendo determinar una medida para evaluar la afectación recíproca de éstas planificaciones.

En materia de aguas, al examinar el Artículo 38.4 de la Ley, que dispone que "Tos planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten", el Tribunal Constitucional ha recalcado la imperiosa necesidad de coordinación en ésta materia (STC 227/1988, F.J.20). En dicha Sentencia, conforme a su Jurisprudencia anterior, define el Tribunal qué debe entenderse por coordinación: "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la relación recíproca homogeneidad técnica en determinados aspectos y la actuación conjunta de las

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias". Posteriormente, el propio Tribunal (STC 214/1989, de 21 de Diciembre, ha teorizado que la coordinación puede ser de dos tipos: voluntaria, también llamada cooperación o colaboración, que es consustancial al Estado de las Autonomías, aún a falta de precepto constitucional o estatutario que la prevea expresamente, y que se realiza sobre todo a través del procedimiento de elaboración del Plan, participando en los órganos proponentes; y coordinación impuesta, obligatoria o forzosa, que constituye una competencia estatal en aquéllos supuestos en que así se deduzca directamente de la Constitución o de los Estatutos.

Concluye el Tribunal declarando que ésta participación recíproca "resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes". Esta coordinación de tipo procedimental puede producirse también en la tramitación de los planes de ordenación territorial, con la participación de otras Administraciones en las fases de información pública o de informe que precede a su aprobación. Las Leyes Valencianas de Parajes Naturales y de Ordenación del Territorio son un ejemplo de ello.

Otro criterio que cabe aplicar para una correcta delimitación de los planes concurrentes, es el de la correcta interpretación de su carácter vinculante. Esta interpretación podemos deducirla también de la Sentencia del Tribunal Constitucional citada, referida a la planificación hidrológica respecto a la ordenación territorial. Concluye el Tribunal que la planificación hidrológica es vinculante para todas las Administraciones públicas, con eficacia directa, en consecuencia, sobre la ordenación del territorio, en la medida en que se ajusten, en su contenido, al objetivo propio y específico de ese tipo de planificación. No, en cambio, cuando desborden ese objeto extendiéndose a la ordenación de elementos o factores que sólo indirectamente tengan conexión con el mismo y sean más propios de otro tipo de ordenaciones, globales o sectoriales.

Se ha de destacar en la Sentencia referida que, en lo que se refiere a las previsiones del plan hidrológico sobre protección ecológica, el Tribunal recuerda que dichos planes, según el Artículo 41.2 de la Ley de Aguas, deben precisamente "recoger" la clasificación de las zonas protegidas y las condiciones para su protección que realice la Administración competente en materia de medio ambiente,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

y una vez recogidas esas medidas en aquéllos planes, vincularán a la ordenación territorial.

Otra fórmula de colaboración entre Administraciones Públicas pianificadoras es el convenio. De hecho, ésta puede ser la forma más eficaz de resolver problemas singulares de coordinación en general.

Y finalmente, en aplicación del principio de compatibilidad de las diferentes competencias, cabe recurrir al expediente de las autorizaciones sucesivas y cumulativas. aunque éste criterio sea poco grato para los particulares afectados, aunque se puede mitigar su incomodidad con una adecuada organización del funcionamiento administrativo.

El Estado de las Autonomías demanda, pues, una evolución hacia el entendimiento de la técnica de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones y compatibilización de ámbitos competenciales. "Instrumento importante, sin perjuicio de las técnicas organizativas, del sistema de coordinación propugnado habría de ser la planificación, pero concibiendo el Plan en forma distinta de la actual, en una forma en la que importen mucho más los elementos y aspectos procesales de inducción del convenio y la coordinación (solución de supuestos en las zonas de concurrencia, solape y conflicto de competencias) que los atinentes a los contenidos y la formalización más o menos vinculante de éstos, que vendrán dados a través de la actuación de cada una de las instancias territoriales en su ámbito propio" (LUCIANO PAREJO, "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las autonomías", REVL, 1985).

El "orden territorial" -dice PAREJO- demanda inexcusablemente un sistema global para la integración del pluralismo competencial, sectorial y territorial, si bien de modo que no anule el juego de dicho pluralismo, limitándose a eliminar o corregir, desde la perspectiva del resultado, sus inevitables tendencias disfuncionales e insolidarias contrarias a la unidad constitucional. La integración referida consiste en la armonización de los diversos campos competenciales implicados en la tarea de la ordenación territorial, no desde regulaciones generales y abstractas, sino en cada caso y en los supuestos concretos objeto de ordenación, desde la referencia de los valores constitucionales y sobre la base de la ponderación de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los intereses públicos en presenciare los que los títulos competenciales no son más que instrumentos de realización.

"Por todas éstas razones -concluye PAREJO- la ordenación territorial no es sin más el objeto de uno de los ordenamientos componentes del complicado entramado del ordenamiento general, sino -justamente con el referido al orden económico-financiero en sentido estricto- precisamente el "lugar" por donde pasa y en el que se verifica el arreglo y la cooperación en el ejercicio de las competencias con proyección o incidencia físicas (que son la gran mayoría o al menos las más importantes) y se reproduce, por tanto la unidad de la Constitución. Puede decirse, pues, que la construcción de la ordenación territorial constituye una pieza básica para el correcto funcionamiento del Estado constitucional de las Autonomías".

Francisco Gregori Mari.

Valencia, Mayo de 1991.

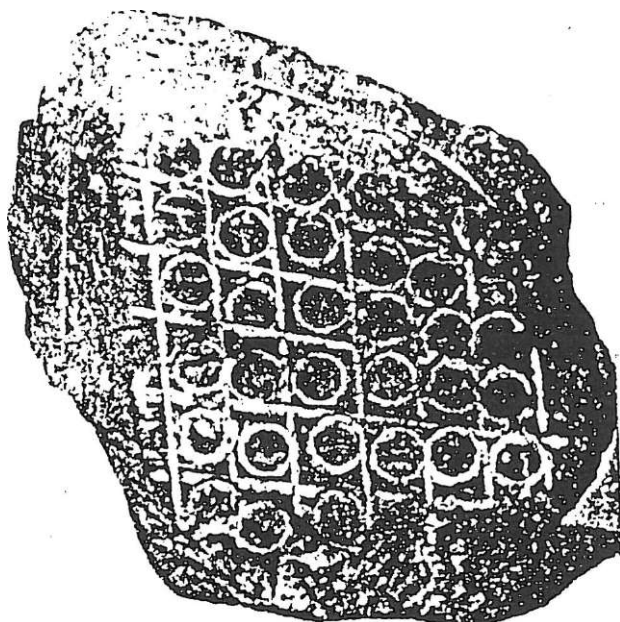
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TÄTODW

B OESPERTÂR mm LOS TIEMPOS



¡reojp © a™ @ iTD T üartinei:

ASOCIACIÓN TATUY

iferidja*

Valencia - España

Junio 1991

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TATUY

EL DESPERTAR DE LOS TIEMPOS

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ARQ. CARMEN T MARTINEZ

MERIDA-VENEZUELA

VALENCIA- ESPAÑA

JUNIO, 1.991

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SABIDURIA INDIGENA

Te encontraron detrás de tu sombra,
el sol del ocaso a la espalda
y por eso tu derrota.
Si el sol está en tu pecho,
pies y cabezas dorados,
no te vencen hombres,
dioses y elementos.

Ya caído miras sin ojos,
oyes sin oídos, sientes sin tacto,
hablas sin lengua,
condenado a silencio
sin más alarido que la sangre en las heridas,

¿Que hierbas sostienen tan adentro
tu aliento de tinaja y agua dulce?

Sacas tu mañana a la ceniza
y la revuelcas entre plumas
de pájaros helados que gorjean
esperando que rías. No la mueca. La risa.
La, ¡ay, perdida risa de tus dientes bellos.

El sol volverá a tu garganta,
a tu frente, a tu pecho,
antes de que anochezca definitivamente
sobre tu raza, sobre tus pueblos,
y que humanos serán el grito, el salto,
el sueño, el amor y la comida.

Estás hoy tú y mañana
otro igual a ti seguirá en la espera.
No hay prisa ni exigencia.
Los hombres no se acaban.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2.-

Aquí había un valle, ahora se alza un monte.
Allá había un cerro, ahora hay un barranco.
El mar petrificado se convirtió en montaña,
y se cristalizaron relámpagos en lagos.

Sobrevivir a todos los cambios es tu sino.
No hay prisa ni exigencia.
Los hombres no se acaban. •

TOROBOMBO

MIGUEL ANGEL ASTURIAS

He querido comenzar este escrito, con el texto de SABIDURIA INDIGENA, extraído del libro de Miguel Angel Asturias TOROBOMBO ya que lo que aquí he de exponer, tiene íntima relación, con - las palabras sabias que en el se pronuncian y que se convierten repentinamente, en una hermosa premonición, de los cambios que el mundo y esta tierra mía habrán de contemplar en los próximos años, para asombro de todos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.4 00 TIERRA DE GRACIA-LA TIERRA DE TATUY.

Indudablemente que ellos lo sabían, era una tierra privilegiada, abundante en vida, abundante en riquezas, abundante en dones, llena de misterios, me refiero no a los que llegaron, sino a los que aquí habitaban. Poco sabemos de ellos, de su forma de pensar, sentir, vivir; de lo que conocían, de lo que ignoraban; de su relación con ese misterio Divino que da origen a la Vida, con la naturaleza, entre ellos mismos; sus principios, sus valores, su poder y su fuerza; Solo podemos acercarnos a su verdad a través de las investigaciones antropológicas que recientemente se han hecho, cuyos textos a continuación exponemos:

"EL MITO DEL ORIGEN"

La Vía Láctea.

Según el Mito del Origen de nuestra Cordillera, al principio solo existía la VIA LACTEA, a la cual se refieren los andinos bajo el nombre de "La gran mancha blanca del cielo". Dicen nuestros campesinos que antes la Vía Láctea era toda blanca y que la mancha negra que ahora vemos en ella es el sitio donde se encontraban ARCO Y ARCA, espíritu del AIRE y del AGUA antes de caer a la tierra.

Según algunos habrían caído en la Laguna de Urao en Lagunillas. Según otros habrían caído en la Laguna de Santo Domingo, desde donde salieron con un cantaro de agua. Caminaron entonces por toda la Cordillera "SEMBRANDO AGUA" en los lugares donde tenemos todas nuestras lagunas. Pero se habría quebrado el cantaro

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

al llegar a Lagunillas, formando ahí la última Laguna "MADRE DEL' AGUA, MADRE DE TODAS LAS LAGUNAS".

ARCO Y ARCA serían entonces "ESPIRITUS DEL AGUA SEMBRADOS EN LA TIERRA".

La fecha más antigua que manejamos por el momento para Mérida es de 4.450 años antes del presente, es decir 2.550 años antes de nuestra Era.

Esta Sociedad que se desarrollo en nuestra Cordillera durante unos 12 Siglos por lo menos, era una sociedad de CONSTRUCTORES. Utilizaron en efecto la piedra para construir casas, caminos, santuarios, puentes, tumbas, acueductos, terrazas agrícolas, canales de riego, terrazas habitacionales.

Era una Sociedad Jerarquizada, con una clase Sacerdotal que curaplía también la función de jefes políticos, a esta clase pertenecía el MOHAN "Era conocedor de los secretos de los aires y <. - del agua, podía "volar como las AGUILAS" hacia las regiones celestes más allá del espacio allí obtenía su sabiduría, su poder y su fuerza. También podía tomar forma de ZAMURO para viajar al mundo de los muertos. La diosa ARCA o JAMA-CHIA le enseñó la medicina, adquisición invaluable que le daba el poder sobre la salud y la enfermedad, la vida y la muerte de los hombres"."(1)

"Adoraban al SOL y a la LUNA. Al primero lo nombraban ZUHE y a la segunda decíanle CHIA, estos en su matrimonio- según nos - cuenta la mitología- tuvieron una hermosa hija a la que bautizaron en las cristalinas aguas del CHAMA poniéndole por nombre

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5.-

CARIBAY, el genio de los bosques aromáticos." (2)

"Tuvieron una organización Social del Trabajo, utilizando la mano de obra colectiva para la construcción de las terrazas y de los caminos. Practicaron una agricultura sistemática en terrazas para una producción mayor, así como una agricultura de conuco, y se dedicaron a la domesticación de animales. Establecieron una red de intercambios entre sus distintos niveles de altitudes y ecológicos, así como con grupos cercanos (piedemonte) y lejanos (Colombia, Sur del Lago, Orinoco). Tenían una artesanía muy desarrollada. Fabricaban en efecto instrumentos y objetos rituales de piedra, así como vasijas utilitarias y ceremoniales de cerámica. También tejían el algodón y el fique y según información etnohistórica y etnográfica, eran también orfebres..

Patrones de Asentamiento.

Tres áreas donde los antiguos pobladores fundaron los más grandes y complejos asentamientos, la Cuenca Alta, Media y Baja del CHAMA. La crónica de la Conquista atestigua las diferencias entre la población de la Cuenca Alta, Media y Baja del CHAMA, pero a su vez establece la presencia de lazos religiosos y económicos tales como la definición de "ZAMU" Lagunillas, como centro principal del Culto y del Intercambio de la sal de Urao de la Laguna, convirtiéndose en el espacio Jerarquizado de PRIMER ORDEN, es decir, centro poblado en fondo de valle, nudo de vías de comunicación más importantes y por tanto sitio de encuentro de los flujos culturales, sede del poder político-religioso y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

6.-

económico desde donde se dirigía la producción, acumulación e intercambio de productos artesanales y agrícolas intra y extra regionalmente.

Espacio Jerarquizado de Segundo Orden, espacio agrícola ubicado sobre las laderas de toda la Cuenca Alta. Aquí se desarrollan todas las actividades relativas a la producción de alimentos bajo un sistema que a pesar, de ser intensivo, deja extensas áreas en un período de barberecho no determinado, con el fin de recuperar la fertilidad de los suelos agrícolas cultivables, después de años de explotación.

Espacio Jerarquizado de Tercer Orden, las aldeas Agrícolas, el concepto aldeano como dispersión de viviendas en una unidad de relieve bien determinada."(3)

Estos son a grandes rasgos, los aspectos más relevantes del pueblo que habitaba estas tierras, el PUEBLO DE "TATUY que significa "LO MAS ANTIGUO".

1.4 92 UN ENCUENTRO INESPERADO.

"Aquel año de 1.4 92, no se imaginaba el Reino de España, que estaba tan cerca de encontrarse en su camino en búsqueda de las Indias, con un nuevo territorio.

Un territorio de riquezas y dimensiones inimaginables, de poblaciones desconocidas.

Como tampoco aquellos pueblos indígenas, como así fueron llama-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

7. -

podieron imaginarse, que una nueva forma de pensar, de concebir el mundo, de vivir, se establecería en aquellas tierras, destruyendo lo que siglos les había costado edificar, construir, crear. Este encuentro de civilizaciones, abrió nuevas puertas a la historia, el Mundo era más desconocido que nunca y los hombres más audaces y ambiciosos de poder y riqueza que desde siempre. La Conquista y la Colonización iniciaban sus caminos interminables en el Nuevo Mundo." (4) -

1.558 UN NUEVO ORDEN SE APROPIA DEL ESPACIO Y DE LOS POBLADORES.

En el año de 1.558 arriba a las tierras de TATUY, el Capitan Juan Rodriguez Suarez y sus hombres:

"En una mesa alta, limpia, de lindas aguas, vistas, aire, y tempe,....., determinó fundar allí el Capitán Juan Rodriguez Suarez un pueblo de españoles, si bien no llevaba para esto licencia. Pero en efecto, le puso por obra en el mismo sitio en que estaban rancheados, que es el primero de la lengua de aquella tierra por donde iban entrando y buenísimo para el intento, señalóle - cuadras y solares, que repartió entre todos y púsole por nombre la Ciudad de Mérida, a imitación de la otra en España, de donde era el natural. Fué ésto a principios de Octubre de mil quinientos cincuenta y ocho."(5)

Con ellos llegó un nuevo sistema de vida, una nueva forma de concebir el mundo. El espacio y las personas pasaron a ser posesión y propiedad de los que llegaron. Se arrasó con lo que existía, pa

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

8.-

ra construir una nueva organización politico-social-económica con una expresión espacial propia, siendo las bases de esta organización; en lo material y físico, el concepto de propiedad privada y acumulación de los "bienes y de la tierra; en lo espiritual y moral el sometimiento a la Fe Católica; ambas producto de una visión histórica del mundo, donde el PAPA tenía potestad de repartir tierras y riquezas, e infieles, a los principes cristianos para ser sometidas a los principios de la FE, como se observa en la BULA PAPAL de Alejandro VI del 4 de Mayo de 1.943, "y así el Papa dió al Rey e Reina e sus subcesores en los reinos de Castilla y de León estas Indias, e todo lo demás, fabricando una línea de Polo a Polo, por diámetro, desde cient leguas adelante de las islas de las Azores y de las de Cabo Verde, y desde allí, discurriendo el Poniente, todo lo que en el mundo se hallase, de que no tuviese posesión actual algún principe cristiano".

La propiedad y posesión de las tierras y sus pobladores se obtiene a través del proceso de ENCOMIENDAS. La propiedad moral e ideológica a través del proceso de EVANGELIZACION. Demás está decir que ambos procesos fueron de carácter violento, al ser impuestos por la fuerza y no permitir el intercambio.

El espacio se transforma, y hace su aparición en el escenario geográfico, LA CIUDAD:

"El conjunto de calles perpendiculares entre si formando una retícula y la Plaza Mayor forman el espacio Público. El espacio que queda entre ellas es el espacio privado que resulta dividido regularmente en manzanas. El conjunto de calles asegura la movoli-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

9.-

dad y la interrelación entre todas las partes de la ciudad. El conjunto de manzanas provee el suelo urbano a repartir en propiedad a los colonizadores. Se dividen las manzanas en cuatro - partes iguales, algunas parcelas eran destinadas a usos especiales. Alrededor de la plaza eran ocupadas por las actividades directivas y religiosas. Y las más próximas a ellas eran destinadas a los conquistadores y a los principales funcionarios de la ciudad y según las calidades de las personas (6)

Es así como los antiguos asentamientos y sus pobladores fueron desplazados en el tiempo y en el espacio:

"Que sepamos, fueron muy pocas las tierras que los TATUY conservarón de sus antiguas posesiones, bien por concesión real, bien por donación de particulares, es decir los "Resguardos Indígenas". (7)

A la ciudad solo tenían acceso los días de MERCADO, en la Plaza Mayor, cuando venían para intercambiar el fruto de sus cultivos por otros bienes, convirtiéndose en el espacio que resguardaría en el tiempo los misterios de su cultura, sus costumbres, sus - creencias, sus mitos y leyendas, su: memoria, ' y, el cual se consolidaría más tarde en una edificación, a una cuadra de la Plaza Mayor, hasta el año de 1.987.

1.981 EL MERCADO VICTIMA DEL PROGRESO.

La Ciudad ha crecido bajo los patrones de nuestra sociedad actual, víctima del progreso, donde la rentabilidad de la tierra y el uso del vehículo automotor-son sus principales motores.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

10.-

Producto de un sistema político-económico-social centralizador y desequilibrante. Lo que hasta hace poco más de 25 años, eran grandes extensiones de tierras cultivables, son ahora urbanizaciones y barriadas, en las cuales si acaso se han dejado espacios naturales libres de toda intervención; grandes avenidas la recorren de arriba a bajo, y surgen junto a ellas los grandes centros comerciales, así como los conjuntos residenciales de edificios. El ambiente que la circunda está cada día más deteriorado, los ríos contaminados, los bosques quemados y talados, el suelo ocupado inmiséricordemente, y sus montañas amenazadas por el apetito voraz de la construcción. Las tierras para urbanizar se agotan, y la mirada se vuelca sobre el Casco Histórico de la Ciudad.

El progreso avanza y amenaza con acabar aquel Orden espacial que se estableciera hace ya más de 400 años, al igual que él acabara con lo que existía a su llegada.

Un espacio es codiciado, el espacio del MERCADO, éste debe desaparecer, mudarse a otro lugar, sus terrenos deben ser ocupados por un Centro Cultural-Comercial o una Torre Rental de Oficinas.

1.987 LA NOCHE DEL 31 DE MAYO.

AÑOS DE MI VIDA QUEMARON Y SOLO CENIZAS RECOGI

La Sierra es testigo nuevamente del ímpetu destructivo del ser humano, al igual que lo fuera hace más de 400 años. Un incendio criminal destruye durante la noche del 31 de Mayo el MERCADO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

11.-

destruyendo no solo una edificación, sino años de historia, de memoria colectiva, de testimonio cultural de un pueblo. Un nuevo etnocidio se comete en la tierra de las Cinco Aguilas Blancas, el único espacio expresión viviente de nuestra cultura es destruido con saña y alevosía.

Pero esta vez, el incendio y la destrucción se convierten en un hecho providencial, pues de él surge la ASOCIACION TATUY, compuesta por un grupo de trabajadores y ciudadanos, que emprende mos juntos la defensa de los terrenos, lo que nos ha conducido irremediabilmente a una búsqueda y reencuentro con nuestras raíces, con nuestro pasado.

A finales de 1.989 logramos que se estableciera un acuerdo donde el uso del terreno respetaría su continuidad histórica y el espacio sirviera para rescatar nuestros valores culturales como pueblo.

1.990 LA FE Y LA ESPERANZA NOS FORTALECEN•Y" TATUY NOS IDENTIFICA.

La realidad es otra, los planes son otros, los medios para lograrlos son ya conocidos; acuerdos políticos y personales, violación de leyes y disposiciones, corrupción a todos los niveles. La fuerza represiva si la voz de protesta se hace presente, es la cultura del terror, del poder político y económico que se apropian de espacios y de personas, que hacen las leyes y las violan, que tiene corrompida cada médula de nuestra sociedad, a que se impone por la fuerza bruta y no por la razón y el enten-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

12.-

dimiento, que destruye la vida a su paso, y que llena de miseria la existencia del ser humano, y que tiene su expresión espacial en un Centro Cultural Comercial que nada tiene que ver con lo que sentimos, pensamos y por consiguiente somos como pueblo, y que por lo contrario tiende a acentuar más el desequilibrio económico-social-espacial existente.

Sin embargo, la FE y la ESPERANZA nos fortalecen y TATUY nos identifica; nos identifica con una sociedad distinta basada en la sabiduría para discernir entre el bien y el mal; la tolerancia para mantener el equilibrio; el amor para unirse en torno al bien común. Una sociedad que respete y defienda la vida por encima de todo bien material y de consumo. Una sociedad donde los hombres podamos comunicarnos unos con otros y aprendamos a convivir y compartir en esta tierra que hemos heredado. Una sociedad donde los hombres encontremos nuevamente nuestra dimensión espiritual y logremos el equilibrio dentro de nosotros mismos y con el medio donde vivimos. Una sociedad como la que hace tiempo existió y vivió en estas tierras y a la que se le negó la posibilidad de seguir existiendo injustamente.

Estas dos formas de concebir el mundo tarde o temprano, se confrontarán en los terrenos del MERCADO, con la esperanza de que podamos rescatarlos para construir en ellos un espacio para la VIDA y así abrir una brecha que nos permita iniciar el nacimiento de una nueva civilización:

TATUY, la CIVILIZACION DE LA HIJA DEL SOL.

Mientras, un espacio nos cobija, la PLAZA COLON, testigo mudo de un nuevo descubrimiento: EL DESPERTAR DE LOS TIEMPOS.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TATUY

Y te levantas de las entrañas de la tierra
como misterio renaces a la vida
con las fuerzas encendidas
para tomar posesión de lo perdido
regresando del más allá, del infinito
para escribir tu propia historia.

Caminas silencioso por las calles,
llenando el espacio con tu presencia
con tu luz divina, con tus fuerzas encendidas

Y los hombres se conmueven
y los hombres tiemblan.
Y desciende entre valles y cascadas
como silbido melodioso
que consuela el alma, tu palabra,
tu esperanza, y el mundo cambia.

Y suena la flauta, y suena el tambor,
y suena la "kena y todos danzan en tu
presencia, y se impregnan de tus fuerzas,
y los hombres cambian,
y los hombres se encuentran,
y la VIDA DESPIERTA.

mérida, 1.990

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

CITAS

- (1) Clarac de Briceño, Jacqueline.
- (3) TEXTOS de la exposición en el Museo Antropológico de la Universidad de Los Andes.
Mérida, 1.991.
- (2) Márquez Carrero, Andrés.
- (5) TATUY, ¿Una raza más alia de los albores de la Prehisto-
(7) ria?
Mérida, 1.974.
- (4) Martínez, Carmen Teresa.
La Ordenación del Territorio, instrumento de Dominio y Posesión del Nuevo Mundo.
Madrid, Junio 1.989.
- (6) CEHOPU
La Ciudad Hispanoamericana.
EL' SUEÑO DE UN ORDEN
Madrid, .1.98 9

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MIEMBROS DE LA ASOCIACION TATUY

t^eSXCs^O ^^ .Ga^JT^o» CN

t i X | u e y ,

(lúe i c ^ y .

^/ccu^ lidio S a â ^

j he ~~u~~ t t t

is □.

OjtyCl /y,

/ / /

6 5r
i c p C f y L o - i l 7 &

•<-) / /. JctC-ia* /
i i i C ~ • j i ^ u C y ? ^ k t i i i H

/ ' i i i > i s /

(f\ i j áCs L

-7 v v i " 7

Handwritten signature

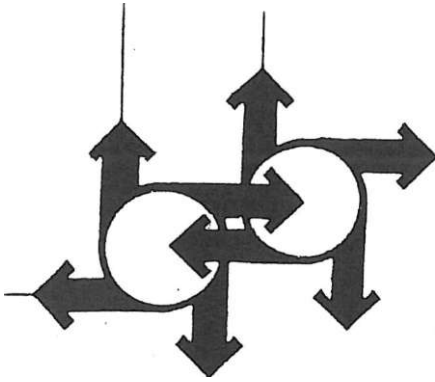
/y

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.



Red Nacional de Investigación Urbana

BIMIUI

SEDE-PUEBLA • DIAU-ICUAP
Maximino Avila Camacho 208
Pueblo, Pue® CP. 72000
tel : (9122)452832 ext 3

segundo congreso internacional
DE ORDENACION DEL TERRITORIO

OBJETIVOS Y EXPERIENCIAS DE LA ORDENACION
DEL TERRITORIO EN MEXICO Y CENTROAMERICA

DEPTO. DE INVESTIGACION
ANTROPOLOGICA, SOCIOLOGICA
Y ECONOMICA DE LA UNIVERSIDAD
AUTONOMA DE CHIAPAS

CENTRO UNIVERSITARIO
DE INVESTIGACIONES SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE COAHUILA

AREA DE PRODUCCION ECONOMICA
DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
COAHUILA

FACULTAD DE SOCIOLOGIA DE LA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE COAHUILA

CENTRO DE INVESTIGACIONES
INTERDISCIPLINARIAS
EN HUMANIDADES DE LA UNAM

FACULTAD DE ARQUITECTURA
DE LA UNAM (AUTOGOSIERNO)

FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES DE LA
UNAM

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS DE LA UNAM

CENTRO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES DE LA UNAM
EL COLEGIO DE JALISCO

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE
ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

INVESTIGACION CIENTIFICA DE LA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
NAYARIT

DEPTO. DE INVESTIGACIONES
ARQUITECTONICAS Y URBANISTICAS
DEL INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA
UNAM

INAH-DELEGACION PUEBLA
ESCUELA DE SOCIOLOGIA DE LA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
QUERETARO

ESCUELA DE PSICOLOGIA DE LA
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
QUERETARO

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE SINALOA

CENTRO DE ESTUDIOS
E INVESTIGACION DEL SURESTE

CENTRO DE INVESTIGACIONES
HISTORICAS DE LA UNIVERSIDAD
VERACRUZANA

FACULTAD DE SOCIOLOGIA DE LA
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

A EXPERIENCIA DE COORDINACION DE LA INVESTIGACION URBANA EN
LA RED NACIONAL DE INVESTIGACION URBANA DE MEXICO.

T - m m j - m m - m m - m m - m m

TT

III Q nj ^nj -70

T* r n f i T - M j j t p O R H A N T r

I . I I ^ J G E Y

TJ * T m m . " f . T 7 V " m e

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL de ordenación del territorio

OBJETIVOS Y EXPERIENCIAS DE LA ORDENACION
DEL TERRITORIO EN EUROPA E IBERGAILERIGA

UNA EXPERIENCIA DE COORDINACION DE LA INVESTIPACION URBANA:
LA RED NACIONAL DE INVESTIPACION URBANA DE MEXICO

AREA TEMATICA: ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS
E INSTITUCIONALES DE LA O. T.

ELSA PATINO TORO
CARLOS CURIEL GUTIERREZ

R e s u m e n

Conforme se desarrollaban los procesos de urbanización e industrialización en México y se ponían en práctica las políticas diseñadas para impulsarlos y para mitigar los efectos negativos de los mismos, también fueron apareciendo una gran variedad de centros, básicamente vinculados a instituciones de educación superior y de investigación, que se plantearon como objetivo principal el análisis de las características, generales y específicas, de los procesos de desarrollo industrial y urbano.

La grave crisis de la economía mexicana sirvió de catalizador para que a mediados de la década pasada se desarrollara una tendencia hacia la intensificación de las relaciones y la cooperación entre los centros interesados en la cuestión urbana. Como resultado de esta tendencia surgió la Red Nacional de Investigación Urbana. El propósito del presente trabajo es presentar los antecedentes y el desarrollo de esta Red a partir de su creación en el año de 1937»

A B S T R A C T

As urbanisation and industrialisation advanced in Mexico, policies designed both to impel these processes and to mitigate their negative effects were put into practice. A great variety of centres, linked for the most part to higher educational and research institutions, also began to appear with the intent of analysing the general and specific characteristics of these developments.

Mexico's grave economic crisis served as catalyst during the mid-eighties to a growing tendency to intensify the links and cooperation between those centres interested in the urban problems. As a result, the National Urban Research Network came into being. This paper presents the antecedents and the development of the Network from the moment of its creation in 1937 to the present.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SEXTÍDO CO:IG?.530 ITDERJACIO ¡AL DE O-IDIN'AOIOIÍ DSL TERRITORIO

UNA EXFERISJOIA JE COORDINACION DE LA IT/53?IGAOIOII RJR3AM¿:

LA RED ::ACIO::AL DE I:P/SSTI TACICI URBANA DE MZXUO

ELSA FA'TI?'O TOVAS

CARLOS CURI EL GUTIERREZ

I. I.jrRODUCCIOÍ

Varios analistas coinciden en señalar que los problemas urbanos y regionales empier?.n a desarrollarse en México a partir de los años cuarenta, asociándose este proceso con el modelo de crecimiento - eccn.OT.ioo áóptodo por el país: la industrial!7S3i5n vía la rusti-tuciór. le inportaciones.

Durante el periodo llamado de "derarrollo estabilizador" (décadas de ios cuarenta a los sesenta inclusive), la economía mexicana ex-perimenté un rSpi-Ao y sostenido crecimiento, ie tai "añera cue a - Pines le los años sesenta México se había convertido er. an país - con una sociedad predominantemente urbana y una economía en la cae la industria y los servicios ocupaban ya un lugar de primer orden.

¿ir. embargo, los resultados positivos del proceso de crecimiento - económico no se repartieron por igual entre los distintos grupos y clases sociales, generándose una gran concentración del ir.preso na clonal y, desde una perspectiva espacial, se ampliaron de manera - ostensible las desigualdades regionales y se aceleró aún más el - crecimiento urbano del país, concentrándose una masa creciente de población en unas cuantas ciudades.

Mientras se experimentó un rápido crecimiento económico la políti-ca regional se limitó, o bien a problemas sociales focalizados, o bien al aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para el crecimiento económico nacional. En cuanto a la planeación urba-na, ésta se limitó a acciones de urbanismo en unas cuantas ciuda-des.

A partir del agotamiento del modelo de industrialización vía susti-tución de importaciones, a finales de la década de les sesenta, -

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

surge la reocupación por una política urbana y regional más integrada. Esta política ha pretendido dar respuesta a los problemas gestados en el proceso de desarrollo industrial y urbano; sin embargo, mucho ha servido también para disfrazar y mitigar transitoriamente los conflictos sociales fundamentales, agravados por la profunda y prolongada crisis de los ochenta.

Conforme se desarrollaban los procesos de urbanización e industrialización en México y se ponían en práctica las políticas diseñadas para impulsar y encauzar dichos procesos, así como para paliar los principales problemas surgidos, también fueron apareciendo una gran variedad de centros, la mayor parte vinculados a las instituciones de educación superior y de investigación, era se planteaban como objetivo principal el análisis de las características, generales y específicas, de los procesos de desarrollo industrial y urbano.

Por lo general, estos centros han trabajado de manera independiente, aunque también se ha producido la colaboración entre varios de ellos. Sin embargo, a mediados de la década pasada se hizo cada vez más patente la necesidad de crear canales que propiciaran de manera permanente y sistemática las relaciones y la cooperación entre los centros dedicados a la investigación regional y urbana.

Muy probablemente la grave crisis de la economía mexicana sirvió de catalizador de las tendencias hacia una mayor colaboración e intercambio, pues a consecuencia de la misma se aplicaron severas medidas de ajuste económico que significaron por una parte, la agudización de los desequilibrios sociales y regionales y, por la otra, la reducción del presupuesto dedicado al gasto social, afectando significativamente las partidas correspondientes a la educación superior y a la investigación científica.

Como resultado de la tendencia señalada anteriormente surgió la Red Nacional de Investigación Urbana. El propósito del presente trabajo consiste básicamente en presentar los antecedentes y el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

de la Red a partir de su creación en el año de 1937»

La idea de constituir una Red surgió por la coincidencia en objetivos por parte de varios investigadores que venían desarrollando actividades tendentes a la creación de foros de discusión sobre cuestiones urbanas,

Entre estas actividades encontramos las organizadas por la Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana (Lic. Hipólito Rodríguez), la Escuela de Sociología de la Universidad Autónoma de Querétaro (Lic. Luis Fernando Flores Olague), el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México (Lic. Pablo González Casanova), el Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas del Instituto de Investigaciones Científicas y Literarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (Lic. Rafael Tovar). Las actividades desarrolladas consisten en conferencias, talleres, cursos de capacitación y seminarios, entre otros. En este sentido cabe mencionar la continuidad de estas actividades: el Seminario "Política y Urbanismo" y las "Mesas de Trabajo sobre Problemas Urbanos".

El Seminario "Política y Ciudad" formaba parte del conjunto de seminarios impulsado y coordinado por el Lic. Pablo González Casanova. Esta vertiente de investigación relacionada a lo urbano, surgió de la petición hecha por algunos de los investigadores que participaban en los seminarios del Lic. González Casanova. Así, durante 1936 se tuvieron dos reuniones para definir la elaboración de varios ensayos sobre la ciudad que acordaran los siguientes temas: elecciones, movimientos sociales y política administrativa. En este año también se inició un estudio sobre ciudades fronterizas que fue coordinado por el Lic. Enrique Contreras (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México), en quien el Lic. González Casanova delegó la coordinación del seminario.

En cuanto a las "Mesas de Trabajo sobre Problemas Urbanos", es un evento que desde 1932 el DIAU/ICUAR organiza anualmente du-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

El 3 de noviembre. Estas sesiones de "trabajo" constituyeron un foro de discusión de las metodologías, técnicas y resultados de las investigaciones que se desarrollan en diversos centros de trabajo de varias entidades de la República. Durante la primera Sesión de Trabajo, sobre Problemas Urbanos, realizada en 1932, se convocó a los investigadores de la Universidad Autónoma de Puebla exclusivamente. Se pretendía con esto, conocer lo que se hacía internamente en torno al análisis urbano para ver la posibilidad de interdisciplinarlos, aprovechar fuentes de información conjunta y racionalizar recursos. En la Sesión 3, MSGS, J. C. ...r. ...s institucionales a nivel nacional ...r. ...cto. Esta Sesión tuvo como objetivo ...r lo que ...h ...fa fuera de la Universidad Autónoma de Puebla en "torno a los urbanos.

El 3 de noviembre de la Tercera Mesa (1932) ...r lo que ...h ...fa fuera de la Universidad Autónoma de Puebla en "torno a los urbanos.

Es durante los trabajos realizados en la Tercera Mesa de Trabajo sobre Problemas Urbanos (1932) que se acuerda constituir la Comisión Nacional de Investigación Urbana (RUIU) y a tal efecto se convocó a una reunión especial, que se celebró del 25 al 27 de junio de 1937 bajo los auspicios de la Escuela de Sociología de la Universidad Autónoma de Querétaro.

III. OBJETIVO

La constitución de la RUIU durante la reunión de Querétaro en junio de 1937, tuvo como eje central el objetivo de fomentar la investigación sobre cuestiones urbanas, con todas las implicaciones que esto conlleva. En efecto, quienes venían desarrollando cierto nivel de trabajo en este campo de conocimiento, rudie

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ron constatar que lo "urbano" estaba fundamentalmente referido al nivel declarativo más que a investigaciones que permitieran avanzar en la comprensión de los fenómenos estudiados. Por otro lado, lo poco que había de investigación urbana se concentraba en el Distrito Federal y en muchos casos, la difusión de los resultados era inexistente o casi nula.

A partir de estas apreciaciones y teniendo presente el objetivo inicial, la RI-U se propuso crear áreas de investigación urbana en los centros de investigación en donde esto fuera posible, promover foros de debate y abrir las publicaciones para el conjunto de sus integrantes, pero dando preferencia a los estados de la República como mecanismo tendiente a reducir la concentración observada en la capital. Seto Quintino también se planteó por qué es en los estados en donde hay tradición de investigación, debate y de difusión; lo cual implica un esfuerzo por parte de los investigadores que viven en los estados para, crear un ambiente académico que generalmente no proporcionan adecuadamente las instituciones en las que están trabajando.

Lo anterior nos conduce a un punto medular de este experimento denominado Red Nacional de Investigación Urbana: el espíritu que anima este proyecto es el de crear los instrumentos que permitan que sus miembros se desarrollen académicamente y avancen en la interpretación de la problemática urbana. Ambas cosas, como en cualquier campo del conocimiento, solo pueden darse sobre la base de: a) una producción de investigación, b) la comparación regional, c) el análisis interdisciplinario, d) la continuidad en el debate y, e) la difusión de los resultados. De aquí la importancia de sacar del ostracismo a los relegados centros de investigación de los estados; de aquí también el interés para cultivar la convergencia de estudiantes y profesionistas que se mueven en las diversas disciplinas relacionadas con el análisis urbano.

Una de las partes de la riqueza de este experimento: en la RI-U se comparten diferentes grados de experiencia y diferentes enfoques

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

.-103 pues en las reuniones de trabajo coinciden arquitectos, sociólogos, economistas, psicólogos, lingüistas, geógrafos, abogados, historiadores y antropólogos. Todos tienen un punto de vista y una perspectiva de análisis del fenómeno urbano que difiere en función de la experiencia y la formación; esta situación de hecho sienta las bases para poder desarrollar un fructífero intercambio, pero ¿cómo sistematizarlo?

17. S-OAILÁ DI ORGALUZACIOM Y HSOANIÓMOS ACADEMICOS

Con case en las reflexiones anteriores se consideró que la única manera de rué la HliIU se constituyera en un instrumento adecuado para el logro de los objetivos, era rué so organizara de tal manera ~ue afectivamente hiciera posible el -secase y la difusión le les resultados obtenidos «n les trabajos de investigaciós. le sms -.iembree; poro la cuestión rsuí eru la le definir - el tipo le ' ilate y di ii fusión que re e-perala ten~r.

jes'le la reunión en que ss plsr.teó la creación le !:• -il.TU s,, es tucleció claramente •rué los foros semestrales :io s=bía.. tomarse como un?, ser; ocasión de premoción cursicul'.s, sino como us Vagar común de aprendizaje. Es decir, par?? ico miembros de la Red lc3 foros semestrales constituyen el mese.nis.~is que permite - aprender a exponer, debatir, sintetizar, criticar y aceptar la crítica. La defensa de esta idea y evitar ríe los fores se conviertan en ana r.era "orealidad eurrirular o una arena para el - lucimiento de habilidades, es parte medular del éxito de este - proyecto. Esto se aplica también a las dem\$.s propuestas que se han venido planteando: los talleres de convergencia y ios seminarios de formación, pero sobre todo tiene validez para la forma -de organización adoptada.

Inicialmente se planteó una estructura de dirección colectiva y de representación amplia, y para ir más allá de un simple planteamiento demagógico, se establecieron los siguientes criterios rectores: 1) la representación regional y, 2) la dirección por línea de investigación. La representación regional estaría defi Tilda en términos de coincidencia en relación a la problemática

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

a ar.nlisar. 21 agrupnmiento ie pro"elemitios3 afines deolera per
r.itir el establecimiento ie las líneas de investipación ae, a
su ves, posibiliten la oortparación regional, o al menos, la con
paración al interior de una región. Así. se tendría coordinadores
por línea de investigación que elegirían a su representante re-
gional; y cada representante regional formaría parte de la di-
rección colectiva nacional. Ssto supone la existencia de una -
instancia de investigación regional; a esta instancia se la ha
denominado "Talleres de Convergencia".

21 contenido, el ritmo de trabajo, lo forma de funoi "aniento y
el v5 •••xf ie "lleras est->ría.n lados sor las car.asisrísiiic; s ie
la región y 'e "os e:mipos "L. A L o b.'ci ? • sería 'isentir ~-
oro las metodologías utilisnies, comparar j crear técnica- ie -
is.vessi-y, si5n, avaluar avances o resultados de inves"i-pación, -
coas era ir categorías más adesuada.s pasa explisar el fe..5'eno ur
b-r.o v, en fin, impulsar la reflexión sistemática sobre los pro
aiem-a de oad% reniór.

2n cuanto a los seminarios de formación, no rilo 3? : a:e la
sccialiración de los sonooi aientes d•? les investípalor-a i-.o.rpo
rodos : la R_T*J, sino la hs-msgeneisació- de ur: cierto cuerpo -
teórico .ase nos permita difundir .n tg-nir.oc simple?, pr= un -
-":li;-o no necesariamente de especialistas, e; resultado de los
trabajos. 21 proceda,mien+o se basa en la selección ds temáticas
generales básicas para el análisis urbano, sa.ya rolas: ór. con -
las investigaciones en curso puede o no ser directa. 21 dssarro
lio de estos seminarios implica no solamente estructurar la se-
cuencia temática, sino la "traducción" a tres lenguajes: el de
los especialistas, el del público en general y el de las organi-
sacines populares. 3e considera que esto permitirá avanzar en
el trabajo de investigación y a la vez generar interés sobre la
problemática urbana.

Los anteriores son los mecanismos propuestos para que la Red lí-
ción de Investigación Urbana pueda llevar a cabo sus objeti-
vos, ¿pero hasta suS punto se han puesto en práctica?

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

V. j.'íA'.Í'GL Y r.íur'JEST'Ao

En la reunión en rué se constituyo la u.'IT'J se forme ur.a direc-
ción provisional con cinco coordinaciones regionales (jlatatlán,
iepic, Chiadalajara, eretaro y San Cristóbal de las Casas) y -
una coordinación general (puebla). El único criterio pie privo
fue el de tener una coordinación colectiva en la que confluye-
ran representaciones de las regiones hasta entonces incorpora-
das a la ?.;H"d.

En esos momentos se fijó un plazo de un mes "ara tener la infor-
mación cerca de las i n v e s t i e n curso y, en base a --
cg - *le ^ ^ ^ " i ~ ^ r j n ". í p i \ " s t . ^ c i ó n * u e o e r m ^ i a ^ " * ^ " o . i
r c " ° ^ r ^ a c ó i w ^ C i e ^ o . s i e s . E s i e r - i " , l e c o n o i - " t e
n n ^ ^ - " i n r - o l í n e a s d e " * u v e s t i ~ a r i ó n / ' o ^ a - e ^ a n i ' a s c o i ' -
t q f ' - i r --> s a u . > c ^ u ^ . t o * f ~ o a a ~ o r o r - - ^ ' e n e s f u n d e n
; o m o . e c c i ó n ; b e r o e ;
a ^ i . í r " ~ : r l i . i _ _ ' e c h a , n o h a s i d o c o s i b l e a c m
c " o t a r . P o r e s t r r a z ó n c e m a n t i e n e l a e s t r u c t u r a i n i c i a l .

Dado -ue re consideró .rae la prepues :iva propuesta
inicial. ente se auía. siendo adecúa---, ? o ~ r ~ ~ ~ 5 o ^ " ^ ^ 7
ra i " * c u l c a r i a ; 1) convocar las reuniones regionales con el ~ro-
-ósitc "de cue vaaan dando vida orgánica a la P.íjU v, 2) rué los
" r o " ^ ^ 6 o m . p n t ^ n ~ n ^ - u n ^ o n e s m r i m e s t r i l e s a u e -
- o d - ° d o 9 " o s ? " u e " d o s t o m a d o s e n l a s r e u n i o n e s r e i o
nales y tomen decisiones en tanto no se produzca una reestructu-
ración. Este último acuerdo no implica que, mientras tanto, los
investigadores se mantengan pasivos, por el contrario, signifi-
ca rué debe haber una. mayor participación que permita ir logran
macas.

cior.es pí .acorer la información necesaria y mantenerla actúa
lía : y rooramarr c talleres de oorr/ergencia; pro.
1 < ^ p " i O ^ formación, los foros semes-
trales y r.ara la revista de la HdLU, rue deben tender = coinci-
dir para lograr un objeto común de reflexión, debate y difusión.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La evaluación realizada sicstró que la razón por la que se tario la puesta en marcha de los talleres de convergencia y los seminarios era justamente, la escasa incorporación de investigadores en las cuestiones organizativas. Por lo demás, se tiene presente que se trata de un mecanismo gradual, que implica la creación de los medios de participación requeridos. Hay el convencimiento de que solo en la participación se producirá la identificación con el proyecto, de otra manera aparecería como algo ajeno, lejano y seguramente no subsistiría al no haberlo fundamental er. un proyecto de esta naturaleza: el trabajo.

21 proceso de debate permanente y progresivo en las reuniones regionales se espera rae sea ei instrumento cite permita ir aoncolidando la participación requerida. Se cconr.ilera que de estas discusiones colectivas surjan las propuestas de otros mecanismos que nos permitan avanzar.

Caeremos concluir esta reseña de la experiencia mexicana de coordinación de la investigación urbana con la presentación Je uno de los frutos más visibles de la HMIU: la revista CIUDADES. lP;t- rvi-ta !rguno 'e ilfu-L*- - "a PdlU, idú'-.h.-- - ru ; d"-..i-a 'alr-v-l,j -a. ernac &: mpg a.-v., 1 -ous"! ejida* 'el vV-; : " urhar-j y eljetn cr+ts p-s'u-i.-; a : bic rop .¹, vt .pre.: -iáu, „ná¹ i ;í y •'incursión la Ma urb.r ceao raruicit: ir.di rper.?a.b! * para trvrf-rmrrla. Ir t: revista preter.ª-: cer la propuesta .'as:rada, -cmprca;tida y - plural de un grupo interdisciplinario de ;rofisiorales rué des- •e su particular geografía, ámbito de acción, porición política y perspectiva analítica pretende contribuir a este objetivo; ai que invita a participar a todos aquellos interesados en la cuestión urbana, bajo los únicos requisitos de respeto, la tolerancia y una estricta calidad académica. CIUDADES pretende un carao, ter maltidisciplinarioi propositivo y de convergencia social; en esta tarea alienta el análisis ccyuntural, comparativo, regional y el de 'un sesgo más estructural que polemice sobre asuntos relevantes de la actualidad urbana.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

3loeta ahora so hrn cedido publicar nueve números de la revista, a pesar de las dificultades que han venido surgiendo, especialmente las de carácter financiero. Los temas que se han abordado ce han vinculado con las líneas de investigación que se realizan en las instituciones incorporadas a la Red, con las temáticas de los seminarios y reuniones regionales: La cuestión urbana en los ochentas; democracia y poder local; Estado y políticas territoriales; planeador., modernización y territorio; fronteras en reestructuración; procesos metropolitanos y cultura — urbana, actualmente se boletina a 285 afiliados.

Es evidente que los propósitos de la Red Internacional de Investigación Urbana están aún lejos de ser alcanzados; sor. tado, el entusiasmo precede al esfuerzo a'uí presentado.

Dra. en Urc. Elsa Patino fovar
jocrsLnader-, Macis-nal de la R.MIU
Universidad Autónoma de Puebla
jenart.,.er.to de Investigaciones Arruit•--clónicas
y Urbanísticas del Instituto de Ciencias (IAU/ICUAF)
Maximino Avila Or-sacho 2C8
TIOCOPUebla, Fue., México
'iel. (5222) ¿ó 23 32 Ext. 3

Mtro. Carlos Curie! Gutiérrez
universidad de Tuadalajara (México)
Mr cuitad de Economía
(Astus.ente en ?l rro.rrrr-ma de Doctorado en Mconoría de la
Universidad le Barcelona)
Enric Granados, 20-23 Fral. Iª.
03008 Barcelona
reí. (93) 453 37 08

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL

DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

OBJETIVOS Y EXPERIENCIAS DE LA ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO EN EUROPA E IBEROAMÉRICA

(Valencia 25, 26, 27 y 28 de Junio de 1991)

TÍTULO DE LA PONENCIA

CONCURRENCIA COMPETENCIAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

AUTOR

LORENZO PÉREZ CONEJO

Sección de Derecho Administrativo del Departamento de
Derecho Público de la Universidad de MÁLAGA

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO: OONCURRENOIA OOMPETENCIAL Y ORDENACION DEL LITORAL

SUMARIO

- 1.- INTRODUCCION
- 2.- ORGANIZACION TERRITORIAL Y DISTRIBUCION OOMPETENCIAL
- 3.- LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS TERRITORIALES: EN ESPECIAL, LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO
- 4.- DISTRIBUCION OOMPETENCIAL EN LA ORDENACION DEL LITORAL

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

INTRODUCCIÓN

La importancia y trascendencia que tiene la costa o litoral en España es algo evidente. Para llegar a tal constatación, basta con tener presente que su longitud comprende unos 7.880 kilómetros y su anchura abarca, aproximadamente, 5 kms.; lo cual, representa el 7% del territorio nacional.

Es fundamental, por tanto, desde un punto de vista socio-económico y ecológico, contar con una regulación jurídica adecuada de ese relevante sector territorial, a lo que se añade un notorio deterioro y una insatisfactoria utilización de ese espacio desde la perspectiva de los intereses generales a que ha de servir la Administración.

Pues bien, han sido la Ley 22/1988, de 28 de Julio, y su Reglamento aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de Diciembre, las normas que han pretendido remediar la insuficiencia de la legislación hasta ahora vigente.

Empero, es necesario plantearse si el alcance de esa Ley es el correcto, ya que la zona que pretende regular afecta al interés concurrente de otras Administraciones, las autonómicas y las locales, que extienden sus competencias sobre las playas, la zona marítimo-terrestre y el litoral en general o ribera del mar, aunque no sean titulares de ese demanio. En definitiva, se trataría de averiguar si se respetan las competencias exclusivas que, en materia de Ordenación del Territorio (litoral) y Urbanística, corresponden a las Comunidades Autónomas costeras y a los Municipios litorales.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y D

Una de las novedades más significativas y trascendentales de la Constitución de 1978 ha sido la ruptura con el Estado centralizado existente y su sustitución por un modelo estatal compuesto y descentralizado que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías, y que se ha articulado sobre la base del delicado equilibrio entre el principio de unidad y de autonomía (ex arts. 2 y 137 del Texto constitucional). Es, concretamente, en su Título VIII en el que se aborda el polémico

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

tema de la organización territorial del Estado, adoptando una composición plural que engloba a tres instancias territoriales autónomas (Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios).

Por otra parte, la Constitución ha establecido un sistema de distribución de competencias entre esos ordenamientos autónomos que coexisten en el mismo ámbito territorial, y especialmente entre el estatal y los autonómicos (Arts. 148 y 149), rigiendo, en esta materia, el principio de la igualdad formal de las competencias conforme al cual entre los ordenamientos territoriales no existe propiamente jerarquía, sino que sus relaciones están informadas totalmente por el principio de competencia.

Con lo que resulta, en definitiva, que sobre un mismo espacio físico o territorial pueden incidir competencialmente las Administraciones públicas propias de cada uno de los diversos Ordenamientos jurídicos territoriales: estatal, autonómico y local (provincial y municipal).

LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS TERRITORIALES:

EN ESPECIAL, LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO. -

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978 en España no existía, propiamente como tal, una función pública ordenadora del territorio sino que fue la legislación urbanística, a partir de la reforma de 1975 de la Ley del Suelo de 1956, la que intentó llevar a cabo una organización racional e integral del espacio.

La Norma Fundamental a la hora de proceder a repartir las competencias entre las diferentes instancias territoriales incluye a la ordenación territorial en el catálogo de materias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía (Art. 148.1.3), en aplicación del denominado principio dispositivo. Por lo que a las Entidades Locales se refiere, establece la garantía institucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140), que supone el reconocimiento del ámbito competencial necesario para poder realizar satisfactoriamente la gestión de sus intereses propios (arts. 2 y 25.2 de la Ley Básica de Régimen Local de 1985, y Fundamento Jurídico 3^o de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero de 1981), en el que se incardina

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

la disposición sobre la materia urbanística (art. 25.2.d) de la L.B.R.L.).

Pues bien, los Estatutos de Autonomía de todas y cada una de las 17 Comunidades han asumido, de conformidad con la previsión constitucional antes mencionada, competencias "exclusivas" (potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas) en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Ahora bien, esa exclusividad competencia! autonómica no puede interpretarse con carácter absoluto, de forma tal que suponga el desapoderamiento total, en esas materias, de las demás Entidades públicas territoriales, y ello desde el momento mismo en que en la ordenación territorial incide, de forma sustancial e inevitablemente, la acción de todas las instancias territoriales, y es así a pesar de que formalmente dicha materia esté atribuida al poder autonómico.

De esta manera, y debido al sistema de reparto constitucional de competencias que se basa en un listado de materias en el que se trata de incluir toda la realidad dividida en ámbitos materiales, se produce un entrecruzamiento o interferencia de títulos competenciales, que en el tema concreto que nos ocupa representa una repercusión sobre esa competencia autonómica tanto de algunas competencias estatales recogidas en el art. 149.1 de la C.E. (determinadas obras públicas de indudable trascendencia territorial; las Bases y coordinación en materia económica y medioambiental; y, el Estatuto básico del derecho de propiedad), como de otras locales (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, ex art. 25.2.d) de la L.B.R.L.) que van a suponer el establecimiento de unos límites al ejercicio de la susodicha competencia autonómica.

En particular, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de dilucidar varios Conflictos de competencia producidos como consecuencia de la concurrencia de diversos títulos competenciales del Estado con la competencia urbanística asumida en exclusividad por las diferentes Comunidades Autónomas (S.T.C. 1/1982; S.T.C. 113/1983; S.T.C. 77/1984; S.T.C. 56/1986; S.T.C. 69/1988). El Alto Tribunal ha mantenido, reiteradamente, que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide inexorablemente que se ejerzan otras competencias en ese espacio; si bien, considera que esa concurrencia es posible, solamente, cuando recayendo sobre un mismo espacio las competencias coincidentes tengan distinto objeto jurídico, y siempre y cuando, el ejercicio de la competencia autonómica no interfiera ni perturbe la realización de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

la competencia estatal; de donde se deduce que el Tribunal estima prevalente ésta sobre aquella. Además, reputa que la concurrencia puede afectar no sólo al Estado y a las Comunidades Autónomas sino también a otros Entes de carácter territorial como los Municipios, en aquellos casos en que la competencia estatal que entra en colisión con la propia de otro ente público territorial recaiga sobre una zona demanial, y ello porque la figura del dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de las diversas Administraciones públicas que las ostentan.

Ahora bien, el Tribunal es consciente de que esa concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico o territorial puede plantear dificultades en supuestos concretos, por lo que que considera aconsejable que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aún cuando la decisión final corresponderá al titular de la competencia (sic) prevalente, es decir, al Estado. A este respecto, debe tenerse presente que las posibilidades de cooperación son limitadas en tanto en cuanto que voluntarias, lo cual obliga a profundizar en la conveniencia de instrumentar un procedimiento en el que participen todas las Administraciones competentes, determinando concretamente el alcance competencial de cada una de ellas en orden a la toma de la decisión vinculante.

Por lo que se refiere a la determinación de los títulos competenciales del Estado que pueden incidir sobre el territorio, la cuestión se plantea con distinta intensidad en los diversos supuestos que pueden contemplarse; de esta manera, las dificultades que se suscitan respecto de las competencias que el art. 149.1 de la Constitución reserva al Estado, y en las que aparece el título competencial estatal claramente expresado en la misma, reduciéndose, por tanto, el problema a concretar, en cada caso, si se ha producido o no un exceso en el ejercicio de esa competencia reservada; dificultades esas que no son las mismas que las que surgen en relación con otras competencias que el mismo texto constitucional atribuye al Estado en otros de sus preceptos, caso, v.gr., del art. 132 sobre materia de bienes demaniales de titularidad estatal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Sobre este extremo, hay que dilucidar en que medida el dominio público se reconduce meramente a la titularidad de determinados bienes, o bien, supone la titularidad de una competencia. El Tribunal Constitucional considera que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución para delimitar competencias (S.T.C. 58/1982, de 27 de Julio; S.T.C. 77/1984, de 3 de Julio; y, S.T.C. 227/1988, de 27 de Noviembre).

Por otro lado, un sector doctrinal entiende que el art. 132.2 al declarar la titularidad estatal sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre no atribuye directamente la competencia, pero la presupone, considerando que la competencia del Estado para regular los bienes demaniales puede extraerse del propio Tit. VIII, y más concretamente del art. 149.1.18 en cuanto alude a las Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También se apoya en el Derecho positivo, particularmente en la Ley 30/1987, de ordenación de las competencias del Estado para la protección del archipiélago de las islas Columbretes, Ley que en su Preámbulo afirma que "el Estado, según el art. 132.2 y 149.1 de la C.E., posee competencia exclusiva sobre el mar territorial, su lecho y su subsuelo y, en general, sobre el dominio público y los recursos naturales existentes en el mismo". Pronunciamiento éste, que es reafirmado por la Ley 31/1987, de ordenación de las Telecomunicaciones, al regular el dominio público radioeléctrico.

La Ley de Costas 22/1988, por su parte, presume la titularidad competencial del Estado sobre la zona demanial marítimo-terrestre en base a la declaración contenida, fundamentalmente, en el mentado art. 132.2 de la C.E.

Todos los Estatutos de Autonomía de Comunidades limítrofes con el mar ostentan, como ya hemos indicado, competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo; llegándose, incluso, a mencionar como objeto de esta competencia la ordenación del litoral, salvo en los Estatutos de Cantabria, Asturias y Murcia. Pues bien, a pesar de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

asa falta de pronunciamiento expreso ha de entenderse que tales Comunidades poseen competencias exclusivas en esa materia desde el momento mismo en que debe considerarse comprendida dentro de la ordenación territorial, ya que el litoral, al fin y al cabo, no es más que una parte del territorio.

Esa omisión estatutaria, además, ha sido salvada por los Reales Decretos de Traspasos de servicios, mediante los cuales el Estado ha transferido funciones o servicios en materia de "ordenación del litoral o de zonas costeras y vertidos al mar", no solamente a las Comunidades cuyos Estatutos acogen expresamente la competencia autonómica sobre la misma, sino también a regiones en las que no menciona concretamente el litoral en sus respectivas Normas institucionales básicas (Asturias y Murcia). Únicamente queda, por tanto, sin ningún tipo de mención la Comunidad de Cantabria, pero también en este caso, y en virtud de lo anteriormente dicho, ha de estimarse que la ostenta desde el instante mismo en que la expresión ordenación del territorio ha de ser extendida al litoral que lo bordea.

En síntesis, se puede decir que los Estatutos de Autonomía de las 10 Comunidades costeras, o hablan expresamente del litoral o, cuando no lo hacen, el propio Estado entiende que en la "ordenación del territorio" entra también el litoral; con lo que, en suma, todas ellas pueden recibir servicios y funciones estatales en materia marítimo-terrestre.

Así pues, todas las Comunidades Autónomas ribereñas poseen competencias en materia de ordenación del litoral, pero ¿ que ha de entenderse por tal?. En nuestra legislación, no se dice expresamente lo que se ha de entender por litoral. Se habla de ribera del mar, que comprende, a su vez, la zona marítimo-terrestre y las playas (art. 3.1 de la Ley de Costas de 1988). Por su parte, la Exposición de Motivos de la referida Ley alude a la orla litoral atribuyéndole una anchura de 5 kilómetros; con lo cual, resulta que sería más amplia que la denominada ribera del mar.

Algunos autores, entre los que se incluye A. MENÉNÜEZ REXACH, conciben el litoral como una franja costera más amplia que la zona marítimo-terres-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

tre y la playa (ribera), y sostienen que la explícita alusión a él de -- algunos Estatutos va referida a esa zona de más, no comprendiendo los sectores de dominio público marítimo terrestre estatal (zona marítimo-terrestre y playas o ribera).

No obstante, hay que decir que los Decretos de Traspaso de servicios y medios a las Comunidades, al hablar de litoral se refieren precisamente al propiamente dicho en sentido estricto (plus), incluyendo, además, las - playas e incluso la zona marítimo terrestre.

Llegado este momento, hay que poner en relación esa asunción generalizada de competencia autonómica en materia de ordenación del litoral con la declaración del art. 132.2 de la Constitución, que reconoce, como hemos tenido oportunidad de ver, la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre. Pues bien, ¿cual sería, entonces, la distribución de competencias sobre esa zona?.

La solución más satisfactoria parece ser la que consiste en adjudicar a las Comunidades Autónomas las competencias que le puedan corresponder en esta materia de conformidad con la legislación urbanística, pero no las que otorga al Estado la legislación de Costas, ya que éstas se le encomiendan precisamente atendiendo a la titularidad estatal que rige sobre el demanio marítimo-terrestre.

En torno a este criterio giran las distribuciones de competencias que han realizado los diversos Reales Decretos de Traspaso de funciones y servicios a las diferentes Comunidades Autónomas litorales en la materia que nos ocupa y preocupa. Estas normas han transferido, de forma genérica, la función de formulación y aprobación de los Planes de Ordenación del Litoral (Anexo I, B,1,a) de la mayoría de los R.D.; esos planes pueden incluirse en un Plan general territorial, o bien, en un Plan especial, pudiendo comprenderse en ellos las playas y la zona marítimo-terrestre, es decir, la ribera en su conjunto), pero previo informe favorable del por aquél entonces denominado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (actual Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o de Infraestructuras).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Se establece de esta manera, por tanto, una auténtica competencia concurrente, dada la necesidad de ese informe preceptivo y vinculante por parte de un Órgano de la Administración del Estado.

Según los Reales Decretos mencionados, las facultades de ordenación transferidas se entienden "sin perjuicio de las competencias que en este sentido corresponden a la Administración Central del Estado, de acuerdo con lo que se dispone en la Ley de Costas". En virtud de ello, ha continuado siendo competencia del referido Ministerio la facultad para tramitar y resolver todas las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo-terrestre, en la forma establecida en la Ley de Costas (tales Reales Decretos se referían, lógicamente, a la Ley vigente en aquél momento, es decir, a la Ley 28/1969, de 26 de Abril), aunque exigiendo Informe previo de la respectiva Comunidad Autónoma. Además, cuando existía un Plan de Ordenación, el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones debía ajustarse al mismo.

De otra parte, las zonas de dominio público marítimo-terrestre podían ser consideradas como incluidas en una ordenación integrada del territorio, utilizando los instrumentos de planeamiento general que eran adecuados, o bien podían ordenarse de forma aislada con instrumentos de planeamiento específicos. Ahora bien, el Estado, como regla general, se reservaba, como hemos anticipado, la función consistente en la emisión de informe preceptivo y vinculante, con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes de ordenación del litoral; entendiéndose que era favorable en el supuesto de que transcurriese un mes sin haber sido emitido dicho informe. Además, el informe favorable del plan no suponía la obligación de la Administración Central del Estado de otorgar, necesariamente, las concesiones o autorizaciones que se hubiesen solicitado con arreglo a las determinaciones del plan, pudiendo denegarlas justificadamente por razones de interés público.

Otra función que el Estado se solía reservar, en el supuesto de que no existiera plan de ordenación, era la de instar a la Comunidad Autónoma correspondiente para que redactase las normas adecuadas para el establecimiento de los servicios de temporada.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Por ultimo, decir que tanto la Ley de Costas de 1988, como su desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de Diciembre, se han limitado a realizar, por lo que se refiere a las competencias autonómicas, una remisión normativa a los Estatutos de Autonomía (Art. 114 de la L.C. y art. 207 del R.C.), habiendo, asimismo, previsto que corresponde a la Administración del Estado emitir Informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los supuestos de Planes y Normas de Ordenación Territorial o Urbanística y su modificación o revisión (art. 112.a) de la L.C. y art. 205.1.a) del R.C.); con lo que resulta que la situación es similar a la existente con anterioridad a la Ley, siendo posibles, también ahora, los supuestos de concurrencia competencial.

Así las cosas, empero, el legislador de 1988 ha intentado dulcificar las previsibles fricciones competenciales estableciendo un interesante sistema de relaciones interadministrativas conforme al cual las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito costero han de ajustar sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas (Arts. 116-118 de la L.C. y arts. 209-211 del R.C.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

APROXIMACION SOCIOCULTURAL A UN VALLE PIRENAICO: ANSO

Sonia Pinillos Mora

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

APROXIMACION SOCIOCULTURAL A UN VALLE PIRINAICO : ANSO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA: 5.1.

A partir de unos aspectos básicos de antropología y sociología, se realiza un breve estudio socioeconómico y cultural de un valle pirinaico: Ansó. La pretensión de este somero análisis es resaltar la importancia de los estudios socioculturales dentro de la ordenación del territorio, partiendo de la base de que, generalmente, las comunidades tradicionales asentadas conocen y utilizan su medio de forma equilibrada. Además la pretensión de realizar políticas de planificación de espaldas a los habitantes de las zonas de montaña, sin tener en cuenta sus opiniones e intereses, sin conocer sus formas tradicionales de organización social, resulta en la mayoría de los casos vana. Es obra del técnico integrar los aspectos positivos de su sistema en las nuevas políticas de ordenación rural.

From a basic items about anthropology and sociology, it develops a brief socioeconomic and cultural study of Pyrene Valley: Ansó. The target of this analysis is to remark the importance of the sociocultural studies in the territory planning. From the idea, that the traditional communities know and use their environment in a balanced way. Also, the target to develop political planning having backed to the country people, without their opinions and their feelings at first, unknowing their ancestral way of social organization, so the object of that planning results unusuful, generally. It's necessary, the work for joining the positives aspects of its system in the new politics of country planning.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. INTRODUCCION

Para una eficaz ordenación rural en las áreas de montaña parece recomendable tener en cuenta una serie de aspectos científicos básicos: climatología, geomorfología, botánica, zoología, geografía, ecología y antropología cultural.

En este trabajo se va a abordar el tema de las relaciones sociales, culturales e históricas, uniéndolas a los aspectos de organización territorial tradicional y observar como de ellos se pueden derivar conocimientos básicos y necesarios para la elaboración de un buen plan de gestión, tanto de aprovechamiento como de conservación.

2. PREMISAS PARA EL ANALISIS DE LA MUTUA INFLUENCIA HOMBRE/NATURALEZA Y ESPACIO RESULTANTE.

La introducción de un análisis antropológico dentro de los estudios de ordenación del territorio es fundamental. Las formas de vida tradicionales conocen los recursos del medio y los han utilizado de una forma integrada, han sido capaces de mantener los ecosistemas a través de un equilibrado uso agropastorial e incluso han creado otros nuevos de gran interés (pastos). En las zonas de montaña la especial adaptación del hombre a la naturaleza han dado lugar a unos sistemas de valores, a unas estructuras socioeconómicas y culturales que quizás sea necesario recuperar y readaptar para la conservación del medio. La organización social de los valles pirenaicos está fundamentada directamente en una forma de explotación ganadera, la transhumancia, y es cuando ésta se rompe cuando se viene abajo el sistema tradicional de convivencia entre vecinos y la transformación cultural de los valles es total.

Los conceptos básicos en que se ha basado este estudio son: ecología cultural, niveles de adaptación cultural, crisis de las mentalidades y teoría de la aculturación.

Dolors Comas habla de ecología cultural refiriéndose a que los medios de vida que se dan en los valles son los que configuran su

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

cultura así pues, ésta se basa en la economía que a su vez se adapta perfectamente al medio físico, a las condiciones de la naturaleza. El hombre se acopla perfectamente al medio en el que vive a través de tres niveles de adaptación cultural:

- nivel de adaptación ecotecnológico, referido a las actividades que el hombre realiza adaptándose al medio.

nivel de adaptación social, incluye los factores que el hombre idea para organizar su estructura social.

- nivel de adaptación ideológica, en el que se integran los mecanismos que la sociedad adopta para mantener las estructuras económicas y la organización social.

Los tres niveles mantienen entre sí una absoluta interdependencia, todos ellos se fundamentan en un enmarque ecológico que es el que los condiciona, aunque no los determina, puesto que ante un mismo medio físico los niveles de adaptación pueden ser diversos.

Crisis de mentalidades es un concepto que Caussimont aplica al referirse a los cambios en los sistemas de organización social y en los valores de los individuos al producirse cambios en su sistema económico.

El término aculturación. introducido por Esteva-Fabregat, define el proceso de cambio cultural que se desarrolla en las sociedades como efecto de las transformaciones que se operan en los sistemas de producción tradicionales.

Los tres autores, basándose en los estudios antropológicos que se realizan en los valles pirenaicos (Comas, valle de Hecho, Esteva-Fabregat, el valle de Bielsa y Caussimont, Hecho, Ansó y Roncal) llegan a conclusiones parecidas: la adaptación del hombre al medio determina en gran medida los modos de vida y la organización social y estos se transforman cuando varía la forma de producción.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Estos conceptos son aplicados para el estudio de las formas de vida tradicionales y las transformaciones que se han producido en el valle de Ansó.

3. EL VALLE DE ANSO. ORDENACION TERRITORIAL TRADICIONAL.

Ansó es el valle más occidental del Pirineo oscense y se encuentra encuadrado en la comarca de Jacetania.

El rio Veral configura este espacio con un recorrido largo y tortuoso, formando un típico valle fluvial en forma de V, que condiciona su accesibilidad y las posibilidades de aprovechamiento agrario.

Su clima tiene una influencia oceánica, con una penetración de humedad cantábrica. La precipitación media anual varia con la altitud; en el fondo de valle es de 1000-1500 mm y en las zonas altas de 2000 mm con dias de nieve. Las temperaturas son templadas, la temperatura media anual no baja de 10,2, sin descender ningún mes de 02 en las partes bajas; por encima de los 1500 m las temperaturas son más duras y la temperatura media anual es menor de

La vegetación se configura escalonadamente. En las zonas altas predomina el pasto alpino y descendiendo se encuentran sucesivamente el pino, el hayedo, el quejigo. En muchas ocasiones estos bosques se acompañan de boj y de enebro.

La fauna forma parte importante del valle, tanto desde el punto de vista ecológico como de aprovechamiento cinegético, ya que este ámbito pertenece a la Reserva Nacional de Caza de Los Valles. Aparecen sarrio, jabalí, buitre, quebrantahuesos, alimoche y oso.

La población en el valle de Ansó sufre una regresión desde los años 50. Las causas principales se encuentran en la ruptura del sistema tradicional de vida, la ganadería transhumante, provocando una

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

emigración continuada que afecta principalmente a los sectores más jóvenes de la población. Las tasas de nupcialidad y fecundidad bajan debido a que las mujeres son el sector de la estructura poblacional más afectado. La emigración tiene sus causas fundamentales en la aculturación de la población más joven, la dureza del trabajo, la desigualdad entre sexos... Actualmente la población está muy envejecida.

La ordenación tradicional del territorio en el valle de Ansó se basa en el sistemas de ganadería ovina transhumante, clave de su economía. Al igual que ocurre con la población sufre una decadencia desde los años 50; hasta esta fecha el ganado ovino se mantenía gracias a un sistema de transhumancia consistente en el aprovechamiento de los pastos de verano en la alta montaña y el traslado del ganado a las tierras bajas del Ebro en invierno. Las causas de la decadencia, que se inicia en los años 50 y sufre una última inflexión a partir del 75 son fundamentalmente la puesta en regadío de la Ribera del Ebro transformando los cultivos de forrajeras en productos rentables, la emigración de la población joven, que consideran el trabajo de pastor degradable, el aumento de los salarios de los pastores ante la escasez de éstos, el coste social alto de este trabajo por sus duras condiciones y las dificultades cada vez mayores de los desplazamientos del ganado. Este sistema ganadero ordena, conserva e incluso mejora los pastos de verano (puertos).

La casa aparece como la unidad social básica, como un sistema de organización agropecuaria, la unidad productiva por excelencia. Todos los miembros de la familia habitan en una misma casa y son identificándose socialmente por ella. Todo el clan coopera en las actividades agropecuarias, los hombres organizan los rebaños en los puertos y en el llano y las mujeres quedan a cargo de los animales estabulados (cerdos, gallinas), de la poca agricultura que existe (huertos) y al cuidado de los hijos y la casa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Cada casa debe tener un número determinados animales para acceder a un puerto, ya que en cada uno de estos debía haber 1000 cabezas, si no se llegaba a esta cifra se realizaban "sociedades familiares", arrendando los pastos entre varias casas.

El grupo doméstico agrupa a dos o tres generaciones de individuos en la misma casa, estos son la fuerza de trabajo de la explotación. Los componentes principales son: el dueño y el ama, el hijo heredero y su esposa, los cabaleros o hermanos del heredero y los tiones o cabaleros viejos célibes. La estructura familiar es patriarcal, el amo organiza y controla todo el trabajo. Comas comenta "las relaciones de producción reflejan la misma estratificación existente a nivel de grupo doméstico, a lo que hay que añadir la división sexual del trabajo" (1980); según esto los trabajos más duros son encargados a los tiones y el padre y el heredero cuidan al ganado cuando está estabulado. El primer hijo varón recibe toda la casa por herencia para mantener la propiedad sin dividir con afán de no perder un número de cabezas de ganado.

Las relaciones de vecindaje son las que establecen una familias con otras y son de dos tipos: los intercambios puntuales de unos vecinos a otras y los intercambios de los trabajos de las explotaciones. El vecindaje actúa como agente de control social. El tipo de relaciones sociales responden a lo que Esteva-Fabregat denomina "sistemas de reciprocidad", apareciendo dos tipos básicos: el que se da entre vecinos y "a vecinal", que consiste en aportar servicios personales al Ayuntamiento. La economía de subsistencia hace inevitable este sistema de cooperación debido a a falta de recursos de cada familia para conseguir ciertos productos, fuerza de trabajo y ausencia de medios económicos para pagar salarios. La reciprocidad puede ser simétrica si se realiza entre iguales, sin merma de la individualidad, y asimétrica desarrollada entre casas pobres y casa ricas, prolongándose el dominio de éstas tanto en el sentido económico como político, aunque se mantenía una cierta independencia debido al carácter autónomo de su economía familiar.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Las emigraciones temporales o golondrinas tenían su fundamento en Ansó en la ausencia de agricultura que provoca unas nuevas formas de subsistencia: las migraciones a Francia. Eran de carácter femenino y sus objetivos básicos eran: pasar el invierno, conseguir mercancías inexistentes en el mercado español y ahorrar.

El ciclo migratorio se asocia a las estaciones climáticas, iniciándose en otoño y finalizando en primavera, coincidiendo con el ritmo de la tranhumancia.

Se apoya además la economía en algunas industrias tradicionales: quesos, lana y lino para elaborar productos textiles y la madera y su transporte (almadías).

Este sistema tradicional se manifiesta y consolida a través de las fiestas, el idioma y la ideología común de los habitantes.

Las fiestas, según Comas, tienen dos funciones principales:

- mecanismo que refuerza la solidaridad entre los miembros de la comunidad
- escape a la austeridad que se mantiene a lo largo del año.

Siempre están vinculadas al calendario agropastoral o a la vida religiosa.

El idioma está asociado directamente a la actividad ganadera. El ansotano tiene una funcionalidad y cuando ésta se pierde desaparece el idioma. Además se asocia a una actividad desprestigiada, con connotaciones degradantes y por tanto la juventud no lo utiliza.

Las ideologías son estudiadas por Esteva-Fabregat y Comas.

La concepción de trabajo y ocio son bien distintas a las actuales. El trabajo es una obligación, no un derecho, es un deber, una necesidad material, con un carácter colectivo, familiar. Frente a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

esto, el ocio se traduce en una falta de quehacer, descanso; los ociosos perturban la tranquilidad social y en una economía de subsistencia no suponen un apoyo, y amenazan la integridad física del grupo en épocas de crisis. Todos los trabajos son aceptados mientras las estructuras se mantuviesen intactas.

Por otro lado, Comas destaca el concepto de "imagen limitada" acuñado por Foster y que define la forma de la vida de algunas sociedades campesinas: "un campesino su existencia determinada y limitada por los recursos naturales y sociales de su pueblo y de su área inmediata" (1980, PAG.1) Los recursos naturales limitan los tamaños de las explotaciones; esto afecta por ejemplo a la forma de alimentación ya que estos cultivos eran reducidos y por tanto, se deben administrar para que en el mayor tiempo posible. La amistad, las relaciones hombre-hombre, el honor, también se consideran bienes limitados y por ello el individuo debía mostrarse moderado, sin salirse de la norma para ello, el vecindaje actuaba como una forma de control.

3. CAUSAS GENERALES QUE AFECTAN LA SISTEMA TRADICIONAL Y SU LEJOS EN LOS ASPECTOS ANTERIORES.

El cambio en la estructura tradicional del valle de Ansó tiene su origen en la modificación de las estructuras económicas a las que va asociado. La variación en ambos aspectos provee una transformación en el valle que se pueden observar en dos aspectos principalmente:

- Material: las formas y materiales de las casas, formas de vestir...
- Ideológicos: la manera de entender la vida.

Los cambios no se producen de una forma radical, sino que tienen un ritmo gradual, acelerado sobre todo a partir de los años 50, cuando se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

aprecia en las diferencias entre las generaciones que viven en el valle: los abuelos, que mantienen las formas de vida tradicionales; los padres que están en una situación intermedia; y los hijos que ya han incorporado totalmente las actitudes e ideologías nuevas.

Las principales causas de los cambios en la sociedad tradicional son las transformaciones económicas, entre las cuales destacan la decadencia de la ganadería y del sistema transhumante y la introducción de nuevos sistemas económicos (industria, turismo). Estos últimos permiten la obtención de salarios estables y la introducción de nuevos consumos urbanos. Por otra parte, la autosuficiencia económica del valle se rompe, por lo que se incorporan productos elaborados fuera del valle entrando éste en la economía de mercado. Las industrias tradicionales se abandonan porque no merece la pena fabricar quesos, ni realizar labores con lana, ni con madea ya que ahora se puede adquirir todo en el mercado.

La economía tradicional, basada fundamentalmente en la ganadería transhumante, llevaba implícita una organización social basada en la casa, con una mano de obra incorporada en el grupo doméstico, donde cada cual tiene asignada una función. El tipo de trabajo, la economía de subsistencia, obligaba a mantener relaciones de ayuda y cooperación (vecindaje) con el resto de la comunidad. El individuo no era valorado como persona independiente, sino como integrante de un clan, de una casa y por la función que desarrolla dentro de la comunidad.

Frente a esta idea que da primacía a la organización familiar y comunitaria por encima de los intereses personales, las nuevas ocupaciones estimulan la competitividad y el individualismo.

El trabajo ganadero es visto actualmente por los jóvenes como algo degradante y se asocia a ideas de sufrimiento, inseguridad, escasez y monotonía social. El trabajo ahora se entiende como un derecho, no como un deber, es un hecho individual, carente de vinculaciones

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

afectivas. Además el trabajo en el sistema tradicional no satisface algunas necesidades de los jóvenes:

- necesidades monetarias. El trabajo en casa no está remunerado con un sueldo fijo como el que pueden obtener en las nuevas ocupaciones que les permite acceder a sus nuevos consumos y tener una mayor independencia.
- necesidades de ocio y tiempo libre.

La introducción de los modos de vida urbanos no sólo afectan a la juventud, los padres también se dan cuenta de la dureza de su trabajo e intenten reducirlo, así por ejemplo, la introducción del vacuno sustituyendo al ovino, aparte de razones económicas, tiene connotaciones ideológicas, puesto que es un ganado que necesita menor dedicación, ofreciendo mayor tiempo libre; del mismo modo trasladan sus ovejas a los puertos más cercanos y a los que se puede acceder con coche, se incorporan a la sociedad de mercado ya que estabulan sus animales en invierno, y por tanto, se ven en la necesidad de comprar piensos compuestos para su alimentación invernal.

La decadencia de la economía tradicional provoca que la casa deje de funcionar como una unidad socioeconómica y como un aglutinador del grupo doméstico, transformándose en una simple vivienda al estilo urbano. El clan se desintegra y se transforma en una familia nuclear. Los miembros del grupo que no tienen edad laboral o con un mercado de trabajo reducido (este caso afecta a las mujeres especialmente), pierden sus funciones dentro de la casa. Esta, por otra parte, ya no es el modo de identificarse socialmente, ya no respalda históricamente al grupo que convive en él; la forma de identificarse ahora es a través del apellido, destacando al individuo sobre el grupo.

Los hijos cada vez más tienen dificultades para convivir con los padres, ya que han cambiado sus formas de comportamiento y sus

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ideas de como llevar las explotaciones o sus relaciones personales (con esposa e hijos). El padre ya no aparece como la figura a la que se acepta sin más, ahora los hijos tienen ideas propias y las expresan y esto causan conflictos en una sociedad tradicionalmente patriarcal, donde el padre actuaba con gran autoridad, dejando un mínimo de libertad al individuo y tomando él las decisiones.

Los jóvenes por otra parte, salen fuera del pueblo para realizar sus estudios, esto les hace tomar contacto con la sociedad más urbana que les atrae debido al mayor grado de libertad que observan en ella, con una capacidad mayor para decidir sobre sí mismos y con una vida aparentemente más fácil sobre todo desde el punto de vista laboral. A esto se añade que en Ansó no existe una estructura de empleo adecuada para la realización de la profesión para la que han sido formados.

La cooperación social, que venía en gran medida ligada a la economía de subsistencia a la que estaban sometidos los pueblos de montaña, desaparecen cuando se anula la necesidad de intercambio, tanto de productos como de mano de obra. Las relaciones de vecindaje han menguado debido a la introducción de trabajos que requieren menor dependencia de unos individuos de otros. El sentido de la amistad también cambia, ya no valen los amigos heredados de la familia, por relaciones con otras casas del pueblo, ahora la amistad es elegida, no impuesta por las relaciones de reciprocidad.

Las relaciones sociales, que imponían un control de la comunidad sobre el individuo dejan de ser aceptadas. Las mujeres, que son las afectadas principalmente por este control son las primeras en emigrar. Esto coincide con que normalmente tienen una mayor formación profesional que los hombres debido a que su trabajo en la explotación ganadera no es tan absorbente como el de sus hermanos y porque ella no va a heredar la casa y, por tanto, intenta buscar otra forma de vida. Además, ya no aceptan el papel que les imponía la tradicional socioeconomía ansotana (amas de casa al cuidado de los niños el ganado del pueblo y de la huerta), ahora ellas piensan

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

también en desarrollarse individualmente y tener su propio trabajo remunerado, propósito que difícilmente pueden conseguir en Ansó. A esto se añade que las mujeres del valle siempre emigran a Francia o al resto de la península, aunque fuera de modo temporal. Por todo ello, afrontan en un número mayor que los hombres la emigración y la búsqueda de un empleo en la ciudad.

La crisis de la ganadería y de la casa originan que el idioma deje de ser funcional, puesto que era un dialecto aplicado fundamentalmente a ambos aspectos de la sociedad tradicional. A esto se añade que la juventud, cada vez en menor medida, hable el ansotano, ya que salen por sus estudios fuera del entorno y les interesan menos las actividades de sus padres, ya que no se ven destinados irremediablemente a ellas.

Las fiestas en este contexto pierden su sentido tradicional, dejan de ser una manera de desahogarse, de romper a monotonía del trabajo cotidiano y de perder un poco de control, tanto social como económico, que la comunidad ejerce sobre cada individuo. Ahora, las fiestas se convierten en una reunión de los que han salido fuera del valle y de los que se han mantenido en él, un reencuentro familiar.

El turismo ayuda a la transformación de las mentalidades, ya que introduce, al igual que las nuevas ocupaciones y la economía de mercado, una ideología urbana en el valle. Los individuos que viven habitualmente en la ciudad llegan al pueblo a divertirse, a disfrutar de su ocio y dan una imagen de felicidad al valle y de vida fácil que los jóvenes quieren imitar. Con la llegada al pueblo en época estival dan ambiente, luego contrastado por la población con el ambiente invernal. Sin embargo, las actividades turísticas pueden llevar a cabo un nivel de retención del sector juvenil, que encuentre en esta actividad una salida laboral.

En general, se puede observar un problema de sentimiento de inferioridad respecto a los modos urbanos, por su forma de vida

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

(libertad, ocio, dinero) y su trabajo. Naturalmente este es un grave problema que hay que r<jsolver, ya que este sentimiento conlleva la desaparición de una sociedad con una riqueza cultural importante sustituida por modos urbanos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

BIBLIOGRAFIA

- BALCELLS, E. (1984) . "Estudio comparado de las cuencas altas del Subordán y del Veral y de las unidades étnicas que utilizan sus recursos." Pirineos. na 123, pag. 5-152. Jaca.

- CAUSSIMONT, G.
 - (1981). Etude comparée des communautés des vallées de Hecho, Ansó, Roncal. Haut-Ossau, Aspe, Barétons. (L'exemple d'une crise d'une société montagnarde, de la structure aux mentalités). Université de Pau. Département de recherches hispaniques. Pau.

 - (1983). "Crisis de mentalidades en el Pirineo occidental". Pirineos, na 119, pag. 55-89. Jaca.

- COMAS, D. (1980). "Niveles de adaptación cultural en una comunidad del Pirineo oscense". I Congreso Español de Antropología. Actas del Departamento de Antropología Cultural. Universidad de Barcelona.

- ESTEVA-FABREGAT, C.
 - (1971). "Para una teoría de la aculturación del Alto Aragón." Ethnica. ns 2, pag. 9-75. Barcelona.

 - (1971). "Cambio sociocultural en el Alto Aragón". Comunicación al II Congreso Nacional de Artes y Costumbres Populares. Etnología y Costumbres populares (Congreso de Córdoba). Pag. 1-8- Institución Fernando el Católico. CSIC. Zaragoza.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- FILLAT, F.
 - (1980). De la transhumancia a las nuevas formas de ganadería extensiva. Estudio de los valles de Ansó, Hecho y Benasque. (Inédita).
 - (1980). "explotación del Alto Aragón por la población humana. Explotación indirecta (ganadería). I Congreso Español de Antropología. Departamento de Antropología Cultural. Pag. 67-76. Universidad de Barcelona.
- FUENTES CASTAÑEDA y otros. (1978/79). "Ansó: entre la decadencia y la autonomía. Aproximación a una comunidad de montaña." III Curso de planificación Rural en función del Medio Ambiente. Institut Agronómico de Zaragoza.
- GORRIA IPAS, A.J. "Desplazamientos demográficos temporales desde el Valle de Ansó al Pirineo francés". Temas de Antropología aragonesa. n° 2. Pag. 40-49. Instituto Aragonés de Antropología.
- VIOLANT Y SIMORRA, R. (1949). El Pirineo Español. Vida, usos costumbres, creencias y tradiciones de una cultura milenaria que desaparece. Ed: Plus Ultra. Madrid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

L A N E C E S I D A D D E L A C O O P E R R C I O N
T R A N S F R O N T E R I Z A E N L A F R O N T E R A
L U S O - H I S E » A N A D E L A L T O A L E N T E J O -
P R O V I N C I A D E C A C E R E S

Belén Reyes Seda

RESUMEN

La zona fronteriza del Alto Alentejo-Provincia de Cáceres, se encuentra en estado de regresión y abandono. Salvo raras excepciones, la situación es similar en el resto de los espacios fronterizos que forman ese cordón, de 1234'Ki, que constituye la división politico-administrativa de España-Portugal.

La ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza constituyen una ayuda esencial para el desarrollo de estos espacios periféricos. En los iltimos años, se vienen realizando por parte de la C.E.E. en colaboración con ambos países, programas encaminados a la transformación socio-económica de los espacios fronterizos.

ABSTRACT

The high Alentejo border land-Cáceres province is now in a regressive and neglected state. Except rare cases, the situation is similar to the rest of the border lands which form that 1234 Ki chain that makes up the political and administrative division of Spain and Portugal.

The territory arrangement and transborder cooperation constitute an essential aid to the development of these peripheral spaces. In the last few years, programmes designed to the social and economic transformation of the border lands are being achieved on the part of the C.E.E, and in collaboration of both countries.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. INTRODUCCION

La frontera Luso-Hispana presenta un evidente atraso con respecto a los espacios centrales de ambos paises; la necesidad de una Ordenación Territorial es fundamental para iniciar su desarrollo.

Con la entrada de estas dos naciones en la Comunidad Económica Europea, se han acentuado los desequilibrios regionales; para corregir estas diferencias, se vienen realizando una serie de programas y actuaciones, algunas de realización conjunta entre ambos paises, como veremos posteriormente.

En el presente estudio, nos centramos en un espacio fronterizo más restringido: la frontera del Alto Alentejo con el sur de la Provincia de Cáceres, tratando de demostrar que la similitud de factores a ambos lados de la frontera, convierten a esta zona en un marco ideal para un programa conjunto de desarrollo regional.

2. MARCO TERRITORIAL

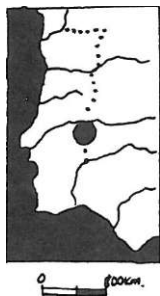
Dentro del espacio indicado el area analizada se localiza en la comarca de Valencia de Alcántara y sus correspondientes vecinas portuguesas del Alto Alentejo.

Limitada al Norte por el curso fronterizo del rio Tajo y al Este por el rio Sever (afluente del anterior) y la Sierra Portuguesa de San Mamede, la mencionada comarca española, se configura en forma de cuña apuntada al Oeste, penetrando así en el territorio portugués, como podemos observar en el mapa adjunto, siendo la comarca más occidental de la región, extremeña Este aspecto determina fundamentalmente la gran similitud física de estos espacios .

Al otro lado de la frontera, se encuentra el distrito de Portalegre, perteneciente a la mencionada provincia Alentejana, formado por 15 concelhos, de los que sólomente Nisa, Castelo de Vide y Marvao, son fronterizos con el espacio delimitado anteriormente

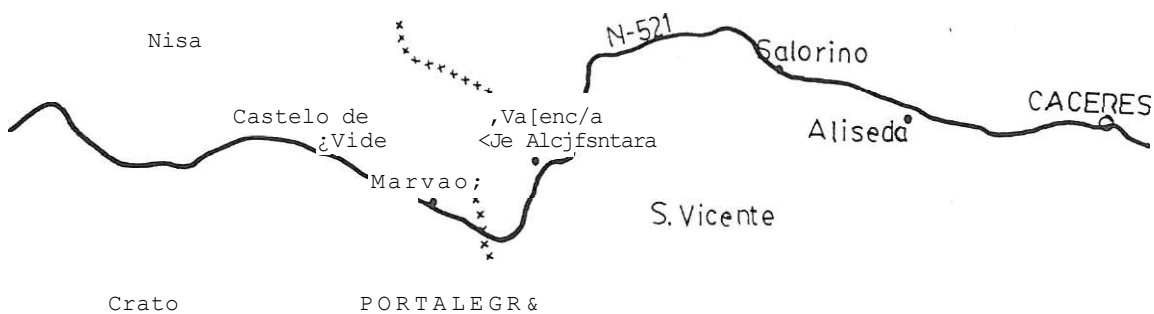
Desde el punto de vista de la distribución político administrativa de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.



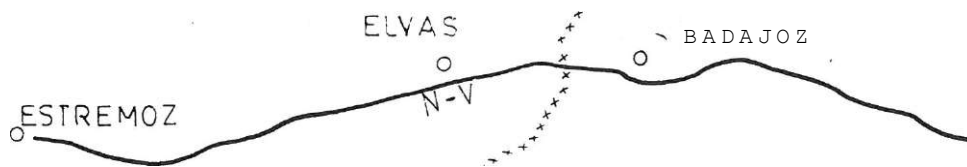
i

*Y**X**



Al burquerque

+Y+



^VORA

escala 1 : 60000

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ambos países encontramos serias dificultades para establecer una exhaustiva comparación entre estos dos espacios .

La provincia española, que en teoría podríamos comparar con el distrito portugués, se desarrollan como ámbitos diferentes no sólo en cuanto a superficie: 40000 Km² ocupan las dos provincias extremeñas frente a los 19979 Km² de los distritos de Castelo Branco, Portalegre y Evora que forman la región del Alto Alentejo, sino también administrativamente: en Portugal no existen organos intermedios entre la administración central y los concelhos, por lo que la relación es más directa, y los concelhos más autónomos.

Las divisiones comarcales también son heterogeneas en ambos países y por tanto poco comparativas.

A escala inferior la relación municipios-concelhos también presenta diferencias: los concelhos portugueses duplican en superficie, en población , en densidad y en autonomía a los municipios españoles.

A pesar de esto la dinámica actual de la zonas bajo la influencia de la frontera, es muy similar, consecuencia de la semejanza de los factores físicos, económicos, sociales y culturales, por ello analizaremos a continuación aquellos elementos que determinan un espacio subdesarrollado y la posibilidad de aunar esfuerzos de cara a su desarrollo.

3. ANALISIS DE LA CONTINUIDAD DEL TERRITORIO

3.1. FACTORES NATURALES

La frontera, que ha servido en muchos casos para separar el territorio, no ha podido hacerlo desde el punto de vista físico.

Este espacio está comprendido entre dos formaciones montañosas: las primeras estribaciones de lo que será la Sierra de San Pedro, al Noreste y la Sierra de San Mamede al Suroeste.

Son terrenos precámbricos, muy antiguos, que forman el extremo más occidental de una antigua penillanura sobre la que afloran las rocas plutónicas del batolito granítico de Nisa-Valencia de Alcántara-Alburquerque, de marcada dirección Herclnica hacia Portugal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Los suelos son ácidos, pobres, como consecuencia de la descomposición de materiales silíceos característicos de estos relieves Hercinianos, aptos para la producción cerealista en régimen extensivo, actualmente en claro retroceso siendo suplantada por el aprovechamiento ganadero que aporta mayor rentabilidad a las explotaciones.

Desde el punto de vista climático, corresponde a un clima Mediterráneo degradado, matizado por la influencia Atlántica que contribuye a una dulcificación de las temperaturas ya un aumento de las precipitaciones. La acidez del suelo y el escaso régimen pluviométrico se traduce en el predominio del matorral xerófilo, y dentro del estrato arbóreo : la encina y el alcornoque, elemento este último importante como materia prima local de cara a su transformación y comercialización.

3.2. FACTORES HISTORICOS.

La frontera Hispano-Portuguesa es la más antigua de Europa, consolidada en el Medievo, desde el Tratado de Alcañices en 1297; después sería retocada y a mediados del siglo XVI quedará trazada en forma casi idéntica a como se mantiene en nuestros días.

La función que ha ejercido esta frontera a lo largo de la historia ha sido diferente:

Como línea defensiva en la Edad Media, dando lugar a la formación de plazas fuertes a lo largo de la frontera, carácter que ha perdurado en algunos núcleos de población.

Como intercambio comercial, a partir del siglo XVI, fomentando unas relaciones mucho más amplias que las existentes a nivel de los "puertos secos" (puertos de aduana a lo largo de la raya).

A partir del siglo XVIII, los intereses generales se sobreponen a los existentes y comienza la marginación de estos espacios fronterizos periféricos, situación que se agrava aun más con el desarrollo industrial, quedando relegados del impulso de este sector para conservar su carácter

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

eminentemente agrícola, situación por la cual se encuentra estancados en una economía escasamente desarrollada.

En la actualidad, la función que ejerce es muy selectiva; sólo la frontera norte es la más activa, el resto carece de relaciones que impulsen su economía.

3.4. FACTORES CULTURALES.

La proximidad entre los pueblos situados a ambos lados de la frontera, ha contribuido a la relación desde tiempos inmemoriales, de los habitantes de la zona, una relación que dejó huellas en la historia, la lengua, y las costumbres.

El traslado de población de un lugar a otro, ha sido constante aunque no ha significado volúmenes importantes. El motivo familiar (matrimonio) ha sido el fundamental en estas migraciones transfronterizas permanentes, si bien hay que tener en cuenta que cuando el motivo era el trabajo, se traspasaba el área más próxima para dirigirse a las capitales industriales.

Este sustrato de población portuguesa en España o viceversa, ha sido un elemento continuador de tradiciones y cultura que llegan hasta la actualidad, lo que justifica también el bilingüismo de muchas zonas o la mezcla de lenguas en lo llaman "medioportugués". Si embargo resulta paradójico que a pesar de ser un hecho asimilado por todos, no es respetado por casi ninguno de los que viven a ambos lados, hasta el punto de surgir ribalidades y antipatías sorprendentes.

En la IV Conferencia Europea de Regiones Fronterizas (Zaragoza 23-3-1987) se puso de manifiesto los desequilibrios y distanciamientos que ocasionaba la frontera en los espacios colindantes desde origen a la creación de estereotipos de superioridad, hostilidad, etc..

Este hecho nos lleva a demostrar, como la influencia histórica de la propia lengua o costumbres de ambos pueblos, principalmente en aquellos periodos en los que el límite fronterizo estaba indeterminado por la inestabilidad que suponían las guerras, ha sido disminuida considerablemente

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

por la existencia de esa artificial línea fronteriza, que obstaculiza una mayor permeabilidad y comunicación entre ambos. Actualmente están volviendo a renacer los intercambios culturales en Jornadas o Exposiciones Hispano-Lusas realizadas en los municipios más cercanos, contribuyendo al hermanamiento de los dos pueblos.

3.4. FACTORES SOCIOECONOMICOS.

1°Bajas densidades demográficas:

	Superficie	Población 86	Densidad h/Km
Comarca VS Alcántara	1522 Km	12341	8,1
Distrito Portalegre	6065 Km	137500	22,6

2°Envejecimiento de la población como consecuencia de la fuerte emigración de población joven desde los años 60 .

3°Aislamiento no sólo respecto a los centros de decisión sino también hacia las capitales más próximas. La distancia de Valencia de Alcántara a las capitales provinciales: Cáceres y Badajoz, supera los 85Km. En Portugal, Castelo de Vide y Marvao se encuentran próximos a la capital de distrito, Portalegre, pero bastante más alejados de la capital provincial, fevora (133Km), lo que obstaculiza el acceso a determinados servicios sanitarios , administrativos, educativos,etc.

3°Débil vertebración territorial y mala calidad de las vías de comunhicación tanto internas como transfronterizas.El contacto por carretera entre los dos países se efectúa por laN-521 (Trujillo-Valencia de Alcántara) y su continuación en Portugal N118, quedando al margen un importante numero de asentamientos. Por vía ferrea, la gue fue llamada "ruta corta" Madrid-Lisboa ha disminuido su actividad notablemente ; la rigidez de su trazado dificulta la conexión de estas poblaciones.

4°Inexistencia de transporte colectivo transfronterizo por carretera.

5°Base económica de subsistencia, basada en una agricultura de arcaicos medios de producción y escasa mecanización, que va siendo sustituida por la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ganadería. Hay que destacar- positivamente el aprovechamiento agrícola-forestal-ganadero que ofrece la dehesa en ambos espacios fronterizos.

68Escased de industrias que contribuyeran al desarrollo económico de la zona. El sector industrial se encuentra débilmente representado, en torno a un 25-26%, en ambos espacios, porcentaje que se ve aumentado con una gran proporción de comerciantes y pequeños talleres artesanales. A 12Km de Valencia de Alcátara, se encuentra S.Vicente de Alcántara, dedicado a la industria conchera, que sería importante incluir en los proyectos de desarrollo fronterizo por su proximidad a la misma, como ejemplo de transformación de una materia prima local.

72Infrautilización de los recursos locales, como por ejemplo el caso del corcho, los turísticos, etc.

82Bajo nivel de educación y cualificación técnica.

4. LA ORDENACION TERRITORIAL EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

La Ordenación del Territorio es por una parte, la expresión espacial de las políticas económica, social y cultural de una sociedad y por otra, es una disciplina científica, que tiene como objetivo el desarrollo equilibrado de las regiones o naciones.

Las regiones fronterizas, prototipo de zonas poco desarrolladas, son espacios de atención dentro de la Carta europea de la Ordenación del Territorio: "...necesitan más que todas las demás, una política de coordinación entre estados. Esta política debe velar por la apertura de las fronteras, por el establecimiento de procesos de consulta y de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, con el fin de promover contactos cada vez más estrechos entre las poblaciones afectadas".

Dos cuestiones por tanto: Ordenación del Territorial y Cooperación Transfronterizas, que deben ir unidas para el impulso de estas regiones de cara al futuro comunitario, objetivo inalcanzable si no se procede a la ordenación territorial de estos espacios, una ordenación que deberá incidir inicialmente en la mejora de las comunicaciones, que interrelacione más y en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

menos tiempo esa gran distancia que la separa de los centros de decisiones, así como el proceso de acercamiento de estos dos pueblos mediante intercambios de experiencias que sirvan para iniciar su propio desarrollo.

Ese desarrollo deberá incidir fundamentalmente en la explotación de los recursos endógenos, vía industria como el corcho, vía turística (rutas medievales, juderías, etc)

La mayor permeabilidad que ofrecerá la frontera Marvão-Puerto Roque al ser declarada recientemente como zona azul, proyecto piloto de cara al Mercado Único en 1993, no sólo servirá para el intercambio de experiencias que comentábamos anteriormente sino para el desarrollo de programas conjuntos de toda la zona que bajo la influencia de la frontera se encuentra en estado de olvido y postración.

Hay una serie de características comunes a todo del territorio fronterizo:

1) Ausencia de grandes centros urbano-industriales; la única excepción la constituye el eje urbano Setúbal-La Coruña, bastante alejado de esta zona.

2) Desequilibrio de la red de comunicaciones, fundamentalmente con respecto a la red estatal y regiones. En regiones como Cáceres, Badajoz y Huelva, los valores se sitúan entre un 28 y 38% inferior a la media nacional.

3) Debilidad de las relaciones internas Norte-Sur.

Las zonas fronterizas tienen una doble problemática: desde el punto de vista cualitativo, es el espacio más subdesarrollado de la Comunidad y cuantitativamente, es el más extenso (1234 Km de perímetro); a estas dificultades se suma una tercera: para Portugal, la frontera con España es también la frontera con Europa desde el punto de vista de las comunicaciones terrestres.

5. PROGRAMAS, PROYECTOS Y ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA FRONTERA.

Desde los últimos años, la cooperación transfronteriza se ha venido desarrollando a través de organismos e instituciones públicas (Municipios,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales) y privadas : turismo, comercio, etc.

A nivel Estatal, la cooperación hispano-portuguesa, se enmarca en el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal en 1977, donde se impulsaba la labor que la Comisión Internacional de Límites había venido realizando desde 1876. En dicho tratado, se potenciaba el intento de aunar esfuerzos de cara al desarrollo económico de los espacios fronterizos, la mejora de las comunicaciones, etc. En 1979, se creó la Comisión Mixta-Hispano-Portuguesa de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente " para la coordinación y cooperación en la ordenación territorial de ambos espacios y en especial de las zonas fronterizas".

Desde 1978, fecha de promulgación de la Constitución española, las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, se incorporan en la tarea de fomentar la cooperación (convenio de 9 de Junio de 1982 relativo a la cooperación en materia de Administración Regional y Local) realizando convenciones y seminarios Luso-Hispanos en Porto, , Santiago de Compostela, Huelva, Cáceres, en 1983.

A nivel Europeo, la preocupación por los desequilibrios entre las diferentes regiones europeas ha sido constante desde el Tratado de Roma en 1957 , desarrollándose en la C.E.E. un conjunto de medidas e instrumentos, como los Fondos Estructurales, que se concretaron en una Política Regional Comunitaria mediante la adopción del acta única en 1987; dichos Fondos son el principal instrumento para corregir los desequilibrios económicos y sociales existentes.

Para aumentar la cohesión de los Estados miembros, con finalidad al Mercado Único Interior para 1993 y frenar los desequilibrios regionales existentes en la Comunidad se reforzaron en 1988 las Políticas Estructurales, reestructurando también sus Fondos: FEOGA-ORIENTACION, F.S.E., FEDER. lo que se concretó en cinco objetivos prioritarios, el primero de los cuales nos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

afecta directamente: promover el desarrollo y ajuste estructural en aquellas regiones que padecen atrasos estructurales.

En la quinta cumbre hispano-portuguesa (Noviembre 1988) se decidió establecer mecanismos de cooperación trasfronteriza en materia de desarrollo regional, elaborándose posteriormente una propuesta de Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de España y Portugal 1989-1993, dirigido a la eliminación de los efectos de la frontera, que han obstaculizado el desarrollo de las zonas adyacentes a ella, incidiendo fundamentalmente en el déficit de infraestructuras existentes y concentrando gran parte de sus actuaciones en la mejora de estas deficiencias.

Posteriormente, el Diario Oficial de las Comunidades Europeas publicó la comunicación de la Comisión Europea C(90) 1562/3 del 30-8-90, en la que se instaba a los Estados Miembros a la elaboración de un Programa en el ámbito de la iniciativa comunitaria sobre las zonas fronterizas INTERREG 1990-1993.

La concesión de los Fondos Estructurales a este Programa es de 345 millones de ecus (aproximadamente 44850 millones de pesetas y 63135 millones de escudos), valor muy inferior al solicitado.

Los objetivos generales de este programa son:

-Promover la creación de condiciones de desarrollo económico y social equilibrado, en las regiones de los dos lados de la frontera.

-Contribuir a la fijación de la población y al crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media de los dos lados de la frontera.

-Mejorar la integración de la economía de estas regiones en el espacio económico más amplio de la Península Ibérica, en la perspectiva del Mercado Unico Europeo.

6. LA INICIATIVA COMUNITARIA DE DESARROLLO RDRAL

La Comisión de las Comunidades Europeas, el 3-8-90, formuló una iniciativa para el desarrollo de las zonas rurales, denominada LEADER, como modelo para todas las zonas de la comunidad. Esta iniciativa se centra en el marco del objetivo nQi: promover el desarrollo y ajuste estructural en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

aquellas regiones que padecen atrasos estructurales, mediante un programa de integración de las iniciativas locales, apoyándose en la acción y los conocimientos técnicos.

Dicho programa, será subvencionado por la C.E.E. y canalizado por organismos nacionales competentes, quienes delegarán la gestión a los grupos de acción local de desarrollo rural. Estos grupos, elegidos por la Comisión, están formados por agentes económicos y sociales locales, y en algunos casos, pueden ser asociaciones de municipios; deberán actuar en una zona rural con una población comprendida entre los 5000 y 10000 habitantes aproximadamente.

Se subvencionarán tres tipos de medidas:

Las que beneficien directamente a los habitantes de la zona mediante la activización del desarrollo rural, turismo rural, inversiones en pequeñas empresas, artesanía y servicios locales, etc.

Otras medidas para el equipamiento y gestión de los grupos.

Las que permitan la estructuración de los grupos en una red de ámbito comunitario.

Para esta iniciativa, la C.E.E. ha otorgado 400 millones de ecus para el periodo 1990-1993, financiadas por los tres Fondos Estructurales. En nuestro área de estudio, se han iniciado las gestiones oportunas para la incorporación a este programa de cooperación transfronteriza, que comprende los municipios siguientes:

Portugal: Casteto de Vide, Crato, Marvão, Nisa y Portalegre.

España: Alburquerque, y S. Vicente de Alcántara en la Provincia de Badajoz, y Alcántara, Aliseda, Malpartida de Cáceres y Valencia de Alcántara, en la Provincia de Cáceres

	Municipios Portugueses	Municipios Españoles
Superficie	1828 Km ²	2248 Km ²
Población	53000 h	28700 h
Densidad	29h/Km	12,8h/Km
P. Activa	37,7%	40%
Sector 1	33%	36%
Sector 2	29%	27%
Sector 3	38%	37%
Analfabetos	34%	20%

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Estruct. Población		
0-14	17%	16%
15-24	15%	19%
25-59	42%	41%
+ 60	26%	24%

El día 8-2-91, tuvo lugar en Castelo de Vide un seminario en el que participaron responsables locales y regionales y representantes de las instituciones ligadas al desarrollo y la cooperación transfronteriza. A continuación detallamos las conclusiones tomadas en dicho encuentro, que constituyen las líneas de actuación que se llevarán a cabo:

-Ante la insuficiencia de las infraestructuras de comunicación (carreteras y ferrocarriles) y la reducida red de transporte transfronterizo, se sugirió la apertura permanente de las fronteras; Gallegos-Puerto Roque y Alcantara-Monfortinho; la primera de ellas se ha declarado recientemente como zona azul (paso previo de cara al Mercado Unico en 1993).

-Se manifestó la preocupación por la deficiente red de telecomunicaciones entre las dos fronteras, lo que limita un mayor intercambio, cooperación y desarrollo mutuo.

-Se defendió la puesta en práctica de los programas de formación profesional así como el intercambio entre los centros de Formación Profesional de Portalegre y las Escuelas Taller o los Institutos de Formación Profesional de Extremadura, aprovechando los fondos disponibles del F.S.E..

-Se señaló la importancia de cursos de lengua portuguesa y castellana en los institutos y escuelas de las dos zonas limítrofes como la iniciativa surgida años atrás en Valencia de Alcántara.

-Se consideró como aspecto muy positivo la alfabetización de adultos, proyecto ya iniciado en ambos países.

-El aspecto más relevante fue la consideración unánime de la creación de una Agencia para la Cooperación y el Desarrollo Transfronterizo (A.D.T.) del norte del Alentejo-Extremadura, iniciándose las gestiones jurídico-administrativas oportunas para su implantación. Dicha agencia abarcarla todos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

los factores económicos y sociales que contribuyan al desarrollo de la cooperación transfronteriza

Entre las acciones concretas destacaríamos:

- Una red comercial transfronteriza.
- Un matadero de utilización transfronteriza.

Circuitos turísticos complementarios (ruta de los castillos, megalíticas, juderías medievales, etc.).

- Cooperación transfronteriza deportivas y de actividades culturales.

Introducción de nuevas tecnologías e intercambio de experiencias entre agricultores .

- Creación de cotos sociales.

Extensión del Parque Natural de San Mamede a la Sierra de San Pedro, creando así un parque natural binacional.

7. CONCLUSIONES

Las conclusiones obtenidas son las siguientes:

1 Similitud de ambas zonas, desde el punto de vista físico y cultural, constituyendo una base relativamente homogénea de cara a la toma de decisiones en cuestión económica.

2 La inexistencia de trabajo ha dado lugar a una emigración permanente desde los años 50-60, lo que conlleva al envejecimiento de la población.

3 Base económica agrícola (que reúne a casi el 50% de los activos), con bajos rendimientos por unidad de superficie, junto a una debilidad industrial que es necesario potenciar con la creación de pequeñas y medianas industrias agroalimentarias y corcheras.

4 Situación periférica del espacio fronterizo respecto a las administraciones centrales, unido a un déficit de infraestructuras de transportes que vertebran el territorio, lo que supone un aislamiento mayor.

5 Pérdida de valores socioculturales comunes, ante lo que se plantea el fomento de las relaciones y los intercambios culturales.

6 Necesidad de iniciativas conjuntas que potencien la cooperación

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

transirronteriza incentivando el conocimiento de ambas lenguas, así como intercambios entre profesionales y universitarios.

7SLa C.E.E., desarrolla actuaciones tendentes a la evolucion de los espacios fronterizos, de cara a su futuro.

8QSobre todo, será imprescindible eliminar la consideración que se ha tenido de la frontera como espacio cerrado, para contribuir a aumentar las relaciones de sus habitantes

BIBLIOGRAFIA

AMARAL ILIDIO DO y LOPEZ, L. La Frontera como Factor Geográfico, en III Colóquio Ibérico de Geografía, Barcelona, 1984.

BARRIENTOS ALFAGEME, A. La Ampliación de la C.E.E. y el Diseño del Espacio Ibérico, en Estudios Regionales nQ18, pg. 125-157, 1978.

BORDALO LEMA, P. A Fronteira como Factor Geográfico. Problemas da Area Fronteiriza entre Portugal y Espanha. Aplicación de la Técnica del Potencial de Población, en III Colóquio Ibérico de Geografía

CAMPESINO FERNANDEZ, A. Las Comarcas Fronterizas Extremeñas. La Otra Cara Simétrica de la Miseria, en Estudos em Homenagem a Mariano Feio, Lisboa, 1986.

CRUCELEGÜI, J.L. IV Conferencia Europea de Ordenación del Territorio, en Rev. de Estudios Regionales nQ 17, 1987.

GARCIA MARTIN, B. Un Espacio como Producto Social Dividido por una Línea Fronteriza, en III Colóquio Ibérico de Geografía, Barcelona, 1984.

GASPAR, J. El Desarrollo de las Regiones Mediante la Cooperación Transirronteriza, en Rev. Estudios Territoriales nS1, pg 127-132, Madrid, 1987. Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de España y Portugal 1989-1992. Ministerio de Economía y Hacienda.

HARIS MARTINOS, LEDA The Management Oí Local Employment Development Strategies. A European Community Programme.

Seminario LEDA sobre Cooperacao Transirronteirica. Castelo de Vide 8-II-1991.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

**LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS: PRINCIPIOS GENERALES.**

Por

Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ

Titular de Derecho Administrativo

Director de la Escuela Gallega de Administración Pública.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SUMARIO

- I. ORDENACION DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANISTICO.
- II. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
EAC	Estatuto de Autonomía de Canarias
RAP	Revista de Administración Pública
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RET	Revista de Estudios Territoriales
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica
S	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

I. ORDENACION DEL TERRITORIO Y PLANEAMIENTO URBANISTICO

Como es sabido el Plan aparece en el Ordenamiento jurídico vinculado a las primeras normas urbanísticas adquiriendo una "significación equivalente a la de plano (...), a una cierta representación gráfica / de una realidad determinada" (1).

Esta aproximación al concepto del Plan sufrió una notable transformación con la Ley de 1956, cuya Exposición de motivos calificó el / Planeamiento como "la base necesaria y fundamental de toda la ordenación urbana", afirmación que como señala T.R. FERNANDEZ, encuentra su justificación en la esperanzadora potencialidad con que la Ley de 1956 acogió los Planes de urbanismo.

Desde esta perspectiva, los diferentes autores que se han ocupado del tema, han subrayado la importancia de este concepto en el conjunto del Ordenamiento jurídico-urbanístico. Así, T.R. FERNANDEZ, desde un / punto de vista material ha llegado a decir que "los Planes prefiguran / y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto / espacio territorial por ellos considerado" (2).

Desde un punto de vista funcional, CARCELLER FERNANDEZ concibe el Plan como uno de los medios posibles para ordenar la ciudad y el territorio, ya que es necesario que antes de la fundación de la ciudad "se / necesite un análisis previo de las condiciones del lugar y el establecimiento de unas previsiones racionales sobre dónde se podrá construir donde habrán de ser las edificaciones y cual su destino" (3).

LASO MARTINEZ, desde una perspectiva finalista, señala que el fin último de todo Plan consiste en que sus previsiones lleguen a alcanzar

(1) T.R.FERNANDEZ, Manual de Derecho Urbanístico, Madrid, 1985,p.43.

(2) T.R.FERNANDEZ, Op. cit., p.44.

(3) A.CARCELLER FERNANDEZ, Instituciones de Derecho Urbanístico,-/ Madrid, 1984, p.96.

realidad y se mantengan en todos sus extremos (4).

Y, por último, GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO estiman que el fundamento del desarrollo de los Planes urbanísticos reside en las nuevas exigencias de la revolución industrial, circunstancias que junto al fenómeno de la concentración demográfica "han creado necesidad de habilitar / una efectiva dirección pública, que se instrumenta a través del Plan"(5)

Las relaciones entre Planeamiento Urbanístico del Territorio y Ordenación del Territorio a nivel legislativo no siempre han sido claras. Buen ejemplo de ello es el actual artículo 6 de la vigente Ley del suelo:

"El Planeamiento Urbanístico del Territorio Nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento".

Sin embargo, en el plano doctrinal, se ha delimitado con mayor claridad el objeto de los Planes de Ordenación Territorial. En esta línea / CARCELLER FERNANDEZ señala que, tanto el Plan Nacional como los Planes / Directores Territoriales de Coordinación, deben considerarse Planes de Ordenación Territorial porque su objeto consiste en determinar las grandes directrices de la Ordenación del Territorio (artículo 7 LS) y establecer el marco físico de desarrollo de las previsiones así como el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte (6). Aunque se trata de dos conceptos distintos, no parece muy aventurado señalar que la ordenación del Territorio engloba, al menos conceptualmente, al Planeamiento Urbanístico. Por ejemplo, en Francia, PEISER/ señala que la Ordenación del Territorio "consiste en la mejor distribución de la población en un cuadro geográficamente determinado en función

(4) J.L. LASO MARTINEZ, Derecho Urbanístico, T.II, Madrid, 1982 pp. 29 y ss.

(5) Tomado de A. CARCELLER FERNANDEZ, Op. Cit., pág. 97.

(6) A. CARCELLER FERNANDEZ, 'Instituciones de Derecho Urbanístico, Madrid, 1984, p. 116. En el mismo sentido, L. LOPEZ RODO, La Ordenación Territorial y las Comunidades Autónomas, RET, n°3, 1981, pp. 17 y ss.

de sus recursos naturales y de las actividades que en él se realicen" / (7). Y, entre nosotros, GARCIA ALVAREZ se ha hecho eco de esta orientación al entender la ordenación del Territorio como:

"el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima/ de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supranacional y de los espacios libres" (8).

De esta concepción se sigue necesariamente que, en el esquema de / Planeamiento de la LS, el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación sean los máximos exponentes del Planeamiento Ordenador del Territorio (9).

Recientemente, y como no podía ser menos, las Comunidades Autónomas han comenzado, en ejercicio de la exclusividad de la competencia, a producir Leyes en relación con la Ordenación del Territorio. Ahora sólo quiero destacar dos para precisar, o constatar mejor dicho, el entendimiento de lo que es la Ordenación del Territorio por los legisladores / autonómicos.

Así, el artículo 1.2 de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 30 de mayo de 1984:

"A los efectos de la presente Ley, se entiende por Ordenación Territorial el conjunto de criterios expresamente formulados, Normas y Programas que orienten y / regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el Territorio de la Comunidad de Madrid".

(7) J. PEISER, Droit Administratif, París, 1979, p.62.

(8) J. GARCIA ALVAREZ, La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías, RET, n.º 1, 1980 p. 35. También L. PAREJO ALFONSO, La Ordenación del Territorio; un reto para el Estado de las Autonomías, REVL, n.º 226, p.224 y ss.

(9) Vid. los artículos 7, 8 y 9 de la vigente LS.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Y, por otra parte, me parece muy interesante, y perfectamente coherente con la idea del Estado Social, el primer párrafo de la exposición al motivo de la Ley de Ordenación territorial de las Islas Baleares, de 1 de abril de 1987.

"La Ordenación del Territorio, al regular el uso del suelo de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de procurar el disfrute / equilibrado de una serie de valores tales como los -/ económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales y ha de contemplar todos aquellos factores que inciden en la mejora de la vida del individuo y que tienen una apoyatura física en el territorio. Es, pues, / un intento de contribuir a la construcción de una Sociedad a escala auténticamente humana, en la que las / energías individuales, ejercidas en libertad, sean el fermento del bienestar y del progreso.

Política de Ordenación del Territorio o Política Territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planos, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un Gobierno de modo que las acciones territoriales responden a deseos sociales de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas y de la Sociedad".

En esta declaración de intenciones de la Ley Balear, se encuentra, además de entender la Ordenación Territorial como marco-integral, una / aproximación a la operatividad del Estado Social de Derecho que no me / resisto a destacar. Y es que, y vale para todo el Derecho Público en -/ conjunto, la misión más importante del Estado, así lo entiende algún -/ sector de la doctrina alemana (10), es la de promover, facilitar en una palabra el "libre desarrollo de la personalidad" del hombre inmerso en la Sociedad. Al servicio, pues, de este esencial valor constitucional / debe jugar todo el Derecho Público de la Ordenación del Territorio(11) .

(10) Vid. mi trabajo, en prensa, sobre "la funcionalidad de los derechos fundamentales en el Estado Social y el Derecho Administrativo / Constitucional" de próxima aparición en la revista "Actualidad Administrativa".

(11) Vid., sobre esta cuestión, L. PAREJO ALFONSO. La Organización administrativa de la Ordenación del Territorio, RDU, N° 105, p.26 / especialmente.

Por otra parte, de lo dicho, se comprenderá fácilmente la inseparable unión existente entre la Ordenación del Territorio y la Planificación económica. Ya que, como ha señalado recientemente el profesor PAREJO, "la Ordenación del Territorio, en la medida en que el desarrollo económico constituye uno de los componentes del proceso de integración/ que debe llevar a cabo para cumplir su función de organización racional del espacio, forma parte decisiva de lo que se ha venido en llamar "política de desarrollo regional" (12). Por ello, lógicamente, en el marco de la Ordenación del Territorio aparece la Planificación sectorial como consecuencia de la misma concepción "integral" de la Ordenación del Territorio que exige "incorporar tendencialmente todas las perspectivas y ponderar todos los intereses que se hacen presentes en su ámbito para / cumplir adecuadamente su función" (13).

Pués bien, estas consideraciones generales sobre la Ordenación del Territorio sirven para entender la dificultad existente para delimitar/ con nitidez el juego de las competencias sobre esta materia. Tarea que, para culminarla con éxito, exige necesariamente, delimitar a su vez la/ operatividad del interés local, autonómico y central, y en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, hay que introducir otro parámetro más: el interés insular. Magnitud que, lógicamente, ha de explicar algunas de las / peculiaridades que reviste la Ordenación Territorial de esta Comunidad/ Autónoma.

II. NOTAS SOBRE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS / COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE ORDENACION TERRITORIAL. ESPECIAL REFERENCIA AL HECHO INSULAR.

Las competencias constituyen el elemento central del Estado de las

(12) L. PAREJO ALFONSO, loc. cit, p. 32

(13) L. PAREJO ALFONSO, loc., cit, p. 34

Autonomías. Es más, pienso que puede afirmarse, sin peligro alguno, que / a través de las competencias adquiere expresión jurídica el interés comunitario con dato reconocido constitucionalmente.

Es decir, este interés, en este caso comunitario, puede justificarse o, encuentra su explicación, en "una realidad metajurídica que la - / Constitución tiene en cuenta". Por tanto, la competencia, desde esta - / orientación, viene a ser el ámbito de ejercicio de los poderes de la Comunidad, el elemento definidor de los mismos (14).

La competencia, y ello si cabe es capital en la cuestión de la ordenación del Territorio, posee una innegable naturaleza relacional. En - / otras palabras, supone pluralidad de titulares de poderes que pueden - / coincidir de alguna manera por razones materiales, funcionales o territoriales. La cuestión de la distribución, por tanto, es un elemento clave / del sistema constitucional pues, debe permitir, el ordenado ejercicio de los poderes así como determinar el Derecho aplicable en cada caso (15).

La enumeración, más o menos larga, de la lista de competencias de / una Comunidad Autónoma no conduce a valorar la categoría, por así llamarla, autonómica de una determinada Comunidad Autónoma. Más bien, la amplitud de una autonomía, dependerá de cual "sea su regulación jurídica, de / si existen o no condicionamientos "externos" a su ejercicio por los órganos de la Comunidad Autónoma" (16). De ahí que sea necesario concretar / cuales son los poderes que una Comunidad Autónoma ejerce sobre las competencias.

(14) En este sentido, J.L.MEILAN y J. RODRIGUEZ-ARANA, el Derecho Estatutario Gallego, Santiago de Compostela, en gallego, 1988, p.33.

(15) J.L. MEILAN y J. RODRIGUEZ-ARANA, El Derecho Estatutario Gallego, Op. cit, p. 33.

(16) J.L. MEILAN y J. RODRIGUEZ-ARANA Op. cit, p. 35.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

it

Pues bien, el artículo 148. 1.3° CE dispone:

"Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
32. Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Y, consecuentemente, el artículo 29, 11. EAC: señala:

"La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:
11. "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda"
(17) .

Además, no debe olvidarse la competencia municipal en materia de -/ "Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" tal y como establece el artículo 25.2 d) de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1.985.

Sin embargo, pienso que puede decirse que así como la competencia / urbanística en sentido estricto ha quedado en manos de las entidades locales, como consecuencia necesaria de la operatividad del interés local, la Ordenación Territorial, como marco integral de las actuaciones públicas en relación al territorio, ha de ser una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónoma. Bien entendido que esa concurrencia se refiere a ámbitos en que, tanto el Estado como cosa, gozan de competencia exclusiva.

Pero, la realidad territorial Canaria, con el lógico protagonismo / del Cabildo, que además de ente local es también una institución de la / Comunidad Autónoma como evidencia la reciente ley autonómica de 18 de noviembre de 1986 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, fuerza, como no podía ser menos, la aparición del interés insular. Es decir, para el correcto planteamiento del tema, es necesario - /

(17) Vid. también, en el mismo sentido, los artículos 7.7 del Estatuto Catalán; 10.30 del Estado Vasco; 27.3 del Estatuto Gallego; 13.8 / del Estatuto Andaluz...

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

conjugar el interés insular-autonómico-central. De lo contrario, el -/ análisis fallaría en su misma raíz.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 149. 1 CE, no puede negarse/ la existencia de títulos competenciales en poder del Estado que afectan o pueden afectar a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma -/ Canaria en materia de Ordenación Territorial. A saber:

19. Bases y Coordinación de la Planificación General de la Actividad económica.

29. Obras públicas de interés general.

39. Puertos y aeropuertos de interés general.

4°. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales/ y vías pecuarias.

59. Legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Elementos que, parece claro, configuran el concepto de interés general en relación a la competencia exclusiva autonómica sobre la ordenación del Territorio.

Por otra parte es necesario señalar que uno de los "valores estatutarios" canarios, tal y como viene recogido en el artículo 1 del Estatuto es "el desarrollo equilibrado de las islas" que es definido como una de las tareas supremas que compete a la Comunidad Autónoma, a / través de sus instituciones democráticas (18). De ahí que, en la exposición de motivos de la Ley de 13 de marzo de 1.987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, pueda leerse solemnemente que:

"La organización político-territorial de Canarias ha mantenido históricamente a la isla como una unidad

(18) Además, encontramos el desarrollo equilibrado de las islas, según el artículo 5.2. CE del Estatuto Canario, como uno de los principios rectores de la política de los Poderes Públicos Canarios.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

it

de Gobierno local dentro del esquema organizativo del Archipiélago, y ello, porque constituye/un territorio físicamente acotado, en el que el equilibrio territorial es una exigencia derivada de su propia naturaleza" (19).

Debe insistirse, también, en que también hay que tener en cuenta, / en relación a la competencia exclusiva definida en el artículo 29.11 EEC, otros títulos competenciales que el Estatuto ha atribuido como exclusivos a Canarias. Me estoy refiriendo, por lógica imbricación que tienen con la Ordenación del Territorio, a los números 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14 y 16 -/ del artículo 29 EAC. A saber:

- "3. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la Ordenación general de la economía estatal.
- 6. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, / aguas minerales y termales.
- 10. Ferias y Mercados Interiores
- 11. Urbanismo y Vivienda.
- 12. Obras públicas de interés de la Comunidad y que no sean de interés general del Estado.
- 13. Carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 14. Promoción y ordenación del Turismo en el archipiélago.
- 16. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos/deportivos y, en general los que no desarrollen actividades comerciales".

Es decir, todas aquellas materias de interés netamente autonómico -/ que acompañan a la Ordenación del Territorio.

Nos encontramos, pues, con un clásico ejemplo de competencia concurrente. Es decir, se trata de una competencia que es ejercida de modo exclusivo por la Comunidad Autónoma (interés autonómico), y por el Estado / (interés central o general del Estado) y por el Cabildo por razón de -/

(19) Lo cual no hay más que el reconocimiento, por vía legislativa, de una competencia insular que puede deducirse fácilmente de la cláusula / general del artículo 46 de la Ley, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias de 18 de noviembre de 1.986.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

la materia (20).

El Estatuto no puede negar la competencia del Estado pero, al asumir como exclusivas de la Comunidad Autónoma competencias no impedidas por el artículo 149 CE, puede incidir en una materia en la que por otro título tenga también competencias el Estado. La concurrencia, requiebre, es muy importante, delimitar el ámbito material sobre el que / se ejerce la competencia. Delimitación que se refiere exclusivamente a competencias concurrentes sobre una misma materia, como es nuestro caso, cuya finalidad es el ejercicio en exclusiva de la competencia por cada una de las entidades concurrentes. De ninguna manera sería justificable que a través de las técnicas delimitadoras se produjere, como / se ha intentado en más de una ocasión, la negación de la competencia / exclusiva, que pasaría, injustamente, a convertirse en una competencia compartida (21). Y es que la existencia de competencias exclusivas autonómicas es el "punctum dolens" de toda la construcción autonómica y es el presupuesto natural de la existencia de un Derecho Propio, que / según dispone el artículo 42 EAC:

"El Derecho Propio de Canarias en materia de la / competencia exclusiva de la Comunidad es aplicable / en su territorio con preferencia a cualquier otro. / En su defecto, será de aplicación supletoria el Derecho del Estado".

En definitiva la delimitación de las competencias en materias de / Ordenación territorial debe operarse a través de los intereses respectivos, ya sean centrales, autonómicos o insulares. Lo cual exige, por / parte de los tres niveles, la defensa de su propio interés, tarea que

(21) Así, fácilmente, podría dinamitarse la idea, ya positivizada, del Derecho Propio como Ordenamiento montado sobre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma como parece entender el artículo - / 42 EAC.

(20) En este caso, el protagonismo insular viene determinado estufariamente, ya que no se puede definir la Ordenación del Territorio / en el archipiélago sin tener en cuenta el desarrollo de cada isla.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

it

debe completarse a través de una actitud "extremadamente prudente y a / intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíprocos" (22) . La coordinación efectiva de todas las acciones con incidencia en el territorio constituye "a partir de ahora el gran reto -/ que todos los poderes públicos deben afrontar, ya que ninguno de ellos dispone de todos los resortes de la acción territorial". Ahora bien, -/ ello debe reforzar, como hemos dicho, que cada nivel territorial gestione su interés respectivo (23). Bien entendido que siempre es posible invocar el interés general, pero su simple invocación no puede ser legitimadora de la competencia estatal. Es más, supondría una desnaturalización del ordenamiento porque, como certeramente ha dicho el Tribunal -/ Constitucional, ese concepto "no sirve para reordenar el reparto ordinario de competencias, fijado en los respectivos Estatutos de Autonomía" (24) .

(22) T.R. FERNANDEZ, Manual de Derecho Urbanístico, Madrid, 1987, pp. 40-41.

(23) Vid sobre este tema, L. PAREJO ALFONSO, La Ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías, REVL, n° 226, pp. 231/ y ss.

(24) J.L.MEILAN y J. RODRIGUEZ-ARANA, Op. cit, p. 70.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL' PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN - FAC. de CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO.-CC.

IMPACTO DE LAS POLITICAS URBANAS
EN LA TRANSFORMACION ESPACIAL DE
SAN CUAN

Lic. NORA ELENA TOLEDO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

u:

RESUMEN

Lic. MORA ELENA TOLEDO

¹¹ IMPACTO DE LAS POLITICAS URBANAS EN LA TRANSFORMACION ESPACIAL
Oh S MI JIJAN ".

Nuestro interés fue analizar la influencia de la teoría socio-lógica urbana, desarrollada por la Escuela de Chicago, sobre las políticas espaciales instrumentadas en la Provincia de San Juan en País (Argentina), a nivel urbano y regional, a partir de 1935. V o'xplicitar su correspondencia con los objetivos de los planes de Desarrollo vigentes en Argentina desde la década de 1930.

"INFLUENCE OF THE URBAN POLICIES IN THE SPATIAL TRANSFORMATION"

Our interest was to analyse the influence of the Social Urban Theory, developed by the School of Chicago, about the urban policies which have been working in the province of San Juan in the country at an urban and regional level since 1910, and to highlight its correspondences with the objectives of the development plans in Argentina in force since the 1930s.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INTRODUCCION

El haber trabajado muchos años en un organismo del gobierno provincial, responsable del ordenamiento urbano, me llevó a preguntarme el porqué de la necesidad de establecer NORMAS de civilización y uso del suelo cuando el espacio debería reflejar el cambio de las estructuras productivas y modos de producción y ser, por lo tanto, una variable dependiente. Por el contrario, la planificación del espacio le otorgaba a éste carácter de variable independiente y a la acción social desarrollada en él, carácter de proceso inducido. Este hecho fue lo que me llevó a indagar porqué, a partir de la década del 30, comenzó a considerarse necesario instrumentar el espacio urbano con el objeto explícito de lograr: "una ciudad moderna, funcional y confortable, digna de participar en el concierto de las ciudades más avanzadas del mundo". En un primer momento, descubrir estos objetivos se me apareció como una mezcla de las características de un grupo dominante que vive hiriendo al exterior, imitando sus pautas culturales y considerando que lo extranjero es sinónimo de modernización, mientras que lo nacional representa el atraso. Lo que proviene del extranjero es sinónimo de orden, lo nuestro de caos. A las ciudades de Europa se las ve como "bellas", "gráciles" y "equilibradas". Mientras que las nuestras son "caprichosas" en su trazado, "desaliñada" su edificación, "inconfortables" e "inefuncionales".

Para explicar esta actitud de nuestras clases dominantes y su tendencia a la transformación del espacio comencé a buscar antecedentes del primer Plan de Ordenamiento Urbano que existía en la Provincia y lo que allí encontré me llevó a comparar sus postulados con los de la escuela sociológica de Chicago, cuyo resultado presento a continuación.

LOS POSTULADOS TEORICOS DE LA ESCUELA SOCIOLOGICA URBANA DE CHICAGO.

Reordeno que se describa, explique y analice los postulados de la escuela sociológica urbana de Chicago con el fin de describir, explicar y analizar los postulados de la escuela sociológica urbana de Chicago.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3

Pensaron que el "caos" podía solucionarse si lograban re-donar el espacio de manera racional, de tal forma que no se produjeran conflictos por el uso del espacio dentro de la ciudad, sobre todo entre los distintos grupos étnicos: negros, chinos, rusos, japoneses, polacos, alemanes, etc.

Una distribución racional del espacio facilitaría el manejo de las conductas humanas y de los procesos de socialización, además de controlar la participación de la comunidad.

El espacio se concibe como un instrumento de control social, que por medio de la homogenización de los espacios produciría el cambio de conductas y valores de los distintos grupos sociales. Para justificar esta acción PARK definía la ciudad como "un mosaico de comunidades desorganizadas donde los individuos o grupos más poderosos se apropian de las zonas urbanas más prestigiadas económicamente", y consideraba que un grupo humano orientado por diferentes valores y costumbres fuera de su contexto original perdían las normas de control social, impulsando a cada individuo a expresarse sin ningún límite lo que lleva a los procesos de anomia, con peligro no solo para la estabilidad de la comunidad sino el logro de los objetivos de acumulación económica del sistema capitalista.

partir de allí se elaboran "los modelos de reorganización" que funcionarán como esquemas de referencia para ordenar cualquier espacio, no importando ni el tiempo ni el sistema cultural a modificar. Estos modelos producirán artificialmente nuevos espacios reemplazando a la libre interacción de las fuerzas sociales. Estructurarán el espacio jerárquicamente, reproduciendo el esquema de dominación "centro-periferia". Homogenizarán el espacio a través de la construcción masiva de viviendas e infraestructura de servicios a fin de evitar el desmoronamiento de las individualidades. La ubicación de cada persona dentro de ese espacio replicará su ubicación en la estructura social y por lo tanto determinará su grado de prestigio y sus posibilidades de movilidad social.

1 • U • LUÍ • NCÍA i • A • L • SCIÜ • 'LA • L • ' CÜICACi) r.íl LA i Oii • itñ ACÍÜN 14
-fii ?-íci\ S ;-R. j. m ;-Ei AicUTÍM LATILIA !)-.!

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

¿f

profesionales capaces de replicar los modelos normativos clasificados por los científicos de la escuela sociológica urbana de Chicago.

En los primeros planes (década de los 40-50) los valores que orientaban la aplicación de los modelos se hicieron explícitos.

Encontramos en el Plan de Guido y Carrasco, elaborado para reordenar la ciudad de San Juan (antes del terremoto del 1917) las siguientes expresiones: "para poner en marcha nuestro desarrollo es imprescindible modernizar nuestra estructura productiva y para ello es imprescindible que racionalice el uso del espacio, lo que sólo es posible reordenando la distribución de las actividades urbanas";, "el uso racional del espacio implica, desde el punto de vista operativo, la sistematización vial, determinación de densidades habitacionales, especificación de los espacios que servirán para desarrollar actividades diferenciales, construcciones edilicias modernas y funcionales de carácter monumental, etc."

Para lograr el consenso ilustraban estos cambios con algunos casos concretos que sirvieran de modelos a imitar y que de acuerdo de los planificadores: "...nos impulsara a lograr las transformaciones necesarias y dejar de lado el uso tradicional, puramente funcional, del espacio por otro de carácter especializado, "moderno", concebido como el nuevo motor del desarrollo.

El uso de estos modelos no es estático. Se transforman a la luz de los objetivos de los modelos de crecimiento que rigen cada etapa del proceso de crecimiento en Argentina.

Así, durante el modelo de sustitución de importaciones, orientado por la necesidad de acelerar el proceso de formación y acumulación de capital, la producción y el consumo; promover una distribución más equitativa del ingreso y una mayor participación social y política de la población se usó como instrumento predominante de reordenación del territorio a la migración rural-urbana para reforzar el proceso de metropolización. Siendo para ello necesario implementar planes de "reordenación urbana" que tendían a revertir y a prevenir el "desmoronamiento" de la estructura urbana. Mientras que el "tirante" de la "reordenación" era el "plan de ordenamiento" que se elaboró en 1954.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5

tros productos competir con ventajas a nivel int.ornacLon.il, por" lo cual fus necesario "integrar el territorio nacional" de manera tal de evitar, o por lo menos disminuir, los conflictos sociales producidos por el alto nivel de mntropolini-7ación anterior. Por lo tanto, la política espacial pone el acento en la dosooncentración espacial de la poblaci6n y do las actividades industriales para lo que instrumenta los planes ce rcgionaiizaci6n mediante la estrategia de "polos de desarrollo" (6 centros urbanos de desarrollo), articulados en un s'istema de ciudades intermedias regidas por la Ley del "lian (lo-T; n.iño". Se conforma así el sistema nacional do ciudades, en baso a una estructura jerárquica. Se promueven la re loca- lizaciones intrametropolitanas y una ordenaci6n radial del espacio urbano y regional, donde el centro lo ocupan las fun- cionas más jerarquizadas y aquellos sectores sociales de me- jor situaci6n socio-ocon6mica.

accionar lo podemos visualizar en los planes regulado- res San Juan:

LOS PLANES REGULADORES DE SAN 3UAN: SUS CARACTERISTICAS.

• O EL PLAN REGULADOR DE LOS AÑOS '40:

En los últimos años de la década del '30 el gobierno pro- Vi.i0tal decide transformar la estructura espacial de la ciudad de S :a Duan y contrata para ello a los ingenieros urbanistas Guido y Carrasco quienes hacen el siguiente diagnóstico de la •ciudad provincial:-

". . . :s una estructura urbana de casco en damero y de subur- bios <e manzanas irregulares, con calles quebradas, de exigua ar.otura sus arterias, sin arbolar sus aceras, sin previsi6n de parques o zonas de esparcimiento ... distribuidas sus i* un clones urbanas caprichosamente, desaliñada su edificaci6n ... ofrece el típico aspecto urbano de la ciudad latinoamericana : ir.confortable y relativamente infuneional". "La falta de agua como'ota el cuadro relativamente inconfort.ible de- esta ciu- dad -> >' ; U-i...I urbano <I> S;t Clu.::: roj.» id:'...; :...:;...•• - .1; \) t\ -r, : .5(' ..:;!V!>rtí; I.! ..ÜSCIICiad-: jíl.ecni.ro ;Ir (:icr!.í) ;),(':;...neia ma;.i.:xn'.al f;u> condiga con Ja riqueza << ;H; árilea TT: *** Tti ito vi :a. . . e>ra.ciuc; ño TTcTno ,v:- ;li oTTT"

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

triouir su relativamente grandes edificios. Falta esa suerte .a :!all de la ciudad en la cual se reúnen las construcciones de ú.iyor jerarquía y que en conjunto suelen dar la medida de la importancia y categoría de la ciudad" ... "alejándose (Je la irle céntrica, cuya dcsimiformidail arquitectónica ofrece ;on.' jntos de dudoso gusto artístico, los suburbios están levantados sobre un canevas de arterias del más curioso y mixtilíneo trazado ... no se aconsejó ni se proyectó ... el arbolado de dichas callejas ni se reglamentó el ancho indispensable para ello. De ahí que aquella sordidez c impresión terrosa ... se asentúa más aún en el suburbio sanjunnino, con casas <ie adobe ,pollfór.nicas en su estructura y de precario es-lauo de salubridad ... impresión un poco doloroso que recibe todo urbanista argentino". ... "Otro aspecto ... es la falta f'e i: :a sistematización moderna y flexible del tránsito. Las irt; .•ias .. (y) la ausencia de playas de estacionamiento cons-oir. n contra la Indispensable movilidad del tráfico...".

Pora nuestros planificadores , la función que le toca cumplir al urbanismo es la de: "...reorganizar esta estructura urbana de factoría, encaminándola hacia su mejoramiento inte-o.a ; ... (y) corregir complejos problemas técnicos y otros error:s de zoning (tales como): distribución racional de las actividades humanas; enderezar el destino edilicio de Sari Quani haci. una ciudad moderna, funcional y confortable; .ofrecer soluciones accesibles económica y técnicamente, sugiriendo en el p.üno artístico una propuesta de ... estética edilicia, a-fi'n con la dignidad de esta antigua ciudad ... y con nuestra tradición estilística" ..."(para lo cual se deberá) ... aconsejar sobre la extensión y volumen funcional de la ciudad según lo estipulado por las normas del urbanismo moderno (para lograr). ... una vida más humana, más higiénica y más bella"

¡L; base a estos preceptos, el NUEVO MODELO DE CONFIGURACION ESPACIAL debería constituirse con los siguientes elementos:

a / é<; ido munic! pal acorde con o l vol]ó.non máximo y ios if;ni l s . r. • Cos proasL. .jh loe ; dos para, ev It.ia].. forn.anión <K• una

iq; ,;: pñ cr oro * á i L < q .
1)' C o -u o e i ó; . L - p i j i r i . ! . > t i M ' í l i e s - (i o n d e - 3 C i v . n i i - a . á - i - r 7 = ^ -

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

7

Cabe acotar que la determinación del excedente se calculará tomando como base las tasas de densidad de 80 hab./ha.

0) Construcción de una avenida de circunvalación cuyo objeto era: limitar la expansión lineal del caso; vincular los círculos concéntricos de expansión de la ciudad fuera de la avenida (que funcionará como el muro ó el foso de las ciudades medioevales) y organizar el tráfico. Todo ello en función de lograr la tan requerida "eficiencia urbana",

c) Construcción de una avenida central que servirá de "Hall de la ciudad" y a cuya vera se localizarán los edificios monumentales de uso público.

b) Construcción de un centro cívico para localizar las actividades político-administrativas.

f) Localización de espacios verdes que enlazarán las distintas zonas funcionales y eliminarán esa impresión "gris-tormenta" y "desagradable" (poniendo como ejemplo la ciudad de Boston cuya experiencia tan "lógica y funcional").-

r) La construcción de barrios jardines para mejorar la calidad de vida de la población de los estratos sociales medios y altos (mayor higiene, menor mortalidad infantil, disminución de las enfermedades respiratorias, desaparición de la delincuencia, etc.). Estos barrios se ubicarán en un espacio definido dentro del Plano Urbano y junto a la avenida de circunvalación.

i.) Construcción de viviendas para obreros localizadas en lugares de fácil acceso a los barrios jardines para facilitar el acceso fluido de la mano de obra servil.

l) Elaboración de normas edilicias para definir el fraccionamiento del suelo según la zona; la altura de la edificación; el factor de ocupación del lote; el número máximo de habitantes por hectárea; las normas arquitectónicas; perfil de las calles; trazado del sistema vial; tipo de amanzanamiento.

Todo ello con el objeto de evitar la formación de "paulinas", "caos" y "desorganización", así como la desorganización y el caos y crear espacios homogéneos, diferenciados funcionalmente y jerárquicamente, concebidos como modelo de equilibrio y eficiencia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

8

moto que destruyó la ciudad de San Juan en 1944, en que sólo se modificó la localización de las zonas industriales y se cambió en el Código de Edificación de 1958 que será el que regirá toda la reconstrucción de la ciudad. La puesta en marcha de este modelo de organización espacial estuvo a cargo de un ente nacional: El Consejo de Reconstrucción de San Juan, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, que será disuelto en 1972 pasando las funciones de ordenamiento y policía espacial a manos del Gobierno Provincial quien creó la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano para encargarse de tal tarea.

Mientras tanto, a nivel nacional, recaerá en el Ministerio de Bienestar Social la tarea de dictar las normas de uso del suelo y administrar los proyectos masivos de construcción de viviendas y de infraestructura, a través de la Secretaría de Estado de Urbanismo y Vivienda, más tarde denominada Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

6. LOS PLANES REGULADORES EN LA DECADA DE LOS '70.

En 1973, la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano de San Juan y el Consejo Federal de Inversiones elaboran un nuevo Plan Regulador para la ciudad de San Juan y una propuesta para ordenar el sistema de ciudades a nivel provincial, entrando en la etapa de los planes de ordenamiento regional.

Los fundamentos teórico-ideológicos en que se basaron estas propuestas no son explicitados (como observamos que lo fueron en el Plan del '40). Se da por sobre entendida la necesidad de producir acciones de remodelación y ordenamiento espacial. No obstante podemos ver entre líneas que estos proyectos no sólo aceptan sino que refuerzan la existencia de una dicotomía entre "lo moderno" y "lo atrasado" y se proponen intervenir el espacio para "racionalizar" el uso del mismo para lo cual se establecerán criterios de optimización y de "modernización".

El proceso de "modernización" empieza así a cobrar carácter de un bien comunitario, que implica dejar de lado algunos intereses mezquinos. En esta etapa "la modernización" es sinónimo de "desarrollo armónico e integrado". No olvidemos que

los enfrentamos en una etapa signada por los golpes de estado.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

9

de ;cumulación en base a una gran concentración y por lo tanto ra necesario neutralizar el proceso de concentración poblacional, virtual fuente de disturbios sociales, que se inlerpon-
«rí ,n al proyecto económico.

. 'ara analizar este transferido liemos tenido que realizar una "lectura entre líneas" de los discursos oficiales" que nos expresan: " (el papel que debe cumplir la planificación es el de) ... mejorar la calidad de vida de la población ... y cntrí_uuir al crecimiento ordenado y equilibrado de nuestras ciudades ... para lograr un desarrollo racional de las distintas regiones. "...para lo cual es necesario que cualquier propues-
!u .o ordenamiento físico se conjugue con ... una renovación de los asentamientos existentes, con vistas a anular el déficit habitacional, sin provocar desequilibrios o procesos mi-
gra 'orlos negativos"

Se equipara así el logro del desarrollo regional con la ice ón de ordenamiento territorial, considerando ésta como el único Instrumento capaz de solucionar tres graves proble;mas :
a) 'a concentración de la población y sus actividades; b) el envejecimiento de la estructura productiva; y c) la terciarización de la economía. Por ende la cstraLegiu en que se basa la política espacial es la restricción de la libre elección «lc localización de los nuevos asentamientos espaciales. Ello lleva a implementar políticas de "promoción industrial" complementadas con la construcción de "parques industriales" en el in*. rior del país. Políticas de reestructuración del sistema de ludades tendientes a desarrollar un número de ciudades "in-
termedi.as" que sirvan de contrapeso al accionar de las grandes metrópolis, (esgrimiendo la: bandera de la deseoncentraoión como único medio de revertir el desequilibrio regional); y Polí-
ticas de desarrollo de Centros de Servicio Rural con el fin tic evitar que se repliquen en el interior la aparición de ciu-
cJad's macrocefálicas que en el mediano y largo plazo se con-
viertan en nuevas fuentes de conflicto social. Así se; habla de ' -ev.:r ! '.:dad .;l campo, etc.

; es;r : ..ración del o::pació er. esta etapa rep irar e
modelo de Cris!«; ler » basado en la interdepende::cia y ."i orde-
n' ! «* ! j'-r pO de f :iC" O::OS. Se DT000ne !." . !. ! (' . ' ."i" ! :. !.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

if

ció.) do un grupo do "nodos" (ciudades intermedias) inlerrola-
ciomdas hacia arriba y hacia bajo por redes de comunicaei on
.]mi determinan los distintos niveles de dominio y sumisión.
El instrumento seleccionado para cristalizar este esquema os
el <o la construcción masiva de viviendas, que deben servir
de '¿lancho" para evitar la emigración hacia otras áreas y pa-
ra atraer la inmigración hacia determinados espacios.

CORRESPONDENCIA DE LOS POSTULADOS DE LA ESCUELA SOCIOLOCTCA URoANA DE CHICAGO Y LOS PLANES RECLADORES DE SAN JIJAN.

La escuela de chicago se propuso elaborar un modelo que con-
„ro..usicra el ORDEN al DESORDEN; la OPTIMIZACION del espacio
>1 „SO IRRACIONAL del mismo; el CONTROL SOCIAL a la ANOMIA;
la FANTICIPACION ORGANIZADA al CONFLICTO; lo FUNCIONAL (al
propaso de acumulación) a lo DISFUNCIONAL.

Mientras que los planes reguladores elaborados para la Prov in-
cia intentaron oponer: la RECULARIDAD en la distribución del
espacio a la IRREGULARIDAD; lo CONFORTABLE a lo INCOMPORTABLE;
lo MONUMENTAL a la CHATURA; lo SERARQUICO a lo ANARQUICO; lo
UN [FORME a lo DESUNTFORME; lo DTC110 con lo INDTCNO; lo FUNCTO
NAL a lo DISFUNCIONAL; lo PLANIFICADO a lo EXPONTANEO; lo NO
DEUNO a lo ATRASADO; el DESARROLLO ARMONICO al DESARROLLO dese-
quilibrado; lo DESCONCENTRADO a lo CONCENTRADO; lo FUNCIONAL a
lo DISFUNCIONAL, además de instaurar como VALOR ESE (en el úl-
timo período) a la INTERDEPENDENCIA.

Fs así como estos modelos de organización espacial han re-
producido los modelos de dominación hegemónicos a nivel Inter-
nacional. Se habla de decisiones orientadas cuando en reali-
dad las mismas están predeterminadas y ordenadas desde el
conorro del poder. Se habla de belleza y equilibrio cuando el
obj ti.vo es homogenizar las pautas de conducta y los valores
que orientan el accionar do la población. Se amenaza con ol
con: l ir! o cuando se quiero iograr el consenso para imp je.uoi.' a.-

ri-ci .-:!. .i un 'i'ño (jr::p<; r. ia i. Se ..,!)1.i <... ..•(!;•n c>:;;
:;o :mi i>•re :it;drt::;i' id.ir un i :. icini ar l i>;ui,,<Jo ttp Je:' ar-;ii:i'!
~r : ; ci ira je;.:.:::a;i <•s Ti j. , : ' r rT , 'oc;-aa> 771

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1!

f⁵!... finalizar queremos plantear algunas dudas: 1) ¿La
; / I ()

i •• ord'-nacion del espacio ha sido realmente efectiva para trans-
formar radicalmente el sistema de valores de la población?;
2) ¿Se han evitado realmente los conflictos sociales?; 3) ¿! a
plani! ieae! óa del espacio c<; un área e; n1. ífie.i, o por el con-
trario es sólo un instrumento de dominación racional eon .irrí¹-
jI o a fines?

Hay algo de lo que sí estamos seguros, y es que a pesar de
todos los esfuerzos realizados no se ha podido lograr el conscn-
ro respecto a identificar el proceso de "modernización" con
•L pr ceso de desarrollo, pensado éste como un proceso inte-
gral ue mejoramiento de los niveles de vida de toda la pohla-'
i. ón, ya que los sectores marginales son cada día mayores a
o; 'ic.r de todas las "acciones racionales" instrumentadas por
los grupos dominantes. Esta por lo tanto no es la vía del de-
sarrollo tan anclado en los países del Tercer Mundo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

**CONSIDERACIONES SOCIO-CULTURALES E INSTITUCIONALES
DE UN PROYECTO FRUSTRADO DE RECICLACION POR
ENERGIA SOLAR EN ANDALUCIA**

**José Allende
Valencia, Junio 1991**

**Sesión 27 de Junio 1991
Area Temática nº 5**

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

CONSIDERACIONES SOCIO-CULTURALES E INSTITUCIONALES DE UN PROYECTO FRUSTRADO DE RECICLACION POR ENERGIA SOLAR EN ANDALUCIA-

Desde finales de 1987 se presentó, primero en dos emplazamientos de Almería, Mojácar y Tabernas, y luego en Alquife, provincia de Granada, un innovador y prometededor proyecto de una planta de recuperación de aluminio y sales por medios mecánicos y energía solar directa.

El proyecto, tras un riguroso y detenido examen dentro del Programa ACMA de la CEE (Acciones Comunitarias para el Medio ambiente), obtuvo en el Capítulo Tecnologías Limpias y Reciclaje la mayor aportación de todos los proyectos presentados por los países comunitarios en 1988, considerándose como proyecto estrella por su incorporación de una nueva tecnología ambientalmente limpia y prometedora en la reciclación. El programa de ayuda y apoyo se justificó en que siendo ambientalmente una actividad inocua recupera recursos naturales, aluminio y sales, procedentes de subproductos industriales de las refinerías de aluminio, a través de una intensiva utilización de energía solar y por medios mecánicos.

El proyecto contó con el visto bueno y apoyo de la Dirección General de Medio Ambiente (MOPU) al considerarlo "un proyecto innovador que incorpora una nueva tecnología y permite el uso de energía solar en el reciclado y recuperación de recursos naturales procedentes de subproductos industriales". Por ello la D.G.M.A. realizó una "alta valoración del mismo que motivó su presentación a las Comunidades Europeas".

Por razones difíciles de entender y racionalizar, pero fundamentadas en confusas actitudes de índole socio-cultural e institucionales, un proyecto de gran interés desde diversos puntos de vista fue forzado a abandonar dichos emplazamientos con lo que unas regiones deprimidas, y necesitadas de actividades que diversifiquen su base económica, quedan fatalmente estigmatizadas para la urgente atracción de nuevas actividades económicas.

El proyecto, tras un riguroso y detenido examen, obtuvo el Informe favorable de la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades de Almería y Granada, de la Dirección General del Medio Ambiente (MOPU) y de la Comisión Ambiental de la CEE. Además, contó con un riguroso informe, también favorable, elaborado por un equipo multidisciplinar de la Universidad de Granada. Sin embargo conflictos políticos locales, tanto en los municipios como provincias, envidias de municipios limítrofes, actuaciones inconsistentes de ciertos grupos que para el caso levantaron la bandera ecologista con flaco favor al ecologismo nacional y coherente, y un sin fin de confusas intervenciones, hicieron desistir a sus promotores de llevar a cabo el proyecto en Andalucía.

CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUTOS DEL PROYECTO:

1. Utilización primordial de energía solar en el proceso. Una energía limpia y abundante, principal recurso endógeno de Almería y Granada.
2. Utilización importante de suelo para la disposición de salinas artificiales, bien impermeabilizadas, con objeto de recuperar la práctica totalidad de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

las sales contenidas en la materia prima, escorias de aluminio procedentes de refineries de segunda fusión.

Las grandes extensiones de suelo improductivo y de muy bajo coste de oportunidad en esas provincias, junto a la Intensidad solar, resultó un indudable atractivo para este tipo de proyectos.

3. Incorporación de un proceso mecánico y no químico para la separación y recuperación del aluminio. Esta rectclación de aluminio tiene importantes efectos indirectos sobre una menor presión en la producción de aluminio de primera fusión, consumidor de grandes cantidades de energía eléctrica. Et proceso incorpora la combustión de gases con objeto de evitar la posible contaminación atmosférica y líquida. No existen pues residuos líquidos.
4. Como consecuencia de la reclclación de esos subproductos se recupera un importante volumen da sales y cantidades más modestas de aluminio. Se genera también un material Inerte, no tóxico, fundamentalmente alúmina, susceptible de utilizarse para otros procesos Industriales o para la recuperación de minas, canteras, espacios degradados.
5. El proyecto representa una Inmersión en torno a 1200 millones de pesetas, genera alrededor de 46 puestos de trabajo directos y 30-35 Indirectos sobre la comarca de su entorno.
6. Los emp|p,7 mientos seleccionados en el municipio de Mojácar, a dos klíometroc : la costa, en el interior y; sobre unos terrenos salinizados y semiabandc lados no ofrecían na' ofrecen otras alternativas de utilización, ti Tabernas, la ubicación prevista se situaba sobre unos suelos de car cterísticas desérticas, junto a la plataforma solar existente, lo que hubiera supuesto para la zona una nueva actividad fundamentada en la energía solar y generadora de nuevas expectativas en ese prometedor sector solar en el que Almería tiene su principal recurso endógeno. Y en Alquife, Granada, la planta se situaba sobre un amplio vertedero procedente de las minas de la localidad, actividad en franco proceso de desaparición. Tanto Tabernas como Alquife son municipios con muy pocas expectativas de desarrollo desde hace años y con grandes dificultades para mantener su población.

CONCLUSIONES

Los conflictos generados dentro de las instituciones y distintas administraciones implicadas, cuyo origen y razón requerirían una profunda investigación; los retrasos conscientes habidos en la concesión de licencias y permisos; la falta de coordinación entre tos departamentos de la administración, tanto a escala horizontal como vertical; la manipulación de algunos medios de información que han actuado, en ocasiones, con una extraña beligerancia y con absoluta impunidad; la intervención de ciertos sectores que se constituyeron para luchar contra el proyecto con el sello ecologista pero con argumentos muy alejados de los habitualmente utilizados por el ecologismo serio y propositivo y, finalmente, un sinfín de rocambolescas actuaciones reflejadas en parte en la prensa de Almería y Granada durante 1988 y 1989, derivaron en que un proyecto modélico en cuanto a proceso innovador, susceptible de incentivar otras aplicaciones solares investigadoras

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

e industriales en unas regiones pobres que demandan con insistencia ayuda y promoción d© nuevas actividades, abandonara definitivamente Andalucía, creando además una Imagen poco favorable para la atracción de nuevas actividades económicas.

La polftlca y estrategias de selección y ubicación de actividades económicas gravitan hoy más en expertos en captación y resolución de conflictos que en las clásicas teorías de localización industrial y desarrollo regional, son los intangibles y factores de compleja Identificación los que resultan a la postre cruciales en las decisiones de la iniciativa privada que se encuentra, por otra parte, desconcertada ante el comportamiento de la Administración y de los partidos políticos que la gobiernan. Un profundo conocimiento de la idiosincrasia de los grupos sociales y políticos locales, de sus conflictos y del talante y disposición de los medios de difusión y comunicación, aparecen como atributos prioritarios para la articulación de cualquier política de ordenación territorial y para la toma de decisiones desde la iniciativa privada.

Fdo.: José Allende

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO: UHA SUEVA TECNICA DE REPAKTO DE BENEFICIOS Y CARGAS DEL
PLANEAMIENTO, EL . APROVECHAMIENTO TIPO EN LA LEY 8 / 90 DE 25 DE
JULIO.

AREA TEMATICA: 5 / ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E
INSTITUCIONALES DE LA O.T. .

AUTOS: JORGE ANGLADA SUCH

INDICE: 1.- FORMULACION.

2.- LAS DISCORDANCIAS EN SU APLICACION

2.1- Objetivas

2.2- Subjetivas

3.- CONCLUSIONES

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TITULO: 05A SUEVA TECNICA DE REPARTO DE BENEFICIOS Y CARGAS DEL PLANEAMIENTO, EL APROVECHAMIENTO TIPO EN LA LEY 8 / 90 DE 25 DS JULIO.

AREA TEMATICA: 5 / ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA G.T. .

AUTOR: JORGE ANGLABA SUCH

SUMMARY: The introduction in the new law 8 / 90 de 25th July, of the " aprovechamiento tipo ", implicate an important advance in the essencial principle at the urbants'tic legislation of the - just distribution of the profit and obligation of the planning; but its own development and the present situation of the council, will change estrongly its function.

RESUMEN: La introcución por la Ley 8 / 90 de 25 de Julio de la técnica del aprovechamiento tipo implica un avance importante en la aplicación del principio, esencial en la legislación urbanística, de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento. Sin embargo, su propia formulación legal y la situación actual de nuestras Ayuntamientos distorsionaran profundamente su funcionamiento.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1.- FORMULACION

Aparece en la nueva Ley como el intenta de llevar a sus últimas consecuencias el axioma fundamental que debe inspirar toda legislación urbanística: el principio de precaución o equilibrio de los beneficios y las cargas del planeamiento.

Desde este punto de vista la técnica del Aprovechamiento Tipo define el "contenida normal del derecho de propiedad en los suelos urbanos y urbanizables, de tal manera que, todo exceso a defecto con respecto al tipa debe ser compensada.

La técnica se enmarca y refuerza por la configuración de la adquisición progresiva de las facultades urbanísticas, cerrando el sistema la posibilidad de acudir a la expropiación o venta forzosa en los casos de incumplimiento.

2.- LAS DISCORDANCIAS EN SU APLICACION.

Son consecuencia de dos tipos de causas:

2.1- Objetivas.

- La técnica del aprovechamiento tipo únicamente juega en el suelo urbano y urbanizable, no en el no urbanizable.

- Dentro de las clases de suela a las que se aplica, su finalidad igualadora se ve perturbada por la posibilidad o necesidad, según el tipa de suelo, de delimitar más de una área de reparto de beneficios y cargas, que configura el ámbito territorial de cálculo y operatividad del aprovechamiento tipo.

- Indeterminación legal de criterios técnicas para fijar los coeficientes de ponderación de usos.

- Atribución a los propietarios de suelo destinado a sistemas generales o dotaciones públicas de un porcentaje de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

aprovechamiento diferente a los demás propietarios que, en todo caso les penaliza.

2.2- Subjetivas.

- Necesidad por parte de los Ayuntamientos que deban aplicar y calcular el aprovechamiento tipo de personal cualificada capaz de llevar su gestión.

- Necesidad de una economía municipal saneada que sea capaz de hacer frente los posibles incumplimientos de sus deberes por parte de los particulares.

3.- CONCLUSIONES

La filosofía igualitaria e igualadora que informa la instrumentación del aprovechamiento tipo resultara truncada por su propia instrumentación legal y la situación actual en que se encuentra la administración primeramente llamada a aplicarla : los Ayuntamientos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

II CONGRESO DE ORDENACION DEL TERRITORIO COMUNICACION

"CAMBIO DE LEGUAJE EN LA LRRU 8/90 SOBRE LAS UNIDADES DE ACTUACION"

Por: SOLEDAD MARTINEZ REIG

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La Ley de reforma del régimen Urbanístico y Valoración del suelo supone una alteración en el ordenamiento urbano tanto estatal como autonómico. Las modificaciones no han afectado a la Ley de Suelo y demás leyes Estatales sino también en aspectos importantes a las Legislaciones autonómicas.

Nuestro estudio pretende centrarse en la figura de las "UNIDADES DE ACTUACION" saber las posibilidades que tiene en la Ley 8/90 y sus diferencias sustanciales con respecto a la Ley del Suelo 1976.

Somos conscientes que todos los problemas que se nos plantean actualmente no verán la luz hasta al cabo de 4 o 5 años de aplicación real y cuando exista jurisprudencia al respecto.

De todas formas habrá que actuar con prudencia hasta la aparición del texto refundado.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

The "LRRU y Valoraciones del Suelo" is an alteration of the urban arrangement. Its modifications affect the "Ley del Suelo" and other state laws. And also affect the economic laws.

This study focuses on the figure of the unity of action:

Know the possibilities of the unity of action is the new law (Ley 8/90), and its differences with the old law (Ley del Suelo 1976).

Anyway the solution of the problems will happen after applying the new law and when jurisprudence exists for that.

In any case will have to wait patiently till the next revised text.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

El presupuesto de partida en la LRRU 8/90 es que ningún propietario, por el hecho de serlo tiene derecho a edificar, depende de que el terreno sea apto para ello y esa aptitud depende de una decisión ajena al propietario ya que es adoptado por los poderes públicos.

La administración frente al incumplimiento de la adquisición de las facultades da como respuesta la expropiación, por incumplimiento de la función social con la posibilidad de utilizar cualquiera de las formas de gestión previstas en el ordenamiento o la venta forzosa.

La Administración juega un papel importante y no todos los Municipios poseen las mismas circunstancias en cuanto a la especulación del suelo se refiere. No sería pues justo a un Municipio pequeño obligarle a realizar el esfuerzo de programación y gestión que exige la Ley. Todos estos Municipios deberán contar con un Plan General de ordenación y controlar la ejecución.

La LRRU parte de la división de suelo urbano y urbanizable con áreas de reparto de cargas y beneficios y a su vez dentro de cada área, se delimitan UNIDADES DE EJECUCION que son los polígonos y UNIDADES DE ACTUACION DE LS.

Según los artículos 117 y 118 de la L.S. la gestión se realizará por polígonos completos y cuando no fuere posible su delimitación y no se trate de UNIDADES AISLADAS por UNIDADES DE ACTUACION y en cambio el art. 31 de la Ley 8/90 nos hace posible la delimitación aún cuando el área no fuere continua, de modo que se cumplan los deberes de equidistribución, se actuará por UNIDADES DE EJECUCION. En suelo urbanizable se actuará siempre por UNIDADES DE EJECUCION.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La LRRU hace posible en suelo urbano la actuación asistemática, al margen de los sistemas de actuación normalizados. Confiere a la Administración la máxima discrecionalidad para elegir el sistema de expropiación, que en la practica es sinónimo de arbitrariedad.

No obstante, puede entenderse en la LRRU que la Administración al elegir el sistema de actuación habrá de tener en cuenta las normas de la L.S. no derogadas (art. 119, 2 y 3).

La aplicación efectiva al aprovechamiento tipo correspondiente y de las transferencias de aprovechamiento vinculados al mismo, tendrá lugar en los terrenos ya edificados cuando se sustituyan la edificación y en los terrenos vacantes al desarrollar las UNIDADES DE EJECUCION o cuando se solicita la licencia de edificación.

En suelo urbanizable no programada se fijará el aprovechamiento del programa de actuación urbanística.

La fijación del aprovechamiento característico se hará con arreglo a las mismas normas que el aprovechamiento tipo en suelo urbano. Los Planes parciales respetando la ponderación fijada en el Plan General para las zonas que incluyan, establecerá la ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias resultantes de la subzonificación que contengan con referencia igualmente al uso y tipología edificatorias características.

En el tema de valoraciones hay grandes diferencias entre la L.S./76 y LRRU 8/90 .

No solo se tasará con arreglo al valor inicial el suelo no urbanizable, art. 66 L 8/90 sino el suelo urbanizable que no cuente con programa de actuación urbanística modificándose así el artículo 108 LS que hablaba que debían tasarse con arreglo al valor urbanístico.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

También en los artículos 67 y 71 de la Ley 8/90 establece una clara diferencia con la Ley del Suelo.

La LRRU al depender de la normativa, sobre la fijación de valores no tiene la misma estabilidad y dependerá del año que se haga la valoración el que se obtengan unos valores u otros. También es importante que las áreas de reparto coincidan con los polígonos de valoración catastral o que dentro de un área de reparto existan varios polígonos de valoración catastral completos es decir que estén totalmente incluidos en ellos.

Ello nos va a llevar a afirmar que deberá existir una armonización entre el catastro y el Planeamiento para intentar ajustar los Polígonos catastrales con las áreas de reparto, homogeneizando las bases y normativas fiscales con las urbanísticas.

BIBLIOGRAFIA

- LEGISLACION DEL SUELO "CIVITAS"
- LEY DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO 8/90 B.O.E. N° 179
- REVISTA DE DERECHO URBANISTICO OCT-NOV-DIC- 1989
- REVISTA DEL DERECHO URBANISTICO MAYOR JUNIO 1990
- ARANZADI - VARIOS NUMEROS
- BOLETIN URBANISTICO 1 DICIEMBRE 1990
- PONENCIAS DEL SEMINARIO SOBRE LA REFORMA DE LA LEY DE SUELO
- COMENTARIOS A LA LEY DE REFORMA DE REGIMEN URBANISTICO Y VALORACIONES DEL SUELO. JESUS GONZALEZ PEREZ -CIVITAS-
- ARTICULO "RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL INFORME AL PROYECTO RRU"

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

COMUNICACION

II CONGRESO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

"EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS LICENCIAS URBANISTICAS"

POR.: ALFONSO MARTINEZ-BERNAL SANCHIS

VALENCIA, JUNIO DE 1991

- - SECOND I-INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS LICENCIAS URBANISTICAS

Las licencias urbanísticas pueden ser aprobadas de manera expresa o presuntas/ La primera por resolución del Ayuntamiento de la Comisión Territorial de Urbanismo y, por presunción a través del silencio administrativo positivo, siguiendo el procedimiento que señala el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

No obstante y una vez aprobada por éste sistema la licencia, se plantea una de las cuestiones no resueltas por la doctrina en ésta institución del silencio administrativo positivo.

Este problema es el de la efectividad de su aplicación. Y es que, aunque la Ley liga el transcurso del plazo al nacimiento de verdaderas situaciones positivas y de derechos a los particulares, lo cierto es que en verdad se está creando una gran inseguridad jurídica al administrado. Este, a veces, aun concedida la licencia no quiere arriesgarse a una futura impugnación por existir alguna deficiencia en la licencia.

THE ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE TOWN PLANNING LICENCES

The town planning licences can be approved expressly or tacitly. Expressly means by Town Council or " Comisión Territorial de Urbanismo" resolution. Tacitly means by the positive administrative silence (policy of doing nothing about a matter) following the proceeding marked in the 9th article of the " Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales".

Nevertheless once the licence is approved by this system appears one of the problems non solved by the doctrine.

This problem is the effectiveness of its application. For the Law the course of time period produces situations in accordance with the Law for the individuals. By this way is starting a big judirical insecurity for the individual. The latter, even with the licence approved doesn't want to risk to future impugnation by the Town Council for mistakes in the licences.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En el derecho positivo español el silencio administrativo se encuentra regulado fundamentalmente en los arts. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y, 94 y 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Estos preceptos legales conforman el régimen jurídico general del silencio administrativo del derecho español, sin perjuicio de que existan regulaciones concretas para materias específicas, especialmente, en relación con el silencio positivo, que se encuentra recogido en el citado art. 95, si bien de forma incompleta en tanto constituye una disposición marco que exige, para que sea operativa tal técnica, previsiones específicas en cada supuesto concreto, como es el caso de las licencias urbanísticas, regladas en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, apartados **52** y **72**, el art. 178 de la Ley del Suelo y otros.

El silencio administrativo positivo es una institución prevista en favor del administrado siempre, como en éste caso, que esté reglado de forma expresa. No responde a la finalidad de facilitar a los interesados el acceso a una vía de impugnación ulterior. El silencio positivo determina la producción de un acto administrativo estimatorio a todos los efectos.

La jurisprudencia abundante, que en términos generales viene a sostener el Tribunal Supremo que, transcurridos los plazos y cumplidos los requisitos legales, el silencio positivo dá lugar a un acto de contenido todo idéntico al que su hubiera producido de haberse pronunciado expresamente la Administración de modo afirmativo sobre la solicitud, al que sustituye con plenitud de efectos, y del cual, por tanto, derivan para los particulares afectados derechos subjetivos que la Administración no puede ya desconocer mediante el simple pronunciamiento de una resolución expresa denegatoria de signo contrario.

No obstante, la doctrina y a la luz de las normas que reiteradamente impiden que se entiendan otorgadas por silencio licencias que no hubiesen podido ser otorgadas expresamente, por implicar alguna vulneración del ordenamiento jurídico, disóute sobre una de las grandes cuestiones que plantea el silencio positivo en las licencias urbanísticas, el de la efectividad de su aplicación. Así sentencia de 30 de Enero de 1.990 dice que :

" Esta solución positiva resulta plenamente satisfactoria para el administrado, asegurándole frente a la inactividad administrativa, pero resulta peligrosa para el interés público, pues puede dar lugar a que aquella

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

pasividad de la Administración se convierta en una decisión que vulnere el Ordenamiento Jurídico."

Por tanto y recogiendo palabras de otra sentencia, la eficacia del silencio positivo, comporta una exigencia regurosa de la concurrencia de sus requisitos.

Esta cuestión, impone una gran inseguridad jurídica al administrado petionario, ya que no es infrecuente que el proyecto adolezca de alguna deficiencia en relación con ordenanzas, planes, reglamentos..., con la consiguiente imposibilidad de que se entienda producido el acto presunto positivo. Esta inseguridad, frena al petionario que no se arriesga a iniciar una construcción al amparo de una licencia nacida por silencio administrativo positivo y que le podría reportar unos efectos económicos desastrosos, en el supuesto que se paralizaran las obras a causa de éstas deficiencias que pudieran existir.

En el fondo, siguiendo a Sebastián Grau en sus comentarios, está aquí presente la tradicional discusión, no pacíficamente resuelta por la doctrina, de si el silencio implica el nacimiento de un verdadero acto administrativo, o de si se trata más bien de una presunción legal que abre camino a la vía impugnatoria. Lo que es evidente es que, en el caso del silencio administrativo, la Ley diga al transcurso del plazo el nacimiento de verdaderas situaciones positivas y de derecho de los particulares, por lo que se echa en falta una teoría general que resuelva la cuestión de la actuación que debe seguir el administrado después de la producción del silencio a fin de garantizar la seguridad jurídica en sus efectos materiales.

La cuestión que estamos analizando adquiere, además, mayor trascendencia si observamos las dos alternativas que pueden darse a partir del momento en que el particular entiende que se ha consolidado el silencio positivo. O bien lo comunica así a la Administración y es ésta la que, si considera que lo solicitado no se ajusta al Ordenamiento, se ve abocada a la impugnación del acto presunto, o bien deniega mediante otro acto, esta vez expreso, la interpretación ofrecida por el interesado sobre la producción del silencio positivo, con lo cual le está trasladando la carga de impugnar.

Considero que no es legítimo que la Administración, después de haber ignorado la petición del particular se dé prisa a denegar expresamente el nacimiento de la licencia por silencio positivo, por lo que es más justo hacer recaer sobre el que ha incumplido la carga de impugnar un acto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

que en principio beneficia al perjudicado por aquel incumplimiento del procedimiento; y ello sin perjuicio de solicitar y obtener la suspensión judicial de la ejecución del contenido de la licencia en los casos de evidente infracción legal o relamentaria.

BIBLIOGRAFIA

- GARCIA TREVIJANO GARNICA, ERNESTO ; 1990
"EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL"
Editorial CIVITAS, MADRID 1990.

- GONZALEZ PEREZ, JESUS ; 1991
"NUEVO REGIMEN DE LAS LICENCIAS DE URBANISMO"
Editorial ABELLA, MADRID 1991

- GONZALEZ PEREZ, JESUS ; 1990
" COMENTARIOS A LA LEY DE REFORMA DEL REGIMEN URBANISTICO Y
VALORACIONES DEL SUELO"
Editorial CIVITAS, MADRID 1990.

- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
Editorial ARANZADI; varios años

- GRAU AVILA, SEBASTIAN, 1990
"REGIMEN JURIDICO DE LAS LICENCIAS DE URBANISMO"
Editorial REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, MADRID 1990, pags. 41-52

- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y PAREJO ALFONSO, LUCIANO; 1981
"LECCIONES DE DERECHO URBANISTICO"
Editorial CIVITAS, MADRID 1981

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO
Valencia, Junio 1991.

Comunicación.- (Tema kj. Aspectos socioculturales administrativos e institucionales de la Ordenación del Territorio).

Título: La descentralización y la autonomía como agentes modeladores de nuevas categorías espaciales en América Latina.

Autor: Miguel Panadero Moya. Universidad de Castilla - La Mancha.
Ciudad Real.

ABSTRACT: In all Latin America, the process of the change in the political geography which emerged in the last Century is becoming general. The phenomenon raises with the independency of the model of State, either federal or unitarian, which each country adopt. The protagonism of the local values constitutes the new common denominator within a generalized tendency towards the political mobilization of the villages and the regional communities.

In this paper, I deal with the most outstanding cases in the present time: Peru, Nicaragua, Chile, etc. and other trends in the development of ethnocultural inspiration.

RESUMEN: En toda América Latina se está generalizando el proceso de cambio de la geografía política acuñada en el siglo pasado. El fenómeno se produce con independencia del modelo de Estado, federal o unitario, que presente cada país. El protagonismo de los valores locales constituye el nuevo denominador común, dentro de una tendencia generalizada hacia la movilización política de los municipios y de las comunidades regionales. En la comunicación se recuerdan los casos más destacados en el momento actual: Perú, Nicaragua, Chile... y otras corrientes en curso, de inspiración etnocultural.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Durante los últimos cuarenta años, las políticas implementadas por los gobiernos de los principales estados latinoamericanos para impulsar el desarrollo nacional acabaron favoreciendo a aquellas áreas de los países respectivos mejor dotadas de ventajas comparativas. Aunque los efectos materiales quedasen normalmente muy lejos de los objetivos previstos en cada plan, el territorio se transformó profundamente con el impacto de grandes infraestructuras y el fomento de unas regiones ocasionó la decadencia de otras. Esta situación exigía medidas correctoras. La regionalización se presentó entonces como un medio apropiado para contrarrestar el crecimiento desigual de las distintas partes de cada país, desencadenado por la planificación nacional.

La necesidad de mejorar el control de las transformaciones impulsadas sobre el territorio, quedó patente en un momento en el que la planificación del desarrollo acentuaba el papel de los agentes sociales. Bajo esta influencia comenzó a extenderse lentamente, primero, y con mayor vigor después, la idea de que era necesario impulsar la renovación de las estructuras territoriales y de las instituciones político-administrativas que las gobiernan; esta corriente se ha generalizado ya, de uno a otro extremo de América Latina, en los comienzos de la década de los noventa. En efecto; los aires de cambio de la geografía política acuñada hace más de un siglo llegan a todas partes del continente, con independencia del modelo de Estado, federal o unitario, que presente cada país. La defensa de los valores locales constituyen el nuevo denominador común, dentro de una tendencia generalizada hacia la movilización política de las comunidades regionales y los municipios.

Perú es, probablemente, el país donde el proceso de cambio de la estructura territorial, mediante la aplicación de los mecanismos de la regionalización político-administrativa, ha llegado más lejos. Las veinticinco unidades tradicionales (veinticuatro Departamentos y una Provincia constitucional) se han integrado en las trece nuevas regiones creadas al amparo de la Ley de Bases de la Regionalización promulgada en 1987. Cada una de éstas configura una unidad geoeconómica, dotada de autonomía económica y administrativa; las nuevas regiones están constituidas por uno o varios Departamentos que cumplen la condición de conformar áreas contiguas integradas por vínculos históricos, económicos, administrativos y culturales. Se han dotado de una Asamblea Regional -de composición variable según los estatutos propios de cada región- y de un Consejo Regional, como órganos de gobierno autónomo. La primera función de la Asamblea Regional es elegir entre sus componentes a su Presidente; ¿Ale ~~cuál~~ ~~de~~ ~~los~~ ~~miembros~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~Asamblea~~ ~~Regional~~ ~~es~~ ~~alegii?~~ ~~entre~~ ~~sr~~ ~~rrs~~ ~~componentes~~ ~~a~~ ~~stt~~ ~~Presidente~~; ¿Ale ~~cuál~~ ~~de~~ ~~los~~ ~~miembros~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~Asamblea~~ ~~Regional~~ ~~es~~ ~~alegii?~~

su vez

r

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

tienen el cometido de promover el desarrollo equilibrado en el interior del Perú bajo los principios de la descentralización económica, política y administrativa que inspiran la Constitución.

La reforma del papel de los municipios, agentes legítimos capaces de introducir importantes cambios en el territorio, es una de las principales megatendencias que hoy se manifiestan en las sociedades latinoamericana. Según ésta la defensa de las propuestas de descentralización y de autonomía decisional, están empujando hacia una reestructuración del Estado en toda América Latina. El primer paso ha tenido su expresión en la escena política, con la elección de las autoridades municipales; los procesos en curso en países como Colombia, Venezuela o Paraguay, sirven al caso.

En Chile, la tendencia se manifiesta en el mismo sentido. El debate sobre la legitimidad de la representación social en las instituciones territoriales creadas por la regionalización diseñada bajo el gobierno anterior, anuncia cambios inmediatos tras la consolidación de la transición política. El nuevo Parlamento tiene que promulgar una Reforma Municipal para que el vecindario genere sus propias autoridades comunales, por elección directa, relegando el sistema vigente (elección indirecta, por los Consejos Regionales de Desarrollo - COREDES-, o designación directa por el Presidente de la República), y así recuperar la tradición histórica del municipio chileno inspirada en el funcionamiento de los viejos cabildos .

En el mismo Cono Sur, en Neuquén (Argentina), la activa oligarquía local promueve otro ejemplo expresando su convicción de que un nuevo ideario se ha impuesto en el mundo ... "más comprometido con las soluciones concretas para las situaciones concretas, en las que son protagonistas personas concretas". El Movimiento Popular Neuquino, de inspiración regionalista, se asigna una posición de vanguardia en la corriente descentralizadora y autonomista que despunta en Argentina. Pero como la defensa de los intereses locales no está reñida con el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional, el MPN pretende la adhesión de todos los patagónicos para convertir a esa enorme y rica región ... "en lo que todos soñamos: un "casi-país" autónomo en sus decisiones y su crecimiento, capaz de darle felicidad y futuro a millones de habitantes y (al mismo tiempo) profundamente comprometido con la Patria (es decir, la República Argentina) que nos da identidad y fuerza" (SAPAG, 1990: 11).

En los países de fuerte diferenciación étnica los problemas particulares planteados por las sociedades indígenas definen otra situación diferente que, sin embargo, parecen buscar su resolución derivándose por vías similares. En Nicaragua, la Constitución de 1986 incorporó la misma figura jurídica de región autónoma contemplada en los textos constitucio-

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

nales de España y Perú, asignando este modelo a sus comunidades de la costa atlántica que ocupan una superficie equivalente al cincuenta por ciento de todo el país. En 1987 se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, por el cual se reconocen los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes -mestizos, misquitos, creóles y sumus- que constituyen el diez por ciento de la población nicaragüense, y se satisfacen las aspiraciones constitucionales de construir una nación nueva y multilingüe. El ejemplo nicaragüense no ha tardado en extenderse a otras regiones y ahora cualquier ocasión es aprovechada por las comunidades indígenas de cada país latinoamericano para manifestar su aspiración de autonomía decisional. Ecuador y Bolivia son casos bien representativos de esta situación.

Las regiones recientemente creadas siguiendo la inspiración de los "regionalismos" parecen un producto final de la aplicación de la ideología formalizada en las propuestas del "nuevo desarrollo", con cuyos principios mantiene relación. La preocupación de éste por la promoción de las potencialidades locales anima la aspiración de las comunidades regionales de asumir por sí mismos la dirección de sus propios asuntos. Si los regionalismos, como expresa la teoría, tienden a aparecer en todas las situaciones en que las demarcaciones territoriales que integran un estado se encuentran separadas por diferencias culturales, económicas o políticas que son percibidas por las comunidades locales como insoportables; cuando no se toman medidas para resolver la conflictividad regional derivada de esa percepción o sus propuestas resultan inadecuadas o ineficaces, y cuando las reivindicaciones formuladas por las colectividades regionales permanecen largo tiempo insatisfechas (LOPEZ-ARANGUREN, 1981: 64), su presencia en América Latina en la actualidad es incontestable.

El reconocimiento de los "regionalismos" en América Latina y el paulatino proceso de formalización de nuevas estructuras locales autónomas constituyen factores modeladores de un cuadro espacial diferente. Tales hechos constituyen, como sucedió en Europa, un agente de importancia capital que ha de ser considerado para evaluar el alcance de las transformaciones en ciernes en el espacio geográfico latinoamericano.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.-

LOPEZ-ARANGUREN, E. (1981), "Regionalismo e integración nacional: una aproximación teórica", en REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (REIS). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Madrid. n° 15, jul.sept., 1981. ps.59-76.

SAPAG, L.F. (1990), El Neuquén que viene, Ed. Galerna, Neuquén, pp 184.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES AUTONOMICAS
EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por

Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ
Titular de Derecho Administrativo
Director de la Escuela Gallega de Administración Pública.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

SUMARIO

I. . FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES AUTONOMICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
EAC	Estatuto de Autonomía de Canarias
RAP	Revista de Administración Pública
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RET	Revista de Estudios Territoriales
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica
S	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

I. FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES AUTONOMICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

De acuerdo con los preceptos estatutarios, algunas Comunidades Autónomas han decidido romper el esquema de Planeamiento definido en la Ley del Suelo al instrumentar la política territorial, partiendo/ de un Plan de Ordenación de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, Plan que a su vez será desarrollado por otros Planes Parciales (1). Es la consecuencia lógica de llevar el interés autonómico al campo de la Ordenación del Territorio.

Así, además de la Ley Canaria de 13 de marzo de 1987 reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, varias Comunidades Autónomas han entendido claramente la necesidad de adecuar un tema tan importante a escala autonómica.

La referencia a esta legislación autonómica es importante. Sobre todo si tenemos en cuenta que todavía en Canarias no existe ningún Plan Insular. De ahí que el análisis, que necesariamente ha de / ser breve, de otras legislaciones cobra especial trascendencia a la hora de aproximarse a la Ley Canaria (2).

En realidad, como señala T. R. FERNANDEZ "las variaciones - /

(1) J.GONZALEZ PEREZ, Comentarios a la Ley del Suelo, T.I. Madrid, 1987, p.125. Para T.R.FERNANDEZ, esos esquemas propios de Ordenación / Territorial se han buscado para "llenar el vacío que las autoridades / estatales, con su pasividad, dejaron en los treinta años de vigencia / de la ley del Suelo, cuyas previsiones al respecto han quedado inéditas (Op. cit, p.74).

(2) Así, la primera fue la Ley Catalana de Política Territorial de 21 de noviembre de 1.983. Y, a continuación: Ley Madrileña de Ordenación Territorial de 30 de Mayo de 1.984. Ley Foral de Navarra de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del Territorio de 10 de abril de 1.987, Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, Ley asturiana de Coordinación y Ordenación Territorial de 30 de / marzo de 1.987 y, Ley Canaria de los Planes Insulares de Ordenación de 13 de marzo de 1.987.

existentes entre ellas son más terminológicas que conceptuales" (3) y responden a la idea moderna de Ordenación del Territorio.

La Ley Catalana prevé, por ejemplo los siguientes instrumentos:/ el Plan Territorial General, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales (4). El Plan Territorial General, según el artículo 4 de esta ley definirá "los objetivos de equilibrio / de interés general para Cataluña y será el marco orientador de las -/ acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos. Como Plan director determinan la operatividad de los Planes Territoriales Parciales que precisarán el alcance del Plan Territorial General (artículo 11), llevan a cabo "los objetivos de libro de una parte del territorio de Cataluña" (artículo 121) y se circunscriben, como mínimo, a las comarcas establecidas en la división territorial de Cataluña (artículo 122). Y, finalmente los Sectoriales, según el artículo 11.3 se deberá adaptar a los dos primeros con una dimensión más/reducida.

La ley madrileña establece un triple esquema de Ordenación Territorial: Directrices de Ordenación Territorial, Programas Coordinados/ de Actuaciones y Planes de Ordenación del Medio Físico. Las Directrices "constituyen el instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid" (5). Los -/ Programas Coordinados de Actuación tienen una doble finalidad: formular un Programa plurianual integrador de las actuaciones propuestas / por las distintas Administraciones u Organismos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma y determinar las Administraciones u Organización

(3) T.R. FERNANDEZ-, Op. Cit., p.,75.

(4) Como señala L. PAREJO ALFONSO, Derecho Urbanístico, Madrid, 1986, p.290, la política territorial de la ley catalana se "articula a través de, un Plan General Territorial y unos Planes Territoriales Parciales dirigidos a desarrollar aquel en las comarcas concretas, a cuyas orientaciones habrán de adaptarse los Planes Sectoriales y con cuyas determinaciones habrán de ser coherentes igualmente los Planes de Ordenación Urbanística." .

(5) Artículo 5.1. vid. el artículo 8 sobre las funciones típicas de las Directrices se establecen sus determinaciones.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

nismos responsables de su ejecución (6). Se referirán, a la "totalidad del territorio de la Comunidad de Madrid o a ámbitos homogéneos y determinados del mismo (7). Y, los Planes de Ordenación del Medio Físico, como establece el artículo 4.3 se formularán con carácter / general en desarrollo de las Directrices en los espacios que así lo requieran (8), y sirven para proteger, en sus espacios naturales, / aquellos ámbitos delimitados por los Planes y no previstos en las - Directrices formentando su desarrollo en la medida en que sea compii tible con tal protección.

De modo semejante la Ley Foral de Navarra de Ordenación del Te_ rritorio establece las Directrices de Ordenación Territorial (9), los Planes y Proyectos de incidencia supramunicipal y los Planes de Orde nación del Medio Físico (10). La Ley Asturiana, por su parte, diseña un sistema de Ordenación del Territorio a partir de Directrices de / Ordenación Territorial (11), Programas de Actuación Territorial (12) y Evaluaciones de Impacto (13). La Ley Balear contempla cuatro ins- / trumentos de Política Territorial. Las Directrices de Ordenación Te_ rritorial (14), los Planes Territoriales Parciales (15), los Planes/ Directores Sectoriales (16) y los Planes de Ordenación del Medio Ru- ral (17) .

(6) L. PAREJO ALFONSO, op, cit, p. 291.

(7) Artículo 5.2

(8) Cfr, el artículo 23.

(9) Artículo 27.

(10) Artículo 22.

(11) Artículo 9. Además, aunque con un mayor contenido Urbanis tico, la Ley Navarra establece Planes municipales por subrogación, -/ Normas Urbanísticas Regionales y Normas Urbanísticas comarcales.

(12) Artículos 4-11. Se dividen, en función del ámbito territo rial y contenido material en Directrices Regionales de Ordenación Te_ rritorial, Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio y / Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio.

(13) Artículos 12-16.

(14) Artículos 17-18.

(15) Artículos 10-15.

(16) Artículos 16-19.

(17) ~~Artículo 30-35.~~

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Este repaso de los esquemas de Ordenación Territorial permite avanzar algunos elementos comunes. Como señala T.R. FERNANDEZ, la figura de las Directrices Territoriales es común, lo mismo que los Planes Territoriales Parciales que contemplan su desarrollo a escala comarcal o insular, con eficacia, en todo caso, vinculante para el Planteamiento municipal. Además, lógicamente, se intenta colocar la acción sectorial en el marco territorial ya sea a través de Planes / Territoriales Sectoriales (Baleares o Cataluña) o de los Programas / (Madrid o Asturias). Y, en último término, los Planes o Normas de Ordenación del Medio Físico o Natural se dirigen a asegurar la protección específica del suelo no urbanizable cuya regulación en la Ley del Suelo es un parca (1.8) .

Un problema común que afecta lógicamente a todas estas leyes / autonómicas viene determinado por la no sujeción a licencia de los grandes proyectos resultantes de la ejecución de las previsiones de la Ordenación Territorial del Estado tal y como señala el polémico / artículo 180 LS. La razón de esta disposición, como señala GONZALEZ/ PEREZ, hay que buscarla en la clara diferenciación que existe entre Urbanismo y Ordenación del Territorio: "establecido que el urbanismo no coincide con Ordenación Territorial, fácil resulta inferir que la planificación de una gran obra pública forma parte de la Ordenación/ Territorial" (19). Y como, por otro lado, "la competencia municipal se concreta a la materia urbanística sin alcanzar a lo que es propiamente Ordenación del Territorio" (20), es clara la no sujeción a licencia municipal de proyectos estatales de esta naturaleza. Por ello

(18) T.R. FERNANDEZ, Op. cit., p.75.

(19) J. GONZALEZ PEREZ, Op. cit, T.II., p.1708.

(20) J.GONZALEZ PEREZ, Op. cit, T.II., p.1709.

resulta lógico la no competencia municipal para otorgar o denegar licencias para las obras promovidas por el Estado que, por afectar a / grandes comarcas o a regiones enteras, no puede en modo alguno confi- gurárselas de índole local (21). Bien entendido que, en nuestra opi- ni3n, si en un Plan estatal se preveen actuaciones directamente sub- sumibles en el artículo 178 CS, es necesario, para esas actuaciones que ofrecen un elemental interés local, la petici3n de licencia muni- cipal.

Hasta aqu3 algunas ideas sobre la Ordenaci3n del Territorio en el escal3n auton3mica. Consideraciones necesarias para la aproxima- cidn a la ley canaria reguladora de los Planes Insulares de Ordena- cidn.

(211 Cfr. la STC de 13 de mayo de 1986. Tambi3n, las S del TS de 20 de febrero de 1984, de 30 de marzo de 1984 y de 28 de mayo de 1986.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

TRINI SIMO=

" ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEMORIA COLECTIVA.

Area V. Aspectos socio culturales, administrativos e institucionales
de la Ordenación del Territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

"Ordenación del territorio y memoria colectiva. ^

Trini Simo'.

Resumen.

t.

Se plantea la necesidad de conocer la memoria colectiva de un territorio a la hora de hacer cualquier planteamiento urbanístico sobre él. Un territorio no es un campo neutro ni virgen. Esta ya trabajado por la mano del hombre, por un colectivo, y por lo tanto se encuentra lleno de elementos físicos que tienen que ver con el trabajo, con el habitat o con la espiritualidad o creencias de este grupo.

Todo este patrimonio forma la memoria colectiva. Gracias a esta podemos adquirir una rápida percepción del territorio, percepción imposible de detectar de otra manera. Y en tanto en cuanto los elementos se han convertido en símbolos de un pasado son, también, ideología.

La pérdida de esta memoria colectiva nos afecta gravemente. Mucho más cuando, una vez destruida, ya no podemos recomponerla. Pues no está en nosotros, sino en las cosas, en relación a un espacio y siempre en función de "otro", de una colectividad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEMORIA COLECTIVA.

Los urbanistas, arquitectos, sociólogos y todos aquellos implicados en el trabajo que comporta una ordenación del territorio en cualquiera de sus escalas, (deberían de tener en cuenta la memoria colectiva, es decir, conocer el patrimonio urbano, arquitectónico e histórico existente en ese espacio sobre el que van a intervenir para, en la medida de lo posible, conservarlo y operar teniéndolo en cuenta.

Un territorio, cualquiera que este sea, no es un campo neutro ni virgen. Es un espacio ya trabajado por la mano del hombre, construido, elaborado y simbolizado por un grupo que ha vivido en él. Por todas partes existen signos de su transformación anterior, tanto sea campo como ciudad. En realidad no es cierta la dicotomía campo-ciudad en términos de naturaleza y artificios, tal como se viene diciendo. Pues si bien en la ciudad todos sus elementos están elaborados por el hombre y por lo tanto es artificioso, el espacio rural no solo contiene esos elementos, aunque en menor cantidad y a menudo dispersos, sino que aparecen otros que tienen mayoritariamente que ver con la manera y modo con los que el hombre se enfrenta a la naturaleza para convertirla en el recurso para su subsistencia.

Entendido así el patrimonio, nada tiene que ver con lo monumental. Este punto de vista elige piezas aisladas y singulares cuya significación a menudo ha sido caprichosamente sobrestimada, como si su conservación permitiera el olvido de todo el resto. Por lo tanto el conocimiento en profundidad del patrimonio de un territorio en tanto en cuanto se le ve como memoria colectiva es en cierto sentido contrario y opuesto al tratamiento monumental. Este elige elementos en función de determinadas características que se basan en trazas estilísticas, cotización contemporánea de su estética etcétera también en factores como oportunidad de la operación o espectacularidad. Nada de ello tiene que ver con la naturaleza de un patrimonio como memoria de un pueblo, o por lo menos solo constituye una parte de sus atributos.

La memoria colectiva, lo que la constituye, afecta a algo más generalizado y profundo, y su principal medida para detectarlo no es su estética, ni su espectacularidad, sino el grado de necesidad que haya tenido a través del tiempo con respecto al grupo social que lo crea.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

por casas anónimas, en las cuales, por otra parte, pueden reflejarse mejor un tipo de habitat específico o un modo de construcción característica y única con respecto a ese clima y a esa cultura.

Pero también está formado, ese patrimonio, por elementos que tienen que ver con el trabajo y el modo de producción, como los de la arqueología industrial, que afecta a chimeneas, molinos, fabricas, talleres, cobertizos; por sistemas de comunicación, como puentes, senderos, carreteras, rutas; por recursos peculiares que tienen que ver con el agua, como márgenes de río, diques, dunas artificiales, esclusas, norias, pozos, aljibes, sistemas de riego; por elementos que tienen que ver con la espiritualidad, como totems, cruces de camino, iglesias, hitos etc.

La destrucción de este patrimonio comporta, pues, la eliminación o grave disminución de nuestra memoria colectiva, y esta afecta a la relación que el hombre ha tenido con la tierra a través del tiempo y en un lugar concreto. Y tiene que ver con su esfuerzo por dominar la materia pero también con sus interrelaciones sociales, con sus creencias, ritos, fantasías y fantasmas.

A través de lo concreto, de su tamaño, color, ubicación, textura, forma, consistencia, se llega a percibir en una primera mirada muchas cosas de un grupo humano que ni el raciocinio ni la paciente deducción nos lo pueden transmitir. Al menos no de la misma forma. Por lo tanto su eliminación disminuye nuestro entendimiento y nuestra capacidad de comprensión perceptiva de un espacio. No destruimos, pues, solo objetos. Destruimos símbolos y por lo tanto también ideología. Y esa destrucción afecta a la memoria colectiva, imposible de recomponer una vez aniquilada. Pues esta no está en nosotros, en los individuos. No somos nosotros quienes reproducimos esta memoria, como dijo Halbwachs, sino que esta se halla, arraigada en un espacio y en función siempre de otro, en los hechos, en las realizaciones, en los elementos que han transformado y simbolizado ese espacio.

Hay también otras razones contra su desaparición. Existe una de carácter más práctico e inmediato. Es una razón de economía. Se pierde, genéricamente hablando, construcción, elementos elaborados, útiles de trabajo, a menudo solo por el gusto de verlos reemplazados por algo nuevo, atendiendo a modas, a exigencias de nuevos modos de producción, a cuestiones de rentabilidad a corto plazo o por ese instinto de destrucción que al

- - SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En este sentido, cabe hablar de un país, Holanda, que ha sabido respetar gran parte de su patrimonio, fundamentalmente en lo que se refiere a la cultura material, sin por ello oponerse al progreso. Una ciudad como Amsterdam conserva más de un cincuenta por cien de su edificación de tiempos anteriores a 1900, remontándose a viviendas del siglo XVII inclusive, sin haber disminuido la calidad de vida dentro de ellas, una de las más altas de Europa, demostrando su adecuación a los más sofisticados adelantos. Por otra parte, el campo aparece salpicado de viejos molinos de agua que todavía funcionan, y todo a lo largo de los múltiples canales que atraviesan su territorio aparecen palos y estacas que bordean y definen sus orillas, de la misma manera y con la misma forma que lo vemos en su pintura de paisajes del siglo XVII.

Finalmente, otra razón se impone: la pérdida de técnicas y modos de trabajo que, aunque de etapas anteriores a la industrial, todavía pueden estar plenamente vigentes o bien podrían formar parte de esas economías marginales que siguen cumpliendo un importante papel.

Como ejemplos rápidos tomados al azar podría mencionarse la técnica de construcción en adobe de gran parte de los pueblos árabes, técnica refinada en la que sus gentes son hábiles, y que permite construcciones rápidas, económicas, sólidas y adecuadas al clima. La técnica de construcciones de piedra a hueso (de piedra en seco) que todavía puede verse por tierras del Maestrazgo, en Castellón, que permite el uso barato, hábil y sólido de un material por aquellas tierras abundantes. La primera arquitectura comentada está en peligrosa decadencia frente a los embates ciegos de una construcción industrial todavía no integrada, mala, cara y ajena al clima. La segunda está en fase de extinción, aunque recientemente la Administración está interesada en su pervivencia.

No olvidemos, finalmente, que este tipo de técnicas gozan de la habilidad y maestría comentadas pero también de un alto valor ecológico que radica en su adecuación al medio, a la geografía, a los recursos naturales y al espacio.

Trini Simo

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 6.

APORTACIONES TEORICAS Y METODOLOGICAS
A LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

RELATOR: ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Andreas Faludi (University of Amsterdam)

Progress in Dutch Environmental Planning Theory

This paper reports on environmental planning theory in the Netherlands. New developments have resulted not so much in further technical refinements of planning, but in consensus as regards its essentials, including the importance of communication and consensus. This relates to the mixed public-private character of 'environment production'. Recent Dutch work on planning concepts and 'planning doctrine' focus on communication and consensus building in relation to the professionalisation and institutionalisation of planning.

A. The 'new consensus'

In the Netherlands as elsewhere, planning theorists were split on 'proceduralist' versus 'substantivist' lines. Meanwhile, 'procedural planning theory' has developed into a 'decision-centred view of planning', and 'substantivists' now profess to an 'action-oriented view'. Whilst these views developed, their proponents discovered that they were drawing closer together.

The decision-centred view has its roots in the British 'IOR-School' ('XOR' for 'Institute for Operational Research', a branch of the 'Tavistock Institute of Human Relations'). (Faludi, 1987; meanwhile, main proponents of this school have given their own account of what it stands for and how their strategic choice approach needs to be applied; see Friend and Hickling, 1987)

The highlight so far of the Dutch discussion has been the publication of Mastop (1987, 1st edition 1984) concerned with the application of strategic choice to Dutch provincial structure planning. Mastop argues that the view of planning underlying is more significant than the techniques (like Analysis of Inter-connected Decision Areas) for which strategic choice is famous. This view is one of a pragmatic activity of rendering decisions more meaningful by analysing them in the wider context of choice. Such a view puts the onus on planners to make plans relevant to the ongoing concerns of decision makers. This is a radical break with previous views in which pride of place goes to the plan, and (lest the plan should be a failure) decision makers are expected to follow it. Now planners are exhorted to make plans in such a way that decision makers want to avail themselves of them in making choices. Whether planners help them in doing so is the new criterion of success.

In the wake of the work of Mastop, Dutch academics now agree that planning is primarily concerned with action, respectively with decisions leading to action. More specifically, there is consensus that:

- plans must be concerned with ongoing intervention;
- the nature of that intervention must shape plans;
- the negotiations following plans are of crucial importance.

Differences continue. Proponents of the decision-centred view are looking more at the planning system as such, at how plans 'work' in helping decision makers, whether they are indeed adapted to ongoing concerns. Others with a background in substantive re-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

search emphasise external effects of planning, whether plans and the interventions which they support evoke positive or negative reactions in others. This is based on the fact that environmental planning ultimately takes shape through actions of a multitude of public as well as private actors. This is why this is called the 'action-oriented' view. (Needham, 1988)

The decision-centred view of planning equally recognises this public-private nexus. In Faludi (1987) I discuss the application of this view to environmental planning. My concern there is to identify what we mean by 'environment': the 'land decision units', or plots of land within the area of jurisdiction of the authority concerned. Plots have as their attributes: fixed resources on them (buildings, minerals, natural resources, etc.); links with other plots (roads, telephone cables, etc); barriers which separate them from those plots (fences, walls, and in particular the barriers resulting from the land regime which the authorities impose), and land titles identifying the primary decision makers with respect to the land in question. The actions of private and public actors affect each attribute in various ways. (Together I describe their actions as 'environmental production'.) This is the same as what proponents of the action-oriented view say: the environment is the result of co-production between public and private actors.

The two 'schools', if indeed that's what they still are, are moving closer together. One of the common areas of interest is communication in planning. The interest in communication stems from the public-private nexus which both recognise. Obviously, how ideas find expression and how they are communicated is important, both for the internal working of the planning system, as well as the interaction with others.

Before describing research into these aspects, I relate arguments for environmental intervention and planning, as well as common approaches to plan-making, to the view of the environment as the result of public-private co-production.

B. Arguments for environmental intervention and planning

Planners in the past have favoured public intervention in the interest of an orderly environment. The mixed public-private character of environmental production stacks the cards against this. Public intervention is not the rule, it is merely designed to remedy shortcomings of private 'environmental production'. In Faludi (1987) I summarise conventional arguments for intervention under four headings.

1. External effects (spill-over)

External effects are also called spill-over effects. (Van der Heiden, 1989) Spill-over occurs when owners or users of a given plot of land fail to take into account the effects of their activities on others. These effects may be positive as well as negative. Positive effects are unpriced benefits to individuals outside a given legally bounded space. Negative effects are the unpriced costs to these individuals. Spill-over can lead to 'market failure': prices not reflecting true costs.

2. Public goods

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

The second argument for intervention is the existence of public goods, like defense and broadcasts which are available to everybody. A public goods character has also been ascribed to landscape amenity and the preservation of wild-life habitats. For instance, farmers who would otherwise be unwilling to use labour-intensive practices conducive to the preservation of landscape amenity receive subsidies so that such values are preserved for the benefit of all.

3. Equity

Planning has always had an important redistributive aim. With this, we enter the third category of arguments for intervention. For instance, Needham (1989) points out that all areas in the Netherlands are well-kept irrespective of income of the people living there. The Dutch put great store by common standards. This has a redistributive effect. Redistributive justice has been, and to some extent still is, an argument for intervention at points where standards fall below a certain minimum, be this in housing for the poor or in regional economic planning.

4. New opportunities

Last but not least amongst the arguments for intervention are new opportunities. Coordinated action can give rise to such opportunities by fitting various interventions into some overall scheme. Overlooking the whole, we may perceive opportunities which would otherwise be lost.

Van der Heiden (1989) rightly suggests that spill-over is the most important argument for intervention. Spill-over stems from the nature of the environment as the object of intervention. The environment was described above as the plots of land within the area of jurisdiction of the planning authority. These plots **cover** the jurisdiction like a seamless garment. Their relations are manifold. Not all of them have positive effects. However, existing barriers are often inadequate to prevent negative spill-over effects.

Other arguments for intervention are largely based on spill-over and/or on inability or unwillingness of individual actor» to take an overall point of view. This inability prevents us from optimising the mix of positive and negative spill-over effects over a larger area. Intervention in the environment based on an overall point of view ensures this optimal mix.

In principle, intervention can be of a twofold nature: Public works, and the control by public bodies of environmental production by others, in the first case, public authorities build roads, housing, and so forth, thus adding to the stock of resources on plots of land and to the infrastructure linking them to each other. In the second instance they make private development subject to planning permission and the like.

C. The object of environmental planning

Environmental planning is concerned with the management of environmental production, in particular the part played by public bodies therein. Public works and 'a' exercise of control must fit into some overall scheme. (The arguments bear similarity ta those used in justifying intervention as such: actions by public au-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

thorities must not be at cross-purposes but rather enhance each other, and their overall effect must be equitable; see Faludi, 1987.) In an indirect manner, of course, environmental planning is hopefully concerned with securing an environment that is healthy and conducive to individual and social development.

This has given rise to a distinction between two interpretations of what we mean by the 'object' of environmental planning. The environment itself is the 'material' object of planning. The sum of public interventions (or rather the decisions which public agencies can take regarding those interventions) is the 'formal' object of environmental planning. (Faludi, Mastop, 1988; Zonneveld, 1991) This distinction casts light on important issues in environmental planning.

D. Plans for environmental intervention

The first such issue is that of the nature of plans. Much environmental planning takes place via plans: diagrammatic representations of the environment within the jurisdiction of the planning authority (or of parts thereof). We have inherited plans from architecture. However, there is a problem. Builders take pride in competently turning architectural blueprints into reality. There is no need to plan the actions of builders as such. They know how to proceed. So we need not differentiate between any formal and material object.

Not so with environmental plans. However attractive it may be, a portrait of the end-state of the environment is no guarantee that the desired state will come about. The private 'producers' of the environment are not the willing instruments of plan implementation. They are actors in their own right, with their own perspectives. (Much the same goes for many public agencies: they, too, have other concerns in mind. This is an extra complication enforcing my argument without changing its substance.)

Environmental plans portray the end-state of the environment even though. They relate primarily to the material object. It is notoriously difficult for plans to focus on environmental intervention. So we have no clear method of plan-making as regards the formal object of planning. If intervention is addressed at all, then this happens in accompanying documents such as plan regulations, reports of survey and the like. This is one of the most vexing issues in plan-making.

Theorists of environmental planning have largely ignored this issue. Where public works are concerned, it can be ignored for the same reason as architects can ignore it: the techniques and funds for implementing plans are usually there. However, this is not the case with public control over development initiated by others.

It stands to reason that this would require different approaches. The same is true for 'public-private partnerships' in large-scale projects. (Bussink et al., 1991, have investigated the many forms which such partnerships take in the Netherlands.) How do we plan for the 'public-private neius'. once upon a time, McLoughlin (1969) with his 'trajectories' of urban development has given useful hints. However, with the demise (rightly or wrongly) of

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

the systems approach to planning, trajectories have been

forgotten. The 'IOR-School' have come up with an adequate form of guidance for decision-making under uncertainty: the commitment package. However, as Mastop in his work quoted above has shown, the underlying philosophy does not go well with the idea, ingrained in Dutch planning, that plans are statutory documents surrounded by the procedural safeguards which goes with this. The resulting plan documents are hybrid in nature and their effectiveness is limited. As a consequence, informal plans abound, and plan-departures are more the rule than the exception. (Thomas et al., 1983; Mastop, 1991) Especially where they are considered binding on subsequent decisions, this statutory nature of plans has been identified as the crux with Dutch planning by Van der Valk (1989).

So far, such arguments have been to no avail. The approach remains to keep as close as possible to the fiction of a plan as depicting the future environment. By allowing only such development that fits within the framework of the plan, it is thought that, in the fullness of time, that end-state will be approximated. This requires that the plan caters to true needs so that, in a manner of speaking, development will fit in naturally. Hence the emphasis on surveys and on forecasts in planning.

E. Approaches to plan-making

There are a number of generic approaches to such plan-making. This section classifies them under four headings. The approaches help in achieving the purpose of environmental planning. This purpose, as we have seen, is to render environmental intervention meaningful from an overall point of view. As such approaches should, those discussed below reflect the nature of the environment as a collection of plots of land within the jurisdiction of the planning authority. However, it must be emphasised that these approaches are more in tune with the classic plan. They do not deal adequately with intervention, i.e. with the formal object of planning as defined above.

1. Zoning

No doubt the most common approach to environmental planning, especially where control is concerned, is zoning. Zoning is a response to negative spill-over. Zoning works on sets of plots of land. Each set is defined by one or more common properties. For instance, plots within a certain distance from a motorway are affected by noise. Zoning may draw the consequence from this and declare all plots within this set as unfit for housing. The underlying reasoning is that negative spill-over must be avoided. This type of zoning, working by excluding certain 'functions', as planners call them, is negative. In such zoning all functions not specifically excluded are permitted, U.S. Zoning is negative. (Faludi, 1986)

Zoning can also aim to achieve positive effects. For instance, we reserve land in neighbourhoods for parks, schools and the like. We do this in predetermined quantities so as to achieve a 'good balance' in terms of, amongst others, equity in the distribution of facilities. This type of zoning is usually for a single purpose. It positively defines the use to which the land must be put. Much of Dutch zoning is positive. (Faludi, 1986) However,

S

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

there are zoning regulations under legislation other than the Physical Planning Act, like the Noise Abatement Act, which are negative.

Zoning erects institutional barriers around the land concerned: they cannot be seen but are on the statute book. The convenience of such barriers hardly bears emphasis. Without them, the owners respectively users of land would have to erect physical barriers against nuisances. Like the laws of trespass augmenting walls and fences as the guarantors of the undisturbed use of property, so with zoning laws: they are more effective in abating nuisance than physical barriers are.

Zoning can be used for other reasons as well, for instance for preserving high class agricultural land because it is a resource worth preserving. This leads us into discussing the second generic approach to environmental planning.

2. Resource management

Planners are concerned with stocks of housing, factories and offices, recreational areas and other private or public facilities. More in particular, planners are concerned with relating stocks to demand and/or need so that plans, once adopted, come about naturally, as it were. To this end, they establish areas within which people can exercise meaningful choice, they try and predict the growth of population and changes in attitudes. They work with norms and assumptions to relate these predictions to stocks and ultimately to Hows, leading to allocations of land and other resources. The whole array of population surveys and projections and planning standards falls into the category of resource management.

Resource management, so conceived, leads to a set of parameters reflecting present and future requirements which planners must meet. These calculations provide the input, so to speak, into plan-making.

3. Threshold analysis

A special case of resource management is threshold analysis, advanced by Kozlowski (1986). Development is often up against barriers of a physical, economic-technical and/or institutional kind. To go beyond them is costly. An example is Amsterdam-North, beyond the river IJ. The General Extension Plan of Amsterdam of 1935 portrayed development there as a capital mistake, in the sixties, it took place even though. Other options within the jurisdiction of Amsterdam were utterly exhausted. (Wallagh, 1990) The consequence was vast expenses for infrastructure.

Threshold analysis has its most obvious applications where public works are concerned. An important consideration are the capacities of facilities, like schools, power plants, bridges, etc. Such investments come in lumps. This must be taken into account.

4. Planning concepts

Planning concepts are the stock of the trade of planners. They come the closest in our field to a technology. Planning concepts tell us how we should act in certain classes of situations so as to optimise the mix of negative and positive spill-over effects.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Unique research in the Netherlands has aimed at systematically establishing the effectiveness of no less than eleven such planning concepts. (Bos et al. 1988)

All disciplines and professions work with concepts, and so do planners. Planning text books are full of planning concepts: the neighbourhood idea, the green belt, the garden city concept, green fingers, buffer zones, office parks, and so forth, such concepts form the building blocks of environmental plans.

Planning concepts build on various arguments for environmental intervention. Buffer zones, green fingers, park systems and the like relate to negative spill-over, sometimes with a smattering of equity arguments, such as when priority in park planning is given to lower-class areas. The neighbourhood and the garden-city idea are examples of planning concepts, the appeal of which rests on the surplus value of coordination: If only we were allowed to look at a city, or at least at parts thereof, as a whole, then we could achieve a good balance, and so forth.

Planning concepts incorporate elements of the three other approaches to planning. There is zoning, of course. Resources management also comes into it to the extent that some of its key notions, like a balanced population, become planning concepts in their own right. Threshold analysis of sorts also goes into the formulation of some concepts, like where the size of residential neighbourhoods derives from the capacity of elementary schools.

E. conceptual complexes and the planning community

This section is based on Zonneveld (1991). Zonneveld shares the common view that success in environmental planning requires cooperation with others. Trying to influence the decisions of others requires communicating one's ideas to them, communication is one of the key elements in environmental planning. It is in this context that planning concepts come into their own.

zonneveld sees planning concepts as ideas regarding the way the environment should develop and the interventions needed to bring this about. Elaborating upon the theory of communicative action by Jürgen Habermas, he ascribes five functions to planning concepts:

- a cognitive function. Concepts express knowledge about the environment and about ways of influencing relevant decisions;
- a normative function. Concepts express attitudes and expectations concerning the environment and the resources for and constraints on human action it represents?
- an institutional function. Concepts describe, albeit implicitly, the rights, duties, responsibilities and interests of various actors, with special regard to the position of public planning agencies;
- a communicative function. Often coming in the form of metaphors (about which more below), concepts seek to influence thinking about the environment and about environmental intervention,'
- decision and action function- Concepts in planning are not worth their salt unless they succeed in influencing deci-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sions concerning the quality of the environment.

The last point relates to issues raised above. In fact Zonneveld expects planning concepts to assist with bridging the gap between the material and formal object of planning and between plans relating to one or the other, concepts relate primarily to the material object. They indicate how parts of the environment should look. At the same time, concepts are advanced in the hope that they will attract support. Concepts have no ready-made answer to when support fails.

Be this as it may, based on an exhaustive survey of all planning concepts in Dutch strategic planning documents since 1920, Zonneveld establishes patterns in what he calls conceptualisation, i.e. the making, adaptation and ultimate demise of planning concepts. This analysis reveals that concepts held during certain periods are interrelated. During any one period, Dutch planning shows remarkable consensus about where planning should go.

More in particular, what Zonneveld indicates is that during each period, a handful of planning concepts are dominant. They appear in key documents. With the advantage of hindsight we can see their publication dates as turning points. The planning concepts therein (like concentric growth or overspill) are rapidly accepted by various planning agencies. They lead to a variety of secondary concepts. So the primary concepts fulfil a heuristic function in respect to others.

However, at a certain stage the same concepts lose heuristic potential. For a few years confusion reigns. There are debates raging involving many actors. Then a new consensus emerges focusing on a handful of new concepts, and the process starts all over again.

The basic pattern of conceptualisation in physical planning resembles developments in science. Taking out a leaf of the book of Thomas Kuhn, Zonneveld discerns periods of 'normal' practice in planning. These are periods which are governed by a 'conceptual complex', a constellation of interdependent concepts of varying degrees of importance. Kuhn's 'scientific revolutions' have their equivalent in what Zonneveld calls 'conceptual shifts'.

Thomas Kuhn's theory has been supplemented by others, Zonneveld looks to the methodology of scientific research programmes by Imre Lakatos for inspiration. However, Lakatos gives only rudimentary insight into periods during which a body of theories (a research programme) is losing its heuristic potential. He does not provide us with a good solution to the problem of 'incommensurability', nor the problems of communication which stem from the existence of different 'paradigms'. Jürgen Habermas' theory of communicative action provides a very useful theoretical framework for approaching this question. His concept of 'normative practice' offers the opportunity of extending the analytical framework of Thomas Kuhn and Imre Lakatos to the political context of planning.

These three theories provide the tools for Zonneveld to analyse patterns of conceptualisation in Dutch planning. The details of

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

the formation of conceptual complexes and conceptual shifts need not concern us here.

F. Planning doctrine

The research programme on Dutch strategic planning which I am engaged in takes a similar approach, it, too, pays regard to communication and consensus building. The key notion in this programme is that of planning doctrine, in exploring doctrine, our approach is to draw a similar analogy between the development of planning and of scientific disciplines. Lastly, much as with conceptual complexes, planning doctrine incorporates planning concepts.

1. outline of the concept

The starting point of thinking in terms of planning doctrine has been the revelation that consensus concerning problems and solutions can make for coordination even in the absence of well-articulated plans. Besides, consensus is a prerequisite for plan-making. Without it, plan-making involves endless arguments about alternatives and consequences so far apart that reasoned choice is impossible. Consensus is needed to give direction to the search for alternatives and to delineate the range of relevant consequences.

A common view of the shape of problems is indeed an asset. Where do planners derive it from? We argue in our research programme that it comes from 'planning doctrine': a coherent body of thought concerning (a) 'spatial arrangements' within an area; (b) the 'development' of that area; (c) the way both are to be 'handled'. Ideas under (a) and (b) are empirical as well as normative. Examples are what has been described above as 'planning concepts', like the neighbourhood idea and the green belt. Planning concepts combine into an overall 'principle of spatial organisation' for the jurisdiction concerned.

This is where the major difference between Zonneveld's 'conceptual complexes' and 'planning doctrine' lies. Both refer to sets of interrelated ideas. 'Conceptual complex' refers to those held by the planning community during any particular period. 'Planning doctrine' refers to ideas held with respect to the development of a particular jurisdiction. So, whereas a conceptual complex belongs to all those concerned with planning, be it in a professional capacity or otherwise, planning doctrine 'belongs' to the planning subject responsible for a jurisdiction.

How spatial arrangements and development are to be handled is governed by 'planning principles'. Planning principles form an equally important aspect of planning doctrine. They concern the preparation of plans, their form, uses and/or effects. The concern for such matters is another distinguishing characteristic of our research over that of Zonneveld.

In order for planning doctrine to be coherent, the principle of spatial organisation (and the planning concepts of which it is constructed) should match the planning principles, and vice versa. Thus, where planning concepts call for preservation, there the planning principles must allow for controls, and there must be institutions to implement them.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

It is as well to recognise that in this area we are up against problems. Planning principles relate to intervention and thus to the formal object of planning. They are often couched in conditional terms: "if this happens, then the reaction of the planning authority will be so-and-so..." 'Uncertainty management' is, or should be, an important concern to which planning principles cater. How does this relate to the principle of spatial organisation? That principle is more easily couched in terms of the future shape of the environment, i.e. the material object of planning. I return to this point below when discussing 'open' planning doctrine.

The values which Dutch planning doctrine articulates are best described by the twin-concept of 'rule and order'. They are ambiguous terms. They are verbs and nouns at the same time, so they refer to conduct and to outcomes. Also, they indicate a predilection for an orderly way of doing things, as if planning was guided by rules, as well as for neatness of the environment that results. More in particular, Dutch planning has been successful in articulating a 'national' planning doctrine. This is a rare achievement. (Faludi, 1991)

2. Preconditions and criteria of doctrine

Alexander and Faludi (1990) discuss doctrine as a form of conceptual schema, such a schema is like a generalised 'script'. This script organises the subject's perceptions, experiences and expressions about the development of a spatially defined area. The conditions for being able to speak of doctrine are (a) a planning subject which (b) recognises the relevant planning area, and (c) the maintenance of doctrine over time.

A planning doctrine may be expressed in a plan or plans, but also in many other ways. However, planning doctrine is distinct from its mode of expression. This is because the doctrine's metaphorical image and the formal or visual image projected by a plan or policy document are different.

The discussion of metaphor, relating to the communicative and consensus-building aspects of planning as it does, is one of the distinct features of the paper by Alexander and Faludi. Metaphor is a pervasive mode of understanding by which we use experiences in one domain to structure another. A good example from Dutch planning is the term 'Green Heart' designating the core enclosed by the 'Randstad', or rim city. You do not choke a heart by building over it, especially not when it is green and functions like the heart of the human body.

Metaphor has a critical role in human knowledge as well as in framing action, it is central also in human imagination. It provides the quasi-logical framework of connections and associations. **as** such, it enables synthesis.

The paradigm (as used in philosophy of science) is also a metaphor. Paradigms, as we know, are a feature in a widely accepted model of scientific progress, in which they represent the collective decisions of a scientific community which 'frame' 'normal', puzzle-solving science.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Another topic discussed by Alexander and Faludi is that of rationality, imagination, and design in planning. There is an analogy with the role of logic and metaphor in scientific research and discovery. Design includes specifying alternatives for action, and, at higher levels of abstraction, designing alternative policies or even societies. This leads to a discussion of criteria for planning doctrine.

Can we distinguish 'good' doctrine from 'bad'? Alexander and Faludi suggest three criteria: 'objective' validity, or correspondence with reality; consensus, that is whether doctrine offers a mobilising metaphor capable of generating and sustaining agreement among the relevant stakeholders; comprehensiveness and consistency in the way in which doctrine is elaborated, its metaphoric core not being subject to such norms. (Metaphors, as extra-logical constructs, cannot be assessed in this way.)

Little needs to be said about a planning doctrine's validity. Doctrine must not violate established assumptions about reality. At some stage, twenty million inhabitants of the Netherlands was just about conceivable. However, forty million would be totally out of range.

Comprehensiveness and consistency can be treated in equally summary fashion. The issues are: Does the doctrine cover the whole area? Is it consistent? A doctrine would be unable to serve as a policy frame for long, unless it was internally consistent.

The second criterion, consensus, gives rise to more discussion. Planning doctrine has two important roles. One is as a vehicle for generating consensus. Public discourse in the process of developing planning doctrine can mobilise participants. It is just because of its metaphorical character that planning doctrine fills this role. Once planning doctrine is adopted by the planning subject, it takes on its second role: to be the planning subject's conceptual schema which serves as the framework for action, Alexander and Faludi call this the policy framing role of doctrine.

It is clear that this framing role relates to a function which Zonneveld ascribes to planning concepts: winning support for ideas which the public planning authority could not otherwise impose on others. However, incorporating planning principles as it does, doctrine is more complex than planning concepts are. The danger exists that for the sake of simplicity and communicative effect the content of doctrine is reduced to easily understood substantive ideas. Dutch national planning doctrine, for instance, evolves around the 'Randstad' and the 'Green Heart' as core notions of the principle of spatial organisation. These are easily understood and have, indeed, become part of the Dutch language. However, Dutch planning doctrine also incorporates notions of how the state operates, the relations of various levels of government, the rights and obligations of citizens, and so forth. They are more difficult to visualise, but no less important for that.

3. The analogy with paradigms

By generating consensus, planning doctrine offers the same opportunities for progress as the paradigm provides in science. Plan-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ning subjects with mature doctrines pursue planning as a 'normal' activity. This means that an arena of discourse exists in which problems, solutions and their consequences are analysed. As a result, planning is cumulative and progressive. This may account for such successes as Dutch planning has. The reverse is also true: absence of planning doctrine may be a reason for planning failure.

The combination of its consensus-building and 'policy framing' roles suggests that planning doctrine also performs an important social function. It is one of what Giddens describes as 'structuring modalities': devices providing frameworks for conveying meaning. Meaning is further articulated in plans, policies, programs and projects. They, too, are structuring modalities, albeit on a more concrete level. Ultimately, all modalities bear fruit in social interaction around concrete decisions. This is what Giddens calls 'structuration': actions transforming social structures while they are constrained by them at the same time. (For a discussion of Giddens see Hajer, 1989)

So planning doctrine is an interpretative schema. By its adoption it is institutionalised, and as the 'policy frame' for the planning area's future spatial organisation the doctrine expresses the community's environmental values.

This gives rise to questions concerning change, planning doctrines that have lasted and which have been successful have at times displayed significant changes. At the same time we are saying that these are the same doctrines throughout their duration. How do we account for this paradox?

Once more Alexander and Faludi invoke the analogy between planning doctrine and paradigms. Lakatos (to whom Zonneveld has also been shown to refer) makes a distinction for paradigms (which he calls: 'scientific research programmes') between the 'hard core' and its 'protective belt'. He highlights the 'negative' and 'positive heuristic' used to frame research. By a negative heuristic, the 'hard core' of a research programme is not subject to refutation. The 'positive heuristic' encourages development of a 'protective belt' of theories, models and observations which elaborate the core; these are subject to change.

In planning doctrine, the same distinction exists. The planning concepts may be amended or replaced throughout the lifespan of the planning doctrine, but the doctrine itself, with its mobilising metaphor at its 'hard core', is only abandoned or replaced in a different kind of discourse, one more essentially political and value-oriented.

Also, like doctrines, scientific paradigms must be continuous for a given scientific community over a specified period of time. Yet, together with 'normal' paradigmatic science, the scientific revolutions which entail paradigm change are an intrinsic and central feature of this model of knowledge-related activity. Likewise, change in planning doctrine is the expected reciprocal of 'normal' planning. Change occurs in situations where there is no agreed-upon planning doctrine, or where an existing one is in the process of dissolution, and no new one has yet superseded it. Additionally, there can be competition between doctrines, usually

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

the current one and a new rival. With an umbrella term, these disputes will be called 'doctrinal discourse'.

Doctrinal discourse is exceptional and occurs as, with the emergence of competing planning concepts and principles of spatial organisation for the given area (using another term culled from the literature on scientific methodology), 'anomalies' emerge. Once this happens, how does doctrinal discourse take place? How is it resolved? in particular (since we are talking about planning): can such choices be rational?

Philosophers of science have been much exercised by whether interparadigmatic discourse can take place at all, given that a paradigm is defined as an all-encompassing conceptual scheme. Two aspects of this question are: language or method, and incommensurability. However, neither represents an absolute barrier, in fact, negotiation and bargaining occur over the meaning of terms, and agreement can emerge from initially incompatible positions, in science as much as in planning.

What are the criteria for rational choice between competing doctrines? Two approaches are possible. The first applies the standards of a particular ideology. The choice is not debatable in principle, because it is based on the premise that the evaluator's ideology is correct. Anyone who disagrees can do so only on the basis of disputing the ideological premise.

The alternative is to apply criteria of critical rationality. This may mean invoking basic procedural or allocational value criteria, such as Habermas' 'universalization principle' underlying his interpretation of critical rationality, or Rawls' fair allocation principle. So doctrinal discourse does, can, and must take place.

4. what doctrine does for you

Alexander and Faludi also address the uses of doctrine. Their first point is that planning doctrine, by definition, is a conceptual schema. As such it forms part of social structure. Within the constraints of such a frame, everything can be more abstract and flexible.

This is how planning doctrine enables 'normal' planning. 'Normal' planning involves primarily professional, administrative, and bureaucratic actors. Within the context of agreed-upon values and a generally imaged principle of spatial organisation, professional-bureaucratic debate and political discourse can produce a succession of planning responses. Another contribution of planning doctrine is to reduce the burden of plan-making. Lastly, doctrine can also fill the gap left by plans which have become obsolete.

5. 'open' planning doctrine

Alexander and Faludi end by asking whether there can be 'open' planning doctrine. (See also Faludi, 1989) This relates to the issue raised before of how to deal with the material and the formal object of planning. The formal object of planning are the interventions which the planning authority can make. Their effect on the material object is uncertain, due amongst other things to the mixed public-private nature of environmental production. One

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

response is the wish to Keep things open, hence 'open' planning doctrine.

Now, in pursuing similarities between planning doctrines and paradigms, a major aspect of their common role has become apparent: they provide a constraining framework that enables the pursuit of 'normal' planning and science. This is the function of the planning doctrine's metaphorical core: its 'negative heuristic' must limit the exploration of options. To the extent that a planning doctrine is 'open' and unconstraining, its 'negative heuristic' will fail. To this extent, doctrine cannot be open.

However, there is a sense in which planning doctrines (again, like scientific paradigms) can be more or less open. This sense refers to the positive heuristic: the generative capabilities of the doctrine's core metaphor and its capacity to include a broad and changing array of the planning concepts. A more open planning doctrine, in this sense, will be more successful than a more closed one. It will be more adaptive to changing circumstances through replacement of some planning concepts with others, thereby surviving over a longer period of time.

What, then, should we look for in terms of 'open' planning doctrine? The critical questions are: What is the scope of the planning doctrine's basic metaphoric core? Does it allow for the generation or absorption of diverse planning concepts? How fertile is a planning doctrine in eliciting elaboration of planning concepts, policies, plans, and projects which are responsive to specific and different problems and decision situations? I believe that answers to such questions can be found. However, they require new techniques and approaches to plan-making. This is an area in need of attention, conclusion

Zonneveld and the team engaged in research on Dutch strategic planning are not the only ones in the Netherlands to grapple with communication and consensus building in planning in the vein of Kuhn and Lakatos. Mastop (1987, 1st edition 1987) also talks about schools of thought in planning. De Ruijter (1987) reconstructs a programme of the Netherlands Institute for Housing and Planning comparable to Lakatos' research programme, with positive and negative heuristics and all, and he relates this programme to the movement for 'good housing' and 'good planning' of the early decades of this century. Hajer (1983) identifies 'discourse coalitions' and strategies for their formation. Van der Valk (1989) demonstrates that Dutch professionals of the late nineteenth century rallied around a programme of 'systematic town extension'. Edwards (1990) and Boelens (1990) discuss Habermas' theory of communicative action in relation to environmental planning. None of them relate to the making of environmental plans in quite the same way as Zonneveld and our team concerned with planning doctrine do, which is why they are not discussed in any detail. Be this as it may, the foundations exist for a broad understanding of communication and consensus-building as essential aspects of the co-production of the environment.

References

Alexander, E.R., Faludi, A. (1990) 'Planning doctrine: Its uses

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

and applications', Working Papers of the Institute of Planning and Demography, No. 120, University of Amsterdam.

Boelens, L. (1990) Stedebouw en planologie - een onvoltooid project: Naar een communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerp praktijk. Delftse Universitaire Pers, Delft.

Bos, C.A., Buit, J., Dobben, K., Jannette Walen, D. c.s. (1988) successen en mislukkingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening (Planologische Studies 7), Institute of Planning and Demography, University of Amsterdam.

Bussink, F.L., Van der Hülst, E., Wortelboer, C. (1990) 'Bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden: Onderzoek naar proces en structuurkenmerken van vrijwillige samenwerking tussen overheden met betrekking tot ruimtelijk relevant beleid', verkenningen in Planologie en Demografie, Ne, SP, Institute for Planning and Demography, university of Amsterdam.

Edwards, A. (1990) Planning betwist: communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de rullverkeveling Wommels. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht.

Faludi, A. (1987) A Decision-centred View of Environmental planning, Pergamon, Oxford.

Faludi, A. (1989) 'Perspectives on planning doctrine', in: Keeping the Netherlands in shape <Special .Issued: The Built Environment, ed. A.Faludi, XI, 57-64.

Faludi, A. (Ed.) (1991) Fifty Years of Dutch National Physical Planning (special issue), Built Environment. 12.

Faludi, A. (1986) 'Flexibility in US zoning: A European perspective', Environment and Planning B: Planning and Design. 14, 265-278.

Faludi, A., Mastop, J.M. (1988) 'Expert systemen vanuit het besluitvormingsperspectief op (ruimtelijke) planning', in: informatica en ondersteuning van ruimtelijke besluitvorming: Informatik en kennis verwerkte systemen foekl in de ruimtelijke planning en besluitvorming (Bouwstenen III, ed. G.G. van der Meulen, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Eindhoven, no. 11, 185-190.

Friend, J., Hicklin, A. (1987) Planning „under Pressure; The Strategic choice Approach, Pergamon, **oxford**.

Hajer, M.A. (1989) City Politics: Hegemonic Projects and Discourses, Avebury (Gower Publishing Company Ltd), Aldershot, Brook field USA, Hong Kong, Singapore, Sydney.

Heiden, N. van der (1989) 'The quest for open space and the origin of Dutch strategic planning', Built Environment,. 15. 28-39.

Kozlowski, J. (1986) Threshold Approach in Urban, Regional and Environmental Planning: Theory & Practice, University of Queensland Press, st. **Lucia**, London, New York.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- Mastop, J.M. (1987, le uitg. 1984) Besluitvorming, handelen en normeren: Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk (Planologische Studies 4). Institute of Planning and Demography, university of Amsterdam.
- Mastop, J.M. (1991) 'Over plan, beleid en de vrijstellingsroute', in: 25 jaar WHO, Jubileumtaave ter gelegenheid van 25 jaar Wet 9P de Ruimteplanning in Nederland. eds. P.J.J. van Buuren et al., Kluwer, Deventer, 83-97.
- McLoughlin, J.B. (1969) urban and Regional Planning - A system Approach, Faber and Faber, London.
- Needham, B. (1988) 'Continuity and change in Dutch planning theory', The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research, 1, 5-22.
- Needham, B. (1989) 'Strategic planning and the shape of the Netherlands through foreign eyes: But do appearances deceive?', Built Environment, 15, 11-16.
- Ruijter, P.de (1987) Voor volkshulsvesting en stedenbouw: Voorgeschiedenis, oprichting en programma van het Nederlands Instituut voor Volkshulsvesting en Stedenbouw 1850-1940. Uitgeverij Matrijs, Utrecht.
- Thomas, H.D., Minett, J.M., Hopkins, S., Hamnett, S.L., Faludi, A., Barrali, D." (1983) Flexibility and Commitment in Planning. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London.
- Valk, A.J. van der (1989) Amsterdam in aanleg: Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900 (Planologische Studies 81, Institute of Planning and Demography, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Wallagh, G. (1990) 'Naar een nieuwe tijd: Strategische ruimtelijke planning in Amsterdam en omgeving, 1955-1969', Working Papers of the Institute of Planning and Demography, No. 126, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Zonneveld, w. (1991) Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen (Planologische Studies No. 9A). Institute of Planning and Demography, University of Amsterdam, Amsterdam.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

i

PONENTE: Javier de Mesones

Presidente de la International Society of City and Regional Planne.

EXPERIENCIAS EN "PLANEAMIENTO TERRITORIAL" - "REGIONAL PLANNING" - "URBANISME"

Unas consideraciones iniciales

¿Qué es Planeamiento Territorial? ¿Qué es "Regional Planning"? ¿Qué diferencias hay con el "Urbanismo"?

Para los profesionales anglosajones la dicotomía: "city-region" aparece con una cierta claridad, aunque de esta misma claridad puedan surgir problemas generados por dicha diferenciación .

Para los profesionales latinos ya no está tan claro. La palabra "urbanismo" aparentemente no refleja una diferenciación de ámbitos, lo que, si bien en principio parece un problema, puede resultar a la postre una ventaja. Veamos.

Algo que me parece significativo es el nombre oficial de la Asociación Internacional que represento. Esta Asociación, que reúne hoy a más de medio millar de profesionales a título personal o institucional de 52 países, tiene su denominación legal en holandés con tres traducciones al alemán, inglés y francés, como lenguas oficiales, traducciones que han sido propuestas, discutidas y aprobadas en asamblea por miembros altamente representativos de la profesión y procedentes de los países más característicos de cada uno de los cuatro idiomas.

La denominación de la Asociación en los .tres idiomas anglosajones es prácticamente la misma, con las lógicas variaciones de cada lengua:

INTERNATIONALE VERENIGING VAN STEDEBOUWKUNDIGEN
INTERNATIONALE GESELLSCHAFT DER STADT- UND REGIONALPLANER
INTERNATIONAL SOCIETY OF CITY AND REGIONAL PLANNERS

Por el contrario, la traducción al francés utiliza otra expresión:

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES URBANISTES

En consecuencia, debería interpretarse que los profesionales de lengua francesa que, como buenos franceses son unos enamorados de su lengua, consideran la palabra "urbanista" como fiel traducción de la expresión "planificador de ciudades y regiones".

Quizá, para comprender mejor la expresión francesa, que parece una simplificación contradictoria o, cuando menos, parcial del título legal, sea necesario regresar a la "lingua mater".

La palabra latina "**urbs**" significa tanto "**ciudad**", como "**los habitantes** de una ciudad", pero, además, significa por autonomasia "**Roma**". Por ello la acción de "romanizar" se convertía para los romanos en "urbanizar". Y, evidentemente, no se romanizaban solo las ciudades, sino, más bien, se romanizaban las regiones, aquellas que más tarde darían origen a nuestras nacionalidades.

Por otra parte "**civitas**", origen del vocablo "**ciudad**", no se traduce exclusivamente por dicha palabra, sino que, además y casi preferentemente, se debe entender como "**estado**".

Se ve que, tanto la expresión "**urbanizar**" tiene filológicamente un concepto "**regional**", como la palabra "**ciudad**", por su parte, tiene en sus raíces una significación "**estatal**".

Después de estas consideraciones ya no parece tan sectorial la traducción francesa, sino realmente muy lograda y comprensiva de ambos conceptos anglosajones: "city" y "región". ,

Y es que, ciertamente, no se planifica (desde nuestro sentido) exclusivamente para los ríos, los árboles o las mariposas, sino para los **seres humanos** que, eso sí, necesitan imprescindiblemente para pervivir, el **conservar en perfecto estado los ríos, los árboles y las mariposas.**

Por todo esto creo que, mientras en los idiomas anglosajones la dicotomía "ciudad - territorio" es razonable, en los latinos, por el contrario, no es buena y solamente aparece en nuestro léxico por una clara influencia cultural de origen económico, y por una falta de profundización en las raíces de nuestras propias lenguas.

No creo posible planificar la "ciudad" sin tener en cuenta el "territorio", ni me parece lógico planificar el "territorio" sin pensar en el conjunto de los seres humanos expresados por la palabra "urbs".

Más concretamente hablando, aunque lógicamente existen diversos niveles de precisión y de temática en función de la escala del ámbito del plan, un planeamiento debe contemplar la "urbs" y la "civitas", la "city" y la "región", la **ciudad** y el **territorio**, sin prioridades ni exclusiones, debe ser un **planeamiento integral** o, permitidme decirlo así, volviendo a las raíces culturales de los idiomas latinos, **yo creo en un planeamiento urbanístico.**

Por todo lo dicho anteriormente, la denominación aplicada a la Ley de 12 de mayo de 1956 -"Régimen del Suelo y Ordenación Urbana"- me parece muy acertada (siempre que no se interprete "urbana" en el sentido restringido de "ciudad") y resulta en consecuencia muy lógico' que en su tipología de planeamientos apareciera desde el Plan Nacional al Parcial pasando por los denominados Provincial y Municipal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En aquellos tiempos el concepto "región" presentaba más un carácter administrativo que geográfico y, en consecuencia con la época, su uso estaba punto menos que proscrito. Sin embargo aparece la expresión "territorio", cuando, por ejemplo -todo un resumen de lo dicho- se dice en la Exposición de Motivos: "ordenar **urbanísticamente...** el **territorio** de **provincias, comarcas y municipios**".

En aplicación temprana y tardía de esta Ley de 1956 vamos a tomar dos planeamientos: Uno de 1960, Comarcal -"que encaja mejor entre los planes provinciales que entre los comarcales, propiamente dichos", como afirmaba el propio Bidagor en la introducción que hizo a su edición en 1961- y otro de 1972, de carácter netamente Provincial, aunque inconcluso.

En la Ley de 1975, en cuya denominación sigue apareciendo el concepto "urbanismo", aparece un nuevo tipo de plan, que sustituye al provincial; el llamado "Director Territorial de Coordinación" (PDTC).

En aplicación de este tipo legal de planeamiento se comenzaron algunos planes que abarcaban grandes regiones -otra vez privaba el concepto administrativo- pero ninguno llegó a substanciarse, es de suponer que debido a estar promovidos por una Administración Central que aún estaba en competencia con unos sentimientos cada vez más marcadamente autonómicos. Por esta razón no me consta un ejemplo de PDTC útil a los efectos de la experiencia que se trata de exponer.

En los años ochenta, una vez afectada la transferencia de las competencias urbanísticas centrales, aparecen diversas leyes de carácter autonómico relativas a la ordenación del territorio. En ellas es una expresión bastante común denominar "Directrices" a los planeamientos que afectan ámbitos supra-municipales, ya sean comarcales, provinciales o regionales.

Como ejemplo para esta exposición de experiencias, se tomarán unas "Directrices Regionales" de fecha 1990, en un grado de Avance muy desarrollado.

Los tres ejemplos citados parecen ser una buena caracterización de los últimos treinta años ya que representan tres fases casi equidistantes en el tiempo: 1960 - 1972 - 1990.

1960.- PLAN DE LA COMARCA CENTRAL DE ASTURIAS.

Este plan comarcal del que, como se comentaba anteriormente, se dijo que "encaja(ba) mejor entre los planes provinciales", tenía como ámbito los dieciséis municipios, o concejos, centrales de Asturias, con una superficie superior a los 2.000 Km² y una población (en su día) del orden del medio millón de habitantes.

Ciertamente representó un esfuerzo considerable para su época y la sola relación de la diez profesiones que intervinieron en el trabajo dan una idea de la intención de planificación integral que tuvo en su día este trabajo:

Abogados.

Arquitectos Urbanistas.

Estadísticos.

Ingenieros Agrónomos.
 de Caminos.
 Industriales.
 de Minas.
 de Montes.

* Médicos, y

* Veterinarios.

Aunque la relación es significativa inmediatamente se echa en falta, entre otros, a los geógrafos, sociólogos, economistas, historiadores, etc".

Voy a entresacar del documento de Ordenación de ese plan algunas frases representativas de sus criterios generales.

En el capítulo dedicado al "Desarrollo Agropecuario", entre otras expresiones, aparece:

Necesidad de localizar las nuevas industrias en terrenos del menor rendimiento agrícola posible y, sobre todo, agrupadas para que el perjuicio a la agricultura y ganadería fuera el menor posible.

En "Aplicación sobre suelo" se lee:

Terrenos con inclinaciones inferiores al 5 e incluso al 10 por 100, parece justificado comenzar por encontrar estas posibilidades, que serán las que, en definitiva, manden sobre el futuro desarrollo de los núcleos urbanos y zonas industriales.

En "Ordenación Urbanística" se dice:

Palabras descentralización y gigantismo, esta comarca, con sus innumerables defectos parciales, aparece como un extraño equilibrio, que debe conservarse con el máximo cuidado.

En "Población" aparece:

Dado que los índices de crecimiento vegetativo no coinciden con los aumentos de población previstos, es necesario que se produzcan emigraciones hacia las zonas de mayor demanda.

Y, como último ejemplo, en "Posibilidades de Desarrollo de actividades paralelas a la ordenación" se lee:

Coincidiendo estas zonas agrícolas con las más idóneas para el establecimiento de zonas industriales, se reservan para estos usos aquellas que, presentando las mejores condiciones desde el punto de vista industrial, causen los mínimos perjuicios a las primeras.

Esta selección de frases significativas puede interpretarse de la siguiente forma:

Si bien se propone la situación de áreas industriales con cuidado para no perjudicar la agricultura y la ganadería, se expresa que el daño sea "el menor posible", algo lógico pero que, semánticamente representa una posibilidad para la industria.

Se seleccionan las áreas de ampliación urbana, en función de su pendiente principalmente.

Ciertamente se está en contra de la centralización y del gigantismo, posición muy valiosa al comienzo de los años sesenta.

El incremento de la población, por el contrario, se calcula mayormente en función de las necesidades del desarrollo industrial, no de los umbrales de los recursos naturales.

Cabe un comentario muy similar al realizado en el número 1, reforzando lo ya dicho, pues en este caso se reitera el concepto visto, no ya desde el punto de vista industrial, sino, lo que es más expresivo, desde el punto de vista rural.

En consecuencia puede concluirse que un planeamiento de carácter provincial de los años sesenta adolecía de los siguientes aspectos, por citar solamente los negativos, ya que mucho me temo que los positivos, que también había, no eran generalizables a todos los planes de dicha década:

Se aceptaba que el elemento rector para la ordenación es la propuesta de desarrollo industrial, primando ésta sobre las características del medio y supeditándole hasta los incrementos poblacionales.

La protección del territorio se planteaba más como elemento limitante del crecimiento urbano, o por razones exclusivamente paisajísticas, que como algo imprescindible para la vida humana, aspecto del que no aparece aún una toma clara de conciencia.

En resumen: **LA ORDENACION CONSISTIA EN SELECCIONAR LOS LUGARES EN DONDE SITUAR LOS CRECIMIENTOS INDUSTRIALES IMPUESTOS Y LOS CONSECUENTES CRECIMIENTOS RESIDENCIALES, CUIDANDO, EN TODO CASO, QUE ESTOS SE UBICARAN HACIENDO EL MENOR PERJUICIO POSIBLE.**

Por desgracia la preocupación por este cuidado, ni aparecía en todos los planes, ni, lo que es más descorazonador, se respetaba siempre, cuando existía, al instrumentar o gestionar el plan.

1972.- PLAN PROVINCIAL DE VALLADOLID.

Este plan, tal como expresa su denominación, abarca toda la provincia de Valladolid con 233 municipios; tenía un ámbito de unos 8.200 Km² y contaba con una población (a su fecha) algo superior a los 410.000 habitantes.

En su realización intervinieron:

- * Abogados.
- * Arquitectos Urbanistas
- * Economistas.
- * Estadísticos.
- * Ingenieros Agrónomos.
de Caminos.
Industriales.
- * Matemáticos, y
- * Sociólogos.

A lá luz de nuestra experiencia actual, también se detecta la falta en el equipo de especialidades significativas, aunque aparecen los economistas y los sociólogos.

Si en los años sesenta, un plan que se preciara debía contar con una información abundante, no siempre bien aprovechada, en los años setenta se aprecia la preponderancia de las ciencias sociales, tales como la Economía, la Sociología, y la primera aparición de los Modelos (sacrosanta palabra!) ya fueran matemáticos, geométricos o, incluso, verbales.

Vamos a entresacar de los índices de los dos primeros documentos realizados: COMARCALIZACION y ESTRUCTURA, los temas más característicos, así como algunas expresiones del texto más significativas.

En los índices citados aparecen epígrafes tales como:

EL PERFIL SOCIOECONOMICO DEL AREA.
EL PERFIL POBLACIONAL DEL AREA.
PROYECCIONES DEL PRODUCTO BRUTO PROVINCIAL POR HABITANTE.
LOS CAMBIOS ECONOMICOS.
LOS CAMBIOS POBLACIONALES.
US COMARCAS SOCIOECONOMICAS EXISTENTES Y LOS CENTROS COMARCALES.
OBTENCION DE LA COMARCALIZACION ACTUAL.
TRATAHIENTO Y ANALISIS DE LA ENCUESTA DE EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS.
LA ESTRUCTURA ESPACIAL DESEABLE.
LAS COMARCAS SOCIOECONOMICAS DESEABLES: SUS CENTROS JERARQUIZADOS.
EL REAJUSTE DE LA RED DE INTERCONEXIONES.
EL PROGRAMA DE NECESIDADES INDUCIDO POR LA ESTRUCTURA PROPUESTA: LOS STANDARS APLICABLES; LAS NECESIDADES.
DATOS BASICOS PARA LOS PLANEAMIENTOS COMARCALES.
LA CARACTERIZACION SOCIOECONOMICA.
LA DISTRIBUCION COMARCAL DE LA POBLACION.
LA DISTRIBUCION COMARCARL DE LA POBLACION ACTIVA.

La paralización del trabajo -aún no interesaban los planes tanto como instrumento de ordenación y menos aún de protección, sino más bien como ayuda para obtener créditos y subvenciones al desarrollo- permite solo una visión parcial

del planteamiento. No obstante destaca, como anteriormente se resaltó, un intenso protagonismo de la economía y, aunque en menor escala, de la sociología, junto con la importancia concedida a las infraestructuras de transportes y a las instalaciones de equipamientos y servicios.

Es cierto que la aparición de un tercer y de un cuarto tomo haría suponer un estudio más profundo de la realidad territorial y medio-ambiental, necesaria para el encaje físico de las previsiones básicas, pero no podemos hacernos muchas ilusiones, puesto que, en todo caso, dicho estudio, como en el plan anteriormente criticado', serviría para situar los crecimientos "con el menor perjuicio posible".

Entre las expresiones más características se seleccionan las siguientes:

...Con estos indicadores quedaba configurado un halagüeño porvenir a quince años vista, dándose en el Area de Estudio un ritmo de crecimiento económico superior al del promedio nacional...

...No se desea llegar en el año horizonte a un espacio anémico y desmembrado alrededor de un hipertrofiado centro...

...A su vez este refuerzo urbano ha de provenir forzosamente de un refuerzo económico, o lo que es igual, tendremos ciudades de tamaño suficiente para la malla que deseamos establecer si en ellas se crea o fomenta un indispensable soporte económico...

...El programa surge 'directamente de la aplicación de standards de equipamientos y servicios científicamente reconocidos y probados a las estimaciones poblacionales...

Estos párrafos refuerzan aún más la impresión deducida de la simple lectura de los índices: Se consideraba "halagüeño" un provenir cuando su ritmo de crecimiento económico resultaba ser superior al del promedio nacional.

También en este caso, por suerte, se trataba de evitar el gigantismo de la capital en un entorno depauperado.

Se trataba de favorecer los crecimientos de los polos-no-capital mediante el fomento del soporte económico.

Se cuidaban los niveles de equipamiento y de servicios a la población, mediante la aprobación y aplicación de índices especialmente estudiados.

En este plan, repito que a falta de la mitad del trabajo, se aprecia con respecto al planeamiento de 1960, la continuidad de una recogida de información, aunque más pragmática, no siempre totalmente aprovechada. Así mismo, como es característico al principio de los años setenta, se aprecia la pujante aparición de los modelos socio-económicos y la importancia de los equipamientos y servicios. No habría nada que objetar, si, como en el caso anterior, aunque con menor virulencia, no se planteara como razón y motivo del crecimiento físico la previsión de un desarrollo económico todo ello sin contar con la real capacidad de soporte del medio físico.

Sin embargo, también debe reconocerse el esfuerzo, sobre los logros del plan de 1960, de un mayor científicismo que evita, en parte, las decisiones intuitivas o puramente voluntaristas.

En resumen: LA ORDENACION ESTUDIA CON MAS RIGOR LOS CRECIMIENTOS ECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS, PROCEDE A SU DISTRIBUCION EQUILIBRADA Y LES DOTA DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. NO APARECE EL CONCEPTO DE ANALISIS DEL TERRITORIO COMO BASE AL DIMENSIONAMIENTO Y UBICACION DEL DESARROLLO.

1990.- DIRECTRICES REGIONALES DE CANTABRIA.

Como en el caso anterior, de la propia denominación del plan se deduce que su ámbito incluye la totalidad de la región compuesta por 102 municipios, con una superficie de unos 5.300 Km³ y una población de unos 515.000 habitantes.

El número de titulados especialistas que han intervenido en este planeamiento asciende a cerca de 50. Las profesiones representadas se puede decir que cubren todo el espectro deseable.

Se conservan las profesiones intervinientes en los anteriores planes y aparecen otras cubriendo las deficiencias denotadas como pueden ser, por orden alfabético, las siguientes :

- * Biología.
- * Ciencias Políticas.
- * Conservador de Monumentos y Sitios.
- * Diseño Computerizado.
- * Ecología humana."
- * Geología.
- * Geografía.
- * Historia (Filosofía y Letras)
- * Informática.
- * Militar (Defensa).

Algo que resulta característico de este plan, que pretende ser un planeamiento integral, es la división de su amplia temática en doce sectores evidentemente coordinados entre si, pero individualizados a efectos de una exposición más metódica.

Los sectores, por orden alfabético son:

- 01 - DEFENSA.
- 02 -DEMOGRAFIA.
- 03 - DERECHO.
- 04 - ECONOMIA.
- 05 - EQUIPAMIENTO.
- 06: - INFRAESTRUCTURA.
- 07 - PATRIMONIO CULTURAL.

- 08 - PLANEAMIENTO .(FISICO)
- 09 - SOCIOLOGIA.
- 10 - TERRITORIO (MEDIO FISICO).
- 11 - VIVIENDA.
- 12 - SINTEISIS de DIRECTRICES.

La mera existencia de sectores como PATRIMONIO o MEDIO FISICO, expresan la importancia que adquieren los aspectos relativos a la protección y conservación del patrimonio cultural y natural.

Así, por ejemplo, en el Índice del Sector 07: PATRIMONIO incluye, entre otros, los titulares siguientes:

- INVENTARIO DEL PATRIMONIO
- DIAGNOSTICO: ESTADO IMPORTANCIA, VALORACION Y PROTECCION.
- DIRECTRICES, CRITERIOS, POLITICAS, NORMATIVA, PROGRAMAS e INFRAESTRUCTURA OPERATIVA.

Por fin un planeamiento territorial adopta una postura relativa de patrimonio y la expresa con frases como las siguientes:

...El territorio es un libro donde se puede leer y en el que cada generación puede reconocer sus propias raíces...

...No debe interpretarse este "mantener" como un concepto museístico, anquilosante, sino como un método de planificación del territorio. Dentro de esta línea la conservación constituye un criterio para seleccionar los exponentes de una cultura, para defenderlos y para garantizar que esa expresión formal de vivencia, tradiciones, modos e historia de cada pueblo sea respetada y trasladada al futuro para base y apoyo de nuevas generaciones...

...La acción no puede ser únicamente conservadora-restauradora. Es necesario rehabilitar porque ello significa reasumir la vida...

Es tan clara la postura que expresa los planificadores que pienso que no se requiere comentario alguno.

Del Índice del SECTOR 08: PLANEAMIENTO FISICO, se entresacan los epígrafes más característicos:

- CAPACIDAD DEL PLANEAMIENTO VIGENTE.
- ANALISIS DE LA NORMATIVA DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LOS DIFERENTES PLANES MUNICIPALES.
- CONFLICTOS ENTRE PLANEAMIENTO VIGENTE Y EVALUACION DEL TERRITORIO.
- ESTRUCTURA Y COMARCALIZACION.
- ZONAS HOMOGENEAS.
- ASENTAMIENTOS Y EQUIPAMIENTO.
- ESCENARIOS.
- DIRECTRICES SECTORIALES.

Aquí aparece un exquisito cuidado de las condiciones del Medio Físico, expuesto de la siguiente forma:

...El planeamiento, a través del modelo territorial, deberá lograr:
a-) una distribución racional de las actividades de acuerdo con las capacidades potenciales y con las vocaciones específicas del territorio; b-) un equilibrio complementario e interactivo entre la salvaguarda del patrimonio natural y cultural y el desarrollo de la región y c-) la definición de un programa de acciones a corto, medio y largo plazo que facilite la gestión y la eficacia del instrumento con vistas al futuro, pero con sus raíces en la identidad del pasado, sin comprometer, por ello; la dinámica de desarrollo...

Como en el caso anterior, el propio párrafo transcrito se expresa de forma clara.

Por su parte el Índice del Sector 10: TERRITORIO, incluye, entre otros titulares, los siguientes:

- TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES.
- AFECCIONES DEL SUELO.
- DEGRADACIONES Y AMENAZAS.
- GRANDES UNIDADES ESTRUCTURALES DEL MEDIO FISICO.
- UNIDADES DE SINTESIS.
- EVALUACION DEL TERRITORIO.
- DETERMINACION DE ACTIVIDADES ACTUALES Y POTENCIALES.
- CAPACIDAD DE ACOGIDA.
- CONFLICTOS ACTUALES ENTRE EL PLANEAMIENTO VIGENTE Y LOS ESTUDIOS TERRITORIALES.
- DIRECTRICES Y MEDIDAS.

Aquí aparece por vez primera un estudio de las **características** del Medio Físico, en orden a su **valoración** y a la obtención de la **CAPACIDAD de acogida** del territorio, como base para la determinación del **desarrollo soportable** con respecto a los **umbrales de los recursos naturales**.

Todo ello se expresa en el párrafo que se transcribe a continuación:

...El modelo territorial garantizará: a-) el uso racional de los recursos naturales, b-) la conservación activa de los valores ecológicos, paisajísticos, productivo y científico culturales del territorio, c-) la mejora y recuperación de los elementos degradados, y d-) la puesta en valor de los recursos naturales ociosos o poco aprovechados.

En resumen: LA ORDENACION YA NO SE LIMITA A BUSCAR EL MEJOR SITIO PARA SITUAR EL DESARROLLO, SINO QUE, POR EL CONTRARIO, **BUSCA EN LAS PROPIAS CARACTERISTICAS Y CONDICIONES DEL MEDIO FISICO LA TASA DE DESARROLLO SOPORTABLE Y LA DISTRIBUYE EN FUNCION DE AQUELLAS**. TODO ELLO SIN DEJAR DE LADO LAS OTRAS DETERMINACIONES ANTERIORES RELATIVAS AL EQUILIBRIO, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS Y CON EL MAXIMO RESPETO AL PATRIMONIO.

A MODO DE CONCLUSION

Alguien podría argumentar que, al fin y al cabo, no son tan diferentes los tres planes expuestos. Lo malo de esta postura es que podría parecer cierta a quien no valore en su justo término la importancia de detalles, sí, pero, detalles transcendentales. Detalles tan de vida o muerte como respirar oxígeno o anhídrido carbónico o bien llover agua o ácido sulfúrico.

Es cierto que en los tres planes se estudia el Medio Físico con mayor o menor profundidad.

Es cierto que en todos se atiende a la vivienda, al equipamiento y a los servicios. También lo es que en todos hay un criterio de equilibrio y de estructuración razonable.

Pero hay una diferencia sustancial entre ellos: Mientras que los dos primeros estudian el territorio para encontrar el mejor sitio en donde para situar el desarrollo, el tercero lo estudia, y lo estudia en profundidad, **no para situar el desarrollo sino para calcular su dimensión, primero, y situarlo después.**

Tengo gran miedo de que igual que existieron "modas" en los años sesenta y setenta, se pueda pensar que este nuevo y definitivo avance constituye la moda de los ochenta y los noventa.

He tratado de expresar a lo largo de esta intervención que las "modas" que fueron apareciendo siempre fueron buenas, aunque incompletas, pues fueron perfeccionando el planeamiento y situándolo en cotas sucesivas que ya no se pudo rebajar.

Ahora también es, si se quiere, una novedad, pero no una moda. AHORA ES LA FORMA DE OPERAR EL PLANEAMIENTO EN EL CAMPO MAS CIENTIFICO. AHORA NOS ESTAMOS JUGANDO EL FUTURO. AHORA SE TRATA DE LA VIDA DE NUESTROS HIJOS!

Voy a concluir con la expresión actualmente más famosa que condensa en dos palabras todo el contenido de esta intervención **SUSTAINABLE DEVELOPMENT**: -DESARROLLO SI, PERO DESARROLLO "SOSTENIBLE"-.

O, en una mejor traducción, **DESARROLLO ECOSISTEMICO.**

JAVIER DE MESONES
PRESIDENTE DE LA
INTERNATIONAL SOCIETY OF CITY AND REGIONAL PLANNER
MADRID - MAYO 1991

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

25/10 '90 13:31 @5537811

MOPU SGMA

0 002

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Barcelona, 25, 26 y 27 de junio de 1990

AREA TEMATICAS

I. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

TEMA DE LA PONENCIAS

1.2. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LAS CONCENTRACIONES URBANAS.

AUTOR*

MARIA JESUS RODRIGUEZ DE SANCHO. GABINETE TECNICO DE LA SECRETARIA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (MOM) .

I N D I C E

0. RESUMEN.
1. INTRODUCCION.
2. CRISIS DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.
3. NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL MEDIO URBANO.
4. LAS CAUSAS DE LA DEGRADACION URBANA.
5. ELEMENTOS PARA LA ADOPCION DE SOLUCIONES.
5. EL LIBRO VERDE DEL MEDIO AMBIENTE URBANO.
7. OTRAS INICIATIVAS INTERNACIONALES.
8. FUENTES Y BIBLIOGRAFIA BASICA.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

O. RESUMEN

En esta ponencia se trata de identificar los principales problemas ambientales en las concentraciones urbanas, analizar sus posibles causas y hacer una aproximación a la búsqueda de soluciones.

Partiendo del hecho urbano como fenómeno creciente de nuestro tiempo, se presenta la ciudad como base del desarrollo actual y se plantea la búsqueda de soluciones a la crisis del medio ambiente urbano, no sólo para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, sino para asegurar la calidad futura de la "civilización" humana.

Se enumeran los principales problemas ambientales que, en general, son fácilmente detectables sintomáticamente, si bien se carece de datos o estándares generales y comparativos.

Para tratar de ahondar en las causas subyacentes de dichos problemas, se subraya la necesidad de contemplar el "sistema urbano" como una unidad compleja e interrelacionada.

Como punto de partida para la elaboración de respuestas adecuadas a la problemática del medio ambiente urbano se señalan asimismo, una serie de elementos que es preciso considerar.

Por último se presenta la iniciativa de la Comisión de la C.E. en la elaboración del Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, como muestra de la nueva sensibilidad integradora que imprime la política medioambiental comunitaria y se citan otras iniciativas internacionales de interés.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

X.- INTRODUCCION.

Desde que la humanidad empezó a asentarse en zonas urbanas, la concentración de la población en ciudades ha mantenido su tendencia moderadamente creciente, hasta que comenzó la urbanización a gran escala iniciada hace más de un siglo.

Se estima que, a principios del próximo siglo, alrededor de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas. En Europa, actualmente, casi la mitad de la población vive en estas zonas y tal proporción tiende a aumentar.

Las ciudades, con sus zonas urbanas, son sistemas artificiales profundamente modificados por el hombre, pero al mismo tiempo parecen ser el hábitat apropiado para el desarrollo de la cultura humana, ya que, de hecho, los mayores logros científicos, socioculturales y económicos se manifiestan propiamente en los asentamientos urbanos.

Con independencia de las razones y fenómenos que condicionan el establecimiento y desarrollo de los ecosistemas urbanos, lo cierto es que hoy día más del **42%** de la población mundial vive en núcleos urbanos. Las Naciones Unidas prevén que el crecimiento urbano seguirá a un fuerte ritmo hasta el año 2.025, cuando llegará a concentrar más del 60% de la población total, con un mayor incremento en las grandes ciudades. De mantenerse las tendencias presentes, en el año 2.000 existirán 25 megápolis de más de 10 millones de habitantes, tal como indica el cuadro.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

4 .

LAS MEGAPOLIS DEL AÑO 2.000 (Millones de habitantes)

México	31.0	Calcuta	16.7	Bangkok	11.9
Sao Paulo	25.8	Yakarta	16.6	Karachi	11.8
Tokio	24.2	Seúl	14.2	Delhi	11.7
Nueva York	22.8	Los Angeles	14.2	Bogotá	11.7
Sangai	22.7	El Cairo	13.1	París	11.3
Beijing	19.9	Madras	12.9	Teherán	11.3
Rio Janeiro	19.0	Manila	12.3	Estambul	11.2
Bombay	17.1	Buenos Aires	12.1	Bagdad	11.1
				Osaka	11.1

Fuente: Conferencia Internacional sobre Población y Futuro Urbano, Roma, 1980.

Las cifras reflejadas justifican por si mismas la atención que debe prestarse a la gestión del medio ambiente urbano y de la calidad de vida de sus ciudadanos, ya que existen implicaciones que van mucho más allá de la preocupación por el bienestar de la población urbana. Está en juego la calidad de la "civilización", cuyas manifestaciones más prácticas las constituyen las actividades económicas, científicas y sociales.

2.- CRISIS DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

A nivel individual es creciente, en general, el sentimiento de los ciudadanos como elementos impersonales de un sistema ajeno a ellos y con el que se sienten poco identificados.

El medio ambiente urbano resulta cada vez menos capaz de satisfacer las necesidades básicas del hombre, tanto físicas como psicológicas. Las zonas con mayor problema son

sobre todo las llamadas "zonas periféricas", pero incluso está en crisis el modelo de desarrollo del organismo "ciudad", que ya no es capaz de proporcionar soluciones a los problemas de habitabilidad que se van planteando.

La propia dinámica de la ciudad provoca un **doble impacto ambiental**. Uno de carácter **interno**, que produce la degradación del medio, tanto físico como sociocultural, y otro de carácter **externo**, incidiendo sobre el medio natural circundante, en primera instancia, y sobre otros ecosistemas alejados cada vez más interdependientes con los grandes núcleos urbanos.

3.- NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL MEDIO URBANO

Los problemas relacionados con el medio ambiente en las zonas urbanas de los países desarrollados, resultan ser muy similares de una ciudad a otra, con independencia de su ubicación en una zona septentrional o meridional, su tamaño o su nivel de urbanización. Los principales puntos comunes son:

- La **contaminación atmosférica**, provocada sobre todo por el tráfico y las fuentes de energía;
- los problemas relacionados con la gestión y eliminación de los **residuos**;
- los problemas relacionados con el tratamiento de las **aguas residuales** en algunas zonas;
- el **deterioro de la calidad de vida**:
 - por el incremento del **tráfico** y del **ruido**,
 - por la **pérdida** de espacios y edificios del **patrimonio público** de las ciudades para la construcción de las viviendas e infraestructura viaria,
 - por la **insuficiencia de espacios verdes** en las ciudades,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- por la **pérdida de recursos ecológicos** en las zonas urbanas y periurbanas,
por el **incremento de la construcción** en el suelo previamente dedicado a otros usos en las zonas urbanas y periurbanas;
- la **polarización social de las ciudades**, en las que los pobres y las capas menos privilegiadas de la sociedad se concentran en determinadas zonas y quedan excluidos de otras.

Evidentemente, existen variaciones entre las ciudades. Por ejemplo, determinadas ciudades, que han sido sometidas a la presión de una rápida urbanización, tienen dificultades para ofrecer una infraestructura adecuada por la eliminación de residuos o el tratamiento de aguas residuales. En zonas urbanas más antiguas, los problemas radican en el deterioro de las infraestructuras existentes o en su inadecuación.

Las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo sufren problemas ambientales similares a los que padecen las •urbes de los países desarrollados, pero además tienen que soportar la pesada carga de un medio humano superdegradado en los llamados cinturones periféricos de pobreza, que crecen de forma incontrolada. Quizá sean las condiciones de **suministro de agua potable** y la disponibilidad de un sistema de alcantari-llado y **tratamiento de aguas residuales** los indicadores más básicos y significativos de la calidad del medio ambiente urbano de los países en desarrollo.

Si bien la naturaleza general de la problemática ambiental de las ciudades es de todos bien conocida, es, sin embargo manifiesta, la **gran escasez de datos generales y comparativos**. Mientras que algunas ciudades disponen de datos cuantitativos válidos sobre determinados aspectos (ruido, contaminación atmosférica, volumen de residuos) , la mayoría carecen de ellos.

Asi pues, la **apreciación general** de la problemática del medio ambiente urbano es **cualitativa** y **subjetiva**, pero no por ello menos real.

4. LAS CAUSAS DE LA DEGRADACION URBANA

En general, somos más conscientes de los síntomas que de las causas de los problemas del medio ambiente. En cambio, son las causas lo que hay que abordar si se quiere mejorar de manera radical el medio ambiente e impedir la continuación de su deterioro. Además, al centrarse en problemáticas individuales es importante no perder de vista el hecho de que el "**sistema urbano**" es una **unidad compleja e interrelacionada**. En la figura 1 aparece un diagrama de algunas de las principales relaciones de causa/efecto que influyen en el desarrollo urbano y en el sistema ambiental urbano.

Finalmente hay que buscar las causas en la manera en que organizamos el trabajo, la producción, la distribución y el consumo, y en las estructuras de planificación, a menudo rígidas y anticuadas. Los problemas del medio ambiente urbano pueden atribuirse fundamentalmente a dos factores que interaccionan reforzándose mutuamente:

- La presión que ejercen sobre el medio ambiente muchas de las **actividades** que se concentran en la ciudad:

Generación y consumo de energía para actividades domésticas y para el transporte.

Actividades **industriales** y de **construcción**.

Hábitos de consumo.

- El segundo factor, no sin relación con el primero, es la **estructuración** de nuestras zonas urbanas. En las últimas décadas, la política de planificación y las prácticas de desarrollo han alterado de manera radical la organización de las ciudades, lo cual en muchos casos ha conducido a que los **usos** de la tierra **se separen** de forma exclusivamente **funcionalista**. Esta separación física que existe a menudo entre zonas no enlazadas por el transporte público, ha obligado a las poblaciones urbanas a aumentar considerablemente su movilidad, de donde provienen su dependencia de los automóviles en general y del transporte privado en particular.

Esto, a su vez, ha traído consigo el desarrollo de extensas zonas residenciales urbanas en las que por razones económicas, resulta difícil implantar servicios de transporte público. Esta reorganización espacial de nuestras ciudades tiene repercusiones sobre el medio ambiente:

efectos adversos en zonas específicas dentro de las ciudades: centros congestionados o demorados; periferias que se convierten en receptores de los usos que no se consideran deseables para la ciudad: vertederos, instalaciones industriales, viviendas sociales;

por lo general altos niveles de contaminación acústica y atmosférica, debida en parte a la movilidad a la que obliga la diferenciación espacial.

5. ELEMENTOS PARA LA ADOPCION DE SOLUCIONES

A pesar de que los problemas ambientales urbanos son muy similares, no hay un conjunto de soluciones único que pueda ser aplicado universalmente en todas las ciudades. Como punto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

10.

de partida para la elaboración de respuestas adecuadas, hay que considerar:

- El hecho de que el sistema urbano es enormemente complejo y de que existe una íntima relación entre el medio ambiente urbano y otros aspectos de la política de desarrollo urbano hace que el **nivel local** sea el más adecuado para elaborar y aplicar las políticas y programas ambientales urbanos integrados.
- Las soluciones efectivas a la problemática urbana pasan necesariamente por:
 - la **integración del aspecto ambiental en todas las políticas sectoriales;**
 - la **implicación de la comunidad local** en el desarrollo y en la aplicación de soluciones a través del fomento de la colaboración entre el gobierno municipal, el sector privado, asociaciones y población.
- Por su propia naturaleza, las zonas urbanas gozan de las ventajas que proporciona la "**economía de escala**" para resolver los problemas ambientales y evolucionar hacia un desarrollo sostenible.
- Todavía subsisten lagunas en lo que se refiere a nuestros conocimientos sobre el medio ambiente urbano y los factores que inciden en él.
Por tanto existe la necesidad de llevar a cabo una **labor de investigación** en tres áreas generales:

Recogida de **datos comparativos** en relación con los problemas ambientales urbanos.

Análisis de los factores y procesos que inciden en la problemática ambiental urbana y, en particular, en los

efectos de la actuación de las fuerzas de mercado en la calidad de vida de las ciudades.

Análisis económico que permita alcanzar una mayor comprensión en las maneras de interiorizar los costes de los daños al medio ambiente y los beneficios de la adopción de criterios de prevención a largo plazo en los mecanismos de toma de decisiones en la esfera política y en el mundo empresarial.

6. EL LIBRO VERDE DEL MEDIO AMBIENTE URBANO

Se trata de una iniciativa de la Comisión de la CE encaminada a realizar un planteamiento integrador de los problemas ambientales de las ciudades y de las soluciones necesarias.

El Libro Verde fue presentado por la Comisión en junio de 1990; ha sido objeto de una Resolución del Consejo de Ministros (enero de 1991) acogéndolo con interés e instando la continuación de la tarea en este campo y, desde entonces, se ha presentado en todos los países de la CE a través de seminarios de divulgación. El correspondiente a España se celebró en Sevilla a principios de febrero. Además han tenido lugar seminarios monográficos relacionados con las diferentes materias contenidas en el documento.

La Conferencia de Madrid sobre "El futuro europeo del Medio Ambiente Urbano" celebrada el 29 y 30 de abril constituyó la recapitulación final de todo este conjunto de actividades. Sus resultados serán analizados por la Comisión de cara a la presentación de las propuestas que considere oportunas.

El Libro interpreta que la crisis del modelo urbano actual se debe al fracaso del funcionalismo como teoría y práctica

12.

urbanística segregadora de los usos del suelo urbano, desintegradora de la ciudad como forma de habitat y discriminadora de los espacios urbanos como escenarios de convivencia social.

Para superar esta crisis propone:

- La **superación del enfoque sectorial** en la búsqueda de soluciones.
- Un nuevo enfoque de la **ciudad como espacio de convivencia cívica**, educación política, encuentro humano e integración social.
- El establecimiento de un **sistema de información** sobre el medio urbano, homologable en el tiempo y en el espacio, con indicadores útiles para la gestión ambiental.
- La **introducción de los parámetros ambientales en los planes de ordenación urbana**, superando el enfoque corrector que solo contempla estas variables a nivel de ordenanza municipal.
- la **integración en el tejido urbano de la industria y los servicios**, previa adaptación a los requerimientos ambientales, cuando ello sea posible.
- Los **espacios verdes como equilibradores del microclima urbano**, complementarios de los cursos fluviales y de las zonas de playa.
- **Políticas de ahorro energético**, que deben **incorporarse a los planes de ordenación urbana** para concretarse en programas de reducción del consumo energético como vía más eficaz de limitar la contaminación atmosférica.
- Fórmulas de restricción de la circulación para **convertir el vehículo privado en una opción** y no una necesidad.
- **La coordinación y el contraste de iniciativas** emprendidas a fin de enriquecer el abanico de propuestas de solución a escala regional, estatal y europea.

Estas sugerencias para la reflexión y el debate son una muestra más de la nueva sensibilidad medioambiental que propugna el enfoque sistémico frente al parcial y puntual de las políticas sectoriales.

7. OTRAS INICIATIVAS INTERNACIONALES

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) están llevando a cabo diferentes proyectos entre los que cabe destacar:

- Proyecto piloto sobre datos ambientales de los asentamientos urbanos.
- Programa sobre aspectos ambientales de las políticas, la planificación y la gestión de los asentamientos urbanos y rurales.

Está previsto que este programa apoye las actividades metropolitanas, inicialmente de diez a quince ciudades de Asia, Africa, América Latina y Europa del Este, contribuyendo a la movilización de recursos humanos, tecnología avanzada y recursos financieros.

8. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Conferencia de Madrid sobre "El Futuro Europeo del Medio Ambiente Urbano". Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid 29 y 30 de abril de 1991.
- Conferencia Internacional sobre Población y Futuro Urbano". Roma, 1980.
- Ecotec Research and Consulting Ltd. "Medio Ambiente y desarrollo urbano. Resumen de los coloquios de Aviñón (18-20 de diciembre de 1989) y de Bremen (24-28 de enero de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

14.

1990)" en "Medio Ambiente Urbano. Contribuciones de los Expertos". Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1991.

- Jiménez Herrero, Luis. "Medio Ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable". Iépala, Madrid 1989.
- "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano". Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1990.
- "13= Período de Sesiones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas". Harare (Zunbabwe), 29 de abril-8 de mayo de 1991.
- SJOBERG, G. "El origen y evolución de las ciudades" en "la ciudad", Scient-ific Americam, H. Blume, Madrid, 1976.
- SQUARCIALUPI, Vera. "Las zonas urbanas europeas y su entorno" en "Medio Ambiente Urbano. Contribuciones de los Expertos". Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

METODOLOGIA PARA LA REALIZACION DE PLANES DE ORDENACION DE RECURSOS NATURALES PARA LA FUTURA DECLARACION DE UN PARQUE NATURAL

Pilar Bendicho Franco y Encamación Martínez-Aecio Ollero

Informe« y Proyectos, S.A. (INYPSA). Madrid

I. INTRODUCCION

Un Parque Natural es un Espacio Natural protegido en razón de sus cualificados valores naturales.

La Ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, establece como una figura de protección el Parque Natural. En el título III de dicha Ley se define como "áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana que en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente" (Art. 13.1 - Ley 4/89).

La declaración de un Parque Natural exige una previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.) del área.

Los P.O.R.N. se configuran por Ley como instrumentos creadas para la Planificación y Ordenación de los Parques Naturales, obedeciendo a los objetivos contemplados en el artículo 4.3. de la Ley 4/89 y son los siguientes :

Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.

Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.

Señalar los regímenes de protección que procedan.

ANÁLISIS DEL MEDIO

DIAGNÓSTICO

ZONIFICACION

SISTEMA BIOFÍSICO

- Análisis Geológico
- Caracterización edafológica
- Análisis Hidrológico
- Análisis Edafológico
- Vegetación
- Fauna

DEFINICION DE PROBLEMAS

SISTEMA SOCIOECONÓMICO

- Sistema socioeconómico
- Sistema territorial
- Valores culturales
- Intervenciones previstas

INTERRELACION ENTRE ESTRATIFICACION Y POTENCIALIDADES

DEFINICION DE POTENCIALIDADES

- Usos del suelo
- Delimitación de Areas Homogéneas

DEFINICION DE UNIDADES ESPACIALES"

VALORACION DE LAS UNIDADES ESPACIALES

CAPACIDAD DE CARGA DE LAS UNIDADES ESPACIALES

NORMATIVA DE ORDENACION

- Conservación y regeneración de la Naturaleza
- Aprovechamiento forestal
- Aprovechamiento cinegético
- Actividades industriales
- Actividades recreativas y deportivas
- Retención de Infraestructura

CRITERIOS Y DIRECTRICES A

- Planeamiento Urbanístico y Territorial
- Régimen de Evaluación Ambiental
- Actuaciones Sectoriales
- Plan Rector de Uso y Gestión
- Plan de Desarrollo Integral

ESQUEMA GENERAL DE UN PLAN DE ORDENACION DE RECURSOS NATURALES

GO
ra
Cr>

o
o
<r>5
<z>

en
za
ra
CO
o

ra
za
Si

i-i
<r>

o
ra

<z>
za
a
ra

en

a
ra

ra
za
za
i-i
•-a
o
za

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.

Formular criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

La presente metodología se plantea a partir de los objetivos establecidos en el P.O.R.N., sobre tres grandes líneas de análisis y diagnóstico que convergen en un enfoque integral y de ecodesarrollo como objetivo de la planificación de un Espacio Natural.

n. ANALISIS DEL MEDIO

La primera línea analiza el medio natural a partir del estudio de las diferentes variables temáticas que componen el sistema (geología, hidrología, edafología, climatología, fauna y vegetación). Se incide especialmente en aquellos aspectos más relevantes que caracterizan el medio, y se determina la situación actual considerando la problemática y condicionantes actuales, así como las potencialidades de los recursos naturales existentes.

La segunda línea de análisis considera, por un lado, la población como base social, evaluando los recursos humanos y clarificando sus posibilidades y limitaciones. Por otro lado, se analiza la base económica con el fin de determinar los problemas fundamentales, cobrando especial importancia los procesos y actividades que aprovechan recursos naturales o que tengan impacto sobre ellos. Y por último, el análisis de las infraestructuras y equipamientos determina el nivel actual y déficit, que junto con la base económica y el medio físico natural, se establece la calidad de vida.

La tercera línea de análisis determina la característica medioambiental del Espacio Natural, a partir de los análisis del medio biofísico y social se definen los distintos usos que el territorio soporta y se delimitan áreas homogéneas de síntesis que se obtienen como resultado de cruzar, con criterios de dominancia las distintas variedades del medio físico (vegetación, fauna, paisaje, etc.) y territorial (usos del suelo).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La función de estas unidades de síntesis para la elaboración del Plan consiste en mostrar las características del territorio, sus recursos y oportunidades para la ordenación que se pretende.

m. DIAGNOSTICO

Con el objeto de alcanzar una comprensión global de la estructura territorial del Espacio Natural, los análisis y diagnósticos sectoriales, se integran en un diagnóstico global cuya estructura global incluye los siguientes elementos :

Definición de problemas y estrangulamientos. Se trata de analizar y describir los problemas existentes a través de una ficha, cuyo objetivo principal es ofrecer un inventario lo más completo posible de la problemática detectada, con una primera evaluación del mismo en función de sus implicaciones sociales y económicas, y de protección del Medio Físico. Se debe prestar mayor atención a los siguientes aspectos :

Aquellos problemas que repercuten negativamente en la conservación y protección del medio natural.

Estrangulamiento al desarrollo de áreas rurales, con identificación y análisis de los principales impedimentos y obstáculos al desarrollo.

Principales desequilibrios y causas de los mismos, a nivel municipal, comarcal, provincial y regional.

Definición de potencialidades . Se analizan paralelamente las oportunidades y potencialidades que el medio físico y el medio socioeconómico ofrezcan para el desarrollo del Espacio Natural.

Interrelaciones entre estrangulamiento y potencialidades . A partir de la comprensión de los problemas y oportunidades existentes que surgen del diagnóstico, se define la relación entre ambos a través de la elaboración de una matriz de acogida para llegar a :

Establecer las relaciones de complementariedad entre los valores de conservación del medio natural y las potencialidades de desarrollo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Determinar factores limitantes de actividades y usos actuales que repercuten negativamente en la conservación y protección del medio natural.

La viabilidad de determinados objetivos de conservación, que impliquen restricción de usos y actividades actuales, en función de las compensaciones y actividades alternativas de la población afectada.

IV. ZONIFICACION

La definición de Unidades Espaciales se considera necesaria como base esencial para lograr una ordenación racional de los recursos naturales existentes, así como para el establecimiento de una Normativa asociada.

En este sentido, la zonificación se realiza en función de la siguiente información :

Areas homogéneas.
Areas de interés natural.
Usos del suelo.

Por último, y como complemento necesario para la obtención de una zonificación integrada se consideran las potencialidades y estrangulamientos espaciales detectados en la fase de análisis y diagnóstico.

La obtención de una zonificación detallada puede conseguirse mediante una subdivisión secuencial, respondiendo en un primer nivel a las siguientes categorías :

Unidades definidas por criterios ecológicos.

En esta categoría se aunan aquellas áreas que destacan por presentar valores ecológicos relevantes, ya sean generales o particulares. En ellas la prioridad de manejo está encaminada hacia la conservación o regeneración del medio natural.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En este sentido, el territorio puede dividirse a su vez en cinco grandes subunidades :

Ecosistemas bien conservados. Comprende aquellos ecosistemas relativamente [ntegros con alta diversidad florística, interés faunístico y/o que presentan un buen estado de conservación (bosque autóctono bien conservado, áreas de alto interés ecológico, etc.).

Áreas definidas por criterios particulares. Engloba aquellas áreas que destacan por alguna rareza, singularidad o característica particular (P.I.G., yacimientos arqueológicos, zonas de vegetación especial, etc.).

Áreas definidas por criterios paisajísticos. Incluye el paisaje de alta calidad intrínseca y las zonas de alta incidencia visual. •

Áreas y/o ecosistemas definidos por criterios ecológicos generales. Se trata de zonas que presentan interés ecológico sin que resalte ninguna característica particular (arroyos, fluviales, formaciones vegetales, etc.).

Ecosistemas degradados o de sustitución. En este grupo se incluyen aquellas zonas que han sido drásticamente modificadas o bien que están sometidas a fenómenos naturales que conducen a su degradación (embalses recientes, canteras y minas, áreas en conflicto por vertederos, infraestructuras, y áreas erosionables).

Umdads definidas por criterios da aprovechamiento

En este grupo se incluyen aquellas zonas que sin dejar de presentar valores ecológicos, destacan por su mayor potencialidad para el aprovechamiento, siendo ésta su prioridad, aunque sin olvidar su conservación.

En este apartado se incluyen las siguientes Subunidades :

Áreas de uso cinegético

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Areas de uso ganadero
Areas de uso agrícola
Areas de uso forestal
Areas de uso recreativo-educativo
Areas de influencia antròpica

Una vez realizada esta primera división del Espacio Natural en grandes Unidades y Subunidades Espaciales, se procede a su valoración con el fin de concretar el patrimonio natural existente. Los aspectos a considerar son J

Interés ecológico
Grado de conservación
Diversidad y/o complejidad
Fragilidad
Rareza ó singularidad
Superficie ocupada
Significación regional
Interés paisajístico
Productividad
Valor científico cultural

A continuación se estudia la capacidad de acogida del territorio, entendiéndose como el mejor uso que puede hacerse de él.

La capacidad de acogida se expresa referida a las distintas zonas establecidas y representa la forma en que cada una de ellas puede utilizarse en beneficio del hombre sin que sufra alteraciones inaceptables en sus características y valores.

Se realiza una matriz donde se especifica la relación territorio-actividades en términos de capacidad de acogida. La entrada por filas está ocupada por las unidades de bonificación, ya definidas, y la entrada por columnas corresponde a las actividades actuales y potenciales que se han detectado.

Estas actividades se han agrupado en 6 grandes líneas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- A. Conservación y Regeneración de la Naturaleza. Agrupa las siguientes actividades :

- Protección estricta
- Conservación activa
- Regeneración de ecosistemas
- Potenciación de hábitat adecuado
- Actividades científicas

- B. Actividades Agrícola-Ganaderas. Este grupo está constituido por las siguientes actividades :

- Aprovechamiento cinegético
- Aprovechamiento ganadero
- Extracción de corcho
- Huertos Familiares
- Aprovechamiento de Leña y Carbón
- Aprovechamiento del Olivar
- Apicultura
- Recolección de especies aromáticas y/o medicinales
- Recolección de setas

- C. Actividades Forestales. Está integrado por los siguientes aprovechamientos:

- Aprovechamiento maderero
- Aprovechamiento de piñas y piñones
- Replacación forestal : bosque protector

- D. Actividades Industriales. Agrupa las siguientes actividades :

- Industria limpia
- Artesanía Tradicional
- Minería

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- E. Actividades Educativas y Recreativas. Está integrada por las siguientes actividades :

- Excursionismo
- Educación Ambiental
- Recreo Concentrado
- Camping
- Pesca Deportiva
- Observatorios para avifauna

- F. Infraestructura y Equipamientos. Agrupa las siguientes infraestructuras :

- Carreteras
- Tendidos aéreos
- Repetidor de Comunicación
- Obras hidráulicas
- Escombreras
- Vertedero de residuos urbanos
- Conducciones de fluidos y tuberías
- Edificaciones

- G. Afecciones a la clasificación de Suelo No Urbanizable. Se consideran distintos grados de protección del Suelo No Urbanizable

- Protección Especial Integral
- Protección Especial Compatible
- Protección General

El cruce de filas y columnas expresan la capacidad de cada zona para acojer las actividades (capacidad de acogida) de acuerdo con :

Usos y Actividades propicios. Indican el uso o actividad que debe utilizarse racionalmente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Usos y Actividades permitidos.

Sin limitaciones : Indica que es compatible con las características de la unidad a que se aplica, teniendo como limitaciones implícitas las reflejadas en las leyes o reglamentos que regulan dicha actividad (Ley de Caza, Ley de Pesca, épocas de veda, etc.).

Con limitaciones : Significa que sdlo es aceptable en ciertas condiciones definidas posteriormente en la Normativa del Plan de Ordenación, así como en informes, dictámenes o licencias favorables del organismo responsable de la administración.

Sometidos a Estudio de Impacto : Indica que únicamente con el dictamen favorable de un Estudio de Impacto Ambiental se aceptarla el uso propuesto a la modificación de las condiciones actuales.

Usos y Actividades prohibidos. Indica que si se ubicasen en las áreas que se detallan, se produciría grave quebranto de sus características y valores ecológicos, productivos y paisajísticos.

V. **NORMATIVA**

Una vez realizada la zonificación del Espacio y asignados los diferentes usos se procede a establecer una Normativa que los regule siendo los principios inspirados de la misma los siguientes :

- a) Mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
- b) Preservación de la diversidad genética.
- c) Conservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

En base a dichas medidas, en el Plan de Ordenación de ios Recursos Naturales se establecen las siguientes Normas de Ordenación :

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Normas de conservación y regeneración de la naturaleza
Normas de aprovechamiento agrícola-ganadero
Normas de aprovechamiento forestal
Normas de aprovechamiento cinegético
Normas sobre actividades industriales
Normas de actividades educativas y recreativas
Normas de regulación de infraestructuras, urbanización y edificación.

Por último se fijan criterios y directrices a :

Planeamiento urbanístico y territorial
Régimen de evaluación ambiental
Actuaciones sectoriales
Plan Rector de Uso y Gestión
Plan de Desarrollo Integral

CONCLUSIONES

La ordenación de un Espacio Natural parte, por un lado, de un amplio conocimiento de todos los valores físicos y socioeconómicos, y por otro, de una correcta zonificación del mismo, para poder llegar a establecer grados de protección y conservación, y un correcto aprovechamiento de los recursos.

La metodología que se ha expuesto para la realización de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales obedece a los objetivos establecidos en el artículo 4.3 de la Ley 4/89, a través de las distintas fases : análisis del medio, diagnóstico integral, zonificación del Espacio Natural y Normativa, para regular el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la conservación activa de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

BOE (1942) "Ley de 20 de Febrero de 1942 por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial". BOE n2 67 de 8 de Marzo de 1942.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

BOE (1957) "Ley de montes de 8 de Junio de 1957". BOE nS 151 de 10 de Junio de 1957.

BOE (1970) "Ley 1/1970 de 4 de Abril, de Caza". BOE nS 82 de 6 de Abril de 1970.

BOE (1974) "Ley 22/1974 de 27 de Junio, de Vías Pecuarias". BOE nS 155 de 29 de Junio de 1974.

BOE (1976) "Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril". BOE nS 114 y 115 de 16 y 17 de Junio 1976.

BOE (1985) "Ley 29/1985 de 2 de Agosto, de Aguas". BOE n2 189 de 8 de Agosto de 1985.

BOE (1989) "Ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres". BOE na 74 de 28 de Marzo de 1989.

BOE (1990) "Real Decreto 439/1990 de 30 de Marzo, por el que regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas". BOE nS 82 de 5 de Abril de 1990.

CEOTMA (1982) "Guia para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y Metodología". MOPU. Madrid.

GRAU FERNANDEZ, S. (1988) "Legislación Ambiental". Serie Compilaciones. Boletín Oficial del Estado. Madrid.

SECRETARIA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE (1989) "Medio Ambiente en España". MOPU. Madrid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Hacia una ordenación teórica de la
Ordenación del territorio

Area 6.1. Teorías y metodologías.

Vicente Bielza de Ory

Catedrático

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio

Universidad de Zaragoza

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Hacia una ordenación teórica de la ordenación del territorio. Area 6.1.

V. Bielza de Ory

Catedrático Departamento de Geografía
y Ordenación del Territorio.

Quando se recorren las ptíticas territoriales llevadas a cabo por los distintos países occidentales, desde la II Guerra Mundial hasta la década de los 80, se observa cómo han encaminado a corregir las desigualdades en nivel y/o calidad de vida entre las distintas partes del territorio, mientras que otras han puesto el acento en ordenar los usos del suelo y los problemas medioambientales. En los distintos documentos que se van produciendo en los gobiernos y parlamentos regionales de nuestras Autonomías, que -como se sabe- es el nivel institucional en el que residen las competencias de Ordenación del Territorio, gracias a que suelen apoyarse en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1.982, se recoge la ordenación de ambos tipos de desequilibrios, pero normalmente se plantea más como una agregación de problemas a resolver que como un conjunto integrado. Esta ponencia tiene como objeto contribuir a ordenar teóricamente la conceptualización y práctica de la ordenación del territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

1. Los dos tipos de desequilibrios en la ordenación del territorio

La actividad económica movida exclusivamente por fines económicos genera desórdenes territoriales (incluso la planificada, si no hay en el plan también la búsqueda de fines sociales, ecológicos y culturales).

Disipado el error, extendido por el liberalismo tradicional, según el cual la localización de las empresas a merced de la iniciativa privada, debería espontáneamente suscitar una armonía perfecta (Labasse, 1.966), la realidad es que la economía de mercado, territorialmente atraída por las economías de aglomeración y en la medida en que ha dispuesto de tecnologías más eficaces en la transformación del medio, ha generado dos tipos de desórdenes territoriales que podemos denominar horizontales (desequilibrando entre sí las distintas partes del territorio) y verticales (provocando desórdenes en la organización del espacio, en el uso del suelo por la actividad económica y generando problemas medio ambientales). Ello se traduce en unas desigualdades de nivel de vida entre los habitantes de las distintas partes del territorio y una pérdida general de calidad de vida por los desórdenes en el uso del suelo y los problemas medio ambientales; e incluso una pérdida nivel de vida por deseconomías congestivas en unas áreas y depresivas en otras.

Las distintas políticas territoriales abordadas en Europa W. a partir de la II Guerra Mundial (ver López Ramón, 1.987), aparecen sintetizadas en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1.982 que recoge los "principios comunes tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar una mejor concepción general de la utilización y de la orga-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

nización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida" de tal modo que la política de ordenación del territorio debe ser la "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad"... "cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones" (equilibrio horizontal) "y la organización física del espacio según un concepto rector" (equilibrio vertical).

La ordenación del territorio según P. Merlin (1.968) es "un conjunto de acciones concertadas tendentes a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre la extensión del territorio", Según Rochefort (1.970) la ordenación del territorio puede definirse como una política de los poderes públicos "para tratar de influir sobre la ordenación del espacio, es decir, sobre las relaciones existentes entre el funcionamiento de la economía o la vida de los hombres y la estructura del espacio en el que se ejerce el sistema económico y social".

Para establecer un plan de ordenación territorial un primer paso será hacer el diagnóstico, el reconocimiento de los desórdenes, tanto horizontales como verticales, después se establecerán las estrategias y se arbitrarán los instrumentos legales y económicos para alcanzar los objetivos propuestos para ordenar el territorio.

2. Desequilibrios horizontales; entre las partes del territorio

2.1. Delimitación en áreas funcionales

El diagnóstico de las desigualdades o desequilibrios entre partes del territorio, exige previamente la delimitación de dichas partes: las regiones en el espacio económico nacional y las comarcas en el regional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Las delimitaciones regionales o comarcales no arbitrarias buscan satisfacer uno de estos dos principios: de uniformidad o de unidad funcional (vid. Bielza, 1950)

Las regiones o comarcas uniformes u homogéneas son aquellas que se definen por la repetición de uno ó varios caracteres sobre un determinado territorio sir^olución de continuidad. Si los caracteres son de orden físico, derivados del cuadro natural, podemos hablar de región o comarca natural. Si los caracteres son de tipo económico hablaremos de región o comarca económico-homogénea.

Las regiones o comarcas funcionales se individualizan por su unidad, por la cohesión entre sus partes bajo un principio de organización y funcionamiento. El principio organizador puede ser una red fluvial, un mercado, una ciudad... (Monkhouse • _ . , 1.978) siempre que dicho principio tenga capacidad de interrelacionar las distintas partes, de integrarlas, de generar movimientos, intercambios entre las mismas, generando un sistema.

En un país industrializado y urbanizado la ciudad, de la que parte una red de comunicaciones y transportes.» través de la cual se teje un sistema de relaciones socio-económicas y culturales, que se anudan en la misma, es el principio de organización regional y/o comarcal por autonomía. De este modo la unidad comarcal o regional viene dada por la comunidad de intereses socioeconómicos y culturales de los grupos sociales que conviven en el territorio comarcal o regional. La unidad y coordinación de dichos grupos, se forja y organiza en la ciudad o ciudades que capitalizan el conjunto de asentamientos urbanos, semiurbanos o rurales que integran la región o la comarca.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La región o comarca funcional-urbana se define por su centro o centros de organización y por los flujos socioeconómicos y culturales que se anudan en los mismos y que se debilitan en la periferia. La funcionalidad se define por tanto desde el lugar central, nudo o polo (región nodal o polar) (Richardson, H 1.976). El análisis de la densidad, intensidad y alcance de los flujos permite definir y delimitar la comarca o la región, que se identifica así con el área de influencia urbana.

La comarca funcional puede coincidir o no con una comarca natural u homogénea. Lo que a escala regional es muy difícil a nivel comarcal puede darse, ya que como afirmó Solé Sabaris (1.968): "A medida que se desciende en la parcelación del organismo geográfico, va disminuyendo la heterogeneidad que frecuentemente caracteriza la gran región... También es lógico que a medida que la unidad se subdivide y se hace más homogénea, las relaciones entre las formas de vida y el medio son más estrechas y evidentes, hasta el punto de que la distinción entre unidad física y unidad humana (o geográfica) se va acortando y frecuentemente acaban por confundirse".

La concepción funcional del territorio permite geometrizarlo en puntos que son los asentamientos, líneas o ejes que son las redes de transporte y comunicación por los que circulan los flujos socioeconómicos, y superficies, que son las áreas de influencia urbana que a escala comarcal pueden ser homogéneas (comarcas homogéneo-funcionales) o en todo caso desagregables en áreas homogéneas.

2.2. Diagnóstico y medición de las desigualdades

La medición de las desigualdades interregionales o intercomarcales en el caso de las áreas definidas homogéneamente, se expresará a través de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

indicadores simples de nivel de vida, que pueden ser comparados mediante curvas de Lorenz o índices de GITIU o acudiendo a indicadores múltiples de bienestar, que puede reducirse a componentes principales.

Cuando las áreas son definidas funcionalmente, a partir de las áreas de influencia urbana, el diagnóstico de desigualdades se desprende del análisis del propio sistema de asentamientos: jerarquía, localización, funciones, áreas de influencia, ejes de relación, equipamientos, flujos... La comparación con modelos de regularidad arrojará los desequilibrios. Así la ordenación del territorio para autores como L. Racionero (1.978) consiste en ordenar las ciudades en el espacio, ya que "aunque el planteamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio." Corregidos los desequilibrios del sistema de ciudades, se corrigen los desequilibrios de los territorios comarcales o regionales dependientes. .

2.3. Tipologías de áreas en función de la ordenación

Equilibrar de la justicia socioterritorial los habitantes de un área (región o comarca) se pueden sentir discriminados respecto de los de otra del mismo conjunto regional o estatal -según Harvey, 1.973- por razones de necesidad (p.ej.: falta de equipamientos e infraestructuras mínimas) por su contribución al bien común (p.ej. para defender un paisaje natural o un patrimonio cultural que constituye las señas de identidad de todo el país o de la región) o por su mérito (p.ej. en la defensa medioambiental).

Las tipologías que se establecen de cara a la ordenación suelen apoyarse sobre todo, en criterios de necesidad:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

a) Areas en desarrollo que son aquellas que poseen una cierta capacidad de desarrollo ordenado y que en principio no precisan intervención.

b) Areas congestionadas son aquellas desarrolladas que pasan de las economías de aglomeración a las deseconomías de congestión con problemas de calidad de vida medioambiental y de usos incompatibles de suelo.

c) Areas deprimidas con tendencia a la despoblación y al estancamiento o descenso de los niveles de renta.

- Rurales retradas o marginadas, que en la fase económica industrial quedaron marginadas, despoblándose y retrocediendo en sus rentas relativas.
- En declive: areas prósperas en la fase industrial anterior y actualmente regresivas (minerías e industriales).

d) Areas especiales que pueden quedar definidas en razón de su contribución al bien común o por su mérito: las areas de montaña.

3. Desequilibrios verticales: territorio-actividad

En muchos casos los desequilibrios verticales definidos por un desorden en la relación territorio-población-actividad económica, no son más que una consecuencia de los desequilibrios horizontales provocados por la búsqueda de las economías de aglomeración, de forma que en las areas congestionadas se generan usos incompatibles del suelo y problemas medioambientales y en las areas rurales retrasadas, p.ej., se abandonan areas de pastoreo, produciéndose una desordenada rearborización y peligros de incendio, no resueltos a tiempo por falta de población residente o erosión en las tierras en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

pendiente antes cultivadas. Pero también en las áreas en desarrollo económico ordenado pueden producirse problemas de irracionalidad en los usos del suelo, en la utilización de los recursos y de carácter mediambiental.

En un diagnóstico de los desequilibrios verticales de un territorio habrá que detectar:

- a) En general cualquier desorden en la relación entre territorio, población, actividades económicas, servicios e infraestructuras.
- b) Usos irracionales, desequilibradores o incompatibles del territorio por localización inadecuada de las actividades, servicios e infraestructuras.
- c) Problemas de gestión eficaz de los recursos naturales, sobre todo en relación con el medio ambiente.
- d) Problemas que deterioren el medioambiente tanto natural como cultural.

4. Estrategias

4.1. Estrategias iniciales en función del desarrollo ordenado

Establecido el diagnóstico tanto de los desequilibrios horizontales como verticales, debe plantearse a continuación si se pretende simplemente equilibrar o si se busca un desarrollo equilibrado. En el segundo caso conviene contemplar ya en el diagnóstico el grado de inserción en el sistema exógeno para establecer una estrategia inicial de articular bien sistemas endógeno-exógeno, para un correcto aprovechamiento del desarrollo e innovaciones exteriores. Así por ejemplo, en el caso de tener que desarrollar ordenadamente una región española habrá que contemplar la inserción en el sistema español y en la CEE, tanto mediante la mejora de las conectividades

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

de la red de transportes y comunicaciones, como en la captación de inversiones exteriores, mejorando la imagen de la región o de sus ciudades en el exterior.

Estrategias respecto desequilibrios horizontales

Geometrizado el territorio en puntos, ejes y superficies las estrategias se plantearían así.

- Asentamientos: Búsqueda de una jerarquía equilibrada
 - Corregir desequilibrios poblacionales
 - " de equipamientos y servicios públicos
 - " de localización industrial
 - Ajustar los planes urbanísticos a la ordenación,
 - Ejes relacionales del territorio
 - Favorecer la conectividad jerárquica del sistema, facilitando la accesibilidad de los asentamientos marginales.
 - Superficies
 - Areas congestionadas: control del crecimiento, ordenando usos del suelo y defendiendo el medio ambiente. Medidas persuasivas para desviar inversiones a otras areas.
 - **Areas rurales retrasadas atracción de inversiones productivas.**
- Política de polos-**
- % Areas industriales o mineras en declive: reconversión industrial o retirada estratégica.
 - Areas especial® de montaña. Ayudas especiales a familias para mantener un mínimo de población que asegure la gestión económica y ecológica.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

4.3. Estrategias respecto desequilibrios verticales

- a) Criterios de incompatibilidad de usos del suelo y localizaciones inadecuadas.
- b) Criterios para la protección del medio ambiente, tanto natural con» cultural.
- c) Fijación de criterios para la localización y ejecución de infraestructuras y equipamientos de carácter comunitario, definiendo su emplazamiento y diseño.
- d) Determinación de las condiciones a que deben someterse las propuestas de desarrollo urbano, agrícola, industrial o turístico en función de las disponibilidades de recursos de toda índole y de la protección medioambiental.

5. Instrumentos legales y económicos

La instrumentación legal para la ordenación de un territorio, parte de una ley marco que se concreta en unas Directrices Generales, donde se formula un diagnóstico de los desequilibrios y las grandes estrategias, que se concretan en Planes o directrices Territoriales Parciales para la ordenación de las distintas áreas desequilibradas y en Planes Directores Sectoriales, cuando se trate de proyectar y ejecutar los grandes sistemas de infraestructuras, equipamientos y servicios. Además pueden establecerse planes de Ordenación del Medio Ambiente para proteger los espacios (o paisajes) naturales o culturales. La ejecución de los planes parciales, sectoriales y medio ambientales se realiza mediante Programas Específicos de Actuación Territorial, que definen las actuaciones concretas a realizar en un determinado periodo de tiempo y la **forma** de financiación de las mismas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La Ordenación del Territorio en principio depende de la Administración que por tener competencias aborda el plan. Normalmente la regional. Ello implica coordinar sus actuaciones e iniciativas con las de otras administraciones públicas (local y estatal), lo cual no está exento de dificultades.

El desarrollo ordenado de un territorio exige un coste adicional -a corto o medio plazo- respecto del desarrollo espontáneo del mismo, aunque a largo plazo suponga un valor añadido no sólo socioterritorial y ecológico, sino también económico. La financiación depende en primer lugar de la Administración ordenante del territorio, pero evidentemente las administraciones superiores e inferiores, no pueden ser ajenas. En un Plan Parcial de un área de montaña, una administración regional española podrá acudir a las ayudas especiales de la CEE. En un Plan Sectorial referente a carreteras podrá intentar cofinanciaciones del Estado o de la CEE. Los problemas de las áreas metropolitanas congestivas, deben ser resueltos entre Administración regional y local...

La iniciativa privada empresarial será afectada por la Ordenación, en la medida en que se sienta atraída hacia determinadas zonas por ventajas fiscales, suelo barato, etc. o rechazada, por medidas disuasorias. En todo caso los problemas de carácter medioambiental están resueltos de hace tiempo bajo el lema de que el que contamina paga.

Las familias a partir del sistema impositivo pueden ser disuadidas de residir en determinadas zonas y mediante subvenciones y ayudas (para la agricultura, para la formación profesional...) para residir en otras.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

B I B L I O G R A F I A

- BIELZA, V. (1.980): "La problemática de las regiones funcionales" en "La Región y la Geografía Española". Valladolid AGE.
- (1.976): "Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el area de influencia urbana" Rv. Doc. Administrativa num. 169.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1.990): "Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial de Navarra." Departamento de Ordenación del Territorio, Viv. y M.A. Pamplona.
- GOBIERNO VASCO, (1.990): "Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". Departamento de Urbanismo, Viv. y M.A. Vitoria. 336 pp.
- HAGGETT, P. (1.988): "Geografía" Una síntesis moderna Ed. Onega. Barcelona
- HARVEY, D.W. (1.973): "Social Justice and The City" Londres Arnold.
- JUNTA DE ANDALUCIA (1.990): "Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía" Consej. de O.P. y Transportes. Sevilla 250 pp.
- LABASSE, J. (1.966): "L'organization de l'espace. Eléments de géographie volontaire". Hermann. Paris.
- LOPEZ RAMON, F. (1.987): "Planificación territorial". R.A.P. n. 114
- MERLIN, P. (1.988): "Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement" París. P.D.F.
- MONKHOUSE, (1.978): "A dictionary of Geography" O. Kos-Tau. Barcelona
- RACIONERO, L. (1.978): "Sistema de ciudades y ordenación del territorio". Madrid. Alianza Ed.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RICHARDSON, H. (1.976): "Política y planificación del desarrollo regional en España". Alianza. Madrid.

ROCHEFORT, (1.970): "Amenager le territoire". Paris. SEUIL

SOLE SABARIS, (1.968): "Geografía Regional de España". Barcelona. Ed.Ariel.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LA VALORACION DE LA INFORMACION URBANA PARA EL TRATAMIENTO CARTOGRAFICO MEDIANTE LA TECNICA DE POTENCIALES

APORTACIONES TEORICAS Y METODOLOGICAS A LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La técnica cartografica de potenciales en espacios urbanos

- a) Consideración de los valores poblacionales en cifras absolutas
- b) Relación con características específicas de la estructura poblacional
- c) Accesibilidad

Conclusiones

CALVO PALACIOS, J.L.
PUEYO CAMPOS, A.
Dpto. de Geografía
y Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LA VALORACION DE LA INFORMACION URBANA PARA EL TRATAMIENTO CARTOGRAFICO MEDIANTE LA TÉCNICA DE POTENCIALES.

Calvo Palacios, JiL.
Pueyo Campos, A.
Departamento de Geografía y
Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

RESUMEN.- Más allá de las posibilidades cartográficas y de gestión de la información residentes en los SIG, conviene insistir en la valoración cartográfica de las representaciones que los nuevos sistemas ofrecen. Entre ellas se encuentran los estudios de potenciales para cuyo cálculo se requiere una información por células "raster", pero cuya representación cartográfica debe reconducirse hacia el mantenimiento de la imagen reconocible de la ciudad, lo que solamente es posible a través de la referenciación por manzanas.

ABSTRACT.- Further away cartographic and management information possibilities resident on G.I.S., it is useful to insist on cartographic valoration of representations which new systems offer. Among them on can be found cartographic potential studies. For the calculation of which an information through "raster" cells is required. But their cartographic depiction must be reconducted towards the maintenance of the recognizable image of the cities, which is only possible through block referentiation.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LA VALORACION DE LA INFORMACION URBANA PARA EL TRATAMIENTO CARTOGRAFICO MEDIANTE LA TÉCNICA DE POTENCIALES.

Calvo Palacios, J.L.
Pueyo Campos, A.
Departamento de Geografía y
Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

La presentación cartográfica de la información en ambientes urbanos es una exigencia para la planificación y la toma de decisiones. Los Sistemas de Información Geográfica ofrecen la posibilidad de referenciación espacial de los diferentes valores de las diversas variables así como la de cruzar o superponerlas para obtener presentaciones que aproximen a las distribuciones e interrelaciones espaciales.

Pero de nada valdrá todo esto si no se reflexiona previamente tanto sobre las cuestiones de validez de los datos con los que se trabaja, como sobre las unidades espaciales de referenciación o la dinámica real que se establece en la correlación de las diferentes variables, y por ello se ha creído conveniente dedicar mayor esfuerzo a estos planteamientos previos que insistir acerca de posibles utilidades de S.I.G. que carecerán de validez si no se hacen preceder de planteamientos para adecuar el dato a su representación y problema concreto.

En esencia, el razonamiento debe partir de lo que constituye la base de la cartografía: los tipos de implantación. Estos pueden ser puntuales, lineales y superficiales, ya que aún cuando esta última pueda sugerir volúmenes, en definitiva, seguiremos moviéndonos en las dos dimensiones del plano. Se trata por lo tanto de buscar la asociación entre las formas de implantación requeridas por la cartografía y la información a representar, estructurándola de manera similar al análisis inteligente del hombre en la cartografía convencional. Para lograr esta integración la información debe organizarse de tal manera que pueda gestionarse y extraerse, en forma directa y sin procesos de cálculo complejo, conceptos tales como:

- Entidad, parcela, manzana, sección, distrito, área, u otro objeto cartográfico como imagen de una unidad espacial individual, que puede tenderse, sin limitaciones de dominio por todo el territorio a cartografiar: Puede ser puntual, lineal o superficial (desde infraestructuras, parcelario, áreas del Plan, edificaciones, etc.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- Nodo, como punto de discontinuidad en un objeto cartográfico lineal, que origina la partición de éste en tramos, y que, además, puede ser punto de confluencia y/o bifurcación (Ejemplos serían las redes de abastecimiento de aguas, gas o electricidad)
- Segmento o tramo, como unidad homogénea y continua de información geográfica lineal dentro de un objeto cartográfico limitado por dos nodos consecutivos
- Atributos o características cualitativas y cuantitativas que pueden adscribirse a las entidades o sus segmentos. Será el soporte de toda la información alfanumérica asociada a la base cartográfica y la que le dará todo el valor e importancia a las salidas gráficas en el sistema, ya que mediante el desarrollo de las herramientas de interrogación al SIG y de los algoritmos de trabajo, prepararan a éste para una respuesta adecuada y coherente.
- Relaciones topológicas de vecindad de áreas o segmentos (bordes) y de tramos cerrando áreas (recintos), además de las existentes entre segmentos y entre puntos y tramos definidos por nodos.'
- Descripción geométrica, bidimensional y/o tridimensional de la información espacial, lo que proporciona una información estadística de superficie, características del terreno, localización espacial de los objetos de gran interés, no sólo a la hora de las valoraciones, sino también para la toma de decisiones en los estudios de detalle, de distribución de espacios e infraestructuras, etc..

Con todo ello lo que se pretende es posibilitar el manejo de una información rica y diversa para la toma de decisiones que facilite el control funcional de planificación y evaluación de las actuaciones en los estudios urbanos, permitiendo la introducción de técnicas de emulación de los efectos de decisiones alternativas.

La mayor parte de las informaciones que hacen referencia al espacio urbano entran dentro de lo que pueden denominarse implantaciones superficiales por cuanto pisos, solares, edificios, parques, etc.. tienen esta connotación consustancial, sin contar con que, en sentido más purista, aún las propias calles o conducciones, que se han englobado entre las de posible implantación lineal, no están exentas de las variaciones funcionales que su mayor o menor anchura o sección pueden imprimirles.

En cualquier caso, la referenciación obligada, en la que cualquier implantación de las variables va a adquirir su significado, es siempre la del plano bidimensional, lo que en definitiva significa que todas las cuestiones de escala y proporcionalidad deben referirse a la razón de las áreas ya que ni lo puntual ni lo lineal, en sentido estricto, son susceptibles de representación pura, aunque desempeñen un relevante papel de las variables.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Trasladando lo anterior al almacenamiento de la información en un SIG, lo que verdaderamente debe preocupar es el establecimiento de unas referencias precisas que permitan pasar desde almacenaciones puntuales hacia las superficiales teniendo buen cuidado en ambos casos de adecuarlas al soporte gráfico ofrecido por el propio plano urbano. La cuestión es fácil si se mantienen coordenadas relativas coincidentes porque con ello se permiten trasvases de escalas sin otra complicación que la relacionada con la presentación visual de la información.

Aquí es donde radica la principal dificultad, puesto que las salidas cartográficas posibles deben tener un tamaño adecuado a la comprensión del problema que se presenta.

Por eso, cuando lo que se busca es la planificación de conjuntos urbanos, las salidas de escalas mayores del 1:10.000 difícilmente permiten abarcarlo. Si en estas escalas se realizaran estudios por unidades desagregadas, se correría el riesgo de que la principal aportación que ofrece la cartografía, -variables en relación con su distribución espacial-, quedasen enmascaradas por una inadecuada presentación, y esto tanto por exceso como por defecto sin que quepa dar normas precisas puesto que el óptimo cartográfico es el que nunca se consigue.

Lo que si es cierto es que, si se ha referenciado la información a nivel solar o vivienda, (para lo que se requieren escalas 1:1.000 o 1:2.000, que pueden ser de gran utilidad para estudios de detalle, planes especiales de reforma interior, rehabilitación o similares), no se puede intentar el paso a escalas globales de ciudad sin un cambio en la base de referenciación de la información que, en este caso, debería ser, cuando menos, la manzana, ya que las representaciones puntuales van a tener difícil acomodo visual y en algunos casos son absolutamente impensables como sucede con la distribución de la población, y el tema no carece de relevancia por cuanto, con una gran frecuencia, el desarrollo de Planes Generales y su

Desde la referenciación vectorial a la célula "raster".

VALENZUELA, Carlos R., y BAUMGARDNER, Marion F.: "Selection of appropriate cell sizes for thematic maps", *I.T.C. JOURNAL*, n° 1990-3, Ed. International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC), Enschede, 1990

MIDDELKOOP, Hans: "Uncertainty in a GIS: a test for quantifying interpretation output", *I.T.C. JOURNAL* n° 1990-3, Ed. International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC), Enschede, 1990

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

ejecución se ven limitados por las dificultades de comprensión de la información existente en los censos y padrones poblacionales, bien por la inexistencia de información cartografiada, bien porque la presentación no es trasposición fiel de la realidad que se pretende describir.

A paliar ambos déficits puede venir un sistema cartográfico de referenciación por manzanas en el que, a las presentaciones tradicionales se unen estudios de interrelación y valoración del posicionamiento dentro del sistema en relación con la accesibilidad, y esto parcialmente se consigue con la aplicación de la técnica cartográfica de potenciales.

La técnica cartográfica de potenciales en espacios urbanos.

Con anterioridad se ha desarrollado una cartografía de España de potenciales poblacionales a escala 1:1.250.000 que ha permitido entre otras cosas valorar variaciones de distribuciones poblacionales, espacios progresivos y regresivos en cifras absolutas y en análisis "shif/share", áreas de influencia urbana y comportamiento del sistema urbano relacionando cada una de las ciudades con el comportamiento general del sistema a través de los valores inferidos. Lo que ahora se pretende es presentar gráficamente los resultados de la aplicación de la técnica cartográfica de potenciales (en la que se pone de relieve el valor del posicionamiento dentro del sistema) en espacios urbanos, bien sea a través de presentaciones de variables simples, bien de componentes principales (justificación espacializada), tratando en ambos casos de explicar las grandes líneas de la distribución en relación con las necesidades del planeamiento.

La ventaja del sistema de potenciales es que incide sobre la valoración específica del posicionamiento tanto cuando se consideran: a) los valores poblacionales en cifras totales, como cuando b) se relacionan con algunas características específicas de la estructura poblacional o c) con la accesibilidad del colectivo a los espacios centrales y su intercomunicabilidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- a) La consideración de los valores poblacionales en cifras absolutas.

La primera cuestión es que el número de personas de una ciudad y su distribución en el espacio urbano significan diferentes presiones demográficas sobre los espacios centrales o periféricos, ya que en aquellos la congestión tiende a aumentar con el tamaño del colectivo, pero se incrementará o disminuirá en función de que las densidades sean más o menos importantes. En efecto, cuanto mayor sea la ciudad, o la aglomeración urbana, con independencia de lo que para cada manzana o unidad espacial signifique su población residente, que sería lo reflejado por los sistemas cartográficos tradicionales, el centro de la ciudad soportará unas presiones tanto más importantes cuanto mayor sea el tamaño de aquella y cuanto más próximas se encuentren estas concentraciones poblacionales de éste o de los subcentros, puesto que los efectos inducidos serán mayores si disminuye la distancia que los separa de aquéllos. Podría decirse por lo tanto que cada unidad espacial soporta una doble presión: la correspondiente a su propia población residencial y la que le proporciona su posicionamiento en el conjunto en una relación directa a los pesos de las diferentes unidades e inversa a las distancias.

Al llegar a este punto, surge una cuestión metodológica y es la diferente repercusión que la consideración por unidades espaciales tipo manzana tiene respecto de la valoración tradicional por términos municipales. Esta última nos presentaba variaciones importantes en función de la superficie de los diferentes términos que no siempre iban ligadas con una distribución homogénea de la población. Ahora, en las manzanas, la homogeneidad es mayor, pero de ahí no puede seguirse hacia una consideración puntual de las mismas para el cálculo de potenciales inferidos porque ello significaría introducir una modificación importante en el factor distancia como consecuencia de la diversidad superficial de las manzanas. El cálculo debe hacerse igualmente por células contables, aun cuando la representación cartográfica aconseje, en este caso respetar la forma de las manzanas para permitir una mejor lectura del plano urbano.

Al respeto de esta forma debe llegarse posteriormente por agregación de las informaciones parciales recogidas en las diferentes células contables que, en lo posible, no deberían ser ni excesivamente grandes, puesto que con ello se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

difuminaría el efecto diferenciador de la propia densidad residencial de la manzana, ni tan excesivamente pequeñas que dificulten el cálculo.

Una buena medida se sitúa en cuadrados de 50 o 40 metros de lado. Descender por debajo a valores de 25 metros de lado significaría por ejemplo introducir 16 unidades contables por hectárea lo que podría dar lugar, en espacios similares al de Zaragoza, a la definición de más de ciento veinte mil células contables, que es una cantidad excesiva para trabajos de potenciales sin que por otra parte se obtengan beneficios sustanciales en cuanto a la representación, puesto que para dar una salida normal del orden de la escala 1:10.000, es decir, una escala que permita visualizar el conjunto urbano en un tamaño aceptable de formato (Tipo DIN A0), cada una de las celdillas vendría reflejada por un cuadrado de 2,5 mm de lado en el que ya es difícil, si no imposible, percibir diferencias de tramas.

Por otra parte, el tamaño medio real de las manzanas urbanas da valores muy superiores a los 1600 y aún a los 2500 metros cuadrados, (resultado respectivamente de la definición de las células de 40 o 50 metros de lado) y por ello, contando anchuras de calle, la posibilidad de que la misma célula cabalgue dos manzanas contiguas se reduce bastante, admitiendo a cambio mejores posibilidades de cálculo y dibujo en el supuesto de que se intentara superponer la malla de células contables sobre la trama urbana en vez de reflejar directamente la información sobre las manzanas, lo que en principio sería de dudosa utilidad cartográfica.

Parece mucho más coherente tomar como unidad la manzana prescindiendo de las posibles diferencias, que las hay, entre las viviendas recayentes a la calle principal y las que dan a la posterior o transversales, o las diferencias inherentes a los patios de manzana interior, puesto que si se quiere dar una imagen global de la ciudad dentro de sus diferencias, la manzana es la unidad física que va permitir una mejor agregación o desagregación, con notables ventajas sobre las unidades censales (fáciles de encontrar pero sin correspondencias físicas tan permanentes y definidas como la manzana, cuyo límite más significativo es, no se olvide, otro de los grandes elementos definidores de la trama urbana: el viario) o los polígonos de plan general, que pueden resultar unidades de análisis excesivamente groseras, al igual que sucede con los distritos censales.

Pero para minimizar los errores de cálculo inherentes a la diferencia de tamaño de las manzanas se impone una doble lógica: adecuar la intensidad del valor

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

de la variable al tamaño real de la manzana y trasmitirla visualmente de acuerdo con la intensidad de la mancha por unidad de superficie y, en segundo lugar, valorar potenciales inferidos por las distancias correspondientes a las células contables, siempre que se reconduzca nuevamente el proceso para que la configuración formal de presentación vuelva a ser la correspondiente a los límites de la manzana, que es la que garantiza una buena trasmisividad para el reconocimiento del tejido urbano.

La primera de las condiciones citadas exige la realización de los cálculos previos de superficiación de los polígonos correspondientes a las manzanas y una desagregación de los polígonos menores resultantes de la superposición de la malla de células contables de 40 ó 50 metros de lado, con la que se va a trabajar, sobre la definida por las manzanas, para, por una parte, asignar estos polígonos menores, resultado de la intersección, a cada una de ellas y poder reconstruir después los valores globales de la manzana, y por otra, establecer los parciales tanto de población como de potenciales inferidos que servirán para el cálculo y representación posteriores.

En cualquier caso, lo que está claro es que la intensidad visual de la variable, una vez establecido el punto de partida de referenciación acorde con la forma y superficie de la manzana, debe hacerse de tal manera que se distribuya este valor para trasmitirlo de forma proporcional a la superficie cartografiada, puesto que en caso contrario las manzanas mayores serían las que darían las mayores intensidades visuales deformando la realidad de la información.

La otra salida posible (mantenimiento de la forma de las manzanas y superposición de figura con tamaños proporcionales) puede ser válida, pero siempre va a significar una pérdida de trasmisividad visual y, en el caso de los potenciales, una mengua del principal valor ligado a ellos que es la degradación o aumento de intensidades con relación a los centros urbanos o espacios de mejor accesibilidad. No sería descartable sin embargo una representación de isopotenciales, pero la mayor parte de las veces no es necesario recurrir al trazado de isolíneas cuando se acierta a definir una gama de intensidades visuales adecuada para la representación del problema que se desea. El plano resultante ganará con ello en limpieza, claridad y matices visuales.

Una alternativa interesante podría ser sin embargo jugar en el mismo plano desagregando los valores reales y los potenciales totales (suma de reales e

inferidos). En este caso lo correcto es seguir referenciando los reales en el espacio correspondiente a la manzana, puesto que en realidad son los que en ella tienen su base de referenciación obligada, y trazar los totales mediante líneas de isopotencial de tipo generalista, de tal forma que por comparación, surgieran las diferencias inherentes al posicionamiento pero, aún en este supuesto, la lectura sería bastante difícil porque a la diferencia de representatividad gráfica se superpondría el hecho cierto de la diferencia real de significación de los valores. No lo vemos por lo tanto aconsejable ni siquiera demasiado útil para la planificación.

b) La relación con características específicas de la estructura poblacional.

Esencialmente, las cuestiones de referenciación no experimentan mayores variaciones, y creemos que tanto la manzana como la consideración de los valores por células para llegar a la agrupación siguen siendo válidos, pero vale la pena llamar la atención sobre las posibilidades que para el estudio urbano ofrece la desagregación de las características estructurales de la población. Los valores medios no tienen siempre la misma significación. Las cifras totales de población tienen un lenguaje que no puede ignorarse y de ellas debe partirse siempre, pero con una gran frecuencia, lo que nos da la verdadera significación son las desagregaciones, por ejemplo, de personas menores de 5 años, mayores de 65, analfabetos, o titulados superiores. Cada uno de estos apartados reflejará, respectivamente, los espacios de concentración de la población joven, anciana, de bajo nivel de vida o con mejores posibilidades de aceptación de innovaciones.

Cada uno de los apartados anteriores puede cartografiarse bien en valores absolutos bien en porcentuales, pero lo que debe garantizarse es la continuidad tanto en el tratamiento visual en la presentación de la serie como en la ponderación de las variables de tal forma que afloren los aspectos de complementareidad que entre todas ellas pueden darse.

Para ello, una buena norma, cuando se quiere trabajar con potenciales es igualar pesos para que los cálculos conectados con el factor distancia no resulten alterados, pero volviendo después a asignar a cada manzana valores que guarden relación con la importancia real del fenómeno cartografiado. Se trata con ello de que la distribución de la población de menos de 5 años muestre al mismo tiempo cuáles son las zonas de la ciudad en las que este colectivo está mejor representado pero

también cual es la importancia de la población de menos de 5 años en la estructura urbana respecto al total de la población. Es un doble lenguaje que nunca debe ser excluyente y siempre complementario, pero cuya validez adquiere diferentes significados en función del problema a resolver, lo que en ocasiones podría llevarnos por la vía de cartografías de componentes principales como las más significativas para un determinado objetivo (Perfil del comprador o usuario de un determinado producto por ejemplo).

A su vez, y por el procedimiento anteriormente apuntado, estas componentes pueden ser objeto de cartografías de potenciales para mantener los valores de posicionamiento de cada manzana que son la característica más significativa de este tipo de cartografía y que permiten además, siguiendo en la misma línea, no sólo ir a ajustes de pesos de oferta y demanda para cada espacio de la ciudad, lo que tendría una gran trascendencia para la planificación, sino incluso simular posibilidades y cambios en el supuesto de que se alterase la distribución de las superficies comerciales o se ocupara un determinado suelo urbano que hasta ese momento no estuviera consolidado.

Igualmente la introducción del análisis multivariante o multicriterio permite tratar la información combinando numerosas variables, bien a través del estudio de componentes principales para la observación de variables cuantitativas de diferente naturaleza; bien por medio del análisis factorial discriminante que, como su nombre indica, define los factores discriminantes en los grupos predefinidos de una población. La unión de estos métodos estadísticos junto con el análisis de vecindad de la técnica de potenciales permite el desarrollo de un sistema experto que agilice los proyectos de gestión y planificación de la actividad socioeconómica de la ciudad.

c) La accesibilidad.

Los estudios tradicionales de potenciales poblacionales se han abordado en espacios nacionales o supranacionales. Algunos ejemplos menores hay de consideraciones a niveles regionales o similar, pero nunca se ha incidido sobre esta cuestión desde escalas urbanas, y ello explica que la consideración del factor distancia se haya podido realizar en un sentido euclidiano que, para tal tipo de escalas y en países con buenas comunicaciones, no introduce excesivos errores,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

especialmente si la valoración de las distancias y potenciales se realiza por células contables adecuadas a la dimensión de los espacios considerados.

En el suelo urbano lo anterior no es válido. Como ya se ha indicado anteriormente se hace casi obligado mantener la manzana no sólo como unidad de referenciación que permita el reconocimiento de la trama urbana, pero además los viarios, las capacidades de tráfico y los sentidos de circular m dan un sentido diferente a la distancia, y todo ello sin citar las diferencias de accesibilidad que imprimen el transporte privado o el público y las diferentes frecuencias y tarifas de éste, por poner un ejemplo.

Por todo ello, nosotros nos hemos visto obligados a introducir una serie de nudos de referenciación en el viario asignando las unidades de referenciación primaria (subconjuntos resultantes de la intersección malla regular-manzana) de acuerdo con la proximidad a este punto de carga o descarga en la red, matizando de esta forma para cada parte de la manzana sus diferencias de potencial, aunque sin reflejarlas en la cartografía porque ello haría a ésta compleja de entender.

Una segunda ventaja adicional de este sistema es que los cálculos de accesibilidad se realizan exclusivamente para cada par de nodos, buscando después el camino más corto, por lo que el denominador-distancia que introduce el factor corrector inverso para el cálculo de potenciales surge automáticamente de las asignaciones precitadas con una componente direccional y de los nodos inicial y final entre los que se esté interactuando. La ponderación espacial surge de esta forma con una mayor nitidez y aproximación a la realidad y de ahí derivan las consideraciones acerca de los valores de accesibilidad y potenciales asociados a la misma, por lo que el estudio de la cartografía resultante sugiere gran cantidad de apreciaciones sobre la valoración potencial del espacio urbano más allá de la distribución efectiva de los suelos de usos residenciales, de equipamientos o comerciales.

Conclusiones

La estructuración de los estudios urbanos, a través de un S.I.G. y la técnica de potenciales, busca emplear el instrumento de la informática como elemento de unificación y ligazón entre las informaciones ya existentes. La computerización de los archivos alfanuméricos y espaciales van a permitir localizarlos y actualizarlos en tiempo real, así como contrastarlos y confrontarlos con algoritmos ariméticos-lógicos, produciendo así nuevas informaciones para que ayuden a la comprensión del medio urbano.

La heterogeneidad de argumentos tratados puede parecer excesivo, pero no hay que olvidar que la conexión real de los elementos y variables son los que van a aportar la información necesaria para la correcta consecución de los procesos de análisis, gracias a los modelos lógicos desarrollados que, al tratar la información, producirán síntesis significativas aptas para su elaboración cartográfica, y lo que es más importante, para facilitar la toma de decisiones en la planificación socioeconómica de la ciudad.

Al mismo tiempo, en cartografías de ciudades, se insiste en la conveniencia de no abandonarse en representaciones tipo "ráster", que sin embargo pueden ser perfectamente válidas a escalas de tipo regional o inferior, por cuanto la conservación de la imagen de la ciudad es una de las condiciones esenciales para que la cartografía llegue eficazmente a los usuarios.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

AUTOR: JOSE MARIA FRANQUET BERNIS.

Ingeniero Agrónomo. Diplomado en Investigación Operativa.

TITULO DE LA PONENCIA: 'DIMENSION OPTIMA Y RADIO DE ACCION TERRITORIAL'.

- R E S U M E M -

La presente ponencia desarrolla el concepto de "radio de acción territorial", entendido como definitorio de un cierto círculo de influencia de un Ente territorial concreto (municipio, comarca, región, nación) prestador de servicios públicos a los diversos centros consumidores de los mismos (Ayuntamientos, empresas, familias, ...) distribuidos de modo profuso o "continuo" sobre la superficie del territorio. Surge, a partir de ello, la determinación de la dimensión óptima de dicha oficina pública, así como del valor matemáticamente óptimo de dicho radio, es decir, la máxima distancia a la que le conviene distribuir el servicio en cuestión.

- S U M M A R Y -

The present communication develops the concept of a sphere of territorial action, understood as a certain circle of influence in a concrete territory (municipal, regional, provincial, national) provider of public services to different consumer centers (municipal governments, private enterprises, families) distributed in a mass or continuous manner over the territory. As a result, the optimum dimension of said public office surges, well as the optimum mathematical value of said circle of influence, that is to say, the maximum distance to which it is convenient to distribute the service in question.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

DIMENSIÓN ÓPTIMA Y RADIO DE ACCIÓN TERRITORIAL

1 INTRODUCCIÓN

La determinación analítica de la "dimensión y el radio de acción territorial" óptimos puede dar lugar a un problema correlativo al del tamaño y el radio de acción comerciales estudiados frecuentemente en la economía de la empresa (ver Ballester, E.: "Principios de Economía de la Empresa", Alianza Editorial, 1973). Queda este modo, entenderemos como "radio de acción territorial" la extensión de zona geográfica que se halla bajo la influencia administrativa y política (probablemente, también, bajo la influencia económica y social) de un Ente territorial concreto (municipio, comarca, región, nación).

Evidentemente, cuanto mayor sea la dimensión de dicho Ente, menores serán, hasta un cierto punto, los costes unitarios de prestación de servicios, a causa de las economías de escala que se generen. Sin embargo, contrariamente, los costes unitarios de distribución o comunicación serán crecientes con el tamaño geográfico del Ente. De hecho, el juego combinado de ambas variables de coste determina simultáneamente la dimensión óptima y el radio de acción territorial, tal como desarrollamos a continuación de modo simplificado pero ejemplarizante (lo ideal sería poder integrar todos los costes directos e indirectos influyentes en la práctica en un modelo matemático realista).

2 FORMULACIÓN TEÓRICA EN UN ESPACIO CONTINUO

Suponemos que un Ente suministrador del servicio X se encuentra situado en el punto O del mapa de un cierto territorio (v. gr., una comarca) y sirve a una población profusamente repartida a lo largo y ancho del mapa, de tal suerte que puede considerarse extendida de un modo "continuo" sobre la superficie del plano. Se desea conocer cuál es su radio óptimo de acción territorial o comarcal, es decir, la máxima distancia a la que le conviene distribuir el servicio X.

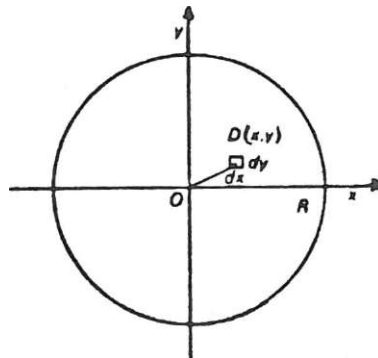
Así pues, el espacio de los consumidores del servicio público en cuestión es un espacio continuo, lo cual constituye una hipótesis ciertamente simplificadora; en realidad, los centros de consumo se encuentran localizados en puntos o enclaves determinados del mapa comarcal (que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

normalmente coincidirán con los centros urbanos, salvo para la creación de infraestructuras de transporte, obras hidráulicas o energéticas, etc...), es decir, en un espacio DISCRETO. Pero, en cualquier caso, la hipótesis adoptada resulta útil, ya que:

- a) Proporciona una visión general teórica del problema planteado.
- b) Tiene aplicación inmediata en casos prácticos, cuando los centros de consumo son muy numerosos, con gran aproximación de resultados a los dimanantes de la consideración de un espacio continuo.

El esquema expuesto puede representarse gráficamente así:



Siendo:

R = radio de acción territorial.

(x, y) = coordenadas de un punto cualquiera del plano, en unos ejes cartesianos rectangulares de origen O (donde se ubica la oficina del Ente suministrador del servicio público X).

*

$D(x, y)$ = densidad de consumo o demanda del servicio X en el punto (x, y) . Esta densidad variará, en general, de unos puntos a otros del territorio, pues ciertas zonas del mapa, como las aglomeraciones urbanas, tendrán una densidad de consumo de la mayoría de los servicios superior a otras.

t = coste unitario de distribución y control posterior del servicio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- = distancia media o radio medio de prestación del servicio desde O.
- q = cantidad del servicio X distribuido o prestado por el Ente territorial.
- C(q) = función de costes totales de funcionamiento de la oficina correspondiente del Ente territorial, que incluirá los costes fijos de ésta, así como los variables debidos a las materias primas, personal contratado, etc..., pero no los costes de distribución de X desde dicha oficina pública hasta los Centros consumidores del servicio (Ayuntamientos, empresas,...).

La cantidad del servicio X distribuida a una pequeña cuadrícula del mapa de superficie infinitesimal: dx. dy, es:

$$D(x, y) dx. dy$$

La cantidad total de X distribuida será, pues:

$$\iint_{L} D(x, y) dx. dy \quad (1)$$

es decir, la integral doble de la función de densidad extendida al recinto o dominio circular de radio R, que es la superficie cubierta territorialmente por el Ente suministrador del servicio X.

Pero como la cantidad X distribuida por el Ente es también q, habrá que igualar este valor a (1). con lo que se obtendrá:

$$\iint_{R} D(x, y) dx. dy = q \quad (2)$$

El primer miembro de la igualdad anterior es una función exclusivamente de R, como resulta al integrar. Despejando, pues, R en (2), se obtiene:

$$R = f(q) \quad (3)$$

El radio medio o distancia media de prestación del servicio, es:

$$r = \frac{\iint_{L} D(x, y) \cdot \sqrt{x^2 + y^2} \cdot dx \cdot dy}{\iint_{L} D(x, y) \cdot dx \cdot dy} \quad (4)$$

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En efecto, la distancia existente desde O hasta un punto genérico de coordenadas (x, y) vendrá dada por:

$$P = \sqrt{x^2 + y^2}$$

y como la cantidad de X distribuida en el entorno de (x, y) es:

$$D(x, y) \cdot dx \cdot dy ,$$

resulta que la media de las distancias ponderadas con las cantidades distribuidas viene dada por la expresión (4). De hecho, esta media aritmética ponderada no es otra cosa que el radio o distancia media \bar{r} .

Como las integrales múltiples que aparecen en (4) son exclusivamente funciones de R, se tiene que:

$$\bar{r} = g(R) \quad (5)$$

Sustituyendo (3) en (5), se llega a:

$$\bar{r} = g(f(q)) = h(q) = (g \circ f)(q) .$$

siendo h la función de función f por g, también llamada "composición" o "función producto" de f y g, que asocia a cada q el número g (f (q)).

La *función de costes totales*, suma de los costes de funcionamiento de la oficina del Ente y de distribución del servicio, vendrá dada por:

$$C(q) + t \cdot h(q) \cdot q \quad (6) ,$$

con lo que la correspondiente *función de costes totales unitarios*, será:

$$C(q)/q + t \cdot h(q) \quad (7)$$

El valor de q que hace mínimo el coste total unitario es, como se sabe, la dimensión óptima de la oficina del Ente (la agregación de las dimensiones óptimas de las diferentes oficinas, secciones o negociados del Ente, nos ofrecería, lógicamente, la dimensión óptima de todo el Ente u Organismo público analizado). Para obtenerle, bastará con derivar la expresión (7) respecto de la variable Independiente q e igualar a cero (condición necesaria o de primer grado). El radio óptimo de acción terri-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

torial resulta inmediatamente sustituyendo en (3) el valor de q correspondiente a la dimensión óptima anteriormente calculado.

Obsérvese, en definitiva, que todos los cálculos pueden realizarse sin dificultad a partir del conocimiento de las funciones $C(q)$ y $D(x, y)$. Respecto a la determinación de la función $C(q)$ y de la densidad $D(x, y)$, se seguirán técnicas de ajuste estadístico por regresión, búsqueda y constitución de un banco de datos primarios y secundarios, etc...

3 HIPÓTESIS DE DENSIDAD DE CONSUMO CONSTANTE

Es lícito suponer constante la densidad $D(x, y)$ cuando los núcleos de población se encuentren repartidos por el territorio estudiado de un modo sensiblemente uniforme. La fórmula (2) se convierte, entonces, en:

$$\text{If, } \int\int D(x, y) dx \cdot dy = \int\int dx \cdot dy = D \cdot \pi \cdot R^2 = q$$

, puesto que, pasando a coordenadas polares, el nuevo elemento de superficie, será:

$$dx \cdot dy = |J| \cdot dp \cdot d\theta$$

Ahora bien, el Jacobiano de la transformación resultará:

$$|J| = \begin{vmatrix} \frac{\partial x}{\partial p} & \frac{\partial x}{\partial \theta} \\ \frac{\partial y}{\partial p} & \frac{\partial y}{\partial \theta} \end{vmatrix} = \begin{vmatrix} \cos \theta & -p \cdot \sin \theta \\ \sin \theta & p \cdot \cos \theta \end{vmatrix}$$

$$= p \cdot \cos^2 \theta + p \cdot \sin^2 \theta = p ; \text{ con lo que:}$$

$$\int\int f(x, y) dx \cdot dy = \int\int p \cdot dp \cdot d\theta = \int_0^{2\pi} \int_0^R p \cdot dp \cdot d\theta$$

$$= 4 \cdot \pi / 2 \cdot (p^2 / 2) = \pi \cdot R^2 \cdot p, \text{ c.s.q.d.}$$

Despejando R , se tendrá que:

$$R = \sqrt{q / D \cdot K} \quad (8)$$

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

El radio medio de acción territorial, según la expresión (4), vendrá dado por:

$$r = \frac{\int \int_D \sqrt{x^2 + y^2} \cdot dx \cdot dy}{\int \int_D dx \cdot dy} = \frac{\int \int_R \sqrt{x^2 + y^2} \cdot dx \cdot dy}{\pi \cdot R^2}$$

Pasando a coordenadas polares e integrando, se tendrá:

$$r = \frac{\int \int_R p^2 \cdot dp \cdot de}{\pi \cdot R^2} = \frac{(1/3) \cdot 2\pi \cdot R^3}{\pi \cdot R^2} = 2/3 R \quad (q)$$

puesto que, en este caso, $p = \sqrt{x^2 + y^2}$, con lo que, efectuando idéntico cambio de variables que en el caso anterior, resulta:

$$\int \int_R \sqrt{x^2 + y^2} \cdot dx \cdot dy = \int \int_R p^2 \cdot dp \cdot de ;$$

En las nuevas coordenadas, la ecuación de la circunferencia de centro O (0,0) y de radio R, será:

$$x^2 + y^2 = R^2 ; \quad p^2 = R^2 ; \quad p = R ; \text{ de dónde:}$$

$$\int \int_R p^2 \cdot dp \cdot de = 4 \int_0^R p^2 \cdot dp = 4 \cdot \frac{p^3}{3} \Big|_0^R = \frac{4 \cdot R^3}{3} \quad \text{c.s.q.d.}$$

Sustituyendo (8) en (9), tendremos:

$$r = 2/3 \sqrt{q/D}$$

con lo que, en este caso, se tendrán los costes totales (6) y unitarios (7) siguientes:

$$\text{- Costes totales: } C(q) + 2/3 \cdot t \cdot q \sqrt{q/D} \quad (10)$$

$$\text{- Costas unitarios: } C(q) / q + 2/3 \cdot t \sqrt{q/D} \quad (11)$$

Derivando respecto de la variable independiente q la expresión anterior e igualando a cero (condición necesaria o de primer grado), a fin de minimizar los costes unitarios, se obtendrá el valor de q correspondiente a la dimensión óptima de la oficina del Ente territorial prestadora del servicio público.

ZÍLZ

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

4 FUNCIÓN POTENCIAL DE COSTES DE FUNCIONAMIENTO

Para un Ente territorial cualquiera, parece razonable aceptar que los costes totales de funcionamiento de la oficina prestadora de servicios en estudio puedan venir dados por la función potencial

$$C(q) = a \cdot q^i \text{ (curva geométrica) ,}$$

cuyos coeficientes a y i pueden determinarse mediante ajuste estadístico por regresión minimocuadrática. La estimación de dichos parámetros se llevará a cabo a partir de la ecuación de regresión doblemente logarítmica neperiana o natural:

$$\ln C = \ln a + i \ln q,$$

que se resuelve como si se tratara del ajuste de una recta.

El sistema de ecuaciones normales resultante como consecuencia de la aplicación de la condición necesaria o de primer grado, para las estimaciones efectuadas, vendrá dado por

$$\begin{cases} \sum \ln C = n \ln a + i \sum \ln q \\ \sum (\ln C) (\ln q) = i \sum (\ln q)^2 + \ln a \sum \ln q \end{cases}$$

Una vez resuelto este sistema no homogéneo de dos ecuaciones con las dos incógnitas $\ln a$ e i se tiene la solución del problema planteado, puesto que $\ln a$ es el antilogaritmo de a ; por ello, se llega a la estimación:

$$C = a \cdot q^i$$

Obviamente, el anterior proceso de cálculo también podría efectuarse empleando logaritmos decimales o en cualquier otra base.

Para realizar el ajuste minimocuadrático se partirá de la siguiente distribución conjunta de frecuencias unitarias:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

$$\begin{array}{ll}
 \ln C_1 & \ln q_1 \\
 \ln C_2 & \ln q_2 \\
 \vdots & \vdots \\
 \ln C_n & \ln q_n \\
 \frac{\sum \ln C_i}{n} & \frac{\sum \ln q_i}{n}
 \end{array}$$

, en donde $(q_1, C_1), (q_2, C_2), \dots, (q_n, C_n)$ son las coordenadas de los puntos de la nube original. A esta distribución conjunta se ajustará la recta anteriormente mencionada.

El coeficiente de elasticidad coste/servicio es el valor del parámetro s . Ello significa que al crecer la cantidad del servicio a prestar en un 1%, los costes de funcionamiento de la oficina pública territorial aumentarán en un $s\%$. Esto es:

$dC / dq = a \cdot s \cdot c f^1$, de dónde, pasando a los incrementos:

$$AC = a \cdot s \cdot c p^1 \cdot A q$$

El incremento relativo de los costes de funcionamiento, será:

$$AC/C = \frac{a \cdot s \cdot c f^1 \cdot A q}{a \cdot q^*} = s \cdot A q / q$$

Recordemos que el concepto teórico de "elasticidad de la función $C(q)$ " viene dado por el límite del cociente de los incrementos relativos de dicha función y de la variable Independiente o explicativa (cantidad de servicio a prestar), cuando el incremento absoluto de esta última tiende a cero. A saber:

$$EC(q)/Eq = \lim_{\Delta Aq/q \rightarrow 0} \frac{AC/C}{\Delta Aq/q} = q/C \times \lim_{\Delta Aq/q \rightarrow 0} AC/Aq = q/C \times dC/dq = q/C \times C'$$

Desde luego, en este caso, el estimador de s es el coeficiente de elasticidad coste-servicio, pues:

$$EC/Eq = q/C \times C' = \frac{q}{a \cdot q^*} \times (a \cdot s \cdot q^{*1}) = \frac{a \cdot s \cdot q^*}{a \cdot q^*} = s$$

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

por cuya razón revisto un interés especial el ajuste minimocuadrático de este tipo de funciones en el cálculo de las elasticidades. Por último, también puede entenderse la elasticidad de la función de costes como el cociente entre la derivada del logaritmo neperiano de dicha función y la derivada del logaritmo neperiano de la variable "cantidad de servicio".

Pues bien, si el valor del parámetro s resulta tal que:

$$0 < s < 1 ,$$

ello indica que al crecer la cantidad del servicio los costes totales de funcionamiento de la oficina aumentan; pero los costes medios de funcionamiento:

$$C(q) / q = a \cdot q^{s-1} , \text{ disminuyen.}$$

Sustituyendo este valor en la expresión (11), se tiene el coste total unitario de funcionamiento y transporte:

$$a \cdot c r' + 2/3 \cdot t \cdot q^{s-2} \cdot (D \cdot n)^{1/2}$$

Derivando la expresión anterior e igualando a cero para hallar su mínimo relativo (condición de primer grado):

$$a \cdot (s - 1) \cdot c t^2 + 1/3 \cdot t \cdot q^{-s-2} \cdot (D \cdot j c)^{1/2} = 0 .$$

de dónde, despejando el valor q :

$$q = \left(\frac{3 \cdot a \cdot (s - 1) \cdot c t^2}{t \cdot (D \cdot j c)^{1/2}} \right)^{1/3} \quad (12)$$

El radio óptimo de acción territorial se deducirá sustituyendo en (8) el valor de q que acabamos de calcular.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

5 APLICACIÓN NUMÉRICA

En este ejemplo simplificado, supondremos que;

- {**
- q = Número de proyectos de Inversión (alcantarillado, carreteras, regadíos, depuración de aguas,...) redactados y promovidos por un Ente territorial de ámbito comarcal,
 - a = 3.000.000 (determinado mediante ajuste estadístico por regresión mnl-mocuadrática).
 - s = 1/2 = 0'5 (determinado mediante ajuste estadístico por regresión mnl-mocuadrática).

De este modo, se ha determinado la función de los costes totales de funcionamiento y distribución de la oficina encargada de la prestación de este servicio en el seno de un Consejo Comarcal, a saber:

$$C = a \cdot q = 3.000.000 \cdot q$$

El ámbito territorial consiste en una pequeña o mediana comarca con los siguientes datos:

- Densidad de población comarcal = 100 habitantes/km².
- Inversión "per capita" programada para un ejercicio:
35.000 ptas./habitante, lo que supone:
35.000 ptas./hab. x 100 hab./km² = 3.500.000 ptas./km².
- Estimando el presupuesto medio global (ejecución por contrato) de un proyecto de Inversión en: 35.000.000 ptas./Proy., se tendrá una densidad de demanda o consumo constante de:
$$D = \frac{3.500.000 \text{ ptas./km}^2}{35.000.000 \text{ ptas./Proy.}} = 0'1 \text{ Proys./Km}^2 \text{ y año.}$$
- Los costes de visado colegial, licitación, distribución y control, se estiman aproximadamente en el 1% del presupuesto del Proyecto a una distancia media de 10 km., después de analizar la experiencia acumulada en ejercicios anteriores y/o en Consejos Comarcales de características similares al que nos ocupa, con lo que:

$$t = \frac{1\% \cdot 35.000.000 \text{ ptas.}}{10 \text{ Km.}} = \frac{35.000 \text{ ptas./Proy. y Km.}}{10 \text{ Km.}}$$

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Sustituyendo estos valores en la expresión (12), se obtiene la dimensión óptima de la oficina pública, que debe ser capaz de producir un número anual de Proyectos de inversión de:

$$q = \frac{9 \times 0'1 \times \frac{1}{3} \times (3 \times 10^4)^2 \times (1/2)^{1/3}}{35.000^2}$$

$$0'9 \times 3 \times 3^2 \times 10^4 \times 1/4 \sim 72 \text{ Proyectos/año}$$

$$3'52$$

lo que supone una inversión anual en la comarca de:

$$I = 72 \text{ Proys.} \times 35.000.000 \text{ ptas./Proy.} = 2.520 \text{ millones de ptas.,}$$

con unos costes totales anuales de funcionamiento de la oficina en cuestión de:

$$C = 3.000.000 \cdot \sqrt[3]{12} = 25.455.843 \text{ ptas.,}$$

y un radio óptimo de acción comarcal de:

$$R = \sqrt[3]{q/D} = \sqrt[3]{72/0'13} = 15'14 \text{ Km.}$$

con lo que la superficie comarcal óptima vendrá dada por el área del círculo:

$$S = 3\pi R^2 = 3\pi 15'14^2 = 720 \text{ km.}^2,$$

y una población de:

$$P = 720 \text{ km.}^2 \times 100 \text{ hab./km.}^2 = 72.000 \text{ habitantes,}$$

lo que, efectivamente, supondría una inversión "per capita" de:

$$\frac{2.520 \times 10^4 \text{ ptas}}{72.000 \text{ hab.}} = 35.000 \text{ ptas./hab. ,}$$

tal como habíamos supuesto inicialmente.

En este caso, se tendrá un radio medio o "distancia media de servicio" de:

$$r = 2/3 \times R = 2/3 \times 15'14 = 10'09 \text{ Km.}$$

Por otra parte, se tendrán unos costes totales anuales de distribución de la oficina encargada de:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

$$r \times t \times q = 2/3 \times 35.000 \times 72 \times 1514 = 25.435.200 \text{ ptas.}$$

que, agregados a los costes anteriormente estimados de funcionamiento, supondrán, anualmente, un importe global de:

$$25.455.843 + 25.435.200 = 50.891.043 \text{ ptas.}$$

con un coste total unitario de:

$$50.891.043/72 = 706.820 \text{ ptas./Proyecto.}$$

Por último, y puesto que el coeficiente de elasticidad es, en este caso, $s = 0,5$, sucederá que si incrementamos, por ejemplo, el número de proyectos de inversión en un 10%, los costes de funcionamiento aumentarán correlativamente en un 5%.

Obviamente, las estimaciones anteriores permitirían a la Administración competente la organización y dotación racionales de dicha oficina de sen/icios comarcales. Del mismo modo, podría ser analizada y valorada la prestación de otros servicios públicos susceptibles de cuantificación económico-espacial. Resulta fácil comprender, así mismo, que la comparación entre territorios limítrofes con introducción de las pertinentes restricciones espaciales, podría conllevar a la delimitación geoeconómica óptima de dichos territorios por procedimientos parecidos a los anteriormente propuestos mediante la aplicación del modelo gravttatorio estricto.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

pe--ci : "Los Sistemas de Información en
Planificación Regional"

«...»

psr D- " : Aportaciones teóricas y técnicas de la Ordenación del
Territorio Ç 7 .

En la presente ponencia se hace un trabajo sistemático
sobre los sistemas de información geográfica aplicados a la
planificación regional. En primer lugar se hace un repaso a los
sistemas de información tradicionales, que obligan al
investigador a hacer tareas de recopilación, cálculo y análisis
de la información estadística, cartográfica y bibliográfica,
procediendo de manera organizada generadores de datos de
distintos tipos: datos físicos, económicos, sociales, etc.
Tras esto se hace un repaso a los sistemas de información
geográfica de la informática, donde se ve cómo se han
ido desarrollando hasta llegar a la utilización de los
distintos operadores matemáticos, estadísticos, lógicos
de cálculo, etc. y cómo se han desarrollado los
programas de información geográfica.

En esta parte, los S.I.G. se deben considerar como
un instrumento fundamental para el geógrafo. En esta ponencia, se
presenta una serie de trabajos de investigación sobre la
totalidad de los aspectos geográficos de la Universidad española
en el conocimiento y poner al servicio de la investigación, tanto
como "programa" de la Universidad de los estudios sobre los
aspectos y conocimientos que posee la sociedad en nuestro
país, desde los estudios de la Ordenación del Territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

LOS SISTEMAS DE INFORMACION TERRITORIAL EN LA PLANIFICACION REGIONAL

JOSE MANUEL JURADO ALMONTE

Becario es F.F.I. del Dptn de Geografía Física y A.G.E.
(SEVILLA:

1. LOS SISTEMAS DE INFORMACION TRADICIONALES

En la actualidad, existe una necesidad creciente de poseer una información adecuada y localizada para cualquier tipo de actividad planificadora (SANCHEZ DEL RIO, Fi.: 1.9"8). Los sistemas de información territorial constituyen uno de los primeros pasos en la ordenación del territorio: por cuanto es muy difícil llevar a cabo estudios de reconocimiento territorial, tanto si son estudios comarcales como de planificación, del medio físico, etc., si no se cuenta previamente con un buen sistema de información. Disponer de datos especializados, ajustados a la realidad, con la cobertura requerida, un buen grado de actualización, y, si es posible, con ordenador, brinda la posibilidad de realizar un diagnóstico adecuado y acertado de la situación de partida, que en definitiva constituye el primer paso en las tareas de planificación y ordenación del territorio (TMA, 1.90). Sin la adecuada información estadística cartográfica de base, la planificación regional puede convertirse en un juego académico con poca relación con la realidad. En definitiva, lo que se quiere es registrar basándose en un conjunto de sistemas de información que suministren un tipo de datos de Variable Cualitativa o Cuantitativa espacial requerido (URIBE, 1.981). En consecuencia, dicha información debe dar respuestas concretas sobre el problema que se está planteando.

En los países en desarrollo la recogida, organización y actualización de información socioeconómica y medioambiental ha sido una actividad poco canalizada que, hasta muy recientemente, no se le ha dado la importancia que realmente presenta, mediante la creación de organismos con funciones específicas en esta tarea. (GUEVARA, J.A.: 1.990). Así por ejemplo, uno de los problemas es la coordinación de las bases informáticas, hasta ahora muy fragmentadas y desordenadas entre los gobiernos locales provinciales, autonómicos y centrales a fin de evitar, lo posible, tanto la aparición de lagunas como de duplicaciones innecesarias de la información existente. Información actualizada, decimos es fundamental a la hora de tomar decisiones políticas en cuanto al Planeamiento Territorial y gestión del espacio urbano y de los recursos naturales. Desistiendo, que históricamente y en muchos casos se ha tomado sin la información necesaria o con información alguna. Y no es menos cierto que: cuanto más información exacta se disponga, más posibilidades de acierto tendrá en la planificación u ordenación de cualquier actividad humana.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

F'S'S la sdopci dff decisiones CE cis-sciéi tr-r:1-'?!
esta "abe" pr;.ng-air,brte u~ est(,¿;: de.í ts (Sif:-;!4.:5
reste--io~e-te un estudie ds posible- 5¿tF'n;t:v-- _e
ceteitc- para f:.is;m?r, te elegir las i~, te-ver. cic-es * J- *;:r:'j5:5s,
Y p3^5 elle la ciencia regional cebe aparta- métodos si-va-
de soporte a diere análisis:

- Ayud.") al **cb** 3cime-te del te-"ite"io con **sle** -j'.tiplss
relie:o-ee (e-tié"date tsrr,t:r;c COFO jr. sistere Ci-ár:cc c
cc'ju-.t: de slerr,entes int&i"-slacionados5 y e\¿-lea • **sj**
'diogr.dstice a partir de la i~*e-mació" disponible.
- Encont ar lss ca-se.s de le- problemática es-ite-ial
(ccn-fjictos y desequilibrio*;; Que se presente.
- v estira!- les efectos que p_.sds- prcC-'Sir
accic-ee pos: Sies soo-e la p-oblo-r. tiea te el
~u-e i-o-c-iente -egie-.el (relacione; er t-r lees l cr. o- t. P-
u espae:-! > por Ir ta'te, selscctonar aquel! as aeeis-?s
que nejo- == estire- en el nonento.

u través ce la m-fsr^cici. e' siete-: de pl-r-ejs-is-ts es
capa: de .&-tit-r«' iso r-sdi-dcs mis adscuacas Pa': 1;
inplsn-er,tae:ó- . .:sií- y control ce cuaipeis- pla^cr~i-tt•_
Cealpuis- i-vc-eii- de les Ente-e administrativos cr r.e.sicr s.iea-
e:esenallea- la in-cr~ae:ón redundara positivané-to -- Io
otte-sión ts ..je p-odustea trás acabados > eficientes •'E'' u-'EZ
rCl PIC, ^'. : 1.97L':• . per ejevp!c er la aplicacic- ce nóteles
títe-'vtisor li:-tr•-r-t: básico pe-a el ela*i*icaco- -es:r-:1
epe eeisnes cl- =•" .- :s |'i•5idas pe las liritseic~cs e:- le-
:~*eaele~ . _a se se -:s'ic s- :-.: base ces-s:a:
pa-a ei 3v5-.ee ce .la ::e'tic regional (CUEWi , ¿.5 1."57C .

T~aleeie" t+e: ce pl -l lts o-¿^r se :!sir, po- :e es--•'.
-ecsp:l ndc tocos les datos -ecesa-ics. L.lc -epue••i-a n: (?-•• 5
-ese-c:" s~ ^i.ltiples o'o?nlsnos y r- siemp-s re 1-?oil:eae..e,
) a c.-e tra-dieio-.alme'te, le i-ro-r3slen dicps~ibJe tis-c r•
i i=•-te de encc-t~a-se cisperca en diste-tas entiooce
piblisss v p-ivasas. E~:o ce-lleva pretieras• de recoges: de
datos, lee ceales e-ese~tar 5-1 l'ch3s ocasiones lrcó^t-o-s~cla
tsrpsrs' y espacial ce- lo qje etlisa al **lsvo'íc** a reí'ize-
tipstesis sáiCL.loE de interpe13cisnefi en el análisis. Si-
clviccr la posible ir.suficien:;s de la in+c-naeión e:-e el
diacnéstice propuestas ÍCUEMA . J. j 1 . Sesexca^r'ts ee
n-oesse-ic ensa-nbiar - s~slirs- d'cnce de-tos pa-e cetene- la
i~ o-ració- ese nos i-ts-esa. Elle cc-'lle-e c¿lculos le-s:s
conclejcs y bastante tie~.ee de nuestro trata;j. Pviic^ce os.--!"
que -jcst.ro es^e-rs per s-uli:~- la i-*e--asió'n h= tese
seonstido al **tis.t.c** p-oceso pc-r **ctre** aconte del cual de-eco-soc-ee
su e¹:istencia. Otra situación con que nos pódenos encor.tr5- os
trabaja- a nivel irterdissip-lin3rio, dense el principal p-cblera
se plar:tea er. el inte-canaio de i"*o-nación e~t-5. :as
discio11-t.s, y en lo >"onologación y comp=rsción es cie'-oe
estudios al haberse construido las bases de datos de -o-ne-
heterogénes siguiendo criterios 'personales. **En** suma.. estos
problemas de información reoercut-e" en el coste y calidad de los
estudios territoriales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

2. LOS SISTEMA DE INFORMACION GEOGRAFICA: CONCEPTO, OBJETIVOS, COMPONENTES, FUNCIONES Y FASES.

La **Información Geográfica** se produce para solventar el problema de la gestión de la base de datos de la cartografía y de la información geográfica. El sistema de información geográfica es un sistema de información geográfica. (GJEVH°Ü. J.A.; 1997).

Tradicionalmente se ha considerado la información geográfica como un conjunto de datos que se refieren a la superficie terrestre. Este concepto se ha ido ampliando y ahora se considera que la información geográfica es un sistema de información geográfica. (GJEVH°Ü. J.A.; 1997).

La información geográfica es un sistema de información geográfica. (GJEVH°Ü. J.A.; 1997).

Los sistemas de información geográfica se componen de una base de datos, un software y un hardware. El software se refiere al conjunto de programas que permiten el acceso y el análisis de la información geográfica. El hardware se refiere al conjunto de equipos que permiten el almacenamiento y el procesamiento de la información geográfica. (GJEVH°Ü. J.A.; 1997).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Entre las condiciones que debe reunir un Base de Datos Geográficos tenemos (IITP, 1981):

- 1. Permitir colaciones.
- 2. Ser capaz de almacenar portales tecnológicos.
- 3. Lograr una adecuada selección de datos.
- 4. Ser compatible con otros sistemas.
- 5. Tener facilidad de actualización.
- 6. Permitir la utilización de distintos ordenadores.
- 7. Permitir una facilidad de acceso a cualquier dato.

El diseño de un S.I.G. está en relación directa con el sistema de "base de datos" (siguientes categorías de datos: "datos" (datos de programación), dispositivos, permisos, los siguientes formatos (IITP, 1981):

- 1. Datos: los datos, características, relaciones, etc. Los datos de información geográfica son los datos cuando los datos interesan con los temas. La gestión de información geográfica de la información, la gestión de datos, la información (datos) que se debe tener en cuenta (electrónica) la gestión del trabajo de datos. Posteriormente se clasifican digitalmente los datos según el sistema de retención, punto, línea, etc.

- 2. Datos: los datos de información geográfica son los datos, datos, relaciones, etc. Los datos de información geográfica son los datos cuando los datos interesan con los temas. La gestión de información geográfica de la información, la gestión de datos, la información (datos) que se debe tener en cuenta (electrónica) la gestión del trabajo de datos. Posteriormente se clasifican digitalmente los datos según el sistema de retención, punto, línea, etc.

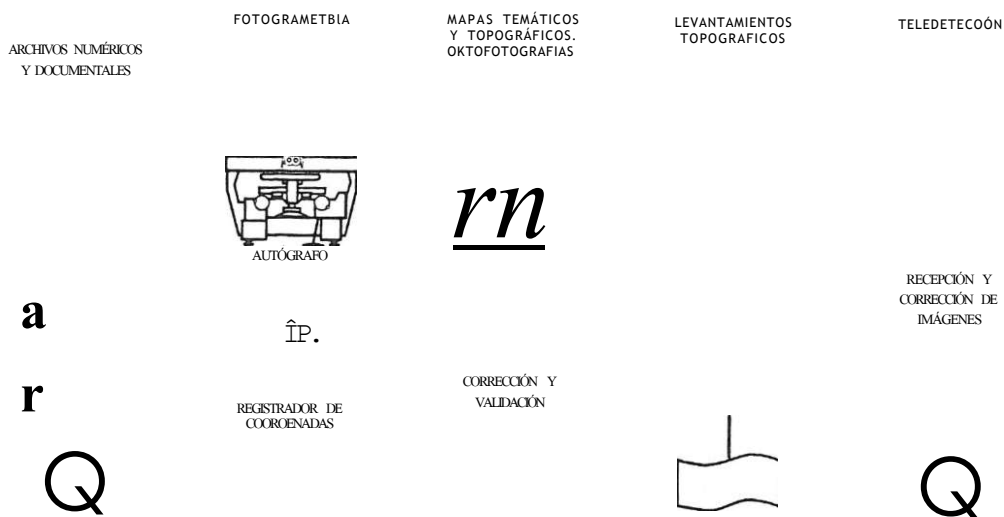
- 3. Analizar y presentar visualmente los datos: gráficos, tablas, diagramas, etc. Los datos de información geográfica son los datos cuando los datos interesan con los temas. La gestión de información geográfica de la información, la gestión de datos, la información (datos) que se debe tener en cuenta (electrónica) la gestión del trabajo de datos. Posteriormente se clasifican digitalmente los datos según el sistema de retención, punto, línea, etc.

Los datos geográficos en el territorio a implementar se los SIG son los siguientes (IITP, 1981):

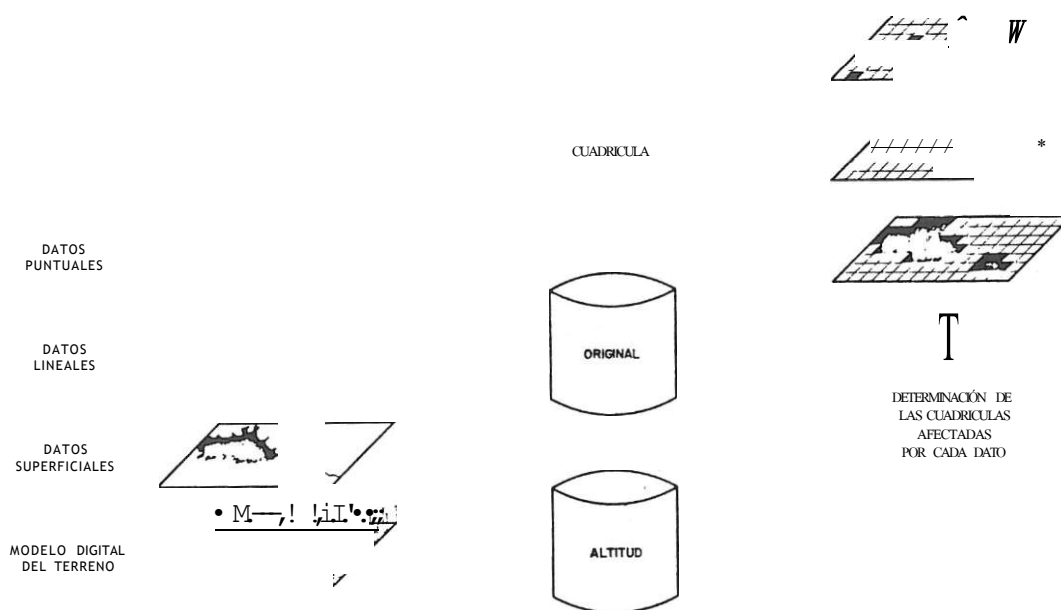
- 1. Datos. Dependiendo de las necesidades y necesidades de información. Se pueden almacenar en equilibrio entre la necesidad de información y los costos correspondientes.

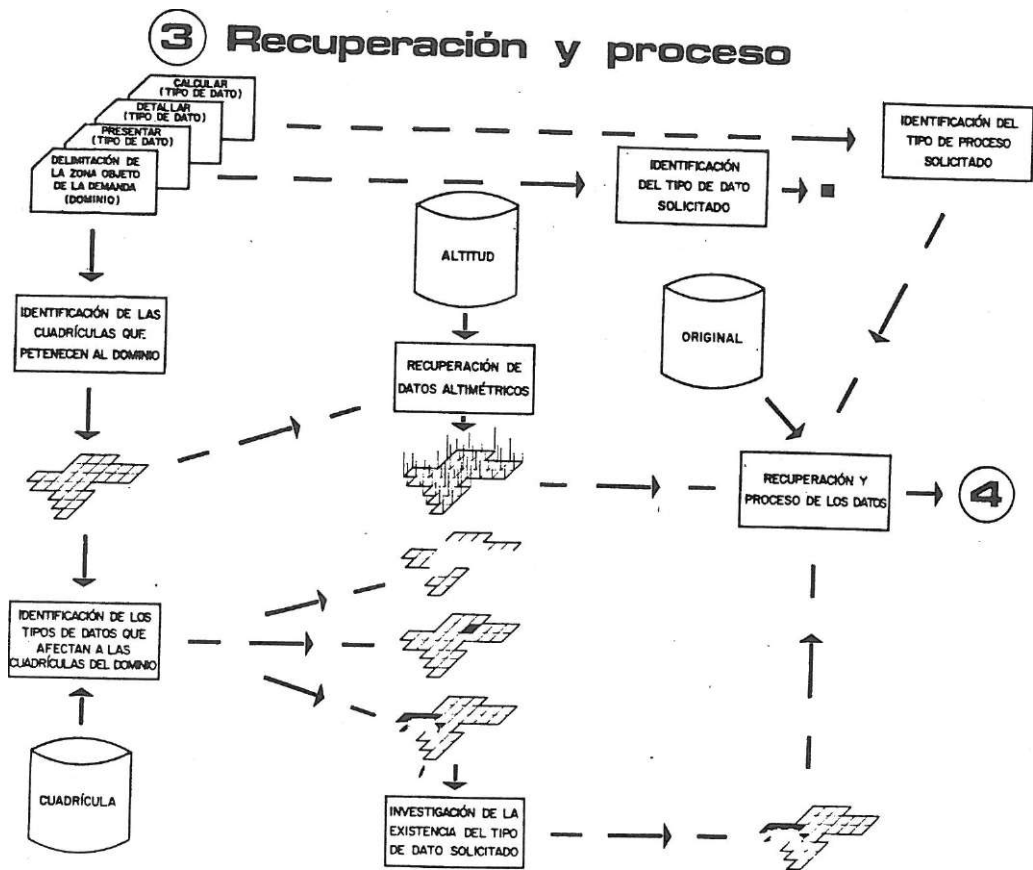
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

(J) Recogida de datos

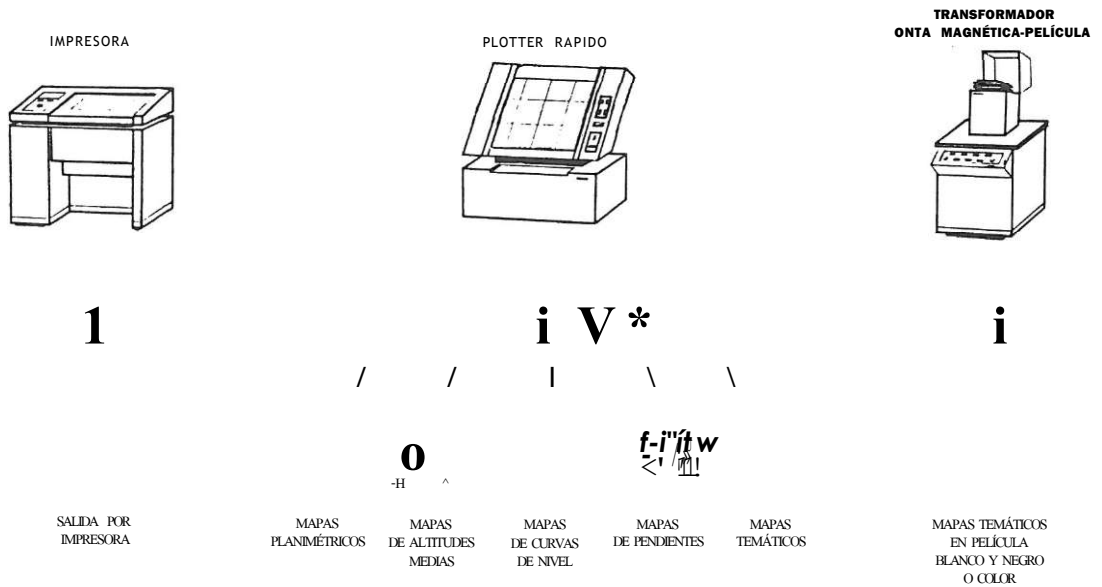


2) Almacenamiento de datos





(3) Salidas del sistema



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Po' atrs psrts es neces3-:c especificar -scjisiIch de p^fscssaTie"tcj de Id iicr^acici, que ics usuarios p~ete³c-elaberar (CEOTMQ, 1.98). Anteriormente es p-eciso e^norsr los sisteT-35 cié mfcreeación que (nsisjan datos espaciales existe-te:.

2. Recogida de inio-iT.sciir o Datjí. El contenido de v~is fcsss de dates dependeré de su cobertera, actualiracií" fiabilidad. La cobertura esté relacionada cor las unidades de obss?"v-ación, con las variables y con los hs"ireates tenpor31 cas sob-e los qu? se reslisa- las medida: . t? actualización es refiere a la cuesta al día de les. datos. Le 'labilidad refisja la confiar;; que cto-ga cada g-upc d-d;tes de dic^e base.de datos.

Las decisiones que se determinen sobre del especie roquci'í- de u~a información que cvb.rs toda, la resiíi. ir-base de dates i^icci se le i~ér> uniendo conti-uae actualicacio-es. ce^ difce-'-tes f:vclev de resolución de scdd? ?• les eete-ciales usuarios.

Un- lic-te de n^o-naciC" que puede incluirse <?. S"1E iniclónente puede se-: (figura nD \$S'JEVAHA, P.;

3. ;"anejo y est-uctiuración de la i^+crnaciir. El dise-í- -•anejo ce L. Base de dates deberá pre-ee- la capacidad es 1-"cc-:- e-:di• ai-ibytes de "etisule. pu~tee. l:-e é-es. asi sus posibles i^te •=1*ciiores. El Sig dsss tr-e- .le de ca-tec-r^iar u- tipe de dates eeb-c r'.-e. S'-s-se 3e i s e ^ dates a-esles c ce supe--icié, e-1 Ele debe-* i^ecrp;-r:- un- seb--basc de dates oa*-a cade -i'.e' de resclu-cb- cee.;-é*ica que se pida. °a-a ese f se debe establece- :

•y) Lee ri.eles d~ -esolució- de les datos- e "ste •tes.

L) Des. rollo de sutt-a de cce P~adas . el Ubicació"- ce los atributos de les cates e el siste"-: es eoorde~acas.

tí; Diollalicaeié" de los dates y clasificado- scú"> al sistema que pe-tenesca•• y a su nivel dé resolució-.

•*. P-og-a as >- equipe. En esta fase ee hae una evaluaeicn en tere £. la co~*igu,aeiön del sestero de computsc:~ , paquetee o=temático-estadísticos que puedan io>plementar **se u** de>T~s aspectos re]ociopados cc el use de equipe **f**: equipo computación: además de ccr-egir cié'-tos defectos de diseño, -ecegida de datos o erre-res en la implen,entaci-Pn de- la Base de Dates. También se consideran aspectos como las características del procesamiento de los datos.

Se puede decir que todo Sistema de Información Geog-i*irr permite solventar los tres problemas fundamentales de le documentación de la información: entrad:, archivo/recuperación y salida. A esta funciones generales so le añaden prog-a-as

Datos Espaciales-Geograficos

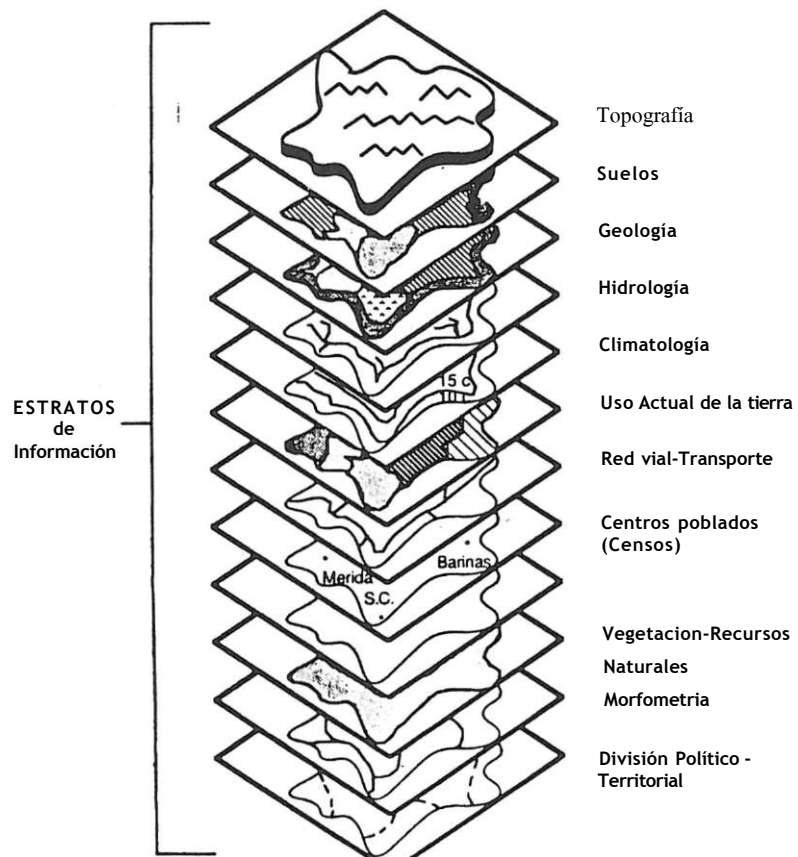


Figura 5

1- Poblacion (Sistema de Punco)	
1.1 Censos de Población	
2- Geologia (Sistema areal)	
2.1 Deposltos Superficiales	
2.2 Litologia	
2.3 Formaciones	
3- Suelos (Sistema areal-puntual)	
3.1 Estructura	
3.2 Textura	
3.3 Tipos de suelos	
3.4 Clasificaciones convencionales	
4- Agropecuaria (Sistema Areal-Puntual)	
4.1 Uso actual de la tierra	
4.2 Uso potencial de la tierra	
5- Transporte (Sistema de Red)	
5.1 Vías de comunicación	
5.2 Estadísticas de automotores	
6- Recursos Naturales (Sistema areal punto-red)	
6.1 Vegetación	
7- Hidrologia (Sistema areal-red)	
7.1 Cuencás, subcuencas	
7.2 Hidrografía	
8- Climatologia (Sistema areal, red, puntos)	
8.1 Precipitación	
8.2 Ffresión	
8.3 Temperatura	
9- División Política Territorial	
9.1 Unidades administrativas	
10- Morfomeria	
11- Topografía	

La figura da una idea diagramatica de este cipo de lnforaacion-

C D
-
i-i

<<C
-
I-I

w
O S

co
L O
W
nd
a>

om

c >
-

O
-
I-I
E <

CS
CS
CS
CS
CS

O
CJ >
w
C O

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

específicos QJÈ O spend de los diversos S isteras de Geog'-éfíCS y er, razón de su finalidad CONzreta Oducción de mapas topogréficos, Catastre, Cartog -a fia tematica y Estadística. tritsr.iento de imágenes digitales, etc.).

a potencia de un EIE esta-é eiaCinado cív : organiziazio --. capacidad fleéibiliid de C*rs@r informaid" CC- respecto 3 los sistenas etuales. De esta rr,anera, su aceptcion depe-der^f de is satisfécción que copereiene a los us ari s al tomai" en cuenta las /Qtajas que el sisterra ofrece. biend e necesario una utili zac ión óptima del sisteá de on o> -, a a iequipe y persone1\ V -zjf éste se 3 iuste a ls "S3 i ida ES S3li-ite

Al igual que cualquier otro sistema de información territorial en general, el SIG se convierte en un instrumento o medio que permite (GUEVARA, A.; 1.990):

1. Ayudar en la toma de decisiones con respecto a la organización del espacio geográfico en sus diferentes escalas. Será posible diseñar nuevas alternativas en un proyecto, estimar comportamientos futuros y simular efectos antes de que éstos sean irreparables. De esta manera, los sistemas de información tratados con ordenador pueden determinar apoyos presupuestarios y políticos, ya que es posible disminuir los riesgos y mejorar la planificación y el control de los recursos públicos.

2. Producir un nuevo sistema de recogida de información.

3. Generar un modelo base de SIG para el desarrollo de un Sistema de Información coordinado entre el nivel nacional.

4. Procesar 5 -sn cant-dad i4 informaeio con sus m,ltipie E aplicacione a un men ci- ceste é con hrricoe ir.Verstn de tie tpo

5. Perm. ite desarrellar nuevas ére3s de inVestigacíd-, basac"E e-1 las mo ernas- téenicas en: eontin o desa el e. transformando !a me to-de l ogí a de d IVE" s a edissipi 1 3Z,

i. Poder, ci= las cie-r épe de la Planificaeión reeie-r: 'd de sj podé'" an=litico.

En Jr, SIS sra agrupan eu. a-a d stemas de erga-izaei ón ee date S espaciales: Sistemetis retiéula, dg punte. ce I-ed e linea y de área o poligenic. El sis-tema A eberé manejar eitoe uatreti nee de datos y logre.r comb ir 3 1 ienes de di ere" tés tipos Lai be0es de nates ag'uparó" y .a 1 ma ce ar n los d^oos seeùn su pertenencie e cada une de estes sistemas., l- m3>'C G Tenorpotenea y utilidae del SIS dependeré del paguete He ané1 E is (p!"ograma S CLS-EnSdCE a definir, mantene* s>.piot*^r la bas e de datos) que Ee ineqrpore tés te debe ester de Sauerd Q eo' las necesidades -1

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Uso y características del sistema) y de la capacidad de almacenamiento del sistema de computación (ordenador) que se emplee. Existen otras características técnicas del equipo electrónico que afectan también a la utilidad del sistema: pantalla gráfica, unidad de cinta magnética, lectora y impresora, etc.

Las ventajas y aplicaciones de los sistemas de información centralizados dependerán de las características de los sistemas de programación, (software) y de su capacidad de las configuraciones de equipos y de la capacidad y velocidad de tratamiento de información. El sistema de información centralizado ha avanzado esta tecnología en los últimos años sus costes han bajado ostensiblemente. De tal manera que algunos de los equipos informáticos (hardware) en su capacidad de almacenamiento de datos con la que se manejan en la actualidad se instalan (microprocesadores) a una limitada capacidad de memoria y velocidad de procesamiento que se refiere a los componentes de hardware del sistema informático y digital de la información. Por ejemplo, el sistema de información centralizado de la información de procesamiento, almacenamiento de información y velocidad de procesamiento.

El sistema de información centralizado de la información de procesamiento, almacenamiento de información y velocidad de procesamiento.

El sistema de información centralizado de la información de procesamiento, almacenamiento de información y velocidad de procesamiento.

Unidad de procesamiento de información. El sistema de información centralizado de la información de procesamiento, almacenamiento de información y velocidad de procesamiento.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

al r.ac=-aTie to La u-ic'sd de control se si diepositi-.r
dirige las operaciones realizadas, en la CPU, COCRQ de i t
elementos de entrada, proceso y salida en el •fdB^rsd3^r, =s-
último, la Unidad Aritmética y Lógica realiza les cáIoul:: y
las operaciones c.cn loo dates indicados e-> las

-- Unideos: de =3l ida, cus nuestra la mf crrr.aciór analie-cr >
procesad;- . Destaca en luce¹. el moniter d-j d>: es
visuslize las i- =t';JCCio"iss dadas y los resultados. •• s
obte-e" la infcncr=cií- e- pape3 sr usa la impresor -- dr. n-y
diferentes modelos y tecnologias .

A erres componentes *.s::c; se los **ut**- lee p'cg'f.: te
spiicación (so ft-.are) . ^e-'s a-tes tene-os que peses- > co-oes- " •
c'isto*-cle de jn sistema qpe'itj-. co conjunto do pisg",----
comandos que el -flujo de ji^c-sciár. y control de los
pe- if **é i**-sy que posee el ede-sde. c sbj, neceer-ic 1
00"....-is>cid- entre éste y los p-cgrs.r.as ce ?p!i ó":. Ic-s
Ei3ts-^ti ose ra*-i • t.it l-" ilisast-s to el .^MS-D-£, p-"[¿]
c-de.adhres personales, > el Ufiix 1. VME pare los morios >
gre-des. Los pro;⁸«t5E de aplicación abarcan u- amplie cor: j.-tex
de operaciones se cistirts nítursleis y cue s-esú" "urrt!"r
nesesidades podsr-or dase-f?*-1 :: s. más fácil irerte, compra-le ren
el n~rc.de. -j--d: e-al-g-*i- los p'og*- det '=-.tams e-tr
.ie-e- • iadss o" **cc~j**u~ te mayo» i.;~ído eistenee -c -e "•!.

"es oe ettes sspetee lu: -"é- e" ge" medid"- - .•• el
sesa-roicic de le: sistss de ln^o-ne sign efe es-r. a :a

7. EL DESARROLLO DE LA CARTOGRAFIA Y LOS S.I.G.

T-as a si en r<l nent^fe . el mapa, e^f- _n p-oducto acarase e^r re.==
se -c.'-ie-e' e l: ¿m.p-esiós- ' de la : -⁴srmae: cr.paris! . pe- e s:-
u-.5 astua' : ;rasión continuada <C<LVC, J.L. y PUEVQ. A.; • , se
ats- "de ce- le falta de medros tómisés y su elevado costo • ssdo
ce-e las trans-c'-Tiaeio-es espesas les e-a.- mds le-i.f (es los
t.i.c. teñit: sos e-a- es.: mamoi d1es e- el tie'-pe - su
i-iormssió":. El objetivo Ce les ntevos Sistem-re cV
useq.e'icu es al igual q-c en le jertc-e-j-; - 00n,r--ien-}
•'asilit-ar el 00-osimie-"ie ce lss fenómenos espaei ios. No
ctstante, c la actual ide-c, la necesidad ce .rare u- g-s-
número de datos-, la rápido evolución de sus ca-acterística syla
impe-tancia de los métodos cuantitativos de análisis, hoce que la
cartecra⁺ia con,=-c lonal no sea suficiente (I.G.N.; 1.97Cr.

Por otra . pa-te, n; pedemos olvidar la importareis que
presenta la -e-presen, tasiór ca-togré*ica en la disciplina
gecg-áfica (rae-idsje geografía y. 'ca-tcqr3f¿a) no sólo p;-; la
p.-esentación ce Ies resultados e'l igual que otros especialistas

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

siró, ps'cque ?=,!« el c;etg-a*o el r>apa &e constitu,•e e"eIe"-te -
irveEtigs_ií" e" si -nisno, y<3 qus de él se obtie--e -->o .-szia-.
El maps como simplificación, compendio y síntesis de la rea;ids:
espacial, facilita de sibrewg's s: conocimiento y la tema d:
den51--CB pä-a la D'-rer-sziör Tc...ite is: ; CALVO, J.L. y ~ J:1VC,
a. ; i .==:..: .

Cc-rró y: se hk« he-he rs-'csicias, la irferinatización
cartsg a*ia ofrece ver, tsjss e;c-i-icsi y posibilidades :r
precedertes para ascclsr cartografía básica v temática > s--s-c
la t'ad: clonal seps-scie- ent-e napas > estadísticas, al pe -is
ei tratamiento simulté... coordinado de infOrmacion
ca-tog.á...lcas y n'..-C"les s ;Tic ha nasizs cié de 1:
cartog"afía pe-mite actj'nl ner t; ciisocner dc... datos -L-C 1c
correspondientes .;- rési lZr- ern ellos las contInI"iCn;c
el ahersciones que ce cç" aro- (I.-.L' , i.0cl. eOgur
objetivos. También un EIE puedo emplea como inst .. TC-7r
si u!acida do :sc consec ...CnciSS rjc Pvsdlñ aca rE3- C. al cui
decisid- lo f s si tc --i to- S. a .if de e.-itar pos-#bl eC Erro"es

El dispone"" de una irfornaci6n con -e-o computarizs-áo de
su 3i;e **ce Dates** Te-r;terisi pe-nite de fems sene: i; a y a bi.: 0
coste «s-'tsner actualirados casi permangr.te^enis los *ecict.c •
cartc-ra ees y estadísticos. conecta" entre-si tal jnf zi<ç"
>•, lo que e= -lv i-ps; tartt, ccnslerre-t:- distintas ;sr'.c;."
i Ir-, i.9yç>. Con is al-ase-aca sdlo cusde eia ..a-'
y s-olira- lb oart:ogra(ia a 3?- ti- de la tra~s""c- c
cc~b.:nscidn de diversas va-'iat3es ps's f I-crte darle una
salida per pantalla o

Lr c'fsscii- de ur>a c'aoe de Datez Gerr-»*ics v-c
aplicación en Ir ca tog"s*1s s •i •, • e-a. te tena-- un;
opsicnes técnicas relstivss a cuestio-os l; *0 el rósele í;;;*.:
utilizar, ios sistemas de recogida de la ir-m-r-cid' y el siitor:
de referencia ca-tog-áfics (ITUR, 1.906).

En las aspectos de obtención y re-zegida de ir-'c-rrc; s-
territorial se vienen aplicando ruéves métodos, pa-alelu - .ss
avances técnicos y a las posibilidades introducidas Ir
teledetección con mayores verttj=s- respecto s la fotoors.~i.1 érz:
t";ri-; cr51 isu'iqia han de wplerer.tí'se:. Lj telscesecio-
constituyo u-a técics má- do infcmaciór te--litorial que urid." s
otros data, geográficos z estadiolleos-, facilita u-a e 1-
más wterr col territorio, neccs ia ps'a s: "c;:-
apro-'échanento o conservación. E> icte una g-a-> ccre-ii- s~t-e
teledetección- y los SIS, ya que ambos utilizan equipos té"i::;
muy similares, ya que ambos procesar información ce un claro
componente espacial. Ei los Sil; se- •.<» he""f anienta idónea ce
almaceramiento y gestión de información territorial, le
tels-detección se convierte p?fa aquel en una de sus fuentes
principales (CHUV1EC0, £.; 1.990';. Dado el gran número de
plataformas > de sensores espaciales existentes que capta- gran
cantidad de información sobre la superficie de nuestro planeta

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

fácil proveer así mismo la gran diversidad de aplicaciones que las imágenes espaciales poseen frente a la fotografía aérea tradicional (MARTINEZ VEGA, J.; 1.990).

Esto info-mac ór. geD'-'àfica 13 pedemos con 3ege
1:3imen te mediante tres 2istemas (ITRi i.986):
3: °="3 c3 tog 3 3 básicas, 13 restitución fotogra - è " ð -
an3izf-r7 3Z- f'idT pò c-'de-iabr , favorecids pO 10S
3V3 LS5 COT 13 r'lede tecció", ce -fotografia= èrse-- cp
S3,ébt?, reSUly3 se" e: sistema más compl eto p-eClso Y
f'io ible dt. c s s • ste-te, auncis ta""bié h el más costCS0!
b> El !1 2"é foPte pOr digitaliza "m for maci ón es rto ç á f C 3
y en i, terte o iè crear deterirjnada ca "to cratis se utilz?n
eI BlStE-3 de tablerC digitalizad r oc) el sc?nre- c
Y"3t" BodOr- 'de #3 r'rifm el cusí e lora eI docum p'tc
e>t AV e nd 3 i- fCimai or basándose en d*terencias de
co frestes y c CeIcr C ambes casos se requie-e ei auvilic
de? n G:Q:tc.112 Tc . Cei él basta reeO re- CD- el curccr 10
línea G penteS aUe p-etendajo; dioit:liza r pars que se
trnST.it3o » UCMJ11c3 e-te si ordenad o suszeorderad

Se distinguen dos tipos de estructura de almacenamiento digital: el vectorial basados en líneas que separan distintas zonas y que se almacenan introduciendo sus coordenadas, y el sistema raster, donde se divide la superficie en una matriz de pequeñas cuadrículas (píxeles), convertidas en unidades elementales de información. Queda a gusto del usuario optar por una cartografía de isolinias o de meroplotos, la posibilidad de representación en tres dimensiones, utilizando los niveles del gris o mediante una variada paleta de colores, así como otros aspectos secundarios del diseño general de la cartografía.

De entre las fases de trabajo de un SIG en lo que se refiere a representaciones cartográficas, sin duda la más costosa y completa es la entrada de datos. Ya que la mayoría de los fuentes cartográficas disponibles son mapas en papel a distintas escalas y proyecciones. La digitalización de dicha cartografía es obligada a pesar de los problemas técnicos y económicos que lleva consigo.

En gî tr; tsmien to diq1a1 e imágenes con Vi enE cCn a. cCn
diScos de gran capscidsd H~ slmace -- aem,t c s demie - peXe f+c
prodesadores ds in3g . p-esto cue -E tr Sts ce uns spl C3_i r' plus
m saeis un enc- f- s Vm lumen de d tos

Fa-s e i tratar, i q+r diglla i imâ ez podemcs t: i i z
> e-co-t'-3r er- - mer' ad 0 diferen i. E eauipes d'è rSC . 1
• hJetives del +Y Lra: o tondre o en CVer a l' CS 11 ds dd. i h-z Mwa. e
en relación con el coste. rspiHez del praceso fsCi11 a t de
rsrc y a-pliacj ne H' z-1 les de i s of 4 wa-e CHI v1 EC. p i PO0 s
E- el rsnge i'nie icr es l' r xan. 10s equipcs bss s d c z
& Clusivace- ce en un ordenad" persons I (~icoorden s Me 5 c 'Ci
Junte a su tajo costB« - op f're ic c - 1 s an p acio es m
Elementales: Vlsu' iz ac i r* , \re a l cp? clasif 1 Cación e im esipn de
10 image-.

CO
M
RO
O

•-a
m

O

C~3
QZ5

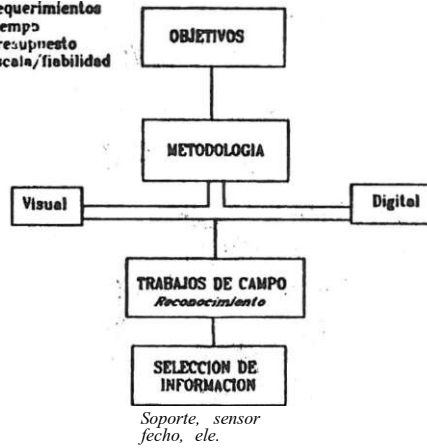
ci*
pei
tri
co
co

m
cr>
i-i
O

"GJ
t-i

en

Requerimientos
Tiempo
Presupuesto
Escala/fiabilidad



LEYENDA DE TRABAJO

TRABAJOS DE CAMPO
Diurnvakutu

IDENTIFICACION
DE CATEGORIAS

CLASIFICACION
AUTOMATICA

TRABAJOS DE CAMPO

RESTITUCION

CORRECCION
CARTOGRAFICA

PLANIMETRI **D**

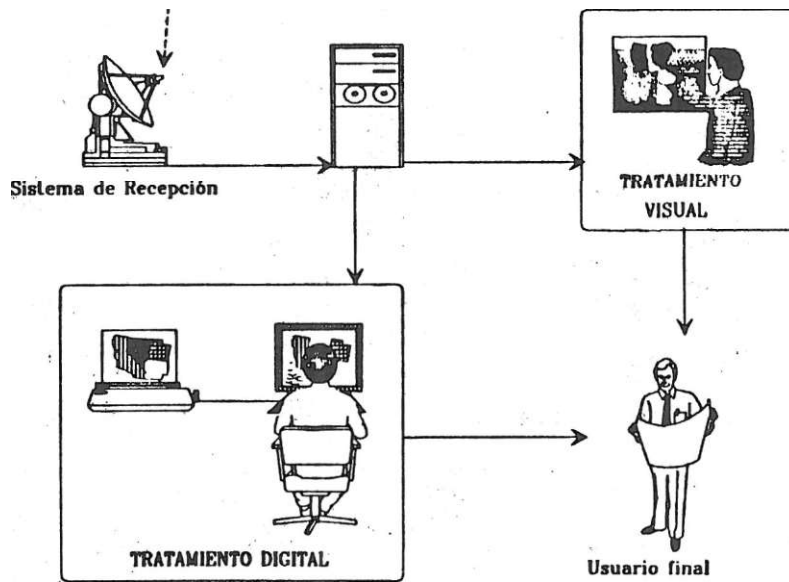
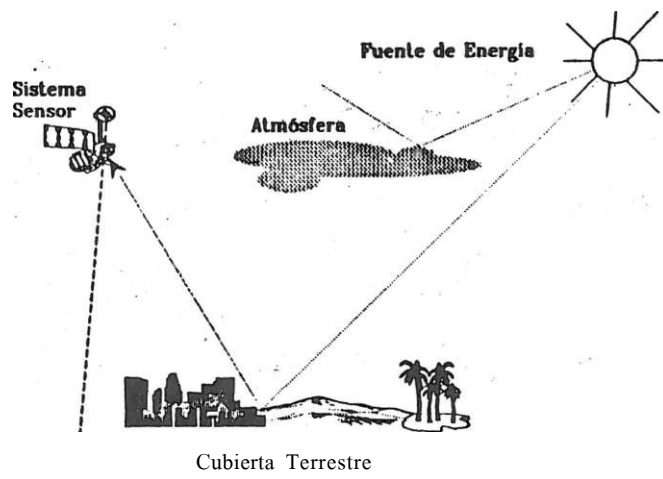
INVENTARIO

(NTECRACION EN S I C.

,1

INTERPRETACION

- Fu á que induje un proyecto de ontlnlcdoà medio ambiental



Componente de un sistema de teledetección

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

En segundo lugar, tenemos los equipos que se apoyan en un personal, pero que incorporan tarjetas gráficas especiales y procesadores de imagen que amplían notablemente las posibilidades de visualización, y soportan una buena gama de periféricos gráficos. Son idóneos para la enseñanza y múltiples actividades de investigación. Los rápidos avances en microinformática ha supuesto la aplicación de múltiples programas o equipos de software (ERDAS, ARC/INFO, JARC, VEEQ-JARE, etc.; en el mercado, con unos costes y prestaciones muy variables dependientes de la calidad de configuración del hardware. Además, algunos de estos equipos están diseñados para ser fácilmente utilizados por usuarios sin conocimientos técnicos. Este conjunto de sistemas permite la posibilidad de un proceso digital analítico de imágenes en el campo de la teledetección, así como el control con una amplia gama de sistemas periféricos.

Por último, tenemos los equipos soportados por un ordenador medio o grande. Los costes son muy superiores a los anteriores, especialmente en lo que se refiere al hardware, pero también en lo que se refiere a los sistemas de tratamiento digital, aquí aplicables en el mercado.

En lo que respecta al sistema de proyección de fotografías, aunque se ha desarrollado la Proyección Cónica = Conferencia de la Célula y la Cilíndrica de "s-zstr-ión", en España se utiliza el sistema de "ta-dic" de "ni-el núcleo".

Como vemos, los sistemas de proyección actualmente citados representan un campo de la informática que se está desarrollando rápidamente, pero a un precio que, para la mayoría de las aplicaciones, es aún demasiado elevado. Es necesario que se presenten productos de aplicación a un nivel de calidad de imagen que permita estar al día con el medio científico de la fotografía aérea.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El uso de los medios informáticos para el control de la información masiva se ha desarrollado en los últimos años, que se inicia con el manejo de la información al instante - cursos electrónicos hasta los modernos procesos digitales actuales.

En las dos últimas décadas los Sistemas de Información Geográfica (SIG) han progresado considerablemente, interesando ya especialmente a los organismos administrativos y empresas especializadas en software y/o hardware pasado. Posteriormente, al campo universitario y a consultorías. De los sistemas tradicionales de recogida y tratamiento de la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

información, pasamos, como vemos a otros completamente nuevos. Este avance es producto del espectacular desarrollo de la informática. De esta manera, los Sistemas de Información Geográfica nacen y se adaptan por y conforme a las nuevas tecnologías que traen consigo nuevas formas de manipulación y análisis de la información. La adquisición y dominio de dicho lenguaje no siempre es tarea fácil para un investigador!" privase por sus elevados costes económicos, sobreelevados éstos por los intereses comerciales.

Estamos ante un poderoso instrumento, el ordenador, que sin sustituir el elemento humano, le va a dotar de capacidad casi ilimitada de almacenamiento de información y su posterior análisis, distribución y explotación. Dicha revolución de la electrónica y la informática augura altas cotas de compellividad a los países que sepan aprovecharla (ITUR, 1.9S6) con objeto de conocer y aprovechar racionalmente sus recursos naturales y humanos, e sea, de acorde a las necesidades de la sociedad actual, mucho más dinámica y cambiante que en épocas anteriores.

Los trabajos de investigación en este campo está produciendo resultados muy importantes. Desarrollo que cada vez más, será mayor facilitado por la desconcentraciOn de la información de acorde con la descent-alización administrativa del aparato estatal (Precisarente el tratamiento informático posibilita en potencia mayor coordinación y vinculación entre los distintos o:-ga--ismos de la Administración central. autonó-ics > local), mayor naturalidad er el lenguaje in-'erméticos y nuevas capacidades por c-ear. Tocio ello hace que el tratamiento computerizado de la información espacial logre nue-os adeptos.

A través. de Iss SIGs, tecnología ya prese-te. jos planifleaderes a nivel principalmente público pe-o también privado podrán tomar mejor y más ace-tadas decisiones en orden a la utilización racional de los recursos. Los estudios ambientales, evaluación y análisis de impactos y limitaciones de los recursos naturales, la planificaciór urbana, modelos de localizaciór, inventarios, dinámica demográfica, comportamiento de los agentes naturales. entre otros muchos aspectos, son y serán manejados y mejorados ccn la asistencia de un SIS y sin olvidar su conexión con la teledetección-. Co~ el apoyo y extensión de estos sistemas informáticos el estudioso del territorio podrá preocuparse más del análisis que de la obtención misma de la infermación.. La planificación integrada necesita basarse en un profundo conocimiento del medio natural y socioeconómico (A.M.A.; 1.990)

En la actualidad y de cara al futuro los principales retos de los planificado-es y en relación a los nuevos sistemas ce información territorial son: (CEOTMA)

- a) estar al día de los nuevos desarrollos tecnológicas.
- b) seleccionar aquellos aspeqt'ns que puedan incidir en la planificación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

c) cs53>"re11a- lsi ts-eas s; crt'jias C" 153 ~jc vr:
 cpG-*.ur.ii333S que esté" aps"eciesEo, y que so te"-Cs::es
 usuarios en la mayoría de las ocasicr.es desco-oe,

En suma, las nuevas tecnologías están aportando al análisis
 resisral una serie de posibilidades que hasta hace pocos años
 sra" desconocidas e irsensablso. llo en consecuencia de elle, bus-a
 parte del co-ous doctrinal y Se Jas técnicas de investisaciCn o, o
 se des3""olis" sob-o el te-riterie están quedando obsoletas a:
 menos en -eiac&~ con los medios actuales "(CALVO, J.L. y PU:yC.
 A.; 1.9VC). Cie-.cip Regional q-e ha desarrollado en menn- edies
 la eprese' tacic~ espacial de los fenómenos territoriales en
 favo-- de los contEnidos conceptuales tradicionales.

Pr r- etamos &- dispes:: idn ds ssmprts'' con ct-rr
 espesialistas q-s intsrvis":-" en la O'-ds~at:Pr del Te-ritc
 gus lllisste~bsé" el raps, s;s".p's cuu-ds seamos caps-t-ss es
 ei'-E-ee-r ur.os o-ocustes pnés tei'icus, eficientes y cercanos a le
 '*esjidad» Para si lo es. fundamental &crinsr y aprovechar las
 cccibi:ids.dss de sálcuio las múltiples aplieaeseres
 partno icas que carece el edenader y las nuevas tes-elogias > ,
 e:-sisl :e+erp-nte, les Geste.-si es l-.rr."-r-ciór. Gscq :~ise. 'e q.:
 a pees." de sus ve-tu&as ,*c se acaba de valorar e-; tedes lss
 circuí geoq-ó•fices las ventajas de cártegrr-fia con iva
 infss s_ji: •efeenria esp&eialme-te iSiGs_j. ent"o•este?
 iiSdj'-ia en u"os medios secnicos tradicionales c: elaesrasso'• qse
 -evo" oese-d.. su imptt:-si: si que es cierto qe'S esta- e
 pr-u l se: '- - ats tese:s-tss .

5. EIBLIOGRA^IA

- AGC'ul I ^&.stsm
Ls U .sn eel
 j c2a, SevilIs, G, nu-
- mf_i>n_ J.L. ' atEG, A:- r-ta;e ee
 automatizad:-- tone téenic-s de '•lises y i
 'reeu;tades para la •>---r y&& del -ito-io", |y -11 il
 Estu diet 1GÅss • & "" &ebaslld 've ie-bre. 1 .v- be
 348 .
- CGG ""A; Evaluación de experiencias europeas en materia
sistemas de. información territorial, 1. =111. .
- CUENA BARTOLOME, J.; "Consideraoiones set'-e sistemas ds
 informaeié- y modelos sr análisis te-rite-lal", Celequis o",sI
 sobre Q-denaoió- To--r_xto-ial • iv:adrie, D: siempre, i.978,
- CPU.11ECO, E; Fundamentos de Teledetección espacial, L:
 Rialp, J.9P-Ü, -157 bágs.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- GUEVARA, J.A.; "Guía para la implementación de un Sistema de Información Geográfica para la planificación regional y nacional", Seminario Las nuevas tecnologías aplicadas a la Geografía, Alcalá de Henares. Julio, 1990.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL; Sistemas de Información Geográfica. 1978.
- I.T.U.R.; Recogida y tratamiento de la información sobre el territorio. Situación perspectivas. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1986.
- LOPEZ-CUERVO, S.; "Configuración y explotación de bases de datos geográficos", Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial Madrid, Diciembre, 1986.
- RIVERA VEGA, J.; "Interpretación visual de imágenes espaciales", Seminario Las nuevas tecnologías aplicadas a la Geografía, Universidad Alcalá de Henares, 1990.
- MUSICA, y HERRERO, R.; "Sistema de Información Geográfica del Instituto Geográfico Nacional", Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial, Madrid, Diciembre, 1978.
- SANCMEZ DEL RIO, R.; "La sistematización de la información un enfoque corporativo del planeamiento", Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial, Madrid, Diciembre, 1986.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

- - SECOND I-NTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

**LA VALORACION DE LA CAPACIDAD DE USO EN LA ORDENACION
DEL TERRITORIO. METODOLOGIA Y APLICACION A USOS
CON BASE BIOLOGICA EN LA ZONA COSTERA.**

Concepción Marcos Diego & Angel Pérez-Ruzafa

**Area temática nº 6: Aportaciones teóricas y
metodológicas a la ordenación del territorio.**

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

**La valoración de la capacidad de uso en la ordenación del territorio.
Metodología y aplicación a usos con base biológica en la zona costera.
Concepción Marcos Diego & Angel Pérez Ruzafa
Area temática nº 6: Aportaciones teóricas y metodológicas a la O.T.**

La ordenación del litoral ha de abordarse de un modo global e integrado, incluyendo la valoración de la aptitud del territorio para soportar una serie de actividades, el análisis de las interacciones entre los distintos usos y el impacto que cada uno produciría sobre los otros y sobre el medio natural.

Dentro de este esquema se incide especialmente en la planificación ecológica entendida como la valoración de la capacidad de uso del territorio para las distintas actividades a desarrollar. La metodología propuesta se basa en la realización y aplicación de tablas de aptitud para cada uso en las que las limitaciones impuestas por los distintos factores definen una serie de clases de idoneidad, desde la que supone el óptimo para el desarrollo de la actividad hasta la que representa la inviabilidad de la misma. Se ha trabajado especialmente en usos con base biológica y ecológica: agricultura, acuicultura y protección de zonas naturales.

La idoneidad de los criterios de valoración escogidos y la efectividad de las tablas se ha comprobado mediante su aplicación a diferentes casos prácticos y la comparación entre las clases obtenidas y los usos y rendimientos reales del territorio.

Esta metodología presenta claras ventajas con respecto a otras basadas en la utilización de índices y ecuaciones que tratan de combinar los distintos criterios o factores a tener en cuenta.

Land Capability in the Regional Planning. Methodology and Application to Biologically Based Uses in Coastal Zones.

Littoral planning must be approached in a global and integrated way. The suitability of the land in question to support a variety of activities, their interaction and impact on each other and on the environment must be taken into account.

Within this general outline, we pay particular attention to ecological planning, by which we mean the evaluation of land capability to support different activities.

The suggested methodology is based on the realization and application of tables for each proposed use. The limitations imposed by the factors considered determine the different classes of capability, from the most favourable to the least. We have concentrated on biologically and ecologically based uses: agriculture, aquaculture and the protection of natural areas.

The suitability and effectiveness of the criteria studied and of the tables have been applied to different practical cases and a comparison has been made between the classes obtained and the real uses to which the territory is put, along with the yields of the various activities.

This methodology presents advantages with respect to others based on indices and equations that attempt to combine all the relevant criteria and factors.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Aunque ya son un tópico la vulnerabilidad del litoral bajo las presiones humanas crecientes y las dificultades que entraña su ordenación, lo cierto es que se ha avanzado poco en este campo y a la hora de gestionar y planificar la zona costera se tropieza con una serie de particularidades que hacen aún muy compleja la actuación sobre la misma.

Ordenar el litoral, de forma integrada y coherente, pasa necesariamente por una valoración adecuada de los usos que en él se dan, intentando compatibilizar actividades (agricultura, pesca, industria, ocio, residencialismo secundario, conservación, etc.).

El principal objetivo de la planificación ecológica ha sido definido como el presentar una expresión racional del medio y traducir su diversidad en términos de niveles de aptitud a la gama de posibles usos por parte del hombre (Falque *et al* en Frisoni *et al*, 1984). Dicho de otra forma, para asegurar el uso racional de los recursos naturales es necesario desarrollar métodos de prospección y evaluación que definan el potencial intrínseco como recurso de una unidad de territorio en relación con ciertos criterios preestablecidos, y optimizar las técnicas que permitan situar los usos más adecuados en dichas unidades en función de este potencial (Selman, 1981).

En general, las relaciones fundamentales elementos-actividades, desde el punto de vista de la asignación de usos al suelo, se concretan en dos conceptos que aparecen frecuentemente en la literatura especializada: capacidad e impacto (Ramos, 1979). Es decir, las condiciones del terreno requeridas para que un uso pueda establecerse en el mismo deben incluir tanto las que determinan que el uso pueda realizarse de forma cómoda y rentable (capacidad) como las que determinan que el medio natural no vaya a sufrir deterioro (impacto) (Cendrero & Trilla, 1983).

Aunque ambos conceptos están claros en la literatura científica, frecuentemente, al hablar de gestión del territorio, se hace mayor hincapié en las evaluaciones de impacto. La consecuencia es que a nivel social, las exigencias se han centrado en esta faceta, dejándose un tanto de lado que los recursos se exploten de acuerdo con un planeamiento razonado.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La propuesta metodológica aquí presentada se basa en la valoración de la capacidad de uso real o potencial del litoral para las distintas actividades a desarrollar, como paso previo a cualquier plan de ordenación y posterior gestión. Paralelamente debe considerarse cuáles de estas actividades presentan un menor impacto, pero pasando también por el análisis de cuáles son las interacciones que pueden plantearse entre los distintos usos y el impacto que cada uno produciría sobre los otros (Cuadro I).

En lo que respecta al análisis de estas relaciones entre usos, se han propuesto tres enfoques o niveles de aproximación complementarios basados en la utilización de los recursos y en los efectos producidos por cada actividad:

1. según los efectos de carácter general producidos por los distintos usos sobre el sistema, elaborándose los agrupamientos mediante índices como el de Yule o Sokal y Sneath,

2. según los requerimientos que presentan los distintos usos para su desarrollo y estudio de la competencia que se establece por los recursos, mediante índices como el de Czekanowski y de Shorygin, respectivamente,

3. y de acuerdo con la valoración del impacto que una actividad produce sobre las posibilidades de desarrollo de las otras, e incluso sobre si misma, en base a los recursos alterados o consumidos por ella. En este caso, se ha formulado un índice de compatibilidad definido como

$$Ic_{12} = \frac{R_1 - R_{12}}{R_1}$$

donde R_1 es el número de recursos utilizados por el uso 1 y R_{12} es el nº de recursos limitados por el uso 2 que serían necesarios para el uso 1.

La propuesta final de ordenación ha de integrar en cada sector del territorio la máxima capacidad de uso para cada utilización, un mínimo impacto ambiental y la máxima compatibilidad y la mínima competencia entre los distintos usos, además de otras consideraciones o matices que puedan considerarse, como agrupamiento de efectos o dispersión de los mismos, etc.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Cuadro I.- Esquema metodológico propuesto para una ordenación integrada del territorio.

Planificación ecológica

Selección de actividades a desarrollar en el litoral

i

Determinación de los factores que condicionan la capacidad de uso para cada una de ellas y selección de los más importantes y que engloban a otros

i

Elaboración de tablas de capacidad de uso donde las clases de aptitud (de mayor a menor) vienen definidas por las limitaciones impuestas por los factores que afectan al desarrollo de la actividad

Obtención de una ordenación parcial del territorio para cada uso en base a los niveles de aptitud obtenidos y cartografiado de la misma

Elaboración de las matrices de los recursos utilizados por cada uso

4

Estudio de las afinidades entre usos y/o competencia por los recursos entre los distintos usos

Estudio de los efectos producidos por los distintos usos

i

Análisis de las afinidades entre los usos en base a los efectos que producen

Análisis de la compatibilidad o impacto entre los distintos usos (Ic) en base a los recursos utilizados frente a los deteriorados

Análisis multivariante donde se integren:

- la máxima capacidad de uso para cada actividad
- mínimo impacto ambiental
- máxima compatibilidad y mínima competencia con los demás usos
- otras consideraciones y matices, como agrupamiento de efectos o dispersión de los mismos, etc.

Gestión: legislación
seguimiento
control
vigilancia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Existen muchas definiciones de capacidad de uso (Ramos, 1979; Beale, 1980; Lang & Armour, 1980) relacionadas con los distintos aspectos o matices del término (*land capability, carrying capacity*, capacidad de acogida) y que van desde las que se centran exclusivamente en la viabilidad del uso o en las posibilidades de producción hasta las que ponen el énfasis en la capacidad de absorber perturbaciones, o se refieren a la capacidad del territorio para aceptar o acomodar un uso o actividad sin sufrir daños permanentes.

En la base de cualquier metodología de evaluación territorial están la sectorización o definición de áreas homogéneas y la selección de factores significativos del medio que permitan valorar el potencial de un determinado sector para la actividad a desarrollar o el impacto ejercido sobre él.

Tanto en la definición de las áreas homogéneas o unidades ambientales, como en la caracterización de los factores bióticos y abióticos del medio que puedan considerarse claves para una actividad, el método y los criterios a utilizar dependen, ya de entrada, de los objetivos del trabajo para el que se sectoriza y del enfoque elegido.

Las técnicas son semejantes en el caso de la evaluación de impactos y de la capacidad de uso. En la mayoría de los casos puede esquematizarse en la valoración o ponderación de los factores en cuanto a su incidencia en la actividad, establecimiento de clases dentro de cada factor y ponderación de las mismas, combinación o clasificación de los valores de cada factor en un único valor y cartografía de los valores obtenidos. Las diferencias entre unos métodos y otros de evaluación estriban en la aplicación práctica, especialmente en el peso que se da a cada factor y en la forma de combinarlos para obtener una valoración final y, en menor medida, en la propia selección de los factores.

De modo general, al tratar de compaginar usos o realizar valoraciones, surgen una serie de problemas. Muchos usos son conflictivos, y en ocasiones incluso los criterios a valorar para un mismo uso pueden afectar de distintas maneras en función de los objetivos concretos a cubrir. Por otra parte, muchos de los criterios a comparar tienen dimensiones o se miden en unidades distintas. Finalmente, algunos son difíciles de medir o no son cuantificables.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

La integración de los factores tropieza con el problema de la heterogeneidad y dificultad de cuantificación, y en la mayor parte de los casos se fuerza el significado biológico o físico de los mismos, perdiendo su entidad y haciendo poco o nada interpretable el resultado en términos ecológicos. El caso se complica cuando, además, se intenta ponderar los factores y dar más importancia a unos criterios que a otros, lo que suele hacerse subjetivamente.

Un planteamiento menos frecuente pero que ha demostrado su efectividad en la aplicación a la agricultura (Lang & Armour, 1980; Selman, 1981 ; Marcos, 1986) y que nos parece más coherente con el funcionamiento de la naturaleza, es el de definir las clases de capacidad de uso en función de los factores que pueden actuar como limitantes de su productividad.

Así, se establece un número variable de clases donde la I es aquella que no presenta limitaciones significativas para un rendimiento óptimo y la última representa la imposibilidad de llevar a cabo una actividad. Las clases intermedias suponen distintos grados de dificultad impuestos por los distintos factores que intervienen. De este modo no es necesario ponderar unos factores respecto a los otros y cada uno de ellos puede cuantificarse independientemente y con sus propias unidades, estableciéndose particularmente los grados de incidencia entre él y la actividad. La descripción de subclases caracterizadas por el factor que impone la limitación ayuda a valorar las posibilidades de mejora de cada sector mediante la intervención humana.

Esta propuesta metodológica sería aplicable a todos los usos. Nuestra línea de investigación se ocupa principalmente en los que presentan base biológica y ecológica (en su acepción más clásica). De este modo, junto a la ya ampliamente puesta a prueba para la aptitud agrícola del terreno, se ha desarrollado la metodología para la valoración de la capacidad para la acuicultura y se está trabajando sobre la valoración de zonas naturales protegibles (Marcos, 1991).

La elaboración de las tablas de capacidad de uso parte de la selección de aquellos factores que condicionan el desarrollo de las actividades analizadas, y se trata de acotar, en la medida de lo posible, los márgenes entre los cuales

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

dichos factores imponen limitaciones en mayor o menor grado a las mismas, siempre en base a la información bibliográfica y a la investigación propia.

En este sentido existe una gran heterogeneidad en la disponibilidad de información, mientras que en el caso de la capacidad agrícola hay gran uniformidad en la selección de los criterios y existe una metodología ya enunciada anteriormente (De León *et al.*, 1974; Selman, 1981) y contrastada por otros autores y nosotros mismos (Marcos, 1986, 1991), por el contrario, los datos disponibles sobre los criterios a utilizar en la valoración de la idoneidad de un lugar para la acuicultura, hay que buscarlos entre los manuales generales dedicados a esta industria y en los trabajos biológicos sobre las distintas especies susceptibles de cultivo, aunque ya se han tratado de aplicar algunos criterios (Frisoni *et al.*, 1984; Kapetsky *et al.*, 1987; Krieger & Mulsow, 1990). En el caso de la protección de espacios naturales, el número de criterios e índices propuestos es aún más elevado y muchos de ellos son de muy difícil aplicación a los ecosistemas marinos.

Un problema añadido radica en el hecho de que a la hora de evaluar la capacidad de uso de un lugar determinado para una actividad, ya sea ésta de carácter industrial, con base biológica o de cualquier otro tipo, no basta con las consideraciones y valoración de los requerimientos propios o intrínsecos de dicha actividad, sino que entran en juego condicionantes socioeconómicos, de infraestructuras e incompatibilidades con otros usos que no pueden obviarse.

Sin embargo, aunque los factores socioeconómicos no pueden obviarse en la ordenación definitiva del territorio y a la hora de determinar si es adecuado establecer un uso en un lugar determinado o no, dichos factores no son intrínsecos al propio uso por lo que pueden valorarse independientemente (ya sea *a posteñori*, o incluso, *a priori*). Por ello no se han incluido en las tablas.

La metodología seguida ha sido la siguiente:

- Inventariado de los criterios empleados o sugeridos en estudios o trabajos generales relativos a la capacidad de uso para las distintas actividades.
- Inclusión de los factores que pudieran ser relevantes de cara al desarrollo de los distintos usos según su importancia o influencia en los procesos que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

intervienen en dichas actividades, siempre en base a la información bibliográfica y el conocimiento propio..

- Establecimiento de los rangos en los que los distintos factores limitan los usos correspondientes.
- Elaboración de las combinaciones de factores y de sus rangos de cara a definir las distintas clases de capacidad de uso en base a la aparición de factores limitantes y posibilidades de aprovechamiento.

El grado de dificultad inherente a la elección de los parámetros o estimadores depende del propio criterio. Mientras que no hay dudas en cómo medir la pendiente del terreno o la salinidad, la granulometría, etc., no hay buenos estimadores (en cuanto a precisión o facilidad de aplicación) del hidrodinamismo o la naturalidad, por ejemplo, o no existe unificación en cuál es el mejor estimador de la diversidad, de la heterogeneidad espacial, de la rareza, de la fragilidad o vulnerabilidad de un ecosistema, etc., de ahí que éste deba considerarse como un trabajo donde aún es necesario profundizar en la importancia de los distintos factores en el uso valorado y unificar criterios.

Para la discusión de los criterios a utilizar en las tablas se han estudiado las correlaciones entre los distintos factores, así como el peso de los mismos en la ordenación de las muestras en un análisis de componentes principales. Los resultados de este último se han comparado *a posteriori* con la clasificación obtenida mediante la aplicación de las tablas y la utilización real del suelo.

Los rangos en biología suelen ser bastante laxos y la valencia ecológica y la tolerancia a los contaminantes es distinta para cada especie o comunidad. Por ello, en la medida de lo posible, se han cuantificado los límites para cada clase definida o bien se han establecido valoraciones semicuantitativas, pero eludiendo el realizarlas en base a cultivos, especies o comunidades concretos, quedando al criterio del evaluador y del caso práctico específico, el acotar con mayor precisión los rangos especificados.

Los criterios e información valorados a lo largo del proceso de elaboración de las tablas para la capacidad agrícola, la acuicultura y protección de zonas naturales se recogen en la tabla I.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

El protocolo de trabajo para la aplicación de las tablas puede esquematizarse de la siguiente manera.

Trabajo de despacho:

- Sectorización del territorio en las áreas emergidas.
- Sectorización, hasta donde la técnica lo permite, en las áreas sumergidas.
- Establecimiento de una red de sondeos en el medio terrestre.
- Establecimiento de una red de estaciones en el medio marino.
- Recopilación de la información respecto a los criterios utilizados en los distintos sectores y estaciones establecidos.

Trabajo de campo:

- Muestreo y recogida de datos en los sectores y estaciones establecidos y verificación *in situ* de los mismos.

Trabajo de laboratorio:

- Análisis de las muestras recogidas

Trabajo de despacho:

- Contrastado de la información obtenida con la información y cartografías ya existentes.
- Aplicación de las tablas y elaboración de la cartografía de las distintas capacidades de uso.

La propuesta de las tablas de capacidad de uso como base metodológica elimina dos de los principales problemas asociados a este tipo de análisis: la ponderación y la integración de los distintos criterios, ya que, por un lado, cada factor se valora con su propia técnica y unidades de medida y, una vez establecidos los rangos en los que ejerce su influencia sobre el uso estudiado, no se combina numéricamente con los otros factores sino que se establecen las clases en base a la intersección de factores donde aparece algún factor como limitante. De este modo se evita tener que combinar, por ejemplo, el valor de la diversidad con la distancia a costa, el hidrodinamismo o la disponibilidad de accesos, mediante un índice de dudoso valor práctico y ningún significado ecológico.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Las clases de capacidad agrícola y para la acuicultura obtenidas tras la aplicación de las tablas de valoración en el área del Mar Menor (Murcia) pueden verse en las figuras 1 y 2. Los resultados obtenidos reflejan el gran potencial de la zona para el uso agrícola (65,7% de la superficie estudiada cultivable), lo que confirma el empleo y rendimientos actuales, mientras que las clases establecidas para los cultivos marinos pertenecen a las menos aptas para esta actividad, lo que, en contra de lo esperado en ambientes de este tipo, justifica el fracaso de los distintos intentos de explotación que en este sentido ha sufrido la laguna.

BIBLIOGRAFIA.

- BEALE, J.G., 1980. *The Manager and the Environment*. Pergamon Press, Oxford. 211 pp.
- CENDRERO, A. & TRILLA, I., 1983. La geología ambiental en la evaluación del territorio para usos agrícolas. 2. Reunión Nacional, Grupo Español de Geología Ambiental y Ordenación del Territorio: 11-58.
- DE LEON, A., FORTEZA, V., LOVERA, C., DE LAS CASAS, G., LATORRE, S. & PIÑEIRO, J., 1974. *Caracterización de la capacidad agrológica de los suelos de España*. Dirección General de la Producción Agraria, Ministerio de Agricultura. 47 pp.
- FRISONI, G., GUELORGET, O. & PERTHUISOT, J.P., 1984. Diagnose écologique appliquée a la mise en valeur biologique des lagunes cotieres mediterraneennes: approche méthodologique. En: KAPETSKY, J.M. & LASSERRE, G. (Eds.), Management of coastal lagoon fisheries. Aménagement des pêches dans les lagunes côtières. *Stud. Rev. GFCM*, (61) 1: 39- 95.
- KAPETSKY, J.M., MCGREGOR, L. & NANNE, H., 1987. A geographical information system and satellite remote sensing to plan for aquaculture development: a FAO - UNEP/GRID cooperative study in Costa Rica. *FAO Fish. Tech. Pap.*, (287): 51 pp.
- KRIEGER, Y. & MULSOW, S., 1990. GIS Application in Marine Benthic Resource Management. *2nd National Geographic Information Systems Conference*. Ottawa, Canadá.
- LANG, R. & ARMOUR, A., 1980. *Environmental Planning Resourcebook*. Lands Directorate, Environment Canada. 355 pp.
- MARCOS, C., 1986. *Capacidad de uso agrológica de los suelos de la isla de Lanzarote*. Consejería de Obras Públicas, Gobierno de Canarias. 201 pp.
- MARCOS, C., 1991. *Planificación ecológica y ordenación del territorio en el litoral*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia.
- RAMOS, A.(Ed.), 1979. *Planificación física y Ecología*. Magisterio Español, Madrid. 216 pp.
- SELMAN, P.H., 1981. *Ecology and Planning. An Introductory Study*. George Godwin Ltd., Londres. 174 pp.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Tabla I.- Criterios considerados y/o seleccionados para la valoración de la capacidad de uso agrícola, acuicultura y selección de zonas naturales sumergidas a proteger.

Para la capacidad agrícola:

- Pluviometría
- Temperatura atmosférica
- Pendiente del terreno
- Erosión
- Profundidad del suelo
- Textura del suelo
- Pedregosidad
- Rocosidad
- Encharcamiento
- Salinidad del suelo
- Carbonatos
- Carbono orgánico
- Nitrógeno total
- Relación carbono/nitrógeno
- Fósforo
- PH
- Capacidad total de cambio y cationes de cambio (Na*, K\ Ca* \ Mg*')

Para la capacidad de uso para la acuicultura:

- Sustrato (textura y naturaleza)
- Batimetría
- Salinidad
- Temperatura
- Nivel trófico
- Riesgos de distrofia
- Contaminación en agua, sedimentos y organismos marinos
- Ocupación del suelo
- Accesibilidad
- Disponibilidad de agua dulce
- Disponibilidad de agua de mar
- Fuentes de energía
- Hidrodinamismo y morfología costera (corrientes y acción del oleaje)
- Capturas locales
- Infraestructuras
 - Facilidades para el varado de embarcaciones o artefactos
 - Proximidad a centros que pueden aportar asistencia técnica
 - Existencia de fábricas de hielo, almacenes frigoríficos, etc.
- Comunidades marinas

Para la valoración de zonas naturales sumergidas protegibles:

- la representatividad o rareza, a escala biogeográfica y a escala local,
- el grado de naturalidad o de impacto o deterioro de las comunidades,
- el grado de amenaza o vulnerabilidad,
- diversidad ambiental,
- valoración del área,
- posibilidades de vigilancia, control y seguimiento.
- otros criterios de índole más específico, en base a peculiaridades de las especies o la existencia de especies protegibles o en peligro de extinción, valorándose el grado de amenaza o riesgo de desaparición y el tamaño de la población o abundancia relativa de las mismas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO.

Tabla II.- Ejemplos de los grados establecidos en algunos de los criterios empleados para la valoración de la capacidad agrológica y para la acuicultura.

a) Grados de pedregosidad de acuerdo con el USDA (1981), empleados en la valoración de la capacidad agrológica.

Grado	1	2	3	4	5	6
% Piedras (o > 25cm)	0	0'01-0'1	0'1-3	3-15	15-90	> 90
Denominación	Nulo	Escaso	Medio	Poco abundante	Abundante	Muy abundante
Aptitud para ser trabajado		labranza limitada	con limitaciones para el empleo de maquinaria		incultivables	
Tipo de cultivo	cualq	barbecho	pastos forraje	pastos	pastos o bosques	

Grado	1	2	3	4	5
% gravas (o < 25 cm)	0	<20	20-50	50-90	> 90
Denominación	nulo	escaso	medio	abundante	muy abundante
Aptitud para ser trabajado	sin limitación		cultivo limitado		incultivable

b) Grados establecidos en función de la textura de los sedimentos para la valoración de la capacidad de un lugar para el desarrollo de la acuicultura.

grado	1	2	3	4	5
x grava X arena X fango	< 10	> 10 > 10	47' 5-80 < 10 10-52'5	10-47' 5 < 10 42' 5-80	> 80
denominación	grava y arena	sedimentos fangosos	grava fangosa	fango gravoso	fango
cultivos	todos	algunas limitaciones para bivalvos filtradores	algunas limitaciones para peces y bivalvos	Limitaciones importantes	Limitaciones para peces. Inadecuado para bivalvos filtradores

Tabla III.- Clases de capacidad agrícola en función de los valores que adoptan los caracteres considerados.

CLASES CARACTERES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Pluviometría (L)	> 600 mm o Regadío	300 a 600 mm o Regadío	300 a 600 mm o Regadío	300 a 600 mm o Regadío	Cualquiera	Cualquiera	Cualquiera	Cualquiera
Temperatura (V)	Mag	> t	> t	> t	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Pendiente (P)	< 3%	< 10%	< 20%	< 20%	< 3%	< 30%	< 50%	Cualquiera
Erosión (E)	No hay	Hasta modera*, ti	Hasta moderada	Hasta moderada	No hay	Cualquiera	Idem	Idem
Profundidad (H)	> 90 cm.	> 60 cm.	> 30 cm.	> 30 cm.	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Textura (T)	Equilibrada	Idem	Idem	Idem	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Pedregosidad (G) (0 < 25 cm*)	No hay	< 20%	< 50%	< 90%	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Pedregosidad (K) (0 > 25 cm.)	No hay	< 0,1%	< 0,1%	< 3%	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Rociedad (R)	No hay	< 2%	< 10%	< 25%	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Encharcamiento (W)	No hay	Hasta estacional	Hasta estacional	Hasta estacional	Cualquiera	Idem	Idem	Idem
Salinidad (S)	No hay	No hay	Restringe	Restringe	Cualquiera	Idem	Idem	Idem

GO
MCD
O

m
ia

•-a
i-i
§

§
§1

M
co
en

trj
GD
I-i
<->
Gsr:

^nJ
f

GD

en
m
cr>

tZ3
o

C~5
GD

gd
za
m
co
o

m

^

i-i
cd

a
m

CD

a
m
^

CD
i-i
CD

a
trl

m

pa

CD

Tabla IV.- Clases de capacidad de uso para la acuicultura en función de los parámetros considerados.

CLASES	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
CARACTERES								
SUSTRATO	Grava Arena Fango <101	G A > 10» F > 10»	G A F < 10»	G 47'5-80» A < 10» F 10-52'5»	G 10-47'5» A < 10» F 42'5-80»	G A F > 60»	Cualquiera	G A F > B0»
BATIMETRIA	0'5-1'5m sobre fondo 3-30m suspendidos	0'5 - 1'5m 3- 30m	0'5 - 1'5m 3- 30m	0'5-30ra	0'5-30m	< 0'5 ó > 30m	Cualquiera	< 0'5 ó > J0m
TEMPERATURA OC. (media)	minimas mar abierto min.-max. \$ máxima mar abierto r 5»C	minima mar abierto min.-máx. \$ máxima mar abierto » 5»C	minima mar abierto min.-máx. \$ máxima mar abierto » 50C	minima K. min. mar abierto ; máxima > máx. mar abierto»50C	minima < min. mar abierto ; máxima > máx..mar abierto»5<>C	Letales	Cualquiera	Letales
SALINIDAD	25 - 40	25 - 40	20 - 25	40 - 45	40 - 45	> 40	> 20	>45
pH	7 - 9	7 - 9	7 - 9	7 - 9	7 - 9	7 - 9	7 - 9	Cualquiera
NIVEL TROFICO	Eutrofia moderada	Eutrofia moderada	Eutrofia moderada	Mesotrofia	Oligotrofia	Eutr.moderada/Oligoitr	Cualquiera	Fuertemente euliot.
RIESGOS DE DISTRONIA	No hay	No hay	No hay	No hay	No hay	No hay	No hay	Altos
CONTAMINACION	As < 1 ppm; Cd < 1 ppm; Cu < 20 ppm; Sn < 250 ppm; Hg < 1 ppm; Pb (pescado < 3 ppm; moluscos y crustáceos < 5 ppm; caparazón crustáceos < 20 ppm)					en el agua		Cualquiera, excepto en el agua
AGUA DULCE	Disponible	No disponible	Disponible	No disponible	Cualquiera	Disponible	No disponible	No disponible
BOMBEO DE AGUA DE MAR	Disponible	Disponible	Disponible	No disponible	Cualquiera	Disponible	No disponible	No disponible
COHRIENTES		Moderadas altas	Moderadas altas	Moderadas o bajas	Moderadas o bajas	Cualquiera	Cualquiera	Fuertes
OLEAJE	Fetch efectivo 1-2 Km Moderado	Fetch efectivo 1-2 Km Moderado	Fetch efectivo 1-2 Km Moderado	Fetch efectivo 1-2 Km Moderado	Moderado ocasional	Cualquiera	Cualquiera	Fuert*
CAPTURAS LOCALES Y DISPONIBILIDAD DE ESPECIES CULTIVABLES	Las hay	Las hay	Las hay	Las hay	Las hay	Cualquiera	Cualquiera	Cualquiera
ACCESIBILIDAD	Accesible < 2'1 Km de costa y carretera	< 3'7 Km de costa y carretera	< 3'7 Km de costa y carretera	< 3*7 Km de costa y carretera	<3*7 Km de costa y carretera	<3*7 Km de costa y carretera	Inaccesible y 3'7 Km de costa y/o 6in carreteras	Cualquiera
INFRAESTRUCTURAS	Fuentes de energia	Fuentes de energia	Fuentes de energia	Fuentes de-energia	Fuentes de energia	Fuanci. de energia	No hay fuentes de energia	No existen mi raat ruct ur<j^
OXIGENO i Coi centaje de saturación)	>70» (valor medio)	≥ 701 (valor medio)	≥ 70» (valor medio)	≥ 70* (valor medio)	70» (valor medio)	Cualquiera	≥ 70» (valor medio)	Cualquiera

CO
trj
C~I

S

O

M
SOS

CD
CD

S
S3

Za
titi
GO

S

iti

S

i-i

CD

S

- O

t-"

CD

co
m
C7t
<=:

a
CD

CD
S

CD
za

m
CO

CD

»-3
m

za

CD

Ir-*

a

m

CD
a

m
^

CD

I-i

CD

a
m
t-«

m
za
za

CD
za

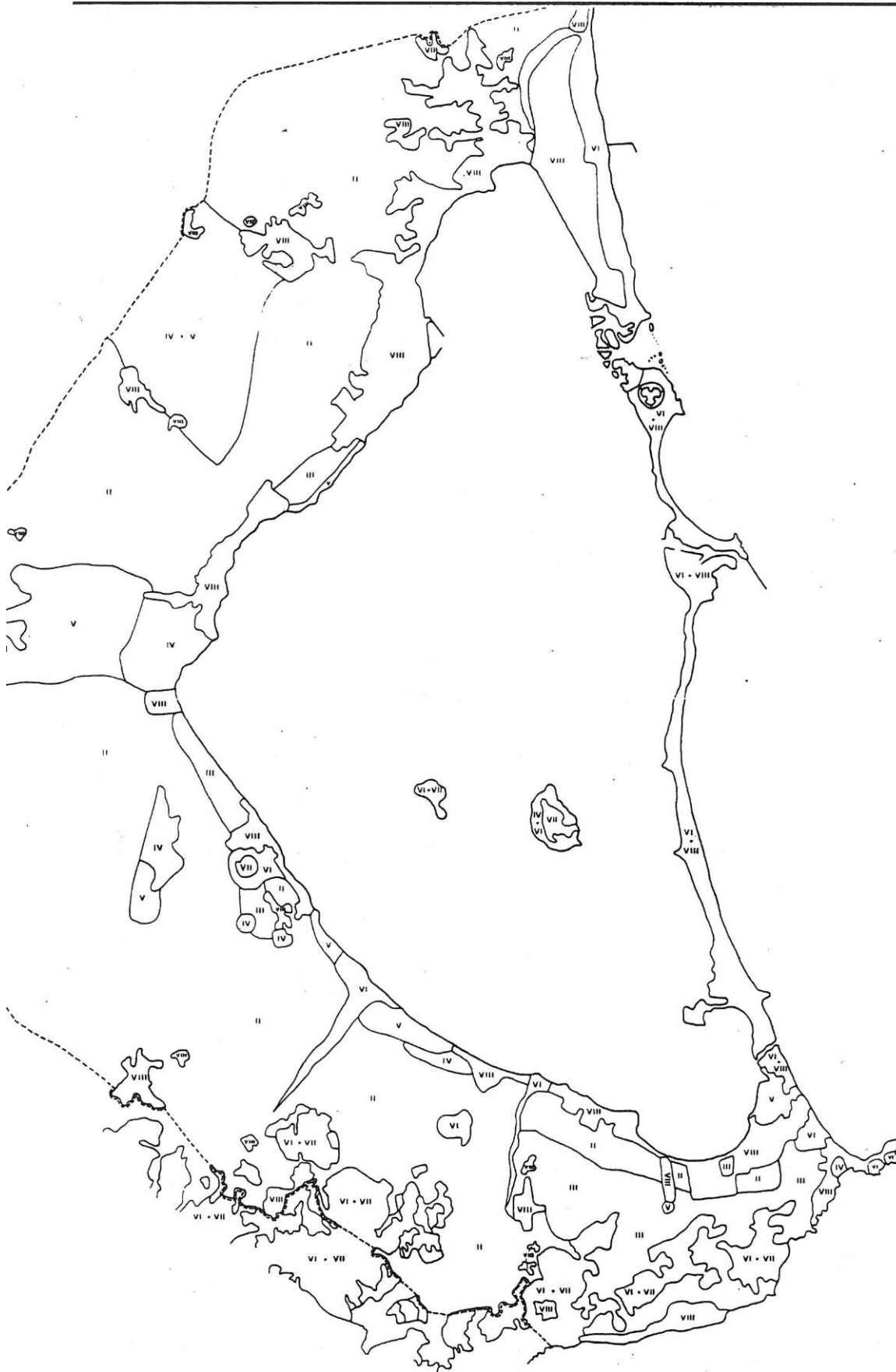


Figura 1.- Mapa de clases de capacidad agrícola determinadas en el área del Mar Menor.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

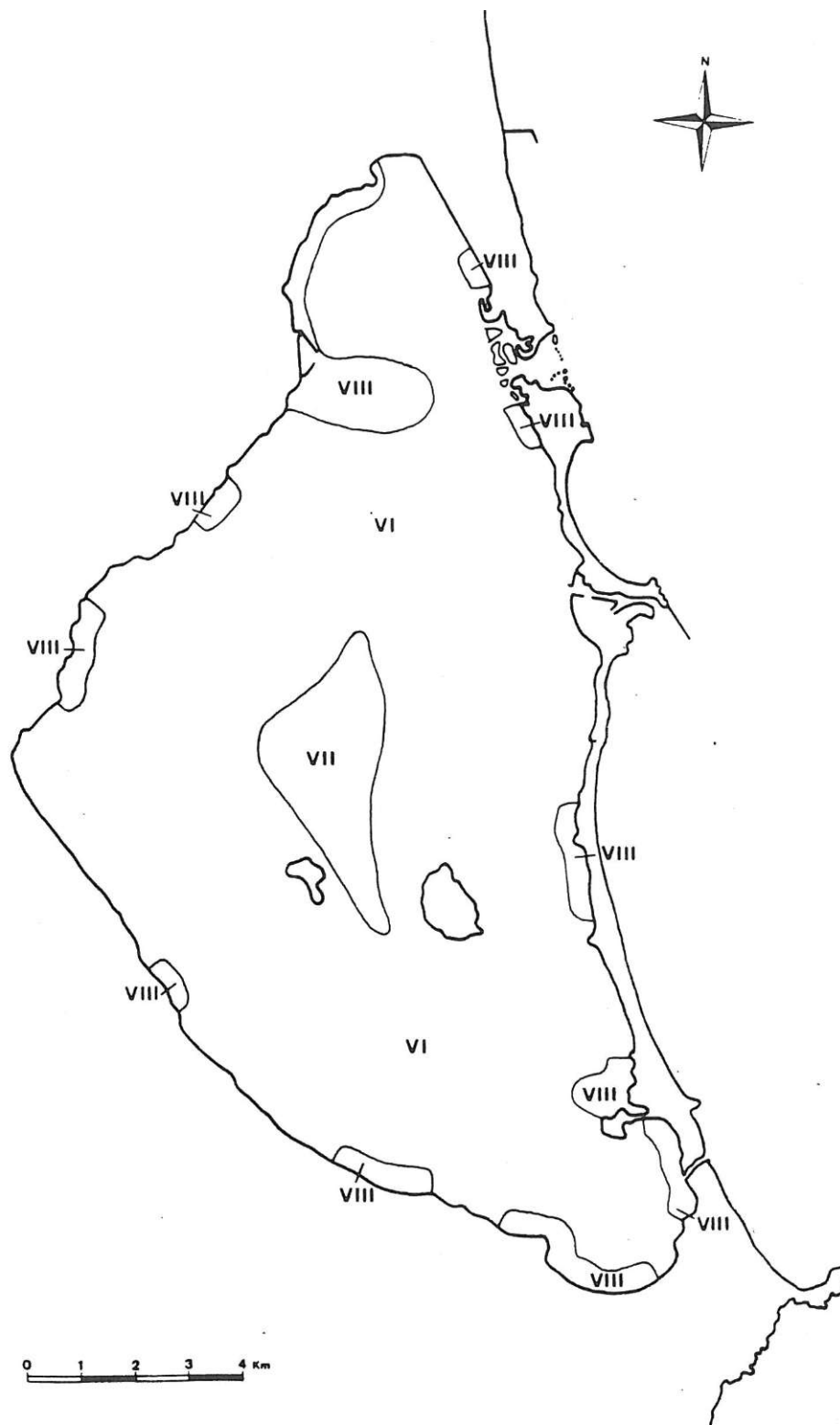


Figura 2.- Mapa de clases de capacidad de uso para la acuicultura determinadas en el Mar Menor (exceptuando el cultivo de moluscos).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS-ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LA APORTACION DISCIPLINAR DE LA ARQUITECTURA EN EL PLANEAMIENTO

JOSE MARIA ORDEIG CORSINI

**Doctor Arquitecto. Profesor del Departamento de Urbanismo de la E. T.
S. de Arquitectura de la Universidad de Navarra.**

**PONENCIA PARA EL H CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENACION DEL TERRITORIO, en VALENCIA, Junio de 1991.**

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS-ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LA APORTACION DISCIPLINAR DE LA ARQUITECTURA EN EL PLANEAMIENTO

JOSE MARIA ORDEIG CORSINI

Doctor Arquitecto. Profesor del Departamento de Urbanismo de la E. T. S.
de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Sinopsis:

El proceso histórico de la disciplina urbanística señala, entre otras cuestiones, una serie de rupturas que afectan a cuestiones formales, funcionales y de operatividad, y que es preciso reconducir a la unidad, si se pretende superar la manida dialéctica Planeamiento - Diseño. El nivel del Diseño, dominado por las cuestiones formales, requiere una morfología general de la ciudad que debe afectar a nivel del Planeamiento. Asunto hoy ausente en la práctica profesional española y en la legislación que la soporta; y sin embargo, necesario para la coherencia entre las partes de la ciudad. Tal morfología vendría dada por la aportación metodológica propia que la Arquitectura puede proporcionar a nivel del Planning.

The historie process of urbanistic knowledge, among other things, points out a sort of breaks about formal, functional and feasible subjects. These should be leaded to the unit if it is claimed to overcome the Planning - Design separation. The Design level, which is comanded by formal questions, needs a general morphology in the city, and this should be given at the Planning level. Such matter is out in the spanish legislation and, of course, in the most professional plans; but it is necessary in order to integrate the city parts. The mentioned morphology could be given by the architectural contribution through its own methodology.

José María Ordeig Corsini
Pamplona, a 30 de marzo de 1991

LA APORTACION DISCIPLINAR DE LA ARQUITECTURA EN EL PLANEAMIENTO

Introducción

En las dos últimas décadas ha aparecido con gran fuerza una dicotomía entre dos clases de urbanismo, uno de gran tamaño y otro de detalle, que se diferenciarían no sólo por su escala y otras variables obvias, sino por el grado de determinación de la forma: en el primer caso no habría prácticamente determinación, mientras que en el segundo su misión se limitaría a ella. Es decir, planteando el tema con radicalidad, en el primer caso la Arquitectura no tendría una misión clara y en el segundo sería una misión casi única.

Ante esta dicotomía ya se ha reclamado una superación de tal dialéctica admitiendo y considerando necesaria una aportación arquitectónica en los planteamientos de gran escala, al menos en lo que se refiere al conjunto de la ciudad. Si imaginamos la tarea urbanística como un continuo, tendremos en un extremo las cuestiones de ordenación del territorio, en medio la ordenación urbana y, en el otro extremo, la definición de un elemento urbano. Es evidente que situados sólo en ambos extremos, cabe justificadamente la separación comentada. Pero también es evidente que en su posición intermedia, en aquella escala por la que nació la palabra urbanismo, no cabe tal fractura. La unión requerida pasa por aclarar cuestiones instrumentales y metodológicas. Lo instrumental, por falta de espacio, queda referido a la situación concreta española, al paso que lo metodológico se presenta de modo más amplio.

Ahora bien, la superación de dicha dialéctica remite a consideraciones teóricas y en el fondo historiográficas, puesto que desde el punto de vista arquitectónico es evidente que las tesis morfologistas de las dos últimas décadas han puesto en revisión las tesis del Movimiento Moderno, aunque siguen vigentes en la práctica profesional como se podrá comprobar. Sin embargo, tales estudios sobre la forma están intentando ser superados, puesto que se les tacha de una dosis de nostalgia (historicista, vernacular, etc.) que no podrían responder a los problemas tecnológicos y de grandes masas que aparecen hoy. Se reconoce así la necesidad de acercarse a la realidad en toda su complejidad, tratando de crear un urbanismo que, a diferencia de épocas pasadas, tuviera en cuenta, como material de trabajo, **toda** esa interacción, en muchos casos caótica. Pero esta postura tampoco es **una** completa novedad. Precisamente el reconocimiento de la complejidad **de** lo urbano, que tuvo su expresión después de la segunda guerra mundial,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

produjo esa siguiente etapa que reclamaba mayor autonomía de lo disciplinar, centrándose en cuestiones morfológicas y en planteamientos de escala reducida.

Recapitulación historiográfica

Es admittido que el urbanismo como disciplina comenzó, en los principios del siglo pasado, como respuesta "ad hóc" a problemas concretos y sectoriales: los problemas de alineaciones, el establecimiento de usos peligrosos, el ensanche de las partes interiores de la ciudad, se acometían parcialmente, sin una visión de conjunto. Sea por la respuesta de los urbanistas utópicos, sea por el desarrollo de una práctica profesional necesaria, se fue desarrollando un "corpus" disciplinar que se nutría de muy diversos enfoques: la ciudad jardín, el urbanismo de composición de Sitte, las experiencias de Soria, la práctica de los ensanches, etc., son manifestación de un segundo período. El Movimiento Moderno fue el que sistematizó la disciplina a través de la valoración funcional que daba coherencia al resto de los componentes urbanos. El voluntarismo con el que nació, llevó a comprometer la causa de la arquitectura y de la ciudad con esa visión sistematizada.

Pero los problemas urbanísticos se mostraron más complejos que el modelo funcional propugnado. La relación forma-función remitía a estudios morfológicos y sociológicos de gran complejidad; la necesidad del estudio de la ciudad como hecho irrepetible, ya preconizada por Geddes, y seguida por los estudios sociológicos franceses (Tricart, Lefebvre,...) y americanos (Jacobs), se unieron a los trabajos de Kevin Lynch y Gordon Cullen sobre la percepción del espacio urbano. Las derivaciones de esta primera reflexión sobre los principios del Movimiento Moderno tomaron dos líneas. La primera, que dominó el panorama en un primer momento, estuvo emparentada con posturas de planeamiento a gran escala: el urbanismo sistémico, la aplicación de modelos, etc., intentaron agrupar en un todo los aspectos interdisciplinares a los que se enfrentaban los problemas de ordenación territorial y urbana. La segunda, que ha dominado el discurso en los últimos años, se centró en lo propiamente disciplinar con que la arquitectura podía contribuir al urbanismo: los estudios tipológicos italianos, la aplicación de las teorías morfológicas a pequeña escala, etc.,

» ^{PaDOV} ANO, Gabriella, *Modelli di Valutazione della Qualità Territoriale*, Ed. Casca. MiUnO 1988.

I U - . Ea U epoca de los grandes entes urbanísticos: el Great London, la Comisaría de Ordenación «asa Je M*JnU. el IBA de Berlín, etc.

permitieron una profunda crítica a postulados anteriores, que ha resultado ser de gran profundidad e interés.

Pues bien, en este proceso que es más complejo que lo expuesto, se han producido una serie de fracturas o rupturas que es preciso analizar, pues ellas pueden dar la clave de líneas de actuación que resuelvan las cuestión indicada.

En primer lugar hay que señalar la separación producida entre teoría y práctica. La sistematización de la teoría del planing supuso unir, en un primer momento, las dimensiones urbanísticas en un todo; por ello, el Movimiento Moderno se presentaba con aquel carácter de compromiso*. Pero después de una etapa de expansión generalizada, la teoría académica sobre el planning se fue desligando de la praxis concreta, tomando la realidad del planeamiento un carácter de empresa. La brecha abierta en esos años entre el mundo de la elaboración teórica y el mundo de la práctica profesional no se ha cerrado todavía y dista de aproximarse.

Esta separación tiene dos claras vertientes: una hace referencia a su operatividad y factibilidad, y la otra -que es la que más interesa resaltar- a la práctica metodológica del proyecto urbano. Respecto a su operatividad, ya desde los momentos de la primera crítica a la modernidad, se le acusó de utópica. La viabilidad se presentaba como una de las condiciones claves para poder llevar a la práctica el proyecto. La trascendencia normativa y de gestión que posee todo plan remite, si no es viable, a cuestiones políticas y económicas que escapan a la técnica urbanística. Y respecto a la práctica metodológica, el discurso que propugna los valores de forma en la ciudad se ha quedado demasiado reducido a los ambientes docentes y de investigación. Y aunque en algunos planes existe afortunadamente una buena labor de análisis, no se concluye en una propuesta normativa derivada de tales estudios morfológicos. Se diría que se ha abierto otra brecha entre la aportación que puede dar el urbanismo analítico y el urbanismo normativo, al menos en cuestiones de composición del espacio urbano. Es

3. Las dos derivaciones se alimentaron del pensamiento estructuralista, que a su vez nació unparo de los estudios semiológicos.

A este respecto Manfredo Tafuri ha señalado tres tendencias del trabajo intelectual que años veinte: una, que reconoce la autonomía de ese trabajo respecto de la ideología eacteatiiue; otra, que lo identifica con la intervención política directa; y, por último, una tercera ""*""* "" tnoiia donde entrarían los constructivistas, arquitectos de las administraciones socialdemócre&a, etc. Dice: "De un lado está el trabajo intelectual que se reconoce a sí mismo como trabajo, no pues, de referencia a un movimiento revolucionario: solamente el destinatario político o será el que pueda dictar un sentido a las elaboraciones de las disciplinas intelectuales. De eati.i txah.j. q. . i ^ p ^ ^ . . . pm^ ideología; que aspira a sustituir a la organización ° * cobrarla o criticarla desde dentro. Siempre de cualquier modo con el objetivo de salir del Productivo y de situarse frente a éste como su conciencia crítica". TAFURI, Manfredo, " • f w r utopia, Bari 1973.

• CFR HALL, Peter, *Cities of Tomorrow*, New York 1989.

decir, los estudios tipológicos que se realizan, algunos de ellos de gran valor, se quedan o bien en los ámbitos de los investigadores o bien en la documentación que se adjunta en un plan urbano: o sea, tienen un valor analítico; pero no parece que tengan una trascendencia de importancia en la elaboración de la propuesta concreta, en los planes: es decir, falta una trascendencia normativa.

Por otra parte, la elaboración teórica surgida con el Movimiento Moderno logró estructurar en un todo la disciplina urbanística, pero quizá de modo simplificado y utópico. La técnica del "zoning", tomada de los teóricos alemanes, se convirtió en un instrumento imprescindible para la respuesta adecuada al crecimiento sin precedentes de las ciudades, problema urgente que afectaba especialmente a las capas menos dotadas de la población. Pero, aunque esa técnica sigue siendo válida, el modelo de ciudad que implicaba con la desmembración funcional, comportaba la segregación de funciones y el abandono de la composición formal. Brecha entre lo funcional y lo morfológico que ha sido denunciada precisamente en los últimos años.

Además, las ideas higienistas y socializantes incoadas en el siglo pasado fueron maximalizadas por la Modernidad, concluyendo en el concepto de edificación abierta y en una fuerte carga crítica al urbanismo de composición de Sitte y al modelo de Ensanche. Tales ideas sólo permitieron dos tipos de urbanismo, como ha descrito F. Choay: el urbanismo "Progresista", de bloques abiertos y de composición racional, y el urbanismo "Culturalista", cuyas raíces están en el fenómeno de la ciudad jardín y que en España tuvo su expresión práctica en el Organicismo de los años cuarenta y cincuenta. La Arquitectura del edificio suelto quedó así más enfatizada, pero el espacio urbano perdido: el edificio no perseguía ningún significado en el espacio urbano. Esa crítica se completó al final de la década de los sesenta, cuando se valoró con mayor profundidad el concepto de "Sitio": "La arquitectura americana y en especial la arquitectura moderna con su antipatía por la 'fachada falsa', ha favorecido al edificio independiente y aislado en la ciudad -el edificio que es un pabellón aislado en lugar de un edificio que refuerza la alineación de la calle ha llegado a ser la norma-, Johnson ha llamado a esto la tradición americana de la 'arquitectura plaf'. Con ello apareció la denunciada dicotomía Urbanismo - Arquitectura, pero no resuelta en la práctica profesional.

También, en los momentos en que se pusieron por obra las tesis fun-

6. A este respecto se puede recordar que Le Corbusier tachaba a Sitte de "trovador del urbanismo".

7. VENTURI, R., *Complejidad y contradicción en la Arquitectura*, Barcelona 1978.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

cionalistas, los fuertes movimientos demográficos requirieron unas respuestas a gran escala; y éstas han precisado, como base operativa funcional, la distinción de dos dimensiones, con sus ventajas operativas, pero con sus problemas morfológicos. Las dos dimensiones se vieron inevitables al considerar el desarrollo del Plan en el tiempo. Era necesario dejar un marco amplio en el proyecto, y posponer la concreción de la forma cuando se desarrollara ese marco. Las consecuencias de tal complejidad han sido las dos necesarias derivaciones que han surgido. Por un lado, el Planeamiento Urbano, de escala muy general, donde se dan cita cuestiones interdisciplinarias, que han llevado a la necesidad de grandes equipos de trabajo, que deja de lado cuestiones de forma espacial concreta y que se programa a largo plazo. Por otro, el Diseño Urbano, de escala reducida, que actúa concretamente sobre el espacio, sin pretender organizar la ciudad como un todo y que se intenta realizar a corto plazo. Lo que empezó siendo, durante el siglo XIX, un planteamiento unido, ha pasado a ser dos dimensiones necesariamente separadas. Y hoy se reclama una mayor integración entre esos dos aspectos: Planeamiento y Diseño.

A todo este proceso se ha añadido, desde el punto de vista arquitectónico, la crítica a la desmembración funcional y los análisis morfológicos de la ciudad. Los análisis históricos y tipológicos de Rogers, Samoná, Muratori y Trincanato, y el desarrollo de los conceptos de tipología y morfología de Aymonino y Rossi, se han unido a la crítica postmoderna para denunciar la falta de calidad del espacio urbano a nivel de su diseño, reclamando una mayor presencia de la Arquitectura, en contraste con las derivaciones extradisciplinarias que se han dado en las ideas urbanísticas de las décadas anteriores. Ahora bien, la crítica morfológica que comenzó referida a los núcleos antiguos está pasando a considerarse necesaria para aquellas áreas realizadas en las últimas décadas con falta de conformación urbana. Pero las experiencias de los años 80 sobre la actuación en fragmentos de la ciudad para poder revitalizarla, necesita superar la dicotomía centro - periferias: de hecho ya se ha hablado de los "nuevos centros". Y es que hoy la ciudad no es tanto el desarrollo de nuevos asentamientos como el proceso de mejora de su interior; y esto referido a toda la ciudad y no sólo a los cascos históricos. Es decir, la actuación en fragmentos y espacios atomizados, que en un principio parecía ser la manera posible de mejorar la ciudad, exige una referencia al conjunto de la urbe. La fractura totalidad

f , BOCCHI, Renato, *II recupero delle stratificazioni edilizie e urbane in II Piano e*
WlúaÓT»^ CTna! V e n e n a 1989. Se puede comprobar esta necesidad en las actuaciones de estos
H ^ ^ años en grandes áreas como los Docklands de Londres, las áreas 4e Boston, la propia
el Centro Direccional de Nápoles, etc.

- fragmento también debe ser superada.

La instrumentación urbanística en el Sistema de Planeamiento español

La práctica profesional se concreta hoy, en España, a través de las conocidas figuras de Planeamiento, que fundamentalmente son consecuencia de los planteamientos del "zoning". Los tres tipos de planes que se reconocen en la legislación son los planes Directores, los planes Estructurantes y los planes Operativos. Y son los Estructurantes los que principalmente organizan y dan contenido a los otros dos, respecto a la escala que tratamos.

Los planes Operativos concretan la ordenación urbana en sus últimas consecuencias y, por tanto, en la forma, en el diseño. Pero la pregunta clave es si estos planes, en su conjunto, pueden determinar la forma de la ciudad; y la respuesta es "no". Con esto no quiero decir que no deban existir; deberán continuar. Pero es evidente que si no responden a unas líneas generales formales trazadas de antemano, quedarán desconectados. Por eso se aprecian los espacios intermedios que quedan entre tales planes como faltos de contenido, sin formas claras, sin intención de diseño. Así también la ordenación de cada uno de ellos no tiene continuidad con su próximo, ni tan siquiera responde a una intención previa de contraste: se proyectan ajenos al conjunto y esto produce, en áreas que naturalmente serían un todo, faltas de identidad, de jerarquía, de unidad, y lo que es más evidente, sufrido por el ciudadano de a pié, desorientación y falta de legibilidad. En definitiva, los planes Parciales y Operativos son mera consecuencia de otros planes más globales, lo que obliga a ejercer la crítica a un nivel superior.

Los planes Estructurantes, que podrían llegar a definir la hilazón que les falta a los Parciales, se quedan fundamentalmente -y aquí radica la obsolescencia del sistema- en lo funcional. Efectivamente, en ellos se pide una serie de determinaciones entre las que emerge, como lo principal que proporciona coherencia al resto, la llamada estructura orgánica del territorio y del núcleo urbano, que define distribución de usos, niveles e intensidades de ellos,... pero que no se plantea cuestiones formales. Responde a la técnica más depurada del "zoning".

Se podría objetar que en el suelo urbano los planes Estructurantes sí definen la forma mediante el establecimiento de alineaciones y rasantes,

ti contenido de este apartado puede aplicarse no sólo al caso español, puesto que, a ese Q_{ab}J[!@''U ~ ciudad, está extendido el uso de los planes estructurantes: Los Planos Regoladores fag*,. 10 ? los S.D.A.U. en Francia, los Structure Plans en Gran Bretaña, etc.

<S M C U ° X a ó a J e ' a distribución en bloques, a veces deslavazados, como consecuencia de j^JB1AN.F " r C m 0 '^ ^ erno, se tiene la impresión generalizada de caos urbano completo. Cfr. rwrundo. *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Barcelona 1978.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

como es preceptivo y tal y como lo hacen los planes Parciales en el suelo urbanizable. Pero la realidad demuestra que tales alineaciones no responden a una estructura formal planteada de antemano. Es decir, de la misma manera que la propuesta de estructura orgánica es base para la concreción de usos y funciones pormenorizados en el suelo urbano, debería existir una propuesta de estructura formal general que diera razón de ser al plano de alineaciones y otras determinaciones normativas en suelo urbano, a la par que sirviera de punto de apoyo para los planes Operativos en suelo urbanizable. En definitiva, es prácticamente inusual el establecimiento de una geometría global para todo el plan; excepto casos muy honrosos, no hay un previo esquema formal de la ciudad en ningún momento; y, consecuentemente, las alineaciones en suelo urbano sirven normalmente para completar el tejido existente, sin mayores planteamientos. Y es lógico que suceda así, puesto que la idea de la definición de alineaciones en ese tipo de suelo surgió en la Ley por cuestiones de gestión y no de morfología: la determinación de alineaciones respondía exclusivamente a la necesidad de otorgar licencia directa para poder construir, sin esperar a otro plan ulterior, y así hacer frente a la demanda de vivienda. Y, de hecho, salvo casos honrosos, se nota en la práctica profesional esa ruptura entre las cuestiones de gestión y las morfológicas". Pero además, aunque se defienda que en suelo urbano la cuestión de la forma ya queda solucionada, el problema subsiste en el suelo urbanizable con las consecuencias que hemos advertido al tratar de los planes Operativos: la falta de directrices formales para un sector que serían precisas para relacionarlo con la ciudad, y la falta de identidad general en toda la ciudad.

Del resto de los tipos de planes se podría hacer una crítica similar. Los planes Directores sólo se limitan, en el mejor de los casos, a señalar ^libjetivos genéricos para las cuestiones morfológicas a la hora de redactar planes Estructurantes: evidentemente no están hechos para esta finalidad. Y los llamados planes Especiales son, en el fondo, sectoriales, tanto por el propio sector de actividad que pueden regular, como por su limitación espacial, pudiéndose someter a la misma crítica que hemos realizado respecto a los planes Parciales. Evidentemente los planes de Reforma Saténor sí responden a los planteamientos aquí vertidos, pero no al tema de fondo, que reclama una propuesta global para toda la ciudad.

Lo que se está defendiendo, en definitiva, es que la práctica profesio-

. * 'n.er=sa diferenciar la base de la práctica profesional, o sea, las condiciones legales y nfjg, ^01 <'Ue * e,Jerce, de la práctica puntual de algunos profesionales, muy dignos de mención.
• f**63. 4 la normativa habitual bajo la que se desarrollan los proyectos urbanísticos en

nal se acomode al discurso urbanístico, al menos en aquel enfoque sobre la forma que es más propio de la aportación arquitectónica. Ahora bien, si se pretende que la urbe en su conjunto sea la que resulte ordenada en su forma, la solución que se arbitre, se quiera o no, debe afectar a los planes Estructurantes. Y desde ese nivel se obtendrá la orientación necesaria para el desarrollo posterior en planes Operativos, Parciales o Especiales. La regulación de la práctica profesional no puede nacer otra vez desfasada; y hay que tomar presupuestos válidos anteriores de tipo funcional y unirlos con las aportaciones formales actuales, en un intento de superar las separaciones y fracturas comentadas anteriormente. La urbanística es una disciplina relativamente nueva y las síntesis que se han producido en su seno han tenido -como en toda disciplina de reciente creación- carencias, faltas de puntos de vista, reduccionismos, etc., que obligan a otras síntesis más amplias.

Salta a la vista la necesidad, una vez más, de unir teoría y práctica. Unión que apunta a establecer una relación entre los estudios morfológicos y analíticos realizados en la ciudad con las propuestas normativas necesarias en la práctica profesional; unión que debe hacer referencia a la operatividad y la gestión del Plan en el tiempo. Unión, finalmente que también deberá tener en cuenta las otras dicotomías señaladas, tratando de instrumentar una metodología que afecte a la puesta en práctica del plan urbanístico y que responda tanto a cuestiones funcionales, necesarias antes y ahora, como a cuestiones de forma y composición de la ciudad, estableciendo la relación -también necesaria- entre el urbanismo y la arquitectura. Y las dos vertientes (Planeamiento y Diseño) deberán afectar no sólo a aspectos parciales, sino a la ciudad en su conjunto, sin reducir los estudios morfológicos a los cascos históricos o a otros fragmentos de la ciudad.

La aportación metodológica arquitectónica

Esa instrumentación para la globalidad de la ciudad, supone atender a nuevas estructuras básicas de la ciudad, y no sólo considerar las estructuras funcionales como hoy se practica. Con otras palabras, la práctica actual está basada en la distribución de usos y funciones, que lleva al estudio de la estructura de la ciudad bajo ese punto de vista: se analiza, se sintetiza y se proyecta en términos de estructura funcional. Y como consecuencia, o en todo caso de modo ajeno a un estudio riguroso, se complementa con un diseño de la forma. Diseño que nace con una independencia absoluta de las condiciones globales de la ciudad y, por supuesto, de las condiciones funcionales. Sería necesario, por contraste, que ese diseño estuviera también

basado en una estructura no funcional, sino morfológica: es decir, unas líneas generales y directrices de la forma de la ciudad. En resumen, situado el tema teórica e históricamente, la aportación arquitectónica al problema de la ciudad en su conjunto se centra especialmente en su forma; pero ésta requiere, por lo analizado, dos complementos imprescindibles a los que el arquitecto -por su preparación- no es ajeno: las necesidades de programa, usos o funciones; y las posibilidades de materialización¹². Por tanto debe manejar tres estructuras básicas, cuya distinción sirve para delimitar con mayor precisión sus cometidos. Las tres estructuras deberían influirse recíprocamente en el proceso del proyecto.

La estructura del sistema funcional estaría unida al programa funcional, tomando como tal los estudios de las diferentes actividades que caracterizan la compleja vida urbana. Viene a coincidir con el estudio de la zonificación y funcionalidad que hoy se expresa en los planes; pero que debe ser enriquecido por la visión de las otras estructuras, para formar un todo. Hace referencia a actividades, usos y funciones concretas y reales. Los análisis de lo existente bajo este punto de vista y la proyección del sistema en el futuro abre y conecta el campo arquitectónico hacia estudios interdisciplinarios sociológicos, económicos, poblacionales, así como a los medioambientales en cuanto hacen referencia al comportamiento humano. El punto de vista funcional puede ayudar a acotar definitivamente los a veces interminables análisis de los que se emplea un tanto por ciento muy pequeño (al menos el arquitecto). Los usos básicos vendrían a coincidir con las funciones clásicas: función residencial, productiva en todos sus niveles, y los llamados sistemas de uso público (equipamientos, comunicaciones y espacios libres).

La estructura morfológica sería la base para el diseño de alineaciones y del espacio urbano público. Hoy día no se expresa en planos, por lo que se intenta analizar aquí con mayor profundidad. Hace referencia a la forma de la ciudad, a cuestiones de vistas, al ordenamiento del espacio urbano en contraste con la mera ordenación dada por una genérica localización de actividades. Los análisis de lo existente y la posible proyectación abre y conecta este campo con los estudios históricos, morfogenéticos y geográfico-paisajísticos, así como con los contenidos culturales y significativos de las formas heredadas. En tal estructura vienen a darse cita las elaboraciones teóricas morfológicas de los últimos años. Las formas básicas de la ciudad, para lograr expresar tal estructura, atenderían a tres sistemas:

- El sistema de permanencias, tomando como tal el conjunto de los

12. Viene a corresponder -en materia urbanística- a las tres claves vitruvianas.

valores históricos y culturales como factores esenciales y distintivos del asentamiento urbano. Surge del estudio de los "elementos de permanencia", que representan las trazas de los elementos físicos existentes, sean naturales o artificiales: construcciones históricas, muros de defensa, obras hidráulicas, cursos de agua, barreras naturales, topografía, etc., que deben ser conservados para la significación cultural, histórica y artística de la ciudad¹⁴. Igualmente el estudio histórico revela tendencias de crecimiento, crisis y cambios que es preciso detectar.

- El sistema de conformación en planta, tomando como tal la geometría subyacente que forma la ciudad. Los trazados de conformación representan los lugares geométricos que componen el espacio urbano: el tejido urbano, formas de ocupación del suelo, polos de convergencia, ejes consolidados, serían el conjunto a estudiar. Destacan los tres elementos, ya clásicos, de todo análisis morfológico: ejes o sendas principales, lugares urbanos o centros y las áreas homogéneamente configuradas¹⁵. Interesa identificar estos elementos por su forma, no por su contenido funcional¹⁶. De tal manera que precisamente pueda aparecer de modo patente las desviaciones entre los nudos de relaciones funcionales y los nudos de importancia formal. En el estudio de las áreas adquiere importancia las tipologías usadas así como la identificación de bordes que actuarán de límites o de articulaciones.

-El sistema de configuración en alzado, tomando como tal las referencias visuales entre edificios y espacios; relaciones de proporción, secciones, siluetas, etc.

Por último, la estructura de transformabilidad sería aquélla que se refiere a la facilidad de transformación y realización, puesto que el planeamiento también es proceso y cambio; es decir, la gestión y factibilidad del proyecto. Las cuestiones básicas a estudiar bajo este aspecto se reducen a tres tipos de evaluaciones que son, en el fondo, económicas. La evaluación de la transformación ya realizada, como es la evaluación global o puntual de lo construido y del planeamiento ya realizado, aunque no ejecutado¹⁷. La evaluación global de la convertibilidad del suelo en apto para ser urbano, desde el punto de vista de la instalación de las infraestructuras: dificultades geomórficas, consolidaciones anteriores, etc. Y la evaluación del régimen de tenencia, distinguiendo las áreas de titularidad pública así como la

1.,., Cfr. LEVY, Albert y SPIGAI, Vittono, *Il piano e l'Architettura della città*, Venezia

¹⁴- cfr- NORBERG-SCHULZ, Christian, *Existencia, Espacio y Arquitectura*, Barcelona estudios de Lynch y Krier.

¹⁵. Por ello se evita la palabra "nodo", por ejemplo

¹⁶- Interesa, evidentemente, no una evaluación exhaustiva, sino por ejemplo, el arado de "•••cción de la edificación.

complejidad del parcelario. Los análisis de lo existente y la posible propuesta de cambio abre y conecta este campo con cuestiones políticas y económicas, con estudios de las infraestructuras necesarias Y con la geografía del lugar. El punto de vista de transformación acota las interminables consecuencias de índole extradisciplinar para la arquitectura.

Las tres estructuras, en iteración, garantizan los tres aspectos en la definición del espacio público colectivo: este espacio, definido en su forma, se enriquece de significación a través de la estructura funcional y se logra obtener mediante la seguridad de su posible transformación.

Conclusión

En resumen y sin ánimo de ser exhaustivos, se han visto una serie de separaciones como función - forma, urbanismo - arquitectura, planeamiento - diseño, totalidad - fragmento y viabilidad - utopía. Pero en la práctica profesional y en parte también en el discurso urbanístico se tiende a hacer dos grandes dimensiones que agruparían y, a su vez, separarían aún más esas fracturas. Por un lado, se agruparían los elementos función, urbanismo, planeamiento, totalidad y viabilidad y, por otro, los elementos forma, arquitectura, diseño, fragmento, utopía. Y, evidentemente, la dialéctica entre los elementos tomados de dos en dos, no haría más que agravarse. La causa de esta tendencia de agrupación simplificada está en la confusión entre los niveles instrumental y metodológico. A su vez, la separación teoría - práctica no ha hecho sino complicar más la confusión existente, siendo algo que -de por sí- pertenece a la esfera metodológica, aunque tenga su expresión también en lo instrumental. En concreto, la dicotomía Planeamiento - Diseño ha llevado consigo una fractura que no debería existir cuestiones funcionales - cuestiones formales. Y la causa es la confusión entre los niveles instrumental y metodológico. El nivel instrumental hace referencia a la escala de intervención, mientras que el nivel metodológico hace referencia a la interacción de la forma con sus significados funcionales, históricos, culturales y de operatividad.

Evidentemente la pregunta que queda en el aire es la de hasta qué punto puede un plan global concretar esas estructuras básicas. Es decir, qué grado de flexibilidad necesita el proyecto para que se pueda realizar en el tiempo; ¿hasta qué extremo se normativiza?¹⁷ Responder a esta cuestión en concreto remite a otro trabajo, pero es evidente que no es buen sistema simplificar la cuestión separando lo funcional, que llegaría a concretar casi

17. Tema que ya planteaba en toda su fuerza R. Unwin.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1«

todo a nivel de Plan, de lo formal, que no llegaría a concretar casi nada. La vía de solución estriba, a mi modo de ver, en profundizar en el significado de esas estructuras básicas.

**José María Ordeig Corsini
Doctor Arquitecto**

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Bibliografe.

AA. W.

Il Piano e l'Architettura della città
Venezia, 1989

AA. W. (M.O.J.P.U. y U.I.A.V.)

Diez años de planeamiento en España: 1979-1989
Madrid, 1989

BUSQUETS, Joan

La nueva centralidad
Barcelona, 1989

C.I.S.D.U.

The City Tomorrow. Urban Changes in Europe
III Congreso del C.I.S.D.U.
Firenze, 1989

CANIGGIA, Gianfranco

Strutture dello Spazio Antropico
Studi e note
Florenca, 1975

HALL, Peter G.

Cities of Tomorrow
An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century
Oxford, 1988

JACOBS, Jane

Muerte y vida de las grandes ciudades
Madrid, 1973

JENCKS, Charles

Arquitectura internacional: últimas tendencias
Barcelona, 1989

KRIER, Robert

El espacio urbano
Barcelona, 1981

NORBERG-SCHULZ, Christian

Existencia, espacio y Arquitectura
Barcelona, 1975

SAMONA, Giuseppe

L'urbanistica e l'avenire della città negli stati europei
Bari, 1967

TERAN, Fernando de

Planeamiento urbano en la España contemporánea
Historia de un proceso imposible
Barcelona, 1978

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS-ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DEL POTENCIAL RECREATIVO DE LAS MARGENES Y CURSOS FLUVIALES

OTERO PASTOR, I.; MARTINES FALERO, J.E.; SENDRA ARCE, P.*

RESUMEN

Las actividades recreativas que se localizan en las márgenes y cursos fluviales plantean una doble problemática relativa a:

- la determinación de la capacidad de acogida
- la consideración de esta en los procesos de planificación

En un ints'to de contribuir a la traducción satisfactoria de la capacidad en una serie de reglas prácticas, se ha desarrollado una metodología orientada a la determinación de la capacidad de acogida de los sistemas fluviales, que proporcione una base científica para facilitar la selección de l?. fórmula más adecuada de gestión de estos espacios naturales, en un contexto sistémico.

SUMMARY

Leisure activities in riversides must be focused from two main viewpoints:

- The definition of the carrying capacity of these natural areas on an ecological basis.
- The way in which the carrying capacity is to be considered in planning and management.

Our project aims to design a set of practical rules to define the carrying capacity of riversides for recreation purposes, through a methodological process, so that environmental constraints and opportunities could easily be integrated in management and decision-making.

*

Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Universidad Politécnica de Madrid

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

I. INTRODUCCION

La determinación de la cabida constituye el punto crucial en la ordenación de los espacios de ocio.

A la clásica ecuación oferta-demanda utilizada tradicionalmente para satisfacer las crecientes necesidades de una sociedad que demanda cada vez más espacios naturales de ocio, hay que añadir el factor condicionante de la "capacidad de acogida" del medio. Un área natural que recibe el impacto de un número de visitantes, que aunque carezcan de la adecuada educación ambiental, esté por debajo del límite de utilización del área recreativa, no sufrirá alteración apreciable; pero si el número de visitantes aumenta por encima del umbral que define la capacidad de acogida de ese área concreta, el recurso comienza a deteriorarse de manera rápida y en algunos casos irreversible.

Muchos de los proyectos recientes sobre el recreo en áreas rurales, siguen sin considerar el problema de la capacidad de acogida, en contraste con la prioridad especial que debería dársele en los programas de investigación. Este sigue siendo hoy en día un problema candente, y aún lo es más, en el caso concreto de las márgenes y cursos de agua cuando se contemplan como espacios naturales recreativos.

Las actividades turísticas y recreativas, con toda su problemática ambiental, han incidido en estos espacios muy recientemente. En España, la utilización recreativa de las márgenes y cursos de agua se encuentra aún en unos niveles aceptables, si bien es de esperar que la demanda aumente de forma considerable en los próximos años.

En algunos países, se han adoptado medidas legales para proteger el valor ecológico y paisajístico, y regular el uso de estos espacios singulares. En España, a una legislación más bien escasa en materia ambiental, hay que añadir un cambio social y económico que hace necesaria la planificación de los espacios

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

naturales de ocio, de forma que se pueda conseguir una adecuada utilización en tal sentido de los recursos existentes, compatible con su aprovechamiento para otros usos, y con su mantenimiento en unos niveles de degradación admisibles.

El objetivo del trabajo de investigación que se resume en el presente comunicación se orienta, en la línea enunciada, hacia la ordenación, en un contexto ecológico integrado, de las riberas y márgenes de los cursos de agua, en el ámbito concreto de la Comunidad de Madrid, España, en función de la aptitud que estos espacios singulares presentan para su uso recreativo.

Este objetivo general se concreta así en una serie de objetivos parciales:

- Estudio del estado actual de las áreas
- Análisis multivariable de la información obtenida
- Ordenación final de las parcelas muestreadas en función de su potencial turístico-recreativo.

La solución que presenta este trabajo al problema de la capacidad de acogida de los espacios singulares, es por tanto, la ordenación de tales áreas en función de su aptitud para el recreo, enfocada dicha ordenación desde un punto de vista integrado para el conjunto de características que condicionan la actividad recreativa en un contexto ecológico.

II. METODO

Desde los primeros trabajos descriptivos sobre la utilización de los espacios naturales para fines turístico-recreativos, se han realizado numerosos estudios sobre los espacios de ocio. En algunos países como por ejemplo Estados Unidos, donde las actividades recreativas ha experimentado un desarrollo espectacular, dichos estudios han constituido un acercamiento

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

importante al problema del diseño de metodologías que permitan evaluar el potencial recreativo de los cursos de agua. En España, sin embargo, no se ha producido este tipo de acercamiento, sino que tan solo existen algunos antecedentes que podrían calificarse de descriptivos (GONZALEZ BERNALDEZ, et al, 1975; BURTON, 1974-, RAMOS et al, 1975; AGUILO, 1985; CUBILLO, 1986; DIPUTACION DE MADRID, 1982; MOPU, 1986; SANCHEZ-MATA; 1986) y que de algún modo han sido tenidos en cuenta en el presente trabajo.

Pasando ahora a la descripción de la metodología desarrollada se puede afirmar que posee una serie de características específicas que se pueden resumir como sigue:

- Analiza las variables físicas del medio para el desarrollo de una serie de actividades recreativas concretas:
 - . Pic-nic
 - . Baño
 - . Navegación
 - . Paseo ecuestre
 - . Pesca
 - . Obervación de la Naturaleza
 - . Acampada
- Clasifica variables naturales y culturales
- Su aplicación es posible en todo tipo de ríos
- Utiliza herramientas informáticas en el tratamiento de datos
- Posibilita la comparación cuantitativa entre diferentes ríos o diferentes tramos de ríos.
- Permite el estudio de nuevos tramos o parcelas sin más que la determinación de los parámetros discriminatorios.

Las etapas de que consta la metodología desarrollada son:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1. ELABORACION DE LA FICHA DE CAMPO

Los datos se agrupan en cuatro módulos, para su posterior disposición en el tratamiento informático.

A. Datos de cauce y orillas (CAYO)

- Anchura del cauce
- Profundidad media central
- Materiales del lecho
- Geometría de las orillas
- Corriente
- Vegetación del cauce
- Procesos geomorfológicos en orilla
- Vegetación de la galería

B. Datos de morfología de la ribera (MORR)

- Anchura margen izquierda
- Anchura margen derecha
- Tipo morfológico
- Material superficial
- Procesos geomorfológicos

C. Datos de la vegetación de ribera (VERI)

- Grado de cubierta por estratos margen izquierda
- Grado de cubierta por estratos margen derecha
- Grado de cubierta total margen izquierdo
- Grado de cubierta total margen derecho
- Relación de especies más significativas por estratos

D. Datos del estado actual (ESAC)

- Nivel de degradación de la ribera
- Diversidad del paisaje vegetal de la ribera en conjunto
- Rareza en el conjunto de la vegetación
- Sensibilidad al fuego
- Puntos singulares
- Impresión subjetiva de la calidad del agua

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- Usos y aprovechamientos
- Impactos y perturbaciones
- Grado de deterioro general
- Cuenca visual
- Impresión subjetiva del paisaje
- Distancia al núcleo urbano más cercano
- Accesibilidad
- Calidad del agua para su uso recreativo.

2. MUESTREO. SELECCION DE LAS PARCELAS PARA LA TOMA DE DATOS

Se realizó un muestreo aleatorio cuyo resultado fué la selección de 121 parcelas sobre 13 ríos de la Comunidad de Madrid. Estos puntos se materializaron en áreas de 50 m de largo por 50 m de ancho para ambas márgenes del río.

Las distintas parcelas de muestreo se agruparon en 3 grandes zonas (Figura la):

- Zona de montaña: SIERRA (SM)
- Zona de transición: (PM)
- Zona de llanura: EVAPORITICO (EV)

Esta división está motivada fundamentalmente por la problemática tan distinta que cada una de las zonas presenta. En la zona de montaña, los ríos se caracterizan por la calidad de sus aguas y la belleza y diversidad del paisaje, lo cual va acompañado de una fuerte presión turística que amenaza seriamente el equilibrio ecológico.

En la zona de transición, la regulación de los caudales por embalses y presas, y el fuerte impacto de industrias y urbanizaciones, inciden de forma muy perjudicial en el uso recreativo de las riberas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

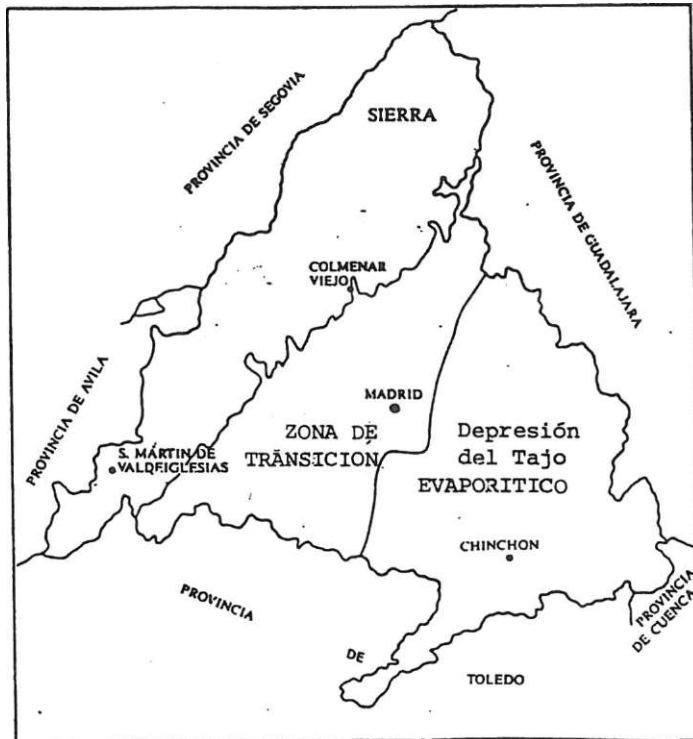
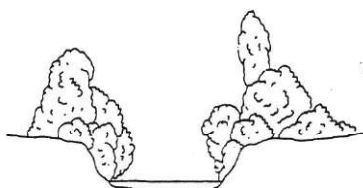
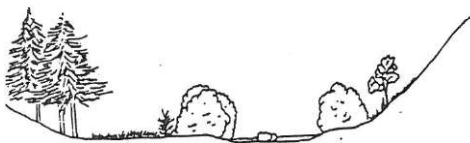
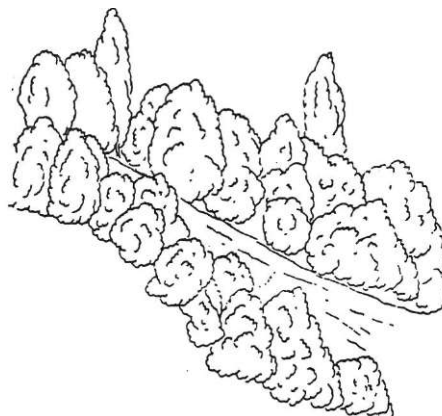


FIGURA 1a

GRANDES ZONAS DE MUESTREO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SIERRA. RIO JARAMA

ZONA DE TRANSICION. RIO
GUADARRAMA

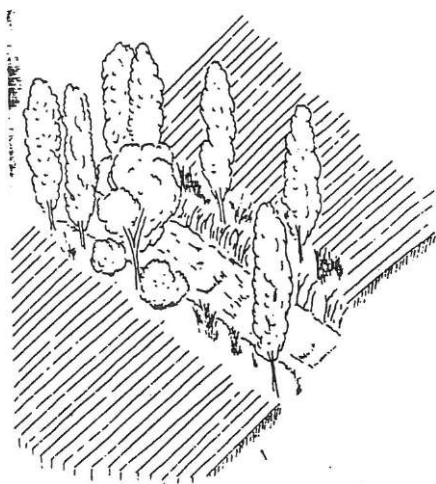
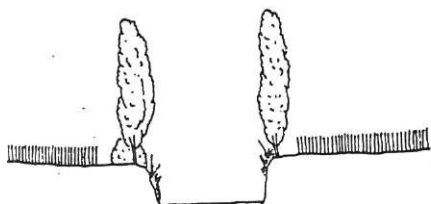


FIGURA Ib.



EVAPORITICO;- RIO. .TAJUÑA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por último, en la zona de llanura, las grandes extensiones de cultivos agrícolas, y una calidad de agua cada vez más degradada, hacen inviable en muchos casos, el uso recreativo (Fig. Ib).

3. TRABAJO DE CAMPO. RECOGIDA DE LA INFORMACION

La toma de datos comenzó en Abril de 1989 y terminó en Julio del mismo año. El inventario de campo fué contrastado y completado con los datos existentes de otros estudios (principalmente del Plan Integral del Agua en Madrid, PIAM, 1985). De las 121 parcelas seleccionadas, se rellenaron 103 fichas de campo; en el resto resultó inviable la toma de datos por tratarse de accesos prohibidos en fincas privadas.

4. CLASIFICACION Y DISPOSICION DE LA INFORMACION PARA SU TRATAMIENTO INFORMATICO

Una vez ordenados y completados los datos recogidos en las fichas de campo, se dispusieron estos datos, en matrices de presencia-ausencia (1/0) para proceder a su análisis.

En columnas se dispusieron las parcelas y en filas los parámetros, agrupados por rangos o clases paramétricas.

Se construyeron por tanto 12 matrices:

CAYO-SM, CAYO-PM, CAYO-EV

MORR-SM, MORR-PM, MORR-EV

VERI-SM, VERI-PM, VERI-EV

ESAC-SM, ESAC-PM, ESAC-EV

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ejemplo de matriz presencia-ausencia:

	JARAMA 13	JARAMA 14	TAJO 5	TAJO 6	(Parcelas)
Profundidad del cauce	C				
	0-0,5 m	0	0	0	
(Clase	0,5-1,5 m	1	1	0	
paramé-	1,5-2 m	0	0	1	
trica)	2 m	0	0	0	

FIGURA 2

Estas matrices sirvieron de base para realizar una primera agrupación de las parcelas mediante un método diviso-politético (HILL, 1973; HILL et al, 1975). Este programa básicamente, reúne las parcelas que están caracterizadas por un mismo grupo de parámetros.

El método clasifica las parcelas de forma dicotómica, de manera que cada agrupación final de parcelas queda caracterizada por la presencia de los parámetros que llevan hasta su grupo y la ausencia de parámetros que divergen.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

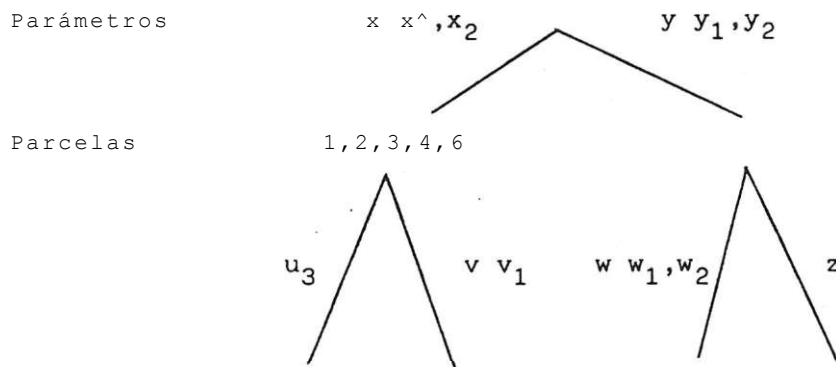


FIGURA 3

Se obtuvo de este modo la primera agrupación, aún sin un significado específico para la evaluación del potencial recreativo.

Para dotar de significado recreativo a los distintos parámetros utilizados en la ficha de campo, era necesario clasificarlos y ponderarlos en función de la aptitud de cada uno de ellos para satisfacer el mayor número de actividades recreativas.

Una vez asignado el valor recreativo a los distintos parámetros, mediante estas ponderaciones y agrupadas las parcelas por grupos de parámetros comunes, se aplicó el "Método de las concordancias" (COHON and MARKS, 1975) para ordenar los grupos de parcelas resultantes de la aplicación del método anterior.

El "Método de las concordancias" ordena un conjunto de vectores en función de los vectores que quedan superclasificados o englobados para cada una de las coordenadas de cada uno de los vectores. A partir de los valores medios de potencial recreativo (para cada parcela) de los grupos de parámetros, se construyó la matriz de valores medios de atractivo recreativo, en la que las

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

filas están formadas por los grupos de parcelas resultantes del método anterior, y las columnas por el valor medio asignado a los grupos de parámetros.

El resultado final fué una clasificación de los grupos obtenidos mediante el primer método en función del potencial recreativo para cada uno de los 4 módulos de datos (cauce y orillas, morfología de la ribera, vegetación de la ribera y estado actual).

Para englobar los resultados obtenidos para cada uno de estos 4 módulos, y dar un valor cuantitativo final al potencial recreativo de cada parcela, se utilizó el "método de las precedencias" (OTERO, 1979). Un ejemplo aclarará el proceso de clasificación por este método. Las parcelas 1 y 17 (Jarama 21 y Tajo 6 respectivamente), han quedado clasificados de la siguiente manera:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MATRIZ	GRUPOS M. CONCORDANCIAS	GRUPOS M.		POTENCIAL RECREATIVO
		DIVISO- POLITETICO	PARCELA	
MORR-EV	1			
	2			
	3			
	4		17	
VERI-EV	1			
	2	H	1	
	3	C	17	
- CAYO-EV	1			
	2	E	1	
	3	D	17	
- ESAC-EV	1	I	17	
	2	D	1	
	3			

Parcela 1(1,2,2,2); Parcela 17(4,3,3,1).

Según el método de las precedencias cada punto o parcela precede a

n

$N. = \sum_{i=1}^n (n + 1 - n_i)$ puntos y es precedido por

n

$N_{17} = \sum_{j=1}^n n_j$ puntos; la aplicación a las parcelas 1 y 17

proporciona los valores.

Parcela 1(36, 8), Parcela 17(3,36) - Parcela 1[>]Parcela 17 ya que $N^1 > N^2$ y $N^1 > N^2$ Siguiendo este proceso se podría llegar a ordenar el conjunto total de las parcelas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

III. RESULTADOS

El resultado final fué la ordenación de las parcelas de muestreo según su aptitud recreativa en las tres zonas de estudio. Para clasificar un nuevo tramo representativo de cualquier río, por su atractivo turístico, los pasos a seguir serían entonces:

- 1°. Elaborar su ficha de campo
- 2°. En función de la zona en que se encuentre, y mediante el estudio de los parámetros discriminatórios, se determina el grupo de parcelas al que pertenece en cada uno de los cuatro módulos (Estado actual, Cauce y orillas, Vegetación de ribera y Morfología de la ribera).
- 3°. Una vez conocido el Grupo para cada módulo, se obtiene directamente el grupo asignado por el "Método de las Concordancias".
- 4°. Por último, se aplica el "método de las precedencias" y se determina el grupo final al que pertenece.

De esta forma, en base al estudio de las 103 parcelas resultantes del muestreo aleatorio, cualquier nuevo tramo de río que se desee estudiar, quedará clasificado de forma rápida y sencilla en función de su potencial recreativo.

IV. CONCLUSIONES

La utilización de esta herramienta de evaluación del potencial recreativo, en la planificación de unos espacios tan vulnerables como son márgenes y riberas cumple un doble objetivo a tener en cuenta antes de realizar un proyecto de adecuación recreativa:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- Por un lado define de forma concisa la aptitud que el área seleccionada presenta para desarrollar actividades turístico-recreativas.
- De otro, proporciona una base científica que facilita la selección de la fórmula de gestión más adecuada de estos espacios naturales.

El trabajo que se resume en la presente comunicación ha sido realizado con una Ayuda del Programa General de Investigación de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (Proyecto N. PA85-0037).

REFERENCIAS

AGUILO, M., 1985. Programa coordinado de actuación para la recuperación de márgenes. PIAM, n^o 8.

BURTON, R.C.J., 1974. The recreational carrying capacity of the countryside. Keele University Library. Occasional Publication n^o 11.

COHON, J.L. and MARKS, D.H., 1975. A review and evaluation of multiobjective programming techniques. V/ater Resources Research 11, 2: 208-220.

CUBILLO, F., 1986. Situación actual de la calidad de las aguas en los ríos de la Comunidad de Madrid. PIAM n^o 9. Comunidad de Madrid.

DIPUTACION DE MADRID, 1982. El agua en la región I y II. Atlas hidrogeológico en la provincia de Madrid. Monografías 3. Madrid.

GONZALEZ BERNALDEZ, F. et al, 1973. Esquema subregional del corredor Madrid-Guadalajara. COPLACO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HILL, M.O. et al, 1975. Indicator species analysis, a divisive polythetic method of classification, and its application to a survey of native pinewoods in Scotland.

HILL, M.O., 1973. Reciprocal averaging: on eigenvector method of ordination. Journal Ecol. 61: 237-49.

MOPU, 1986. Análisis de calidad de aguas. Centro de Publicaciones del MOPU, Madrid.

OTERO, I., 1979. El análisis cuantitativo de los elementos del medio natural en orden a la planificación física. Tesis Doctoral. E.T.S.I. de Montes, Madrid. .

RAMOS, A. et al, 1975. I Curso de Planificación Integrada del Paisaje Forestal. Monografías 7. ICONA, Madrid.

SANCHEZ-MATA, D., 1986. Las riberas de agua dulce. MOPU, Madrid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO SOCIOLOGIA - GABINETE DE ESTUDIOS E INVESTITI-
GACIONES EN SUCICLOUIA (GEIS)

LA LEGITIMACION DEL ESPACIO USRIANÜ-
REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE DÜMINÇ'
DION RACIONAL EN EL PROCESO DE ACU
MULACION CAPITALISTA;

Lic. Alicia RUSSO y
* Nora Elana TOLEDO

.an Juan.

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS-ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RESUMEN

" LA LEGITIMACION DEL ESPACIO URBANO-REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE DOMINACION RACIONAL EN EL PROCESO DE ACUMULACION CAPITALISTA"

LIC. ALICIA RUSSO

LIC. NORA TOLEDO

texto del resumen

Esre trabajo pretende develar la conexión entre los postulados de la Teoría de la Domiración en Max Weber 7 los procesos de ordenamiento espacial 7 de estrati'ic?. 5*; social dentro del sitema capitalista actual.

SUMMARY

THE LEGITIMATION OF URBAN REGIONAL SPACE AS AN INSTRUMENT OF THE RATIONAL DOMINATION IN THE PROCESS OF CAPITALIST ACUMULATION

LIC. ALICIA RUSSO AND LIC. NORA TOLEDO

This research work, intends to show the connection between the postulates of THEORY OF DOMINATION in MAS WEBER and the processes of spatial order and the social stratification within the Capitalist tystem.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2

INTRODUCCION:

La pregunta que quedó flotando en el trabajo "Impacto de las polioicas urbanas..." respecto a si la planificación del «rpacLo era o no un Srea científica, y si no lo era, funei-jna-ia silo como un instrumento de dominación racional con arreglo a fines, nos llevó a fines de 1938 a retomar la Teoría de la Dominación de Max Weber y analizar los planes de reordenamiento territorial a la luz de sus conceptos. Ñas preguntamos también respecto al cambiante papel del Estada que en algunos .ir.mc. tos cum-ili'a su papel como elaborador de normas mientras i
run i't otros momentos, participaba además pn)*
forma directa , en la producción de bienes y servicios y/a en forma indirecta a través del financiamiento diferencial de los medios de consuma, beneficiando con ello a determinadas áreas o algunas sectores sociales. Es sobre todo en esta última forma como se relaciona el accionar del estado con las ac-
de planificación económica y espacial, la que complemen-
.nda con la primer forma facilita la distribución o concentra-
ción de los ingresos. En esta dirección es cuando podemos ob-
servar qus aplicando normas de división y uso del suelo puede
'avornce^ el crecimiento de la renta absoluta de los opropieta-
.ics de la tierra.

faro veamos primero que nos dice Weber respecto a la estructura y funcionamiento del Sistema Capitalista:

LA TEORIA DE LA DÜWIAMCION EN WEBER:

Weber considera que el sistema Capitalista es una estructura de dominación orientada por acciones racionales con arreglo a fines. Y define al Estado como aquella estructura burocrática racional que maneja la coacción legal como medio de ase-
-urar el logro de la maximización del beneficio, objetivo nrin
cira! riel capitalismo. Si bien nos aclara que, dentro de lo
pus* ::le, los medios o instrumentas de dominación deberán ser
>r'.rf' -unint :-.-.a pacíficos, lo que significa rué dfb.-n hacor-
" • el concnno. t)5s que en la coacción.

- .-ací2rizs el nintamr. capitalista por tener uno rstruc íni zj
"..r r8tic , ruc es la oue asegura el mant-enimipnta <>1 orden

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3

y legitima el poder.

Cualquier acción social desarrollada dentro del sistema es-
tá orientada por una motivación y condicionada por la situa-
ción. Tal situación está compuesta por una META, que reoresen-
ta el Estado Fin de la Acción, OBJETIVOS constantes y MEDIOS
"Tricóles. Dado que lo que caracteriza la situación es su in-
determinación, la forma más eficaz de anticiparnos al estado
fin de la acción será limitando la variabilidad de sus medias.
Esto puede lograrse de varias maneras, aunque la más eficaz pa-
rá será orientar la acción social por medio de normas,
coligadas de cumplir. La situación se caracterizará por lo
tanto por el orden y la legitimidad. Pero si tales normas no
son aceptadas y, aún más, se transgreden, el sistema pierde le-
gitimidad, lo que sólo podemos impedir organizando una Adminis-
tración burocrática encargada de aplicar las normas y controlar
su cumplimiento. Es precisamente en este tipo de dominación,
donde el derecho puede crearse o modificarse por medio de un
estatuto sancionado correctamente y asegurar su aplicación por
medio de una estructura racional, jerárquica, ordenada funcio-
nalmente, que conjugará los conceptos de especialización y cen-
tralización, y donde se aponen al interior de la organización
el conjunto de los dominados y de los dominadores, quienes, ba-
sándose en la ventaja del pequeño número, se ponen rápidamente
de acuerdo para dirigir las acciones sociales de manera de con-
servar y profundizar su posición dominante. Presentando esta
ventaja su principal valor en cuanto permite la ocultación de
las propias intenciones por la firme resolución y saber de los
dominadores.

En síntesis, el sistema de dominación capitalista se estruc-
tura como una organización racional con arreglo a fines y se or-
ganiza como una administración burocrática racional y objetiva,
precisa y continua, rigurosa y confiable, que en base a la nte-
tislfin de sus reglas es previsible, tanto para el que mande co-
mo para el que sujeción, que implica discreción y libertad.
El fin de su acción es el ahorro y el aumento de la producción
y el bienestar social al interior de la comunidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1

par la división del trabajo social, y **por** su aplicabilidad a cualquier suerte de tarea. Entonces, cualquier función burócrática deberá regirse por;

- El principio de atribuciones oficiales, fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo (5 Expediente).
- El principio de la jerarquía funcional y de tramitación. Sistema firmemente organizado de mando y subordinación, que implica el control de las capas burocráticas inferiores por las superiores.
- El Expediente que será accionado por un cuerpo de empleados subalternos.
- El conocimiento, logrado a través del aprendizaje profesional (socialización de los elencos).
- La eficiencia en el desarrollo del cargo.
- El desempeño del cargo según normas generales, susceptibles de aprender, más o menos fijas y completas.

EL OLÍJETU DE LAS TEURIAS DE LA LOCALIZACION Y LA MODELACION IN-
OUILIA DEL ESPACIO.

Zri 1C26 Van Thjtjenan explicaba la ocupación del espacio en función de la tasa diferencial de transporte, mientras mayor era ésta, menor sería el beneficio obtenido por el productor agrícola, lo que lo llevaba a disputar el uso de aquellas tierras más cercanas al mercado.

En 1909 Alfred Weber definía las fuerzas del mercado como fuerzas de aglomeración y fuerzas de dispersión que definían el punto **óptimo** de localización, que no era otra que aquel que maximizaba la relación costo/beneficio. Por ende, toda decisión de localización podría catalogarse como una acción racional con arreglo a fines.

En 1933 Walther Chxiataler define el concepto de "interdependencia" y considera que todos los ordenamientos espaciales de un sistema de ciudades a nivel nacional adoptan una estructura jerárquica, asumiendo cada nivel una función diferenciada. Este modelo teórico de organización es lo que más se acerca a la construcción de un **tipo** ideal de estructura regional. Este modelo teórico de organización es lo que más se acerca a la construcción de un **tipo** ideal de estructura regional. Este modelo teórico de organización es lo que más se acerca a la construcción de un **tipo** ideal de estructura regional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5

Entre 1938/40 August Losch . estudia las relaciones de interdependencia que existen entre las localizaciones individuales y su relación con la situación de equilibrio espacial. Mantiene los supuestos de áreas homogéneas, competencia perfecta y racionalidad económica que implicaba minimizar el costo de transporte como la única manera de maximizar los beneficios. A pesar de ello reconoce que en la etapa monoóptica del desarrollo capitalista no es posible hablar de competencia perfecta, porque el nivel de competencia es muy alto y la tendencia es a la especialización, lo que lleva a modificar la estructura espacial. ya es posible hablar de un sólo lugar central sino de múltiples centros interrelacionados, cuyas áreas de mercado se superponen. Con esto da lugar a la aparición del concepto de cooperación , ligado estrechamente al de interdependencia.

LOS MODELOS COMO INSTRUMENTO DE ORGANIZACION:

A partir de 1925 aparecen los MODELOS DESCRIPTIVOS que tienen por objeto describir las regularidades espaciales en el desarrollo de las estructuras urbanas. Los modelos descriptivos elaborados en la Escuela Sociológica Urbana de Chicago se basan en las teorías de lugar central. Según este modelo el espacio se organiza en una sucesión de círculos concéntricos diferenciados funcionalmente y socialmente. (Burguesa).

En la base de este modelo descriptivo encontramos tres tipos de teorías: 1) la del costo de oportunidades que explica que el uso y apropiación del espacio se genera a partir de la competencia y que el costo de la tierra está en relación inversa a la distancia al lugar central; 2) la del ascenso social conocida también como la teoría de la movilidad vertical y horizontal (Sorkin), se expresa en los procesos de invasión y sucesión; y 3) la teoría clásica de optimización de los beneficios, basada en la dimensión social del trabajo y la especialización funcional del espacio.

Los modelos descriptivos tienen por objeto explicar los procesos de invasión y sucesión, lo cual recurrirán a los métodos iterativos, probando hipótesis y verificando.

Tiulación. Su formulación comienza a partir de 1933 cuando se comienza la modificación de los modelos concéntricos por «estirar» que existen factores (como los ejes viales y ferroviarios) que modifican la localización de la población y sus actividades. El espacio adopta por ello formas estrelladas • sectoriales con múltiples centros con funciones diferentes y complementarias. La relación de "dependencia" es sustituida por las relaciones de "interdependencia", dando forma así a los postulados teóricos de Losch. Este tipo de modelo tomará carácter de normativo a partir de los años '60.

Los MODELOS NORMATIVOS tienen por función construir modelos "ideales" de organización espacial con el objeto de lograr la optimización del proceso de acumulación en un determinado espacio geográfico. Para ello zonifican el espacio, le asignan funciones diferenciales y densidades poblacionales máximas. Estos modelos aparecen en la década de los '60 y se basan en los postulados de Christaller, Losch y Isard. Tales modelos se proponen específicamente medir el impacto de las migraciones pendulares sobre el costo de la tierra y proponen una ecuación donde el punto crítico del valor del suelo se encuentra en el punto de indiferencia en que la línea del presupuesto (individual) es tangente a la curva de indiferencia. Por lo tanto allí nos encontraremos con el punto de "máxima satisfacción", frase que en esta etapa reemplazará a la de "Máximo Beneficio", pero que en última instancia esconde el sentido de la estratificación social que regula la ordenación del espacio, donde cada grupo social podrá localizarse sólo en aquellos puntos del espacio que puedan adquirir en función de sus recursos económicos. Lo que nos permite afirmar, en grandes rasgos que;

- la organización espacial que adopta forma de círculos concéntricos está en relación directa con la Teoría de la Movilidad Social.
- La que dispone el espacio en forma sectorial se relaciona con la teoría de las Clases Sociales y
- La que reconoce la existencia de centros múltiples se relaciona con la Teoría de la Marginalidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

7

EL ESPACIO COMO INSTRUMENTO DE DOMINACION RACIONAL EN EL PROCE
SO DE ACUMULACION CAPITALISTA.

Qué condiciones tendría que tener la actividad de planifica-
ción espacial para que el espacio fuera uno de los instrumentos
del proceso de dominación racional?

En primer lugar, la acción de planificación puede calificarse
se como UNA ACCION RACIONAL CON ARREGLO A FINES desarrollada
por **el** sistema de ADMINISTRACION BUROCRATICA.

Cada toda acción social, tiene una meta; "optimizar el uso
del espacio", se acuerda a lo que el proceso de acumulación re-
gulara en cada momento, ;(. así-en el período **de** sustitución **de**
importaciones el proceso de acumulación requerirá la formación
acelerada del mercado interno por lo cual el ordenamiento **espa-**
cial pondrá el énfasis en los procesos de migración-urbaniza-
ción; mientras que en el período desarrollista el peso de las
decisiones se volcará en favor de la neutralización del conflic-
to y por ende la política espacial se centrará en los procesos
de desconcentración espacial y en el abaratamiento de la mano
de obra industrial).

En segundo lugar, toda acción de dominación racional con ar-
reglo a fines deberá estructurarse como una organización con ad-
ministración burocrática. Veamos pues como se organizan las
acciones de planificación y ordenación del espacio:

- Primero, la acción de planificación será orientada por me-
dio de normas, relativamente estables, obligatorias de cum-
plir» legitimadas por el Estatuto, Quien
no cumpla con tales Normas se hará pasible de sanciones, pre-
vistas en "la misma.
- Para impedir que las normas, ligadas al Estatuto, sean de-
sobedecidas el sistema implementará una Administración Bu-
rocrática, encargada de aplicar la norma y controlar su
cumplimiento.

En el caso de la Planificación del espacio estas **estructu-**
ras son **claras**: El Gobierno (Nacional, **provincial** y **lí-**
cilí : **estas** **organismos** **que** **tendrán** **a** **su** **caro** **¿2** «**laborra-**
ción **de** **tormos** **y** **su** **aplicación** **(En** **cas-** **de** **Ar.:** **«** **ntina,** **.1**
r-vel **nac** **L** **>** **;** **1** **se** **crea** **la** **StfoA** **y** **a** **nivel** **San** **Juan,** **la** **DPQU**

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

que tendrán a su cargo, respectivamente, la fijación de Normas de uso y subdivisión del suelo a nivel nacional, incluyendo la determinación de densidades habitacionales; y la compatibilización de las normas nacionales, con las provinciales además de su aplicación y control (función de policía urbana).

- El derecho (en este caso las normas) se crea y **se** modifica por medio de un Estatuto (o Código); el que tiene asegurada su aplicación por medio de una estructura burocrática racional, que se ordena jerárquica y funcionalmente, donde prevalecerán los conceptos de especialización (ese organismo sólo actuará cuando deba organizarse el espacio y asegurar el cumplimiento de las normas dictadas) y centralización, lo que implica que las órdenes a cumplir se desplazarán desde, lo más alto de la estructura jerárquica sin identificar quien las emite y toda queja será remitida al Estatuto (en nuestro caso el Código).

- La ordenación del espacio, al igual que cualquier otra acción social racional con arreglo a fines, estará regida por una estructura burocrática que se caracterizó por:

- Dictar las normas que regirán el ordenamiento territorial.
- Organizar las instituciones dedicadas a la planificación espacial en forma jerárquica y con funciones pre-establecidas para sus diferentes niveles, donde los niveles inferiores siempre obedecerán a los superiores. ;
- Organizar la acción alrededor de un Expediente, el que será accionada por los equipos subalternos.
- El hecho de que en las jerarquías intermedias existirán elencos socializados (profesionales) que acceden a tales niveles en función de su "conocimiento".
- Que a cualquier miembro de la estructura se lo califique según la eficiencia con que desarrolla el cargo.
- y Por que cualquier empleado puede desempeñar un cargo en cualquier nivel siempre y cuando aprenda las normas que rigen el cargo y el sistema, y sea fiel a las mismas. Es decir se convierta en un "buen burocrata".

En relación a esta perspectiva, toda acción de ordenamiento territorial, pueda ser considerada UNA ~~RAI~~ RA I! ". AL CC\ iH. A FI. iES y que se organiza bajo las Normas de la AEM Ir. iz ; . BUROCRATICA.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

9

analizaremos finalmente parqué decimos que el espacio es un instrumento de dominación racional en el proceso de acumulación capitalista.

- En primer lugar recordamos que en los modelos normativos. El espacio, en lugar de ser producto de las necesidades de un determinado modo de producción, es concebido como una variable independiente que determinará el comportamiento humano; cambiará el sistema de valores y su reorganización permitirá optimizar el uso del espacio en beneficio del proceso de acumulación capitalista. En tal sentido por medio de su reordenamiento podrá: formarse mercados que expandirán el consumo interno; o, por el contrario, desconcentrar las aglomeraciones poblacionales y evitar el conflicto social que puede llegar a perjudicar el nivel de acumulación.
- En segundo lugar, porque el espacio, así reordenado, reproduce y asegura la continuación de la estructura social, asegurándoles el poder a los grupos dominantes tradicionales y amoldándose a los cambios requeridos por el proceso de acumulación. Lo que se manifiesta en el cambio de teorías que se usan para explicar los procesos socio-económicos: las de la Movilidad Social, la de las Clases Sociales y la de la Marginalidad. Y
- En tercer lugar, porque la lucha por la ocupación de determinados espacios reproduce los objetivos del sistema económico; maximizar el beneficio reduciendo los costos de transporte (Van Thünen y Weber), lo que en sí mismo representa una típica "acción social racional con arreglo a fines". La ausencia de la interdependencia para ordenar los distintos centros en forma jerárquica y reproducir el concepto de dominación-dependencia imperante en ese momento (Christaller y Losch), dejando de lado las teorías del lugar central propias de la etapa monopólica y generando un cuadro hipotético que representara la etapa de la ultracentración pero desarrollada en múltiples centros con áreas de mercado superpuestas ya que colocaban allí su producción especializada (Losch en el período de la segunda guerra mundial).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LOS RECURSOS CULTURALES EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO
AMBIENTAL..APROXIMACION A UN MODELO TBORICO.

JORGE J. VEGA Y MIGUEL

ARBA 6

RESUMEN"

Los Estudios de Impacto Ambiental pueden ofrecer un instrumento clave no solo para conocer y proteger aquellos elementos de nuestro patrimonio cultural, conocidos o no, sino para lograr una mayor divulgación e integración de estos en la sociedad.

SUMMARY

The Studies of Environmental Impact can offer an very important instrument far to know and protect not only for those element of cultural patrimony, wethere well-known or not, but to get a.bigger divulgation and integrati3n of these in the society.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LOS RECURSOS CULTURALES EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO

AMBIENTAL. APROXIMACION A UN MODELO TEORICO.

JORGE VEGA Y MIGUEL

AREA 6

INDICE

1.- Introducción	1
1.1.- Hacia una definición operativa de Arqueología	2
1.2.- Arqueología e impacto ambiental	4
1.3.- Estado de la cuestión	5
2.- Los Recursos Culturales	6
3.- Aproximación a un modelo 'teórico	7
3.1.- Fase informativa previa	8
3.2.- Trabajo de campo	9
3.3.- Previsión de impactos	10
3.4.- Medidas preventivas y correctoras	11
4.- Propuestas de uso de los Recursos Culturales	1
5.- Bibliografía	15

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INTRODUCCION

La mayoría de los elementos que componen el Patrimonio Cultural Español, excepto aquellos de naturaleza excepcional han sido olvidados en casi todas las políticas de planificación territorial. Considerado durante mucho tiempo campo exclusivo de eruditos, la falta de ideas o una errónea metodología de trabajo de este colectivo lo ha mantenido alejado de una utilización o uso efectivo por parte de la sociedad en general a quien realmente pertenece.

Uno de los problemas que deben afrontar los profesionales de la gestión patrimonial es la dificultad para dotar de significado social y cultural al conjunto de materiales y estructuras que forman su base de trabajo.

En el caso de la arqueología, se añade el carácter fragmentario e incompleto de la información disponible, condicionando el tratamiento de la arqueología material recuperada, que invariablemente acaba en el almacén de algún museo, perdiendo una información de vital importancia, y ello sin considerar la posibilidad de recrear el marco espacial y antropológico en el que fueron creados y utilizados.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

olvida, por tanto, **que** la arqueología es **per sus objetivos**, una ciencia **^oci-tl** y aunque dependa de los métodos empíricos **y de los** **myOilus de** las **oisn'.ian naturales es en definitiva una ecología del** **hvmbre . analizardc líio n'e • accijnes dinámicas :iue se establecen** **onUe** **¿¿up-.i hiuanos ↔ las sociedades y sus respectivos** **mt •! ioa:flbi →us .**

HACIA UNA DEFINICION OPERATIVA **DE** LA ARQUEOLOGIA

El **intarás** general **unido a la labor de algunos profesionales ha** **ccn. -^ción diferente del bien cultural entendido no solo** **pji- su valer Intrínseco, sino como fruto de las interrelaciones de una** **a-, lividnd I-ttLiana sobre un determinado territorio, asumiendo la idea** **del hombre como generador de paisaje.**

Desde los años setenta el gran debate en arqueología ha ido paulatinamente alejándose de las meras abstracciones filosóficas hacia una revaloración, fundamental del marco conceptual de la investigación, la búsqueda de» un paradigma que racionalice tanto la laboriosa recogida de datos como las frustrantes actividades hermenéuticas de la disciplina.

Para un creciente sector de la investigación autóctona, la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3

arqueología se define por la importancia que otorga al contexto tanto desde el punto de vista espacial como de la dinámica de los procesos, y definen la ecología humana. Los objetos desprovistos de información contextual solo interesan a los deterministas (En la Historia del Arte, anticuarios en general y depredadores sin escrúpulos, sin más interés que el mercado del arte

La comprensión integral de un objeto arqueológico, **sólo** es posible si lo relacionamos con el todo más amplio, de ahí que la arqueología contextual incida especialmente, en el análisis de la dimensión medioambiental como un método para determinar la interrelación entre acto, cultura y medioambiente desde una perspectiva dinámica cuya aplicación no se limite al cerrado círculo de los departamentos **universitarios sino que** comienza a abrirse paso a los trabajos de campo y proyectos de salvamento, cumpliendo una finalidad **social**

La arqueología, como ciencia que tiene al hombre como objeto principal de su estudio, recibe aportaciones metodológicas, técnicas y conceptuales de disciplinas como la geología, la botánica o la zoología, ciencias ambientales en general, que si por un lado amplían el campo de la arqueología, resultan beneficiados desde aquella por la aportación de datos fundamentales para la reconstrucción de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4

piisaj'iS „' entornes.

Sobre la idea de donde los estudios de Cursos Culturales pueden tener un tratamiento preferencial en los Estudios de Impacto Ambiental, a generar no sólo alternativas perfectamente válidas para uso y explotación del recurso, sino también posibilitar la reconstrucción del microambiente del sitio o lugar cultural a partir de los parámetros físicos y bióticos locales integrándolos en los proyectos desde sus primeras fases.

ARQUEOLOGIA E IMPACTO AMBIENTAL

Una de las principales características de aquellas obras, sobre las que es preceptiva la realización de un Estudio de Impacto Ambiental, es que son prácticamente permanentes en un futuro a corto y medio plazo, por lo cual es obvia la necesidad de una especial consideración de su impacto sobre los recursos culturales, en especial con aquellos no descubiertos, que son la mayoría, y que, por tanto, aún no han podido ser estudiados en profundidad.

En el caso de yacimientos debemos considerar que las actividades a realizar pueden producir su desaparición física o graves alteraciones aunque la afección no sea directa. Por otro lado, la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

↳

apertura de pistas de acceso producen una mejora en la accesibilidad a lugares de interés cultural, con un elevado riesgo de alteración, degeneración y depredación de las mismas.

ESTADO DE LA CUESTION

No debe **extrañarnos** la ausencia de obras que permitan relacionar los recursos culturales con la Ordenación Territorial, y menos aún su **inclusión como** estudio sectorial en los Estudios de Impacto Ambiental. El debate surgido a finales de la década de los sesenta en América **entre** la arqueología tradicional y la denominada Nueva Arqueología ha tardado dos décadas en llegar a nuestro país.

La raíz de este debate hay que buscarla en el aumento exponencial de los datos empíricos, en general una ingente masa documental poco o nada depurada y estructurada, surgidos entre los años 1930 y 1960 cuando la recogida de datos se había convertido en una mera cuestión aditiva y las síntesis expuestas tendían a ser descriptivas, simplistas y especulativas.

La naturaleza empírica de la arqueología ha obligado a buscar un modelo pluralista donde la dimensión medioambiental tiene un papel fundamental aunque adolece de una falta de articulación a pesar de ser

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

6

uno de los aspectos interdisciplinarios más antiguos en el trabajo de campo.

En este sentido Butzer (1984) considera el concepto de medioambiente como un factor dinámico en el análisis del contexto **arqueológico**. Los ingredientes fundamentales de la arqueología son los artefactos y **su** contexto, desde los restos de alimentos hasta los sedimentos y la trama del paisaje incluyendo disciplinas tales como la arqueobotánica, la zooarqueología y la geoarqueología.

En España la relación entre Arqueología y Ordenación Territorial ha sido ignorada hasta las aportaciones de ALFORJA (1980, V C.O.T.) en el estudio de los Centros Históricos y de MIRANDA (1990, XV C.O.T.) en la aplicación de la teoría de sistemas a la Ordenación Territorial.

HACIA UNA DEFINICION DE RECURSO CULTURAL

Como Recurso Cultural se denomina a un conjunto de elementos que, bien por el peso específico que le otorgan los habitantes del ámbito de estudio, bien por su declarado interés para el resto de la colectividad, merecen un tratamiento y consideración particular. Sin embargo el componente subjetivo de estos hace que en numerosos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

estudios no se considere ni se entienda en toda su magnitud como bien escaso y en ocasiones no renovable.

Podemos distinguir como Recurso Cultural:

-SISTEMAS CULTURALES: Los atributos básicos que los caracterizan son no solo las actividades, artefactos y creencias, sino la información que controla y regula estas tres expresiones de la tradición cultural. Es importante tener en cuenta, "a la hora de afrontar la reconstrucción de un determinado paisaje, que los sistemas culturales están sujetos a oscilaciones de equilibrio en respuesta a las variaciones medioambientales que los contienen.

-PATRIMONIO HISTORICO ESPAÑOL: . Los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, conocidos o no, son todoo aquellos que incorporan una referencia a nuestra cultura.

-SISTEMAS DE COMUNICACION TRADICIONAL: Vias pecuarias. puertos Fluviales, cañabas, etc

APROXIMACION A UN MODELO TEORICO

Paulatinamente en España, se ha ido creando una tendencia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

8

encaminada no solo a salvaguardar la riqueza realmente importante de nuestro Patrimonio Histórico sino a integrarlo en las obras publicas. El impacto que la mayoría de las obras públicas tiene sobre el Patrimonio cultural suele ser importante, por eso planteamos que toda obra de nueva implantación deba ser sometida a evaluación de posibles impactos desde los primeros momentos de la planificación para minimizarlos y establecer las pertinentes medidas correctoras o las actuaciones necesarias para su protección y salvaguardia.

FASE INFORMATIVA PREVIA (Fase I)

Una vez analizado y descrita la naturaleza del proyecto y expuestas las razones que han llevado a considerar la necesidad de la actividad proyectada, así como la justificación del emplazamiento o emplazamientos de las distintas alternativas elegidas, la recogida de información es de vital importancia para calibrar la incidencia sobre el potencial en recursos culturales del área afectada.

Debemos tener en cuenta los efectos de la implantación espacial la afección de actividades extractivas, de inundación o acondicionamiento así como la accesibilidad a zonas de interés, en cualquiera de las fases de realización del proyecto a zonas de elevado potencial en recursos culturales sean estos conocidos o no.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

9

Con el objetivo de recoger y analizar toda la información disponible tanto a nivel municipal, autonómico y nacional sobre la zona de actuación, la primera actividad es realizar prospecciones bibliográficas en archivos, bibliotecas y cartotecas con servicio de documentación histórica para generar un inventario con los puntos y zonas de interés cultural afectados por el proyecto.

La recogida de datos no sólo debe centrarse en los aspectos históricos y arqueológicos sino que debiera abarcar los distintos elementos que conforman el paisaje: Fisiografía, Geología, Edafología, Fauna, Flora, Cultivos y Aprovechamientos, Hidrogeología, etc. de tal forma que la matriz de cálculo generada permita evaluar el potencial cultural y paisajístico existente y elegir la metodología necesaria para el tratamiento de cada zona, diferenciada. Un reconocimiento visual de la zona es importante para reconocer y analizar los elementos que conforman el paisaje actual y realizar una aproximación a su evolución morfologica

TRABAJO DE CAMPO (Fase II)

Esta fase es importante, ya que existen elementos del registro cultural que no están catalogados o descritos y por tanto no hay testimonios documentales de su existencia, especialmente en el caso

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

10

de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos no localizados. Las prospecciones superficiales permiten identificar con un alto grado de certidumbre aquellos puntos o áreas de interés. Existe una amplia variedad de procedimientos para realizar prospecciones de campo. Entre otros destacan:

- a.- Muestreo selectivo de superficie.
- b.- Muestreo completo de materiales visibles.
- c.- Muestreo de cuadrículas sistemáticas.
- d.- Combinación de muestreo sistemático y aleatorio de acuerdo con una cuadrícula local, regional o superpuesta.
- e.- Muestreo alrededor de manifestaciones culturales o de paisajes culturales.

Del nivel del registro de detalles y de la naturaleza del registro cultural estudiado, dependerá el valor del estudio. A la hora de interpretar datos, los problemas de procedimiento son fundamentales. Podemos identificar una serie de criterios útiles como son la abundancia, agrupación, obvedad y accesibilidad.

PREVISION DE IMPACTOS GENERACION DE MEDIDAS CORRECTORAS (Fase III)

El objetivo básico de esta fase es establecer el alcance e

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

! I

intensidad del impacto que la actuación proyectada va a tener sobre el potencial cultural del area, generando un plan de medidas correctoras basado en la realización de sondeos arqueológicos con el apoyo de otras técnicas de análisis como «y la prospección arqueofísica, palinología, paleocarpología y otras que permiten una recogida de información más exhaustiva y por tanto un conocimiento más complejo de las áreas de mayor interés de cuya aportación se derivará una densidad de la trama informativa sobre las áreas de mayor interés, atendiendo a los fines de la actuación, tanto para los profesionales de la gestión patrimonial como para los contratantes del servicio.

MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTORAS

El objetivo de esta fase ha de ser doble, por un lado reconocer las zonas con un alto potencial que precisen de tratamiento ante la posibilidad de proporcionarnos un conjunto de materiales o de información científica importante y por otro establecer los recursos necesarios para acometer actuaciones sobre ellas.

En aquellos puntos o zonas donde la densidad de elementos reconocidos en la fase de prospección sea mayor se realizarán una serie de sondeos arqueológicos que permitan la identificación y salvamento de los potenciales yacimientos existentes en el area de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

12

afección por el proyecto.

La naturaleza de la afección del proyecto podemos difernticiarla en dos grados:

- DIRECTA: cuando el proyecto en cualquiera de fases incide directamente sobre el bien cultural

- TANGENCIAL: Se induce de efectos secundarios.

En el caso de que la afección sea directa y no exista posibilidad de modificar el proyecto, debemos tener en cuenta la naturaleza del recurso afectado para calibrar el alcance de la intervención. Esta puede realizarse en base a tres actuaciones básicas:

- INTEGRACION: Existen determinados elementos que permite su integración en el proyecto con distintos grados de variación del proyecto (canteras romanas de el Medoll en A-7)

REFBICACION: Las características e importancia de determinadas estructuras arquitectónicas hacen necesaria no sólo la protección sino también su salvaguardia (Templos de Abu Simbol)

EXTRACCION: determinados elementos y conjuntos son

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

13

susceptibles de recuperar ya que cualquier intervención sobre ellos provoca su pérdida (necrópolis, yacimientos en Fondo de cabana)

Debemos tener en cuenta una serie de factores a la hora de generar medidas correctoras:

Disponibilidad de recursos económicos y técnicos para tratamiento de los diferentes elementos afectados.

- Análisis diferencial del valor de cada elemento afectado.

- Generación de propuestas de tratamiento concretas.

PROPUESTAS DE USO DE LOS RECURSOS CULTURALES

Una utilización realmente efectiva de un determinado recurso cultural una vez reconocido o descubierto y adecuado para ello, repercute por un lado en la humanización del proyecto y por otro en un incremento de la oferta de elementos recreativos y de ocio en su entorno más próximo.

En los últimos años se han venido desarrollando algunas intervenciones en este sentido sobre todo en el Sur de Francia y en

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

i 4

Italia. En España se ha dado algún caso esporádico pero habitualmente este tipo de actuaciones no se tienen en cuenta en los proyectos de obras públicas.

Una de las propuestas más interesantes que se han ofrecido desde hace algún tiempo, en un intento por preservar a la manera del patrimonio natural, algunas zonas de especial riqueza histórica o monumental es la de crear los llamados " Parques Arqueológicos" y en un intento por hacerlos más viables vinculándolos con los programas de infraestructura y desarrollo.

En Europa, especialmente en Italia y Francia, funcionan algunos de ellos e incluso se está incrementando su número junto a otras actuaciones como los denominados "Arqueodromos" lugares donde los visitantes puedan recrearse y admirar los testimonios del pasado mediante la reconstrucción a tamaño natural de las diferentes culturas que se desarrollaron en un área.

Otro de los valores del recurso cultural, independiente de su valor intrínseco como presencia física y tomado como elemento aislado de su contexto, es la gran cantidad de información que podemos obtener de él para reconstruir el paisaje físico y cultural en el que tuvo su génesis. La cada día más amplia aplicación de técnicas de apoyo nos

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

permiten definir las condiciones ambientales por la que ha atravesado un determinado territorio y la evolución del mismo.

Toda esta información puede resultar determinante a la hora de desarrollar acciones concretas tendentes a la reconstrucción, recuperación o estabilización de un determinado paisaje, ofreciendo además la posibilidad de escoger el tipo general o bien los elementos más adecuados para fines concretos como son la elaboración de pantallas vegetales visuales, la estabilización de taludes con especies autóctonas, etc.

En definitiva la información científica generada en la fase informativa nos permite identificar la potencialidad del recurso cultural que se define con más exactitud durante el trabajo de campo y podemos elaborar una propuesta de uso y explotación con la generación de una batería de medidas correctoras encaminadas a favorecer el uso y disfrute del bien por parte de la sociedad.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ELIOGRAFIA

ALFORJA SAGONE, F. J. :

"Bases teóricas para un estudio de la problemática de los Centros Históricos", Monografía V C.O.T, 1980

- BUTZER, K.W.:

"Archaeology as human ecology". Cambridge University press. Cambridge 1984

- BUTZER, K.W.:

Context in archaeology: an Alternative Prospective" .Journetl of Field Archaeology n2 7. 1980

- MIRANDA, J.M.:

"Apuntes sobre sistemas culturales y su estudio" Monografía XV C.O.T. Madrid 1990

-MIRANDA, J.M. et all:

Bases para el estudio de las rolaciones entre el medio físico y los asentamientos humanos". Arqueología Espacial, 7. Teruel 1986

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HERRI-ARDURALARITZAREN
ELISKAL ERAKUNDEA

INSTITUTO VASCO DE
ADMINISTRACION PUBLICA

Titule; ° INFOLUR: UNA APORTACION A LA INFORMACION TERRITORIAL °

Af 5c "rtétirs i x Aportaciones Teóricas y Metodológicas a
la Ordenación del Territorio.

- JOSEBA BOLINAGA ALCELAV
- LUCIA CABEZON LOPEZ
- GUSTAVO SABANA CUESTA
- ELISA GOMEZ PEREZ
- MARIA LANZA 60IKOETXEA
- PILAR PAINO ORTUZAR
- LAURA BELEN VARELA FEBRERO

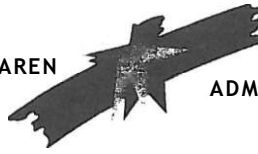
~~Adriano M. 88-1.8 y a.8 • 01000 WITONIA CAOTDg~~
Alameda Recalde, 18 • 1.º • 48009 BILBAO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

1929

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HERRI-ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA



INSTITUTO VASCO DE
ADMINISTRACION PUBLICA

Título: " IKFOLUR: UNA APORTACION A LA INFORMACION TERRITORIAL "

Ares "eaét:zs 6 : Aportaciones Teóricas y Metodológicas a
la Ordenación del Territorio.

- JOSEBA BOLINASA ALCELAY
- LUCIA CABEZON LOPEZ
- GUSTAVO GABANA CUESTA
- ELISA GOMEZ PEREZ
- MARIA LANZA 6QIKOETXEA
- PILAR PAINO ORTUZAR
- LAURA BELEN VARELA FEBRERO

Adriano VI. 27 - 1.º y 2.º • ULLUIjVI TOHIA-CAI LLI
Alameda Recalde 18 - 1.º • 48009 BILBAO

SECOND INTERNATIONAL CONGRES OF REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HERRI-ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA



INSTITUTO VASCO DE
ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

Es i'jy pg-s i;5 correcta Wanj-fii3p;i •-
'5--:'tsfisl v o: szon?- 6g :i ---.sc; 6- prscisa que pe-riis
escarlscs- unes z-ite-ios zia-os. c*?»£«\$ de ser asumidos P~r la
Az-ir;st-a:i - ,,,- «j éfp^sss-ial v los agentes económicos v
SCZic1?? 5" 5'5i. Eltrg aicrf i r,4α;T.5Ci , ias estiiC". OS
rsii::s:o= por ;o# rla>i'io=io-5s' ia Afrjn, =rs\,, - v jos
r•:~*=?r:-:Iss er cerfsi • sí cc-nstitfy«-• -s- Is tu5-la doouc5ri;i
or:::-í-:5 si rópooir;e-bz ófl t«¹-it3"io. Acometer D^o.-ertcs
f= p:jf-:í: sr ... aizui a-s ce ios ^rg-áes raspes que ara;liar, el
eso*:: c s- que »j-.j»js: el firba«! sao, Is Oriersclír. Territc-isí y ei
--i"; s•; •?r--- ... •:-p,:: 5rc-nt*". ds7. n-o-•-5-: «tsoírrs1-s-t*-az;:::5
-es / : 6z ces p c i rs - "bar, i st m, lrszioarbie t8listas, investigadores,
?"" : í: cio-s: pol: rssi- = í it Cci P" ss, emsresis v p13r. i fi r
t" ge-e-a1,

l"- •s*^ ". é':::,ó, la Ese ' : 5sca p5 Eau::zz
"s'-fit = lss l'-bBpí'. ófpe»£:s-tte os: Instítete "'-asco es
H'i •. i-••••'~ izii?, ra z-:r-:;i: IK-~iür . p:=? os P?Lrs
lcll'-s-í. =; ce y O'c's" acio: Territc-ial os; 's;s'-asoo j: '•,

I. INFOLUR

INFOLUR tac.: lita :iíS£l£ÍSS-át£ysS2tS1fE tfsoa'os v
sstüdi s "eaii33:os so»"e 'Jbanisko, C*dsrja::ir- oel Tsrritrio
v-sc: p írt'srbs E. énhítr ts-'iíor;?! áfe^ca a U Co-u-iriac Avíir-or
bel .ci. s Vescc (A'-aba, tipsijloa v Bifiáis)» Los ccol'.sentoa Pus se
r.e*srsno:gn -is gase ds Ds'bos son de jfevgrsss tipos , »onpca«' 6e-
artic' los de revista, tesis doctorales, trabajos científicos sir

fli En ia. sl ftboraoi-r. bs IM'GLüF; t s r partieipseo OQ®o equipo baso
ade»<s de lu5 racactor?- d= esta o 'jr: oa06e- las 5iqwier.oss
p5' so-as; Fernsroo Galarrstí Rui:, ' úa-iel Martínez Viñado, Juan
terna-ap Ssutc Hernandei, Ando--: Rodríguez Sa-oia, Carnen EeL-ols
Lazado y Peiú Urkici Eiorrieta<

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HERRI-ARDURALARITZAPEN
EUSKAL ERAKUNDEA

ffjjpm

INSTITUTO VASCO DE
ADMINISTRACION PUBLICA

publicar es decir adquisiciones estudios "realizados por empresas
consultoras, investigadores en general y : propia Administración
) y documentos administrativos de planificación territorial y urbana,
"ID" se los; i? ar jccursivos ceses =1 sic 1939 hasta; te
actual: c3d, aunq. a el vrlupen nés :pp-ct s~ te del que actualmente se
dispone es de referencias de documentos realizados en los últimos
veinte años. El volumen anual de docm-s-'tcs es de 3,000=-, cor ..r
c-ec: -, .etc a- al de ap'c i-aear-'te' i. "00 reig'snrias,

ti s ópete ir-o-'iiticc es == ei orde-ade- D'S"
del Gobierno Vasco. El siete.-: de recuperación de is
:r-rjm:i:dr =,; real'ra s tra és del o'ogrs«? MISTF:al V. c, , Ss rar
; eo.'e:tu tre • si=c?ras ce corsait? sefir. el greco del conocefèienio
:r-r' -it; -q, i. cs usuarios puede." conectarse a la osse bien s través
es »sc "elP'ér:ca Conrutadr . cisoc'! enee de Orcenado' Persesi ••
w' • c :e y L-5 li' ss te: e >- cs c cisocri»ntíe de u- te' "a{r'
; = !?cd= ~ see' -- v • .-? "irse teleferica. "areié' ss ousdi
••Cr'.ear la :uuu- ; tr? es de u-,a • ins?, ".jnee a pl-nlo

•i? '5':-:: r::a de -e:l;rse ir de jv'SëuF -a siec o;ri::c-
'c I? 'sr.s:-: ' :s:: es Est-jC:es Te' "iter. sls- •• l'ba'es e.=
escetls:-: ð les ei'eiceles aspsete; que i ••-eg-en -s Bsss de úseer.

TN^L.v- {.»rilite datos sees ðss cs'acterist:c-s
tie-liogrsíiess y de conts-ico ce les dccuse-toe < Autor, titule.

Rater: as. 'e-ere-ciss geco"á*ic?s, resumen, ere sdecé ds
c'-cccceices • el luear dores puede" se- cons-ltsce; directamente,

1; c; sei. *izs.r.i* i" de los documentos y de car? a facilitar
su recuperación i'---.séties ee han introducido en INFOLÜR si *
TE5AUFiG 13D" EE L'ÍBAK! Sr0 y el " TESAURO GEQ5RAFÍCC-ADh! İNİSTRATfÖD
EVETİ. ' » Este ðltino el sbo'ädç por ð. Escuela Vasca de Estudios
Te-r-i-ò:- s', e? y d'oaros, reeoge cen estructura alfabética
jerárquica. las denoairaciones oficié]es de las entidades
adhinist"arivas cue cosporen la Comunidad Autónoma del País Vasco .
toiT'S-ec coro unidad basica los jnunicioios. Permite localizer todos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HERRI-ARDURALARITZAREN J.T. g. g. y i P ^ INSTITUTO VASCO DE
EUSKAL ERAKUNDEA ü W ADMINISTRACION PUBLICA

: ZS szz-joí es que sztre ura cosarca, pr¿VÍ-,zis. y /o territorio
hí sté'-i ro se han eiaboracc.

git? pje¿8 ruiplir sv cí jetivo de proporcionar
tea? la :nío-láciSn pprtirente sobre la Ordenación del Territorio de
la Cor-fió?; Auíitcrf del País Vasco, se lleva a cabo un trsbafo
ccti de aii re: tac: ér ce la Base mediante la bisquecj;
"eral zn, seise:: é~ y trstajrisnt.r de nuevos docuae'te?,

K- cc-cl'.s; cr» fl :'cc-esc en rste-ia de ?ianr:caci£:
'f'r:;:*;ai svi;s una presta al día c= las tscnicaa seb-e
Ir-'oreaci ér- Ts-riirrial, Ccr este *¿r ha sido creada la tase de
da'cs • ¿N-•L R, <¿.e es ".a i " _:"far:s fce-tí ds
In^orsaci sob<-= el U-oani sr.c y ia Oréense:dsl Territorio os Ir
ícf.únia: {-'.tinosa, i?i "ais vasc:.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

1934

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

METODOLOGIA PARA ESTABLECER UNA ORDENACION DE USOS EN EMBALSES

N. González Sánchez, E. Martnez-Aedo Ollero, C. Pollo Mateos y J.C. Velasco Marcos

Informes y Proyectos, S.A. (INVPSA). Madrid

La presente comunicación establece una metodología para conseguir una propuesta y ordenación de usos en embalses y en su entorno inmediato, de forma que se produzca una utilización y aprovechamiento Integrales de los recursos que ofrecen, y se satisfagan las necesidades y demandas de la población en cuanto a usos recreativos y deportivos ligados al agua.

La ordenación de los usos se realiza en base a los resultados obtenidos de un triple análisis :

Análisis de las características de la presa y embalse

Las características técnicas, régimen de explotación y usos a que está destinado el embalse son puntos básicos en torno a los que gira la futura ordenación.

No debe olvidarse que los usos para los que está diseñado un embalse deben ser prioritarios y mantenidos sin mengua ni perjuicio de los mismos.

Análisis de las características del medio

La caracterización del entorno se realizará en su doble vertiente : natural y social. En ambos casos se recopilará la información bibliográfica existente, la cual será contrastada y actualizada "in situ" mediante observación directa.

En el análisis del medio social los aspectos estudiados para los municipios implicados serán :

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Población y evolución
Características socioeconómicas
Equipamientos sociales
Infraestructuras básicas
Accesibilidad
Normativas urbanísticas
Patrimonio histórico-artístico
Valores culturales, folklore
Beneficios y perjuicios sociales del embalse
Proyectos previstos
Catastro

Con respecto al medio físico, éste es la base que sustenta las distintas actividades humanas y su estudio es imprescindible para conocer la capacidad de acogida y diseñar una correcta zonificación de los usos propuestos, que eviten, "a priori", posibles alteraciones medio ambientales.

En este sentido se analizarán las siguientes variables temáticas :

Clima
Geología y geomorfología
Edafología
Hidrología e hidrogeología
Calidad del agua
Vegetación
Fauna
Paisaje y espacios naturales

De la conjunción de ambos estudios, social y natural se obtiene un diagnóstico de la situación preoperacional, lo que permite la valoración de la capacidad de acogida para los diferentes usos, y la adecuación del medio para unos y otros.

Análisis oferta-demanda

Es necesario realizar un profundo análisis de la oferta y demanda de los

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

usos o actividades que tienen o podrían tener cabida en la zona, de forma que teniendo en cuenta las necesidades de la población y las carencias encontradas, se puedan establecer aquellos usos que satisfagan la demanda existente.

Esta primera aproximación aportará la información necesaria para definir usos y actividades en consonancia con las necesidades detectadas.

El análisis de la demanda se realizará mediante encuestas dirigidas a distintos agentes sociales :

- Visitantes a los embalses
- Población de núcleos urbanos del ámbito de estudio
- Organismos e instituciones que puedan verse implicados

Asimismo, deberá realizarse un exhaustivo trabajo de campo en el que se procederá a determinar el tipo de actividades que se desarrollan en la zona, las carencias existentes para la práctica de las mismas y las infraestructuras disponibles.

Una información primordial que debe recabarse es :

- Procedencia de los visitantes del embalse
- Tipo de actividades que desarrollan
- Fechas de afluencia
- Tiempo de permanencia
- Actividades que les gustaría desarrollar en el futuro
- Infraestructuras necesarias

Propuesta y ordenación de usos

En función de los resultados obtenidos en el diagnóstico del medio y en el análisis de la oferta y demanda social se procede a la asignación de usos y actividades, definiéndose el alcance y las zonas más idóneas.

En este sentido se tienen presentes los siguientes aspectos :

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Capacidad de acogida del embalse
Compatibilidad con los usos prioritarios
Compatibilidad entre los usos propuestos
Repercusiones socioeconómicas
Efectos ambientales previstos
Medidas correctoras y complementarias

Los usos y actividades más comunes que pueden desarrollarse en torno a un embalse son :

Actividades náuticas
Baño
Pesca deportiva
Abastecimiento de agua potable
Aprovechamiento hidroeléctrico
Riego
Carga de hidroaviones
Acuicultura
Acampada
Aparcamiento
Merendero
Mirador
Senderismo y excursionismo
Reservas naturales
Caza
Actividades agropecuarias
Urbanizaciones

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CONCLUSIONES

La metodología utilizada en la propuesta y ordenación de usos en embalses se compone de un triple análisis : 1) Características de la presa y embalse, 2) Medio físico y social, y 3) Oferta y demanda social de usos.

Posteriormente, considerando la capacidad de acogida del medio, las compatibilidades entre los usos, y las repercusiones económicas y ambientales se procede a la asignación de usos para cada una de las zonas.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

CEDEX (1988) "Curso sobre restauración de riberas modificadas por actividades de la Obra Pública". Gabinete de Información y Documentación. MOPU. Madrid.

CEOTMA (1982) "Gula para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y Metodología". MOPU. Madrid.

GRAU FERNANDEZ, S. (1988) "Legislación Ambiental". Serie Compilaciones. Boletín Oficial del Estado. Madrid.

MORLA JUARESTI, C. (1988) "La vegetación de riberas". En : Curso sobre restauración de riberas modificadas por actividades de la Obra Pública.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

METODOLOGIA PARA UNA CARTOGRAFIA BASICA AMBIENTAL EN ZONAS NO URBANAS

AREA TEMATICA:

1. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Autores:

Marquínez, J.; García-Manteca, P.; Felicísimo, A.M.

Indice:

1. Introducción.
2. Información básica incorporada.
3. Sistema informático utilizado.
4. Estado actual de los trabajos.
5. Bibliografía.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

METODOLOGIA PARA UNA CARTOGRAFIA BASICA AMBIENTAL EN ZONAS NO URBANAS

AREA TEMATICA:

1. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Autores:

Marquinez, J.; García-Manteca, P.; Felicísimo, A.M.

Resumen:

El programa de cartografía ambiental por hojas 1:25.000, patrocinado por el ICONA y desarrollado por el INDUROT en la cordillera Cantábrica, constituye un propuesta metodológica basada en la elaboración y gestión conjunta de mapas temáticos, modelos digitales del terreno e imágenes de satélite. La información es almacenada y tratada en dos sistemas de información geográfica (Arc/Info y Erdas) para generar nueva información derivada y poder realizar una manipulación y actualización eficaces de los datos, proporcionando una base adecuada para la elaboración de planes de ordenación y gestión de recursos y espacios naturales.

Abstract:

Non-urban environmental mapping methodology.

An environmental mapping program (scale 1:25,000) in the Cantabrian Mountains is developed by the INDUROT and economically supported by ICONA. This program is a metodological model for the efficient analysis of thematic maps, digital terrain models and satellite images. All data are incorporated to Geographic Information Systems (Arc/Info and Erdas) to obtain other new derived information and a good data management method. This system provide an appropriate base to regional planning and environmental management

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1. Introducción.

El desarrollo y la difusión de los sistemas de cartografía asistida por ordenador han revolucionado las técnicas de almacenamiento y gestión de la información cartográfica y de los datos alfanuméricos asociados. La actual capacidad de estos sistemas y su accesible manejo han impulsado en todos los países desarrollados un considerable esfuerzo por crear bancos de datos con soporte geográfico, con el objetivo de responder a las crecientes demandas de información actualizada, cada vez más útil en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Si bien esta tendencia se ha sentido en todos los ámbitos en los que se trabaja con información territorial georreferenciada, es quizás en el medio ambiente y en la gestión de los recursos naturales donde este tipo de sistemas se ha impuesto con mayor claridad.

A partir del año 1989, y como continuación de otras experiencias previas (Marquínez, 1988), el INDUROT inició un proyecto para la creación de una base de datos ambiental de la cordillera Cantábrica, con objetivos orientados hacia la planificación y el apoyo a la gestión de los recursos naturales en esta región. El trabajo fué impulsado y patrocinado por el ICONA en el sector de la cordillera correspondiente al área de distribución del oso pardo, con el fin de elaborar la información territorial de utilidad para la investigación y para la conservación de esta especie.

Durante los últimos años se ha ido depurando y perfeccionando la metodología empleada a través de:

- la selección y obtención de la información básica a considerar.
- el diseño de los métodos de elaboración de dicha información.
- la selección y puesta a punto del sistema informático para el almacenamiento y gestión de los datos.

2. Información básica incorporada.

La selección de la información a almacenar en el sistema se ha realizado siguiendo los criterios siguientes:

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- adecuación a los objetivos generales que se persiguen en el trabajo.
- eliminación de redundancias e incorporación de datos innecesarios.
- planteamiento modular que permite la incorporación futura de cualquier información complementaria.

De acuerdo con estos criterios se incorporan a la base la siguiente información:

- 1. Topografía:** se incorporan las curvas de nivel a intervalos de **50 m**, extraídas a partir de una base topográfica a escala 1:10.000 (elaborada por el IRYDA) mediante digitalización manual y con el apoyo de cotas y curvas complementarias donde se hace necesario.
- 2. Infraestructuras de comunicación:** carreteras, pistas y caminos, extraídos de la misma base y actualizados a partir de fotogramas aéreos y trabajo de campo.
- 3. Otras infraestructuras industriales** (especialmente mineras) y **núcleos de población**, extraídos de la misma base y actualizados a partir de fotogramas aéreos y trabajo de campo.
- 4. Mapa geológico del substrato**, digitalizado a partir de la serie **1:50.000** del Mapa Geológico Nacional (elaborado por el ITGE).
- 5. Mapa de recubrimientos cuaternarios**, elaborado a partir de trabajo de campo y fotogramas aéreos, de acuerdo con la metodología puesta a punto por Marquínez y Suárez (1987).
- 6. Mapa geomorfológico**, con indicación de procesos erosivos en la superficie y cauces fluviales, elaborado mediante fotointerpretación y trabajo de campo.
- 7. Mapa de roquedos**, de interés por el papel que desempeñan como potenciales áreas de refugio para el oso pardo.
- 8. Mapa de vegetación actual**, elaborado según los criterios expresados por Fernández Prieto y otros (1988) y realizado mediante trabajo de campo y fotointerpretación.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Esta información, inicialmente independiente, se estructura de acuerdo con la división establecida por el Instituto Geográfico Nacional para el Mapa Topográfico Nacional a escala 1:25.000.

El modelo digital de elevaciones construido a partir de la cartografía digitalizada permite generar una información de segundo nivel de modo automático que, en este momento está compuesta por los mapas de **pendientes, orientaciones y radiación solar** incidente para diversas épocas del año.

Estos nuevos datos se incorporan como capas de información en el sistema, al igual que cualquier otra generada en un tercer nivel como consecuencia de análisis posteriores.

A esta información temática se ha incorporado recientemente la información radiométrica procedente de las imágenes *Landsat* (sensor *Thematic Mapper*). Esta información es rectificadas geométricamente para su superposición a los mapas anteriormente mencionados, lo que permite el manejo conjunto de ambos tipos de datos.

3. Sistema informático utilizado.

Se ha optado por el uso de sistemas de información geográfica (SIG) comerciales para los procesos de almacenamiento y gestión, tanto de los datos cartográficos como de la correspondiente información alfanumérica asociada.

La necesidad de integrar información vectorial y matricial conjuntamente ha llevado a seleccionar dos sistemas de información geográfica adaptados a estos formatos. Entre los SIG comerciales de mayor implantación en el ámbito de planeamiento y gestión de recursos naturales se ha seleccionado *Arc/Info* para la información temática vectorial, y *Erdas* para el tratamiento de las imágenes y algunos modelos digitales del terreno. Existen, asimismo, algunos programas de desarrollo propio, orientados a análisis específicos, que han sido incluidos en *Erdas* aprovechando sus posibilidades de programación. Ambos SIG son compatibles, permitiendo el manejo simultáneo de información vectorial y matricial.

Este conjunto de programas es actualmente funcional en un sistema de estaciones de trabajo y ordenadores personales interconectados por una red Ethernet que permite un funcionamiento multitarea y multiusuario. Los periféricos actualmente

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

disponibles se utilizan para la incorporación de datos (tableros digitalizadores) y para la impresión de información alfanumérica y gráfica (impresoras y trazadores de líneas).

4. Estado actual de los trabajos.

En la actualidad se encuentra finalizada la fase de diseño y puesta a punto de la metodología de trabajo. Se ha cubierto la información referente a cuatro hojas a escala 1:25.000: 76-1 (Carballo), 76-HI (Genestoso), 100-11 (Degaña) y 101-1 (Cerrredo). De modo inmediato se abordará la incorporación de los datos referentes a otras cuatro hojas y se ha establecido una previsión para la progresiva ampliación de la zona hasta cubrir un importante sector de la cordillera Cantábrica.

Como consecuencia, puede afirmarse que el sistema es ya completamente operativo en el ámbito cubierto, en el que se dispone de un soporte de información eficaz para el desarrollo de trabajos de investigación sobre el medio natural, análisis territorial y planeamiento.

Bibliografía.

Marquínez, J.; Suárez, A. (1987): "Estudio geológico del Concejo de Somiedo (Asturias) orientado al análisis territorial". *Actas de la [II Reunión Nacional de Geología Ambiental y Ordenación del Territorio]*. Valencia.

Marquínez, J. (1988): "Estudio ambiental del Concejo de Somiedo (Asturias)". *Actas del I Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Valencia.

Fernández Prieto, J. A.; Mayor López, M.; Fernández Casado, M. A.; Fernández Ordóñez, M.C.; Fernández Carbajal, M.C.; Gutiérrez Villanas, M.L.; Homet García-Cemuda, J.M.; Nava Fernández, H.S.; Vera de la Puente, M.L.; Aedo Pérez, C.; García Manteca, P. (1988): *Bases y criterios para una futura cartografía de la vegetación asturiana*, 237 pág. Universidad de Oviedo (inédito).

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MODELOS HEURISTICOS EN EDUCACION MEDIOAMBIENTAL Y URBANA

AREA 6. APORTACIONES TEORICAS V METODOLOGICAS A LA O.T.

José Luis Miralles i Sarcia

- INDICE:
1. Introducción.
 2. URSAJOC un juego de compresión territorial para la
za básica.
 3. Fases del juego.
 - A. Conclusiones.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MODELOS HEURISTICOS EN EDUCACION MEDIOAMBIENTAL Y URBANA

Jasé Luis Miralles i García

ReHumen

A partir de la década de los años setenta fundamentalmente se desarrollaron una serie de modelos heurísticos de simulación aplicados al urbanismo. Rápidamente se comprobó la adecuación de este tipo de simulación para el aprendizaje de los procesos socioeconómicos, donde existen complejas interrelaciones de decisión de los diferentes agentes sociales, junto con sus repercusiones territoriales. En la década siguiente, los juegos de simulación se expanden en su aplicación en la educación básica. El juego "urbajee" que se describe en la comunicación es una adaptación a la Educación General Básica de los juegos de simulación para la comprensión de los procesos territoriales. Permite a los jugadores que representan el papel de los distintos agentes sociales conocer mediante el juego la compleja realidad socioeconómica y sus repercusiones territoriales.

Abstract

From the sixties a serie of simulation models lar.sed upon reality were used on town and country planning. The adecuation of this type of simulation far the leming of the scia-ecanamical proccesses, where there are complex interrelations between the decissions of the different social agents, was quickly proved. On the following decade, this type of simulation games, extend too primary education. The game named "URBAJOC", described in the communication is an adaption of the simulation models for the comprehension of territorial proccesses for the students of EGB. This game enables the players that play the role of the different social agents, to know, through the development of the game, the complex socio-economical reality and its territorial repercussions.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MODELOS HEURISTICOS EN EDUCACION MEDIOAMBIENTAL Y URBANA

José Luis Miralles i Garcia

1. Introducción

Durante los cursos académicos 1933-89, 1889-90 y el actual de 1990-91 se ha estado desarrollando en el seno del Servei de Formació Permanent de la Universitat de Valencia un seminario con el objetivo de diseñar un juego de simulación urbana y territorial que permita el conocimiento y aprehensión del comportamiento de los distintos agentes sociales con un ámbito de influencia a nivel municipal a alumnos de los últimos cursos de la Educación General Básica.

De esta manera se puede conseguir un aprendizaje de complejos entramados socioeconómicos e históricos mediante un juego en el que el niño se convierte en actor representando un papel correspondiente a alguno de los distintos agentes sociales de la realidad.

Desde hace unos veinte años hasta la actualidad existe ya una cierta experiencia en el diseño y aplicación de juegos de simulación para el aprendizaje de diversos fenómenos con carácter socioeconómico y especial importancia de los procesos de toma de decisión. Asimismo se han extendido los juegos de simulación al software informático existiendo también en este campo juegos de simulación urbana (como ejemplo podemos citar SIM CITY de la casa ERBE para PCs compatibles). La bibliografía que se adjunta puede servir de referencia para el lector interesado.

Recogiendo la experiencia existente y con el trabajo en equipo de un conjunto de profesionales del campo del urbanismo y de la enseñanza básica, se ha puesto a punto el juego que a continuación se presenta. Este juego actualmente está en fase de su redacción definitiva y previsiblemente se aplique a nivel experimental en el próximo curso.

2. URBAJOC, un juego de coacción territorial para la enseñanza básica.

URBAJOC puede considerarse como una evolución-adaptación del SIMUR que es también un modelo de SIMulación URbana diseñado por José María Jreña.

URSAJOC se desarrolla en forma de juego de manera que cada jugador representa un agente social. Existe un Director del juego que es el encargado de dirigirlo, valorar para que se apliquen las normas correctamente, orientarlo hacia unas situaciones históricas concretas o introducir variantes que puedan enriquecerlo en función de la dinámica que se esté produciendo. Únicamente el Director necesariamente ha de conocer las normas del juego, mientras que los jugadores no necesitan conocer las correspondientes al papel que representan. Esta situación hace que sea posible que un juego relativamente complejo pueda ser desarrollado por niños. Obviamente, el maestro ejercerá la función del Director del juego y será por tanto el encargado primero de explicar las normas y asignarlas así como de orientar la propia dinámica del juego en función de su propio desarrollo.

Los papeles introducidos son: agricultores, población asalariada, industriales o propietarios de medios de producción, comerciantes, banca y administración local.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

y supramunicipal. Estos agentes desarrollan una serie de actividades que suponen un uso sobre el territorio: la agricultura, la residencia, la industria, el comercio o sector servicios, los servicios públicos representados por escuelas y zonas verdes y las infraestructuras públicas representadas por carreteras y calles.

El juego es fundamentalmente un juego de relación y de negociación. Todos los jugadores tienen unos ingresos y unos pagos según sus propias actividades. Así, la población tendrá un empleo de que obtiene un salario con el que pagar sus distintos gastos: alimentación, bienes de consumo, vivienda y transporte. Todos los elementos de intercambio están representados por objetos físicos. El dinero por papel moneda simulado, la alimentación por garbanzos o alubias, los bienes de consumo por telas que representan vestidos, las viviendas por maquetas de edificios que se localizan sobre el tablero de juego, etc. Los jugadores tienen que ponerse de acuerdo entre ellos para conseguir los ingresos con que hacer frente a los pagos que debe realizar. Así por ejemplo, la población deberá buscar a los jugadores que hacen de industria, comercio o agricultores para conseguir trabajo y a su vez, estos últimos necesitan de empleo para sus propias actividades. Análogamente ocurre con todas las activida-

El juego se desarrolla sobre un tablero que simboliza un territorio con sus características físicas. Este territorio puede ser un caso real. Más concreto en el desarrollo de un caso práctico elegido para depurar el diseño se utilizó un plano de la zona del municipio de Moneada, próximo a Valencia, a una escala 1:2.500 que demostró ser una escala adecuada para poder utilizar representaciones de edificios de los distintos usos (viviendas, comercios, industrias, servicios de un tamaño práctico (5 por 5 en metros de base), lo que permite incluso que el propio jugador realice como anualidad propia edificación.

En cuanto al tiempo a emplear, el juego está pensado para ser desarrollado como actividad complementaria a lo largo del curso de manera que se juegue una tarde cada semana o cada dos semanas.

3. Fases del juego.

El juego se desarrolla simulando cinco fases históricas en el desarrollo de las ciudades y su problemática.

En la primera fase se simula una situación fundamentalmente agrícola en la que no existen industrias y la mayoría de los jugadores son agricultores. Esta fase permite una introducción sencilla al juego de manera que al niño pueda acoplarse a la dinámica del mismo lo más rápidamente posible a la vez que se simula la situación previa a la expansión urbana de los siglos XIX y XX.

En esta primera fase sólo existen agricultores y comerciantes. La población debe comprar los bienes de consumo en el comercio y obtiene sus rentas fundamentalmente del cultivo de sus parcelas. En esta primera fase se introduce a los jugadores en su papel y en los ingresos y pagos que debe efectuar en el juego.

En una segunda fase se introduce la industria, lo que implica la existencia del asalariado y unas nuevas relaciones sociales entre los jugadores que representan históricamente la fase de la Revolución Industrial. Se distinguen dos tipos de trabajo asalariado, obreros y titulados, que pueden corresponderse grosso modo con

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

el trabajo no cualificado y cualificado. Inicialmente todos los trabajadores son obreros o no cualificados, pero pueden pasar a ser trabajadores cualificados o titulados si se aseguran unos servicios públicos de formación profesional representados por el conjunto de escuelas y zonas verdes. La ejecución de las escuelas en el juego implica el cobro de impuestos por parte de la Administración así como su facultad de expropiar introduciéndose así el papel del Estado en su vertiente educativa y las distintas formas posibles de obtención de los impuestos (sobre ingresos o directos, sobre ventas o indirectos, ...)

inicialmente y para facilitar el aprendizaje de las reglas del juego, todos los precios y salarios están fijados de manera que sean posibles unas relaciones económicas equilibradas. En la tercera fase se liberalizan los precios de los salarios que deben fijarse de común acuerdo entre los jugadores que representan la oferta y la demanda de trabajo: población por un lado e industriales y comerciantes por otro. Así mismo se liberaliza el precio de los productos. No obstante, existe siempre la posibilidad de la importación de productos de fuera del municipio a un precio fijado por el Director de juego que puede simular distintas situaciones de quiebra o despegue de empresas alterando estos precios.

En la cuarta fase se introduce el juego democrático. Hasta este momento, el Director del juego había sido el alcalde del municipio. A partir de esta fase, el alcalde será elegido entre los propios jugadores en base a unas propuestas a realizar. En la votación, cada jugador es un voto. También en esta fase se introduce los procesos de planificación u ordenación del territorio. La elección del alcalde puede ir acompañada de una propuesta de ordenación de usos y tipologías en el municipio como normativa de obligado cumplimiento. De esta manera, el jugador puede advertir los distintos intereses en juego y la problemática de la planificación.

Por último, en la quinta fase se introduce la problemática medioambiental de manera que la contaminación se traduzca en un coste social sobre la población.

4. Conclusiones.

El modelo heurístico URBAJOC se ha desarrollado tal y como ya se ha comentado durante los cursos académicos 1938-39 y 1939-90 estando actualmente en fase de redacción definitiva. Durante estos cursos se ha puesto a punto mediante su aplicación práctica entre el equipo analizando en sus detalles la mejor adaptación a adolescentes de 12 a 14 años de los últimos cursos de Educación General Básica dando un resultado que se considera adecuado para su aplicación en estas edades así como instructivo para la comprensión de los procesos de ocupación del espacio, de los procesos históricos de desarrollo urbano y del entramado de intereses y relaciones sociales en la línea actual de aprendizaje en base a la simulación. El modelo permite introducir la problemática territorial medioambiental y los intereses existentes en los procesos de toma de decisión a una edad que es difícilmente comprensible por otros métodos. En este sentido, al modelo tiene una importante utilidad en el marco de la educación medioambiental.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 7.

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL.

RELATOR: VICENT LLORENS FABREGAT.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ponencia al
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION
DEL TERRITORIO
Valencia, junio de 1991

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL
Damián Quero Castanys

I N D I C E

- Los fundamentos de una nueva práctica territorial y metropolitana.
- La ruptura del *todo* y la traslación de enfoques topológicos al territorio.
- La impregnación espacial de la reactivación económica.
- Los fundamentos de una nueva cultura gerencial.
- La experiencia del enfoque estratégico en la ordenación del territorio.
- Algunas consideraciones instrumentales sobre los planes territoriales.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El objetivo de esta Ponencia ha de mantenerse necesariamente impreciso, al menos hasta el desarrollo del debate que pretende organizar en el Congreso: ni contamos entre nosotros con una aceptación suficientemente compartida sobre el enfoque que hoy conviene dar a la intervención en el territorio, ni disponemos de un elenco de experiencias amplio del que extraer conclusiones. No parece oportuno por tanto adelantar los exámenes ni precipitar las valoraciones singulares. El ya excesivamente largo periodo de recuperación de la práctica territorial que comenzó a mitad de la década pasada, sigue mostrando la inquietante fecundidad propia de los momentos constituyentes, de los primeros impulsos: mezcla de hallazgos lúcidos y práctica errática.

Así es que seguimos reconstruyendo la teoría de la acción sobre el territorio mediante un pensamiento en fase constituyente, que aspira a reconocer el objeto de su atención ideando nuevas nociones, pero sin renunciar a desarrollar a la vez la capacidad proyectual. Y es que la experiencia precursora, la recreación de la cultura urbanística española en los años ochenta, enseñó cómo es la irrenunciable exigencia del proyecto la condición para hacer converger el pensamiento con las cuestiones de interés para las gentes. En definitiva, ocuparse de los problemas sin respuesta que la urbanística moderna había dejado atrás, aprovechando el apreciable potencial del urbanismo moderno, fue posible porque, como lo diría Habermas, se reunió, quizá de manera informal, el ideal del conocimiento con el espíritu práctico.

El material empírico, por tanto, en que por hoy podemos basar nuestros juicios teóricos y nuestras valoraciones sobre la utilidad de las nuevas experiencias con el territorio, no pertenece a una disciplina ni acabada ni reconstruida del todo; y sin embargo nos interesa porque resultan ser aproximaciones a una nueva heterodoxia que promete ser fértil. Sólo fuera de los arquetipos, tras la ruptura epistemológica del concepto de estructura en todos los ámbitos del pensamiento actual, es posible volver a pensar el territorio y a discutir sobre las decisiones que urge adoptar en él. Así que, para examinar las experiencias que se nos van

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

a presentar en el marco del Congreso, será preciso alcanzar antes algunos acuerdos sobre la noción de *territorio* que hoy nos interesa y sobre la utilidad de los enfoques instrumentales; quizá sea ello más útil que iniciar el examen prematuro de casos o que contribuir a completar su relación.

Los fundamentos de una nueva práctica territorial y metropolitana.

La recreación de la cultura territorial en España se inició en los primeros años ochenta sobre la acertada intuición de que los fundamentos de un nuevo oficio tenían mucho que ver con las cuestiones que había dejado sin respuesta la arquitectura moderna, con los "hilos perdidos" de la *unidad vecinal*, del *plano de trazado geométrico*, de la relación entre *formas* y *usos*; era, en suma, la herencia de la arquitectura moderna recompuesta con las posteriores aportaciones de la geografía morfológica de la investigación morfotipológica. Con esa buena experiencia previa no es de extrañar que el impulso para romper los límites de la pequeña escala, la vuelta a la preocupación por el territorio y el interés por las decisiones de largo plazo, se hayan fraguado aquí por causa de la desazón -no desprovista de estímulo- debida a los problemas que se quedaron sin resolver. Ha sido en su origen una preocupación por las limitaciones de la propia disciplina, que se dejaban apreciar en las deformaciones reiterativas y mezquinas en que pronto se sumieron las nuevas nociones urbanísticas, en las vulgarizaciones que se derivaron del exceso de impregnación municipalista, fresca al principio y seca pronto como manido ideal romántico de antesala. Y por encima de ello, la nunca civilizada inercia de las grandes acciones sectoriales, insufladas como nunca de prepotencia, reponiendo de nuevo el mito del espacio euclídeo triunfante sobre la topología.

Pero fue sobre todo la evidencia de otras limitaciones aun menos tolerables lo que alentó la búsqueda de nuevos enfoques y escalas: limitaciones que coartaban la creatividad y la capacidad instrumental en relación con las oportunidades que,

intuitiva o evidentemente, se reconocían en el territorio. El desconocimiento de las relaciones entre cambio tecnológico y orden territorial; los modos de ocupar el suelo por las actividades económicas innovadoras; la nueva cultura del *declive* y las *reconversiones* del aparato productivo. Cuestiones éstas que, como antes había sucedido con los "hilos perdidos" del funcionalismo, hicieron volver la vista hacia algunas -sólo algunas pocas- de las cuestiones abandonadas tiempo atrás, cuando se canceló (por cierto, justamente) el *regional planning* y su parafernalia aritmética. Pero la incapacidad para describir prepositivamente el nuevo territorio, para formular lo que ahora haya de tenerse como *modelo teórico e instrumental* del territorio en el que hay que intervenir, reclamaba con vehemencia la vuelta a la escala grande ... aunque las cosas ya no volviesen a ser como antes.

La ruptura del *todo* y la traslación de enfoques topológicos al territorio.

La cuestión que así se ha planteado, la vuelta a la noción de estructura, dista naturalmente de poder resolverse con una elemental reposición del viejo instrumento. De un lado no han sido en balde los logros -en términos de orden y cualidades estéticas del espacio urbano- del enfoque morfológico, que son ya irrenunciables.. Y además, no será ya fácil encontrar legitimación científica ni aceptación pública para el viejo concepto de *estructura*: el principio organizador que se le suponía (la "*estructuralidad de la estructura*") no puede ser ya concebido como cadena de determinaciones, porque el significado central, original o trascendental no está nunca absolutamente presente, y porque además aquel principio de orden y centralidad no pretendía solamente orientar, equilibrar y organizar la estructura, sino sobre todo asegurar que el principio organizador de ella limitase el libre juego de la estructura (Derrida, 1972; Cortés, 1984). Cancelado irreversiblemente el determinismo como pensamiento del sistema urbano, cualquier idea de *plan* territorial basada en el principio de relación siempre calculable entre variables, donde se estima posible conocer la evolución

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

del sistema si se conocen todas sus variables, no puede mantenerse por más tiempo. Al contrario, hoy se admite que en estas cuestiones lo que interesa no es conocer la *referencia absoluta* del objeto, ni conocer la naturaleza del objeto al que nos enfrentamos, sino desvelar su *estrategia*, saber "a qué juego juega".

Es la idea de desobediencia del objeto al orden simbólico (Baudrillard). En este modelo de sistema abierto, la pertinencia de cada enunciado no depende del nexo convencional que se supone que lo ha de ligar a un significado; las nociones fundamentales del sistema no son ya las del *signo* y la *estructura*, sino las del acontecimiento y la serie, la regularidad, el azar, la discontinuidad, la dependencia, la transformación (Foucault). En el arte moderno se ha mostrado cómo lo relevante es el *modo* en que la repetición de elementos tiene lugar (J.A. Cortés, 1984), y cómo la repetición coexiste con el cambio.

La ciencia hace hoy teoría de su propia evolución como discontinua, paradójica. El territorio se ha repensado por ello como lo que hay que repetir (pautas, leyes) en la extrema irregularidad y desigualdad de la experiencia del espacio. El objetivo de este nuevo pensamiento no es "ni la simple inversión de los supuestos tradicionales ni la mera adscripción a los mismos, sino un juego mutuo de factores contrapuestos (Cortés, 1984).

La impregnación espacial de la reactivación económica.

La cultura territorial de postcrisis se había iniciado al principio de la década de los ochenta sobre las nociones económicas de *declive* y *reconversiones*. Una concepción muy amplia del "declive" como falta de estabilidad y valor del aparato productivo, que se había hecho evidente, habría necesariamente de reclamar como necesidad para los viejos territorios metropolitanos afrontar la reconversión de sus bases económicas de modo integral -y no sólo sectorial- a partir de sus capacidades para mejorar y transformarse como marco urbano. Así

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

fue cómo la nueva noción de *espacio productivo* trascendió de la clásica y estrecha concepción restringida a las plantas y a los procesos netamente industriales. Seguras de que en adelante el crecimiento económico de ciudades y regiones no se correspondería directamente como antes con su crecimiento demográfico ni con el de su aparato industrial, las grandes metrópolis europeas y norteamericanas acometieron la ingente tarea de cambiar su perfil de actividad y, asociado a ello, transformar su imagen.

Lo que cada una pudiese lograr tendría ahora más que ver con la diferencia, la diversidad, la complejidad e incluso con la antes temida especialización; y a su vez, conseguir tales objetivos dependía de su capacidad para atraer inversiones externas en los nuevos sectores líderes de actividad, normalmente ligados a los servicios. Todo ello ha dado lugar a una exacerbación de la competencia, que se ejerce ahora con dureza no sólo sectorial en el sentido más convencional de captación de mercados, sino también territorial, entre ciudades y entre regiones; unas quedan mejor paradas que otras en una competición feroz, dónde no cabe ya sentarse a esperar que las reactivaciones vengan por sí solas. La acción de los Estados puede y debe sentar las bases necesarias para recrear el "chasis" para regenerar el marco urbano sede del nuevo aparato productivo; pero el éxito de cada empeño no vendrá sin la atracción de inversiones exteriores. Y a la inversa: la necesidad del aparato productivo de usar de modo más difuso el territorio, incluso descentralizando actividades centrales e innovadoras, que es la condición para la reactivación y modernización del tejido productivo, no podrá ser nunca un proceso espontáneamente organizado por la acción de los privados; nunca se producirá en ausencia de iniciativas estatales.

La regeneración física de las ciudades requiere efectivamente la colonización de nuevo espacio, en cuanto que muchas de las nuevas actividades están ligadas a procesos innovadores en el modo de usar el territorio: elasticidad del factor suelo, procesos erráticos de ocupación, flexibilidad y mezcla de usos, descentralización de centralidad, son elementos de la nueva cultura territorial que

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

en gran parte requieren crecimiento físico. Pero esto sólo será viable si el centro metropolitano tiene o adquiere potencia suficiente. De modo que el espacio "exterior" es de entrada poco valioso como soporte de funciones centrales ... a menos que se cambien los términos de su dependencia con el centro, lo que tampoco saben ni pueden lograr por sí mismas las empresas privadas. Así que la organización del territorio reclama ahora otros términos de relación público-privada.

¿Puede cundir legítimamente el alborozo por lo que parece una reposición de la necesidad de la planificación regional, aparentemente basada ahora en una idílica necesidad de coincidencia de las acciones públicas y privadas, por una nueva complacencia en la siempre celebrada situación de "condenados a entenderse"? Sin ser del todo falsa semejante visión, no es ésto exactamente lo que sucede.

Los fundamentos de una nueva cultura gerencial.

Recordemos, sin ánimo de ser exhaustivos y sólo como certificación del cambio de enfoques, algunos episodios bien conocidos y ya suficientemente celebrados.

En el capítulo de extinciones radicales de viejas -aunque no por ello menos queridas por nosotros- aventuras planificadoras, hace tiempo que anotamos:

La disolución del *London Greater Council*, el organismo de planificación supramunicipal del área de Londres.

La disolución del *Tri-State* de Nueva York.

La disolución, sin duda indebida, de la *Corporació Metropolitana* de Barcelona.

COPLACO, organismo metropolitano del área de Madrid, se disolvió y sustituyó por la acción general del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La "*región de París*" y su esquema director de ordenación dió lugar a una diversidad de organismos ejecutores *ad-hoc* bajo formas innovadoras de concertación público-privada para afrontar operaciones: Sociedad París Este, EPAD ..., y por otra parte se produjo un fortísimo crecimiento de las inversiones públicas en infraestructuras de transporte y culturales.

En ese marco, y en el capítulo de innovaciones y actuaciones eficazmente ejecutadas, podemos apuntar limitándonos a un entorno no demasiado distante:

Las formas mixtas de sociedades privadas y entidades públicas, con protagonismo municipal y control público, en Rotterdam, con sus ejemplares éxitos en la regeneración del área portuaria.

La Cardiff Development Corporation actuando en la reestructuración y consolidación de las capacidades de las ciudades que se agrupan en el canal de Bristol.

Las fórmulas basadas en entidades y comisiones mixtas públicas y privadas en Baltimore.

La Corporación LDDC ("London Docklands") y su notable éxito al superar -gustos aparte- el ingente desafío que se impuso de reponer Londres como primera capital de negocios europea.

Las imaginativas formas de incentivación empresarial privada desde el sector público, con la empresa público-privada para la regeneración de la ciudad, "Glasgow Action", y sus éxitos en la incorporación de Glasgow al "club" de ciudades líderes europeas.

La Sociedad Harbour Front en Toronto y sus actuaciones de regeneración urbana.

Lo que ha sucedido es que los atributos de *urbanidad*, que antes se tenían por complementarios a las funciones básicas de la residencia y de la producción, son ahora los requisitos para la reactivación de las ciudades. Las dotaciones y otras

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

capacidades de la ciudad para el desarrollo de la cultura; las nuevas formas del comercio de distribución capaces de mezclarse con las actividades recreativas y culturales; la habilidad para gestionar y controlar estéticamente los resultados de nuevas mezclas de usos en un mismo lugar de la ciudad e incluso en un edificio; los productos inmobiliarios mixtos, elásticos e incluso ambiguos; la capacidad de manejarse con modos erráticos y poco previsibles de ocupar suelo ...; en suma, el desarrollo de los indicadores de prosperidad y la aparición de una cultura urbanística capaz de asumir la condición *líosa* de la ciudad y de operar en el espacio con una *lógica borrosa*, son condiciones necesarias para crear en las ciudades un ambiente favorable a la innovación capaz de atraer iniciativas. Y es ésta la nueva imbricación de intereses económicos y objetivos urbanísticos que ha empujado para la cancelación de los viejos modos de gestión, e impulsado estrategias heterodoxas.

No deseo negar legitimidad a quien se proponga de buena fe repudiar sin más este repertorio de nociones como mera traslación al territorio de doctrinas liberales. Pero recomiendo como más provechoso el aprendizaje de una nueva topología: sólo una consideración topológica capaz de describir geométricamente el espacio como discontinuo y paradójico, podrá aspirar a entenderlo suficientemente como para proponer intervenciones o, mejor, estrategias que le confieran orden a un territorio que se manifiesta tan insistentemente desobediente a todo orden, a toda referencia absoluta. *Estructura abierta* en lugar de cualquier idea codificada y determinista de estructura; *territorio-archipiélago* y no *territorio-continente*, en el paradigma de la topología (Jesús Ibáñez, 1990), cuyo problema de organización sólo se deja resolver si se conectan entre sí las islas del archipiélago. No sólo no negamos la necesidad de un *referente* capaz de dar valor a las partes, si no que insistimos en que éste sólo es posible en la medida en que pueda pensarse el conjunto (el archipiélago) como una entidad diferente de las partes; lo contrario, pretender que el valor y sentido de cada parte ha de extraerse de una estructura codificada, parece camino poco recomendable, incluso para distanciarse del liberalismo. Concluamos, volviendo de este *excursus* a

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

nuestro territorio, que la forma del agregado territorial y la naturaleza de las piezas han de ser los objetos de atención propios de la gran escala, de la estructura del territorio. Afirmación, por otra parte, no tan nueva. Recordemos una vez más el arrebató estético de Nietzsche: *"Cien profundas soledades forman en su conjunto la ciudad de Venecia; ése es su encanto. Un modelo para los hombres del porvenir"*.

La experiencia del enfoque estratégico en la ordenación del territorio.

¿Qué tipo de planes aplicar en este marco cultural? ¿Qué modelos del espacio regional o metropolitano contienen en sí el germen de las propuestas?.

La aproximación más actual, las técnicas de planificación y gestión a la moda, se presentan hoy bajo la idea de estrategia. En el enunciado y en la práctica de este enfoque en el mundo económico se evidencia su origen militar: preocupación por una selección de objetivos estrictamente subordinada a los medios y recursos disponibles. No es malo el empeño: abstrayéndonos sólo momentáneamente de los fines, no es en definitiva otra la pretensión de todo pensamiento científico cuando trata de encontrar criterios de relevancia en los que fundar teorías útiles sobre cualquier cuestión. Al fin y al cabo, una estrategia, un plan o un teorema, sólo pretenden ser modelos instrumentales con los que predecir y reorientar los acontecimientos.

En nuestra tradición disciplinar territorial, las propuestas actuales "de estrategia" han coincidido en el tiempo con la depuración alcanzada por el pensamiento urbanístico para construir planes como modelos operativos del espacio urbano. Modelos que son posibles en cuanto representación ideal de la realidad, precisamente sólo en tanto que se construyen con sólo algunos pocos factores de ella, evitando la recopilación de todos y cada uno de los datos, elementos y aristas de nuestro objeto para construir el instrumento de intervención en él, que,

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

de requerir todo ese aparato, sería inalcanzable. Es pues un modo posible de seleccionar, de formular criterios selectivos de relevancia, lo que nos une en nuestra evolución disciplinar del urbanismo a las opciones estratégicas de los gestores y los economistas.

Este enfoque estratégico que se ha empezado a teorizar desde una seminal experiencia territorial, y al que afortunadamente la moda ha ayudado a prestigiar, ha permitido desarrollar nuevas capacidades de intervención territorial, redimiendo al planeamiento de escala grande y de largo plazo (a lo que aquí denominamos *ordenación del territorio*) de la esterilidad analítica y prepositiva en que se sumió en la década de los 70 y hasta bien entrados los 80.

Los principios en que estos modos y modelos de intervención se han de basar hoy son, expuestos de modo conciso, los que ahora voy a enumerar:

Primero (es en realidad la conclusión de todos los demás, pero debe "estratégicamente" distinguirse con el primer lugar), una puesta en marcha de las acciones operativa y decidida, evitando o minimizando los complejos procesos decisionales, las discusiones institucionales inacabables, comúnmente planteadas sobre una base procedimental esclerotizada y paralizadora. El primer objetivo es pues la ejecución inmediata de los demás objetivos. No estaría mal, por ejemplo y en aplicación de este principio, que los planes se empezasen a aplicar a la vez que se están redactando, y por tanto antes de ser definitivamente aprobados. Los riesgos por la falta de seguridad y fiabilidad que ello comporta se compensarían largamente con el efecto ilusionante que depararía la ejecución cierta e inmediata de algo de lo propuesto, que contribuiría a crear las condiciones sociales y políticas para aplicar el plan, difundiendo expectativas y confianza en las transformaciones que propone.

Segundo. Es preciso un enunciado estratégico o un proyecto general, que tenga la condición de modelo de referencia, no modelo de imagen final con todos los

caminos para alcanzarlo definidos. Las piezas del territorio donde haya que intervenir han de encajar en una visión de largo plazo y gran escala. Pero ésta sólo debe servir para suministrar fiabilidad al proceso, para tener al alcance de la vista una referencia respecto a la que calibrar y valorar las acciones concretas; nunca para rigidizar los modos de ejecución con una secuencia lineal, sino para mejor poder medir los efectos de los posibles acomodos que se irán introduciendo luego en el camino hacia los objetivos del enunciado original, y probablemente incluso alterando alguno de éstos mismos. No precisa ser por tanto un proyecto definido en el sentido de los documentos de arquitectura, ingeniería o urbanismo. Su contenido puede definirse como de "estructura abierta", cuya forma no puede cerrarse independientemente del proceso para su propia realización.

Tercero. Desarrollar la capacidad de identificar oportunidades (para ello sirve precisamente el modelo estructural de referencia, que es el que permite apreciar el valor de posición u oportunidad de determinadas áreas, elementos u operaciones) y seleccionar aquéllas que mejor hayan de contribuir al logro de los objetivos propuestos. La más propia de las capacidades de los planes de gran escala es precisamente la de apreciar formas y atributos del territorio que sólo se hacen relevantes elevando la escala de análisis, detectando oportunidades que quedarían ociosas o mal aprovechadas, por ejemplo, a escala local o desde visiones empresariales singulares.

Cuarto. Desarrollar capacidad para concertar las actuaciones entre administraciones públicas y con la iniciativa privada. Los proyectos que hoy se requieren para la construcción del orden territorial propio de la nueva organización de la actividad económica, no pueden concebirse en los estrechos límites de la programación pública de actuaciones. Basta para aceptarlo así que recordemos el heterogéneo menú de fórmulas de gestión territorial o urbanística ideado por las ciudades que recientemente han logrado más éxito en sus programas de regeneración. Ello requiere que las operaciones que se han de seleccionar tengan atractivo para la iniciativa privada, es decir, sean negocio.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Como también, desde el punto de vista de la eficacia de la acción pública, que difundan efectos valiosos en el sentido de la estructuración propuesta del territorio.

Advirtamos, antes que nada, que un enfoque de este tipo, general y a largo plazo, no implica, iniciar una rutina lenta: el "largo plazo" mide la escala de objetivo, pero no debe marcar el estilo de gestión. Precisamente el contar con un marco estructural capaz de confirmar el sentido y valor de cada operación es lo que ha de motivar y estimular un arranque ilusionado y emprendedor. Así se concibió, por ejemplo, el arranque en la operación Docklands de Londres, con su conocido slogan inicial (tan oportuno, aunque tan thacheriano) "Big Bang, Big Boom!": se inicia la carrera inmediatamente, y acelerada ... hacia el objetivo de *reponer la capacidad competitiva de Londres como ciudad sede de negocios en Europa* (!). Apresurándose ante un objetivo de gran escala y largo plazo; este es el estilo de gestión ensayado con éxito.

Las dos palancas del cambio en los modos de gestión son pues:

1. La correcta selección inicial de las piezas o áreas de intervención.
2. Su rápida puesta en marcha mediante la creación de un marco institucional operativo *ad-hoc*, que sólo puede concebirse y organizarse desde las instancias públicas.

Esta última es la más excelente aportación que la administración pública puede hacer hoy a la gestión de la organización del territorio, en cuanto que los privados, precisamente por la dispersión de sus puntos de vista e intereses, no saben hacer solos un montaje general como es preciso, lo que oímos con frecuencia reconocer y explicar a los más serios y capaces de los empresarios. La doble función de los organismos públicos responsables a escala grande del

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

territorio consistirá pues en ejercer el control estratégico de las transformaciones territoriales y en generar un nuevo liderazgo de los actores privados, lo que requiere capacidad para convencer y llegar a acuerdos.

Algunas consideraciones instrumentales sobre los planes territoriales.

La intervención planificada en un territorio sede de procesos físicos potentes, bien sea que se quiera formular bajo las figuras de "directriz", "programa" o propiamente "plan", nunca debe concebirse como *super-Plan* o *Plan de planes*. No debe entenderse por tanto que su contenido específico sean los trazados y otras previsiones infraestructurales, concebidas para que luego sean ejecutadas por los organismos sectoriales.

Independientemente de que, si es preciso, se hayan de definir -incluso proyectualmente si así conviene- trazados y formas vinculantes para determinados elementos de la estructura propuesta, la *directriz* o el *plan territorial* ha de ser en sí un conjunto de decisiones y propuestas, adoptadas a distinto nivel y escala, mediante documentos de naturaleza diferente, formulados de modo tal que no violenten la lógica propia de la práctica administrativa (que tiende a impedir que un organismo, aunque sea "horizontal" como lo son por ejemplo las comisiones de urbanismo, "dicte" a otro contenidos que forman parte del cometido consuetudinario de éste).

Ello quiere decir que una vez hecha la selección de áreas y elementos objeto de la intervención, la directriz o el plan no se puede constituir en plan general para estos enclaves. Aunque en determinados lugares o para la ejecución de determinadas operaciones sea preciso definir procesos completos (lo que será ciertamente frecuente), será preciso restringir este modo de actuación, acotándolo muy estrictamente y asignándole claramente a estas áreas u operaciones la consideración de excepcionales. Así y sólo así, la exclusión, el excepcionar una

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

acción sacándola de los procedimientos normales, quedará justificado en cuanto que lo es sólo para una actuación determinada e inmediata que ha concitado amplio consenso.

Ello permite incluso que una vez llegado el acuerdo entre todos los interesados sobre el contenido proyectual y el proceso que se trataba de controlar, pueda delegarse luego la fase de ejecución, precisamente, en el agente que se sienta más "patrimonial" o "competencialmente" vinculado a cada acción.

En resumen, los planes y las directrices de territorios amplios y complejos deben concebirse como conjuntos de decisiones y propuestas de distinto carácter y contenido, frente a la idea habitual de que todo se ha de subsumir en una "figura" única y formal de planeamiento desde la que se impongan decisiones supuestamente justificadas por la superracionalidad del plan. En esta clase de presunciones de legitimidad genérica, pocos depositarán hoy su confianza a priori, y menos aún si es impuesta a los denostados organismos "sectoriales", o a los susceptibles "municipales", desde las "entrometidas" competencias horizontales de los ordenadores del territorio.

¿Qué sucede de hecho cuando se trata de llevar adelante un plan totalizador de ese tipo, o simplemente cuando se pretende desarrollar un procedimiento de coordinación entre organismos con competencias sectoriales en el mismo territorio? O nunca se hace el plan, porque jamás se termina de redactar y aprobar, o el plan se aprueba porque acaba siendo el mínimo común sobre el que todos están de acuerdo, lo que equivale a un plan banal, que no alcanzaría ningún objetivo que valga la pena, en cuanto que se limitaría a incluir rutinas que en todo caso se habrían de ejecutar por la inercia de cada cual.

Por ello será preciso aplicar las decisiones desde cierta diversidad de instancias, de organismos *ad-hoc* para actuaciones y operaciones diferenciadas, como enseña la experiencia que ha logrado éxitos. En resumen, sólo la concepción o estructura

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

referencial deberá extenderse al conjunto del territorio; sin embargo su instrumentación no se habrá de hacer mediante planes, sino aplicando proyectos.

Insisto finalmente en la necesidad de crear un nuevo estilo de planificación en la escala grande: un proceso de intervención debe iniciarse con la elaboración de un modelo de referencia, un *proyecto* o una idea territorial prepositiva, que ha de elaborarse en un tiempo muy corto, competitivo con la agilidad de los ritmos de decisión política. El documento habría de ser conciso: tras su presentación por los responsables políticos exponiendo las razones de su decisión de actuar y el valor e interés general de lo que se propone, se incluiría el modelo de estructura de referencia, y luego la relación de áreas y de elementos o sistemas donde se interviene, con el enunciado de las operaciones y las bases estatutarias habilitadoras de los organismos de gestión. Para disparar el operativo será preciso seleccionar unas primeras acciones desencadenantes del proceso, de modo tal que, refiriéndose a elementos claves de la estructura propuesta, sean verosímiles en términos de acción pública inmediata y tengan capacidad cierta de atracción de capitales privados.

Los contenidos de esta Ponencia están basados en el trabajo "Bilbao, un territorio metropolitanodocumento previo para la redacción de la Directriz Territorial del Bajo Nervión, que he elaborado en colaboración con Eduardo Leira, Luis Felipe Alonso-Teixidor y Daniel Zarza.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RESUMEN

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL

Damián Quero Castanys

El enfoque estratégico que se ha empezado a teorizar desde una seminal experiencia territorial, ha permitido desarrollar nuevas capacidades de intervención territorial, redimiendo al planeamiento de escala grande y de largo plazo (a lo que denominamos *ordenación del territorio*) de la esterilidad analítica y prepositiva en que se sumió en la década de los 70 y hasta bien entrados los 80.

Los principios en que estos modos y modelos de intervención se han de basar hoy son:

Primero. Una puesta en marcha de las acciones operativa y decidida, evitando los procesos decisionales largos y complejos. El primer objetivo es pues la ejecución inmediata de los demás objetivos.

Segundo. Es preciso un enunciado estratégico o un proyecto general, que tenga la condición de modelo de referencia, no modelo de imagen final con todos los caminos para alcanzarlo definidos. Las piezas del territorio donde haya que intervenir han de encajar en una visión de largo plazo y gran escala.

Tercero. Identificar oportunidades y seleccionar aquéllas que mejor hayan de contribuir al logro de los objetivos propuestos. Para poner en marcha los procesos es preciso hacer una selección inicial de acciones inmediatamente viables.

Cuarto. Desarrollar capacidad para concertar las actuaciones entre administraciones públicas y con la iniciativa privada, creando marcos operativos *ad-hoc*.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

m Generalitat de Catalunya
À Departament de Política Territorial
i Obres Públiques
**Direcció General de Planificació
i Acció Territorial**
Servei de Planificació Territorial

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Área temática: 1. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
1.1. ESPACIOS NATURALES Y CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Comunicación: "PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE DOS ESPACIOS OBJETO DE PROTECCIÓN
EN EL PLAN TERRITORIAL GENERAL DE CATALUÑA"

Autor: GENÍS CARBÓ I BQATELL

Abril 1991

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ttulo de la Comunicación: "PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE LOS ESPACIOS OBJETO DE PROTECCIÓN EN EL PLAN TERRITORIAL GENERAL DE CATALUÑA"

Área temática: 1. ASPECTOS AMBIENTALES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

1.1. ESPACIOS NATURALES Y CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Autor: GENÍS CARBÓ I BOATELL

RESUMEN.- Esta comunicación es fruto de los trabajos desarrollados como paso previo para establecer las propuestas y directrices del capítulo de la protección del medio del Plan Territorial General de Cataluña.

En ella se definen los criterios por los cuales un determinado espacio puede incluirse entre aquellos que se consideran objeto de protección. Estos criterios vienen determinados por sus valores naturales, su productividad, su capacidad equilibradora hombre/naturaleza, por los valores culturales que pueda contener y por criterios sectoriales.

Al mismo tiempo se formulan propuestas, directrices y medidas globales para cualquiera de los espacios delimitados con estos criterios; sería conveniente que el PTG extendiese estas directrices a los planeamientos de menor rango, para que éstos las tuvieran en cuenta en el momento de su elaboración.

Title of the communication: PROPOSAL OF DEFINITION OF THE AREAS TO BE PROTECTED IN CATALONIA'S GENERAL TERRITORIAL PLAN.

Thematic area: 1. ENVIRONMENTAL ASPECTS OF REGIONAL PLANNING. 1.1. NATURAL SPACES & CONSERVATION & MANAGEMENT OF THE ENVIRONMENT.

Author: GENÍS CARBÓ i BOATELL: G.D. OF TERRITORIAL PLANNING AND ACTION

SUMMARY.- This communication has its origin in the studies developed as a previous step to establish the proposals and master lines of the chapter dealing with protection of the environment in Catalonia's General Territorial Plan.

In it, criterions through which a given area can be included into the areas considered as the ones to be protected, are defined. These criterions are according to the area's natural value, to its productivity, to its capacity to balance man and nature, to the cultural value it contents and to sectorial criterions..

At the same time proposals, master lines and global measures are formulated for any of the areas delimited according to these criterions. It would be most convenient that the General Territorial Plan transmit these master lines to the lesser rank plans for having them in mind at the time of being elaborated.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Comunicación basada en los trabajos previos para la redacción del capítulo de "Protección del Medio y posada en valor del patrimonio natural" del Plan Territorial General de Catalunya

En Cataluña, la Ley 23/83, de Política Territorial, es la que crea y define las figuras de planificación territorial, que tendrían como objetivo la ordenación territorial del país.

La figura jerárquicamente superior es el Plan Territorial General de Cataluña, que es el que define los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y que ha de ser el marco orientador de las acciones que se emprenderían para crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.

Entre las determinaciones que el Plan Territorial General (PTG) ha de contener, según la Ley de Política Territorial, se encuentran las que hacen referencia a la protección del medio, en concreto la determinación de los espacios y elementos naturales que deben conservarse a causa de su interés general, ligado a todo el territorio, y la determinación y definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés, que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad.

Este contexto de estudio del apartado de protección del medio del PTG ha sido, pues, la base para elaborar esta comunicación.

Los actuales comportamientos de la sociedad hacen que la distinción entre espacio rural y espacio urbano deje de tener un sentido tan delimitado como tuvo antaño, por cuanto no es únicamente en las estructuras urbanas formalizadas (edificios, carreteras, infraestructuras en general) donde se realiza la actividad humana, sino que ésta se extiende, actualmente por -prácticamente- la totalidad del territorio. El aumento de la movilidad individual y el aumento del tiempo libre han permitido este gran cambio de tendencia. El territorio no urbano es igualmente utilizado para usos de esparcimiento y en último caso se contempla como parte integrante paisajísticamente de lo urbano y se valora como tal. Por todo ello, en la actualidad resulta difícil decir donde comienza o acaba el campo y donde comienza o acaba la ciudad.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El espacio "rural" puede identificarse, en todo caso, a partir de la clasificación del suelo que realiza el planeamiento general, clasificación realizada desde la dinámica propia de "lo urbano", aun cuando el planeamiento general abarca todo el término municipal, en el que es mayoría, prácticamente siempre, el suelo no urbanizable, es decir: allí donde no se urbaniza.

Lo que aquí quisiéramos aportar serían unos criterios para la clasificación de este suelo no urbanizable del planeamiento general, criterios que nos han de permitir definir unos espacios "objeto de protección", es decir, merecedores de protección.

Estos criterios y la clasificación subsiguiente han de conseguir que el suelo no urbanizable se convierta en el sujeto de la planificación y no quede como la porción sobrante de la ordenación de los suelos urbanos y urbanizables.

Entre los tipos de espacios "objeto de protección" que se delimitaran, se encuentran los que la Ley determina que deben ser definidos.

Criterios para incluir un espacio entre los que son objeto de protección:

. Por sus valores naturales intrínsecos, sean paisajísticos y/o ambientales, de equilibrio ecológico o de interés científico y educativo.- En este tipo quedarían incluidos los espacios de protección especial ya protegidos y los espacios cuya protección propone el plan territorial sectorial, denominado "Pla d'Espais d'Interés Natural".

. Por su productividad, ya sea agrícola o forestal.- En este tipo estarían los suelos ocupados por cultivos de regadío y los suelos con cultivos con denominación de origen o de calidad.

. Por su capacidad reequilibradora entre la actividad humana y la naturaleza." Espacios con un fuerte componente urbanístico, más necesarios en sistemas urbanos muy densos, para que puedan ser usados como lugar de recreo.

. Por sus valores culturales.- Se trata de aquellos espacios que contienen patrimonio arqueológico que es necesario preservar. Su delimitación ha de permitir situar el patrimonio arqueológico dentro de su contexto.

. Por criterios sectoriales.- Son espacios reservados por legislaciones de sectores determinados, que pueden integrarse en conceptos globales de protección. Es el caso de los espacios de la red hidrográfica, de los espacios litorales y de aquellos que se encuentran entorno de las infraestructuras del transporte.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Para proceder a la delimitación de los espacios objeto de protección, la primera premisa que hay que cumplir es la de haber llevado a cabo un amplio estudio del territorio en cuestión y un análisis de sus características cualitativas y morfológicas, y asimismo de los usos del suelo.

Por eso, una de las directrices que se propone el Plan Territorial General, en cualquier nivel de planeamiento territorial, es que éste lleve a cabo un estudio geomorfológico del territorio que su ámbito abarque, identificando y delimitando los espacios que hemos definido como objeto de protección.

Otras propuestas y medidas globales de protección que deben tenerse en cuenta són:

- . Poner en marcha del planeamiento especial y/o sectorial específico y propio de cada espacio o sistema de espacios.

- . Impulsar la redacción de planes territoriales sectoriales, especialmente los agrícolas y forestales.

- . Los espacios objeto de protección no han de quedar como los sobrantes de los suelos urbanos y urbanizables, sino que han de constituir un sistema territorial integrado de espacios naturales, creando un continuo natural en el territorio.

- . El desarrollo de los núcleos urbanos ha de quedar siempre asegurado. Los suelos clasificados en la actualidad como urbanizables se respetarán aunque ocupen terrenos de protección; sin embargo se procurará la reclasificación de otros terrenos en su sustitución.

- . Proponer la creación de la figura del "parque comarcal" para la preservación de los espacios de interés local que cumplan una función equilibradora en la relación hombre/naturaleza y que serán, a la vez, piezas básicas del sistema territorial de los espacios verdes metropolitanos.

- . Los espacios objeto de protección tendrán que ser equipados convenientemente y deberá fomentarse su uso, según sus características.

Detrás de todas estas propuestas existe la voluntad de que los espacios naturales o seminaturales queden preservados de posibles degradaciones, lo cual no quiere decir mantenerlos aislados de la actividad humana, pero sí garantizar una utilización respetuosa que ponga de relieve su belleza y sus valores ecológicos.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

DELIMITACION DE SUELOS NO URBANIZABLES ESPECIALMENTE
PROTEGIDOS DESDE UNA PERSPECTIVA SUPRAMUNICIPAL:
EL CASO DEL SUR DE MADRID

Manuel Gil Martínez.
Consultor de la Oficina de Pla-
neamiento Territorial de la Comu-
nidad de Madrid.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RESUMEN

DELIMITACION DE SUELOS NO URBANIZABLES ESPECIALMENTE PROTEGIDOS DESDE UNA PERSPECTIVA SUPRAMUNICIPAL: EL CASO DEL SUR DE MADRID

Manuel Gil Martínez. Biólogo

De cara a la elaboración de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, en lo referente a espacios abiertos protegidos frente al proceso urbanizador, uno de los pasos iniciales es la búsqueda de criterios que permitan dar una continuidad supramunicipal a los suelos no urbanizables especialmente protegidos. Para el sur de la Región Madrileña se ha elaborado una propuesta de delimitación de estos suelos que evita las discontinuidades anteriormente existentes.

SUMMARY

DELEMITATION OF NON URBANIZING LANDS WITH SPECIAL PROTECTION FROM A SUPRAMUNICIPAL PERSPECTIVE! THE SOUTHERN MADRID'S CASE.

Manuel Gil Martínez. Biologist.

In order to elaborate the Madrid's Territorial Planning Head Lines, referring to the open spaces, protected against the urbanizing process, one of the initial steps is to look for a Supramunicipal continuity of the non urbanizing land with special protection. For the Southern Madrid's Region it has been elaborated a proposal delimitation of this lands that avoid the discontinuities there were before.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

DELIMITACION DE SUELOS NO URBANIZABLES ESPECIALMENTE PROTEGIDOS
DESDE UNA PERSPECTIVA SUPRAHUNICIPAL: EL CASO DEL SUR DE MADRID

El paisaje del Sur de la Comunidad de Madrid y en concreto en lo referente a los términos municipales de Humanes de Madrid, Griñón, Serranillos del Valle, Cubas, Casarrubuelos, Torrejón de la Calzada y Torrejón de Velasco viene definido por la presencia de una extensa campiña, de topografía suave, con una marcada ausencia de masas forestales. El uso del suelo dominante es el cultivo de cereal intercalado por una serie de olivares a los que han ido ganando terreno una serie de zonas industriales diseminadas y urbanizaciones residenciales en torno a los núcleos urbanos. Por otra parte, en toda la zona no existen cursos de agua continuos, quedando la red hidrológica reducida a una serie de pequeñas vaguadas con aguas estacionales, en las que la humedad edáfica apenas posibilita la aparición de vegetación asociada a las riberas y zonas palustres.

Esta aparente inexistencia de valores ambientales, o si se quiere de elementos territoriales con un valor ambiental conspicuo, supuso inicialmente una dificultad a la hora de establecer la delimitación del suelo no urbanizable especialmente protegido, existiendo evidentes desajustes en el planeamiento municipal de unos pueblos a otros.

Municipios con características muy similares en lo que se refiere al medio físico presentan un cierto desequilibrio en cuanto a superficie de suelos no urbanizables especialmente protegidos al ajustarse la definición de los mismos a criterios dispares dependiendo del momento en que fue redactado el planeamiento y del equipo redactor del mismo. Estas discontinuidades quedan especialmente manifiestas cuando es el límite del término municipal el que define un límite de suelo protegido, o cuando por ejemplo la vaguada de un arroyo está protegida en un término municipal y no lo está en el municipio contiguo.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La búsqueda de criterios ambientales y territoriales homogéneos que permitiesen dar una continuidad a los suelos protegidos ha sido uno de los aspectos previos a estudiar una vez iniciada la elaboración de la Estrategia Territorial para el Sur de la Región Madrileña.

El objetivo principal a la hora de aplicar estos criterios es la delimitación de un entramado continuo de carácter suprarounicipal, que evite las discontinuidades anteriormente existentes entre municipios. Dicho entramado de suelo no urbanizable especialmente protegido, apoyado en aquellos elementos territoriales de alto valor ambiental define una red de corredores verdes que deben mantenerse al margen del proceso urbanizador.

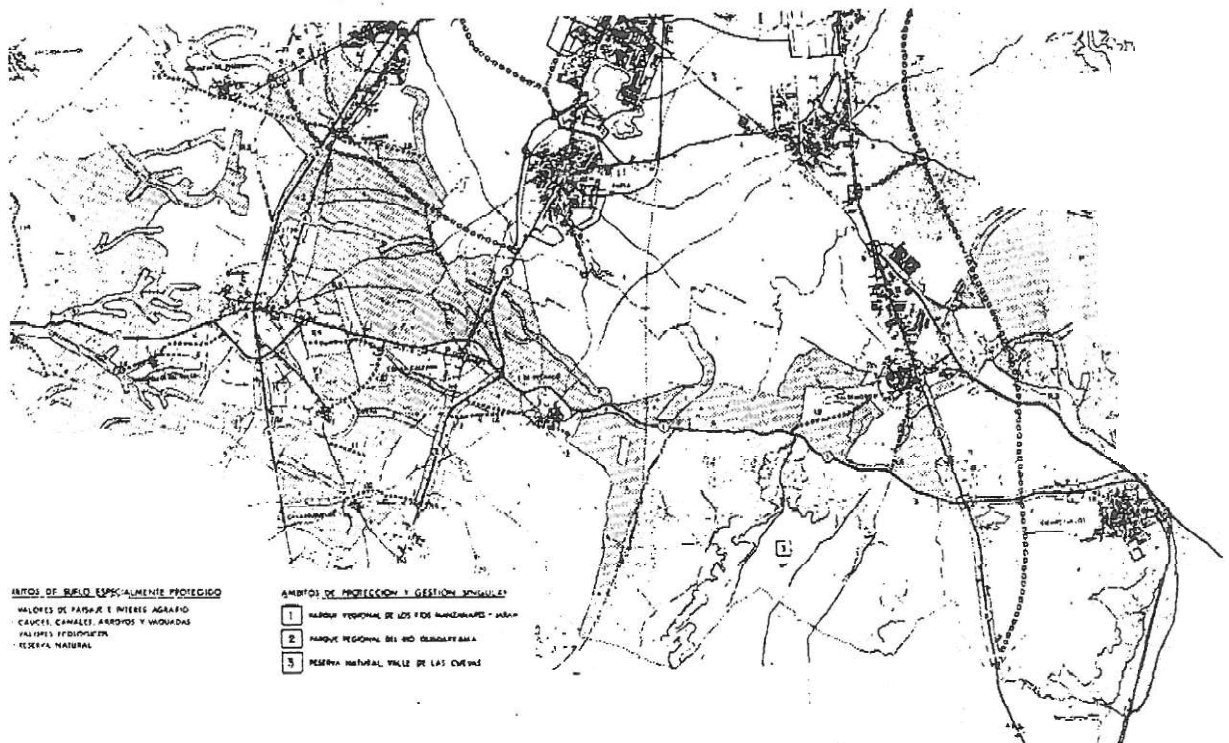
Para establecer lo que ha de ser el esqueleto de este sistema de corredores verdes primeramente se definen como suelo no urbanizable especialmente protegido, todas y cada una de aquellas vaguadas sobre las que se asiente un arroyo, que presenten una vegetación indicadora de humedad edáfica, o que puedan ser objeto de encauzamiento estacional de agua de lluvias. En la zona de estudio estas vaguadas son las conformadas por los arroyos Humanejos y La Peñuela, afluentes del arroyo Guaten, el cual abandona la provincia por el sur, así como por una serie de pequeñas vaguadas que vierten aguas a los ríos Guadarrama y Jarama respectivamente. Junto al sistema de vaguadas, se establece también como suelo protegido por su alto valor histórico y ecológico, la red de vías pecuarias de los municipios afectados, es decir las cañadas, coladas, cordeles, veredas y descansaderos, abarcándose en dicha protección toda su anchura. Las principales vías pecuarias de esta zona son la Cañada Real Galiana, El Cordel de las Carretas, las veredas Toledana, de Batres, de Castilla, de camino de Madrid, de Valdemoro, de Mojón del Rey, de Santa Juana, de la Carrera, etc.

A la red de arroyos y vaguadas y de vías pecuarias se unen, por su alto valor paisajístico y cultural los olivares, únicos ejemplos de masas arboladas en la zona. Cuando éstos se hallan cerca de carreteras o de vaguadas o vías pecuarias ya protegidas, la clasifica-

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ción de suelo no urbanizable especialmente protegido se extiende a los terrenos aledaños de modo que se definan polígonos cerrados no dejando huecos injustificados sin protección aunque el valor de estos por sí solo no aconsejase su protección. Este procedimiento se aplica a toda la superficie de la zona en estudio de modo que al final se obtenga una superficie de suelo protegido sin discontinuidad y en la que los "huecos" de suelo no urbanizable común que quedan entre la red de vaguadas y vías pecuarias han de ser estudiados en detalle uno por uno para determinar la oportunidad de clasificarlos como protegidos o no.

Una vez delimitado el suelo no urbanizable especialmente protegido (SNUEP), en una segunda etapa, dentro de esta clasificación se establecen distintas categorías de protección en función de los condicionantes ambientales. De este modo se establecen tres categorías de suelo protegido que son; SNUEP por paisaje e interés agrario, SNUEP por cauces, canales, arroyos y vaguadas y SNUEP por valores ecológicos.



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL
DE ORDENACION DEL TERRITORIO

VALENCIA JUNIO 1991

AREA 7 : EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL



PLANEAMIENTO MUNICIPAL EN NUCLEOS
RURALES DE LA SIERRA NORTE DE MADRID

TERESA ARENILLAS/J. ALBERTO BURGUES

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

1983

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO MUNICIPAL EN NUCLEOS RURALES DE LA
SIERRA NORTE DE MADRID

Teresa Arenillas
J.Alberto Burgués

AREA 7 : EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL

RESUMEN

El objeto de esta ponencia , es hacer una breve exposición de los principales valores del territorio y problemas urbanísticos detectados en los municipios de : El Atazar , Cervera de Buitrago , Robledillo de la Jara y Patones , así como establecer unos Criterios y Objetivos de la Ordenación y Gestión a proponer que se derivan del análisis de la realidad actual y del intento de resolver los problemas detectados

SUMMARY

The objet of this report , is to make a short exposition of the main values of the region and the urbanistic problems established in the townships: El Atazar , Cervera de Buitrago , Robledillo de la Jara and Patones , besides to meet Criterions and Objetives for the Ordenation and Management to propose . That is deduced of the analysis of the present reality and to try the resolution of the established problems.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO MUNICIPAL EN NUCLEOS RURALES DE LA SIERRA NORTE DE MADRID

Teresa Arenillas (Arqto.)
Jose Alberto Burgués (Arqto.)

INTRODUCCION

El planeamiento municipal en espacios de montaña dónde por lo general el medio natural es valioso, y determinante en la articulación del territorio, pero donde también suelen permanecer valores específicos de su hábitat o de su organización social, debe estar orientado a compatibilizar las morfologías y usos del suelo rústico, ya sea residencial, productivo o natural; de manera que la protección y respeto a sus valores específicos e insustituibles debe hacerse entendiendo las necesarias transformaciones encaminadas a obtener una mejor calidad de este hábitat.

Se requieren por tanto soluciones ajustadas a la especificidad de cada lugar, que serán mas acertadas cuanto mejor resuelvan el tratamiento del paisaje puesto que el espacio dónde se insertan estos asentamientos es de alto valor.

En general no es un problema de cantidad sino de calidad de las actuaciones: la armonización con el paisaje, la adecuación a la topografía, la corrección de los impactos visuales, el tipo de materiales, colores o texturas utilizados etc. que garanticen su integración ambiental.

En este sentido, en el trabajo objeto de la presente ponencia se ha hecho Vdncapié en determinadas propuestas estructurantes dentro de cada núcleo, una vez detectados los valores y problemas del mismo, planteadas como factores de recalificación urbana y territorial de estos municipios.(1)

(1) El material de esta comunicación corresponde a los documentos de Aprobación Inicial de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los municipios de El Atazar, Cervera de Buitrago, Robledillo de la Jara y Patones, encargado por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid y que ha sido realizado por Teresa Arenillas, José Alberto Burgués, David Juárez y Miguel Angel Troitiño.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El objeto de esta ponencia, es hacer una breve exposición de los principales valores del territorio y problemas urbanísticos detectados en los municipios de: El Atazar, Cervera de Buitrago, Robledillo de la Jara y Patones, así como establecer unos Criterios y Objetivos de la Ordenación y Gestión a proponer que se derivan del análisis de la realidad actual y del intento de resolver los problemas detectados.

1 .- BASES DEL ANALISIS

Se han considerado los siguientes aspectos básicos para el análisis de los valores y problemas de los municipio:

A.- ENCUADRE TERRITORIAL

1.- La articulación del territorio y características del medio natural y, derivado de ello, la capacidad de acogida del territorio.

2.- La dinámica histórica y procesos de cambio en la explotación del territorio que incluye el análisis del ritmo de crecimiento de la población residente y temporal en los últimos años así como del parque de viviendas y de la actividad edificatoria, junto a la observación de los cambios en los usos del suelo.

B.- ASENTAMIENTOS

1.- La estructura urbana existente. Apuntando la necesidad de compatibilizar desde las Normas Subsidiarias el objetivo de conservación o mejora de la estructura urbana en sus vertientes espacial y social con las necesarias acciones que ofrezcan el marco adecuado para la revitalización de los cascos antiguos, así como una adecuada conexión con los ensanches previstos.

2.- Tipología edificatoria. Elementos y conjuntos de interés

3.- Equipamientos. Infraestructuras y servicios. Evaluación de necesidades y problemática detectada.

4.- Proyecciones del crecimiento previsible y dimensionamiento: previsiones de desarrollo urbano y directrices de crecimiento.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En todo caso el análisis de la información se dirige hacia la constatación de hipótesis formuladas, como medio de llegar a una adecuada propuesta de ordenación y no como fin en sí mismo.

2.- LINEAS DE TRABAJO GENERALES Y ESPECIFICAS PARA EL TRATAMIENTO Y RESOLUCION DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS: OBJETIVOS Y CRITERIOS.

En los cuatro núcleos objeto de este documento , si bien no se ha producido un desarrollo urbano excesivo el que ha tenido lugar en la última década ha ido destruyendo los valores previos de estos asentamientos con renovaciones, y ensanches en algunos casos, de tipología y materiales inadecuados. Se han mantenido en general la morfología de tramas horizontales posiblemente por la permanencia de las estructuras de propiedad.

La segunda residencia, cuya implantación tampoco ha sido masiva, no se ha localizado en urbanizaciones aisladas, pero sí en los ensanches de los cascos y a veces dispersas en el territorio, en la mayoría de las ocasiones en situaciones ilegales.

En todo caso casi todos los cascos antiguos conservan en una u otra medida un patrimonio arquitectónico de interés ambiental aunque en general de mala calidad constructiva.

Las actividades de esparcimiento en relación con el embalse de El Atazar, producidas de manera incontrolada, crean conflictos con el medio físico.

Las infraestructuras básicas: distribución de agua, energía eléctrica y alumbrado público, alcantarillado y pavimentación presentan deficiencias y falta de cobertura en casi todos los casos con diferentes matices para cada núcleo.

OBJETIVOS DEL PLANEAMIENTO

Los objetivos a conseguir con el planeamiento propuesto son:

1.- Adaptar las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento a la situación urbanística actual y a la legalidad vigente. (Ley del Suelo 1.975. Texto refundido 1.976).

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2.- Valorar de manera positiva el medio físico otorgándole una función (en su caso ganadera o forestal) y protegiéndole cautelarmente cuando sea preciso. Se regularán asimismo las actividades de esparcimiento ahora incontrolados (acampada, etc.) de manera que el uso de la naturaleza no sea agresivo para ésta.

3.- Dimensionar el crecimiento previsto del núcleo de acuerdo a la realidad y de manera no agresiva para su entorno.

4.- Dotar a los núcleos de una estructura urbana coherente potenciando la existente y conectándola de manera adecuada con los ensanches previstos, previendo las conexiones viales, reproduciendo, si se considera preciso, el tamaño de manzana, tipología de parcela, etc.

5.- Completar las infraestructuras, equipamientos y servicios de acuerdo a las características de cada núcleo.

6.- Recuperar los valores ambientales del casco, así como proteger conjuntos, edificios, elementos y espacios de interés.

7.- Proporcionar una Normativa que facilite la actividad edificatoria desarrollando tipologías más adaptadas al entorno que las actuales.

8.- Facilitar instrumentos de gestión del planeamiento para que éste sea operativo.

CRITERIOS GENERALES

Los criterios básicos generales adoptados para la redacción del planeamiento son los siguientes:

* Visión global del territorio que implica tener presente las interdependencias entre medio natural y antropizado. Esta visión permite, en unos casos, cierta flexibilidad en las determinaciones y, en otros, obliga a protecciones explícitas y globales de determinadas áreas.

* Que el desarrollo urbanístico no agrade al medio natural del entorno.

* Procurar una reserva del suelo coherente con la realidad y

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

no crear falsas expectativas ni utilizar criterios de rentabilidad a corto plazo exclusivamente.

* Potenciar un uso de la naturaleza extensivo y no agresivo. Reutilizar majadas, vías pecuarias, caminos históricos, etc. para uso recreativo cuando sean innecesarios para usos productivos (forestales o ganaderos fundamentalmente) que siempre serán prioritarios.

* Valorar y procurar la protección de conjuntos, elementos de la vida rural, edificios, espacios de interés, sin olvidar la necesaria revitalización de los cascos antiguos dando cabida a actuaciones nuevas integradas en su entorno.

* Simplificar al máximo la gestión del planeamiento procurando en lo posible no remitir a figuras de desarrollo del planeamiento (PERI, E.D., etc)

3.- ARTICULACION DEL TERRITORIO

Localizados los términos municipales en el borde Sureste de la Sierra madrileña, cuentan con una superficie total de 96 Km² y una población de hecho en el año 1986 de 598 habitantes.

Se trata de un espacio de transición entre la sierra y la cuenca sedimentaria y en donde las características del paisaje actual profundamente transformado por la acción del hombre se encuentra con las limitaciones de un medio natural de relieve fragmentado y topografía accidentada, articulado básicamente por el río Lozoya. Las infraestructuras hidráulicas vinculadas al canal de Isabel II han condicionado la utilización tí-adicional de territorio desde la segunda mitad del siglo XIX, si bien en la actualidad está propiciando la presencia de Actividades de esparcimiento ligados al recurso agua.

En la articulación del territorio que analizamos es determinante la Fosa del Lozoya que en su dirección Norte-Sur configura una unidad específica y permite analizar los espacios situados al Este y al Oeste de ella.

En función de variables de dominante geomorfológica pero relacionadas con las características biogeográficas y la utilización humana se han diferenciado las siguientes

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

unidades:

Encajamientos y embalses de Lozoya.
Los valores de esta unidad guardan relación con los recursos hídricos, la calidad ambiental y también con las singularidades geomorfológicas, biogeográficas y culturales.

- Estribaciones montañosas de Somosierra Ayllón
Unidades de valores geomorfológicos y biogeográficos. La problemática está en la presión de las repoblaciones de pinos sobre la vegetación autóctona, y los incendios que al destruir la cubierta vegetal propician los procesos erosivos y el avance de las pedreras.

Vallejo del río de la Puebla
Valores fundamentalmente geomorfológicos y ambientales.

Lomas de Robledillo y Cervera
Los valores de esta unidad son biogeográficos y ambientales. La problemática deriva de la difusión incontrolada de actividades de esparcimiento y de la residencia secundaria.

- Lomas y Barrancos de EL Atazar.
Los valores medioambientales se localizan en las orillas del embalse y riberas de los arroyos. La problemática se centra en el abandono de las tierras labradas y en la deforestación.

- Cabezas y Cerros del Cancho de la Cabeza- Las Bañuelas
Las principales singularidades están en relación con la presencia de pinares y los afloramientos rocosos del macizo antiguo, y el carácter de cornisa de vistas sobre el Lozoya y el Jarama .

- Vallejos y Peñas de San Román- La Peña
Valores biogeográficos y geomorfológicos.

- Frente Calizo de Patones - Pontón de la Oliva.
Valores geomorfológicos y biogeográficos junto con culturales y paisajísticos. Es uno de los relieves calizos más interesantes de la Comunidad de Madrid y de los mejores ejemplos de borde calizo meridional del Sistema Central

-Vep y lecho del Jarama.
Los valores están en relación con las potencialidades agrarias de la vega del Jarama, los medio ambientales del cauce, y riberas del río , y los arqueológicos de las

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

terrazas. Los problemas derivan de la regresión agraria, la presión urbanística y difusión incontrolada de actividades de esparcimiento.

4.-DINAMICA HISTORICA Y PROCESOS DE CAMBIO EN LA EXPLOTACION DEL TERRITORIO

La ocupación humana de las tierras del borde sureste de la Sierra se remontan a la época prehistórica tal y como testimonian los restos de la cueva del Reguerillo.

También parecen existir yacimientos en relación con épocas del Neolítico, Bronce, Romano y Visigodo.

La repoblación de la zona estudiada debió iniciarse en los siglos XII-XIII en base a asentamientos prioritariamente ganaderos. Esta ocupación se consolida en el siglo XVI en torno a pequeñas aldeas dispersas y permanece bastante estabilizada en el siglo XVIII.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX con la construcción del embalse del Pontón de la Oliva y las instalaciones del Canal de Isabel II, la dinámica territorial va estrechamente ligada a la supeditación de los aprovechamientos agrarios a los hidráulicos.

A lo largo de la primera mitad del siglo XX el equilibrio entre población y recursos se hace cada vez más precario culminando en las últimas décadas en una de sus etapas más críticas y en donde se acentúa la dependencia exterior.

5.- ASENTAMIENTOS

Las peculiaridades de cada núcleo rural en cuanto a su localización, situación y las diferencias morfológicas hacen que dentro de una cierta homogeneidad presenten rasgos característicos que conviene diferenciar.

EL ATAZAR

Situado en las estribaciones de Somosierra a una altitud de 992 m y enclavado en un otero de forma regular y pendientes uniformes, el conjunto de la edificación se estructura de

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

forma compacta, componiéndose básicamente por una agregación de manzanas irregulares de uso residencial-agropecuaria que deja entre ellas espacios públicos asimilables a calles, con gran cantidad de entrantes y rincones.

El entorno inmediato del núcleo posee interés ambiental y paisajístico correspondiendo a un paisaje de montaña con masas boscosas y cauces fluviales en las proximidades. En la zona norte y de mayor altura existe un conjunto de eras pavimentadas de gran valor e interés.

La tipología edificativa de su marcado carácter rural se compone de construcciones mixtas, residenciales y agropecuarias, caracterizadas por volúmenes rotundos, plantas generalmente rectangulares, cubiertas de teja árabe y de escasa pendiente. Los muros exteriores constituidos por lajas de pizarra y gneis más o menos labradas en la cara vista, de color muy oscuro, absoluta predominancia del muro sobre el hueco.

El crecimiento del núcleo viene condicionado en cierta medida por su localización en una parte rodeado por un barranco, una vaguada y la plataforma al Norte donde se sitúan las eras.

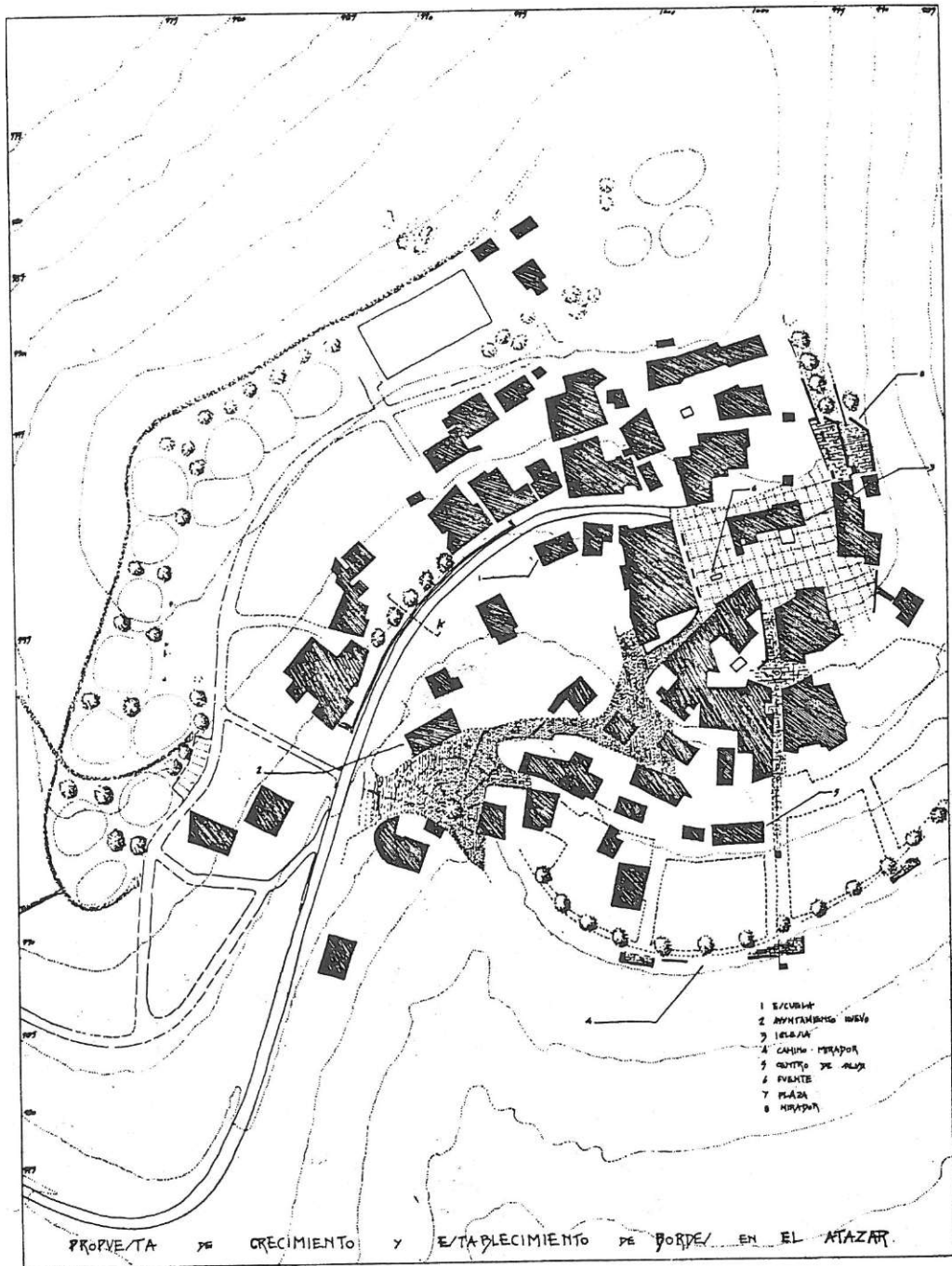
Aunque es un núcleo de escasa dinámica ésta tiende a la renovación puntual de los conjuntos agropecuarios con la consiguiente pérdida del carácter vernáculo del núcleo.

Prácticamente desde cualquier ángulo se divisan, vistas de gran calidad paisajística, valor de localización que debe ser potenciado ordenando algunos espacios públicos.

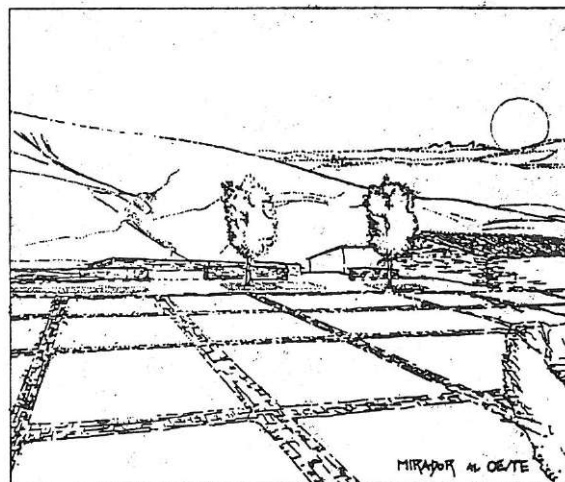
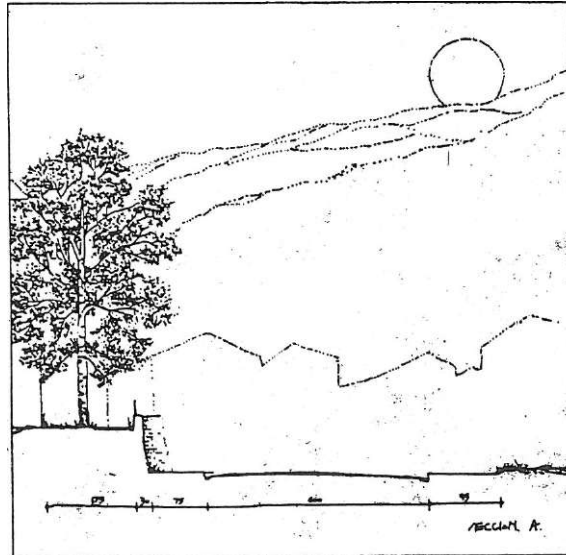
Los principales problemas urbanísticos, están en relación con las actividades recreativas en torno al embalse de El Atazar, que pueden inducir si no controlados a unas expectativas de localización de viviendas de segunda residencia no deseables.

La Propuesta de Ordenación básicamente consiste en potenciar la estructura existente mediante el tratamiento de la vía de acceso como travesía, así como la conexión entre espacios públicos, rematados con miradores. Se mantienen las alineaciones existentes en el casco urbano de acuerdo a los planos catastrales con objeto de no alterar la morfología del núcleo que hasta ahora permanece con espacios y rincones de interés.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El conjunto de eras situado al norte del núcleo, en su zona alta por su interés ambiental y cultural así como por su localización, se propone que sea incluido como espacio libre público orientado como área de esparcimiento.

Otras actuaciones previstas consistirán en complementar las redes de saneamiento, abastecimiento, electricidad y alumbrado público y completar la pavimentación en los lugares precisos cuidando el diseño y sin tomar modelos urbanos.

CERVERA DE BUITRAGO

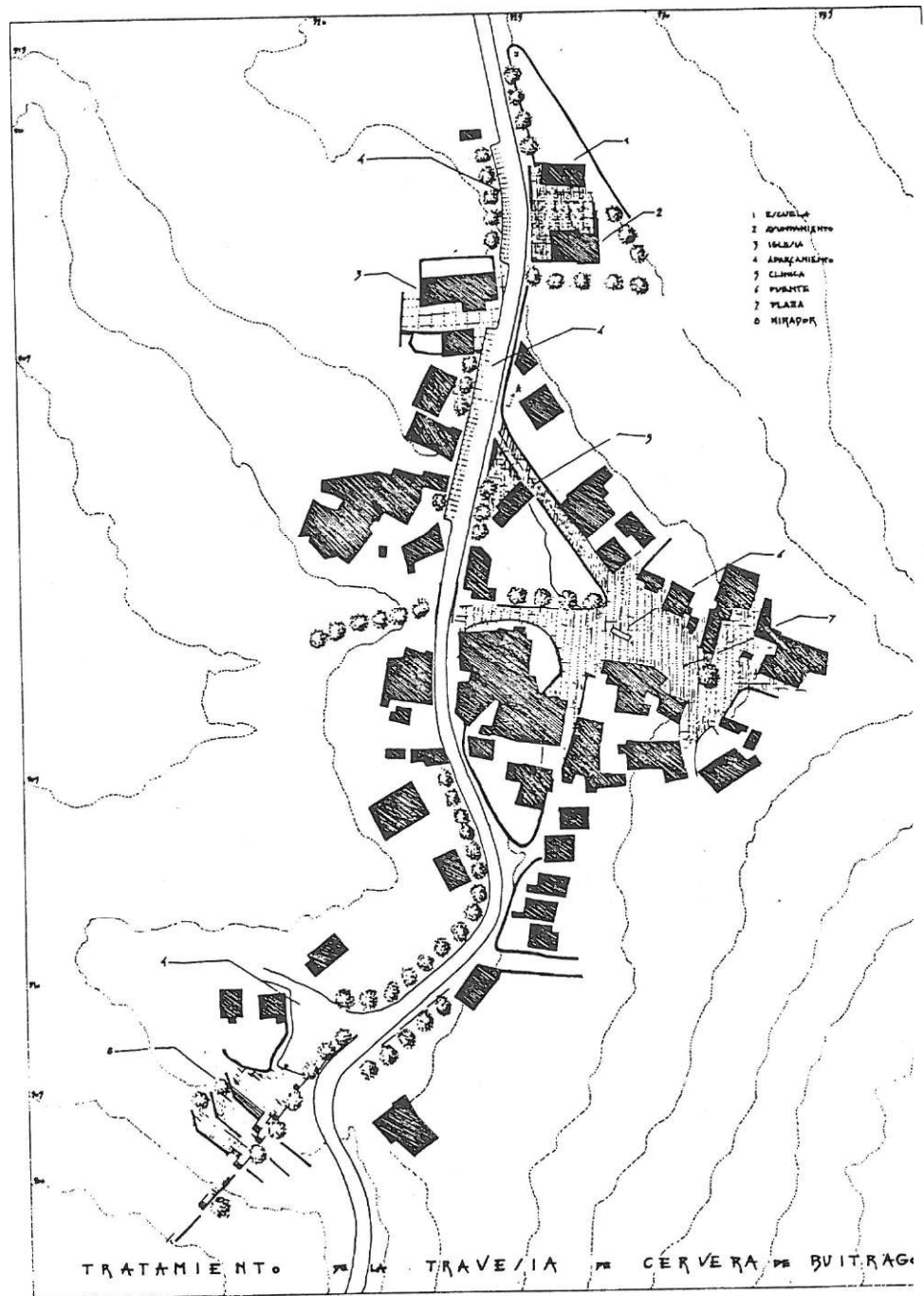
El núcleo de origen posiblemente medieval se sitúa a una altitud de 919 m junto al embalse de EL Atazar, se extiende a media ladera hacia el Sur-oeste en una vaguada en cuyo eje se conforma un espacio público central que nuclea de alguna manera el asentamiento.

Es un asentamiento de origen nuclear ganadero, formado por células de edificación mixta, vivienda-anejos, sin llegar a configurar manzanas en el sentido urbano del concepto, con gran cantidad de espacios vacíos. Las calles son los espacios que quedan para circular, sin trazados ni alineaciones regulares.

En cuanto a las tipologías, la mayoría de la edificación tradicional se encuentra en estado de abandono y degradación. Su construcción solía hacerse en manipostería a hueso, apareciendo mezcladas las edificaciones de pizarra y las de granito. Los tejados eran de teja curva cerámica a una o dos aguas formando a veces grandes paños de cubierta que abarcan varios edificios bajo un solo volumen, llegando a formar porches en ocasiones, por extensión de la cubierta apoyando sobre una estructura ligera de madera.

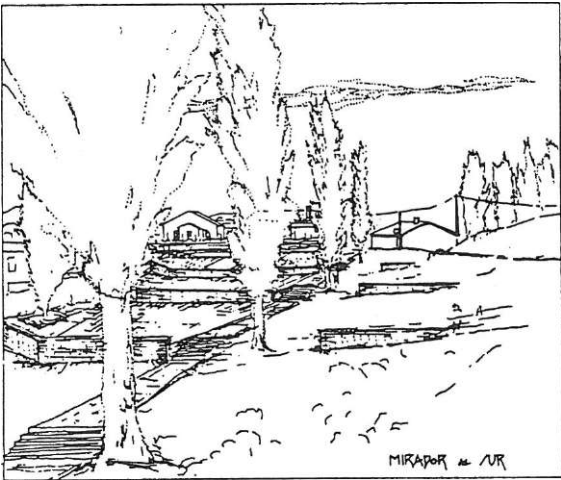
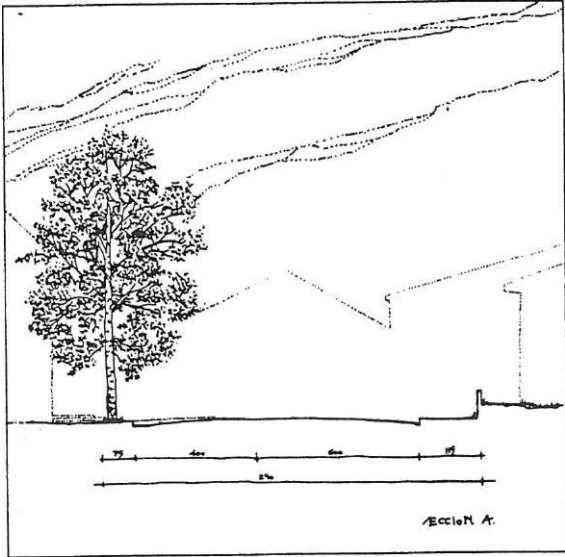
Las actividades de esparcimiento surgidas en torno al embalse, producidos de manera incontrolada junto con la construcción ilegal de segunda residencia en los accesos al núcleo son uno de los problemas urbanísticos actuales. El modelo espacial adaptado en la Propuesta de Ordenación supone el desarrollo urbano concentrado en el núcleo existente y unos pequeños ensanches. Se propone el mantenimiento de las alineaciones en la zona de casco de acuerdo a los planos catastrales con objeto de no alterar la morfología existente.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Otras propuestas de Actuación consisten en: la Ordenación como travesía Urbana de la carretera de acceso al núcleo con dotación de arbolado y creación de un mirador en el extremo sur de la misma; Adecuación del espacio central del núcleo; Aparcamientos para autobuses; Completar las redes de saneamiento, abastecimiento, electricidad y alumbrado público; Completar la pavimentación en los lugares precisos cuidando el diseño y dibujo de la misma sin copiar modelos urbanos.

ROBLEDILLO DE LA JARA

Situado a media ladera en un pendiente de acusada dirección oeste e insertado en un medio natural interesante, tiene un amplio espacio visual divisándose la Sierra de Guadarrama y Somosierra.

El núcleo aparece compacto, adaptado a la topografía. Las manzanas de forma irregular y no gran tamaño van conformando un viario de carácter residual con ensanchamientos pequeños e irregulares.

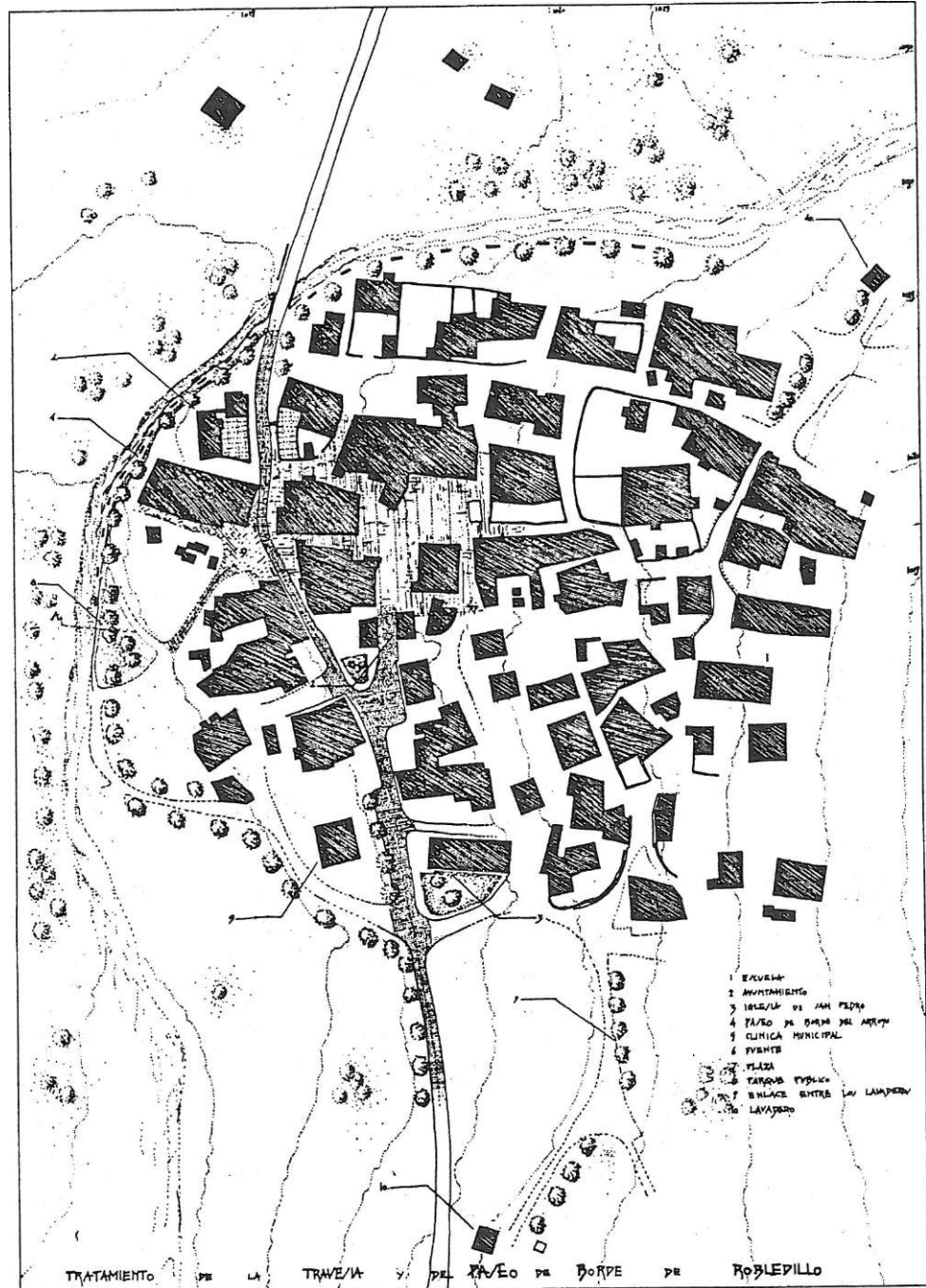
La edificación se organiza en manzanas casi compactas, con agrupaciones esencialmente de tipo mixto residencial y agropecuario que dejan espacios libres en el interior de la parcela.

Los tipos unifamiliares son de planta rectangular o poligonal sencilla con cubiertas de teja árabe de escasa pendiente, muros exteriores de mampostería de granito, gneis, pizarra y cuarcita blanca. Predomina el muro sobre el hueco, existiendo porches formados por extensión natural de la cubierta sobre una estructura de madera.

El concepto de calle o plaza como unidad espacial, se diluye entre las irregularidades formales de la edificación y la falta de consolidación de la propia estructura rural. Los principales problemas urbanísticos actuales están en relación con la producción de viviendas ilegales y dispersas y con la renovación masiva de las construcciones por tipologías y materiales ajenos e inadecuados.

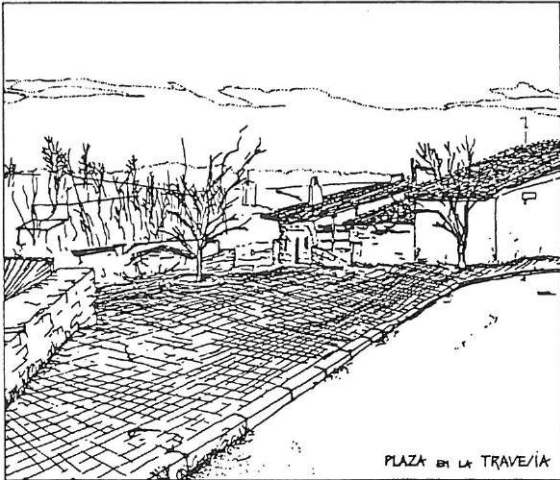
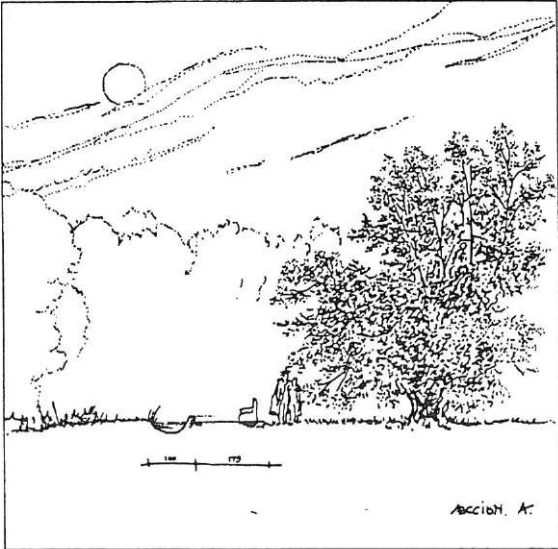
La Propuesta de Ordenación adopta un modelo espacial que supone un desarrollo urbano tendiente a ocupar los espacios vacíos del casco y que permita mantener la imagen de núcleo compacto con predominio de llenos sobre vacíos.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS- ON-REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Las Propuestas de Actuación se refieren a: Ordenación de la travesía urbana y sus conexiones con el resto de la trama urbana y espacios públicos, regeneración de las masas arbóreas en los arroyos, completar las redes de infraestructuras básicas.

PATONES

En el término municipal de Patones se produce el asentamiento de población en varios núcleos diferentes.

El núcleo inicial de Patones de Arriba de origen ganadero se sitúa a una altitud de 830 m encajado en una vaguada que vierte al barraco de su mismo nombre.

El entorno próximo al núcleo constituye un excelente medio natural desde el punto de vista paisajístico.

La topografía es un condicionante fundamental en la estructuración del núcleo donde no existen manzanas en el sentido urbano del concepto, sino agrupación irregular de edificios asilados o conjuntos individualizados sin estructura definida, adaptados a la topografía y dejando como viario el espacio residual además del eje central constituido por la vaguada.

La construcción tradicional es de tipo unifamiliar agrupado, muros de manipostería de pizarra y gneis sin concertar donde predomina el lleno sobre el vacío, cubierta de grandes paños de teja árabe sin limahoya y vertiendo al espacio público.

Los conjuntos de Eras, localizadas a media ladera, se organizan en terrazas remontando la ladera y se construyen

con muretes de manipostería. Suelen tener forma ovalada y están enlosadas con gran perfección.

El mayor valor de Patones es el constituir un conjunto homogéneo en el que se agrupan las áreas de vivienda y edificación auxiliar, zona de tinados y zonas de eras, y como tal conjunto debe considerarse.

El núcleo de Patones de Abajo consolidado en los años 40-50 se sitúa en la zona llana. Se trata de un asentamiento agrícola sin más estructura que la lógica de implantaciones individuales en huertos utilizando como directrices primero

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

los caminos y luego las carreteras.

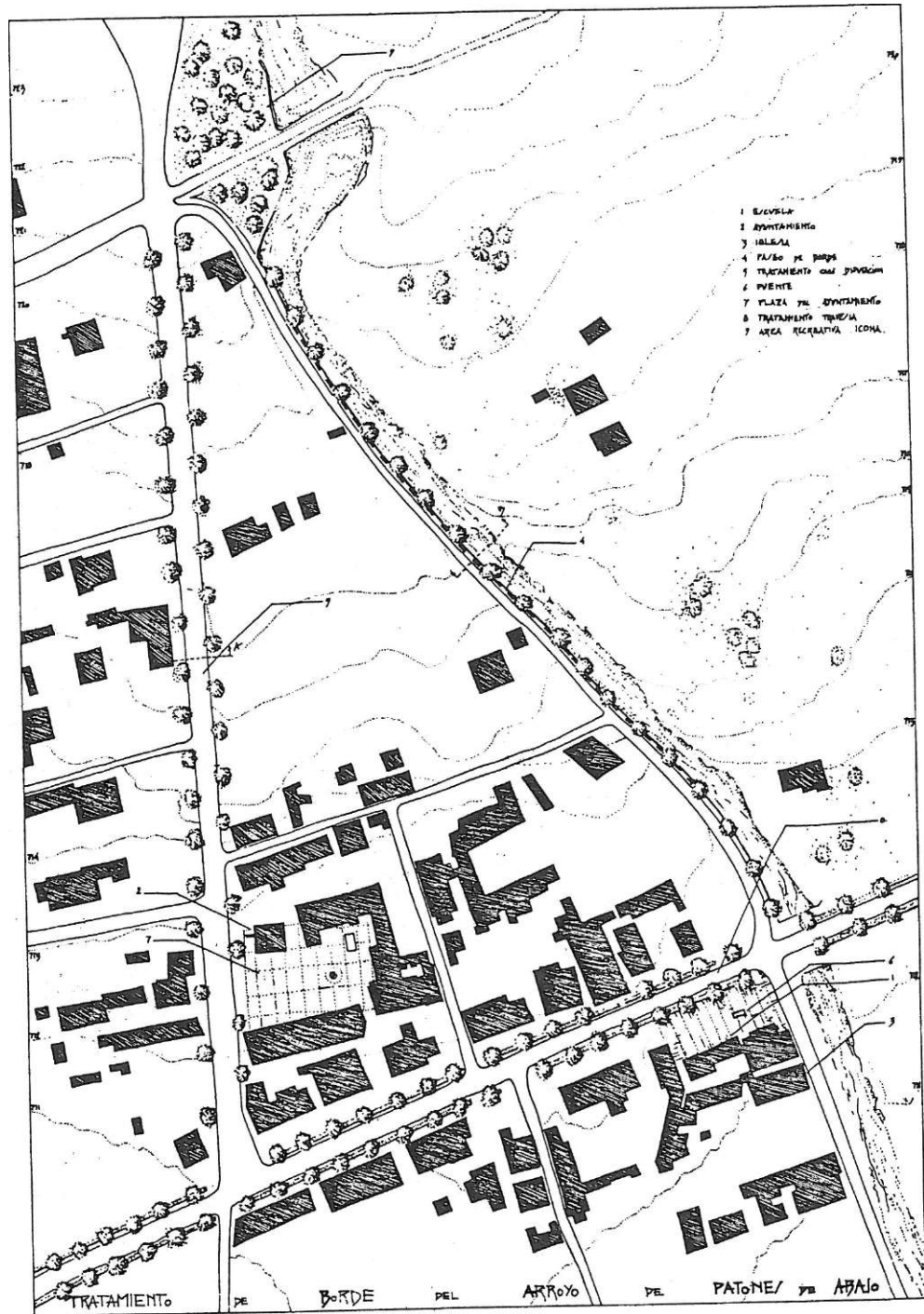
La ocupación de las parcelas es laxa e irregular y se produce por edificación aislada de tipo mixto excepto en los bordes de la travesía donde aparecen algunas agrupaciones alineadas entre medianeras.

La Propuesta de Ordenación se orienta a mantener y potenciar la estructura existente en Patones de Arriba, mediante actuaciones de mejora y ordenación del espacio público central y del barranco de Patones.

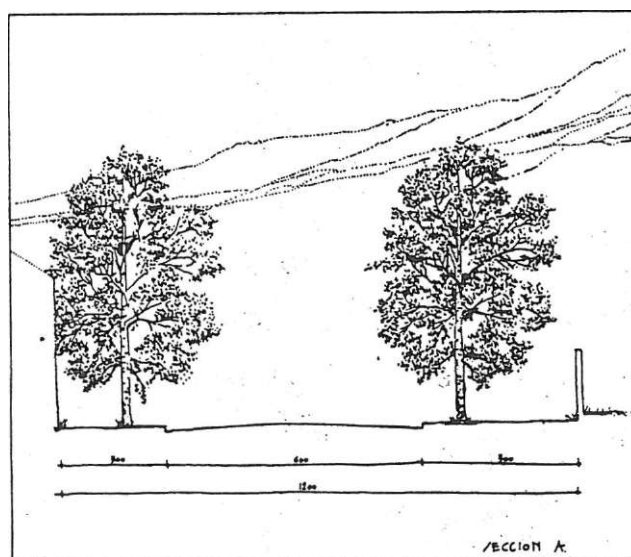
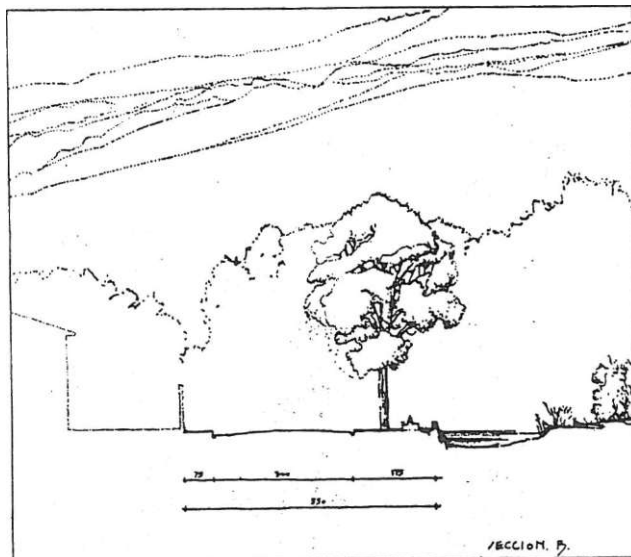
En Patones de abajo se propone el tratamiento de las carreteras como travesías urbanas, así como la definición y ejecución del viario estructurante del que carece.

Otras propuestas de actuación se refieren a la consolidación arqueológica de eras y tinadas con asignación y regulación de posible uso en relación con el turismo, la adecuación y puesta en uso del camino peatonal que tradicionalmente unía ambos núcleos, la ejecución de los aparcamientos necesarios en los accesos al núcleo, el completar las infraestructuras básicas y la adecuación del espacio público limítrofe al barranco de Patones.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MODELOS ESPACIALES INTEGRADOS EN EL DIAGNOSTICO TERRITORIAL DE NICARAGUA

AUTORES

FELIX BEITI TO GOHZALEZ.

MAURICIO LEOHELLI PETAZZOSI.

RESUMEN

Entre los diferentes estudios de ordenación del territorio que se han llevado a cabo los últimos años en nicaragua, exponemos a continuación los que han constituido el primer diagnóstico territorial racional. Se describen las características particulares de los modelos espaciales de síntesis del diagnóstico, que por su grado de sistematización en la integración de un elevado número de variables, han permitido una visión global de los elementos, unidades y correspondencias relevantes del sistema territorial nacional. Estos documentos, a pesar de las limitaciones que presentan, ofrecen un marco de referencia de características integradas para sucesivos estudios y estrategias territoriales.

SEGUNDO CONGRESO' INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ABSTRACT

Among the different studies developed in the past few years in Nicaragua concerning territorial planning, this article shows those containing the first diagnostic for the national territory. Thus, due to the degree of sistematio procces of the spacial models of synthesis here discribed, it has been posible a global vision of the elements, units, and relevant correspondencies of the territorial system. These papers, despite its limitations, offer a referencial frame for integration to be taken into account in further studies and territorial strategies.

