

# CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURAS Y POLITICA TERRITORIAL. LAS AREAS MARGINALES\*

por José M. Ureña Francés \*\*

## 1. INTRODUCCION

El modo específico en que se usa el espacio (ciudad y territorio) es el de ser producido. El espacio no es un mero continente de los procesos sociales, sino que forma parte de ellos. Por tanto, el espacio en sus diversas configuraciones o conformaciones (ciudad, territorio, etc.) no es el lugar en que *se dan* los procesos sociales (transformación de la fuerza de trabajo, circulación del beneficio, reproducción del capital), sino un recurso que *es transformado* o producido para colaborar a la reproducción de los procesos sociales.

Los procesos de producción del espacio dan lugar a las diversas configuraciones y conformaciones del espacio: los pueblos, las ciudades, las áreas de bosques, las áreas metropolitanas, las regiones marginadas, etc. El proceso de configuración del espacio es único, pero presenta diversas facetas que representan las funciones y actuaciones puntuales de un único proceso y estructura.

El proceso de producción del espacio tiene en su base la tendencia general del sistema social de transformación orgánica del capital, reduciendo el tiempo de trabajo al mínimo y ampliando el capital fijo (sustitución de la mano de obra por capital). En este sentido, el sistema social para cada una de sus actividades abandona los espacios que requieren mayor utilización de mano de obra y produce espacios en los cuales pueda utilizar una importante proporción de capital.

Los distintos lugares del espacio son destinados a fases distintas del proceso de producción y repro-

ducción del capital fijo social. Desde este punto de vista, el espacio ordenado (la distribución espacial de las cosas en el espacio) constituye la expresión del capital fijo social (lo que generalmente se conoce con el nombre de infraestructura). La manera en que dicho capital fijo social va siendo reproducido equivale al proceso de ordenación del espacio (preparación del espacio para poder ser usado por determinadas actividades o grupos sociales).

El territorio ordenado (construido) se va a considerar como las condiciones generales para posibilitar la producción (infraestructura) o, lo que es lo mismo, el capital fijo social. Dicho capital tiene una vida muy larga, por lo que la reproducción del capital fijo social se plantea generalmente en términos de complemento del capital social ya producido (el territorio construido ya existente).

Precisamente porque el capital fijo generalmente tiene una vida muy larga, las formas del territorio en gran medida están condicionadas históricamente y, por ello, la permanencia de formas territoriales que están en conflicto con el sistema socio-económico vigente.

Tradicionalmente se distingue entre capital fijo interno y externo; sin embargo, no hay diferencia de funciones entre lo que tradicionalmente se entiende como infraestructura interna (edificio, mejora de terreno agrícola, etc.) y como infraestructura externa (carretera, pantano, etc.) en cuanto a ser condición general de funcionamiento social. La diferencia principal es el distinto modo en que se produce y reproduce cada tipo específico de capital fijo social (infraestructura interna o externa: vivienda, vialidad, regadíos, etc.); las primeras se producen por el sector privado y las segundas por el sector público. Por tanto, la presencia de sectores operativos distintos dentro del capital fijo social queda remitida a la presencia de capitales y rentas distintas.

\*El presente artículo constituye en gran medida una síntesis de la participación del autor en el trabajo realizado para la Diputación Provincial de Burgos, "Estudios Comarcales de Apoyo al Planeamiento del Area Norte de la provincia de Burgos".

\*\*Profesor Agregado de Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Santander.

La forma de propiedad, no tanto su particular uso, es lo que coloca a uno de los elementos "formalmente" como capital público y al otro como capital fijo privado, aislando uno del resto del territorio ordenado.

La división de los elementos del territorio en urbanización (condiciones generales de uso del territorio) y en territorio privatizado (edificación, redes de luz, etc.) no les diferencia, pues, en cuanto a su función de capital social, sino en cuanto a su forma de producción y uso (establecida por la legislación). La morfología del territorio se determina por la manera en que estos dos tipos de intervención se relacionan: la articulación entre intervención pública y privada.

Además (en el modo de producción capitalista) el territorio no está claro que se use como capital fijo social, ya que parte del valor de uso del territorio, como capital invertido, es transmitido a la propiedad del suelo, mediante la renta (precio) del suelo. La sociedad produce los espacios en que pueda rentabilizar o convertir en mercancía mayor cantidad de territorio ordenado.

En resumen se pueden destacar dos procesos:

1. El territorio es ordenado mediante la articulación sobre la inversión ya existente de la inversión pública y la inversión privada, que van generando un nuevo orden en el territorio. Este proceso representa la reproducción del capital.
2. Dicho capital (público y privado) es utilizado por las actividades privadas y transmitido en gran medida a la renta-precio del suelo.

Por otra parte, lo que desde nuestro punto de vista define a las áreas marginales es que la función que han tenido a lo largo de la historia ha dejado de ser relevante socialmente, por lo que sufren un doble proceso. Proceso que, por una parte, significa la desintegración de su sistema social y económico tradicional y el decrecimiento de su importancia, y por otra parte, y debido a esa pérdida de importancia, estos espacios pueden presentar expectativas para ser utilizados para otras actividades y por otros grupos sociales.

La manera en que se interrelacionen la inversión privada y pública incidirá decididamente en qué tipo de proceso sea más apoyado en este tipo de zonas:

- el cambio de grupos sociales y actividades;
- el cambio de grupos sociales y el mantenimiento de las actividades;
- el cambio de las actividades y el mantenimiento de los grupos sociales;
- el mantenimiento de grupos sociales y actividades.

Se ha argumentado repetidas veces la posibilidad y conveniencia de establecer políticas redistributivas, tanto en el espacio como entre grupos sociales, basadas en la construcción de infraestructuras. Esto es, de intervenir en la reproducción del capital mediante la reproducción del capital público. Dicha conveniencia, entre otras cosas, es debida a la facilidad legal de la Administración Pública de

intervenir en este campo concreto y, en segundo lugar, a que de esta manera no se necesita intervenir sobre los sectores tradicionalmente considerados privados. Además, la construcción de infraestructuras tiene otras tres ventajas adicionales: la primera es incentivar el crecimiento del sector construcción (sector bastante importante en el contexto nacional), la segunda que la vida de dichas infraestructuras es muy prolongada: el efecto producido tiene mayor perduración y requiere de menores acciones posteriores por parte de la Administración Pública para mantener dicho efecto, y la tercera que parte de su costo se incorpora al precio del suelo.

Sin embargo, no está tan claro quién se beneficia de la existencia de las nuevas infraestructuras. Prueba de ello es que cuando la iniciativa privada participa en la explotación de una infraestructura establece los territorios que más se van a beneficiar de dichas infraestructuras (estaciones de ferrocarril, enlaces de las autopistas, etc.) y los mecanismos de control del acceso a los servicios que ofrece la infraestructura (autopistas, electricidad, etc.). Por ello parece interesante profundizar en la posibilidad de establecer una política redistributiva en base a la construcción de infraestructuras.

Diversas experiencias han llegado a la conclusión de que en las políticas de desarrollo regional de áreas marginales tiene más importancia y efectividad lograr una mejora de las actividades sociales y económicas que establecen un nivel de vida equivalente al de las regiones desarrolladas. Un ejemplo es el oeste de Irlanda, en donde las políticas de desarrollo rural, dirigidas a la equiparación del nivel de vida de esta zona étnica y marginal con la del resto del país, se basan en apoyos directos a las actividades productivas de sus habitantes, teniendo como principal objetivo la provisión de puestos de trabajo y de niveles de salarios equiparables a los de las demás zonas del país, particularmente favoreciendo cooperativas locales.

Por tanto, los interrogantes que se deben plantear son dos: primero, si se puede o no establecer una redistribución del ingreso a través de infraestructuras; segundo, si existen tipos, tecnologías, morfologías, calidades y formas de gestión de las infraestructuras que aseguran en alguna medida una función redistributiva.

En las áreas marginales pueden producirse procesos de construcción y uso de las infraestructuras similares al siguiente. Los habitantes locales en base a sus necesidades y con cargo a los presupuestos públicos locales consiguen la construcción de infraestructuras, que, debido a la dificultad que conlleva agrandarlas una vez construidas, se dimensionan con amplitud; los nuevos grupos sociales, utilizando las infraestructuras existentes, desarrollan nuevas actividades, en cuyo beneficio se incluye el derecho de utilización de unas infraestructuras que ya están pagadas de todas formas y su coste se transmite al usuario final de los productos de las nuevas actividades. De esta manera, por una parte, el usuario final paga de todas maneras una parte proporcional de las infraestructuras, pero dicho pago no se realiza a quien las había pagado

anteriormente, sino a los nuevos grupos sociales. Por otra, el habitante local también paga toda la infraestructura.

Por tanto, se estaría produciendo una apropiación indebida de un bien público, al estar convirtiendo el capital fijo social en mercancía por parte de los nuevos grupos sociales. Dichos nuevos grupos sociales pueden ser por ejemplo, los antiguos propietarios del suelo, etc.

La solución pasaría al menos por encontrar el procedimiento a través del cual se pueda producir el pago del usuario final al habitante local, que es el que realmente ha financiado la infraestructura. Lo que parece claro es que los nuevos grupos sociales son los realmente interesados en que no exista una clara imputación de costos y beneficios. Sin embargo, la necesidad de los habitantes locales de nuevas infraestructuras es evidente y su construcción sigue siendo necesaria, con lo que nos encontramos con un problema de gestión y uso correcto de las nuevas infraestructuras.

## 2. PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

Los Planes Provinciales de Obras y Servicios son un instrumento fundamental de política territorial para los núcleos y municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes).

El énfasis que se presta a la posible función redistributiva de las infraestructuras se debe a que es el objetivo que legalmente se ha asignado a dichos planes provinciales (de obras y servicios). Los planes provinciales se plantean para establecer un fondo de compensación, a cuyos efectos se pretenden asignar los recursos con criterios objetivos hacia aquellas áreas deprimidas y en peor situación económica y social, con el objetivo de lograr una redistribución de la renta a través de la planificación y ejecución de los siguientes tipos de obras:

- Abastecimiento y saneamiento de aguas.
- Vías provinciales y municipales.
- Equipamiento de núcleos (especialmente pavimentación, alumbrado público y servicios de extinción de incendios).
- Electrificación rural.
- Mercado de ganados.

En el pasado, dichos planes se han decidido y ejecutado en base a criterios muy poco objetivos y muy cercanos, en algunos casos al "compadreo". Por otra parte, no existen estudios suficientes sobre sus resultados y tampoco existen estadísticas suficientes sobre el nivel de renta y equipamiento público de cada municipio, especialmente de los pequeños.

Estos hechos dificultan poner en práctica planes con criterios objetivos y que cumplan su objetivo legal. La democratización provincial y municipal ha comenzado a clarificar los mecanismos de decisión, pero esto no es suficiente para que los Planes Provinciales sean verdaderos instrumentos redistributivos, ya que para redistribuir no es suficiente con invertir más en unos lugares que en

otros, sino que hay que tener en cuenta los efectos de dicha inversión (costos y beneficios).

En relación con esto último hay que plantearse si es posible que a través de dichas infraestructuras se logre una redistribución de la renta y, por otra parte, si es lógico considerar unas cosas como infraestructuras y otras no. Analizar estas dos interrogantes es el objeto del trabajo que exponemos.

Las inversiones canalizadas a través de Diputación y su distribución espacial y tipológica representa la política de acción territorial de carácter intraprovincial. La ordenación del territorio se plantea principalmente a nivel nacional; por ello, la importancia que se le ha dado a la interpretación de las grandes actuaciones llevadas a cabo por la Administración Central (Planes de Carreteras, Autopistas, Planes de Grandes Áreas de Regadío, de Regulación de Ríos, de Producción de Energía Hidráulica, etc) y esto es así porque el nivel nacional es un espacio de referencia adecuado para la reproducción de la producción y del capital.

Sin embargo, el nivel intraprovincial o intrarregional es un espacio de referencia adecuado para otros procesos de la ordenación del territorio. Por ejemplo, el proceso de ocupación del espacio por la segunda residencia sucede generalmente en espacios polarizados provinciales o regionales estructurados en torno a una o varias grandes ciudades y se apoya generalmente en núcleos pequeños, por ser áreas simbólicamente atractivas para el ocio de los habitantes de las grandes ciudades y por ser los lugares del espacio que tienen infraestructuras necesarias para la vivienda.

Estos dos hechos hacen que la comprensión de las inversiones a través de las Diputaciones Provinciales de carácter intraprovincial y dirigidas fundamentalmente a municipios menores de 20.000 habitantes sea de gran importancia. Sin embargo, ello no debe conducir a olvidar el papel que en esos mismos municipios pueden jugar las inversiones de los organismos centrales.

### 2.1. Las inversiones de Planes Provinciales en el Norte de Burgos

La zona del norte de Burgos ha cumplido hasta este siglo la función de área de transporte entre Castilla, el Valle del Ebro y la Costa Cantábrica. Esta función está quedando marginada, al irse estableciendo principales vías de comunicación cada vez más alejadas de ella; paralelamente, están siendo implantados nuevos usos y funciones dependientes de la Metrópoli Bilbaína, consistentes en el ocio, la producción de alimentos (leche, carne, etc), energía (primeros saltos hidroeléctricos de Ibañeta y central nuclear de Sta. María de Garoña), recursos naturales (abastecimiento de agua de Bilbao) y emigración.

Para el análisis del papel de las infraestructuras en dicho proceso se han obtenido de los archivos de la Diputación las inversiones de los planes provinciales para cada uno de los municipios y núcleos de la zona de estudio durante los últimos veinte años. Los siguientes apartados interpretan dicha información.

### 2.1.1. Comparación intermunicipal e internúcleos de la Inversión

Destaca la disparidad intermunicipal entre los valores totales de la inversión "per cápita" por municipio, que varía entre 33.980 ptas./habitante y cero pesetas/habitante, estando la media alrededor de 9.000 pesetas.

Se ha realizado la comparación entre inversión en el quinquenio 1975-1979 y las necesidades municipales de nuevas infraestructuras en el año 1974 (evaluadas estas últimas por la Estadística de Servicios de las Entidades Locales, realizada por I.E.A.L. en 1974). La conclusión es que en el 43 por 100 de los municipios las inversiones realizadas por Planes Provinciales no son proporcionales a las necesidades:

- El 19 por 100 de los municipios tienen inversión superior a la media y necesidades inferiores a la media.
- El 24 por 100 de los municipios tienen inversión inferior a la media y necesidades superiores a la media.

Si además se considera que en la totalidad de los municipios del primero de los dos grupos anteriores las inversiones se dirigen, dentro de cada municipio, a un número menor de núcleos que en la media de municipios, y que excepto en muy contados casos en los municipios del segundo grupo sucede lo contrario, la disparidad entre las necesidades e inversiones es todavía mayor.

Se ha calculado para cada municipio el asentamiento que ha contado en las dos décadas 1960-1980 con mayor inversión "per cápita". En varios de estos asentamientos se han constatado importantes procesos de producción de vivienda, ya realizados, en realización o en preparación; ello significa, por tanto, que está produciéndose la utilización de inversiones, concebida legalmente para satisfacer las necesidades locales, por actividades nuevas y por grupos extraprovinciales.

También se puede ver que la mayoría de las menores máximas inversiones "per cápita" se producen en las áreas más marginales y de menor importancia turística.

ORTEGA (1974) indica que a partir de la llegada de la segunda residencia a la zona se producen por parte de los Ayuntamientos inversiones que favorecen la promoción de suelo.

VALENZUELA RUBIO (1977) concluye en su estudio de la Urbanización de la Sierra de Madrid que las dos infraestructuras más importantes para la localización de las urbanizaciones de vivienda secundaria son el acceso y el abastecimiento de agua; sin embargo, en U.S.A. —ver Byrne y otros (1977)— la variable fundamental es el saneamiento. También se ha constatado que existe un paralelismo entre el grado de promoción de suelo urbano en la periferia de las grandes ciudades en España y el nivel de solución del abastecimiento del agua y que el saneamiento, hoy por hoy, no es condición necesaria para la urbanización ver Ureña (1978).

En el norte de Burgos se ha constatado una importante relación entre promoción de suelo, por

una parte, e inversión pública de planes provinciales (con particular énfasis en abastecimiento de agua) o preexistencia de infraestructuras suficientes (también con especial énfasis en abastecimiento de agua) por otra, tanto en los núcleos más grandes, en los que hay mayor cantidad de turismo como en gran número de pequeños núcleos.

Es de destacar que algunas de las inversiones más recientes se plantean en municipios que en la actualidad tienen fuertes expectativas de turismo; y también que las juntas de algunos núcleos, para realizar su abastecimiento de agua, han vendido a muy bajos precios parte de su patrimonio de suelo con expectativas de urbanización.

Estos hechos apuntan la necesidad de establecer asignaciones correctas de costes y beneficios de las inversiones realizadas entre los distintos grupos de usuarios.

No se ha estudiado con detalle la existencia de relaciones entre otras inversiones de Planes Provinciales y otros procesos de cambio en la zona, pero aparecen algunos casos: por ejemplo, la compra por grupos económicos bilbaínos de pueblos (incluidos sus territorios) para convertirlos en granjas intensivas en los cuales se está realizando la electrificación rural con ayuda de Planes Provinciales.

### 2.1.2. Desagregación Sectorial de la Inversión

Se han analizado las inversiones en los distintos tipos de infraestructura y su importancia relativa. En primer lugar, destaca que las proporciones generales son coincidentes con las inversiones en la provincia, sin que incidan las peculiaridades locales.

#### TOTAL INVERSIONES CANALIZADAS POR LA DIPUTACION EN LA PROVINCIA 1975-1977

	1975-1977	%
1. Hidráulicas .....		80,6%
2. Electrificación .....		3,7%
3. Teléfono .....		0,8%
4. Equipamiento Núcleos .....		10,3%
5. Vías .....		4,5%
6. Mercado de Ganados .....		0 %
7. Varios .....		0,1%
TOTAL .....		100 %

Fuente: Lucas Peinado (1977).

Las inversiones en los tipos 4 y 5 son generalmente bastante reducidas, excepto en núcleos muy pequeños y aislados, que incluso carecen de camino de acceso en condiciones adecuadas y en las áreas más aisladas; en estos casos, las inversiones son bastante importantes, debido a su naturaleza. Se trata, pues, de pocas inversiones, pero de alto presupuesto, por lo que el porcentaje no representa exactamente la importancia relativa de dichos sectores.

Es de destacar que aunque algunas de las obras incluidas en estos apartados podrían mejorar la capacidad productiva local (caminos rurales de acceso a las explotaciones, reparación de acequias y regadíos, etc.) o mejorar el nivel de equipamiento local (Centros Rurales de Higiene, Mercados de Ganado, etc.) estas inversiones son en general muy poco importantes. En conclusión, en las inversiones que se pueden hacer con cargo a los

Planes Provinciales se da poca importancia a las inversiones que pueden mejorar la capacidad productiva local.

Respecto de los demás apartados destaca la importancia que adquieren las infraestructuras del agua (gran parte de los núcleos que cuentan con las máximas inversiones "per cápita" lo son por este tipo de infraestructuras). Y que dentro de este tipo son mucho más frecuentes los abastecimientos y distribuciones de agua que los saneamientos y depuraciones, lo que es coherente con las demandas del turismo.

A través de la encuesta realizada a cada Ayuntamiento se ha constatado que el consumo de agua durante los fines de semana y el verano aumenta de manera muy importante. En algunos casos se llega a multiplicar por diez, lo que demuestra la importancia de este servicio para el turismo, el grado de utilización que por él se hace y el sobredimensionamiento que se requiere sobre el adecuado para la población local.

Todo hace parecer que los Planes Provinciales han beneficiado claramente al turismo sobre las actividades locales.

### 2.1.3. Ordenación Técnica de las Infraestructuras

La tecnología y la gestión utilizada en las infraestructuras presenta bastantes problemas para el tipo y estructura de los asentamientos (muy pequeños y separados unos 5 Km) y para las actividades agrícolas.

Entre otros se encuentran los siguientes:

1. En los abastecimientos de agua no se incluyen dotaciones suficientes para todas las actividades rurales, no ya para el riego de todas las tierras (que sería equivalente al abastecimiento de la industrias), sino al menos del ganado y de la huerta incluida en la tipología de vivienda. Teniendo en cuenta únicamente esto último, la dotación necesaria está en torno a los 400 l/hab/día frente a los 180 l/hab/día que proponía el Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento para núcleos menores de 1.000 habitantes.
2. En los abastecimientos existentes se cobra muy poco por no usar el agua, lo que beneficia el consumo intermitente del turismo.
3. En las nuevas electrificaciones se produce un despilfarro de las instalaciones existentes, quizá debido a que al pagar la Administración el 80 por 100 de la inversión, a las compañías eléctricas les interesa poner "todo nuevo" para tener menores costos de mantenimiento, lo que conlleva un aumento del costo.
4. La tecnología de teléfono por cable es excesivamente cara para esta zona de asentamientos pequeños y separados. Debería utilizarse quizá tecnología por radio.
5. Se realizan muchas obras con muy poco presupuesto, por lo que la calidad de las mismas suele ser bastante deficiente.
6. Los proyectos y la construcción de las infraestructuras de un mismo núcleo se realiza in-

dependientemente y con criterios exclusivamente funcionales, lo que da lugar a interferencias entre los distintos trazados y a impactos urbanísticos importantes.

7. Todos los municipios tienen la competencia y la obligación de realizar el planeamiento sólo desde el punto de vista urbanístico, regulando negativamente el uso agrícola y asegurando y regulando las inversiones que se requieren para la urbanización.

Sin embargo, el planeamiento ruralista (IRYDA, ICONA, etc.) no es obligatorio y además hay que recurrir a organismos de ámbito estatal.

## 2.2. Criterios para una política redistributiva en base a los Planes Provinciales

Se ha visto cómo determinadas infraestructuras y su tecnología forma de gestión y financiación pueden favorecer a los nuevos grupos sociales que actúan en las áreas marginales.

Los elementos que deben tenerse en cuenta para que las infraestructuras puedan colaborar a una política territorial redistributiva son al menos los siguientes:

- Imputación de los costos de inversión a los distintos usuarios.
- Evaluación de necesidades municipales, áreas territoriales prioritarias y sectores infraestructurales prioritarios para la producción local.
- Proceso de elaboración del Plan Provincial.

A estos elementos debe incorporarse los criterios políticos de qué grupos desean ser potenciados.

### 2.2.1. Correcta Imputación de la Financiación de las Inversiones Públicas

Un criterio mínimo para dirigir las inversiones públicas es que cada grupo social reciba en inversión pública el equivalente a su contribución al ingreso público.

En el estudio de la zona del norte de Burgos ha quedado patente que no todas las infraestructuras son utilizadas exclusivamente por los habitantes locales, sino que parte de ellas son utilizadas por la segunda residencia. Por tanto, se deben analizar las fuentes de financiación de las inversiones para ver qué partes de dichas fuentes están originadas por los habitantes locales y cuáles por el turismo, ello como base para poder establecer criterios para imputar correctamente la financiación de las inversiones entre sus distintos usuarios y para poder evaluar la inversión total que debería corresponder en el futuro a la zona de estudio.

Las fuentes de financiación de las inversiones de los Planes Provinciales son fundamentalmente tres: Planes Provinciales (subvención de la Administración Central), Haciendas Provinciales y Haciendas Municipales (Ayuntamiento y Juntas Administrativas).

Los criterios de distribución interprovincial de los fondos de Planes Provinciales desde su crea-

ción han sido los siguientes (ver Lucas Peinado, 1977, y CEUMT, n.º 13):

- a) Directamente proporcional a:
  - Superficie:
  - Población (con especial referencia a la existente en municipios de menos de 20.000 habitantes).
  - Situación laboral y paro obrero.
  - Déficit de equipamientos y urbanización.
- b) Inversamente proporcional a:
  - Presupuestos "per cápita" de las haciendas locales.
  - Nivel de renta.

Puede verse que todos estos fondos están calculados en base a las características del territorio y en base a la población local, por lo que esta fuente de financiación no debería cubrir las necesidades generadas por los grupos no locales, pero que operan en la zona.

Los fondos de las Haciendas Provinciales (según la Ley de Bases del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975) son los siguientes (ver también Manzano, 1977):

1. Tasas y contribuciones especiales establecidas por la Diputación.
2. Recargos o Participaciones en impuestos del Estado.
3. Multas.

De todos estos fondos sólo una pequeña parte puede estar generada por los grupos no locales y a falta de un análisis detallado de la Hacienda Provincial vamos a considerar que representa como máximo un 10 por 100 de los recursos de la Diputación.

Por tanto, sólo el 10 por 100 de la parte de las inversiones financiadas por la Diputación podría ser dirigida a los grupos no locales.

Por último, la Hacienda Municipal tiene los ingresos originados generalmente por la actividad edificatoria, la propiedad del suelo y sus complementarios y por la prestación de servicios. Sin embargo, en muchas de las zonas marginales hay que considerar otra partida que puede ser importante, los Ingresos Patrimoniales (de Ayuntamientos o de Juntas Administrativas).

Parece, pues, que los ingresos Municipales pueden estar generados de manera proporcional a las necesidades que crean tanto los habitantes locales como no locales, excepto en el caso de existir bienes patrimoniales. Por tanto, se debe considerar que respecto de las partes proporcionales de las inversiones municipales generadas por los habitantes locales y los turistas, los habitantes locales han generado más del 100 por 100 de los fondos correspondientes del Municipio (o Junta Vecinal) y los no locales algo menos del 100 por 100. Vamos a suponer como hipótesis aproximada que estos porcentajes sean del 115 por 100 y del 85 por 100, respectivamente.

En el caso de la zona del norte de Burgos se puede tomar como hipótesis simplificadora que la población turista es por término medio igual a una vez y media la población local y que las necesi-

dades de inversiones generadas por el turismo dan lugar a más que duplicar de tamaño de los servicios que serían necesarios para satisfacer a la población local. Ello significa aproximadamente un aumento al doble del costo en las inversiones en infraestructuras (al menos en las de servicio).

Con estos supuestos y situaciones, y teniendo en cuenta que la financiación de los Planes Provinciales ha sido por término medio: Municipal 30 por 100, Diputación 15 por 100, Organismos Centrales 55 por 100, la inversión de los últimos cinco años debería haber sido imputada y, por tanto, usada con la siguiente estructura:

	Imputable	
	Locales (%)	2.ª Residencia (%)
Municipal .....	16,3	13,7
Diputación .....	13,5	1,5
Planes Provinciales, Crédito Oficial y otros Ministerios .....	55	0
<b>TOTAL .....</b>	<b>84,8</b>	<b>15,2</b>

Pero suponiendo, como hemos justificado, que el turismo ha generado más del 50 por 100 de las necesidades de servicio de las infraestructuras, evaluado en el 50 por 100 del coste de las inversiones, la segunda residencia ha dejado de pagar el 34,8 por 100 (50 % menos 15,2 %) de la inversión total.

La inversión total de Planes Provinciales en los últimos cinco años ha sido de 220 millones de pesetas, en el norte de Burgos, por lo tanto, la segunda residencia ha privatizado 76 millones de pesetas.

Sin embargo, desde una perspectiva redistributiva de favorecimiento de los habitantes locales de la zona marginada no debe considerarse suficiente con establecer una imputación igualitaria, sino que los usuarios que no sean habitantes locales deben pagar un costo superior al que les corresponde y los habitantes locales inferior.

El cálculo anterior puede establecerse igualmente para otros tipos de situaciones comparando los porcentajes de cada uno de los fondos públicos que son generados por los habitantes locales y por los nuevos grupos sociales (llamados no locales) de entre los usados para financiar las infraestructuras, con los porcentajes en que las infraestructuras son utilizadas por los habitantes locales y por los nuevos grupos sociales.

La situación deseada se produce cuando ambos porcentajes son iguales. Si no son iguales hay que buscar mecanismos para igualarlos.

Por ejemplo, en el caso del abastecimiento de aguas lo que se ha hecho ha sido generalmente cobrar a los nuevos usuarios mediante el "enganche" lo proporcional a lo que financió el Ayuntamiento o Junta Vecinal, independientemente de que sean locales o turistas.

Para aplicar el criterio indicado al comienzo del apartado, lo que se debería de hacer en el caso del norte de Burgos es cobrar lo siguiente:

- A los habitantes locales lo proporcional al 85 por 100 de lo que pagó el Ayuntamiento.
- A los usuarios no locales lo proporcional al

115 por 100 de lo que pagó el Ayuntamiento, más lo proporcional al 90 por 100 de lo que pagó la Diputación y al 100 por 100 de lo que pagó la Dirección General de Planes Provinciales.

De esta manera, se hace pagar a cada grupo social toda aquella parte de la financiación de la infraestructura, realizada con fondos públicos que el grupo no generó.

### 2.2.2. *Evaluación de Necesidades y Sectores Prioritarios de Inversión*

Otro criterio mínimo de política redistributiva en áreas marginales es realizar inversiones en aquellas infraestructuras que colaboren en mayor medida a aumentar la capacidad productiva de los habitantes locales y no utilizar el dinero público para aquellas infraestructuras que pueden ser utilizadas indistintamente por habitantes locales y no locales.

En ese sentido hay que preguntarse si los sectores a los que se deben aplicar los planes provinciales no deben ser distintos a los que legalmente pueden aplicarse (Real Decreto 688/1978 de 17 de febrero) o aplicarse dedicando prioridad a la inversión en otros sectores distintos a los que tradicionalmente se ha aplicado.

La escala de prioridades sectoriales adoptada por la Generalitat para el año 80 (ver Camps, 1970) con una intención redistributiva ha sido:

- 1º Ciclo del agua, Electrificación rural, Red telefónica rural y Tratamiento de residuos sólidos.
- 2º Urbanización y Vías provinciales y municipales.
- 3º Equipamientos.

Esta escala es similar a la que ha sido tradicional en los últimos años en toda España. Con dicha escala de prioridades hemos visto que en la zona del norte de Burgos la actividad de producción de suelo urbano y de viviendas secundarias se ve beneficiada, lo que no es coherente con ser una política redistributiva.

Desde este punto de vista sería más lógico que dichas obras se pagasen por sus usuarios, en la proporción que se beneficien de ellas, en base a impuestos especiales o a otros procedimientos y que los fondos de planes provinciales se dedicasen a realizar otros equipamientos necesarios para mejorar la función productiva de los habitantes y de los recursos locales; por ejemplo, caminos de acceso al campo o el monte, trabajos de mejora del campo (roturación de monte, etc.).

Esto debe llevar en última medida a replantearse el ordenamiento legal vigente y la lógica de considerar unas cosas como infraestructuras y otras no.

### 2.2.3. *Elaboración del Plan Provincial de Obras y Servicios*

Para realizar el plan deberían definirse desde el punto de vista técnico, al menos los siguientes elementos.

- Establecer las tecnologías más adecuadas.
- Realizar proyectos de urbanización que contengan todas las infraestructuras y en los que se establezca una escala de prioridades y una coordinación entre las distintas actuaciones. Debe ser en base a diseños contenidos en proyectos completos como se realicen las obras parciales.
- Realizar planes plurianuales con tres etapas con determinaciones a distintos niveles de concreción.
- Etapa 1.ª: Un año a nivel de inversiones a realizar para proyectos definidos.
- Etapa 2.ª: Cuatro años a nivel de anteproyecto y de formas de imputación para establecimiento de decisiones.
- Etapa 3.ª: Cuatro años a nivel de ideas.

Para la Preparación del Plan de Inversiones de cada año se deberían avanzar un año cada una de estas etapas.

### 3. REFERENCIAS

- A. HERNÁNDEZ (1979): La infraestructura de abastecimiento y saneamiento, su planificación en relación con el uso del suelo. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- Organización Mundial de la Salud.
- Banco Mundial: Departamento de Energía, Agua y Telecomunicaciones, Informe n. PUN 31, agosto 1977.
- Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento.
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de Baleares (1980), Standars de Planeamiento.
- CAMPS, E. (1980): Plan único provincial de Obras y Servicios CEUMT, nº 28, junio.
- CHANLETT, E. T. (1973): La protección del Medio Ambiente, I.E.A.L. Madrid.
- PURSCHEL, W. (1965): El tratamiento de las Aguas Residuales Domésticas, Tratado General del Agua y su Distribución, Ed. Urmo. Bilbao.
- Comarca del Gran Bilbao: Memoria 1977. Consorcio de Aguas.
- Revista CEUMT nº 13.
- LUCAS PEINADO (1977): Subvención de la Administración Central a la Administración Local. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- I.E.A.L. Estadística de Servicio de las Entidades Locales referida al primero de enero de 1974, I.E.A.L.
- ORTEGA, J. (1974): Las Montañas de Burgos, Universidad de Valladolid.
- ISSERMAN, A. M. (1981): The Allocation of Funds to Small Cities under the Community Development Block Grant Program Journal of the American Planning Association, nº 1.
- Mc NAB, A. (1979): "Rural development in Eire" *The Planner*, vol 65 nº 1, pp. 14-15.
- FOLIN, M. (1976): "La ciudad del capital y otros escritos". Ed. Gustavo Gili.
- SECCHI, B. (1972): "Intervento público e settore edilizio", *Boletino dell'Economica Publica* nn. 2-3.
- EMANUEL, A. (1972): Cuestiones de Política Regional, Papel de la Infraestructura en la planificación económica regional. *Revista de Economía* nn. 136-137, 1976.
- URENA, J. M. (1978): Ordenación de Infraestructura e instrumentos de Ordenación del Territorio. Curso de Ordenación del Territorio, Madrid.
- VALENZUELA, M. (1977): Urbanización y Crisis Rural en la Sierra de Madrid. I.E.A. Madrid.
- MANZANO, E. (1977): La Financiación de los Programas de las Diputaciones, Curso de Orientación del Territorio.
- BUYRNE, B. y otros (1977): Secondary Impact of Regional Sewerage Systems, D. Community Affairs, State of New Jersey.
- ENHLERS, V. M. y E. W. Steel (1958): Municipal and Rural Sanitation, Ed. Mac. Graw-Hill.
- CEUMT (1979): Manual de Formación Municipal.
- WAGNER, E. G. y J. N. LANOIX (1959): Water supply for Rural Areas and Small Communities, Organización Mundial de la Salud.