



CIUDAD Y TERRITORIO

revista de
Ciencia Urbana

3/72

Punta y Castillo de San Diego

sumario

Edita:
**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director:
Fernando de Terán

Redacción:
**Centro de Estudios Ur-
banos**

Secretario de Redacción:
Carlos Conde Duque

Diagramación:
Olegario Torralba

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:
Joaquín García Morato, 7,
Madrid-10

Imprime OMNIA, I. G.
Mantuano, 27, Madrid
Depósito legal: M.—10422-1970

La correspondencia debe
dirigirse al Director de la
Revista.

Los artículos firmados ex-
presan la opinión de sus
autores y no representan
forzosamente el punto de
vista de la Redacción de la
Revista o del Centro de
Estudios Urbanos.

Madrid - N.º 3/1972
Julio - Septiembre

Portada:
Plan de Ordenación
de La Coruña

Suscripciones:
España e Iberoamérica:
400 Ptas. (4 números)

Otros países:
7 \$ USA

Número corriente: 125 Ptas.
Número atrasado: 130 Ptas.

EDITORIAL 4



Problemática General

ESTRUCTURA SUBYACENTE DE DATOS URBANISTICOS DE SEVILLA 6
F. Sancho-Royo y F. González-Bernáldez
PARQUE DE JUEGOS INFANTILES 15
Luis Moya González



Actualidad

PROYECTO PREMIADO EN EL CONCURSO DE IDEAS PARA LA ORDE-
NACION URBANISTICA DE LA PLAZA DE COLON, DE MADRID ... 21



Vida Local

LA ESTRADA, COMARCA DEL MEDIO RURAL GALLEGO: SUBDES-
ARROLLO Y CAMBIO 31
Miguel Angel Cañador Mercado y Manuel Herce Vallejo



Información de Base

SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA PLANIFICACION URBANA
Y REGIONAL 43
Luis Carreño Piera y Nicolás Urgoiti Soriano



Información Jurídica

1.º EL MARCO ORGANIZATIVO DE LA GESTION URBANA: CONSI-
DERACIONES DE LAS AREAS METROPOLITANAS DE MADRID Y
BARCELONA 54
F. Arias, L. Enríquez de Salamanca y M. Roca Janyent
2.º CONCURSOS PUBLICOS PARA LA PREPARACION DEL SUELO UR-
BANIZADO EN LA PROVINCIA DE MADRID 61
3.º REORGANIZACION DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA 65
4.º RESEÑA DE CRITERIOS JURISPRUDENCIALES 71



Información General

«INVESTIGACION EN EQUIPO» Y LOS «SEMINARIOS DE INVESTI-
GACION» 76
Rafael Barril Dosset
PRIMER ENCUENTRO DE LAS ISLAS DEL MEDITERRANEO, SIMPOSIO
SOBRE «HABITAT Y PAISAJE» 84
Rodolfo García-Pablos



Crónica

ABRIL-JULIO 88



Bibliografía 91

planeamiento regional versus planeamiento provincial

En fecha reciente ha sido aprobado por el Ministro de la Vivienda, con algunas rectificaciones especialmente referentes a intensidades de utilización del suelo, el "Plan Provincial de Ordenación Urbana de Baleares", redactado por la Diputación de aquellas islas. El hecho de que sea éste el tercer plan provincial urbanístico que se aprueba en el país desde que este tipo de planes existe en nuestro ordenamiento jurídico invita a una consideración sobre este escalón del planeamiento, que tan escasa utilización ha tenido.

La figura del plan provincial aparece en la Ley del Suelo como una aproximación al nivel de la planificación regional existente en otros países. Está configurada como instrumento de actuación sobre la realidad física para establecer "la ordenación de la estructura urbanística" del territorio provincial, garantizar la coherencia y coordinación de los planes generales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiere plan general. La definición contenida en la Ley deja traslucir el excesivo peso conceptual de lo "urbanístico" por encima de lo que entendemos hoy por ordenación territorial y manifiesta claramente su carácter idealista de "aspiración" al no abordar el tema de la coordinación y vinculación de todas las políticas sectoriales con incidencia en lo territorial.

El uso que en la práctica se había hecho hasta ahora de esta figura se concreta en dos únicos ejemplos: el Plan Provincial de Guipúzcoa y el Plan Provincial de Barcelona.

De la colaboración entre la Dirección General de Arquitectura y la Diputación Provincial de Guipúzcoa nace, en 1941, y se desarrolla en 1942, el trabajo que ha de constituir el primer intento de ordenación territorial de la posguerra (1), consistente en un estudio de la problemática socioeconómica de la provincia, avances de planeamiento de los principales núcleos urbanos y una normativa de carácter general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio, con indicación de zonas adecuadas para los diversos usos.

El trabajo parte de la unidad natural y la reducida dimensión del territorio, que reclamaba un tratamiento de conjunto para enfocar el crecimiento demográfico e industrial que ya entonces aparecía, poniendo en peligro la fluidez de las comunicaciones, amenazando con crear una situación de congestión industrial y abocando a las poblaciones a negativas repercusiones sociales y sanitarias. Tiene un carácter de estudio más propio de un seminario que de un plan operativo y presenta particular interés para atisbar las líneas iniciales de configuración del proceso de definición del planeamiento actual y otras de

(1) Existía tan sólo un intento anterior: el «Plá de Distribució de Zones del Territori Catalá», de 1931.

Editorial

interés puramente histórico para comprender la mentalidad del momento de la cultura urbanística. No llegó a cristalizar en un verdadero plan hasta 1968, y aún así fue aprobado con carácter indicativo, excepto la normativa, a pesar de que ya en los estudios de 1942 se preveía la necesidad de adoptar medidas operativas de actuación, tales como la declaración de interés nacional o provincial para inducir la localización industrial en las áreas seleccionadas.

Si el Plan de Guipúzcoa puede entenderse como una anticipación, con su carácter de estudio ligado a toda una fase inicial de arranque, de tanteos y de aspiraciones, el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1963 y redactado en años anteriores, representa más bien la expresión cabal y madura de la definición en que acabaron por cristalizar aquellos tanteos y aspiraciones, es decir, la de los planes provinciales de la Ley del Suelo.

Planteado, como ha dicho Bidagor (y la expresión es reveladora), como un deseo de "aplicar el urbanismo a la escala regional" (2), parte de una bien construida visión global del territorio provincial con las técnicas de análisis del momento y se traduce en una previsión voluntarista de localización demográfica e industrial a través de una zonificación de usos del suelo y de una normativa al servicio de una estructura territorial previamente definida, en cuya definición es pieza conceptual fundamental la aspiración al desarrollo equilibrado con dispersión industrial y limitación del crecimiento de las poblaciones mayores, y especialmente de la capital provincial. También este plan, y especialmente su memoria, es un documento de gran interés histórico para la comprensión de la evolución de nuestro proceso de planeamiento y de las ideas que la sustentaron. Particularmente significativas parecen las razones en que se apoya la estrategia descentralizadora propuesta, tan en consonancia con corrientes urbanísticas internacionales bien conocidas, que ya en la fecha de aprobación del plan estaban siendo sometidas a duda y revisión, pues ya entonces se marcaba claramente la dualidad y oposición de orientaciones con que se manifestaban las planificaciones urbanísticas tradicionales y las nuevas planificaciones del desarrollo económico, empeñadas las primeras en la constante de la opción voluntarista de desconcentración de población y actividades (con la consiguiente dispersión de recursos), de desarrollos equilibrados y de crítica y oposición a la gran ciudad, y dando paso las segundas, en su búsqueda de la eficiencia económica, a la distribución centralizada de las actividades y de la población sobre áreas reducidas, en función del estímulo de los "factores de aglomeración" y del aprovechamiento de las "economías externas".

Ahí está una importante parte de la explicación de la

amarga serie de derrotas que la realidad ha venido influyendo a la planificación urbanística en los países de economía de mercado empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano y territorial que la historia ha venido a situar en el campo de la utopía.

Mientras los planes urbanísticos postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento de las grandes ciudades arbitrando las fórmulas de los anillos verdes y la nucleación constelar en centros diversos y coronas de satélites, los procesos de la producción industrial, estimulados por las políticas oficiales, seguían concentrando empresas y población en las grandes ciudades, convertidas en motores del desarrollo económico, puesto que, en función de las leyes del mercado, era favorable para el crecimiento económico la localización industrial donde ya existía infraestructura, equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de mano de obra inmigrante y una concentración previa de capital fijo, aunque el resultado, obviamente, daba lugar al modelo territorial sistemáticamente considerado como inconveniente por toda la filosofía de la planificación urbanística.

La novedad y originalidad del Plan Provincial de Baleares está en que el desarrollo que trata de ordenar se basa en un nuevo y diferente tipo de recurso que aparece como tal hacia mitad de siglo, alterando las concepciones tradicionales de la actividad económica y su juego sobre el territorio, basadas en la transformación tecnológica de las materias. Se trata del atractivo ejercido por aquellas áreas geográficas en que el clima y el paisaje se alían con las posibilidades recreativas ofrecidas especialmente por las costas (y muchas veces también por las esencias tradicionales y culturales heredadas), convirtiéndose en oferta para el consumo de quienes no disponen de tales beneficios y contradiciendo con fuerza la dudosa afirmación de Friedman de que "la naturaleza no da ventajas comparativas, sino que éstas son creadas siempre por el esfuerzo humano" (3).

¿Basta esta diferencia de base, junto con una mayor adaptación a unas directrices económicas y políticas que se asumen, para salvar a este plan de seguir a sus predecesores en la historia de los sueños frustrados? Hay algunas razones para esperarlo, pero también en este caso vuelven a quedar sin atar las necesarias vinculaciones de todas las políticas sectoriales, ya que la figura del plan provincial queda inerme por definición jurídica.

Es esta definición jurídica, con el correspondiente reajuste administrativo, la que está necesitando una actualización que ofrezca el marco adecuado para una verdadera planificación regional.

(2) Pedro Bidagor: «Situación general del urbanismo en España (1939-1964)». Arquitectura. Madrid, 1964.

(3) John Friedmann: «Regional Development Policy», M. I. T. Press, 1966.



Problemática General

ESTRUCTURA SUBYACENTE DE DATOS URBANISTICOS DE SEVILLA

F. Sancho-Royo y F. González-Bernáldez*

Introducción

El conocimiento teórico de las técnicas de análisis factorial a que se ha llegado recientemente abre importantes perspectivas de utilización en ciencias y aplicaciones de tipo sintético como la Ecología y el Urbanismo. En el presente trabajo se hace un intento de simplificación o resumen de la información urbanística original, poniendo de manifiesto una estructura más simple, subyacente. Esta variedad de filtrado numérico puede hacerse por detección de la información redundante (interdependiente, correlacionada) por medio de distintas técnicas de análisis factorial.

Este estudio es una etapa previa al análisis de datos urbanísticos y ecológicos de Sevilla, teniendo como fundamental objetivo explorar el grado de redundancia de ese tipo de información y sus posibilidades de resumen e interpretación.

Dada la rápida evolución urbanística de la ciudad de Sevilla, los resultados se referirán forzosamente a una «etapa pasada» de tal evolución, aunque tengan el valor de punto de referencia para una comparación.

Material y Métodos

Los datos proceden de los recopilados en el trabajo *Información urbanística de la comarca de Sevilla* (1971), habiéndose utilizado solamen-

te los referentes al casco urbano. De los distintos conceptos tabulados, se eligieron 36 conceptos o variables, para reducir el volumen de datos a tratar y suprimir repeticiones de conceptos muy análogos. Los datos retenidos recogen, sin embargo, una parte sustancial de la información urbanística citada.

Tales conceptos o variables pueden verse en los cuadros I y II.

Las tablas de datos de partida son una totalización de las cifras originales (tomados por manzanas), agrupándolas en sectores o zonas urbanísticas. Estas zonas son indudablemente demasiado grandes para el propósito actual, pero han debido conservarse por estar la información referida a ellas.

El tratamiento de datos para la búsqueda de la estructura subyacente se ha hecho por medio de la detección de la información redundante, usando el cálculo de la matriz de correlación entre todas las variables, el de los valores propios de esta matriz y su análisis en componentes principales (Horst, 1965), la rotación «varimax» (Cuadras, 1970), y la obtención de coordenadas o valores para los puntos muestrales en el subespacio definido por los componentes.

El tratamiento de datos se ha realizado en el ordenador IBM 360/75 del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Madrid.

* Departamento de Ecología. Universidad de Sevilla (España)

COMPONENTES

	I	II	III	IV	V
POBLACION					
X ₁ = Número total de individuos ...	.076	— .730	— .257	.058	.393
X ₂ = % de varones menores de 25 años...	.814	— .086	.326	.223	— .052
X ₃ = % de varones de 25 a 50 años...	.405	.225	— .410	— .169	— .118
X ₄ = % de mujeres menores de 25 años...	.758	.004	.415	.037	— .024
X ₅ = % de mujeres de 25 a 50 años...	.628	.192	— .376	— .043	— .050
X ₆ = Incremento de la población menor de 14 años. 60-65 (diferencia entre %)...	.393	— .187	5.77	— .295	— .152
X ₇ = % de varones menores de 10 años ...	.849	— .034	.383	— .013	.125
X ₈ = % de mujeres menores de 10 años ...	.892	— .114	.344	— .050	.128
X ₉ = % de varones menores de 5 años ...	.826	— .146	.396	— .053	.216
X ₁₀ = % de individuos nacidos en otras provincias ...	— .171	.390	.483	.653	— .124
X ₁₁ = % de individuos nacidos en Sevilla ...	— .124	— .249	— .801	— .203	.311
X ₁₂ = % de analfabetos ...	.534	— .133	.425	— .273	— .514
EDIFICIOS					
X ₁₃ = % de edificios de 1 planta...	.794	— .054	— .014	— .414	— .002
X ₁₄ = % de edificios de 3 plantas ...	— .937	.123	.108	.113	— .020
X ₁₅ = % de edificios anteriores al 36...	— .834	.081	— .341	— .050	— .107
INDUSTRIA					
X ₁₆ = % de edificios destinados a industria...	— .111	.551	— .602	— .029	— .147
X ₁₇ = % de industrias con menos de 5 empleados ...	— .252	— .884	.014	— .047	— .082
X ₁₈ = % de industrias con más de 20 empleados...	.488	.806	.034	— .131	.044
X ₁₉ = Potencia instalada por empleado industrial...	.124	.109	— .081	— .193	.279
X ₂₀ = Potencia instalada por 1.000 habitantes ...	.481	.814	— .012	— .166	.069
VIVIENDA					
X ₂₁ = % de viviendas en edificios anteriores al 36 ...	— .853	.117	— .332	— .198	— .138
X ₂₂ = Incremento de vivienda 60-65 ...	.166	— .284	.274	— .036	.637
COMERCIO					
X ₂₃ = N.º comercios al por menor por 1.000 habitantes.	— .916	— .032	.240	— .214	.103
X ₂₄ = N.º comercios alimentación por 1.000 habitantes.	— .755	— .431	— .042	— .033	— .161
X ₂₅ = N.º coms. vestido, calzado y tocado por 1.000 hab.	— .804	.045	.282	— .320	.157
X ₂₆ = N.º de Bancos por 1.000 habitantes ...	— .803	.159	.328	— .233	.192
X ₂₇ = % de comercios con menos de 5 empleados ...	— .076	— .881	— .094	.180	— .135
X ₂₈ = % de comercios con más de 20 empleados...	— .231	.547	.355	.023	.042
X ₂₉ = N.º de empleados comerciales por 1.000 habit.	— .843	.190	.338	— .256	.183
X ₃₀ = % de trabajadores en artesanía y otros ...	.563	— .193	— .322	— .632	— .219
SERVICIOS					
X ₃₁ = Instituciones de asistencia social por 1.000 habit.	— .800	.235	.262	— .342	.178
X ₃₂ = N.º de establecimientos de Enseñanza Primaria por 1.000 habitantes ...	— .114	— .415	.455	— .395	— .361
X ₃₃ = N.º de establecimientos de Enseñanza Media por 1.000 habitantes ...	— .707	— .052	.113	.403	— .135
X ₃₄ = N.º de cines por 1.000 habitantes ...	— .798	.019	.315	— .279	.019
X ₃₅ = N.º restaurantes, cafés y tabernas por 1.000 habit.	— .901	.188	.144	— .160	— .089
X ₃₆ = N.º peluquerías y salones de belleza por 1.000 h.	— .911	— .131	.175	.085	.100

Cuadro I.—MATRIZ DE FACTORES

Resultados

La figura 1 indica el porcentaje de la variación de los datos absorbida por cada uno de los autovalores obtenidos de la matriz de correlación (que no es posible reproducir por su tamaño). El primer componente recoge un 44 por 100 de esa variación original, mientras que los obtenidos en último lugar sólo representan escasos incrementos (del orden del 5 por 100 de esa variación). Para la interpretación se retuvieron solamente esos cinco primeros componentes que en conjunto absorben un 80 por 100 de la variación, siendo el quinto ligeramente superior a la unidad.

El cuadro I presenta los valores de los factores para cada vector. Es patente la presencia de nu-

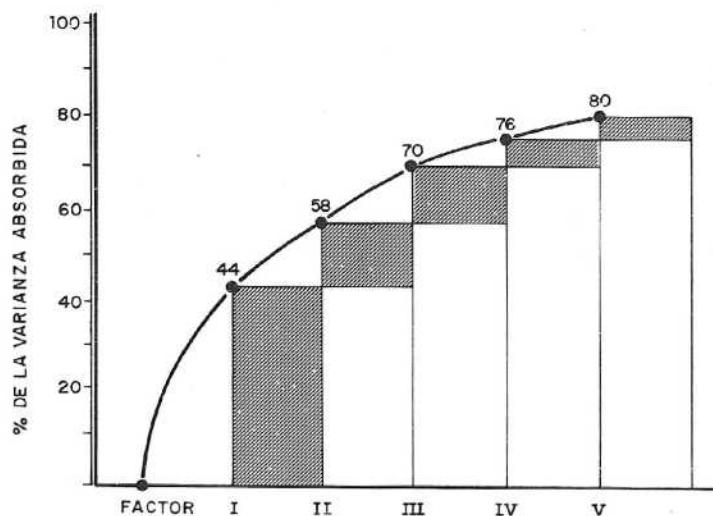
meros factores de valor absoluto elevado, con ambos signos, para el primer componente y también bastantes para el segundo. Estos hechos facilitan la identificación e interpretación de los ejes de variación detectados. Por el contrario, los restantes componentes no presentan factores elevados, lo que imposibilita la interpretación o, por lo menos, la dificulta en gran medida. Para obviar este inconveniente se procedió a la rotación «varimax» para los cinco ejes retenidos. Los factores después de la rotación se presentan en el cuadro II. En los cuadros I y II se señalan en negritas los valores superiores a 0,7.

A continuación se obtuvieron coordenadas (*component specifications*) absolutas y relativas (haciendo igual a 100 el valor más alto para componente). Los valores relativos, que varían

COMPONENTES

	I	II	III	IV	V
POBLACION					
x ₁ =Número total de individuos	.164	-.676	-.266	-.229	.393
x ₂ =% de varones menores de 25 años	.697	.095	.453	.122	.336
x ₃ =% de varones de 25 a 50 años	.387	.284	-.096	-.392	-.180
x ₄ =% de mujeres menores de 25 años	.533	.208	.535	.035	.366
x ₅ =% de mujeres de 25 a 50 años	.609	.293	-.072	-.338	-.041
x ₆ =Incremento de la población menor de 14 años. 60-65 (diferencia entre %)	.077	-.003	.742	-.094	.259
x ₇ =% de varones menores de 10 años	.576	.210	.488	-.061	.516
x ₈ =% de mujeres menores de 10 años	.615	.145	.496	-.133	.533
x ₉ =% de varones menores de 5 años	.531	.113	.476	-.104	.614
x ₁₀ =% de individuos nacidos en otras provincias	-.023	.267	.088	.880	-.059
x ₁₁ =% de individuos nacidos en Sevilla	.014	-.283	-.672	-.570	-.034
x ₁₂ =% de analfabetos	.303	.030	.837	-.150	-.076
EDIFICIOS					
x ₁₃ =% de edificios de 1 planta	.500	.191	.378	-.559	.249
x ₁₄ =% de edificios de 3 plantas	-.776	-.105	-.254	.402	-.279
x ₁₅ =% de edificios anteriores al 36	-.611	-.146	-.448	.029	-.487
INDUSTRIA					
x ₁₆ =% de edificios destinados a industria	.045	.434	-.475	-.182	-.501
x ₁₇ =% de industrias con menos de 5 empleados	-.143	-.898	.124	-.099	.033
x ₁₈ =% de industrias con más de 20 empleados	.264	.907	.073	-.095	.043
x ₁₉ =Potencia instalada por empleado industrial	.493	.316	.072	-.383	.403
x ₂₀ =Potencia instalada por 1.000 habitantes	.252	.916	.035	-.145	.043
VIVIENDA					
x ₂₁ =% de viviendas en edificios anteriores al 36	-.389	-.095	-.390	-.076	-.058
x ₂₂ =Incremento de vivienda 60-65	-.035	-.145	-.007	-.030	.754
COMERCIO					
x ₂₃ =N.º comercios al por menor por 1.000 habitantes	-.942	-.175	-.081	.153	-.075
x ₂₄ =N.º comercios alimentación por 1.000 habitantes	-.570	-.597	-.107	.087	-.293
x ₂₅ =N.º coms. vestido, calzado y tocado por 1.000 hab.	-.921	-.050	-.020	.065	.006
x ₂₆ =N.º de Bancos por 1.000 habitantes	-.913	.052	-.049	.173	.030
x ₂₇ =% de comercios con menos de 5 empleados	.140	-.906	.049	-.002	-.009
x ₂₈ =% de comercios con más de 20 empleados	-.342	.502	.076	.325	.001
x ₂₉ =N.º de empleados comerciales por 1.000 habit.	-.960	.076	-.047	.174	.009
x ₃₀ =% de trabajadores en artesanía y otros	.352	-.099	.282	-.834	-.091
SERVICIOS					
x ₃₁ =Instituciones de asistencia social por 1.000 habit.	-.941	.134	-.065	.065	-.018
x ₃₂ =N.º de establecimientos de Enseñanza Primaria por 1.000 habitantes	-.299	-.350	.668	-.127	-.069
x ₃₃ =N.º de establecimientos de Enseñanza Media por 1.000 habitantes	-.428	-.274	-.191	.568	-.280
x ₃₄ =N.º de cines por 1.000 habitantes	-.883	-.089	.063	.118	-.091
x ₃₅ =N.º restaurantes, cafés y tabernas por 1.000 habit.	-.867	.004	-.103	.197	-.317
x ₃₆ =N.º peluquerías y salones de belleza por 1.000 h.	-.783	-.320	-.209	.356	-.092

Cuadro II.—MATRIZ DE FACTORES (ROTACION VARIMAX)



para cada componente de 0 a 100, sirvieron para las representaciones cartográficas de las figuras 3 a 7, donde se señalan con distintas tonalidades los intervalos de 20 en 20 por 100.

La transformación de las coordenadas en valores relativos se hizo para facilitar la visualización de los distintos diagramas y también por no considerar muy decisivas las diferencias numéricas de importancia de los distintos componentes (% de la varianza) en relación con la interpretación. En efecto, parte de la importancia se debe a la repetición o inclusión reiterativa de conceptos o variables muy semejantes y relacionados.

La figura 2 representa la distribución de las zonas urbanísticas en el casco urbano de Sevilla.

Figura 1.—Porcentajes de varianza primitiva absorbida por los distintos autovalores

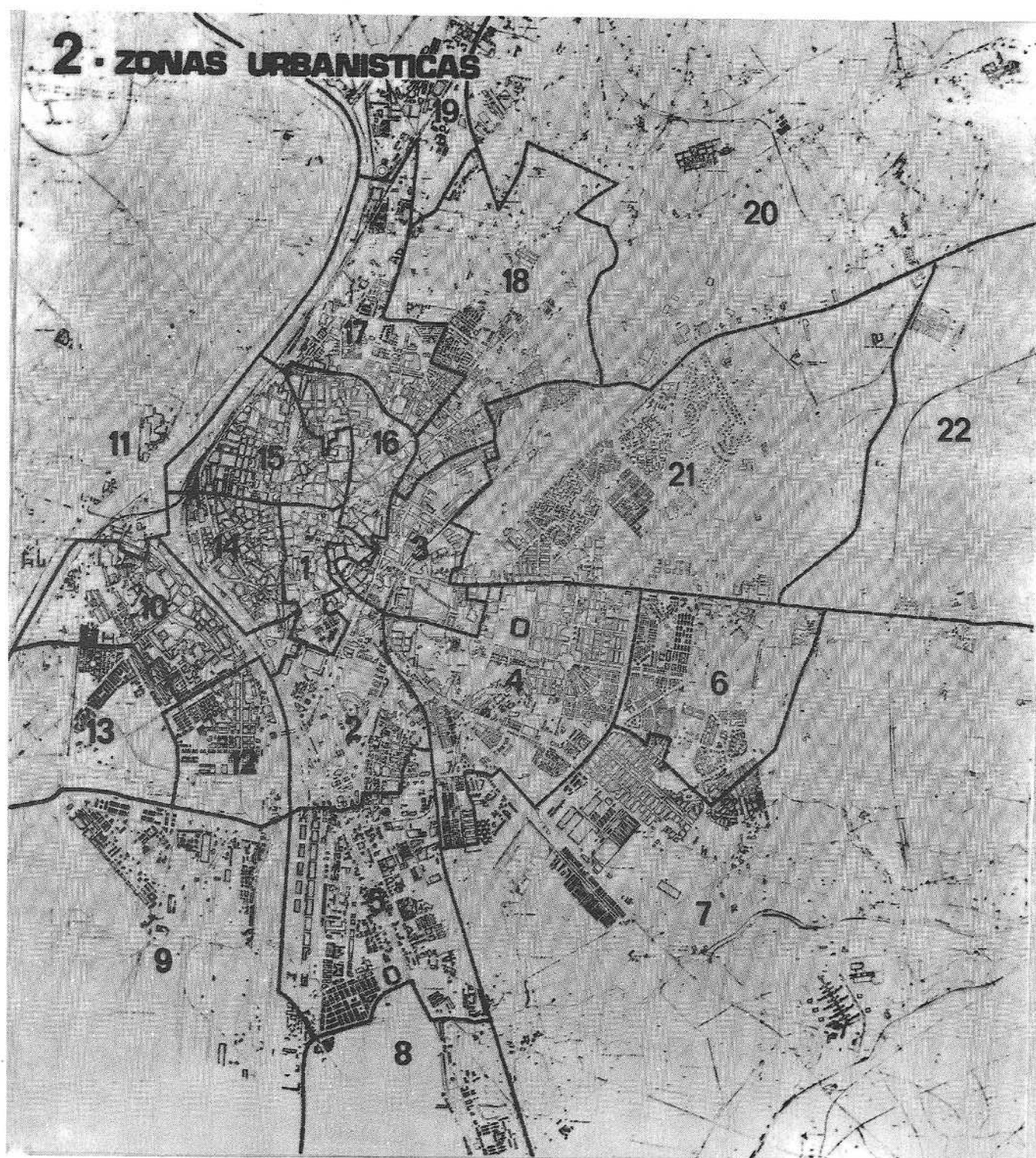


Figura 2.—Zonas urbanísticas a que se refiere la información utilizada

Discusión

El primer componente obtenido en el análisis de la matriz está caracterizado por su gran varianza (44 por 100), correspondiendo por tanto a una importante dirección de variación de los datos originales. Para su interpretación podemos acudir al examen de los factores (*loadings*) del cuadro 1. Son muy abundantes las variables con factores elevados con ambos signos, lo que indica una polaridad fuerte del componente en cuestión.

Factores positivos:

Variable n.º 2: Porcentaje de varones menores de 25 años.

» n.º 4: Porcentaje de mujeres menores de 25 años.

» n.º 7: Porcentaje de varones menores de 10 años.

» n.º 8: Porcentaje de mujeres menores de 10 años.

» n.º 9: Porcentaje de varones menores de 5 años.

(Se trata de todas las variables que hacen referencia a la juventud de la población) y además de la:

Variable n.º 13: Porcentaje de edificios de una sola planta.

Factores negativos:

Variable n.º 14: Porcentaje de edificios de tres plantas.

» n.º 15: Porcentaje de edificios anteriores a 1936.

» n.º 19: Potencia instalada por empleado industrial.

» n.º 21: Número de viviendas en edificios anteriores al 36, en %.

» n.º 23: Número de comercios al por menor por 1.000 habitantes.

» n.º 24: Número de comercios de alimentación por 1.000 habitantes.

» n.º 25: Número de comercios de vestido, calzado y tocado por 1.000 habitantes.

» n.º 26: Número de bancos por 1.000 habitantes.

» n.º 29: Número de empleados comerciales por 1.000 habitantes.

En conjunto, la polaridad citada opone, por una parte, sectores caracterizados por la estructura juvenil e infantil de su población a otras zonas con gran desarrollo del comercio y los servicios, edificios de mayor número de plantas, entre los que se encuentran un número mayor de ellos anteriores al 36. Las variables 14 y 23 son buenas indicadoras de esa dirección de variación, y pueden cartografiarse indicando los valores altos de las zonas centrales 1 y 14, y una zonación que da valores bajos en la periferia. Se trata con toda evidencia de un gradiente que opone las zonas centrales maduras, ricas en servi-

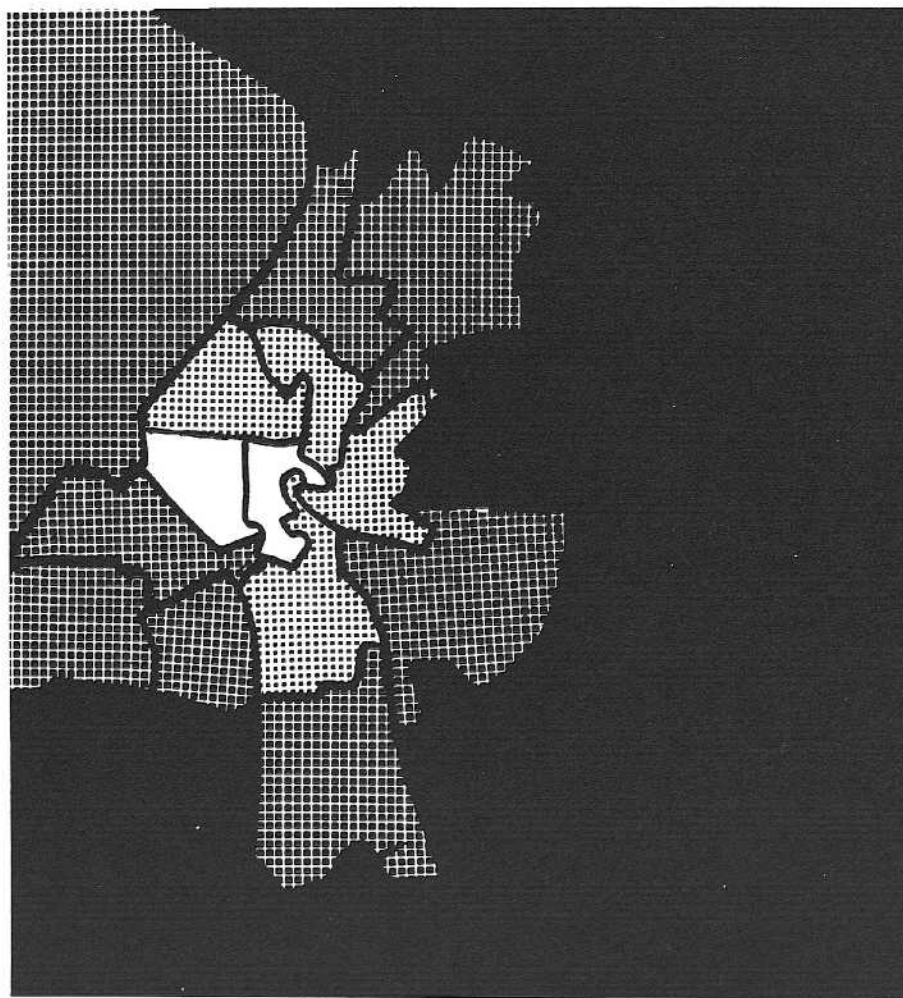


Figura 5.—Representación cartográfica de las coordenadas de cada observación (zona urbanística) en el subespacio de los cinco ejes ortogonales, después de la rotación VARIMAX. Las distintas intensidades de las escalas corresponden a intervalos del 20 por 100. Las coordenadas utilizadas son relativas, variando de cero a cien. La figura representa las coordenadas para el eje ortogonal primero

cios y con construcciones densas, a sectores generalizados periféricos con población de estructura mucho más juvenil y de tipo, en cierto modo, «pionero» de la urbe. Se trata de un aspecto muy general que recoge, como hemos dicho, una gran cantidad de variación, que, como veremos, no es fácil de especificar antes de la rotación.

La segunda dirección de variación, denunciada por el segundo vector obtenido, corresponde claramente al contraste entre zonas por su grado de industrialización. Son muy significativas las variables que poseen factores positivos: Porcentaje de industrias de más de 20 empleados (núm. 18) y potencia instalada por 1.000 habitantes (número 20). Se trata de otro tipo de variación o aspecto independiente del anterior, que acusa también una absorción fuerte de información de partida (14 por 100).

La interpretación de los restantes componentes ortogonales es difícil a causa de la escasez de factores o *loadings* con valores altos. Por esta razón, la rotación «varimax» puede contribuir a facilitar la identificación de los aspectos de variación aumentando el contraste entre los factores.

Los factores después de la rotación «varimax» se presentan en el cuadro II. Respecto al *primer componente independiente*, destacan las siguientes variables:

Factores negativos:

- Variable n.º 14: Porcentaje de edificios de tres plantas.
- » n.º 23: Número de comercios al por menor por 1.000 habitantes.
 - » n.º 25: Número de comercios de vestido, calzado y tocado por 1.000 habitantes.
 - » n.º 26: Número de bancos por 1.000 habitantes.
 - » n.º 29: Número de empleados comerciales por 1.000 habitantes.
 - » n.º 31: Instituciones de asistencia social por 1.000 habitantes.
 - » n.º 34: Número de cines por 1.000 habitantes.
 - » n.º 35: Número de restaurantes, cafés y tabernas por 1.000 habitantes.
 - » n.º 36: Número de peluquerías y salones de belleza por 1.000 habitantes.

Factores positivos:

No son frecuentes los valores elevados; puede señalarse, a título de indicación, la variable número 2: Porcentaje de varones de menos de 25 años (factor = +0,7 aproximadamente).

La tendencia de variación denunciada por este componente está, por tanto, definida negativamente por la carencia o escasez de servicios o actividades del sector terciario representadas por las variables de la lista anterior. La figura 3, que representa la cartografía de las coordenadas o valores del componente en cada zona urbanística, ofrece una clara estructuración zonal, alrededor de los sectores 1 y 14, los mejor dotados de servicios en la época. La semejanza con el reparto de los factores antes de la rotación es importante, pero los factores que se referían a las características juveniles de la población se esfuman con la

rotación. Queda, por tanto, el primer componente como indicador de un gradiente de riqueza de servicios y actividades comerciales. Las zonas de la figura 3 son también indicadoras de los movimientos migratorios diarios (laborales y otros) en el interior del casco urbano.

La figura 4 representa las coordenadas de los sectores respecto al *segundo componente*. Las zonas urbanísticas 20 y 9 que aparecen en los ángulos NE y SW del diagrama son las áreas típicas de localización de la industria en Sevilla durante la obtención de los datos. (Actualmente habría que añadir los polígonos de la carretera de Alcalá.) Como era de esperar, los factores rotados más elevados son los siguientes:

Positivos:

- Variable n.º 18: Porcentaje de industrias con más de 20 empleados.
- » n.º 20: Potencia instalada por 1.000 habitantes.

Negativos:

- Variable n.º 17: Porcentaje de industrias con menos de 5 empleados.
- » n.º 27: Porcentaje de establecimientos comerciales con menos de cinco empleados.

Es interesante la clara correspondencia de este componente con sus factores de antes de la rotación, y la nitidez de su interpretación y ubicación.

La distribución en el mapa del *tercer componente* ofrece también una estructura zonal que, sin embargo, como es lógico, difiere de la del primero en varios aspectos (fig. 5). Los factores correspondientes son muy característicos.

Positivos:

- Variable n.º 6: Tasa de incremento de la población menor de 14 años en el período 60-65 (diferencia entre porcentajes).
- » n.º 12: Porcentaje de analfabetos.

Negativos:

No existen factores de valor superior a 0,7; podría considerarse como indicadora la variable número 11: Porcentaje de personas nacidas en el término municipal de Sevilla.

La dirección de variación especificada por este componente es de carácter sociológico. Las características indicadas hacen pensar en un aspecto socio-cultural, relacionado —en parte— con la implantación urbana reciente de población de origen rural.

La figura 6 representa la distribución de los valores (coordenadas) del *cuarto componente*. Su inspección hace pensar en la distribución residencial de una parte de la población caracterizada por su adscripción a lo que suelen llamarse las clases media y alta, con participación importante de profesionales «liberales», con representación de títulos facultativos (médicos, técnicos, funcionarios, etc.). Es interesante hacer notar que en los datos de partida no figuraba información de esta clase, así como tampoco la referente a niveles de renta o riqueza. Los factores que aparecen en nuestro análisis son sólo indicadores indirectos a falta de información más relevante. Tales



Figura 4.—Representación cartográfica de las coordenadas para el eje ortogonal *segundo*. Símbolos idénticos a los de la figura 2

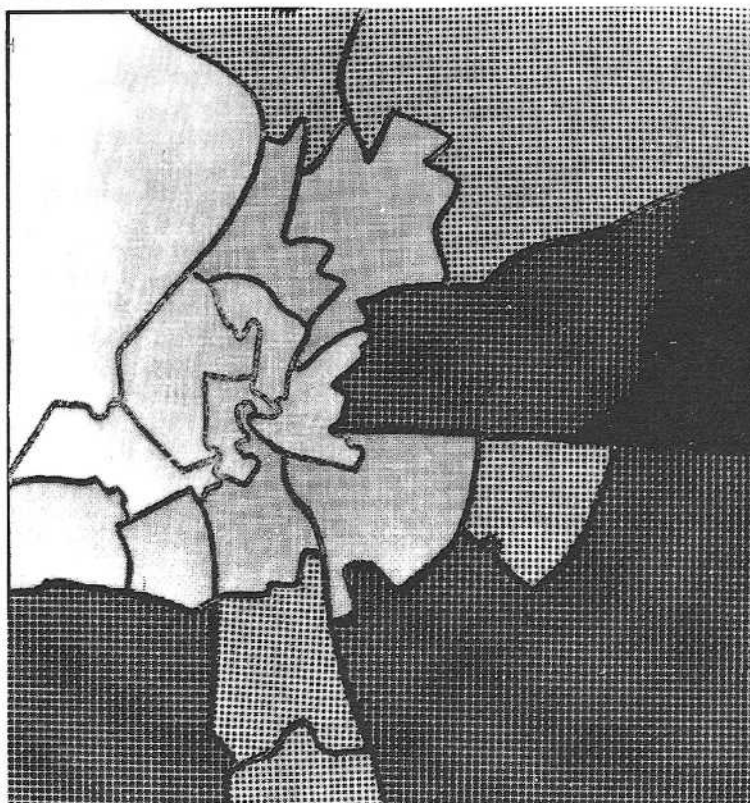


Figura 5.—Representación cartográfica de las coordenadas para el eje ortogonal *tercero*. Símbolos idénticos a los de la figura 2



**Estructura
subyacente
de datos
urbanísticos
de Sevilla**

factores indicadores del componente que estamos comentando son los siguientes:

Positivos:

Variable n.º 10: Porcentaje de personas nacidas en otras provincias.

Negativos:

Variable n.º 30: Porcentaje de trabajadores de artesanía y otros.

Es característica y evocadora, sobre todo, la distribución de valores en la figura 6, con cifras altas en los sectores 14 y 1 (Centro y Barrio de Santa Cruz), 2 (Puerta de Jerez y Prado de San Sebastián), 12 (Los Remedios) y 5 (Heliópolis y La Palmera). No hay duda de que estamos en presencia de un componente socio-económico de la realidad urbana, a pesar del carácter algo sorprendente de sus indicadores.

Los datos de los componentes 3.º y 4.º concuerdan con la noción de la existencia de dos corrientes migratorias recientes hacia la zona urbana de Sevilla, una de tipo «calificado», *extra*-provincial, y la otra de mano de obra no calificada, *extra*urbana, pero *intra*provincial.

El *quinto* componente independiente está caracterizado, fundamentalmente por un factor rotado positivo, referente a la variable núm. 22: Aumento relativo de viviendas en el período 1960 a 1965 (razón entre los números de viviendas en

1960 y 1965). El mapa de la figura 7 es suficientemente evocador de este aumento en el período a que se hace referencia.

Si examinamos estos resultados en su conjunto, podemos decir que el análisis de la matriz de correlación permite descomponer la información de partida en un número de componentes mucho menos numeroso que las variables o conceptos originales, y cuya interpretación en forma de aspectos o factores urbanísticos es relativamente fácil. Su relativa generalidad y, en ocasiones, su aparente trivialidad puede deberse, en gran parte, al gran tamaño de las zonas urbanísticas para las que estaba totalizada la información de que se disponía. Como ya hemos dicho, las zonas urbanísticas no se habían concebido para la finalidad que nos ocupa. Este efecto de tamaño influye en el grado de resolución o detalle del análisis, que nos proporciona trazos o pinceladas más bien toscos al trazar el cuadro urbanístico. Pero, sin embargo, esta misma generalidad de los resultados puede contribuir al vigor y sobriedad del esquema o boceto de realidades urbanísticas resultante. Los componentes o pinceladas de tal esquema tienen, por su misma generalidad y carácter sintético, un valor teórico indudable, siendo difícil de momento precisar su completo alcance urbanístico y sociológico.

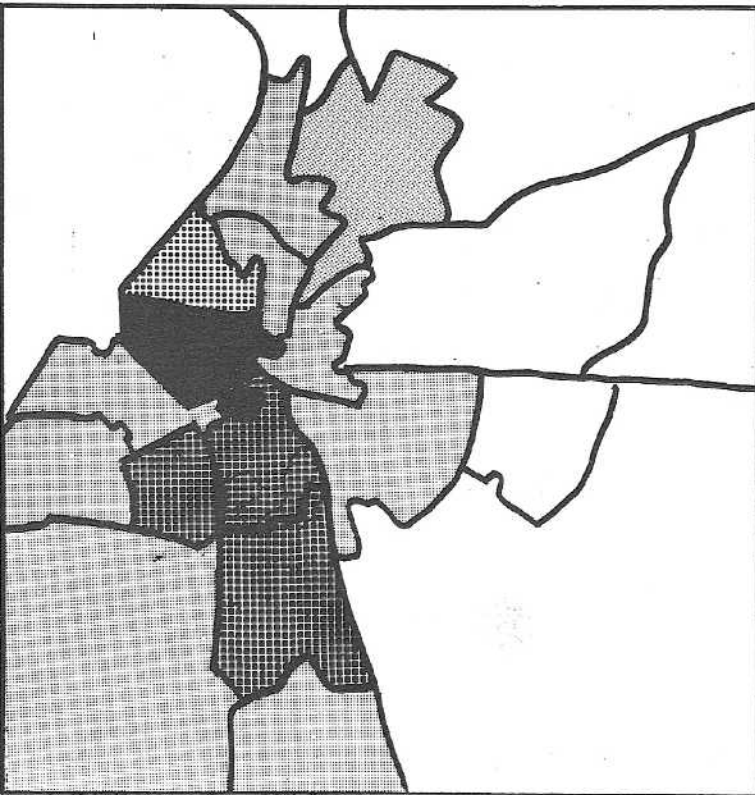


Figura 6.—Representación cartográfica de las coordenadas para el eje ortogonal *cuarto*. Símbolos idénticos a los de la figura 2

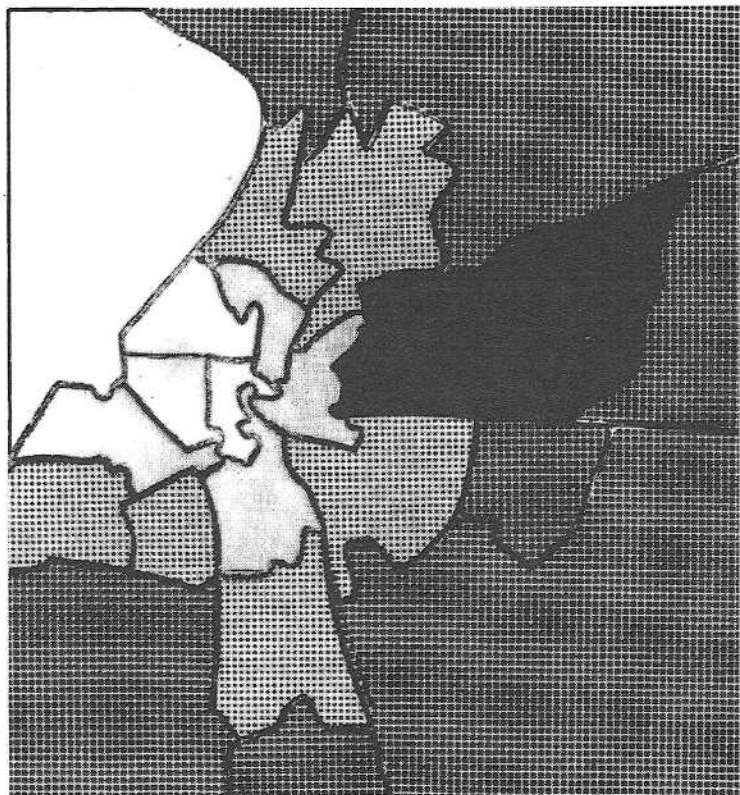


Figura 7.—Representación cartográfica de las coordenadas para el eje ortogonal *quinto*. Símbolos idénticos a los de la figura 2

Resumen y conclusiones

La importante fracción de los datos contenidos en la «Información Urbanística de Sevilla» (1970) analizada aquí revela su fuerte redundancia en el sentido de que un 80 por 100 de la varianza de los datos originales es absorbida por cinco componentes ortogonales, obtenidos por el cálculo de los autovalores de la matriz de correlación de las 36 variables o conceptos urbanísticos utilizados.

Los componentes ortogonales obtenidos así son de interpretación difícil (a excepción del 1.º y del 2.º). La rotación «varimax» proporciona, sin embargo, una identificación e interpretación urbanísticas relativamente sencillas, poniendo así de manifiesto la estructura subyacente de los datos de partida.

Los componentes urbanísticos se refieren a:

1. Una dirección de variación que enfrenta sectores muy terciarizados, ricos en servicios y ecológicamente maduros con zonas periféricas inmaduras.
2. La diferente industrialización de las zonas.
3. Un aspecto socio-cultural relacionado simultáneamente con el analfabetismo, el rejuvenecimiento de la población y la inmigración intraprovincial.

4. Un aspecto socio-económico, concretado por la presencia de zonas residenciales caracterizadas por la inmigración extraprovincial.

5. La tasa relativa de aumento de viviendas.

Los datos utilizados para la síntesis realizada aquí, y por tanto los resultados de la misma, están perdiendo rápidamente actualidad, debido al intenso cambio de las circunstancias en Sevilla, pero pueden utilizarse en comparaciones con otras situaciones.

Las salidas originales del ordenador IBM 630/45 del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en Madrid, contienen la matriz de correlación, dos tipos de coordenadas y otros datos no reducidos aquí, pudiendo ser consultadas en el Departamento de Ecología, Facultad de Ciencias, Universidad de Sevilla (España).

BIBLIOGRAFIA

- CUADRAS, C. (1970): *Métodos de análisis factorial*. Laboratorio de Cálculo. Facultad de Ciencias. Universidad de Barcelona.
- HORST, P. (1965): *Factor Analysis of Data Matrices*. New York: Holt.
- Información Urbanística de la Comarca de Sevilla* (1968-1970). Promoción: Ayuntamiento de Sevilla. Dirección Técnica: L. Benlloch Gregori (texto xerocopiado). Consultado en Oficinas Municipales de Urbanismo. Sevilla.



PARQUES DE JUEGOS INFANTILES

Luis Moya González

Es un hecho que no hay zonas de juego suficientes para niños, y las que hay no reúnen las condiciones necesarias, pues muchas veces están desiertas.

No habrá terrenos de juego hasta que no se comprenda lo importante que es para la evolución del individuo y de la sociedad el que el tiempo libre de los niños debe ser un tiempo de formación por medio del juego.

Cada vez es más angustiosa la situación en que se encuentran los niños en las grandes ciudades, y no porque no tengan sitio, pues la calle por su complejidad es el lugar teóricamente más completo para el desarrollo libre de sus facultades, sino por la cantidad de peligros y prohibiciones que les amenazan continuamente.

Hay que admitir que es raro hoy día el barrio nuevo que no tiene una zona de juegos tradicionales, pero tal como están planteadas, su utilidad es muy pequeña. Generalmente son lugares de unos 200 m.² con suelo de arena y siete u ocho aparatos de hierro fijos, con ninguna o escasa vegetación.

En realidad, la única finalidad es satisfacer a los adultos: a los promotores, porque venden mejor las viviendas; a los proyectistas, para completar su proyecto; a los mayores sin relación con niños les puede parecer un adorno del barrio (aunque estéticamente no tiene ningún valor); para los que tienen hijos o nietos es una solución donde colocarlos.

Lo que está claro es que a los niños les da una sensación de terreno árido, monótono y abu-

rrido sin más posibilidades de juego que unos aparatos que después de cinco minutos producen hastío y donde, en fin, no van si no les llevan, y la prueba es que a los niños mayores, que se les da más libertad de elección, no se les encuentra en estos lugares. Se puede alegar que es porque están pensados para menores de ocho años, lo cual en parte es verdad; pero plantea el grave problema de qué hacen los mayores, dónde juegan, ¿o es que sólo tienen que estudiar en el colegio y luego encerrarse en unas viviendas en general estrechas y mal ventiladas?

En otros países, en los que, bien por tener más medios económicos o porque están sintiendo las consecuencias de la falta de provisión de terrenos de juegos y llevan bastantes años preocupándose por este tema, han empezado estudiando al niño para ver lo que quiere y proyectar los parques en función suya exclusivamente.

Los auténticos juegos de niños tienen cuatro constantes: fantasía, aventura, imitación a los mayores y desarrollo físico.

Como se ve, el parque tradicional sólo satisface la cuarta constante, y no de la forma óptima.

Estas constantes son comunes para todas las edades, pero hay una característica que separa a dos grupos de edades: los comprendidos entre dos y cinco años y los mayores de cinco años. La característica consiste en que hasta los cinco años el niño necesita actuar individualmente para conocer sus posibilidades físicas, lo que se refleja en que los juegos los hace sin participación de otros niños, a pesar de que estén juntos



sobre el mismo juego. Los mayores de cinco años prefieren los juegos en equipo.

No hay ninguna característica más que diferencie las actividades según la edad, únicamente la evolución física y mental normal. No existe por tanto necesidad alguna de separarlos. Al contrario, es conveniente que los comprendidos entre las edades de cinco y quince años estén juntos. En los juegos de fantasía, imitación y aventura, cada uno según su edad, responsabilidad y desarrollo mental tomará su papel. Sólo se diferenciarán ellos mismos en los ejercicios físicos en función de sus posibilidades, pues los niños conocen perfectamente lo que pueden hacer. Los accidentes no provienen de los peligros que los niños ven, sino de los que surgen de improviso, como, por ejemplo, un objeto que pierde la estabilidad por mala construcción, materiales de mala calidad...

Para el primer grupo (dos-cinco años), los materiales de juego deben ser muy elementales. Los fundamentales son: hierba, arena, agua y la mezcla de los dos últimos: barro. Sin embargo, también es necesario el complemento de un lugar que puede ser la guardería y el jardín de infancia, con personal especializado, y material de pinturas, papel, maderas, trajes, etc., para el desarrollo de la constante imitación a los mayores y el sentido artístico (muchos autores consideran esta edad definitiva en la afición por las artes visuales).

El segundo grupo requiere: un terreno lo más accidentado posible (natural o creado artificialmente), materiales de construcción (truncos, tablones de madera, poleas, planchas de uralita, hierros, cuerdas, redes, recortes de goma-espuma, etc.); herramientas para manejarlos, una persona responsable que sugiera pero no ordene ni controle, y sobre todo un ambiente apropiado con la libertad de hacer cualquier cosa que se les ocurra, aunque esté prohibida fuera del recinto del parque infantil.

De esta forma los niños construyen sus propios elementos de juego. En los juegos que tienen como base estos elementos aparecen espontáneamente las constantes a que nos hemos referido antes. Se desarrolla la creatividad, imaginación y personalidad.

Esta idea tan sencilla supone una gran modestia por parte del proyectista que comprende su limitación imaginativa en comparación con la de un niño. Surgió en el arquitecto danés Sorensen, el cual después de proyectar magníficos parques de juegos en Copenhague vio que los niños preferían jugar en la calle. Así, el programa del primer parque infantil consistió en llevar todos los elementos de la calle que atraían a los niños a un lugar sin peligro y con un monitor que los vigilara.

Desde que publicó sus ideas, en 1933, pasaron diez años hasta que las pudo poner en práctica; a partir de entonces, viendo el éxito alcanzado se propagó la idea a varios países de Europa y de U. S. A.

La sensación que dan en un principio estos parques de juego es de absoluto caos. Una maraña de tabloncillos, cables con poleas, cuerdas y

redes se entrecruzan por todos lados. Los niños suben y bajan entre ellos con toda facilidad e incluso por lugares que por la altura y la débil sujeción da la impresión que se van a caer. Otros niños, a base de martillos, clavos y madera, construyen cabañas, y otros encienden una hoguera...

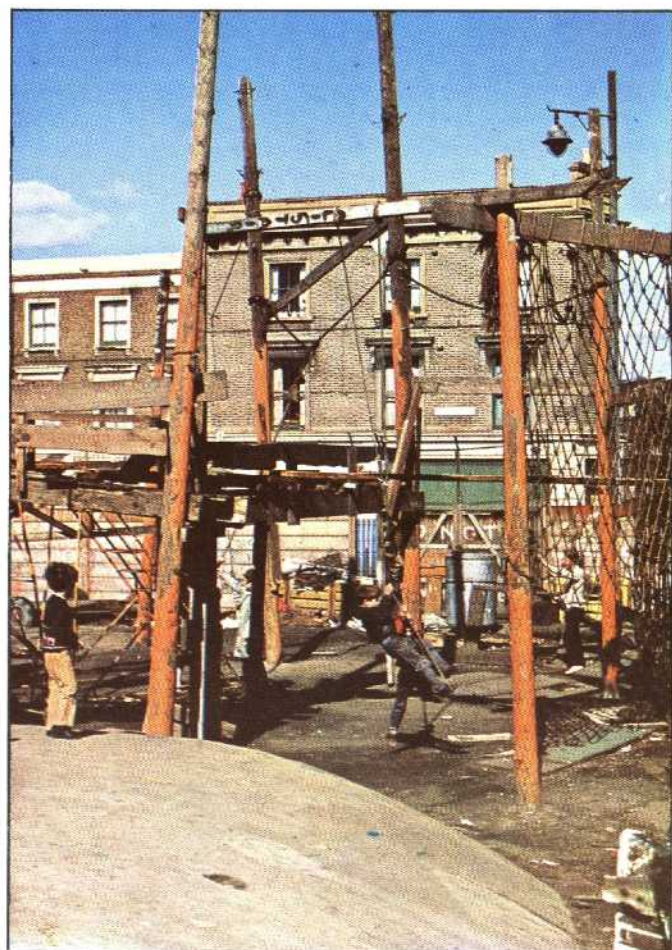
Aunque parece que se tienen que producir muchos accidentes, se ha comprobado, después de bastantes años de existencia de este tipo de parques (13 concretamente en Inglaterra), que los accidentes son los mismos que en cualquier parque de juegos tradicional, y que se reducen a pequeñas lesiones por caídas.

En Escandinavia se han llamado parques de juegos de construcción, porque de hecho hay que construirlos, y además ésta es la actividad más importante para estos países; en Inglaterra, «de aventuras», pues es lo que sugiere un lugar así; en Suiza, «de Robinson», y en otros países, nombres parecidos. Pero en todos, a pesar de sus pequeñas diferencias, tienen la característica común de que los niños son los creadores de sus propios juegos.

Naturalmente se ha pasado por etapas anteriores. Además del parque tradicional con aparatos fijos, existe aquella en que los aparatos no son concretos y no tienen una sola finalidad, sino que sugieren objetos diferentes y lo define el niño en el momento de utilizarlo. Por ejemplo, estructuras tubulares en forma de objeto con alas que puede ser un pájaro, un avión o un barco; masas de hormigón con entrantes y salientes; cuerdas y hierros sujetos a ellas (este sistema se ha desarrollado mucho en Birmingham (G. B.); materiales plásticos y fibras de vidrio con todas las formas imaginables (desarrollado en U. S. A.).

El que estas dos etapas se hayan superado no significa que deban desaparecer. Lo ideal es hacer un parque infantil complejo con varias zonas donde hubiera cabida para algunos aparatos tradicionales, pues éstos sirven de foco de atracción; otra con estructuras no definidas que vayan acostumbrando, sobre una base, a desarrollar la imaginación, y una tercera zona de aventuras o construcción, como se ha explicado más arriba. Ya que estamos con un parque infantil lo más completo posible, veamos las partes que aún son necesarias: un edificio que sea utilizable para el mal tiempo, por la noche y para actividades que requieren lugares cerrados, como trabajos manuales, reuniones, música, etc.; almacén para guardar durante la noche los materiales usados durante el día y aseos (un inodoro y un lavabo para cada sexo en parques de cincuenta niños); una zona algo separada del resto, bien soleada y cerca del edificio para el grupo dos-cinco años; una superficie pavimentada para juegos de balón, bicicletas y patines, y una zona con más vegetación, árboles, bancos y mesas para poder leer, escribir, hablar y pensar. En una parte de esta última zona se pueden colocar algunos animales domésticos para que los cuiden los niños (diagrama 1).

Es interesante hacer constar que en los países donde hay este tipo de parques infantiles, sobre todo en Inglaterra y Suiza, se intenta hacer un centro de barrio donde vayan también los adul-





TIEMPO DE LAS VISITAS DE NIÑOS A PARQUES DE J. INFANTILES

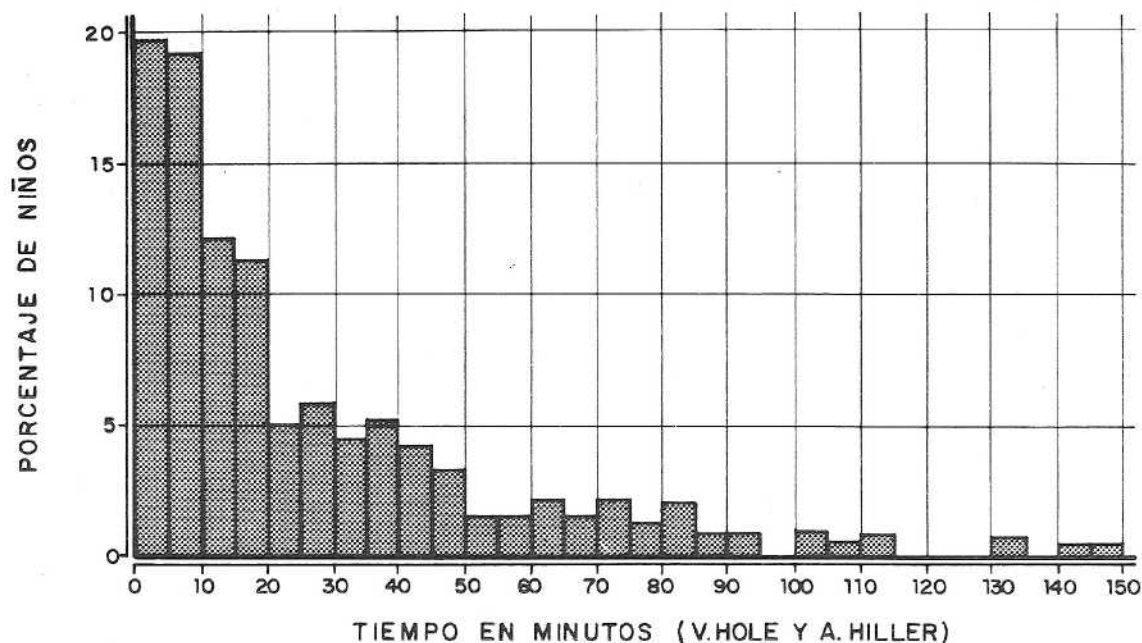


Diagrama 1

ORGANIGRAMA DE UN PARQUE DE JUEGOS INFANTILES DE BARRIO (RADIO DE ATRACCION 1 Km.)

(1) EL EDIFICIO CONSTA DE:

- SALA ACTIVIDADES RUIDOSAS
- SALA ACTIVIDADES NO RUIDOSAS
- ASEOS
- HABITACION MONITOR (LLAVES DE INSTALACIONES)
- ALMACEN

LA SUPERFICIE APROXIMADA DE LAS DIFERENTES PARTES SE OBTIENE:
- MULTIPLICANDO EL DIAMETRO DEL CIRCULO EN CENTIMETROS POR 100. EL RESULTADO DE ESTE PRODUCTO SON LOS m² QUE SON NECESARIOS.

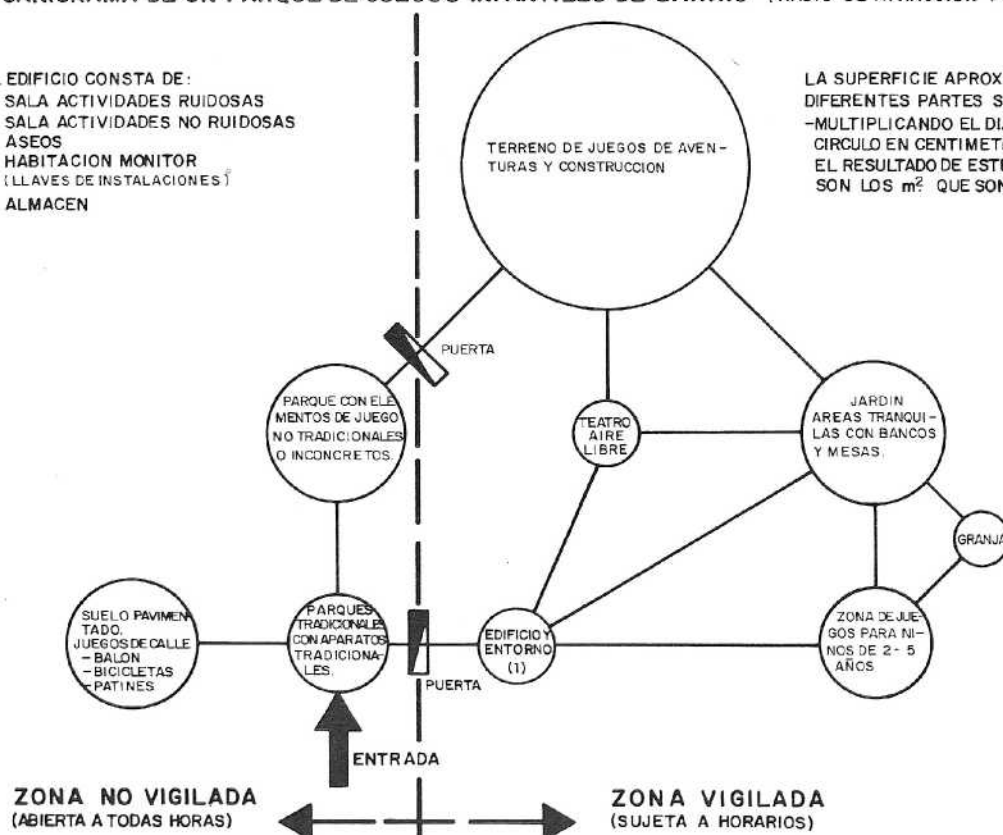
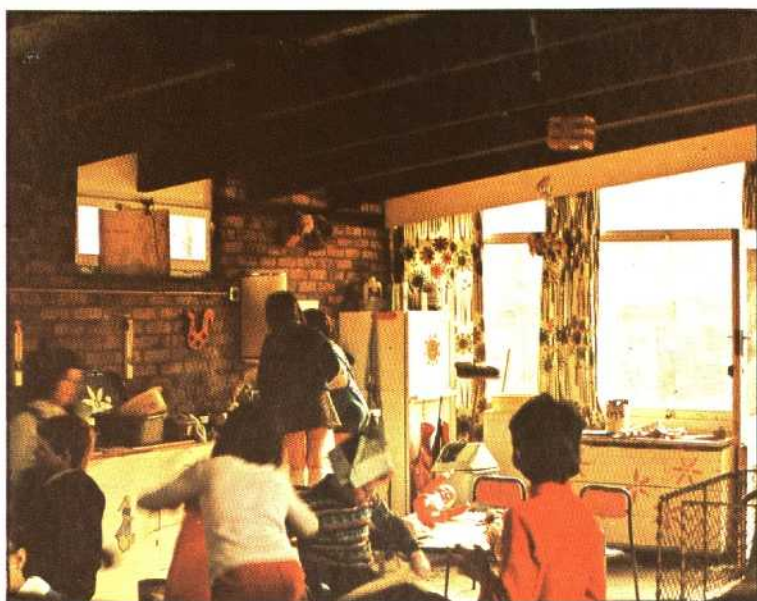
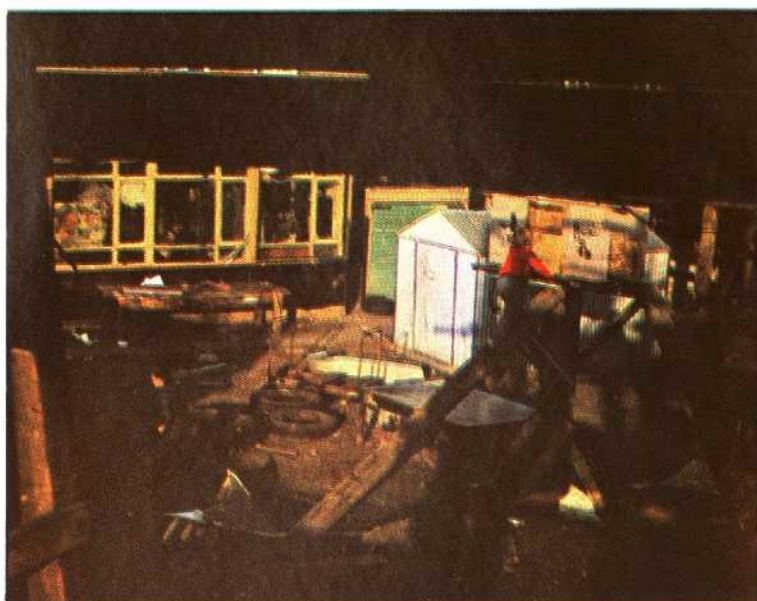


Diagrama 2



tos y crear una comunidad para luchar contra el anonimato de las grandes ciudades. En Inglaterra atraen a las personas mayores organizando ciertas actividades, como clases de gimnasia, reuniones, etc., en días determinados de la semana. En Suiza, intentando que participen de todos los juegos de los niños. Y siempre se integran al parque ayudando económicamente o con materiales y apoyando al monitor.

El parque con las zonas antes explicadas se puede construir en una superficie de 1.500 a 2.000 m.², con capacidad para un máximo de 200 niños, siendo 70 de ellos habituales. Más grande no interesa, porque lógicamente tendría que servir a un área mayor y las distancias serían también superiores. La distancia desde la vivienda al parque no debe sobrepasar un kilómetro o su equivalente en tiempo: quince minutos andando. Se ha visto que a los niños que viven a distancias mayores no les atrae.

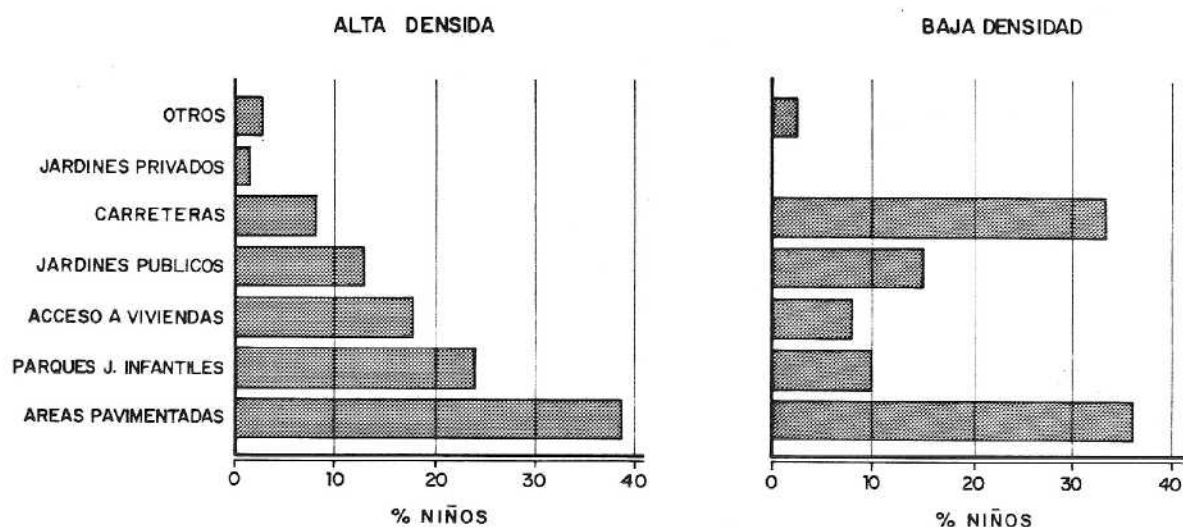
En cuanto a la situación, los mejores lugares son los centros de barrio, la proximidad a colegios y guarderías y donde haya el mínimo de circulación rodada en los alrededores. Este último punto es fundamental si se considera que los parques infantiles no son sólo lugares de recreo, sino de encuentro también (ver diagrama número 2). La faceta de centro social a nivel infantil de los parques de juego tiene bastante más importancia de la que se ha considerado hasta ahora, pues repercute en el diseño de la zona de juegos y en el de su entorno. En cuanto al diseño del parque, reservando áreas del mismo donde poder encontrarse fácilmente, o bien puntos determinados donde echar una ojeada rápida al conjunto y localizar a los amigos, lugares donde sentarse para hablar tranquilamente (esta función la asumen actualmente los aparatos tradicionales por falta de sitios más adecuados), objetos de referencia que destaquen por el color, tamaño o forma... En el entorno, además de controlando la circulación rodada, como hemos dicho antes, colocando: bancos, vegetación, caminos amplios de acceso, alguna zona protegida de la lluvia... Muchas veces ni siquiera entran los niños en el parque y se limitan a esperar en la puerta a que llegue algún amigo.

Por extensión de este entorno llegamos a la cuarta etapa, que consiste en que la ciudad entera puede ser un lugar sin peligro, lleno de sorpresas y objetos nuevos, y donde los niños se mueven libremente. Y aunque estemos dentro de la utopía, habría que proponérselo como meta y tender a ella en el planteamiento de las ciudades.

Al margen de las etapas señaladas, el hecho es que se ha pasado de considerar los parques infantiles como un lugar donde se entretenían los niños y hacían ejercicio físico, a pensar que sirven para la formación igual o mejor que cualquier otro sitio cuya única misión es ésta. Y para este fin lo que se requiere es un lugar donde los niños puedan descubrir, imaginar o inventar cosas. Un lugar donde nada esté claro, ni definido, con túneles y cambios de relieve. Un proyecto de parques de juegos debe ser más la bús-



ZONAS DE ATRACCION DE NIÑOS



SE DEDUCE QUE: SE NECESITAN MAS TERRENOS DE JUEGO EN LAS ZONAS MAS DENSAS

- 6 m² POR NIÑO ALTA DENSIDAD
- 4 m² POR NIÑO BAJA DENSIDAD

Diagrama 3

queda de estos factores ambientales que de una elección sin base de aparatos inútiles.

En caso de que se tomara una nueva actitud con respecto a los parques infantiles, las medidas que habría que adoptar inmediatamente serían: A. Plantear unas normas que no permitiera construir viviendas sin la correspondiente previsión de terrenos de juego (2 m² por habitante) a dos niveles; uno, próximo a las viviendas, a menos de 120 metros de ellas, para el grupo dos-cinco años; otro, en el centro del grupo de viviendas, para los mayores, con su parte correspondiente para pequeños. B. Planear las zonas de juego en el momento del plan general, junto con viviendas, tráfico y zonas libres considerando todos estos factores. C. Que urbanistas, sociólogos, psicólogos, pedagogos y arquitectos proyectaran conjuntamente los parques infantiles aportando cada cual los conocimientos específicos de su campo (diagrama 3).

Esto de la forma más urgente posible, pues el desarrollo económico e industrial de nuestro país ha hecho que el 50 por 100 de la población viva en ciudades mayores de 100.000 habitantes; es decir, niños acostumbrados a vivir en zonas

rurales, con el campo abierto para jugar, se van a encontrar, si no se prevén zonas libres para ellos, con exactamente lo contrario.

Ya en otros países de desarrollo más adelantado que el nuestro han pasado por esta nefasta experiencia y han tenido que solucionar grandes problemas por no afrontarlos en su momento. Y han visto que la cantidad de dotaciones en este campo era inversamente proporcional a la de delincuencia juvenil y a la criminalidad. Y todavía esto lo consideramos secundario con lo que significa la formación del individuo en los primeros años de su vida. Es bastante conocido que el 50 por 100 del desarrollo mental se efectúa antes de los cinco años, y el resto, antes de los dieciocho. La falta de espacios para el juego, y por tanto la falta del juego durante la infancia, engendra en los individuos imaginación pobre, nerviosismo, indecisión, inestabilidad, agresividad y necesidad de destruir.

Habría que proponerse también buscar zonas de juego en el casco urbano: en solares, parques públicos en zonas que cedieran colegios y clubs privados y, en fin, cualquier hueco de la ciudad que fuera aprovechable.



Proyecto premiado en el concurso de ideas para la ordenación urbanística de la PLAZA DE COLON DE MADRID

La desaparición del monumento a Cristóbal Colón de un lugar bien visible de Madrid, la reanudación en el mismo lugar de la construcción de unos polémicos edificios sobre los que ha pesado una larga suspensión municipal y el comienzo también allí de unas obras de urbanización han puesto nuevamente de actualidad el importante

tema de la ordenación y acondicionamiento de aquel espacio urbano que, en día no lejano, fue objeto de concurso convocado por el Ayuntamiento de la capital. Con este motivo parece oportuna la divulgación del sugestivo proyecto que se ofrece a continuación, ganador de un primer premio en aquel concurso.

Técnicos

A. ORBE, Arquitecto Urbanista; J. M. ALONSO, Arquitecto Urbanista; L. ARANA, Coordinador; M. GAVIRIA, Sociólogo Urbanista; J. SANCHEZ RIVERA, Ingeniero de Caminos; L. SILVA DELGADO, Arquitecto Paisajista; J. M. MORENO GALVAN, Crítico de Arte A. I. C. A.

Artistas

MIRO, ALBERTO, PICASSO, OTEIZA, SANZ y CALDER

Consultivos

G. MARAÑON, Abogado; J. MANTEROLA, Ingeniero de Caminos; J. ORBE, Ingeniero de Montes; J. UBALDE, Psiquiatra; Grupo Sociológico; Esteico, Grupo de Ingenieros; R. MOYANO, Economista

Introducción

Una ciudad es un organismo vivo que se desarrolla en dos sentidos, ampliando su espacio vital y remodelándose interiormente.

El planeamiento permite ordenar la expansión, en principio, sin excesivos problemas.

La remodelación interna es mucho más difícil porque necesita actuar con mayor intensidad sobre los centros nerviosos de la ciudad, los más activos, los que cuentan con unos valores tradicionales difíciles de modificar. El planeamiento interior se reduce generalmente a unos controles siempre insuficientes desde el momento en que los factores que determinan la vida humana son muy dinámicos. La cirugía resulta siempre dolorosa, y si es equivocada, irremediable. La insatisfacción ambiental envuelve las áreas urbanas, inexpansibles, progresivamente desco-

nectadas: una sucesión de rupturas parciales agravadas por la avasalladora exigencia del transporte privado.

Frente a las reformas drásticas impuestas por la urgencia, se pretende iniciar hoy una evolución equilibrada, constante, abierta cara a una auténtica metrópoli capaz de asumir variedad de densidades, diversidad de usos y toda posibilidad de crecimiento y transformación.

La ciudad, para sobrevivir, necesita, pues, transformarse. El ideal sería potenciar todos los valores ya existentes a través de un proceso creador capaz de incorporar las técnicas más avanzadas sin renuncia alguna. Esta cuestión no es sencilla y plantea graves problemas:

- Determinar los elementos verdaderamente intocables.
- Evitar las incompatibilidades.
- Evaluar las necesidades reales de adaptación.
- Eludir las destrucciones.
- Seleccionar las prioridades.

- Prevenir toda clase de repercusiones.
- Considerar el verdadero ámbito de la actuación.
- Valorar en el tiempo las posibles actuaciones.

INFORMACION SOBRE FUNCIONAMIENTO ACTUAL Y DE EVOLUCION DE LA ZONA

En los primeros quince días del plazo de ejecución del concurso, el equipo dedicó toda su actividad a la acumulación y análisis de datos referidos a la estructura y cambio de los elementos componentes de la zona.

Igualmente se hizo un gran hincapié en el análisis del proceso de cambio y de evolución de la Plaza de Colón con respecto al resto de Madrid, ya que no se pueden plantear soluciones a un concurso fundamentalmente urbanístico, que sean sobre todo improvisaciones de tipo formal sin comprensión de la totalidad del fenómeno analizado.

En primer lugar se analizó la evolución de la población que compone la zona, tanto en su cantidad, cuyos datos pueden verse en los planos adjuntos de información, como en su estructura de edades y sexos, según puede verse en la pirámide de edades que se adjunta.

La pirámide de edades que está extraída de una muestra del censo del 60, rectificado en el 65, no deja lugar a dudas; se trata de una zona de una edad media muy envejecida, con ausencia de niños y de matrimonios jóvenes. El área estudiada alrededor de la Plaza de Colón muestra, pues, la escasa necesidad de jardines infantiles en dicha Plaza de Colón, ya que los jardines de la Plaza de París, próximos a ésta, no están utilizados a todo rendimiento, ya que en la Plaza de Colón, sobre todo la parte del barrio de Salamanca situado al sureste, tiene gran proximidad al Retiro. De este análisis de la población residente se pasa a un análisis de la población que trabaja en la zona. Este proceso, del que sólo hemos tenido datos hasta el año 45, se ha acelerado en los últimos cinco años, y consiste en lo siguiente: Una sustitución rápida de las viviendas con población residente, en oficinas o población que trabaja y vive en otras zonas. Esta información del censo ha sido completada con un análisis del contenido de los buzones de cada uno de los portales de la zona estudiada.

Los datos globales que resultan son los siguientes:

Número total de viviendas según recuento de buzones	2.296
Número total de viviendas según censo	2.068
Número total de oficinas según análisis y recuento de buzones	1.017
Tanto por ciento de oficinas con relación a viviendas según buzones	44,3 %

Esta gigantesca importancia de las oficinas con respecto a la vivienda va creciendo año a año, por lo que cabe comprender que toda la zona del barrio de Salamanca lindante a Colón se terciariza.

Otro análisis muy significativo de la zona ha consistido en una realización sobre plano de los usos del suelo y planta baja de toda la zona que se han modificado, y cuya lista según tipo de comercios se adjunta en la documentación complementaria. Del análisis de estos datos se con-

firma el proceso de terciarización de la zona, ya que cantidades importantes de comercios dedicados a la clase media alta, y alta, que están localizados en la zona están renovando el tipo de mercancías con la aparición de *boutiques*, grandes almacenes, etc. El barrio de Salamanca y el entorno de la Plaza de Colón están en pleno cambio, perceptible a primera vista aun sin las mediciones realizadas por la información urbanística. Esto llevó al equipo concursante a analizar someramente el proceso que está siguiendo el entorno de la Plaza de Colón en cuanto a su función con el resto de la ciudad.

El centro decimonónico comprendido entre la Plaza Mayor, Puerta del Sol, calles de Carmen y Preciados y avanzando hacia la Plaza del Callao, se halla en estancamiento, y, por el contrario, el nuevo centro de los años 60 se ha ido extendiendo a lo largo de la Castellana, Velázquez y Serrano hacia el norte de Madrid.

En el barrio de Salamanca se derriban viviendas y pequeños palacetes para hacer edificios de oficinas.

Se construyen nuevos aparcamientos en la calle de Velázquez y el Paseo de Recoletos.

Como consecuencia del incremento de vehículos, la Plaza de Colón alcanza la cifra de 160.000 vehículos-día en el año 1968. Todos estos hechos nuevos comienzan a dejar sin sentido la existencia de un edificio anticuado y de escasa belleza, cual es la Casa de la Moneda.

Como consecuencia de la creación de dos edificios en las esquinas de la calle Génova con Colón, la estatua de Colón y la propia distribución formal de la plaza pierde el sentido que tenía hace treinta años.

Igualmente hay que notar que desde hace tres años entra en funcionamiento el ferrocarril que une la estación de Atocha y Chamartín, y ésta con toda la sierra de Madrid. Este ferrocarril está abocado a convertirse en un suburbano de gran importancia en los próximos quince años, cuando se desarrolle el *habitat* en las nuevas urbanizaciones de la sierra.

La RENFE instala en los subterráneos del ferrocarril Atocha-Chamartín una estación-despacho de billetes electrónica. En los grandes espacios subterráneos construidos, la RENFE comienza una política de promoción de dicho espacio ignorado de los madrileños, creando exposiciones y espectáculos que atraigan a los madrileños y que les dé a conocer la posibilidad de adquirir sus billetes en esta nueva estación.

En un proceso de evolución de la zona, se rededica la pavimentación y jardinería del tramo del Paseo de Recoletos, instalando terrazas de cafés de diseño y bancos, iluminación y decoración que revaloriza la zona objeto de concurso en el tramo comprendido entre Cibeles y Colón.

Toda esta sucesiva acumulación de actuaciones nuevas en la zona, aparcamientos, aumento de tráfico, apertura del suburbano de la estación, rededecoración del Paseo de Recoletos, aparición de los edificios I. B. M. y el auto-Banco de Banesto, hubiera sido suficiente como para justificar un estudio profundo del cambio a que debía ser sometida la Plaza de Colón; pero es la aparición de los dos grandes edificios situados en las esquinas de Colón con Génova lo que ha creado unas tensiones en la prensa madrileña, precisamente por el valor simbólico que estos



dos edificios tienen en cuanto al cambio que se ha producido en la zona.

Los dos edificios son la culminación de una serie de contradicciones que a nivel urbano se materializan de la siguiente forma: Contradicciones entre el centro antiguo en estancamiento y los centros nuevos hacia el norte, que emergen con gran pujanza, entre ellos el Paseo de Recoletos, la Castellana, el centro Azca, etc. La Plaza de Colón va a ser en los años 70 el equivalente a la Plaza del Callao y la Plaza de la Cibeles en los años 60.

Contradicción entre el uso residencial de edificios de gran calidad, para las clases altas, y los usos de oficinas modernas con gran fuerza que están desplazando a la residencia en todo el barrio de Salamanca y en la propia Plaza de Colón.

Contradicción, en suma, entre el Madrid antiguo y el Madrid nuevo, el Madrid estabilizado con una zona residencial en el barrio de Salamanca para las clases altas tradicionales, y el Madrid nuevo, dinámico, el Madrid del desarrollo en el que la preparación de la información y la toma de decisiones, unido al proceso burocrático, van implantándose y dando un tono distinto a la ciudad de Madrid. De una ciudad capital política se ha pasado a una ciudad con actividades económicas. Este cambio tan acelerado no deja de repercutir en la escena urbana y junto a un Paseo de Recoletos tranquilo, arbolado y de palacetes en la Castellana, aparece una gigantesca cantidad de automóviles, ruido, velocidad, confusión, edificios de oficinas por doquier. En suma, de un símbolo de zona residencial de calidad de alta clase, se pasa a un símbolo de desarrollo y a la vez al caos, ambos inseparables como consecuencia de la celeridad. Ello lleva consigo el que con ocasión de la recuperación del solar de la Casa de la Moneda, el Ayuntamiento de Madrid pueda luchar contra este símbolo del caos que empezaba a suponer la Plaza de Colón de la manera siguiente:

Ordenar el espacio, mejorar la escena urbana, crear una zona verde, organizar el aparcamiento de los coches bajo la zona verde, y recuperar el valor simbólico de la estatua de Colón, que había quedado aislada en un mar de vehículos a alta velocidad.

Al final del análisis de la zona y de un estudio sistemático de la información aparece como mucho más lógico y coherente el hecho de la convocatoria de un concurso como el presente cuya finalidad principal es readaptar la Plaza de Colón y su contorno a los nuevos usos y funciones que el desarrollo de la ciudad exige.

OBJETIVOS DE PLANEAMIENTO

Tras los estudios de información y análisis, y largas sesiones de reflexión y discusiones, el equipo concursante optó por los siguientes objetivos de planeamiento:

- 1.º Recoger los objetivos propuestos en las bases del concurso, es decir, valor simbólico de la gesta hispano-americana, simbolizado en el monumento a Colón.
- 2.º Organización del tráfico en superficie.
- 3.º Creación de una zona de recreo y reposo en el antiguo solar de la Casa de la Moneda.
- 4.º Construcción de un aparcamiento de 1.000 plazas.

A estos claros objetivos, que estimamos adecuados, añadimos los siguientes, que nos parecen fundamentales y de tanta o más importancia que los anteriores:

5.º Dar continuidad al centro activo con las nuevas expansiones del centro hacia el norte de Madrid, por lo que se establece una acera rodante y continuidad subterránea a partir de la Plaza de Cibeles hasta el cruce de Serrano y Goya, aprovechando todos los subterráneos del ferrocarril Atocha-Chamartín.

6.º Desarrollo de un urbanismo subterráneo aprovechando los túneles existentes, los bajos de los nuevos edificios de la Plaza de Colón, los bajos de la Biblioteca Nacional y cinco plantas subterráneas que se establecen bajo el solar de la Casa de la Moneda, además de las 1.000 plazas de aparcamiento.

7.º Creación de un centro urbano de facilidades, subterráneo, que sirva de placa giratoria y de acumulación de todo tipo de funciones, para las personas que utilicen los distintos transportes que se acumulan en la zona (ferrocarril subterráneo Atocha-Chamartín, Metro Colón, aparcamiento 1.000 plazas, autobuses Plaza Castilla-Atocha, parada de taxis, aceras rodantes Cibeles-Plaza de Colón). Este centro urbano de facilidades es definido en otro lugar de esta memoria y tiene como fin el suplir las carencias que en la zona de la Plaza de Colón persisten como consecuencia de la no adaptación para centros de este espacio que está llevándose cada día más rápidamente.

8.º Incorporación del arte a los espacios libres del solar de la Casa de la Moneda, y próximos al Museo de Arte Contemporáneo y Biblioteca Nacional, lo cual tiene un valor simbólico esencial, y es que no sólo el Ayuntamiento recupera un espacio verde, sino que en él incorpora a los grandes artistas españoles, maestros de las nuevas generaciones, que instalan en dicha zona verde importantes obras con destino a un auténtico uso público.

SOLUCION ADOPTADA

DIRECTRICES DE PLANEAMIENTO

1.ª *Ordenación del conjunto como un espacio abierto, tranquilo, reposante y accesible*, moderador del elevado nivel agresivo de la zona: Arbolado, agua, sendas, rincones de sol y de sombra frente a contaminación, ruido y violencia circulatoria.

Ausencia de alardes arquitectónicos gratuitos.

(Objetivo 3.º)

2.ª *Incorporación del Palacio de Bibliotecas y Museos como elemento más significativo del contorno.*

Integración visual y funcional.

3.ª *Conservación del monumento actual* con diferente función y emplazamiento: Eje de perspectivas bien definidas, apartado de la dirección del tráfico.

Se establece una significativa relación entre el Descubrimiento y el Centro cultural más importante de la ciudad.

(Objetivo 1.º)

4.ª *Recuperación y propulsión de la circulación de peatones* mediante la creación de un poderoso sistema de atracción popular capaz de aglutinar los elementos exis-



tentes. Un centro de conexión que canalice los movimientos más importantes para relacionarlos con un sistema subterráneo que ya empieza a desarrollarse.

La Biblioteca Nacional, instalaciones de la RENFE, comercios subterráneos de Génova, nuevo aparcamiento, se aglutinan a través de un centro de relación común: el centro de facilidades.

(Objetivos 4.º, 5.º, 6.º y 7.º)

5.ª *Configuración del paisaje urbano* a partir de las líneas de cornisa fijadas por las ordenanzas, introduciendo masas de arbolado referidas a estas líneas.

6.ª *Incorporar al patrimonio colectivo las obras de unos artistas de máxima significación en la cultura contemporánea.*

(Objetivo 8.º)

Miró, Alberto, Picasso, Oteiza y Calder no han sido elegidos al azar. Las gestiones para lograr su colaboración en este trabajo (realizadas por José María Moreno Galván, miembro de la Asociación Internacional de Críticos de Arte) se han llevado a cabo por motivos absolutamente coherentes con las demás directrices determinantes del trabajo:

Alberto, Miró y Picasso son los maestros consagrados que están en el orden del arte contemporáneo. Calder, colaborador con Picasso y Miró en el edificio de la UNESCO, es un buen representante de América. Oteiza, además de un firme continuador del proceso creador iniciado por los grandes maestros, es el artista que más ha influido en la arquitectura contemporánea de nuestro país.

Estos hombres participan en una propuesta de renovación urbana de Madrid y pueden contribuir seriamente a la creación de un interesante lugar de solaz y reposo, a la atracción y revitalización de unos itinerarios de peatones, a la revalorización de un monumento conmemorativo homenaje a los descubridores, al desarrollo de un urbanismo subterráneo que necesita de imperiosos atractivos que acerquen al gran público; a la creación, en fin, de espacios con un alto nivel estético.

CENTRO DE FACILIDADES

En el corazón comercial de las grandes ciudades, en los principales sectores neurálgicos del comercio y de los negocios de las ciudades muy grandes, «la arquitectura de la circulación» lleva consigo, en el cuadro de la renovación urbana, la creación de verdaderos «centros urbanos de facilidades».

La interconexión a los niveles menos 1 y más 1 de las oficinas, salas de espectáculos, almacenes, hoteles, empresas de servicios, aparcamientos y transportes en común, antiguos, nuevos o en proceso de transformación, llevaría una mejora considerable del confort colectivo.

El «centro urbano de facilidades» ideal estaría situado en la intersección de un Metro intra-muros y de un Metro exprés o suburbano, en el cruce de numerosas líneas de automóviles y en contacto con un gran *parking* que lleve una estación de taxis. Todos estos medios de comunicación serían ligados entre sí por galerías comerciales y por escaleras y aceras rodantes. En el meollo, entre los medios de transporte en común o individuales y las diversas

actividades terciarias, se encontrarían las salas de intercambio situadas lo más corrientemente bajo el dominio público (es decir, de uso público, de propiedad pública y de mantenimiento público).

Los ciudadanos encontrarían en esas salas de intercambios, y hasta una hora muy avanzada de la noche, todos los comercios y servicios esenciales que exigen actualmente desplazamientos numerosos y que la creación de *drugstores* no ha satisfecho en razón de sus superficies exiguas, del excesivo espacio consagrado a restaurantes y de su carácter de comercio de lujo. Estas salas de intercambios acogerían actividades de ocio y de servicios, así como pequeños comerciantes al detall, a la vez que servirían de antena a los hoteles, a los grandes almacenes y a los cines importantes del «centro urbano de facilidades». Uno de los principales aspectos interesantes de las salas de intercambios de estos centros sería, por lo demás, el lugar consagrado a los servicios: agencias de viajes y de teatro, banco, correos, compañías aéreas, reparaciones de relojes, máquinas de afeitar, radios, tintorerías en seco, lavanderías, consignas. Sería naturalmente posible peinarse y alimentarse. Con guarderías de niños bajo control médico municipal podrían ser creadas en la terraza del inmueble, que estuviera perfectamente enlazado con la sala de intercambios, y estas guarderías subvencionadas a gastos comunes por el conjunto de comerciantes y negociantes que dispongan de una subvención pública en este centro de intercambios.

Los centros urbanos de facilidades, que llevarían consigo un tipo diferente de salas de intercambio, según la importancia de los modos de transportes en común o individuales, podrían jugar, pues, un doble papel:

a) Sobre el plano individual, estando agradablemente decorados, constituirían el «espacio de descompresión» tan deseable entre el trabajo y los transportes. Resultaría una ganancia de tiempo cierta para sus utilizadores.

b) En el plan colectivo, su influencia sobre la renovación urbana y sobre el comercio sería fundamental. No hay que olvidar que la interconexión de los transportes en común, los aparcamientos y el comercio genera un tráfico adicional. Es frecuente que estos puntos de intercambio lleguen a ser lugares de cita, es decir, que sus aparcamientos jueguen un papel de semisituación. Las personas que llegan en automóvil no dudan en coger un medio de transporte común o un taxi para hacer tal o cual gestión; poco después vuelven al *parking* a coger su coche, después de haber comprado en el «centro urbano de facilidades» los artículos que les hacían falta.

En un sentido inverso, las personas que se dan cita tendrán tendencia a no utilizar sino una vez su coche, y si una de ellas tiene facilidad de acudir a la cita en coche o de volverse utilizando los transportes en común.

Como lo hemos indicado, los estudios del grupo Buchanam muestran que el automóvil o los transportes en común así ligados son complementarios. Resulta un incremento del desplazamiento, y tanto Turgot como la evolución americana nos dicen que la circulación de los bienes y de las personas es generadora de riqueza.

Precisemos bien que no se trata, contrariamente a los planos maravillosos y utópicos, de arrasar y reconstruir, sino de aprovechar todo lo que permita el patrimonio

	Tijera redonda
	Tijera de pastoreo
	Borrador perimetral
	Cortadora que intersecciona automáticamente los puntos cercanos
	Cortadora que intersecciona en el punto porque secciona
	Perforadora eja y perforadora
	Puntero de uñeta de Universaleo pastoreo
	Puntero minimizador de atresion y quenchura del trípico
	Cuerpo peripetrio
	Fusil de corte paralelo con giro a la derecha
	Zona de corte sin definidas
	Fusil de canalización
	Juego de fusil de corte por encima. longitud del corteccion
	Diferente elemento de circulación

[illegible]

HOMENAJE A LOS DESCUBRIDORES
 " EL PUEBLO ESPAÑOL TIENE UN CAMINO
 QUE CONDUCE A UNA ESTRELLA "

- Arbolado: Conjuntos de gran porte
- Frondosas de gran porte
- Frondosas de porte medio
- Huertos
- Zonas ajardinadas especiales

- 1 Fuente luminosa
- 2 Plataforma de piedra blanca
- 3 Carrilones
- 4 Cubierta transapante
- 5 Rampa
- 6 Monumento a Colón
- 7 Muro de piedra con incisiones de monedas de España y América
- M Escultura de Hierro
- O Escultura de Otilia
- P Escultura de Picasso
- A Escultura de Alberto
- C Escultura de Calder

CONCURSO DE IDEAS PARA LA ORDENACION URBANISTICA DE LA PLAZA DE COLON

ORDENACION - PLANTA

2
 EQUIPO
 A. RUIZ
 J. M. GARCIA
 E. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA

C. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA
 J. GARCIA

10 REPRESENTACION

 10-10-1955

10-10-1955

HOMENAJE A LOS DESCUBRIDORES
 EL PUEBLO ESPARSO TIENE UN CAMINO
 QUE CONDUCE A UNA ESTRELLA

- 1 CENTRO DE ENCARGOS: NÚCLEO DE COHEN Y FAVEL
- 2 MODELO EXHIBICIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS
- 3 EMPARCAMIENTO: UNO PLAZAS EN 4 VEHÍCULOS
- 4 OFICINAS DE SERVICIOS VECIALES
- 5 SALA DE EXHIBICIÓN DE LA INDUSTRIA NACIONAL (UN FAVEL)
- 6 SALA DE ACCESO CASERIO
- 7 SALA DE EXHIBICIÓN, EXISTENTE, 2 VEHÍCULOS
- 8 AUTO ABASTECIMIENTO
- 9 PASADIZO DEL VECIO
- 10 VESTIBULO CENTRAL: "REVE"
- 11 NÚCLEO DE COHEN: 10 VEHÍCULOS, INFORMACIÓN, ORGANIZACIÓN
- 12 NÚCLEO DE COHEN: 20 VEHÍCULOS, COORDINACIÓN, ACTIVIDADES, RECREACIÓN Y CULTURALES
- 13 NÚCLEO DE COHEN: 40 VEHÍCULOS, SALA DE ESPECTÁCULO, CINE
- 14 SUBTERFUGIO
- 15 ALERÍA
- 16 VEHÍCULOS, EXHIBICIÓN
- 17 SALA DE EXHIBICIÓN
- 18 SALA DE EXHIBICIÓN
- 19 SALA DE EXHIBICIÓN
- 20 SALA DE EXHIBICIÓN
- 21 SALA DE EXHIBICIÓN
- 22 SALA DE EXHIBICIÓN
- 23 SALA DE EXHIBICIÓN
- 24 SALA DE EXHIBICIÓN
- 25 SALA DE EXHIBICIÓN
- 26 SALA DE EXHIBICIÓN
- 27 SALA DE EXHIBICIÓN
- 28 SALA DE EXHIBICIÓN
- 29 SALA DE EXHIBICIÓN
- 30 SALA DE EXHIBICIÓN
- 31 SALA DE EXHIBICIÓN
- 32 SALA DE EXHIBICIÓN
- 33 SALA DE EXHIBICIÓN
- 34 SALA DE EXHIBICIÓN
- 35 SALA DE EXHIBICIÓN
- 36 SALA DE EXHIBICIÓN
- 37 SALA DE EXHIBICIÓN
- 38 SALA DE EXHIBICIÓN
- 39 SALA DE EXHIBICIÓN
- 40 SALA DE EXHIBICIÓN

CONCURSO DE IDEAS
 PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LA PLAZA DE COLOM

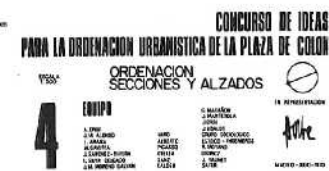
ORDENACIÓN SUBSUELO

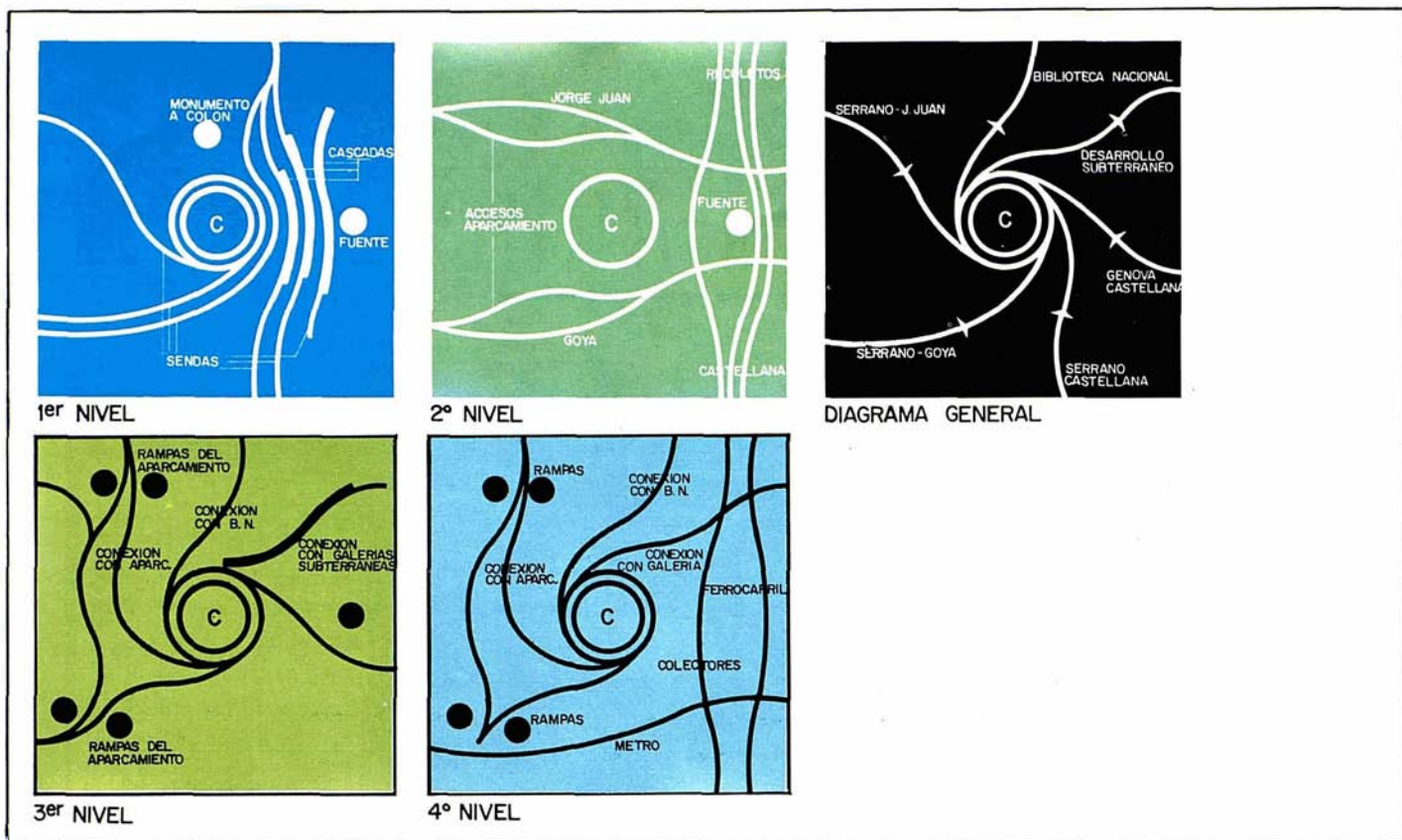
3 EQUIPO

CONCURSO

CONCURSO

CONCURSO





existente: grandes y pequeños almacenes, hoteles, oficinas, administraciones, espectáculos, además de todos los trabajos y obras nuevas privadas, públicas y semipúblicas en estos sectores, de todas las transformaciones que no es posible de sugerirles y de todas las transformaciones que sea posible sugerirles para mejorar el confort colectivo. construyendo a costos marginales: *túneles, pasarelas para peatones para realizar el mayor número posible de centros urbanos de facilidades.*

Dos ejemplos de centros urbanos de facilidades pueden ser: la *Milwaukee Tower* y también el complejo de Correos en Bruselas, la operación *Hausmann Movador Provence*, en París; el complejo *Brandeiss Bulborf Peney Banque Parking*, en Omaha (Nebraska); la plaza Bonaventure de Montreal.

Si la elevación del nivel de vida, consecuencia principalmente de la generalización en cada familia del segundo salario, lleva consigo la creación de nuevos comercios, es preferible que se implanten estos centros con el fin de oponerse a la dispersión. Por lo demás, la ganancia del tiempo real y más aún de tiempo psicológico aportada por un complejo de intercambios a los que frecuentan un barrio, les permitirá ir en lo sucesivo más fácilmente a los comerciantes altamente especializados en donde pueden procurarse los artículos de un uso menos frecuente y que no tienen a menudo la posibilidad de comprar actualmente por falta de tiempo.

El centro urbano de facilidades y su sala de intercambios integrada son las mejores garantías de la supervivencia de los centros de la ciudad. El éxito de estos centros será tanto más cierto y seguro y además responderán tanto mejor al fin perseguido cuanto más lleven consigo instalaciones y elementos socioculturales antiguos o nuevos.

Al interior, arriba o abajo de estos centros deberán instalarse salas de cine, conferencias de reuniones, tenis, *podiums* para la presentación de alta costura, museos,

bólicas, auditorios, piscinas y salas de cultura física. El éxito será tanto mayor cuanto estos elementos socio-culturales sean cada vez más democratizados. Van a tener grandes repercusiones, pero no se sabe bien cuáles. Es importante señalar que las dificultades de los transportes no parece que vayan a condenar a los centros antiguos de las ciudades. Simplemente imponen soluciones nuevas, costosas, *aparcamientos*, paso a dos niveles y la limitación del uso privado del automóvil.

En la composición física de los elementos que deben contener, en el centro de facilidades debe existir cierta indeterminación en la disposición interna.

Es indispensable, por tratarse de un núcleo cuya misión fundamental reside en conectar un amplio campo de complejidades, adaptarse constantemente a toda clase de proposiciones interesantes: Un «laboratorio de entretenimiento», una «universidad para todos los públicos». Un lugar donde pueda acudir la gente y encontrar numerosas actividades instructivo-recreativas.

Dentro de un sólido esquema estructural que responde a la necesidad de orientación con respecto a un paisaje urbano predominantemente -estático, se plantea todo un sistema interno permanentemente cambiante, flexible, inestable, con posibilidades de permanente novedad, con infinitos recursos para fomentar toda idea de cambio, crecimiento y desarrollo ulterior. Rampas, pasadizos móviles, paredes, suelos, techos intercambiables, efectos ópticos y acústicos, volúmenes físicos y espacios modificables según diversas utilidades.

Un ámbito abierto a cualquier posibilidad comunicacional. Un centro de facilidades sin límites temporales y gran movilidad espacial para promover un complejo proyectado hacia el *antiaislamiento*.

Un paso para ampliar la ciudad interconexa, con cambios continuos de necesidades en cualquier proporción. antes de que sobrevenga el desuso.



LA ESTRADA

Comarca del medio rural gallego: Subdesarrollo y cambio

Miguel Angel Cañadas Mercado* y Manuel Herce Vallejo**

1. LA ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA DE LA GALICIA RURAL. SU PAPEL EN LA ECONOMIA NACIONAL

Hablar de la Galicia marginada, del país aislado cultural y económicamente, comienza a ser un tópico manejado en demasía por intelectuales de corte liberal.

Galicia ha jugado y juega en la economía nacional un papel nada nuevo en el desarrollo de las economías neocapitalistas. El que corresponde a los países subdesarrollados secularmente explotados por aquellos otros de alta renta «per capita», cuyo crecimiento económico tiene como base sustancial precisamente los desequilibrios regionales.

Así, pues, subdesarrollo, que no aislamiento; explotación, que no marginación, son los puntos de partida que deben guiar este análisis concreto de las interacciones «estructura socioeconómica-ámbito físico en que se ordena».

La Galicia rural es un país eminentemente exportador de mano de obra. El desbordante crecimiento vegetativo de la población, motivado por expectativas tradicionales de un medio rural, unido a la escasa capacidad productiva de la tierra, condicionada por instituciones y técnicas ancestrales, han generado un excedente de población, forzado a los movimientos migratorios como único camino de subsistencia.

Surge aquí la primera de una larga serie de notas diferenciales respecto al resto del territorio nacional. Así como las emigraciones son, en general, definitivas en el resto de España (en cuanto que desvinculan para siempre al campesino físicamente de la tierra de origen), no ocurre lo mismo en el país galaico.

La multiplicidad de factores normativos y culturales que generan su hecho histórico actual, unidos a la «potencial» riqueza de la tierra, determinan el carácter provisional en un alto porcentaje de sus movimientos migratorios.

Se provoca así un flujo de ahorro masivo, por conversión de divisas, que canalizado a través de la Banca escapa en gran volumen hacia otras regiones españolas de mayor productividad marginal.

Este proceso queda agudizado al no utilizarse el residuo de capital que permanece en el país en una acumulación que permitiera el denominado «despegue del desarrollo». La inversión en bienes inmuebles en los núcleos urbanos de importancia y en ínfimas mejoras en la productividad de la tierra hace en esencia permanecer inalterable el sistema económico.

No obstante, la Administración del Estado comienza a invertir programadamente en Galicia. La sorprendente movilidad en el medio rural y la introducción a la modernidad, palpable en las innovaciones en la vida cotidiana de sus núcleos urbanos, parecen advertir que algo está cambiando en el agro gallego.

Es, pues, una finalidad de este artículo el esbozar de una forma esquemática hasta qué punto estas innovaciones formales coadyuvan a la eclosión de esta economía casi precapitalista y su paso a otro sistema económico en el medio rural.

2. EL AMBITO ESPACIAL. SU ESTRUCTURACION FISICA

Un análisis territorial por fuerza ha de estar referido al ámbito institucio-

* Ingenieros de Caminos.
** Colaboración y realizaciones
gráficas: Juan Cañadas.

nal y económico en el que se enmarca. Descrito éste y su funcionalidad, se plantea ahora el ver en qué forma es respuesta ecológica a la realidad física y en cuál otra la ordenación espontánea de ésta viene mediatizada por aquel sistema.

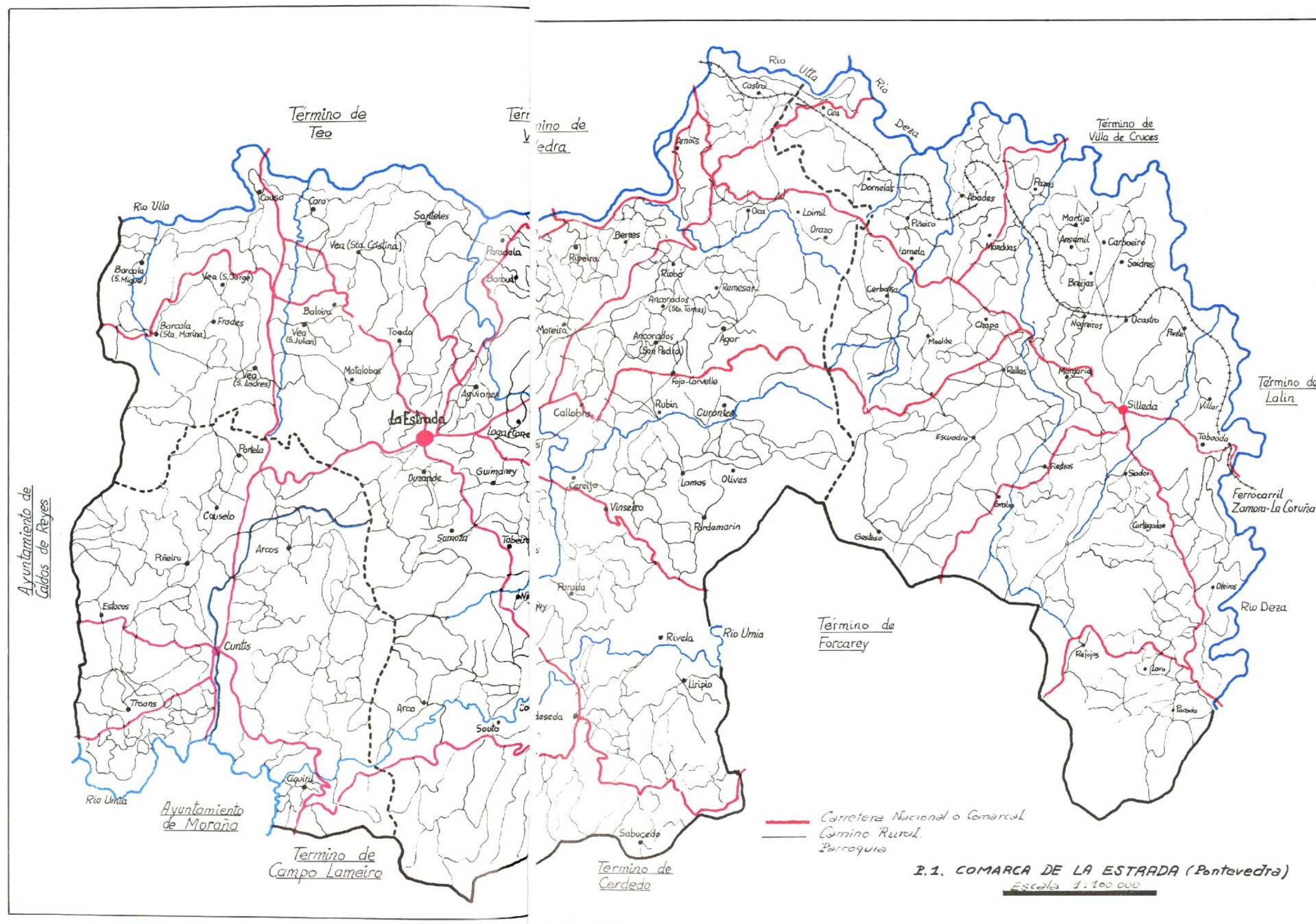
Tres son los vértices de este proceso dialéctico plasmado en el medio rural gallego:

- Sistema de valores e instituciones anacrónico, generador de un desfase cultural que sigue ligando a la población al valor propiedad impidiendo su paso a asalariados de otros sectores.
- Marco jurídico extraño, producto de una idiosincrasia ajena a la propia del país.
- División extrema de la propiedad (en parte consecuencia de los dos anteriores), que desemboca en un minifundio agrícola e industrial.

He aquí, pues, el soporte de la estructura territorial del medio físico gallego, y a la vez de la pervivencia de su sistema económico: la división parcelaria de la propiedad y la producción espacial rural característica de toda producción parcelaria.

Así, pues, la estructura del ámbito físico galaico no puede ser más diferente de aquella otra castellana que guía los principios de ordenación del territorio nacional. Insistiendo en la presencia de estos factores diferenciales puede intentarse una aproximación a la estructura territorial gallega:

- 1.º División parcelaria. Ligazón a la propiedad y producción en gran parte para el autoconsumo. Dispersión extrema de los asentamientos de población y gran densidad bruta en el medio rural.
- 2.º Sometimiento de la comercialización del excedente de los productos agrarios a numerosas cadenas de intermediarios que extraen al máximo su participación en el beneficio. Necesidad de gran movilidad física para acceso a las cadenas de comercialización.
- 3.º Producción espacial de formas urbanas sobre la base de la producción parcelaria predominante en el medio rural. Ello significa nacimiento de núcleos urbanos en los nodos de la ma-



lla infraestructural de comunicación que posibilita las redes de comercialización, así como jerarquización de estos núcleos según su posición en la escala de especialización funcional comercial.

3. LA COMARCA DE ORDENACION RURAL DE LA ESTRADA: DESCRIPCION

Se ha hecho hincapié en los caracteres más sobresalientes de la estructura del medio rural gallego con la finalidad de particularizar este análisis en una de las comarcas más representativas de aquél: la comarca de La Estrada, en el interior de la provincia de Pontevedra.

Su extensión total es de 520 Km.², comprendiendo los términos municipales de Cuntis, La Estrada y Silleda. Sus rasgos físicos característicos son análogos a todo el «hinterland» costero de la Galicia litoral, con las peculiaridades climáticas de privilegio que le confiere su situación, cercana a las denominadas Rías Bajas.

Su medio físico queda dividido en dos por el eje montañoso que segrega el municipio de Silleda del resto de la comarca. El occidente llano, húmedo, altitud media 300 m., económicamente agrícola y a caballo entre las áreas comerciales de Santiago y Pontevedra. El oriente de altitud media 450 m., accidentado, económicamente ganadero y dependiente del área comercial de Santiago a través del eje Santiago-Orense.

Un amplio número de subcomarcas naturales se pueden registrar en la zona. Agrupadas en pequeños valles estructurados en su mayoría por arroyos (el Deza, Umia, Grallo, Linares, Escudro, Toja, Refojos, Veá, Asneiro..., desembocando en su mayoría en el Deza y Ulla, ríos frontera por el norte de la comarca).

Idea de la dispersión de asentamientos puede darla el hecho de que sus 50.000 habitantes se hallan ubicados en más de 800 aldeas, la mayoría de las cuales no sobrepasan la docena de viviendas. Dichos lugares se agrupan, naturalmente, en parroquias, cuyo número es de 92.

La densidad de población (96 habitantes por Km.²) es no sólo superior a

la media nacional (61 hab./Km.²), sino incluso a la gallega (89,8 hab./Km.²), siendo de destacar que tan sólo el 22,2 por 100 de la población habita en los núcleos urbanos cabecera de los municipios.

La estructura laboral presenta un marcado predominio agrario; en dicho sector se emplea el 74,3 por 100 de la población activa. Las características del sector son bien expresivas; el 62,23 por 100 de los propietarios posee una superficie inferior a una hectárea; el número de parcelas por explotación varía entre 35,6 de media en Cuntis y 45 en La Estrada, teniendo el 97,6 por 100 de las parcelas una superficie inferior a media hectárea. Coherentemente con ello el índice de mecanización por hectárea labrada es de 0,006 (con excepción del municipio de Silleda, en que alcanza 0,017), y por superficie de tierra total, 0,001 por hectárea.

Climatológicamente la comarca es de pluviometría alta (más de 1.000 milímetros anuales), distribuida regularmente, salvo en los meses de julio y agosto. Temperaturas templadas; media de días de nieve nunca superior a los cinco anuales.

Suelos muy aptos para agricultura, con buenos contenidos en materia orgánica, fósforo y magnesio, y algo deficientes en potasio.

4. LA VIDA COTIDIANA (1) EN EL MEDIO RURAL

La finalidad principal de su actividad económica ha sido fundamentalmente de forma tradicional la producción para satisfacción de necesidades

(1) «... jusqu'au capitalisme concurrentiel et jusqu'au déploiement du monde de la marchandise, ce n'est pas le règne de la quotidienneté... Il y eut style au sein de la misère et de la oppression (directe). Pendant les périodes révolues, il y eut oeuvres plus que produits. L'oeuvre a presque disparu, remplacée par le produit (commercialisé) pendant que l'exploitation remplaçait l'oppression violente» (Henry Lefèvre, «La vie quotidienne dans le monde moderne»).

Probablemente se cometa una imprecisión terminológica al usar la «vida cotidiana» como expresión. En todo caso, estamos ante la pervivencia actual de un «estilo» de vida, ante el dominio de la cotidianidad o bien en plena transición de uno a otra, se trata de un campo todavía no discernido claramente por los sociólogos.

a un nivel de mera subsistencia por medio del autoconsumo.

Esta economía autárquica genera un concepto de vida cotidiana ampliamente estudiado por los sociólogos. El tiempo lineal, en el sentido dado por Henry Lefèvre, alcanza en este medio su máxima expresión.

Producción, intercambio, consumo y ocio se amalgaman en la vida rural en tal forma que no permiten al observador ajeno la diferenciación de estas funciones. Unido el proceso a la excesiva fragmentación de la tierra, se desequilibra la relación tiempo de producción-tiempo de desplazamiento a favor de este segundo.

De otro lado, aquel sentido del concepto tiempo lineal explica gráficamente el ocio. El ocio es a su vez tiempo de producción, pero tiempo de producción malgastado en desplazamientos entre parcelas de una misma explotación, en cuidado de los animales, en traída de leña desde el monte y, finalmente, en acudir a las ferias de intercambio de productos con la periodicidad de las grandes ocasiones.

La feria alcanza aquí un papel lúdico-comercial de primer orden. El campesino acude a ella cada vez más no tanto por la necesidad de venta como por el placer del trato, la multiplicidad de relaciones personales, el intercambio de información y la diversión. Además, en forma creciente con el desarrollo comercial, aprovecha el día para adquirir determinado tipo de bienes de consumo en la ciudad, así como los servicios del sector terciario (ingresar dinero en el Banco, consultar al médico, acudir al Ayuntamiento, usar el correo...).

Pero la crisis del agro es un hecho cierto hace ya largo tiempo. La pervivencia de técnicas de cultivo anacrónicas, el exceso de población dedicado al sector, y sobre todo la poca rentabilidad del proceso de producción por el tamaño ínfimo de las explotaciones ha contribuido a acelerarla.

La emigración se plantea como única válvula de escape. A la tradicional emigración transoceánica sucede en el último decenio el movimiento hacia los países centroeuropeos. Entre 1960 y 1965, 58.549 gallegos han seguido «oficialmente» este camino, y de ellos 10.516 de la provincia de Pontevedra, situándose dentro de ella la comarca



de La Estrada con el mayor déficit migratorio.

Característica de esta migración son el predominio casi absoluto de edades entre los veinte y los cuarenta y cinco años, el nutrirse predominantemente de varones, pero con elevado porcentaje de hembras, y el alto volumen de población que mantiene a su familia en tierra gallega.

Esta sangría constante de la población más capacitada para el trabajo ayuda a mantener la situación de crisis en el campo. El envejecimiento demográfico es un hecho en la comarca; el joven emigra, pero su vuelta y su capital no influyen de una manera decisiva en acelerar la transición a otro sistema económico.

5. EL PROCESO DE INNOVACION. LA VUELTA DE LA EMIGRACION Y LA ACCION ESTATAL

La incidencia de factores exógenos al sistema de producción ha hecho salir tímidamente a ésta del estrecho marco en que se hallaba planteada.

Se inicia la producción para el mercado, aparecen nuevos cultivos, da comienzo una ligerísima mecanización e incluso se crean pequeñas cooperativas de producción.

Esta rotura del círculo del autoconsumo viene provocada, en muy distintas proporciones, por cuatro factores principales:

- La acción estatal.
- La agresividad comercial de empresas exteriores.
- Un cierto sentido comercial de empresarios innovadores de la zona.
- La vuelta de la emigración.

Quizá, en definitiva, la importancia de estos dos últimos sea sólo marginal respecto de los dos anteriores.

Encuestas realizadas en la comarca por el Servicio de Ordenación Rural y técnicos contratados muestran cómo el 48 por 100 de los que emigran lo hacen con la intención de volver pronto, siendo importante denotar que el 76,3 por 100 de ellos espera no volver a trabajar jamás la tierra.

Parecería, pues, que la emigración coopera en gran escala al proceso de cambio. Sin embargo, de 76 casos de innovación empresarial de cualquier

tipo analizados en la comarca tan sólo cuatro de ellos han sido llevados a cabo por personas de regreso del ciclo migratorio.

De hecho, el emigrante regresa y busca un puesto de trabajo en la industria de la ciudad costera o en servicios que precisen poca calificación profesional. Pero la oferta de trabajo en ambos sectores es corta, provocando de nuevo la reiniciación del ciclo. Adquiere así la emigración un carácter pendular, que, en definitiva, tiene dos consecuencias fundamentales:

- Creación de nuevas necesidades y, por tanto, de nuevas pautas de consumo.
- Relajamiento en parte de la dureza de las condiciones de vida en el campo, permitiendo su subsistencia.

Queda así brevemente esbozado el porqué del papel secundario del proceso migratorio respecto a los otros factores de cambio.

Es fundamentalmente la acción combinada de los mercados exteriores y del Estado la que ha incidido sobre la estructura socioeconómica, provocando un proceso de agudización de las contradicciones inherentes a ella, que se refleja en una mutación formal del sistema rural.

Necesidades de mercados de consumo exteriores a la comarca originan en ella un comercio al que el campesino aporta leche, carne y, excepcionalmente, productos hortícolas. Intrincadas redes de recogida de leche y carne, así como de distribución de piensos y butano se plasman físicamente sobre la región.

Este sistema de comercialización trae como exigencia una amplia movilidad física. La necesidad de acceso a la red primaria de comercialización y abastecimiento es ineludible en esta salida del autoconsumo familiar.

Pero esta coyuntura de cambio, aparentemente salida hacia nuevas formas de producción, queda abortada por la nimia rentabilidad de las explotaciones.

La fragmentación de la oferta y las distancias físicas constituyen el mayor lastre a salvar. Como ejemplo puede citarse que es frecuente el caso de devolución de leche a los lugares de procedencia por llegar a la central en malas condiciones, o el exceso de grasa (que grava el precio) en los cerdos

por no recogerlos a tiempo los tratantes que los llevan a los mataderos.

Es decir, en definitiva, los mecanismos de fijación de los precios actúan por encima de los intereses de los campesinos y en detrimento de ellos.

Créditos, cooperativas, concentración de la propiedad, apertura de nuevos caminos, son las actuaciones que el Estado está llevando a cabo con la clara intención de mejorar la rentabilidad y el nivel de vida en el campo. Importantes ayudas que mejoran el proceso, pero que no lo cambian.

En primer lugar, la concentración de la propiedad que está llevando a cabo, acompañado de mejoras en los equipamientos del medio rural, el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. Dicha concentración hace renacer el tiempo libre, al evitar desplazamientos; sin embargo, ni logra crear unas explotaciones con dimensión necesaria para garantizar su viabilidad ni incide sobre la oferta de la tierra (hoy nula) por ningún mecanismo.

Los créditos recaen sobre los propietarios sobresalientes, por ser los únicos que pueden mantener una explotación agropecuaria por poseer una suficiente extensión de praderas para 15 ó 20 cabezas de ganado. Dicho proceso sería beneficioso si el excedente de mano de obra fuera trasvasado a otras zonas, permitiendo a ese embrión de pequeña burguesía alcanzar explotaciones de mayores dimensiones que las hicieran competitivas.

Parece, pues, que la única labor auténticamente fructífera sea la creación de cooperativas de producción y consumo. Una prospección en la comarca nos muestra cómo, junto a la desconfianza y resistencia cultural del medio agrícola a la innovación, la imposibilidad de abordar una empresa así al no poderse asegurar beneficios hasta un plazo de tiempo demasiado grande para el paisano, ha provocado que dichas realizaciones sean abordadas con excesiva frecuencia por seres eminentemente urbanos (comerciantes, maestros, sacerdotes, empleados municipales...).

La labor más rentable de las hasta ahora realizadas por el Estado ha sido la apertura de caminos. Las posibilidades de acceso, no sólo a las redes de comunicación principales, sino a los servicios ocasionales (como médicos,



farmacias, funerarias, correos, bancos...), así como la comunicación de las tierras de labor, contribuyen poderosamente a solventar las necesidades campesinas.

Este proceso de apertura de caminos queda agravado por dos fenómenos contradictorios. De un lado, consolida, e incluso aumenta, la dispersión del «habitat» incidiendo de forma gravosa sobre la necesidad de equipamientos en los municipios. De otro, su conservación es dudosa, así como el establecimiento de esos equipamientos, al monopolizar las villas cabeceras de municipio el presupuesto municipal.

La primera de ambas aseveraciones queda claramente evidenciada para cualquier observador del «hinterland» costero de Pontevedra. La apertura de caminos facilitando el acceso a los servicios y a la comercialización continúa ligando al campesino a la tierra, que le ocupa todo el día (recuérdese el concepto de tiempo lineal antes enunciado que perdura en la zona, aún habiéndose agudizado el tiempo libre). Pierre George ha explicado teóricamente este proceso: «En el caso de que la dispersión sea masiva y vaya acompañada de una ocupación total del territorio cultivable, dicha dispersión es duradera, pues siendo escasa la tierra es imposible el crecimiento de la unidad de «habitat». Estabiliza este proceso el hecho de que los efectivos de la población se equilibren, bien sea por una brusca decadencia demográfica, bien sea por la constante absorción del excedente demográfico a través de la emigración.»

La segunda es otro producto más de una contradicción administrativa que impone organización y leyes por igual a territorios de configuración e idiosincrasia bien distinta. El hecho de que de 50.000 habitantes de toda la comarca tan sólo 11.000 se asienten en las cabeceras de municipio muestra la incongruencia de que el presupuesto municipal se destine casi en su totalidad para estas villas (que paradójicamente deben su existencia a la producción y consumo del medio rural). Ello evidencia un aspecto más de la tan estudiada explotación del campo por la ciudad.

6. GENERACION DE NUCLEOS URBANOS. SU JERARQUIZACION Y ZONAS DE INFLUENCIA

Si por estructura urbana se entiende, en la definición de Manuel Castell, «la articulación espacialmente específica de los elementos fundamentales de la estructura social», será más factible la comprensión de la generación de los núcleos urbanos en este medio y su estructuración.

El modo de producción, caracterizado por la propiedad parcelaria y la autarquía económica, ha generado el asentamiento de la población en pequeños lugares dispersos de la comarca.

Dichos lugares, agrupados tradicionalmente alrededor de la parroquia como centro de relaciones y como hito

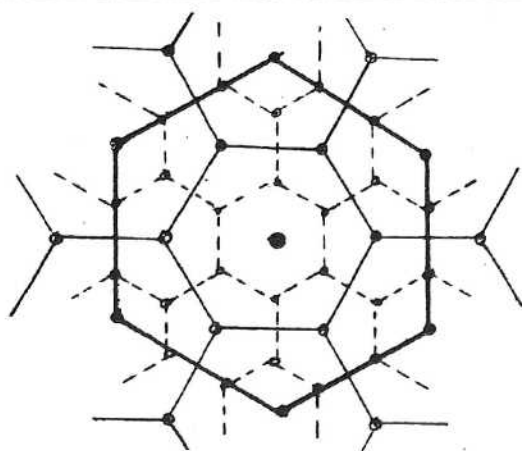
que la agrupa y da carácter, pueden tipificarse según dos modelos físicos:

- Lugares de media montaña, con cierta concentración de viviendas, unidos a la carretera principal a través de un núcleo de abastecimiento primario, tradicionalmente la parroquia.
- Lugares a media ladera, bordeando valles, estructurados alrededor de un eje viario, con multitud de casas dispersas por el valle.

La parroquia agrupa, como división natural, un reducido número de lugares ubicados en un medio natural propio. Las villas tan sólo adquieren su carácter prioritario cuando la Administración central les confiere los servicios administrativos locales, generándose auténticos núcleos urbanos con servicios generalmente de intercambio y abastecimiento del medio rural.

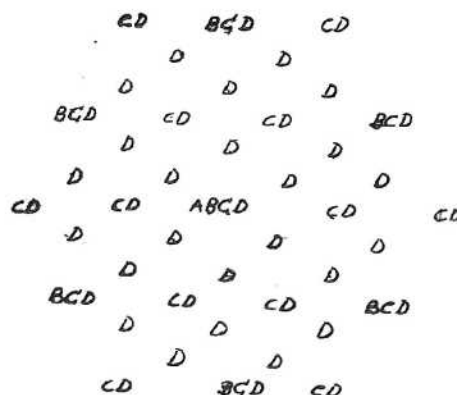
La aparición de los factores exógenos antes expuestos ha motivado una especialización de los núcleos de intercambio en el proceso económico, que se plasma físicamente en una forma análoga al modelo de lugares centrales exagonal de Christaller (2).

(2) Se hace hincapié en que la utilización del modelo de Christaller no es más que un intento de mejor comprensión por parte del lector. En ningún caso puede pensarse en una reproducción fiel de dicho modelo en el agro gallego, ya que se trata de una aproximación puramente teórica, que requiere para su existencia de un medio totalmente isótropo: territorio homogéneo, oferta y demanda homogéneas, ausencia de economías externas...

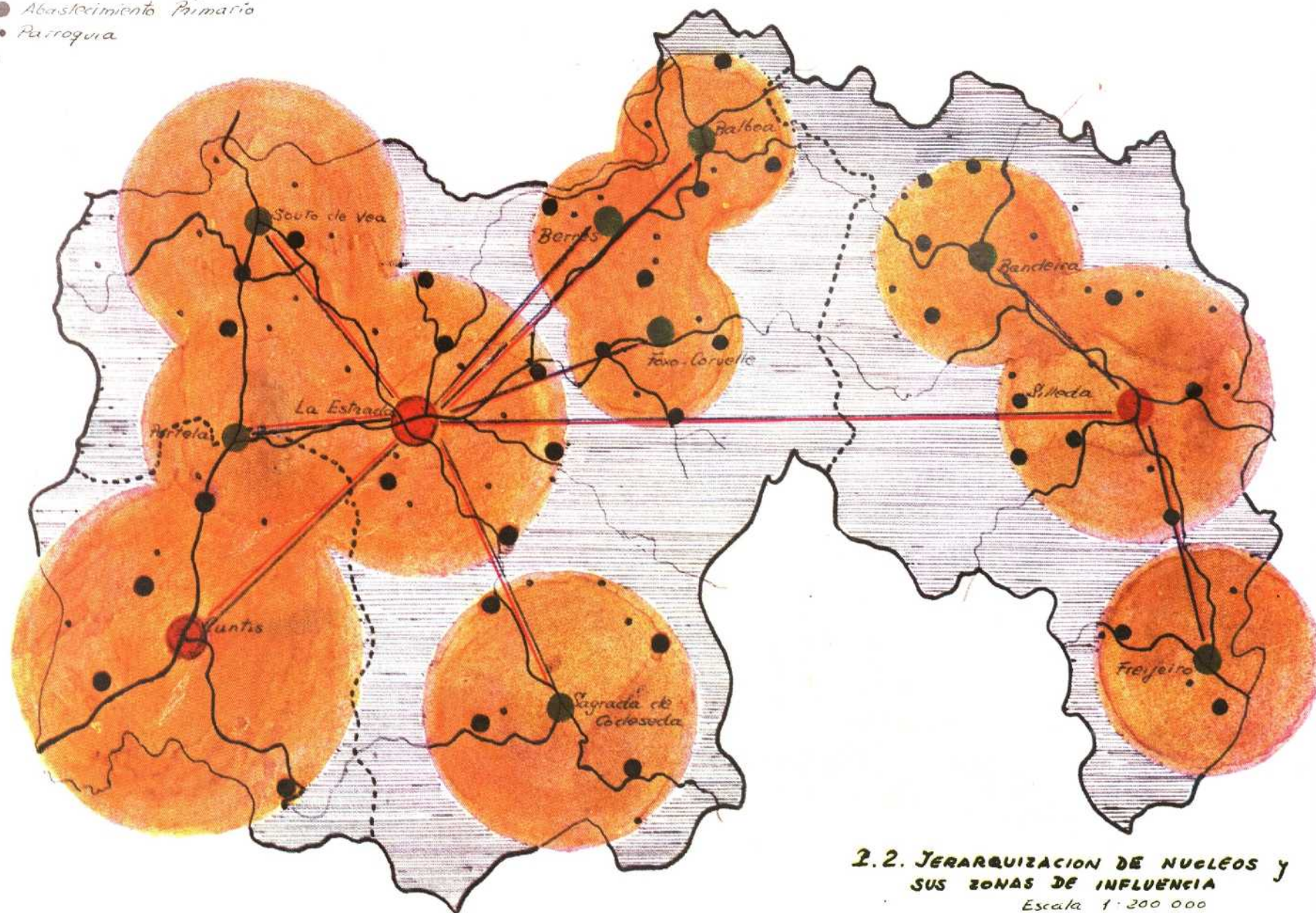


MODELO EXAGONAL DEL SISTEMA DE LUGARES CENTRALES DE CHRISTALLER

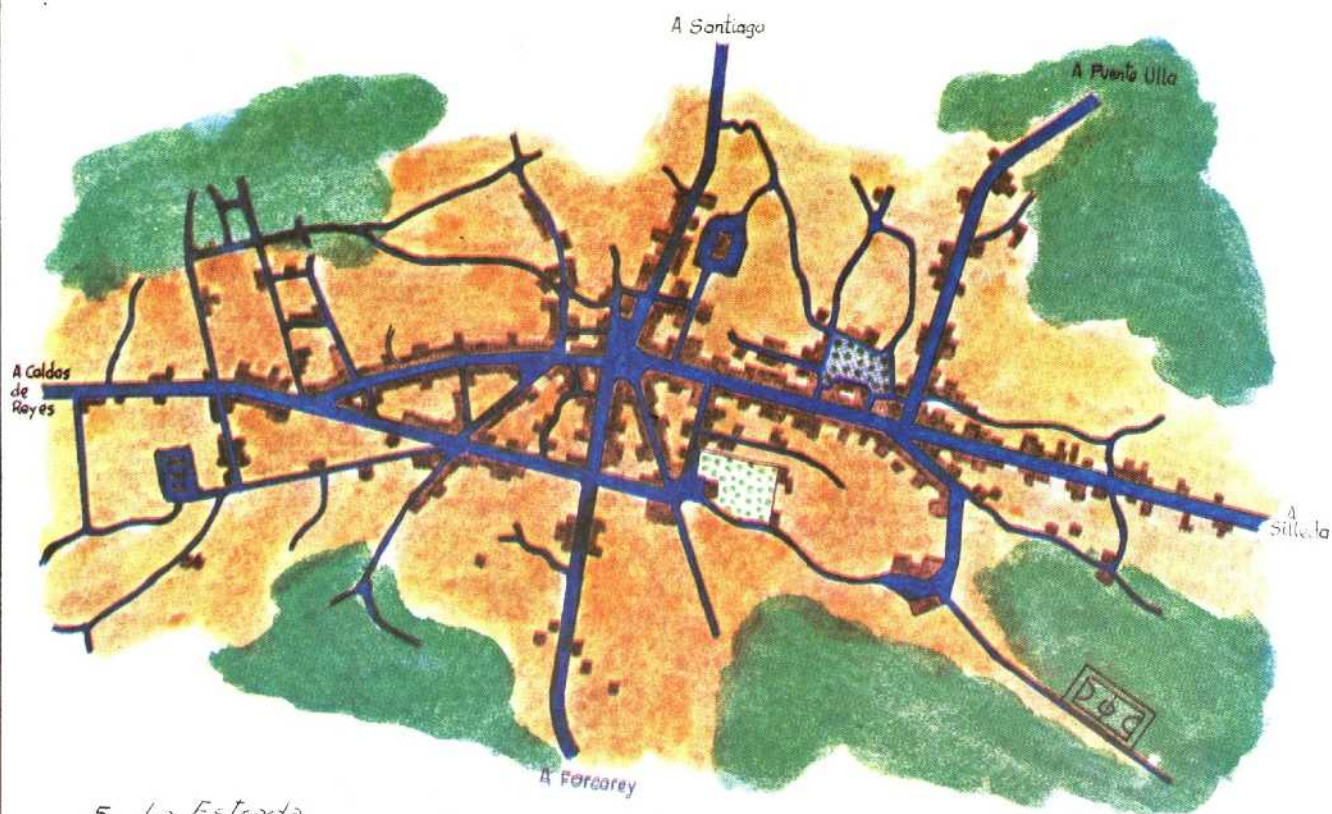
Cada función económica diferente se representa con una letra



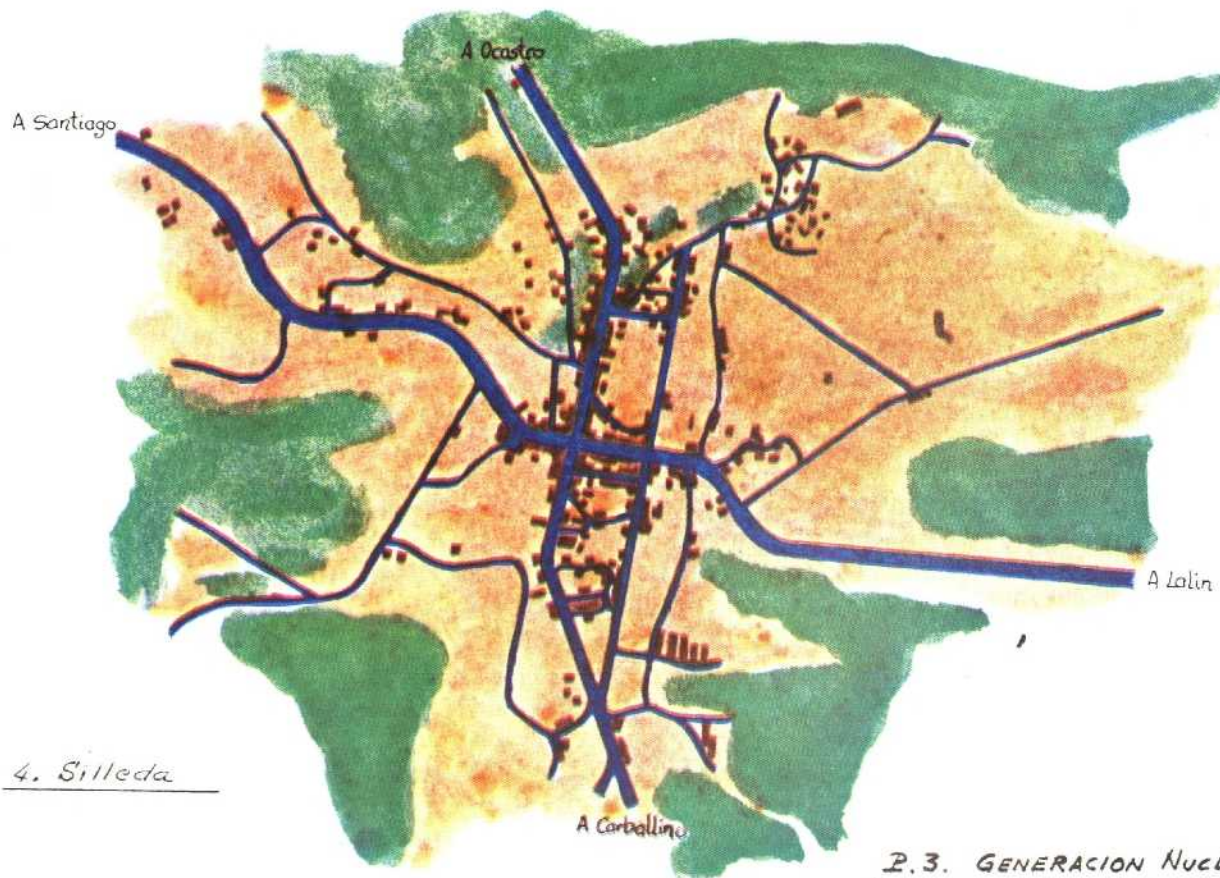
- Centro Urbano
- Nucleo Interparroquial
- Abastecimiento Primario
- Parroquia



**2.2. JERARQUIZACION DE NUCLEOS y
SUS ZONAS DE INFLUENCIA**
Escala 1:200 000

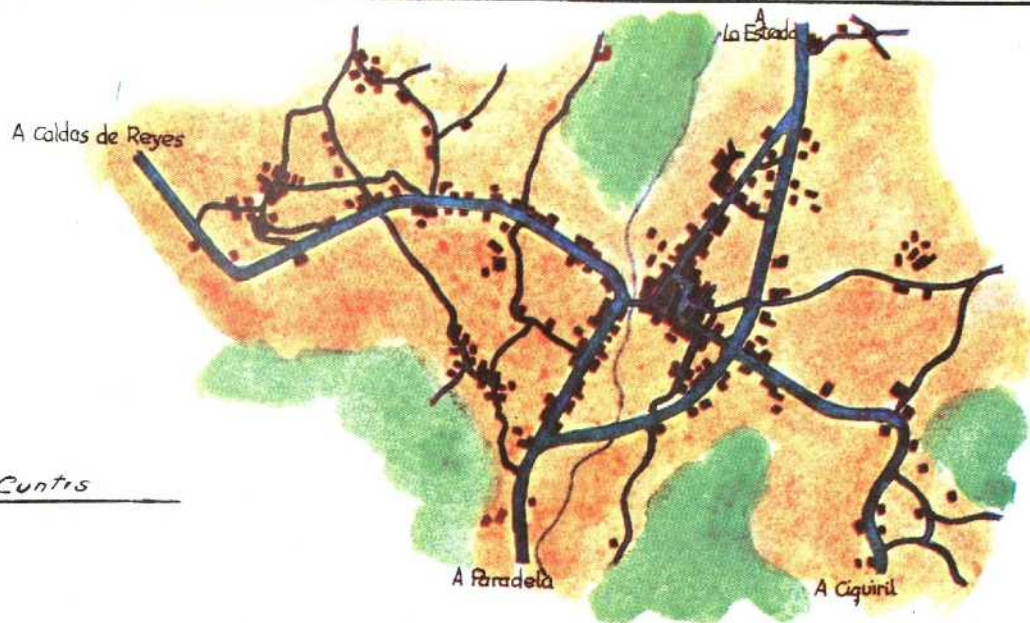


5. La Estrada

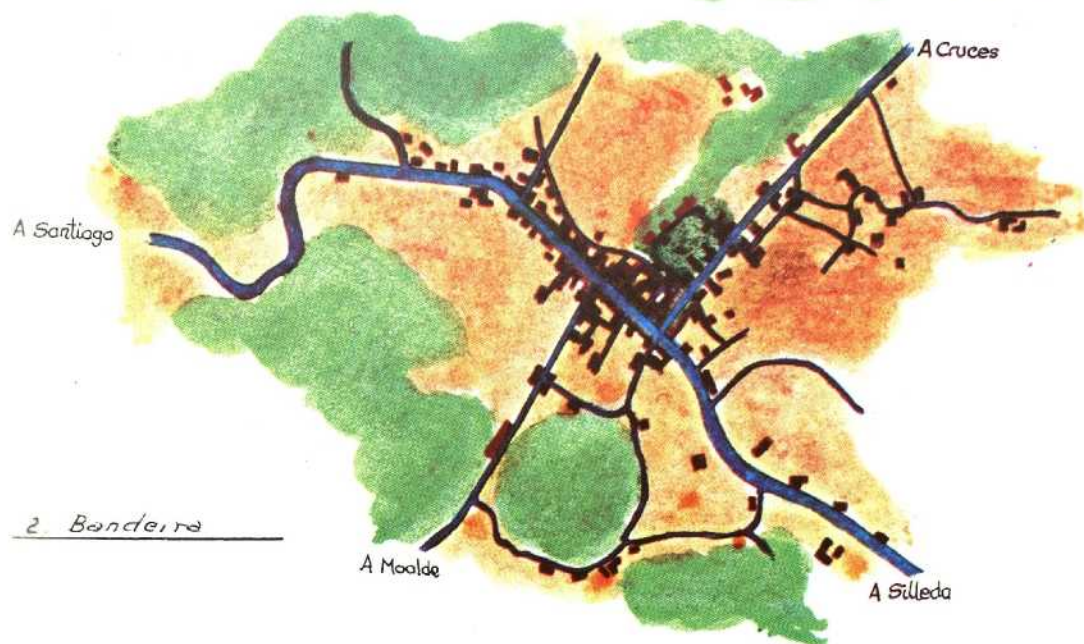


4. Silleda

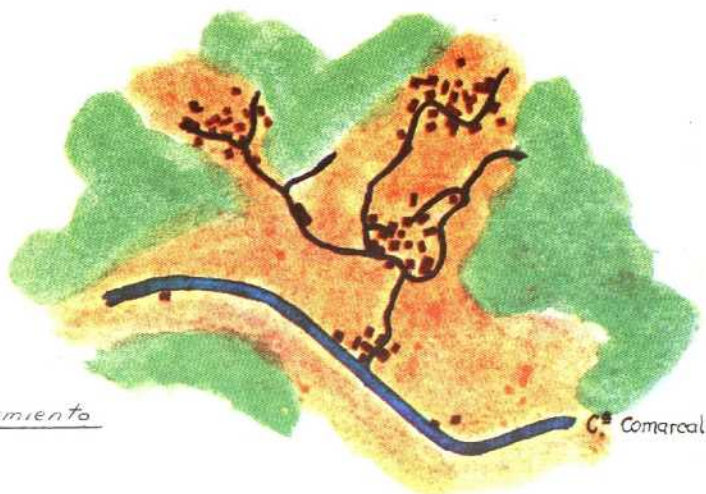
P.3. GENERACION NUCLEOS.
Escala 1:10 000



3. Cuntis



2. Bandeira



1. Nucleo de Abastecimento

Puede, pues, observarse una jerarquización de núcleos, que puede enunciarse en la siguiente escala: lugar, núcleo de servicios primarios, núcleo interparroquial y núcleo urbano principal.

1.º Lugar. Agrupamiento de casas en pequeño número, asentado generalmente en zonas de utilización complementaria (media ladera, pie de masa forestal...), en el cual los habitantes, ocupados en el sector primario, mantienen estrecha relación de vecindad manifestada en hábitos comunes (préstamo recíproco de trabajo, cuidado común de la propiedad...).

2.º Núcleo de servicios primarios. Lugar donde se asienta un pequeño comercio (bar, ultramarinos, panadería) de servicios de abastecimiento y recogida de productos de los lugares colindantes. Se constituye igualmente en punto de intercambio y relación (sustituyendo al antiguo atrio de la iglesia). Situado, por lo general, en el centro de gravedad de una pequeña zona y colindante con la carretera principal de acceso a ella.

3.º Núcleo interparroquial. Lugar destacado entre los que componen el escalón anterior, en forma tal que suministra servicios de uso menos corriente que los anteriores. Se sitúan en ellos un pequeño número de establecimientos (ferreterías, farmacias...), así como los lugares de diversión menos refinados de la zona. Sitio preferente para localizarse pequeños talleres y algunos equipamientos. Configurados normalmente en cruces de caminos importantes o en salidas naturales de varias parroquias.

4.º Núcleo urbano principal. Pueblo de bastante densidad de población, constituido en cabecera de una amplia zona. En él se asientan las clases sociales más elevadas, cubriéndose los escalones altos de comercialización. Se sitúan en él los servicios financieros, las entidades administrativas y los comercios más especializados. La población activa se distribuye entre el sector secundario y terciario, con predominio de éste. Se sitúan en los cruces de caminos importantes de unión con zonas comerciales exteriores a la comarca.

En el plano 2 adjunto se plasman estos núcleos y la zona de influencia de los escalones tercero y cuarto enunciados. Asimismo se explica en forma

gráfica especialmente la evolución estructural de estos núcleos según se va subiendo en la escala de especialización comercial.

Dentro del último escalón, el cuarto, La Estrada destaca por la influencia comercial que ejerce sobre los municipios de Cuntis y Silleda. Por ello se ha querido hacer un análisis urbanístico de dicha población como intento de aproximación a una mejor comprensión de la generación de núcleos urbanos.

7. LA CABECERA DE COMARCA: VILLA DE LA ESTRADA

Constituye el núcleo urbano más pujante (4.731 habitantes). Su origen como tal es muy moderno. En 1836 no pasaba de ser una aldea importante situada en un cruce de caminos destacados: la vía de peregrinación portuguesa a Santiago y la antigua calzada romana de acceso a la costa.

Por tanto, puede asegurarse que el origen de su crecimiento está (como en el caso de los otros núcleos comerciales) en su posición privilegiada para servir de base a las funciones de intercambio.

El desarrollo estrellado de la población, enclavada alrededor del cruce de los ejes de comunicación Norte-Sur (eje de futuro desarrollo industrial de la costa atlántica) y Este-Oeste (vía de apertura de la Galicia interior a la costa y abastecimiento de ésta), muestra en forma clara el fenómeno expresado de aglutinación física de los componentes de la estructura social.

Si se analiza la distribución espacial de los intercambios se observa que éstos ocupan prácticamente todo el centro de forma continua, destacando el comercio especializado, que cubre la demanda de la población (poco numerosa relativamente) de la villa y la demanda periódica de los campesinos en su desplazamiento a la capital.

La vigencia de su función de núcleo de intercambio comercial alcanza su apogeo en la feria quincenal. A ella acuden campesinos y tratantes de toda la comarca y del exterior de ella. Entre las diez de la mañana y las dos del mediodía el colorido y animación de la capital es inusitado; sorprende y desborda al forastero. El ir y venir de autocares, la saturación de los comercios

y edificios administrativos y la apropiación de la calle por el paisano muestran que la feria no tiene tendencia a desaparecer. Más bien su innegable decadencia se debe a una translocación de sus funciones tradicionales. Hoy en día las ferias caminan a una especialización funcional en la comarca, homogeneizando su oferta; el comprador es ya muchas veces intermediario de industrias agropecuarias externas, y la función lúdica de las grandes ocasiones se revitaliza.

Elemento significativo es la situación en estas calles céntricas, de máxima animación, de bares y cafeterías, exponente claro de la modernidad y urbanidad.

El proceso actual queda evidenciado en dos hechos tangibles. El primero, la importancia de las actividades administrativas y su localización en el centro, indicador del proceso paralelo de interrelación entre administración e intercambios en la génesis del núcleo. El segundo, la existencia de una bastante apreciable actividad industrial, manifestada principalmente en pequeños talleres de confección y mecánicos; éstos se sitúan, con algunas excepciones, en forma dispersa y periférica, no cubierta por la malla estrellada, lo que indica físicamente que el rol industrial ha sido posterior y generado por acumulación de capital comercial.

Hay que mencionar que el carácter urbano que le confiere a la villa la existencia de calles urbanizadas de buena altura de edificación se ve contradicho por la utilización como huertas y cochiqueras de las traseras de los edificios en la mayor parte del núcleo. Este hecho, por lo demás conocido, ya que ocurre incluso en La Coruña, nos indica que el proceso de división del trabajo y de especialización de la ciudad todavía no está claramente finalizado. Muchos residentes de La Estrada continúan ligados al medio rural, perpetuando en el interior de la ciudad el sistema económico rural familiar, cuna del fenómeno emigración y a la vez sostenido por éste.

8. LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO

El Decreto del Ministerio de Agricultura nombrando a la comarca de



La Estrada «Comarca de Ordenación Rural» preveía un futuro ganadero para ella.

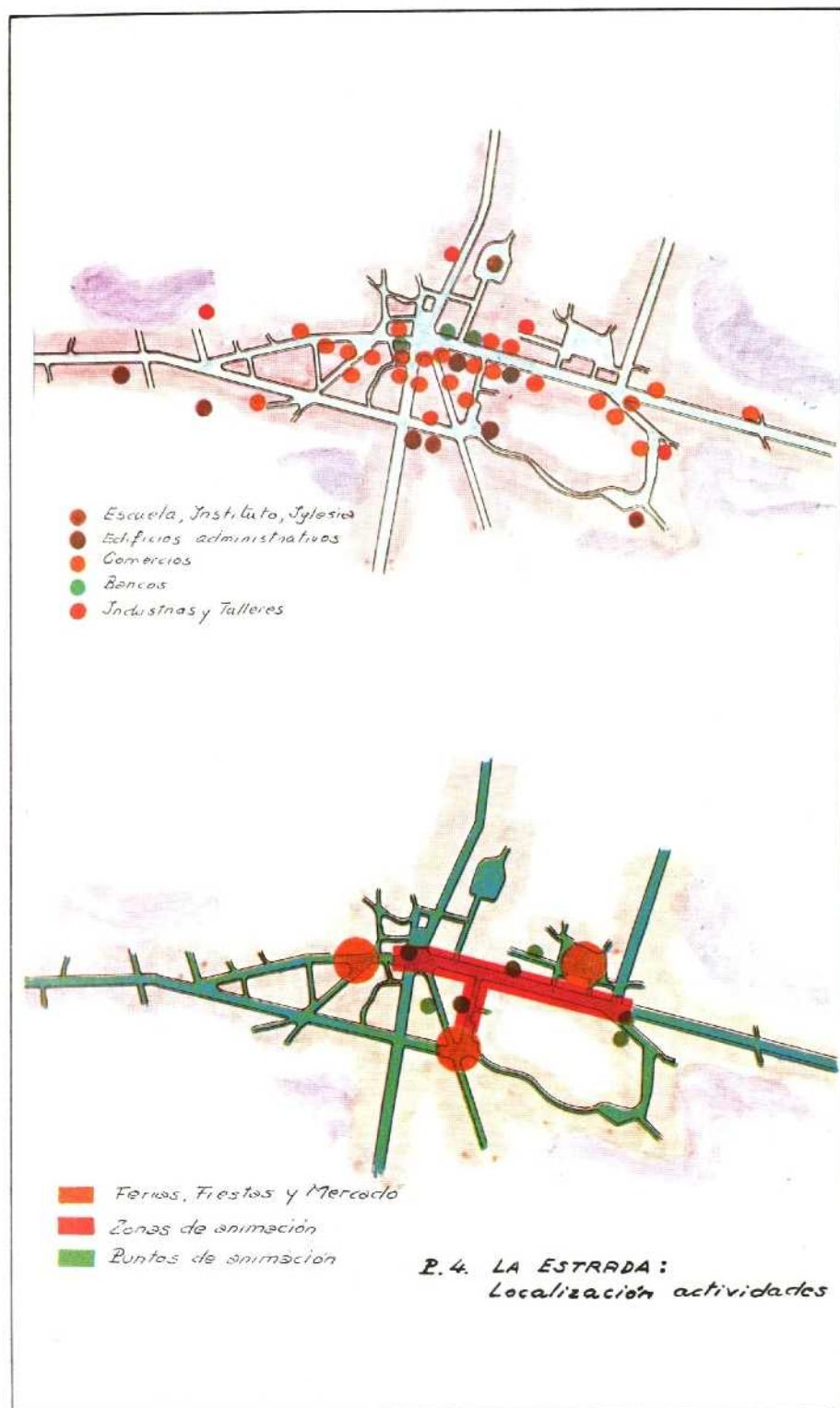
Indudablemente esta vocación es cierta. Pero no parece menos cierto, como se ha tratado de demostrar a lo largo de este artículo, que no pueden residir sólo en ello las esperanzas de una auténtica transformación del agro. Las razones anteriormente expuestas pueden resumirse en:

- Pervivencia del sistema económico y de las condiciones de vida, aún mejoradas, mantenido por el proceso estabilizador de la emigración.
- Imposibilidad de una acumulación de capital inicial en el proceso de producción-comercialización, por lo propios mecanismos de éste.
- Insuficiencia de las innovaciones económicas introducidas (concentración, mecanización, cooperativas...) ante la agresividad y competencia del mercado exterior.
- Carestía de los equipamientos mínimos dada la dispersión, mantenida en el actual proceso de cambio, del «habitat».
- Introducción a la modernidad en los estamentos más jóvenes y urbanos, manifestándose en nuevas necesidades de consumo (a la larga servidas por economías externas).
- Organización administrativa inadecuada a la idiosincrasia y estructura del campo gallego.

Por ello sólo resta, finalmente, hacer hincapié en el único mecanismo de redención del medio rural: una decidida actuación estatal en gran escala, con industrialización de la costa y el trasvase de la gran mayoría de la población al sector industrial, desligándola de la propiedad y la comarca.

Esta zona podría entonces alcanzar un papel predominantemente agropecuario, con grandes explotaciones industrializadas al servicio de la aglomeración costera. Núcleos seleccionados acapararían los servicios y la residencia del trabajador agrícola, entre-sacado de los campesinos actualmente más capacitados e innovadores.

Hoy por hoy, este futuro sólo puede verse, por desgracia, con carácter de utopía.





Información de Base

coordinador: Luis Carreño Piera

NOTA PRELIMINAR.—Debido a problemas de programación la segunda serie de artículos sobre "La utilización de los sensores remotos para la planificación urbana y la ordenación territorial" se publicará en el próximo número de Ciudad y Territorio. En el presente número se ha creído oportuno reproducir la ponencia presentada por la Delegación Española en el Seminario sobre "Aspects of Urban Management", organizado por la O.C.D.E. y que tuvo lugar en Esmirna (Turquía) del 29 de mayo al 2 de junio. En esta ponencia se abordan en forma su-

cinta —dadas las limitaciones impuestas por la mecánica de la conferencia— los aspectos más relevantes de la problemática de los sistemas de información para la planificación urbana y regional, en España y en los países en vías de desarrollo.

Con esto sólo anticipamos la publicación de la ponencia, que estaba prevista para el próximo número, ya que consideramos útil presentar de vez en cuando trabajos que proporcionen un enfoque general de la problemática complementando así los temas sectoriales tratados habitualmente en esta sección.

Sistemas de Información para la planificación Urbana y regional

Luis Carreño Piera y Nicolás Urgoiti Soriano

0. INTRODUCCION

La presente ponencia tiene por objeto la descripción y el análisis de los requisitos básicos que deben reunir los sistemas de información para ajustarse a las exigencias planteadas por una progresiva racionalización de los procesos de decisión en el ámbito de la planificación urbana y regional. El modelo de sistema de información que se adopta en principio puede ser aplicado a aquellas regiones que estén próximas o hayan alcanzado los 1.000 dólares

«per capita» de renta zonal y que se encuentran dotadas de recursos humanos y técnicos suficientes para implementar tales sistemas. Dicho modelo sirve, además, de orientación para unidades regionales menos desarrolladas, en las que las acciones emprendidas en el campo de la información deberían articularse en torno a una estrategia, en las que los objetivos a corto y medio plazo fuesen compatibles con la progresiva implementación de estos sistemas en una perspectiva a largo plazo.

Hay que señalar que este planteamiento lleva consigo una doble estrategia. Por una parte, hacer posible la cobertura de todo el territorio del estado-nación por una red coordinada y compatible de sistemas de información. Por otra,

potenciar al máximo el intercambio de experiencias y la coordinación a nivel internacional, en especial entre países pertenecientes a una misma área geográfica y económica de suerte que la flexibilidad de estos sistemas de información no constituyan un obstáculo para un futuro desarrollo integrado dentro de un marco supranacional.

0.1. CONCRECIÓN DEL TEMA PROPUESTO

El sistema de información para la planificación urbana y regional es una organización de personas, procedimientos, técnicos y equipo que, en estrecha interdependen-

* Ponencia redactada para el Seminario sobre aspectos de la gestión urbana, celebrado en Esmirna, del 29 de mayo al 2 de junio de 1972, organizado por el Servicio de Asistencia Técnica de la OCDE.

cia con los organismos suministradores y usuarios, tiene como función primordial la de proporcionar una base informativa suficiente para el control continuado del sistema urbano-regional y de la pluralidad de subsistemas que lo integran. Los organismos suministradores de información, y los usuarios, si bien forman parte integrante de los sistemas de información, ocupan una posición periférica en los mismos. De ahí que se adopte en lo sucesivo, salvo mención expresa en contrario, un concepto más restrictivo, que reduce el sistema de información a su componente fundamental: la organización «ad hoc» que recoge, procesa, almacena y difunde sistemáticamente información para el planeamiento.

La complejidad del tema obliga a hacer algunas precisiones. En primer lugar, el término planificación cualifica a este sistema como distinto de los sistemas de gestión. Ciertamente es que las fronteras no son inequívocas y que en ocasiones estos sistemas pueden proporcionar una base informativa sólida a la programación de inversiones «ad ex» de los organismos usuarios. Esto no impide que el centro de gravedad de los mismos sea su funcionalidad respecto a las actividades estrictamente planificadoras. En este sentido, la distinción entre ambos sistemas de información viene dada por una pluralidad de factores de los que destacamos tres: 1.º—Las necesidades de información para la gestión suelen ser predefinidas y reflejan la existencia de pautas rutinizadas mientras que las necesidades de información para el planeamiento se definen con frecuencia en forma singularizada, según los distintos tipos y escalas de la acción planificadora. 2.º—La gestión requiere información individualizada; las exigencias de la planificación pueden satisfacerse con información agregada a nivel de unidades especiales mínimas. 3.º—La gestión requiere una actualización rigurosa de su base informativa y la planificación sólo exige una actualización periódica.

Por otra parte, los términos urbano y regional son lo suficientemente comprensivos para que en ellos queden incluidas todas aquellas actividades y procesos cuya ordenación y previsión constituyen el objetivo de la actividad planificadora: desde el fenómeno metropolitano y la remodelación de un sector urbano, a la estrategia de una política activa de mano de obra a nivel regional.

0.2. JUSTIFICACION DEL ENFOQUE

Como ya se ha observado, el sistema de información que constituye el objetivo de esta ponencia, se encuentra orientado hacia la inclusión y servicio de una pluralidad de fuentes de información y de usuarios, respectivamente, y por tanto está dotado de una polivalencia cuyo límite viene definido por un contenido temático: información útil para la planificación urbana y regional. Destacamos este hecho, ya que constituye una característica definitoria del modelo seleccionado, frente a otras alternativas de organización de los sistemas de información. En este sentido el enfoque adoptado arranca de un supuesto de partida: la polivalencia es un pre-requisito funcional de los sistemas de información en los países en los que la organización territorial del Estado se encuentra en proceso de cambio. En efecto, en numerosos países y en especial en los países en vías de desarrollo dotados de una organización político-administrativa basada en el sistema funcional —en contraposición al sistema prefectoral o al descentralizado—, las distintas áreas de competencia de los órganos del Estado (Administración Central y Local) se encuentran en fase de redefinición. Estos procesos inciden plenamente en el ámbito de la ordenación del territorio, en su doble dimensión de planificación urbana y regional, haciendo inviable el montaje de sistemas de información ajustados a la estructura y funcionamiento de sistemas decisionales que se caracterizan por su inestabilidad.

La adopción de esta estrategia sigue siendo válida en un planteamiento a medio y a largo plazo. La evolución de los marcos conceptuales —teoría de la planificación urbana y regional, teoría de la planificación del medio ambiente— suscitada, tanto por el progreso científico como por las exigencias planteadas por la dinámica del cambio socio-cultural, deberá ser asimilada con mayor o menor lentitud por los órganos político-administrativos en el transcurso de las próximas décadas.

Desde otra perspectiva, el modelo adoptado posibilita un mayor interés y participación de los distintos usuarios, que —con frecuencia— son a la vez suministradores de información. Al mismo tiempo, el planteamiento sintético de diversas fuentes de información propuesto para el sistema permite al usuario disponer de una base de datos más completa de la que normalmente dispone para su toma de decisiones que, a veces, está reducida únicamente a los datos obtenidos por el propio usuario en sus procesos de gestión.

Desde el punto de vista técnico, interesa resaltar algunas características que se suelen encontrar en las bases de información disponibles para el planeamiento en países en estadios intermedios de desarrollo. Por un lado, suele existir una falta de suficiente desagregación espacial en los datos proporcionados por los organismos de la Administración que imposibilita en muchos casos su utilización para la toma de decisiones en los procesos de planeamiento. Por otro lado, es frecuente encontrar dificultades para la utilización de distintas fuentes de información, al no ser éstas compatibles, debido a problemas tales como falta de homogeneidad en la definición de las variables o a la existencia de una diversidad de sistemas de referencia de los datos.

El sistema propuesto trata precisamente de soslayar este tipo de problemas, acudiendo al tratamiento directo de las bases de datos existentes en las fuentes de información, su agregación en unidades de interés para el planeamiento y



la homogeneización de las bases de datos que presentan problemas de compatibilidad.

Finalmente, conviene mencionar un aspecto no menos importante a los anteriores. Los recursos que los países en vías de desarrollo pueden destinar a los sistemas de información, son a la fuerza restringidos, tanto desde el punto de vista de recursos económicos, como de recursos humanos. Por ello parece adecuado que dichas naciones seleccionen aquellos modelos de sistemas que sirvan al mayor número posible de usuarios haciendo así posible una mayor rentabilidad económica de la inversión efectuada. Así mismo, y puesto que los recursos y posibilidades de investigación de estas naciones son reducidos, una vez superado el período inicial de experimento y selección de técnicas y conceptos, parece razonable proponer que los distintos sistemas de información para el planeamiento sean compatibles entre sí, y exista una orientación coordinada en la labor de investigación y futuro desarrollo de dichos sistemas.

El modelo español ofrece características similares a las de otros países en vías de desarrollo. No obstante, en él existen rasgos diferenciales que se derivan de la situación geográfica de España en el continente y de los vínculos culturales e históricos mantenidos con los países industrializados de Europa. En términos relativos, España es un país más propenso a la penetración de las innovaciones que otros con grados similares de desarrollo.

1. CONDICIONANTES GENERALES Y PROBLEMÁTICA DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL

1.1. EL MARCO DE RELACION INSTITUCIONAL Y DE PLANEAMIENTO

En primer lugar, hay que destacar la existencia de una organiza-

ción político-administrativa fuertemente centralizada, que condiciona en gran medida el desarrollo de una acción eficaz de los órganos periféricos del Estado a nivel territorial. La Administración Local —tanto los municipios como las corporaciones provinciales (Diputaciones)— adolece de insuficiencia de recursos económicos para desarrollar a un nivel satisfactorio las funciones que tiene atribuidas dentro de la estructura general del Estado. La ausencia de una política de desconcentración coherente ha hecho hasta el presente inviable la coordinación territorial (a nivel urbano y/o regional) de las actividades de la Administración Periférica y de la Administración Local dentro de las áreas de competencias comunes (infraestructura viaria, educación, sanidad, etc.). A estos problemas de estructura organizativa hay que añadir otros provenientes de la escasa penetración de las técnicas innovadoras en los procesos decisionales de la burocracia, con las consecuencias de todo orden que de ello se derivan. Este último aspecto incide en el escaso desarrollo de las técnicas prospectivas, sean de planificación o de programación.

La planificación regional, aún en estado incipiente, ha sido promovida en el marco de los Planes de Desarrollo iniciados en 1964. En el transcurso del I y II Planes de Desarrollo Económico y Social (1964-1967/1968-1971) junto con la política de Polos de Desarrollo, se han instrumentado una serie de acciones de planificación regional vinculadas a la realización de obras hidráulicas, promoción de regadíos y reestructuración agraria: Planes Badajoz, Jaén, Tierra de Campos y Plan del Sur-Este, éste último apoyado en la operación del trasvase de los ríos Tajo-Segura. Asimismo se han iniciado otras acciones como el Plan Regional de las Islas Canarias y el Plan del Campo de Gibraltar. Este conjunto de operaciones de acción regional, con independencia de su valor final en orden a los objetivos propuestos, no han servido —cuando menos a forma inmediata— de medio para predefinir las formas adminis-

trativo-institucionales de planificación regional generalizables a todo el territorio.

La planificación urbana se ha venido desarrollando en los últimos quince años, dentro del marco normativo establecido por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956. Los numerosos planes de urbanismo realizados a lo largo de estos años sólo han conseguido paliar —en forma parcial e incompleta— las deseconomías de todo orden que se derivan de un crecimiento anárquico de las concentraciones urbano-industriales y turísticas. Existe una pluralidad de factores que explican la relativa inoperancia de esta Ley, y que trascienden el marco de esta ponencia. Aquí sólo interesa resaltar los aspectos con mayor incidencia en el campo de la información. Entre ellos destaca la concepción misma del planeamiento, cuyos fundamentos se apoyan en el modelo de los «end state plan», superado teórica y prácticamente por los principios del «continuing planning process». El prolongado período de vigencia previsto —en principio— para los Planes Generales de Ordenación Urbana, quince años, así como la ausencia de mecanismos técnicos de control sobre el grado de cumplimiento del sistema de hipótesis formulado por el Plan, no han hecho posible la constitución —salvo en casos excepcionales— de equipos permanentes de técnicos en planificación urbana. Todo ello ha contribuido a que la institucionalización de las actividades de planificación se encuentre todavía en un estado inicial.

Por otra parte, la pluralidad de competencias de planeamiento y programación en el campo de las infraestructuras y de los equipamientos estratégicos y la correlativa ausencia de una política coordinada en este campo, así como la falta de conexión del planeamiento físico con la planificación económica regional, son otros tantos factores que se oponen al desarrollo de sistemas de planificación comprensivos integrados a distintos niveles.

1.2. LA ORGANIZACION DE LA INFORMACION TERRITORIAL EN ESPAÑA EN LA ULTIMA DECADA

Desde la perspectiva institucional, la organización de la información territorial en España, en su vertiente estadística y cartográfica, no ha registrado alteraciones sensibles en su estructura general básica. El Estado —siguiendo el modelo centralizado al que nos hemos referido con anterioridad— se apoya para el desarrollo de su acción territorial en dos órganos de información, dependientes ambos de la Presidencia del Gobierno: el Instituto Nacional de Estadística (I. N. E.) y el Instituto Geográfico y Catastral (I. G. C.).

El I. N. E., que tiene como misión básica proporcionar al Estado la información objetiva necesaria a su función de gobierno, complementa su acción en este campo a través de un órgano consultivo: el Consejo Superior de Estadística, que tiene encomendadas funciones coordinadoras (Ley 31-12-45). Desde su fundación, las actividades del I. N. E., en el campo específico de la información territorial, se han centrado en las grandes operaciones censales; Censos decenales de Población, Edificios y Viviendas, y Censo Agrario e Industrial. En estas encuestas de carácter exhaustivo, el Instituto ha publicado datos a un nivel de desagregación superior al usual. La acción del I. N. E. se ha orientado fundamentalmente a la obtención de la información coyuntural requerida para el control de las magnitudes macro-económicas, y a proporcionar —en forma directa, o a través de los servicios estadísticos de los distintos Ministerios— la información económica de los diversos sectores de actividad, a un nivel de desglose que sólo hace posible el desarrollo de análisis inter-regionales e inter-provinciales. El nivel agregado de los datos económicos y estadísticos dificulta, cuando no imposibilita, su utilización para la planificación urbana e intra-provincial, puesto que es difícil descender a desagregaciones

de la información inferiores a la escala municipal.

En otros ámbitos se produce un fenómeno paralelo, en la medida en que el I. G. C. centra sus actividades en el campo cartográfico, en la actualización, formación y publicación del Mapa Nacional a escala 1 : 50.000, y sólo en forma ocasional interviene directamente en la elaboración de mapas a las escalas requeridas por la planificación urbana y regional: 1 : 25.000, 1 : 10.000 y 1 : 5.000, etc. El Consejo Superior Cartográfico (Ley 18-3-44) complementa la labor del Instituto, a través del desarrollo de una acción coordinadora de los organismos productores de cartografía.

La ausencia de una base informativa territorial se ha detectado a distintos niveles con una intensidad cada vez mayor, a medida que se dejaban sentir los efectos de la dinámica económica iniciada con las medidas subsiguientes al Plan de Estabilización de 1959. El crecimiento experimentado por el sector industrial y terciario, y la intensidad registrada por los movimientos migratorios en la pasada década, han contribuido a unas progresivas polarizaciones del territorio, en especial en las concentraciones urbano-industriales. Las nuevas necesidades de información territorial generadas por este proceso, se han ido satisfaciendo a través de una pluralidad de operaciones «ad hoc», en la mayor parte de los casos sin continuidad institucional. (Estudios de información de los Planes de las Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona, etc.)

Estas operaciones se han realizado, con frecuencia, en forma descoordinada, sin contar con la asistencia de los órganos de información del Estado. Entre las consecuencias de esta situación destacan la proliferación de duplicidades, la obtención de una información escasamente fiable, a costes sensiblemente elevados, y la persistencia de lagunas en los sectores estratégicos de la información urbana y regional. La aparición de experiencias institucionales aisladas, como los gabinetes

de fotogrametría y cartografía de las Diputaciones Provinciales de Barcelona y Vizcaya, la Comisión Mixta de Coordinación Estadística de Barcelona, el Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid, el Observatorio Económico Regional de Galicia, denotan la necesidad de instrumentar una política coherente de información a escala nacional.

Por último, la penetración progresiva de los ordenadores digitales en la Administración Central y Local, con la consiguiente disponibilidad de una creciente masa de información subproducto de la gestión administrativa, hace sentir con mayor fuerza la exigencia de un replanteamiento global del problema de la información territorial.

1.3. LAS TENDENCIAS ACTUALES Y LAS DIRECTRICES DE LA ADMINISTRACION REFERIDAS AL PLANEAMIENTO Y A LA INFORMACION TERRITORIAL

La década de los 70 dará paso a una transformación sustancial de estas coordenadas. Al finalizar la década, en 1980, el 60 por 100 de la población española (proyección: 37.400.000 habitantes) estará ubicada en núcleos urbanos de más de 30.000 habitantes. El III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) incorpora a sus previsiones por vez primera, en forma programática, la dimensión espacial: «el territorio se configura como un auténtico protagonista del desarrollo».

El Plan —indicativo para el sector privado y vinculante para el sector público— define una política de «vertebración del territorio» apoyada en la programación de la armadura urbana. Dentro de este marco, se plantea, como objetivo fundamental, la revalorización de todo el territorio nacional a través de una red jerarquizada de asentamientos urbanos, desde las grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla y Zaragoza) y áreas urbanas, hasta las ciudades de tipo medio y carreteras de comarca.



El desarrollo de esta política incide a distintos niveles en nuestra problemática. En primer lugar, se definen directrices para impulsar la desconcentración de los órganos del Estado, así como la descentralización, en especial, a través de la nueva Ley de Régimen Local. Existe una voluntad manifiesta de aunar la pluralidad de competencias territoriales de la Administración Periférica y Local, a través de políticas coordinadas de planificación, programación y control. Asimismo se define un esquema de institucionalización de las regiones en su doble vertiente de planificación y ejecución. En este sentido, se concede un papel primordial a las mancomunidades interprovinciales de Diputaciones que actuarán conjuntamente con los órganos periféricos que tengan atribuidas funciones de programación, coordinación y control a niveles supra-provinciales. La planificación urbana estará sometida a una profunda revisión, para hacer posible un control continuado del sistema urbano y su integración con la planificación regional y sectorial.

Desde otra perspectiva, y para hacer posible una agilización de los sistemas de decisiones de la Administración, se prevé la revisión del Régimen de la Función Pública y de la Ley de Procedimiento Administrativo, a la vez que se plantea la necesidad de elaborar un Plan Informático Nacional, con el fin de impulsar la modernización de los métodos de gestión a través de la mecanización de los procesos administrativos.

Al enjuiciar este contexto y sus posibles repercusiones en una política de información territorial, no hay que olvidar que nos encontramos ante un esquema «gradualista». No existe un plan de etapas de implementación rigurosamente definido, antes bien, un simple enunciado de las metas y de las alternativas instrumentales genéricas que se ofrecen para su consecución. En definitiva, sólo a partir de las primeras realizaciones prácticas será posible deducir las consecuencias concretas de esta política

en el campo de la información territorial.

Situados en esta perspectiva, la ausencia de un marco general definitorio de la política de información territorial, constituye una simple consecuencia lógica de estos planteamientos. Lo cual no impide que existan iniciativas que, en forma parcial, prefiguren las futuras orientaciones de este sector de la información. Entre ellas destaca el Acuerdo del Banco de Datos Urbanos y Regionales del 29 de abril de 1971, establecido entre la Dirección General de Urbanismo, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, la Comisión del Plan Territorial de Canarias, la Diputación de Vizcaya y la Comisión Mixta de Coordinación Estadística de Barcelona, en colaboración con la Comisaría del Plan de Desarrollo, el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Geográfico y Catastral. El objetivo básico del acuerdo es el impulsar —en fase experimental— la constitución de sistemas de información del tipo descrito en el presente trabajo, en número reducido de ámbitos territoriales, en los que incide plenamente el proceso de urbanización y que presentan una variada y compleja problemática de planeamiento.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL

El sistema de información que describimos a continuación constituye una de las alternativas que consideramos más ajustadas a la naturaleza de los problemas planteados.

2.1. LA DETECCIÓN DE NECESIDADES PARA EL PLANEAMIENTO

Uno de los requisitos previos a la implementación de los procesos

de recogida, almacenamiento y tratamiento de la información es la identificación de las necesidades de los usuarios. Toda manipulación de información comporta unos costes, cuya rentabilidad viene definida —en último extremo— por el valor operacional del producto resultante, en orden a posibilitar la mejora o perfeccionamiento del sistema de decisiones de uno o más usuarios relevantes. De ahí que el diseño de los subsistemas (véase fig. 1) deba realizarse —en principio— a través de un diálogo entre los técnicos de información y los especialistas en modelos en indicadores, de los organismos usuarios. Al desarrollo de este esquema de actuación se oponen numerosas dificultades, que se acentúan con mayor gravedad en aquellos países en que los procesos de decisiones y las áreas de competencia se encuentran sometidos a una dinámica de cambio intensa.

En una primera fase de implementación de los subsistemas, la delimitación de las necesidades de información se realiza prácticamente a iniciativa de los propios diseñadores de sistema de información, que identifican los «stocks» básicos que deben almacenarse para satisfacer las necesidades de información latentes o manifiestas de los usuarios. En un primer estadio, la detección de grandes lagunas de información urbana y regional no ofrece mayores dificultades siempre que se respeten unos principios metodológicos adecuados a la naturaleza del «stock» de información a almacenar.

De esta perspectiva existen unas normas de orientación, comunes a todos los subsistemas, y otras de carácter específico. Entre las de carácter general cabe destacar las siguientes:

1. El diseño debe orientarse hacia un núcleo estratégico de problemas, identificable como unidad temática. Los grandes campos a cubrir son:

- a) Información necesaria a la planificación física del sistema urbano regional.

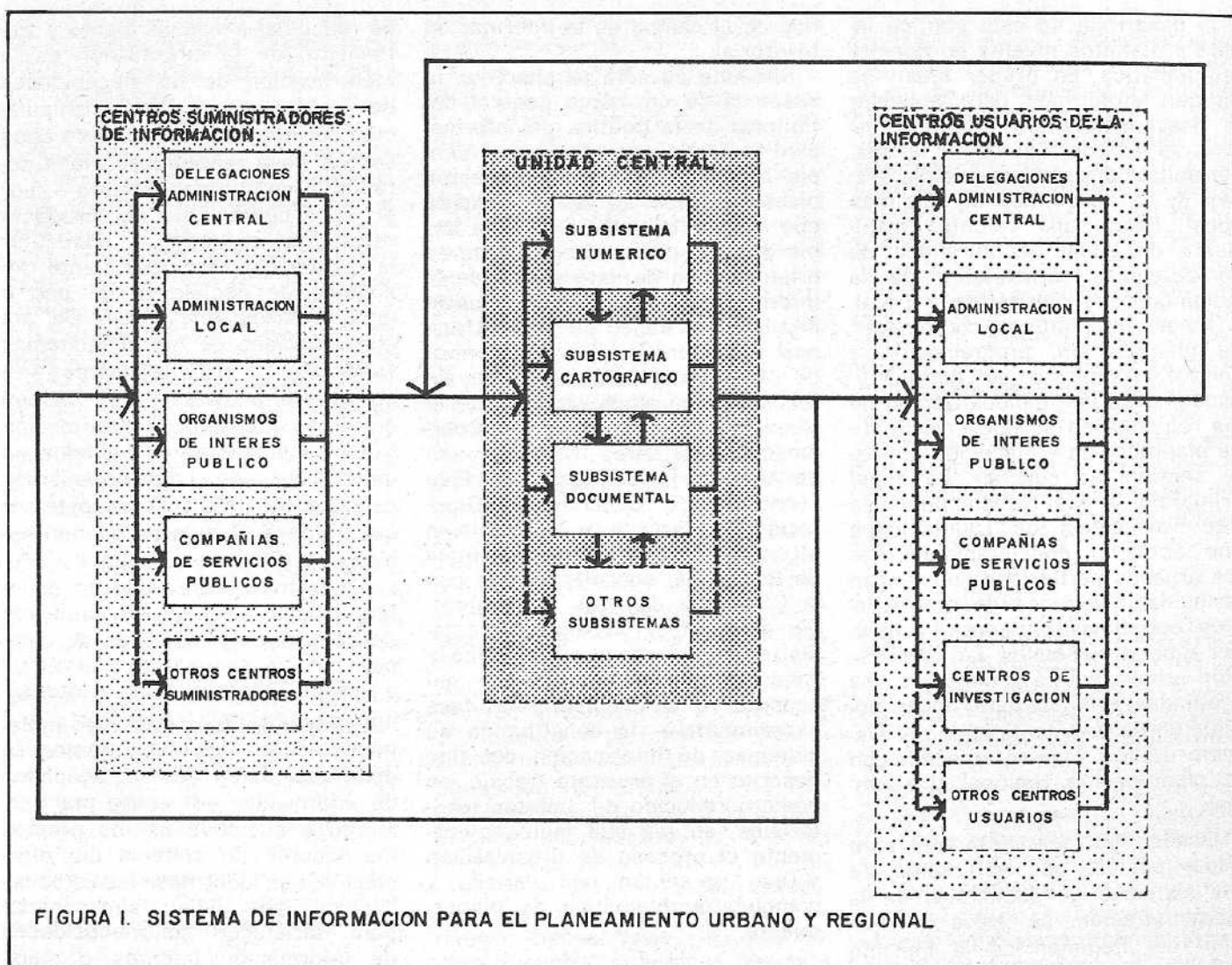


FIGURA 1. SISTEMA DE INFORMACION PARA EL PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

- b) Información necesaria al control del medio ambiente del sistema urbano regional.
- c) Información necesaria a la planificación económica del sistema urbano regional.

2. La información a integrar en los subsistemas debe ser polivalente, es decir, susceptible de satisfacer necesidades de información de dos o más usuarios relevantes.

3. La «información ligera» que se pueda obtener a través de operaciones «ad hoc» dentro de unos límites razonables de coste, y ajustándose a las exigencias temporales planteadas por un proceso de planificación ágil, no es prioritaria. Por el contrario, se considera fundamental la integración de la «información pesada», es decir, de

aquella que plantea grandes problemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y recuperación («retrieval»).

La detección de necesidades de información debe orientarse a través de este tipo de criterios de selectividad. Por otra parte, la aplicación del análisis de sistemas constituye un valioso instrumento para la detección sistemática de necesidades de información. Así, en el caso del subsistema numérico, orientado a satisfacer un sector de necesidades de la planificación física, este tipo de análisis permite identificar los componentes básicos del sistema urbano regional, agentes, actividades, suelo, edificaciones, canales, etc., y las variables de información fun-

damentales que deben ser seleccionadas.

En una segunda fase, una vez ya operativos los subsistemas básicos, las necesidades son definidas progresivamente por los propios usuarios interesados en la optimización de los sistemas de información en función de sus propios objetivos.

2.2. MODELO DE SISTEMAS DE INFORMACION: ESTRUCTURA Y FUNCIONES

El sistema de información (véase fig. 1) está integrado por un conjunto de organismos que desa-



rollan sus actividades dentro de un contexto territorial concreto: una unidad urbano-regional, calificada por un grado de desarrollo suficiente en recursos humanos, económicos y tecnológicos, que posibilite la puesta a punto y la rentabilidad social (1) de los sistemas automatizados o semiautomatizados de tratamiento y recuperación («retrieval») de la información. El sistema de información tiene tres componentes fundamentales: los centros suministradores de información, los centros usuarios de información (unidades periféricas) y la unidad central. Como quedó indicado anteriormente, las unidades periféricas ejercen en muchos casos la doble función de proporcionar información a la unidad central y utilizarla.

La unidad central deberá diseñar—dentro de las limitaciones técnicas propias de estos planteamientos— los subsistemas de forma que los centros que suministren un mayor volumen de información sean, a la vez, usuarios relevantes.

En las unidades periféricas se destacan tres tipos de organismos con peso y entidad específica: las Delegaciones de la Administración Central (órganos periféricos de los Ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Educación, etc.), los organismos de la Administración Local (Diputaciones Provinciales, Comisiones de Urbanismo, Municipios, etcétera), organismos de interés público tales como Cámaras de Industria y Comercio, de la Propiedad, Sindicatos, etc., y las Compañías de Servicios Públicos (Agua, Gas, Electricidad, Teléfonos, etc.). Estos organismos—dadas sus respectivas áreas de competencia territorial—manipulan una considerable masa de datos para su gestión. De ahí que ocupen un papel destacado como suministradores de los datos obtenidos como subproducto de actividades adminis-

trativas (2). En el esquema descrito, dichos organismos contendrían, pues, los archivos de base para la creación del sistema de información para el planeamiento, contenido en la unidad central.

Paralelamente, estos organismos, para planificar y programar su acción territorial, necesitan una amplia base informativa sobre las áreas o subáreas en las que operan, lo cual supone que generalmente serán también usuarios de la información contenida en la unidad central.

La unidad central se alimenta a través de un «input» de datos suministrados por estos centros y/o demás fuentes de información. Al integrarse los datos (numéricos, no numéricos, textuales) a los respectivos «stocks» de información de los subsistemas, sufren una doble transformación. Por una parte, la posibilidad de interrelación sistemática con otros conjuntos de información pueden incrementar notablemente su potencial de significación. Por otra, las técnicas de tratamiento incorporadas a los subsistemas («software» en los procesos automatizados) hacen posible la obtención ulterior de «outputs» más ajustados a las exigencias de los usuarios y a un coste menor del necesario para obtener un producto similar a través de un tratamiento y elaboración de átomos.

Entre las funciones principales que la unidad central puede tener asignadas, destacamos las siguientes:

- Selección o participación en el proceso de selección de la información procedente de los archivos de las unidades periféricas suministradoras de información, de acuerdo con los aspectos destacados en el apartado 2.1.
- Detección de necesidades de información no existentes en las

unidades periféricas y sin embargo estimadas como de importancia por dos o más centros usuarios relevantes (3).

- Depuración de la información, homogeneización y compatibilización de la información seleccionada de las unidades periféricas.
- Relación biunívoca entre localización geográfica y bases de datos y susceptibilidad de agregación espacial de la información contenida en la unidad central.
- Almacenamiento adecuado de la información incluida en la unidad central y desarrollo de técnicas de búsqueda o pesquisa («retrieval») y edición adecuada a las necesidades de los usuarios.
- Ejecución de los análisis pedidos por los usuarios sobre la información de base contenida en la unidad central.
- Asesoramiento y recomendaciones a las unidades periféricas sobre aspectos que conciernen a la información y labores de análisis efectuadas sobre ella.

Este tipo de funciones generales implica necesariamente la realización de otra serie de funciones subordinadas que obligadamente tendrían que acometer, tales como el desarrollo o adaptación de los programas adecuados, diseño de configuración del equipo informático, elaboración de los análisis estadísticos para comprobar las bases de información, etc.

La unidad central está integrada por *n* subsistemas de información (4) diferenciados entre sí fundamentalmente por la naturaleza de la información que contienen. Los subsistemas considerados como básicos para la constitución

(3) En este sentido, la unidad central puede gestionar la elaboración o inclusión de dicha información por la unidad periférica considerada como idónea a tal efecto, o puede acometer directamente la obtención de dicha información.

(4) En rigor es impropia la denominación de subsistemas, ya que los mismos no forman parte de un sistema plenamente integrado.

(1) Por rentabilidad social se entiende la existencia en los usuarios de una capacidad latente o manifiesta de asimilación de los «out-puts».

(2) La accesibilidad a los mismos—por parte de la unidad central— será mayor o menor según estén o no registrados en soportes magnéticos, p. ejem., como consecuencia de la mecanización de procesos administrativos.

inicial de la unidad central son tres: numérico, cartográfico y documental. Aunque no es indispensable el estructurar los tres subsistemas conjuntamente en el período de montaje inicial de la unidad central, ello parece recomendable, dado el mutuo apoyo de información que se proporcionan entre sí.

Los elementos esenciales del subsistema numérico son la base de datos y el sistema de proceso de datos. La **base de datos** está constituida por el conjunto de atributos o características relativas a una serie de unidades estadísticas o entidades (personas, parcelas, edificios, etc.). La **base de datos** comprende fundamentalmente información agregada a nivel de manzana, canal de calles y otro tipo de agregación similar, sobre ficheros de acceso directo. La **localización espacial** de las distintas entidades constituye un atributo específico de este subsistema. Esta localización se realiza, a partir de una consideración abstracta del espacio a través de los sistemas de coordenadas y/o mallas geométricas. El tratamiento adecuado de la dimensión espacial permite cruzar los atributos correspondientes a las distintas unidades estadísticas localizadas espacialmente en forma estable (parcelas, edificios, etc.). El **sistema de proceso de datos** constituido por la tecnología incorporada al ordenador («hardware») y por el conjunto de programas que permiten su utilización («software») proporciona —además de asegurar las funciones de creación y actualización de ficheros— los siguientes tipos de salidas: interrogación directa de base de datos, tabulación de la información relativa a cualquier subárea, análisis y cálculo (regresión, análisis factorial, etc.) y cartografía automática. Al estar orientado a la planificación, las demandas no necesitan ser formuladas en tiempo real, lo cual tiene consecuencias importantes desde la perspectiva de los costes.

El subsistema cartográfico integra todo tipo de mapas planimétricos, altimétricos, temáticos, de zo-

nificación, etc., útiles para la planificación urbana y regional. El subsistema utiliza técnicas documentales para el almacenamiento y recuperación de la información, y por tanto se limita a proporcionar referencias sobre el contenido del documento o plano.

Por último, los subsistemas documentales pueden especializarse en la recuperación de conjuntos sistemáticos de documentos de distinta naturaleza, según sean las prioridades de la información del sistema urbano regional. Así, los distintos «stocks» de documentos pueden ser sobre: series estadísticas, documentación económica de interés regional, datos provisionales, etc., siempre que se ajusten a los criterios generales de selectividad enunciados en el apartado anterior.

En el sistema de información —considerado globalmente— se producen dos retroacciones («feedbacks») fundamentales. Una, de la unidad central a centros suministradores de información; otra, de los centros usuarios a la unidad central. La primera se caracteriza por las directrices y normas de estandarización y de coordinación que formula la unidad central en orden a obtener un aprovechamiento óptimo de los subproductos de la actividad administrativa de estos centros. El incremento relativo de la mecanización de los procesos administrativos y de gestión puede ser una consecuencia secundaria de este tipo de acción. Los usuarios, por su parte, inciden en la unidad central, definiendo sus necesidades específicas de información, y promoviendo bien los cambios y reajustes necesarios compatibles con los objetivos generales de cada subsistema, o la creación de nuevos subsistemas.

2.3. REQUISITOS BASICOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION: LA COORDINACION

En otros apartados se ha hecho referencia incidental a algunos de

los requisitos básicos de los sistemas de información. Entre los requisitos básicos que merecen destacarse como más significativos están los siguientes:

- Compatibilidad y coordinación entre los distintos sistemas de información que se estructuren en diferentes ámbitos territoriales, entre sus diferentes subsistemas y las bases de datos incorporados a ellas.
- Flexibilidad y polivalencia como requisitos a tener en cuenta en el diseño de los sistemas de información y sus subsistemas, requisitos éstos ligados a los de compatibilidad y coordinación.
- Selectividad y evaluación de alternativas en el desarrollo de cada sistema y subsistema y en las distintas funciones y tareas necesarias para el normal funcionamiento de la unidad central (selección y depuración de la información a incorporar a la base de datos, análisis y programación de los subsistemas, etcétera).
- Comunicación (5) y control de la información contenida en la unidad central y servicio interno de «monitoring» para el desarrollo de los requisitos de selectividad y evaluación.

Trataremos sistemáticamente uno de los requisitos fundamentales: la coordinación (6). La coordinación entre los sistemas (ver figura 2) se desarrolla a tres niveles. Por una parte, el sistema de coordinación central (7) tiene como misión supervisar el desarrollo de los sistemas de información regionales, desarrollando, entre otras, las siguientes funciones:

- Desarrollar las investigaciones que permitan afrontar a los ni-

(5) Por comunicación se entiende la puesta en práctica efectiva del sistema de flujos de información entre las distintas unidades periféricas y la unidad central.

(6) Utilizamos de nuevo el concepto restringido de sistema de información equivalente a la unidad central.

(7) Integrado en el caso de España básicamente por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Geográfico y Catastral.



veles científicos y técnicos necesarios los problemas planteados por el almacenamiento y tratamiento y recuperación de la información urbana y regional.

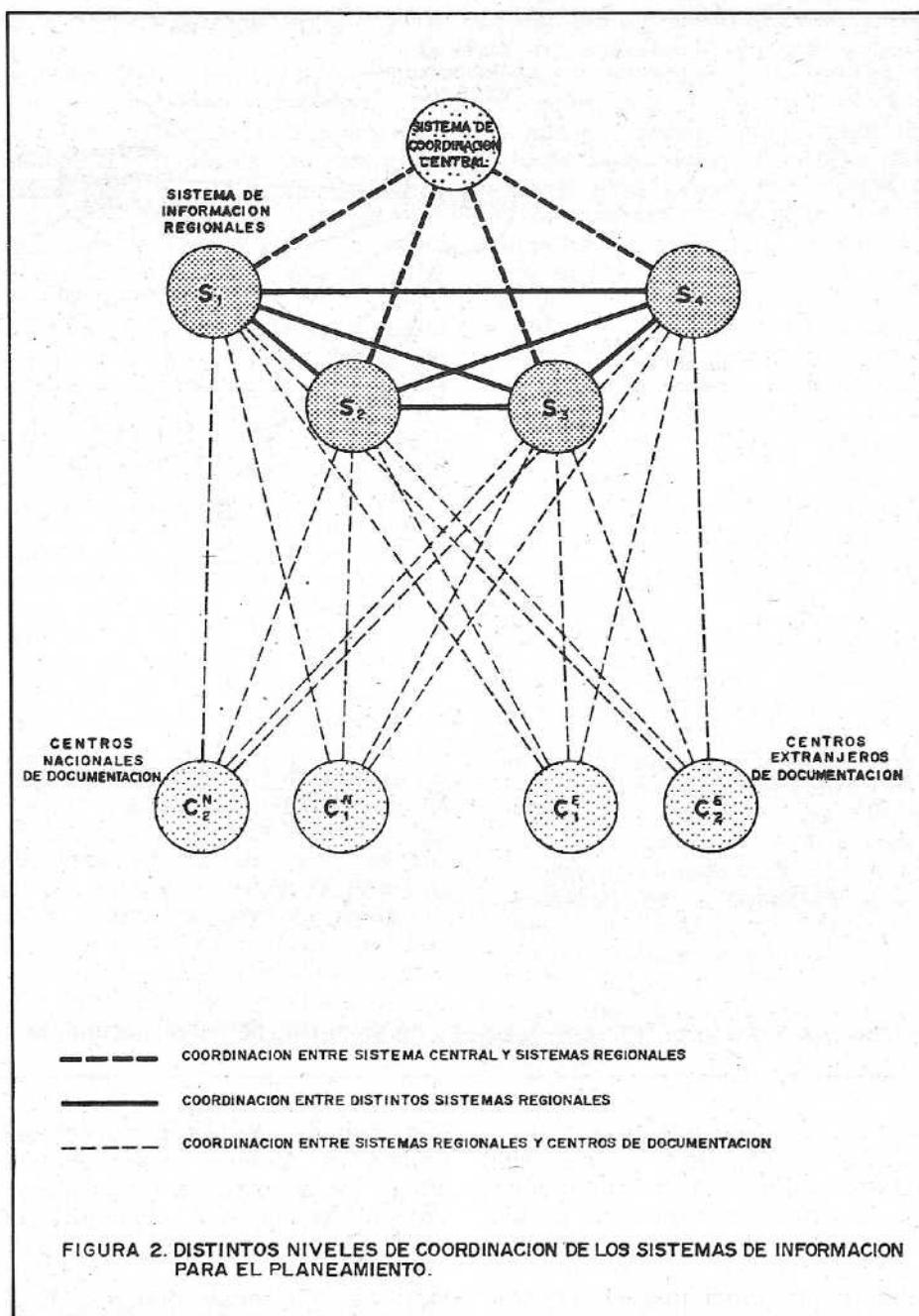
- Impartir las normas necesarias que garanticen la homogeneidad de los sistemas de clasificación utilizados.
- Ejercer cuando fuera necesario el «imperium lege» para conseguir la estandarización de los identificadores.
- Promover las acciones necesarias cerca de los órganos de la Administración Central en orden a facilitar el acceso a la información de los órganos periféricos.
- Fomentar el intercambio con experiencias de otros países en orden a conseguir la máxima compatibilidad con otros sistemas.

A otro nivel existe la coordinación entre los distintos sistemas regionales, que se caracteriza por un flujo constante de información compatible sobre las experiencias realizadas o en curso de realización.

Por último, y a otro nivel, existe la coordinación con la Red de Centros de Documentación nacionales y extranjeros, especializados en información científica, técnica o factual necesaria, como información de contraste sobre las situaciones relativas y problemáticas urbanas y regionales en distintos ámbitos territoriales, así como instrumento importante para la introducción de innovaciones en materias técnicas conceptuales.

2.4. DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION A MEDIO PLAZO

Resulta difícil proyectar la evolución del modelo propuesto en un futuro superior a los 10-15 años, debido a la rápida evolución y ritmo de introducción de innovaciones, en la segunda mitad del siglo XX, y en



particular en los campos de la teoría de la información e informática. Sin embargo, el planteamiento flexible, polivalente y susceptible de crecimiento («open-ended») que se ha propuesto para el sistema, le permite adaptarse a posibles cambios y particularmente a los reajustes institucionales que se produzcan, como ya quedó expresado anteriormente. A continuación se van a examinar algunos aspectos de posible desarrollo de los siste-

mas en el plazo de tiempo anteriormente mencionado.

El primer desarrollo del sistema sería la creación de las unidades centrales regionales en los conjuntos urbano/metropolitanos que, habiendo alcanzado un determinado desarrollo económico y complejidad urbana, ejerzan una función clara de dominancia funcional y administrativa a escala regional. Por supuesto, el problema de selección de dichos conjuntos va claramente

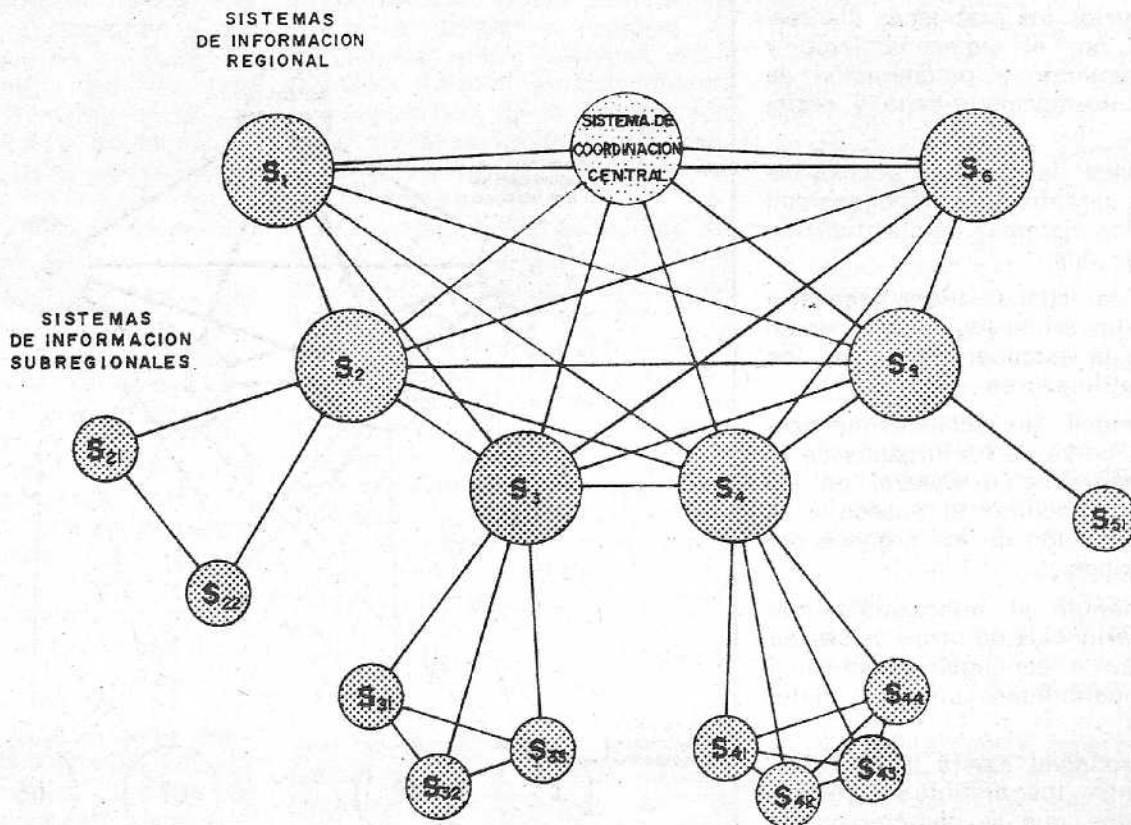


FIGURA 3. POSIBLE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL PLANEAMIENTO A MEDIO PLAZO.

Otro posible desarrollo del modelo sería el motivado por la aspiración de las regiones en la creación de sistemas de información del tipo similar al descrito, de algunas concentraciones urbanas de suficiente importancia y desarrollo como para motivar la creación de nuevos sistemas de información de ámbito subregional del tipo similar al descrito (véase figura 3). En principio, dichos sistemas deberán depender, en cuanto a coordinación y comunicación, ya sea de un sistema ya existente (si se refiere a la información regional) por los principios de economía (evitar duplicaciones), de comunicación (evitar excesivas interacciones que dificulten la comunicación) y de la jerarquización funcional y administrativa.

El segundo desarrollo del modelo descrito sería la extensión de los sistemas de información dentro del ámbito nacional a medida que distintas regiones alcancen los requisitos de desarrollo económico y complejidad urbana men- cionados anteriormente. Ello no presenta problema dentro del modelo concebido, puesto que se plan- tea desde el principio la hipótesis de sucesivas incorporaciones de sistemas de información referidos a distintos ámbitos territoriales, compatibles con los sistemas existentes anteriormente.

El desarrollo de la necesidad de información administrativa y de planificación territorial, que habrá de concretarse en un futuro a escala nacional (véase apartado 1.1.1 y 1.3.2), si en etapas posteriores se estableciesen en las regiones y en las unidades administrativas de menor escala, es claro que en muchos casos la determinación de un sistema de información metropolitana en su entorno regional es tan clara, que proba- blemente la iniciativa de desarrollo del sistema de información surgi- rá espontáneamente en dicho con- junto, por necesidad propia. Respondiendo a dicha necesidad, parece lógico que las unidades centrales regionales empiecen por definir el sistema de información para el conjunto metropolitano se-



ministrativa. De esta forma, dichos sistemas subregionales no necesitarán desarrollar todos los subsistemas de información que contiene la unidad central regional, o desarrollarlos de forma menos integral y más específica (por ejemplo, los subsistemas documental y cartográfico).

Resulta también previsible el aumento de las unidades periféricas suministradoras de información y los centros usuarios con el progresivo desarrollo de los sistemas de información. Dicha extensión en especial abarcará en un futuro la participación del público como usuarios de la información, a través de grupos o asociaciones reconocidas (empresas o entidades privadas, asociaciones de ciudadanos, etc.).

La expansión del número de usuarios planteará, sin duda, problemas de confidencialidad de la información que se resolverán a través de la utilización general de datos agregados en el sistema de información y del empleo de criterios de control del uso de la información.

El incremento del número de centros usuarios y de centros suministradores implicará el aumento del número de subsistemas de información contenidos en la unidad central, bien debido al gran desarrollo de uno de los subsistemas anteriores que justifique su desdoblamiento, o a la necesidad de incorporar otros tipos de información no existentes anteriormente en el sistema de información.

El último caso probablemente será el más frecuente. Una de las áreas de información no incorporadas al modelo inicial (véase fig. 1) y que, sin embargo, merecerá su inclusión en desarrollos posteriores por su importancia, es la información cualitativa. A título de ejemplo se mencionan dos tipos de esta información de indudable interés para el planeamiento.

El primero sería la información opinática que contendría las actitudes, reacciones, críticas y juicios de distintos organismos, grupos y el público en general, sobre determinados programas de planeamiento, aspectos parciales de progra-

mas y problemática urbana y regional.

El segundo sería la información que denominaremos decisional. Por ella se entienden todas aquellas decisiones implícitas o explícitas, estrategias de actuación y tendencias, que reflejan la voluntad de los organismos públicos y privados en relación con aquellos programas de actuación o de inversión que sean relevantes, o que incidan en aspectos generales o concretos de planeamiento.

Finalmente, desde el punto de vista tecnológico, el nivel de comunicación entre unidades centrales regionales y subregionales exigirá, por lo menos en algunos casos, el empleo de un sistema informático enlazado por teleproceso operando en «batch» (proceso diferido). Ello no presentaría problemas puesto que el modelo descrito parte de un supuesto de coordinación y compatibilidad que se extiende también al equipo informático («hardware»). Lo que no parece justificado —al menos a medio plazo— sería realizar los procesos en tiempo real, debido a que las necesidades de información y análisis para la toma de decisiones en los procesos de planeamiento urbano-regional, no exigen la obtención inmediata de información y análisis (8).

3. CONCLUSIONES

El relativo retraso con el que se están implementando estos sistemas de información territorial, condiciona gravemente las posibilidades de aplicación de las técnicas de planificación y programación urbana y regional, causando pérdidas cuantiosas al hacer inviable un examen riguroso de alternativas por parte de las instancias decisorias. La cuantía de las inversiones iniciales que requiere la puesta a punto de tales sistemas tiene que

(8) En contraposición a los sistemas de información para la gestión, que al necesitar generalmente una actualización continua de su base de información, como quedó expresado en el apartado 0.1., resultan más adecuados para las técnicas en tiempo real.

contemplarse desde la perspectiva de los beneficios que se derivan de su implantación. Por otra parte, no hay que olvidar que sólo los países que hayan iniciado esta vía estarán capacitados, dentro de una década, para desarrollar sistemas de información mucho más perfeccionados a través de la incorporación de nuevos desarrollos conceptuales y tecnológicos y que, previsiblemente, tendrán una capacidad de transformación del medio social muy superior a la de los actuales sistemas.

Sin embargo, conviene destacar que los países en vías de desarrollo tienen precisamente en el momento actual una oportunidad estratégica para desarrollar sistemas de información coordinados y compatibles, debido a la escasa penetración que los ordenadores han tenido aun en el seno de su Administración. La preocupación por el desarrollo de la tecnología informática aplicada a los problemas de información, es un problema que, por ser común, interesa no sólo a las distintas naciones, sino a aquellas organizaciones internacionales interesadas en la cooperación internacional. Sirva de ejemplo y de comentario final la siguiente cita del «Rapport au groupe d'étude sur l'innovation en matière d'Urbanisme», dirigido al Comité del Medio Ambiente, O.C.D.E. (Documento ENV [71] 1, París, 26 de febrero de 1971), tomado del proyecto «Applications des techniques de l'informatique aux besoins de l'urbanisme»:

«...Ce défaut de coordination des recherches sur des problèmes communs et des mises au point de solutions communes se traduit par un gaspillage énorme de ressources peu abondantes de personnel et d'équipement, qui, en l'absence d'une action autoritaire des gouvernements, conduira inévitablement à une prolifération de systèmes d'information incompatibles dans chaque pays, et la possibilité de créer des systèmes d'information nationaux en utilisant les données émises par les systèmes locaux serait irrémédiablement perdue.»



1. El marco organizativo de la gestión urbana: consideración de las Areas Metropolitanas de Madrid y Barcelona ⁽¹⁾

F. Arias, L. Enríquez de Salamanca y M. Roca Junyent

0. DELIMITACION CONCEPTUAL DE LA GESTION URBANISTICA

A fin de centrar debidamente el tema objeto de la presente comunicación conviene formular una doble precisión conceptual respecto de la expresión gestión urbanística. La primera se origina al señalarse su diferencia con *gestión urbana*, expresión esta última mucho más amplia en su contenido y que abarcaría la generalidad de la actuación administrativa pública en la ciudad. Quizá dicha concepción sea a la que debe tenderse, pero hoy por hoy *gestión urbana* y *gestión urbanística* tienen contenidos distintos, refiriéndose esta última concretamente a la que se deriva u origina en el planeamiento urbanístico.

Una segunda puntualización se centra en el mismo alcance de la gestión urbanística. En este orden queda planteada una alternativa:

(1) Ponencia presentada en el Seminario sobre aspectos de la gestión urbana, celebrado en Esmirna, del 29 de mayo al 2 de junio de 1972, dentro del programa TECO, patrocinado por la OCDE.

o ésta comprende la totalidad del proceso planificador y su enajenación, o es exclusivamente éste último. En defensa de la necesaria coordinación del planeamiento tiene que postularse por la segunda de estas alternativas; la gestión alcanza tanto al planeamiento como a su ejecución, concebidos como dos momentos distintos de un mismo proceso. Si planificar es ordenar el territorio, esta ordenación ha de ser ejecutiva, es decir, llevar en sí misma las directrices de su gestión.

No obstante, esta unidad de función no se traduce en nuestro Derecho en un tratamiento unitario de la gestión urbanística, especialmente en la adscripción de los órganos competentes o, mejor dicho, titulares de la misma. Así, al tratarse de la formación y aprobación de los Planes urbanísticos, los órganos competentes no son exactamente coincidentes con los que pueden acometer su gestión o ejecución.

Cabe señalar de todas maneras que ello encuentra su fundamento en la naturaleza de todo fenómeno planificador: el Estado, a través de su Administración Central o periférica, controla el planeamiento, re-

servándose su aprobación. A partir de este momento la gestión la asumen plena o fundamentalmente otros entes, reservándose únicamente el Estado su fiscalización.

Todo ello aconseja como conclusión mantener el examen de la *gestión urbanística* dentro de los cauces de la *gestión de los planes urbanísticos*, una vez éstos aprobados. Sin perjuicio, naturalmente, de formular breves consideraciones sobre la forma en que tal aprobación se produce.

1. EL MARCO INSTITUCIONAL

1.1. EL MARCO GENERAL.

El actual marco organizativo de la gestión urbanística viene definido en España por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956. Ello no obstante, y como más adelante se examinará, subsisten competencias administrativas distintas a las previstas en dicha Ley, que se interfieren en la función planificadora, con grave perjuicio de su necesaria

coordinación. En este sentido la propia Ley del Suelo contiene, en su artículo 45, 2, la disposición que respeta dicha interferencia al establecer:

«La formación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos.»

Desde este punto de vista, debe señalarse cómo el planeamiento urbanístico llega a tener un carácter sectorial dados los efectos no vinculantes del mismo para las Administraciones públicas que no han intervenido en el proceso planificador.

Ello sentado, y refiriéndose concretamente a la gestión urbanística, señala la Ley dos tipos de órganos: los que califica como *órganos centrales* y los *órganos locales*. Cabe señalar que el concepto «órgano» puede dar a entender que todos los que la Ley menciona se encuentran engarzados en la Administración del Estado, cuando en realidad algunos constituyen órganos periféricos de la Administración institucional, y otros son verdaderos entes de la Administración local. La distinción tiene evidente trascendencia a los efectos de determinar el régimen jurídico que sea aplicable a cada uno de dichos «órganos gestores», y también para determinar el alcance de su competencia.

Son órganos centrales:

- a) El Consejo Nacional de Urbanismo;
- b) La Comisión Central de Urbanismo, y
- c) La Dirección General de Urbanismo.

Son órganos locales:

- a) Las Comisiones provinciales de Urbanismo;
- b) Los Ayuntamientos, y
- c) Las Diputaciones provinciales.

Examinando cada uno de los expresados órganos y sus respectivas competencias, puede establecerse entre ellos un orden de importancia, en cuanto a su actividad urbanística, que se dejaría ajustado del siguiente modo:

- a) *Los Ayuntamientos.* Entes de

la Administración local, descansa en ellos el peso fundamental de la gestión urbanística. Así la propia Ley del Suelo a que se ha hecho referencia destaca su preeminencia al disponer en su artículo 202 que:

«La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos.»

Es evidente, pues, que las facultades en este orden de los Ayuntamientos deben ser interpretadas con toda amplitud, hasta el punto de que, forzosamente, la competencia de los restantes órganos urbanísticos se define en función de la que corresponde a aquéllos. En este sentido el artículo 5.º, 4, de la Ley de constante referencia atribuye a los restantes órganos el cometido de «fomentar la acción de las Corporaciones locales», y *subrogarse* en ellas cuando las Corporaciones locales no la ejercieren adecuadamente, o su cometido excediera de sus posibilidades.

b) *Las Diputaciones provinciales.* Entes también de la Administración local de carácter provincial tienen una función más limitada dentro del marco de la gestión urbanística. Fundamentalmente, se definen como *órganos cooperadores de los Ayuntamientos*, a los que podrán incluso sustituir cuando éstos muestren notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas (art. 205 de la expresada Ley del Suelo).

c) *Las Comisiones provinciales de Urbanismo.* Son órganos jerárquicamente integrados en la organización del Ministerio de la Vivienda, de carácter colegiado, cuyas funciones son de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización, y se dirigen especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar.

Tienen estas Comisiones un marcado carácter fiscalizador, asumiendo raramente la responsabilidad directa de la gestión urbanística, entendida como ejecución del planeamiento. Su composición viene determinada por la representación de las Corporaciones locales y la de los Servicios del Estado en la Provincia, sin verdadera asunción de

las competencias que a todos ellos competen.

d) *La Dirección General de Urbanismo.* Dirección General adscrita al Ministerio de la Vivienda, tiene encomendadas amplias funciones en materia de gestión urbanística, que se definen en el artículo 27 del Reglamento Orgánico del Ministerio en el sentido de:

«Ejecutar, en sectores determinados, los planes y proyectos de urbanización, previo acuerdo de la Comisión Central, *bien en colaboración con los órganos urbanísticos provinciales y locales*, entidades y particulares, bien por sí misma, cuando legalmente proceda; *pero, en todo caso, coordinando su acción con la Administración municipal.*»

Para el desarrollo de la gestión urbanística que deba ser ejecutada por la Dirección General de Urbanismo, se constituyó —en 30 de julio de 1959— la Gerencia de Urbanización.

La competencia que la Ley del Suelo atribuía al Consejo Nacional de Urbanismo y al órgano ejecutivo de éste, la Comisión Central de Urbanismo, ha sido en la actualidad asumida por el Ministro de la Vivienda, perdiéndose con ello el principio de coordinación interministerial que aquellos organismos suponían.

La legislación urbanística posterior a la Ley del Suelo ha dado entrada en el esquema institucional del urbanismo al Consejo de Ministros para un limitado número de asuntos de gran trascendencia.

Constituye éste el marco general de los organismos de gestión urbanística. Quizá baste completar, recordando lo indicado en el capítulo precedente, que la gestión la hemos definido partiendo de un planeamiento previamente aprobado y que la distribución de competencias para la aprobación se da en función de la clase de Plan de que se trate.

Se distinguen en nuestro país —salvado el Plan Nacional— los Planes provinciales, los comarcales y municipales. Los provinciales son *formados* por las Diputaciones provinciales y *aprobados* por la Dirección General de Urbanismo, a la que corresponde también la apro-

bación de los comarcales, formados por el Ayuntamiento u organismo que indique la propia Dirección. Por último, los planes municipales son formados por los Ayuntamientos y aprobados por la Dirección General de Urbanismo o la Comisión Provincial de Urbanismo, según se trate de una población de más o menos de 50.000 habitantes.

Poniendo en relación lo anteriormente expuesto con el párrafo precedente, queda patentizada una distribución general de competencias, que a nivel de aprobación del planeamiento se asigna a órganos de la Administración del Estado, y que a nivel de gestión del mismo descansa fundamentalmente en las Corporaciones locales.

1.2. SUPUESTOS ESPECIALES:

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ESPECIAL Y DE LOS ÓRGANOS POR ELLA CREADOS.

Si el anterior constituía el marco general, no puede omitirse la consideración de algunos supuestos especiales, a los que se ha dedicado una legislación también específica, con órganos sustantivamente distintos a los examinados.

1.2.1. Madrid.

En la década de los años 40 se inicia una tendencia hacia una visión supramunicipal de la organización y régimen de competencias de la actividad urbanística, referido casi exclusivamente a las grandes aglomeraciones urbanas del país: Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia.

En Madrid, tras el antecedente de la Junta de Reconstrucción, que tuvo una finalidad de emergencia, ya que a la salida de la guerra era necesario adoptar medidas especiales para la reconstrucción de la ciudad, toma cuerpo tal tendencia con la aprobación del Plan de Madrid en 25 de noviembre de 1944, que al mismo tiempo creó un órgano permanente de gestión del urbanismo madrileño, llamado Comisaría para la Ordenación Urbana de Ma-

drid y sus Alrededores, que es ya un atisbo de órgano supramunicipal, de órgano comarcal, con un ensamblaje de competencias un tanto peculiar, porque había una confluencia de competencias entre el Ayuntamiento y la Comisión que no estaba claramente definido.

Con posterioridad, la Ley especial de Madrid de 11 de julio de 1963 adaptó las estructuras internas del Ayuntamiento de la capital a las necesidades de la gran ciudad, creando unos mecanismos de organización y gestión diferentes de los tradicionales.

Pero es la Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963, la que estableció mayores innovaciones en la materia. Se crea con ella un órgano de competencia comarcal para toda el Area Metropolitana, con carácter de órgano de la Administración Central. En cierta manera acentuó el intervencionismo iniciado en 1944, aunque, dado otro punto de vista, lo redujo. Lo acentuó, porque la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO) tiene unas facultades supremas de decisión en orden al planeamiento, y amplísimas en orden a la fiscalización; mayores incluso de las que tenía la antigua Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid. Pero lo reduce, en cuanto lo limita a esas funciones de planeamiento, fiscalización, promoción y control, y, en cambio, elimina la actividad gestora en concurrencia con los Ayuntamientos. En lugar de ello, y para el caso del municipio de Madrid, refuerza la gestión municipal con la creación de una gerencia, como organismo autónomo dependiente del Ayuntamiento, para llevar a cabo la gestión urbanística municipal.

La COPLACO es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda, lo cual quiere decir que depende del Estado, a diferencia de la Comisión de Barcelona y de las Corporaciones del Gran Bilbao y del Gran Valencia, que siguen teniendo un carácter de agrupación de municipios.

1.2.2. Barcelona.

Por Decreto de 25 de mayo de

1945 se creó la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, cuyo cometido se definía en el artículo 3.º de aquella Disposición como el de proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona. Como resultado de los trabajos realizados por aquella Comisión se elaboró el *Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia*, que fue definitivamente aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953.

Con dicho Plan se consagraba para Barcelona una línea de actuación urbanística, iniciada con los Decretos de 1 de marzo de 1946, relativos al Gran Bilbao y al Gran Madrid, y que debería continuar con el Decreto de 14 de octubre de 1949, relativo al Gran Valencia.

En el indicado Plan se creaba una Comisión de Urbanismo, que fue expresamente declarada vigente por la Ley de Suelo, de tal manera que desde la fecha de promulgación de esta última coexisten en Barcelona dos órganos urbanísticos: la *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios*, cuyo cometido es la *ejecución y desarrollo* del indicado Plan, y la *Comisión Provincial de Urbanismo*, organismo creado en la examinada Ley del Suelo, y cuya competencia alcanza únicamente a los municipios no integrados en la anterior Comisión.

La dualidad de organismos, sujetos a regímenes jurídicos distintos por razón de su distinta naturaleza y origen, ha venido planteando cuestiones delicadas de competencia, especialmente cuando la zona de influencia de Barcelona-ciudad se ha ido extendiendo a otros municipios diferentes de los que en el año 1953 se señalaron. Por otra parte, desde el punto de vista operativo de la gestión urbanística confiada a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, sus atribuciones se apoyan en consideraciones que hoy requerirían evidente actualización. Valga como ejemplo el que, fundamentalmente, sólo podrá acometer la gestión de un Plan o Proyecto, cuando su realización no sea exigida por las necesidades propias



y surgidas en el Municipio a que se refieren, sino por el ordenado desarrollo de la comarca, o por incumplimiento de las obligaciones que a los Municipios corresponden, o cuando lo solicite el propio Ayuntamiento afectado.

Las demás líneas de la actuación de la Comisión de Urbanismo y del contexto del marco organizativo de la gestión urbanística en Barcelona convendrá, a fin de ajustar el contenido de la presente comunicación, examinarlo conjuntamente con una valoración crítica de todo ello.

1.3. ANÁLISIS CRÍTICO.

1.3.1. Conflictos de competencias.

Como ya se ha indicado, la propia Ley del Suelo reconoce que el planeamiento urbanístico no limita las facultades de los demás Departamentos ministeriales. Ello comporta, en la práctica, unos constantes conflictos entre distintos Departamentos, cuya actividad incide en el campo del urbanismo. A título de ejemplo, véase cómo el Ministerio de Obras Públicas conserva íntegras sus facultades de proyectar el trazado de grandes vías y carreteras con independencia de las características del planeamiento sobre las que aquéllas se superponen. Igual podría decirse en relación con otros Departamentos ministeriales, que pueden decidir sus actuaciones al margen de las exigencias del planeamiento urbanístico.

Pero es que además, a un nivel menos aparente, pero no por ello menos real —y quizá más grave—, el planeamiento urbanístico puede igualmente encontrarse alejado de las previsiones de la planificación económica. De aquí ya no se originan actuaciones contradictorias, sino que se desprende en ocasiones la inoperancia de ambos planeamientos: al urbanístico le faltan medios económicos; a la planificación económica no le acompañan las posibilidades del territorio.

Todo ello se traduce en un claro conflicto de competencias entre los distintos Departamentos y órganos adscritos a la Administración del

Estado y entre éstos y los de la Administración local. Pero con ello no se completa el cuadro, por cuanto faltan por contemplar los conflictos que a nivel local se producen entre distintos órganos de incidencia urbanística, cual ocurre en Madrid y Barcelona de manera destacada, especialmente a partir del momento en que las necesidades urbanísticas tienden a imponer soluciones de conjunto que exigen desbordar los estrictos límites territoriales de aquellos órganos.

1.3.2. Carácter del órgano metropolitano.

Aceptado que los dos únicos intentos realizados a fin de superar los límites de la ciudad como marco de actuación urbanística, lo han sido en Madrid y Barcelona, conviene examinar las características de cada uno de los órganos creados para estas actuaciones.

En Madrid la Administración urbanística actúa solamente en dos niveles:

- Local: los Ayuntamientos.
- Central: COPLACO.

El escalón periférico está subsumido en el central, puesto que la COPLACO ejerce las funciones de Comisión Provincial y de Comisión Central de Urbanismo. El escalón provincial es prácticamente inoperante en esta materia.

Hay, pues, un organismo ejecutivo y gestor en cada municipio (el Ayuntamiento) y un organismo central de supervisión y control (la COPLACO).

El esquema es simple y teóricamente aceptable. Sin embargo, las dificultades prácticas para una gestión eficaz son notorias, debido, fundamentalmente, a la falta de adecuación entre las necesidades y los medios de que disponen los Ayuntamientos, incluida su propia dotación y estructuración interna. La inadecuación se hace sentir agudamente en los propios municipios del Área Metropolitana, excluida la capital, mucho más en los restantes municipios de la provincia.

Por esta razón son frecuentes los desajustes y los desequilibrios en

la actuación y en la política urbanística de la provincia, tan directamente influida por el fenómeno metropolitano. Los Ayuntamientos, en general, no disponen de suficiente personal capacitado, ni de los recursos financieros, ni de los medios coercitivos que serían precisos para afrontar con garantías de eficiencia los problemas urbanísticos que tienen planteados. De otra parte, el órgano central de control carece, en primer lugar, de facultades de intervención suficientemente amplias, y también de la organización adecuada para poder suplir eficazmente aquellas deficiencias.

En Barcelona, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes responde al principio de que lo integran los municipios afectados por el Plan, para cuya ejecución y desarrollo se creó aquélla. En la práctica, pues, resulta difícil objetivizar los intereses de la Comisión, que se confunden con los de los distintos municipios, que respetan sus respectivas posiciones, no inmiscuyéndose en los asuntos que no les afectan y defendiendo en principio el interés municipal. Ello comporta graves consecuencias que afectan a las funciones confiadas a la Comisión.

Por otra parte, la misma financiación de la Comisión depende en gran parte de las aportaciones que le realizan los municipios y el Ministerio de la Vivienda, con lo que sus actuaciones urbanísticas vienen condicionadas extraordinariamente por razón de su procedencia. Por otra parte, dichos ingresos no resultan de ningún acto de imposición fiscal que grave directamente el terreno o la actividad urbanística, con lo cual las plusvalías que se generan por razón de esta última se dirigen a las arcas municipales, o en muchos casos no quedan sujetas a tributación de clase alguna.

Si todo ello resulta a nivel de Madrid y Barcelona, bases incipientes de un primer reconocimiento de la figura de un Área Metropolitana, es evidente que en el nivel estrictamente local las críticas a realizar podrían ser también muy variadas, entre las que cabría destacar la falta de especialidad de los municipios en su gestión urbanística.

1.3.3. Control y disciplina urbanística.

Como se ha visto, los órganos estrictamente urbanísticos (Comisiones provinciales y Dirección General de Urbanismo) asumen fundamentalmente una función de inspección y control dentro del amplio concepto de la gestión urbanística. A ellos incumbe la comprobación de que el planeamiento ha sido respetado, adoptando las medidas pertinentes para el caso contrario.

Ciertamente ello es difícil. El urbanismo opera sobre una realidad viva que son los municipios, que tienden a confundir el control con un freno a su capacidad de desarrollo. Sobre tales bases es notorio que las situaciones de hecho contrarias al planeamiento son frecuentes y, lo que es más, en muchas ocasiones el planeamiento —a fuer de realista— tiene que aceptar unos condicionamientos de hecho que sería absurdo ignorar o pretender destruir.

La separación orgánica que en la práctica se manifiesta entre los organismos disciplinantes y controladores y, por otro lado, los municipios, ha tendido a la consagración de absurdas manifestaciones de las que la iniciativa privada se ha beneficiado claramente. Todo ello por un sincero buen deseo, en la mayoría de las ocasiones, de no perder —los municipios— posibilidades que se estimaban beneficiosas para su desarrollo industrial, comercial o turístico.

En definitiva, criterios excesivamente localistas no han tenido como contrapunto la firmeza de una política de control que disciplinase debidamente la gestión urbanística.

1.3.4. Representatividad y participación ciudadana.

El carácter de órgano periférico de la Administración Central que suelen adoptar los órganos metropolitanos supone una grave quiebra del principio de representatividad que debe informar a estos organismos. La ausencia, por otra parte, de los adecuados cauces de participación en las fases de definición de

objetivos, proceso de planificación y gestión del planeamiento, por parte de los ciudadanos, tiende a dificultar y a hacer más irreal el urbanismo metropolitano.

1.3.5. Limitación territorial: interrelación-insuficiencia municipal.

En otro aspecto de este análisis crítico resulta igualmente evidente que las bases que determinaron en su día la creación del Area Metropolitana de Madrid, y la Comarca de Barcelona, exigen una imperiosa adecuación. El municipio presenta unas limitaciones que no encajan ya con las exigencias del planeamiento urbanístico contemporáneo.

Son constantes los problemas que se plantean a nivel de la necesaria interrelación de los planeamientos urbanísticos municipales e incluso de su gestión. Se trata aquí de lo que más adelante se desarrollará, en cuanto a las nuevas dimensiones territoriales de la actuación urbanística, que en su concepción actualmente vigente conducen a un alto grado de inoperatividad, que se hace especialmente patente en Madrid y Barcelona por razón de su trascendencia en el conjunto del país.

2. REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

2.1. NECESIDAD DE ADECUACIÓN DEL MARCO ORGANIZATIVO A LA REALIDAD SOCIOECONÓMICA.

Al contemplar el marco organizativo de la gestión urbanística en España no puede omitirse el considerar que el mismo se apoya en la Ley del Suelo, promulgada en el año 1956, y en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. Desde aquellas fechas el proceso de evolución económica ha definido nuevas relaciones sociales y de producción, y éstas, a su vez, han configurado nuevos ámbitos de actuación.

Al trasladar estos importantes y sustantivos cambios en nuestra rea-

lidad socioeconómica al campo de la gestión urbanística, el marco organizativo de la misma ha ido progresivamente desfasándose, al ajustarse a una distribución territorial de competencias, hoy absolutamente superada. Con ello estamos haciendo referencia a la aparición generalizada de las Areas Metropolitanas, como entes territoriales de la Administración Local, fruto de las exigencias del planeamiento y gestión urbanística.

Así se configuran las Areas Metropolitanas con naturaleza jurídica bien distinta de la que los tímidos intentos legislativos hasta ahora realizados lo hacían. Ya no son organismos de coordinación supralocal, sino entes territoriales locales, con plena competencia, sin perjuicio de la que residualmente reconozcan a entes locales menores.

Pero ello no es sino un elemento —quizás el más característico— de un proceso necesario de redistribución de competencias, tanto territorial como funcionalmente.

2.2. INTENTOS NORMATIVOS DE RECOGER ESTA PROBLEMÁTICA.

Toda esta problemática no ha permanecido ajena a nuestra legislación, al menos en dos grandes proyectos que deben ser examinados.

En primer lugar, el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y actualmente sometido a aprobación de las Cortes, en el que, por primera vez, se contempla con carácter general en nuestra legislación el fenómeno metropolitano en su doble vertiente de comunidades metropolitanas y municipios metropolitanos, y se desarrolla el gobierno y administración de estas entidades desde el nivel local.

Por otra parte, y coherentemente con el anterior proyecto de Ley, el Proyecto del III Plan de Desarrollo Económico y Social señala una decidida política de reconocimiento y tratamiento adecuado de las Areas Metropolitanas, en torno a las cuales se prevé instrumentar una política de desarrollo regional.



3. EL AREA METROPOLITANA. ATRIBUCION DE COMPETENCIA

De todo cuanto queda expuesto se desprende la necesidad de apoyar de manera destacada en las Areas Metropolitanas el marco organizativo de la gestión urbanística. Dentro del fenómeno más general de la redistribución de la competencia urbanística, que se inicia, en un nivel más elevado, en la regionalización de la actuación administrativa, las Areas Metropolitanas se configuran como la unidad territorial base de la gestión.

No obstante, ello no se traduce únicamente en la aceptación o incorporación de esta nueva figura del Area, sino en un determinado contenido funcional que la haga verdaderamente operativa. Se trata de solucionar los problemas que antes se han analizado, para lo cual no sería suficiente la creación del o de las Areas si se perfilasen como inmediatas sucesoras de las tímidas plasmaciones que para Madrid y Barcelona se han dado hasta la fecha. Se trata de producir ahora un salto cualitativamente diferente que debe venir caracterizado por las notas que a continuación se desarrollarán.

3.1. TERRITORIALIDAD.

Las Areas Metropolitanas no deben concebirse como un organismo, sino como un ente territorial integrado en la Administración Local, con todas las consecuencias inherentes a ello. Es decir, se incorporarían a la Administración territorial, constituyendo allí donde se reconocieren una nueva circunscripción administrativa con todas las atribuciones y competencias que hasta ahora correspondieren a los municipios cuya demarcación absorbieren.

Es más: dentro de su funcionamiento deberían igualmente incorporarse otras competencias hoy reconocidas a los entes provinciales, por razón de las dificultades que comportaría en algunos supuestos

la adscripción de un Area Metropolitana a más de una provincia.

Por otra parte, concebidas ya las Areas Metropolitanas como verdaderos entes territoriales, planeamiento y gestión constituirán dos aspectos o momentos de una misma función, cuya competencia asumirá el órgano gestor del Area, dentro de las directrices emanadas de la planificación económica a nivel nacional.

3.2. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS INTEGRADOS.

Con arreglo a lo expuesto en el apartado precedente, es evidente que los municipios cuyos territorios delimitan la demarcación del Area Metropolitana ceden a ésta su competencia y, en cierto modo, su personalidad jurídica. No obstante, bien sea con el mismo nombre, bien con otro distinto, con sus actuales dimensiones u otras todavía menores, cabe reconocer a los municipios unas funciones *residuales* muy importantes.

La complejidad de la vida moderna viene trasladando esferas de decisión a niveles más reducidos de población; en este sentido los municipios, o los distritos dentro de éstos, ofrecen un cauce muy adecuado para la participación ciudadana, no tanto ya en la gestión, sino en la propia administración de determinados servicios. También el mismo cauce podría servir perfectamente para la concreción del orden de prioridades dentro de la ejecución del planeamiento.

Es en este sentido al que quiere referirse al mencionar las competencias residuales de los municipios integrados en el Area Metropolitana. Ceden parte de sus actuales funciones, pero conservan aquellas otras de más directa vinculación a la población, dentro de la natural sujeción a la política general del Area.

3.3. AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO.

Por último, las Areas Metropolitanas deben ser autónomas, en tan-

to en cuanto la voluntad de su órgano de gestión o de gobierno no depende de las voluntades de los entes territoriales que integra, sino que es independiente de los mismos. Tiene los cauces directos de representatividad y participación, y no viene condicionada por una representación decisoria de aquellos municipios.

El gobierno del Area debe ser el gobierno de un ente territorial que ha incorporado a los menores que lo integran. Tiene sus recursos propios, derivados de su actividad fiscal; sus servicios y sus tasas; su mando imperativo, su actividad de policía y las demás que actualmente vienen confiadas a los entes locales, incluso reforzadas por razón de su mayor ámbito de actuación.

Problema de nueva definición será el del alcance de la tutela que sobre estas Areas Metropolitanas deberá ejercer la Administración Central del Estado. En principio, la vinculación debería darse directamente entre aquéllas y ésta, sin intervención de organismos periféricos que resultarían desfasados con la nueva realidad administrativa creada, que absorbería incluso las funciones de control y fiscalización confiados a estos organismos.

Ello no es obstáculo, sin embargo, para el debido encuadre de la política o planeamiento del Area dentro de la planificación económica general del país. E incluso de la vigilancia y tutela que a la Administración Central, como competencia indelegable, le corresponde.

4. INSTRUMENTOS O MODOS DE GESTION

4.1. NECESIDAD DE AGILIZAR Y MERCANTILIZAR LA ACTUACIÓN PÚBLICA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

Pero si hasta ahora se ha examinado lo relativo al marco organizativo de la gestión urbanística, debe

completarse este breve estudio con el análisis de los modos de gestión al alcance de estos órganos urbanísticos.

Uno de los problemas más graves que el urbanismo tiene planteados en este momento es el de dotar a la labor de planeamiento de un carácter ejecutivo, sin que se quiebren los principios que, en beneficio del interés público, determinaron los criterios planificadores. Fundamentalmente, en este tema como en otros muchos relacionados con el urbanismo, estamos en presencia de un problema de gestión. El rígido marco de las normas dentro de las que debe moverse la Administración pública, en sus distintos niveles, constituye en muchas ocasiones un grave obstáculo para una gestión eficaz: por otra parte, la especialización del tema requiere a su vez una gestión especializada, que generalmente escapa a los condicionamientos técnicos y presupuestarios de la Administración.

Nuestra legislación ofrece caminos suficientes para que la Administración pueda obviar estos rígidos condicionamientos, acudiendo a determinadas formas de gestión, cuya agilidad debería repercutir de manera incuestionable en la prestación del servicio público, que, en definitiva, representa la gestión urbanística.

4.2. LA FLEXIBILIDAD DEL PLANEAMIENTO Y EL URBANISMO OPERATIVO.

Por otra parte, íntimamente relacionado con la agilización y mercantilización de la gestión urbanística, se nos presenta la necesidad de alcanzar un planeamiento menos rígido y más operativo. Efectivamente, la vigencia indefinida de los planes de urbanismo, que deberán ser revisados cada quince años, impone al planificador un grave dilema: o establecer unas previsiones apriorísticas que el desarrollo de los acontecimientos desfase progresivamente de la realidad o señalar unas pautas flexibles que pueden ser abusivamente utilizadas por la ini-

ciativa privada. En el dilema, el planificador en la casi totalidad de los supuestos se ha inclinado en favor de la primera de las alternativas señaladas.

No obstante, de haberse podido reforzar la *gestión pública* del planeamiento, a través de unos modos o instrumentos más eficaces y operativos, es evidente que lo más conveniente al interés público era la elaboración de un planeamiento flexible que permitiera al órgano gestor, dentro de unas directrices insoslayables, actuar conforme a las necesidades y características del mercado en cada momento determinado. Esta flexibilidad, por ejemplo, nos parece altamente aconsejable para los supuestos de creación de nuevas ciudades, en los que prever la dinámica empleo-residencia a largo plazo resulta casi imposible. Entonces, dentro de unas líneas que marcasen los límites finales de la operación (en orden a densidad, población, coeficientes de ocupación por usos, etc.), el órgano gestor debería poder programar sus etapas con un amplio margen de discrecionalidad, atemperándolas a las características del mercado, a la rentabilidad de cada una de aquéllas, en aras a una programación económico-financiera que evitara las grandes inmovilizaciones que, en la mayoría de las ocasiones, el planeamiento rígido comporta.

4.3. LAS FÓRMULAS INÉDITAS DE LA LEY DEL SUELO.

Además, no se trata de inventar ningún modo de gestión nuevo, sino simplemente desarrollar fórmulas que, a pesar de estar previstas en nuestra legislación urbanística, que data de 1956, resultan prácticamente inéditas. Nos referimos fundamentalmente a: las Gerencias y a las Sociedades mixtas y demás fórmulas privadas.

4.3.1. Sistema gerencial.

Que es el sistema de crear organismos de gestión personalizada al

servicio de los Ayuntamientos o de las Mancomunidades y agrupaciones forzosas de municipios, para una ejecución más ágil, más operativa, de las competencias urbanísticas atribuidas legalmente a aquellos entes locales.

4.3.2. Las Sociedades mixtas y demás fórmulas privadas.

El artículo 138 de la Ley del Suelo dispone en su número 1 que «*el Estado y las Entidades locales podrán utilizar la forma de gestión privada para las obras que hubieren de ejecutar a sus expensas, mediante la constitución de Sociedades anónimas, cuyas acciones les pertenezcan exclusivamente, o de Empresas de economía mixta entre Entidades públicas y los particulares*».

Se regulan así dos supuestos: las Empresas Nacionales o Sociedades privadas municipales y las Sociedades mixtas, cuya diferencia estriba en la procedencia y formación del capital social. Si, en definitiva, se trata de allegar recursos a la gestión urbanística —tanto como de su agilización— la forma más idónea se nos presenta en las Sociedades mixtas, puesto que, por otra parte, previa una adecuada selección de los accionistas participantes (Instituciones de Crédito, Cámaras de Comercio, etc.), queda perjudicado el interés público.

Las Sociedades de Economía Mixta de Actuación Urbanística se conciben como Sociedades de Derecho privado, con participación administrativa y financiera de organismos y entidades públicas y de personas de derecho privado, con el objeto social de realizar una o varias operaciones urbanísticas, con las prerrogativas propias de la Administración, en virtud de su carácter gestor. En cierto modo suponen una actuación al estilo de un concesionario, pero sin la pérdida de soberanía administrativa que, en la forma de prestación del servicio, representa la concesión.



2. Concursos públicos para preparación de suelo urbanizado en la provincia de Madrid

DECRETO 2432/1972, de 18 de agosto, por el que se aprueban las bases que han de regir en los concursos públicos que se convoquen en la provincia de Madrid, a efectos de lo establecido en el artículo 22-c) de la Ley del Plan de Desarrollo.

Con el fin de fomentar la preparación de suelo urbanizado, y con ello la construcción de viviendas y el establecimiento de actividades productivas, con sus necesarias dotaciones y equipamientos, la Ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social establece un nuevo sistema de urbanismo concertado, consistente en convocar a la iniciativa privada en concurso público para adjudicar, a quien formule la propuesta más conveniente, la ordenación, urbanización y, en su caso, posterior edificación de sus terrenos. Con tal sistema se consigue, al propio tiempo, hacer partícipe a la colectividad, en la medida de lo posible, de las plusvalías derivadas de los cambios de ordenación.

Tales concursos permiten, por otra parte, hacer frente a la urgente necesidad de suelo urbanizado que hoy se siente en el Área Metropolitana y, en general, en la provincia de Madrid, donde, según las previsiones del III Plan, habrán de ubicarse en el actual cuatrienio unas doscientas cuarenta mil viviendas. Para atender parte de esta demanda y disponer de la reserva necesaria para este sector se hace, pues, preciso poner en marcha los dispositivos adecuados, entre los que se encuentran estos concursos, que permitan disponer en los próximos años de unas mil quinientas hectáreas de suelo urbanizado por año, completándose así la labor que desarrolla la Administración pública en esta materia; todo ello con base en los estudios que se vienen realizando sobre el futuro desarrollo metropolitano.

El presente Decreto va dirigido a establecer, tal como para cada caso exige la Ley, las bases que han de regir los concursos que a tal efecto se convoquen. Se delimitan así unas grandes zonas que se consideran aptas para la localización de actuaciones urbanísticas, si bien se limita la capacidad de asentamiento de cada una de ellas al esta-

blecer un número máximo de viviendas para las mismas, con lo que se pretende provocar la deseada concurrencia, imprescindible en todo concurso, entre los propietarios de la zona y evitar al propio tiempo la aparición de excesivas concentraciones urbanas.

Se regulan en dichas bases las diferentes singularidades derivadas de la especialidad de estos concursos, señalándose al propio tiempo con un detalle, que hace de las mismas unas verdaderas normas subsidiarias de planeamiento, las condiciones urbanísticas a que habrán de sujetarse las actuaciones que resulten seleccionadas por virtud de los concursos.

En su virtud, a propuesta del Ministro de la Vivienda, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 18 de agosto de 1972,

DISPONGO:

Artículo único.—A efectos de lo establecido en el apartado c) del artículo 22 del texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por Decreto núm. 1541/1972, de 15 de junio, se aprueban las siguientes bases, a las que habrán de sujetarse los concursos públicos que, para los fines previstos en dicha Ley, se convoquen en la provincia de Madrid.

Base primera.—Delimitación de zonas

Se delimitan, dentro de la provincia de Madrid, como zonas aptas para la localización de las actuaciones urbanísticas concretas resultantes de la adjudicación de los concursos objeto de las presentes bases, las tres siguientes:

Zona A. La comprendida por los siguientes términos municipales: Alcobendas, Algete, Ajalvir, Cobeña, Colmenar Viejo, Daganzo de Arriba, El Molar, Fresno de Torote, Fuente del Saz, Paracuellos del Jarama, Ribatejada, San Agustín de Guadalix, San Sebastián de los Reyes, Talamanca del Jarama, Valdeavero, Valdepiélagos, Valdeolmos, Valdetorres del Jarama y la parte del término municipal de Madrid comprendida al Nordeste de la línea recta trazada desde el punto de intersección del límite de dicho término con la carretera comarcal-607, de Madrid a Colmenar Viejo, al punto constituido

por el mojón de dos términos, en el ángulo Noroeste de la línea límite del término municipal de Alcobendas.

Zona B. La comprendida por los siguientes términos municipales: Alcalá de Henares, Anchuelo, Arganda, Camarma de Esteruelas, Campo Real, Ciempozuelos, Loeches, Los Santos de la Humosa, Meco, Morata de Tajuna, Pinto, Pozuelo del Rey, San Martín de la Vega, Santorcaz, Titulcia, Torres de la Alameda, Valdemoro, Valverde de Alcalá y Villalbilla.

Zona C. La comprendida por los siguientes términos municipales: Arroyo Molinos, Batres, Brunete, Casarrubuelos, Cubas, El Alamo, Fuenlabrada, Griñón, Humanes de Madrid, Moraleja de Enmedio, Móstoles, Navalcarnero, Parla, Quijorna, Serranillos, Sevilla la Nueva, Torrejón de la Calzada, Torrejón de Velasco, Villamanta, Villamantilla, Villanueva de Perales y Villaviciosa de Odón.

Base segunda.—Objeto del concurso

Es objeto del concurso la ordenación, urbanización y posterior edificación, en su caso, de los terrenos necesarios para ubicar, en cada una de las tres zonas antes deslindadas, hasta un máximo de cuarenta mil viviendas.

Base tercera.—Dimensiones de las actuaciones

Sólo se tendrán en cuenta las propuestas que comprendan más de doscientas cincuenta hectáreas. Las actuaciones podrán proyectarse aisladas o situarse junto a núcleos existentes, pero en ningún caso podrá resultar un conjunto urbano superior a cuarenta mil viviendas.

Base cuarta.—Condiciones de los concursantes

Los concursantes habrán de ser propietarios, al menos, del ochenta por ciento de los terrenos por ellos propuestos para la actuación, u ostentar sobre los mismos opción de compra u otro derecho de adquisición preferente, aun cuando sea bajo condición suspensiva de resultar adjudicatarios.

Si los terrenos objeto de la propuesta pertenecieran a diferentes propieta-

rios, deberán comparecer todos ellos agrupados y bajo una sola representación; con poder dispositivo y asumir el compromiso de constituirse en Junta de Compensación para el caso de que se les adjudique el concurso.

No será necesaria la constitución de Junta de Compensación cuando la total superficie de actuación pertenezca a un solo propietario, o perteneciendo a varios, así lo soliciten y presten las oportunas garantías.

Los interesados podrán comparecer por sí solos o asociados con Empresas urbanizadoras y/o constructoras en cualquiera de las formas admitidas en las Leyes civiles, mercantiles o administrativas. También podrán constituirse en asociación mixta.

Base quinta.—Condiciones que han de reunir los terrenos propuestos por los concursantes

Los terrenos sobre los que se pretenda actuar deberán ser aptos, por sus condiciones naturales, para ser urbanizados y edificados; habrán de estar comprendidos dentro de una misma línea poligonal cerrada, y su forma será tal que no dificulte o condicione desfavorablemente el planeamiento físico a realizar.

Las propuestas podrán recaer sobre todo tipo de terrenos, sean rústicos o urbanos, comprendidos en las zonas delimitadas, cualquiera que sea su calificación urbanística, salvo que se trate de masas forestales; si bien los terrenos ocupados por las mismas podrán ser integrados en la actuación, computándose como zonas verdes a efectos de equipamiento interior de la misma o de suelo de reserva metropolitana para su cesión a la Administración, conforme se establece en la base sexta.

Base sexta.—Exigencias mínimas a que deberán ajustarse los correspondientes planeamientos. Programa de necesidades

Las exigencias mínimas a que deberá ajustarse el planeamiento de las actuaciones propuestas serán las siguientes:

a) Se requerirá por cada vivienda una superficie de terreno no inferior a cien metros cuadrados. Dentro de dicha superficie podrá construirse, además y como máximo, veinte metros cuadrados, edificables de plantas bajas o en cuerpos de edificación independiente para usos comerciales, oficinas y servicios que no supongan molestias ni distorsionen la adecuada ordenación.

La superficie que no ocupe la edificación, en estos cien metros cuadrados

asignables a la vivienda, podrá destinarse a espacios ajardinados, a zonas de juegos o a aparcamientos privados, dentro del adecuado diseño.

b) Independientemente de lo anterior, se reservarán también, y como mínimo, ciento veinte metros cuadrados de suelo por vivienda para el equipamiento cívico propio de la actuación. Esta superficie se distribuirá de la forma siguiente:

Con carácter preceptivo:

Catorce metros cuadrados de suelo por vivienda para usos educativos, estatales o municipales.

Veintidós metros cuadrados de suelo por vivienda para parques y jardines públicos.

Ocho metros cuadrados por vivienda para juegos y deportes públicos.

Sesenta metros cuadrados de suelo por vivienda para viales y aparcamientos públicos.

Con carácter indicativo:

Dieciséis metros cuadrados de suelo por vivienda para uso social, sanitario, asistencial, administrativo, comercial o actividades industriales, compatibles con la vivienda.

Los cien metros cuadrados por vivienda, más los ciento veinte metros cuadrados de su equipo, constituirán el suelo a urbanizar.

c) Además del equipo propio de la actuación, se reservará espacio suficiente para el equipamiento metropolitano, que se fija a razón de ciento ochenta metros cuadrados por vivienda. Este espacio deberá mantener continuidad física y forma regular y adecuada a su aprovechamiento, y se distribuirá a partes iguales entre suelo destinado a parques metropolitanos y suelo destinado a uso social, asistencial, educativo, investigación, cultural o deportivo de carácter metropolitano.

Este suelo podrá quedar sin urbanizar inicialmente; sin embargo, deberán preverse las futuras conexiones con el resto de la actuación.

Por razones de planeamiento, podrá reducirse la reserva metropolitana a un mínimo de ciento cincuenta metros cuadrados por vivienda, si bien en este caso los metros que se disminuyan se aumentarán sobre los indicados en el párrafo b) de esta base, para parques y jardines o para juegos y deportes.

En razón del programa de dotaciones que se señala en los apartados precedentes, serán necesarios, como mínimo, cuatrocientos metros cuadrados por vivienda, de los cuales, al menos, doscientos veinte metros cuadrados deberán ser urbanizados, sin que, en virtud

de lo expuesto, la densidad máxima de las actuaciones pueda exceder de veinticinco viviendas/hectárea.

d) En los estudios de planeamiento se habrá de prever el equilibrio entre los puestos de trabajo y población activa, y necesariamente se habrá de establecer una reserva para suelo industrial, que podrá oscilar entre un diez y un veinte por ciento del suelo propuesto para la actuación. Este suelo no se computará a los efectos de los apartados anteriores.

Las industrias a ubicar habrán de ser tolerables, con el carácter preferentemente residencial del asentamiento.

Si la reserva industrial se concretase en zonas específicas, en la ordenación de estas zonas deberán respetarse las siguientes limitaciones:

Superficie mínima viales: Veintitrés por ciento de la total.

Superficie mínima de verde público: Diez por ciento de la total.

Edificabilidad máxima: Cuatro coma cinco metros cúbicos por metro cuadrado de solar.

Ocupación máxima parcela: Sesenta por ciento.

Aparcamiento dentro de la parcela.

Base séptima.—Forma y plazo de ejecución de las urbanizaciones

Los concursantes habrán de señalar en sus propuestas la forma y plazo de ejecución de las obras de infraestructura y de urbanización previstas, presentando al efecto el oportuno Plan de etapas, a cuyo cumplimiento quedarían obligados caso de resultar adjudicatarios.

La programación de las obras deberá realizarse en forma tal que el veinte por ciento de los terrenos edificables objeto de la actuación estén en condiciones de ser edificados a los dos años, contados desde el día siguiente a la publicación de la aprobación definitiva del oportuno Plan parcial, y ultimada la urbanización de todos los terrenos a los ocho años desde la misma fecha.

Base octava.—Condiciones que regirán la venta o utilización

Los concursantes, para el caso de resultar adjudicatarios, quedarán sujetos a las siguientes obligaciones:

Primera.—A transmitir al Instituto Nacional de la Vivienda, para la promoción directa de viviendas de protección oficial, la superficie necesaria para la construcción del veinte por ciento, como mínimo, de las viviendas programadas.



A efectos de la determinación del precio de venta de estos terrenos, la repercusión sobre metro construible del valor del suelo urbanizado no podrá exceder de la cifra que resulte de multiplicar el módulo vigente en el momento de la transmisión por un coeficiente que oscilará del cero coma dieciocho, como mínimo, al cero coma veinticinco, como máximo, según el grado de urbanización con que cuenten los terrenos que se transmitan.

La ubicación de estos terrenos se determinará y graficará en el Plan parcial.

Segunda.—Con independencia de lo anterior, deberán destinar un mínimo del treinta por ciento de la totalidad de las viviendas programadas a viviendas de protección oficial, bien se promueva la construcción por los propios adjudicatarios o bien lo sea por otros promotores. Para tales fines, el Instituto Nacional de la Vivienda asignará el oportuno cupo especial para todas las que, con tal carácter, se haya programado su construcción.

Caso de enajenación de los terrenos a terceros, para la construcción de tales viviendas, y a efectos de la determinación de su precio de venta, la repercusión sobre metro cuadrado construible del valor del suelo urbanizado no podrá exceder de la cifra que resulte de multiplicar el módulo vigente en el momento de la transmisión por un coeficiente que oscilará, según el grado de urbanización de los terrenos a transmitir, desde un mínimo del cero coma veinte a un máximo del cero coma treinta, en el caso de que se trate de viviendas subvencionadas, y desde un mínimo del cero coma treinta a un máximo del cero coma cuarenta cuando se trate de viviendas del grupo primero.

Ambas obligaciones mínimas, que podrán ser mejoradas por los concursantes, se reflejarán en el correspondiente Plan de etapas.

A los efectos de la determinación de los coeficientes señalados en los apartados anteriores, los terrenos se entenderán urbanizados en grado mínimo cuando cuenten con acceso pavimentado y acometidas generales a todos los servicios previstos en el planeamiento y sea posible construir sobre los mismos un número de viviendas no inferior a quinientas ni superior a mil quinientas. Para considerar urbanizados los terrenos en grado máximo será necesario que tengan las condiciones de aptitud necesarias para poder levantar directamente sobre los mismos cualquier unidad constructiva, debiendo estar, incluso, tratados adecuadamente todos los espacios de uso público conforme a

los proyectos de urbanización aprobados.

Base novena.—Obligaciones urbanísticas a asumir por el adjudicatario

El adjudicatario deberá obligarse siempre, como mínimo:

a) A redactar el Plan parcial de ordenación de los terrenos y la modificación, en su caso, del Plan general, así como los proyectos de urbanización, de parcelación, de expropiación, en su caso, y cualesquiera otros que resulten necesarios para el desarrollo de aquél.

b) A suplementar, a su costa y en la medida necesaria, la infraestructura exterior, para que ésta resulte capaz de soportar las nuevas cargas o demandas derivadas de la actuación, y a resolver todos los problemas de enlace o enganche con la infraestructura existente, tales como accesos viarios, incluidos los vertidos en condiciones sanitarias adecuadas.

c) A ejecutar a su costa, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la base anterior, la urbanización total de los terrenos: pavimentación, encintado, abastecimiento, saneamiento, alumbrado y demás servicios. Esta obligación mínima no alcanza al suelo para equipamiento metropolitano.

d) A ceder gratuitamente a los Ayuntamientos a quienes corresponda, en condiciones de servicio o de poder ser utilizados, los terrenos asignados con carácter mínimo y preceptivo a equipamiento cívico propio de la actuación, y a reservar, para los usos previstos, los restantes terrenos necesarios para tal equipamiento.

e) A ceder, también gratuitamente, el suelo de reserva metropolitana a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, que programará su realización de acuerdo con las Corporaciones y Organismos interesados.

En el supuesto de edificaciones, podrá el adjudicatario, al formular su propuesta, obligarse o no a construir la totalidad o parte de las viviendas previstas no reservadas para el Instituto Nacional de la Vivienda, presentando, en su caso, el oportuno Plan de etapas.

Base décima.—Plazo para concursar y forma de presentación de las propuestas

El plazo para la presentación de propuestas terminará a los cuatro meses de la publicación en el «Boletín Ofi-

cial del Estado» de la oportuna convocatoria del concurso por el Ministerio de la Vivienda.

Base decimoprimer. — Documentación previa

Las propuestas para concursar habrán de ser acompañadas necesariamente de los siguientes documentos:

Uno. Documentos que acrediten la personalidad de los concursantes y, en su caso, de las Empresas urbanizadoras y/o constructoras asociadas. Si se tratara de Sociedades en constitución, se acompañará proyecto de la correspondiente escritura.

Dos. Plano de delimitación a escala uno dos puntos cinco mil o uno dos puntos diez mil de los terrenos sobre los que se propone la actuación, con indicación de su total superficie.

Tres. Plano de integración en el conjunto metropolitano a escala uno dos puntos veinticinco mil, con expresión de la forma en que se resuelven todos los problemas de enlace con las infraestructuras existentes y con las proyectadas.

Cuatro. Nombre, apellidos y dirección de todos los titulares de los bienes y derechos comprendidos en la superficie de actuación.

Cinco. Memoria explicativa de la actuación proyectada, en la que se expresarán, entre otros extremos:

Cinco punto uno. La estimación del impacto y de las repercusiones de la actuación en el entorno físico, en las infraestructuras, en equipamientos existentes y en los planes vigentes.

Cinco punto dos. La determinación y cuantificación de las obras a efectuar en el interior y en el exterior de la superficie de actuación; los servicios, dotaciones y equipamientos a establecer; el volumen de edificación y el número y clase de viviendas; las etapas y plazos de ejecución de las obras y, en su caso, de las edificaciones, el régimen de venta y utilización; estudio sobre previsiones respecto al régimen de conservación de viales, zonas verdes y espacios libres de uso público; los estudios financieros y, en general, cuantos datos permitan conocer con la mayor exactitud el contenido y características de la actuación proyectada, su incidencia en el conjunto metropolitano y las obligaciones a asumir por el concursante.

Cinco punto tres. Las mayores obligaciones que, sobre las mínimas establecidas, se compromete a asumir el concursante frente al Ministerio de la Vivienda, para el caso de que se le adjudique el concurso, bien sea mediante

una mejora en los precios de venta o enajenación de las viviendas de protección oficial o del suelo que se ofrezca al Instituto Nacional de la Vivienda, o en la calidad de las urbanizaciones o edificaciones a realizar, bien mediante una mayor cesión gratuita de terrenos, incluso edificables, etcétera.

Seis. Documento que acredite la prestación de una fianza o aval provisional por la cantidad que resulte de multiplicar por una peseta el número de metros cuadrados de la total superficie propuesta para la actuación, hasta un máximo de dieciséis millones de pesetas.

Esta fianza, que garantizará el mantenimiento de su oferta por el concursante hasta la adjudicación del concurso, será devuelta o cancelada, respecto de los concursantes no adjudicatarios, inmediatamente después de la resolución del concurso o de desestimarse su oferta.

La prestada por el adjudicatario se retendrá e imputará su importe a la que con carácter definitivo deba prestar en su día.

Base decimosegunda.—Selección de ofertas y documentación complementaria

a) El Ministro de la Vivienda, previo informe de la Ponencia a que se refiere la base siguiente y a la vista de las propuestas inicialmente formuladas, recabará de aquellos concursantes cuyas ofertas se estimen más adecuadas que completen la documentación en la forma que se determina en el apartado siguiente, pudiendo al propio tiempo formularle, por una sola vez, posibles objeciones a aceptar o no, en el plazo de treinta días, por los interesados. Como posible observación podrá señalarse a los concursantes que regularicen los límites de la actuación por ellos propuesta para contener un conjunto coherente en lo urbanístico o en lo geográfico, sin que dicha regulación pueda exceder, en ningún caso, de un veinte por ciento de aumento de la superficie señalada en principio.

En su caso, se notificará a los interesados cuyas ofertas no hubiesen sido seleccionadas la desestimación de las mismas y el derecho que les asiste de retirar la documentación presentada y de obtener la inmediata devolución o cancelación de la fianza que hubiesen prestado.

b) Los concursantes requeridos al efecto deberán presentar, en el plazo que se les señale, aparte de cualesquiera otros que se les pudiera solicitar, los siguientes documentos complementarios:

a') Plano topográfico parcelario a escala uno dos puntos dos mil y acomodado a la realidad existente de la totalidad de los terrenos sobre los que se proyecta la actuación.

b') Los documentos auténticos que acrediten la titulación de los terrenos y demás circunstancias establecidas en la base cuarta. Si los concursantes no fueran propietarios de la totalidad de los terrenos por ellos ofrecidos o si por sugerencia de la Administración hubiese de ampliarse, conforme a lo dicho en el apartado anterior, la superficie en principio propuesta, se invitará por los concursantes a los restantes propietarios a que se agrupen con ellos y contraigan también el compromiso de constituirse en Junta de Compensación. Respecto de los disidentes, se presentará acta notarial de requerimiento, en la que conste la invitación que se les hizo de adherirse a la actuación y la contestación que, en su caso, hubiesen dado.

c') Un avance del Plan parcial de los terrenos, que deberá acomodarse a las exigencias mínimas establecidas en la base sexta, y estará integrado, cuando menos, por los siguientes documentos:

Uno. Análisis de los terrenos en los aspectos físicos y geotécnicos, infraestructurales y panorámicos.

Dos. Memoria justificativa de la ordenación, de la urbanización, de las etapas y de los medios económicos financieros.

Tres. Planos a escala uno dos puntos cinco mil, en los que se haga una referencia esquemática a los servicios y a los extremos señalados en los apartados a) a d) del párrafo primero del artículo diez de la Ley del Suelo.

Base decimotercera.—Resolución del concurso

a) La resolución del concurso tendrá carácter discrecional y se realizará por el Ministro de la Vivienda a propuesta de una Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, presidida por el Delegado del Gobierno en la misma e integrada por un representante de cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Gobernación y Hacienda, de la excelentísima Diputación Provincial y del Canal de Isabel II, por dos representantes del excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, por el Director general de Urbanismo y por el Director general de la Vivienda.

La Ponencia actuará asistida de las personas a que se refiere el párrafo pri-

mero del artículo catorce del Reglamento de veintiocho de septiembre de mil novecientos sesenta y cuatro.

La propuesta de la Ponencia se realizará previo informe de los Servicios Técnicos del Ministerio de la Vivienda y teniendo en cuenta los aspectos urbanísticos, sociales y económicos de las propuestas formuladas y el estado y situación jurídica de los terrenos objeto de actuación.

b) Para cada zona de las señaladas en la base primera podrá hacerse una o varias adjudicaciones, pero sin que en ningún caso se pueda ubicar sobre el total de los terrenos objeto de actuación más de las 40.000 viviendas previstas para cada zona.

c) La formalización de la adjudicación se efectuará mediante Orden ministerial.

d) En todo caso, el Ministro de la Vivienda podrá declarar desierto el concurso.

e) Los concursantes, resulten o no adjudicatarios, no tendrán derecho a reclamación ni a indemnización alguna por razón de los gastos que la participación en el concurso les pueda originar, ni incluso por la documentación complementaria que, en su caso, se les haya podido solicitar.

Base decimocuarta.—Fianza definitiva

Para asegurar el exacto cumplimiento de las obligaciones asumidas por razón del concurso, el adjudicatario, dentro de los quince días siguientes a la adjudicación, deberá constituir una fianza o aval definitivo por la cantidad que resulte de multiplicar por cuatro pesetas el número de metros cuadrados de la total superficie de actuación, hasta un máximo de sesenta y cuatro millones de pesetas, completando al efecto la que en su día hubiese prestado con carácter provisional.

Base decimoquinta.—Plan de Ordenación y proyectos de urbanización

El adjudicatario, dentro del plazo de ocho meses, a contar desde la modificación de la adjudicación del concurso, y de acuerdo con el avance de planeamiento presentado en su día y las observaciones que al mismo se hayan podido hacer, habrá de redactar el oportuno Plan de ordenación de los terrenos objeto de actuación y de modificación, en su caso, del Plan general.

Caso de que los terrenos pertenecieran a diferentes propietarios, se incorporará al Plan de ordenación el correspondiente proyecto de compensación, salvo en el supuesto previsto en el párrafo tercero de la base cuarta.



El desarrollo parcial que exija el planeamiento y los proyectos de urbanización, de no redactarse conjuntamente con el Plan de ordenación de los terrenos, deberán serlo en los plazos que a tal efecto se marquen en éste.

Base decimosexta.—Carácter de las presentes bases. Sanciones por incumplimiento

Las presentes bases constituyen la Ley del concurso, y su incumplimiento y el de las condiciones, objetivos y garantías ofrecidas por los adjudicatarios, y en especial los plazos y programas de ejecución, darán lugar a que por el Mi-

nisterio de la Vivienda se deje sin efecto la adjudicación, con pérdida de la fianza y de los beneficios que, en su caso, se hayan podido otorgar al adjudicatario, siendo de aplicación igualmente lo establecido en el artículo ciento cuarenta y uno de la Ley del Suelo.

En estos supuestos, y por vía de cláusula penal, además de la pérdida de la fianza, vendrá también obligado el adjudicatario a satisfacer la cantidad que a tal efecto señale el Ministro de la Vivienda, que podrá llegar a ser igual al importe de la fianza definitiva, y se graduará en atención a la importancia y gravedad del incumplimiento.

DISPOSICION ADICIONAL

Se autoriza al Ministro de la Vivienda para dictar las disposiciones que se estimen necesarias para la ejecución de cuanto se establece en el presente Decreto y para asegurar el exacto cumplimiento de las obligaciones asumidas por los adjudicatarios como consecuencia de la resolución de los concursos.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en La Coruña a dieciocho de agosto de mil novecientos setenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de la Vivienda,

VICENTE MORTES ALFONSO

3. Reorganización del Ministerio de la Vivienda

DECRETO-LEY 4/1972, de 30 de junio, por el que se modifica la administración institucional del Ministerio de la Vivienda y se encomienda al Gobierno la reestructuración de dicho Departamento.

Creado el Ministerio de la Vivienda por Decreto-ley de veinticinco de febrero de mil novecientos cincuenta y siete, que reorganizó la Administración Central del Estado, con el fin de agrupar los diferentes Organismos que atendían a resolver los problemas nacionales de la vivienda y urbanismo, su estructura ha sido objeto de sucesivas modificaciones hasta llegar a su actual organización, establecida por Decreto sesenta y tres/mil novecientos sesenta y ocho, de dieciocho de enero. La experiencia acumulada durante los años de funcionamiento y las actuales necesidades, aconsejan un replanteamiento de la estructura actual del Ministerio.

Con esta finalidad, la Presidencia del Gobierno, por Orden de veintiuno de octubre de mil novecientos setenta y uno, creó un Grupo de Trabajo y una Comisión de Dirección que han coincidido en señalar la necesidad de llevar a cabo determinadas reformas en las estructuras de la administración centralizada e institucional y de la organización periférica del mismo.

Para realizar dichas reformas, es preciso dejar sin efecto el Decreto-ley cuarenta y nueve/mil novecientos sesenta y dos, por el que se modifica la Ley

cuarenta y tres/mil novecientos cincuenta y nueve, que había creado la Gerencia de Urbanización: cambiar la denominación de este Organismo autónomo y del llamado «Exposición Permanente e Información de la Construcción», para adecuarlos a los cometidos que realizan, y otorgar la condición de Organismo autónomo al existente Servicio Central de Publicaciones, con el fin de acomodarlo al carácter que tiene en otros Ministerios.

La entrada en vigor de la Ley del III Plan de Desarrollo, que encomienda importantes cometidos al Departamento, y la inmediata elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de mil novecientos setenta y tres, aconsejan la pronta implantación de las medidas organizativas requeridas.

En su virtud, a propuesta del Consejo de Ministros en su reunión del día veintitrés de junio de mil novecientos setenta y dos, en uso de la autorización que me confiere el artículo trece de la Ley Constitutiva de las Cortes, textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, aprobados por Decreto de veinte de abril de mil novecientos sesenta y siete, y oída la Comisión a que se refiere el apartado I del artículo doce de la citada Ley.

DISPONGO:

Artículo primero.—Uno. El Organismo autónomo Gerencia de Urbanización, regulado por la Ley cuarenta y tres/mil novecientos cincuenta y nueve,

de treinta de julio, se denominará en lo sucesivo Instituto Nacional de Urbanización.

Dos. El Organismo autónomo Exposición Permanente e Información de la Construcción, reconocido como tal por Decreto de catorce de junio de mil novecientos sesenta y dos, se denominará en lo sucesivo Instituto Nacional para la Calidad de la Edificación.

Artículo segundo.—Uno. El Servicio Central de Publicaciones, del Ministerio de la Vivienda, tendrá el carácter de Organismo autónomo. Se adscribirán al mismo los medios económicos de los actuales servicios centralizados y será competente para la ordenación y desarrollo de la política de divulgación de las actuaciones del Departamento y sus Organismos autónomos, y la publicación, por cualquier medio, de trabajos de carácter científico, legal o documental que versen sobre materias relacionadas con las actividades del Ministerio.

Dos. El Servicio Central de Publicaciones realizará todas las funciones necesarias para el desarrollo de su cometido, ajustándose en su ejercicio a las normas que regulan las Entidades estatales autónomas y demás que le sean de aplicación.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.—El Gobierno, a propuesta del Ministro de la Vivienda, acordará las modificaciones necesarias en la estructura y funciones de los Organismos centrales y periféricos y de los Organismos

autónomos para el mejor cumplimiento de los cometidos atribuidos al Departamento.

Segunda.—Quedan derogados el Decreto-ley cuarenta y nueve/mil novecientos sesenta y dos, de veintidós de noviembre, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en este Decreto-ley, que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y del que se dará cuenta inmediata a las Cortes.

Dado en Madrid a treinta de junio de mil novecientos setenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

DECRETO 1994/1972, de 13 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Vivienda.

La experiencia acumulada durante los quince años de funcionamiento del Ministerio de la Vivienda y las necesidades en aumento del país en cuanto a los sectores de actuación del Departamento se refiere, plantean nuevos requerimientos a su organización y funcionamiento y a la de los Organismos autónomos de él dependientes.

Con la misión de estudiar la situación del Ministerio y proponer las medidas que fuere necesario introducir se constituyó, por orden de la Presidencia del Gobierno, un grupo de trabajo cuyas conclusiones han sido objeto de consideración y aprobación por los órganos competentes del Ministerio.

Se estima preciso, como consecuencia del estudio, adoptar ciertas medidas de carácter estructural, encaminadas a introducir algunas mejoras en los medios de gestión que permitan abordar con mayor agilidad y eficacia las situaciones a que la política administrativa ha de enfrentarse actualmente.

Se crea un Consejo Superior que, con la dedicación a funciones de índole consultiva, preste el apoyo debido a los órganos gestores del Departamento. Se diferencian las funciones de programación y ordenación de la vivienda en general, de las relacionadas con el fomento y la construcción de viviendas de protección oficial atribuyéndolas a órganos distintos: la Dirección General de la Vivienda y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Se robustecen las Direcciones Generales de Arquitectura y Urbanismo dotándolas de órganos adecuados a las exigencias actuales que, particularmente, en cuanto al urbanismo se refiere, ofrecen características de singular complejidad y urgencia.

Se refuerzan la organización y las competencias de las Delegaciones Provinciales en aras de una mejor descentralización en los órganos periféricos del Departamento y se abre la posibilidad de organizar regionalmente la prestación de servicios de asistencia técnica, especialmente en el campo del planeamiento urbanístico.

Algunas otras medidas de menor entidad tienden a reforzar las funciones de carácter general comunes al Departamento, tratando de provocar las mínimas variaciones en su estructura.

En su virtud, a propuesta del Ministro de la Vivienda, a tenor de lo dispuesto en el Decreto-ley cuatro/mil novecientos setenta y dos, de treinta de junio, con aprobación de la Presidencia del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día siete de julio de mil novecientos setenta y dos,

DISPONGO:

I. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL MINISTERIO

Artículo primero.—Uno. El Ministerio de la Vivienda es el Departamento de la Administración Central al que compete la actividad administrativa en materia de Arquitectura, Urbanismo y Vivienda.

Dos. Bajo la superior dirección de su titular, el Departamento se estructura en los siguientes órganos:

- Subsecretaría.
- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación.
- Dirección General de Urbanismo.
- Dirección General de la Vivienda.
- Consejo Superior.
- Delegaciones Provinciales.
- Divisiones Regionales.
- Las Entidades Estatales autónomas adscritas al Departamento.

Tres. Dependerán directamente del Ministro las Entidades Estatales autónomas siguientes:

- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Instituto Nacional de Urbanización.
- Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
- Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios.

Artículo segundo.—Uno. Presidido por el Ministro de la Vivienda existirá un Consejo de Dirección, que le asistirá en la elaboración de la política del Departamento y en la preparación

de los planes y programas de actuación del mismo.

Dos. El Subsecretario de la Vivienda será el Vicepresidente de dicho Consejo de Dirección, que estará integrado por los Directores generales, el Secretario general técnico, el Inspector general y el Director del Gabinete Técnico del Ministro, que actuará como Secretario.

Artículo tercero.—Uno. Bajo la dependencia directa del Ministro existirá un Gabinete Técnico encargado de prestarle asistencia en los asuntos que le encomiende.

Dos. El Gabinete Técnico estará integrado por un Director, con categoría de Subdirector general; por funcionarios de carrera, cuya adscripción se efectuará con arreglo a las normas que les sean aplicables, y por personas de alta cualificación profesional que no ostenten dicha condición, en cuyo caso serán nombrados funcionarios de empleo eventuales del Departamento.

II. SUBSECRETARÍA

Artículo cuarto.—Uno. El Subsecretario de la Vivienda, Jefe Superior del Departamento después del Ministro, ejercerá las funciones que se enumeran en el artículo quince de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y coordinará la actividad de los Centros Directivos del Departamento y de sus Organismos autónomos.

Dos. Dependen directamente del Subsecretario:

a) Con nivel orgánico de Subdirección General:

- Inspección General.
- Subdirección General de Personal y Gestión Económica.
- Oficialía Mayor.

b) Con nivel orgánico de Servicio:

- Servicio Central de Recursos.

Tres. Asimismo dependen de la Subsecretaría, por delegación del Ministro, las Divisiones Regionales y las Delegaciones Provinciales del Ministerio.

Cuatro. El Patronato de Casas para Funcionarios y la Junta de Retribuciones se adscriben a la Subsecretaría.

Cinco. Quedan adscritas al Subsecretario del Departamento: La Asesoría Económica, la Asesoría Jurídica, la Intervención Delegada de la Administración del Estado y la Oficina de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Presidencia del Gobierno, la primera, y las restantes del Ministerio de Hacienda.

Seis. Las relaciones del Ministerio con los Colegios Oficiales de Arquitectos



tos, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Asociaciones de Inquilinos, Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y Administradores de Fincas se efectuará a través de la Subsecretaría, sin perjuicio de lo establecido por la Ley Sindical vigente y disposiciones que la desarrollan.

Artículo quinto.—Uno. La Inspección General es el órgano de la Subsecretaría que tiene por misión velar por el buen funcionamiento de los servicios de los Centros y Dependencias del Ministerio y de sus Organismos autónomos; coordinar y vigilar las funciones de inspección técnica y administrativa realizadas por las unidades que las tengan encomendadas, y asistir al Subsecretario en las funciones de coordinación de las Divisiones Regionales y Delegaciones Provinciales, sin perjuicio de la relación funcional de éstas con los distintos Centros Directivos.

Dos. La Inspección General cuidará del cumplimiento de las normas sobre organización, funcionamiento y personal y de las disposiciones administrativas en materia de arquitectura y tecnología de la edificación, urbanismo y vivienda, poniendo en conocimiento de la autoridad competente las infracciones observadas.

Tres. El Inspector general será nombrado por Decreto a propuesta del titular del Departamento.

Los Inspectores de Servicios serán designados libremente por el Ministro, con arreglo a las previsiones que figuren en las plantillas orgánicas, y su lugar de residencia se fijará de acuerdo con las necesidades del Servicio.

Artículo sexto.—Uno. A la Subdirección General de Personal y Gestión Económica le corresponde proponer las directrices del Departamento en materia de personal y realizar las gestiones inherentes a su administración, desempeñando las funciones relativas al procedimiento de selección, formación, provisión de destinos y puestos de trabajo, programación de efectivos y plantillas orgánicas, compatibilidades, régimen disciplinario, retribuciones y asistencia social, así como las relaciones que en cuanto a personal deben mantener los Organismos autónomos adscritos al Ministerio de la Vivienda con la Presidencia del Gobierno.

Competen asimismo a esta Subdirección General las funciones de elaboración del anteproyecto del presupuesto del Departamento, informar los correspondientes a los Organismos autónomos dependientes del mismo y su posterior tramitación; las propuestas de

ordenación y ejecución de gastos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; la realización de estudios financieros relativos al coste y rendimiento de los servicios; el conocimiento de la evolución de las inversiones que se efectúen por las distintas unidades dependientes del Ministerio y de sus Organismos autónomos; la habilitación general y el inventario de material.

Dos. Dependerá de esta Subdirección General el Servicio de Presupuestos y Gestión Económica, en el que radicará la Secretaría de la Junta Central de Compras y Suministros.

Tres. El Subdirector general de Personal y Gestión Económica será Vocal de la Junta de Retribuciones.

Artículo séptimo.—Uno. La Oficina Mayor tendrá a su cargo la conservación, intendencia y funcionamiento de los edificios administrativos dependientes del Ministerio; la preparación y tramitaciones de los asuntos a tratar en el Consejo de Ministros o Comisiones Delegadas, así como el traslado de sus acuerdos; la tramitación de los proyectos de disposiciones generales que emanen del Departamento y la formación y conservación de los protocolos de las mismas, así como las cuestiones relativas al régimen interior.

Dos. El Oficial Mayor será Vicepresidente del Patronato de Casas para Funcionarios y de la Junta Central de Compras y Suministros.

Artículo octavo.—El Servicio Central de Recursos asumirá todas las funciones de gestión y propuesta de resolución de recursos interpuestos contra decisiones de las autoridades del Departamento, cualquiera que sea la que haya de resolverlos.

III. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Artículo noveno.—Uno. Corresponde a la Secretaría General Técnica la elaboración de las directrices y prioridades del plan general de actuación del Departamento; la realización de estudios de carácter general y la coordinación de los que efectúen los demás Centros directivos u Organismos del Ministerio, así como cuantas otras funciones se le encomiendan en el artículo diecinueve de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Dos. Dependen directamente del Secretario general técnico:

a) Con nivel orgánico de Subdirección General:

- Vicesecretaría General Técnica.
- Gabinete de Estudios de Vivienda y Urbanismo.

b) Con nivel orgánico de Servicio:
— Servicio de Relaciones Internacionales.

Tres. El Organismo autónomo Servicio Central de Publicaciones se adscribe al Departamento a través de la Secretaría General Técnica.

Cuatro. Queda adscrita a la Secretaría General Técnica la Delegación del Instituto Nacional de Estadística del Departamento.

Cinco. Los Directores de Programas y Asesores técnicos, en el número que se fije en la plantilla orgánica, podrán depender directamente del Secretario general técnico o de la unidad que se determine.

Artículo diez.—Uno. A la Vicesecretaría General Técnica le corresponde la preparación de informes preceptivos sobre proyectos de disposiciones de carácter general antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos; la elaboración de disposiciones de carácter general del Departamento, cuando sean encomendadas a la Secretaría General Técnica; la compilación de las disposiciones vigentes que afecten al Ministerio, así como las propuestas de refundición o revisión relativas a la mejora de la organización y de los métodos de trabajo; la información general a los particulares; la tramitación de peticiones, iniciativas, reclamaciones y quejas; la documentación, biblioteca y el archivo general del Departamento, y los asuntos generales y las cuestiones relativas al régimen interior de la Secretaría General Técnica.

Dos. El Vicesecretario general técnico sustituirá al Secretario general técnico en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Artículo once.—Uno. Al Gabinete de Estudios de Vivienda y Urbanismo compete la realización de estudios técnicos, administrativos y socioeconómicos; la elaboración y propuesta de directrices y prioridades del Plan General de actuación del Departamento y la coordinación de planes y programas que formulen los demás Centros directivos y Organismos autónomos del mismo; la colaboración con la Comisaría del Plan de Desarrollo en los sectores de actuación del Ministerio; la aplicación de la informática en todo lo referente a racionalización y automatización del funcionamiento de los Servicios; la coordinación de las unidades de cálculo y el proceso de los datos procedentes de los distintos Centros en los casos en que sea necesario; la propuesta y ejecución de programas de formación del personal del Departamento y Organismos autónomos, en colaboración, en su caso, con la Escuela Nacional de

Administración Pública, así como cualquier otra clase de estudios que le encomiende el Ministerio.

Dos. La formulación y aprobación de las directrices de actuación del Gabinete se establecerán por un Comité de Dirección, presidido por el Secretario general técnico, y del que formarán parte representantes de las Direcciones Generales y Organismos autónomos del Departamento y aquellas otras personas que por su alta cualificación en la materia sean designadas por el Ministro a propuesta del Secretario general técnico.

Artículo doce.—El Servicio de Relaciones Internacionales, en colaboración y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, desempeñará las funciones relacionadas con la promoción de intercambios científicos y comunicación con Organismos internacionales y de otros países, y coordinará, además, las que se efectúen por los Centros directivos y Organismos autónomos del Departamento.

IV. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y TECNOLOGÍA DE LA EDIFICACIÓN

Artículo trece.—Uno. Corresponde a la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación la ordenación y fomento de la calidad en la arquitectura y edificación; la ordenación técnica de las profesiones y empresas con ellas relacionadas, mediante la elaboración de las normas adecuadas; las funciones de elaboración de los proyectos de edificios oficiales en relación con la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos del Estado; la conservación o reconstrucción de edificios o conjuntos de interés histórico-artístico, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de trece de mayo de mil novecientos treinta y tres; el fomento y conservación de los estilos arquitectónicos tradicionales; el informe de planes y disposiciones de otros Departamentos que afecten a la arquitectura y edificación; el asesoramiento técnico en materia de arquitectura y edificación de los arquitectos al servicio de otros Departamentos, y la determinación de las directrices funcionales del Instituto Nacional para la Calidad de la Edificación.

Dos. Dependerán de la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación las siguientes unidades con nivel orgánico de Subdirección General:

- Arquitectura.
- Proyectos y Obras.
- Tecnología de la Edificación.
- Secretaría General.

Tres. El Organismo autónomo Instituto Nacional para la Calidad de la

Edificación se adscribe al Departamento a través de esta Dirección General.

Artículo catorce.—Uno. Son funciones de la Subdirección General de Arquitectura el informe de planes y disposiciones generales que afecten a la arquitectura; el fomento y ordenación de la arquitectura en general; el planeamiento, proyecto y ejecución de obras de conservación y restauración en edificios y conjuntos de interés histórico-artístico o las que requieran el fomento y conservación de los estilos arquitectónicos tradicionales, y la formación, en colaboración con la Secretaría General Técnica, del personal especializado.

Dos. Dependerá de esta Subdirección General el Servicio de Monumentos y Conjuntos Arquitectónicos.

Tres. El Subdirector general de Arquitectura sustituirá al Director general de Arquitectura y Tecnología de la Edificación en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Artículo quince.—Uno. Son funciones de la Subdirección General de Proyectos y Obras el asesoramiento a las oficinas técnicas de Arquitectura de los Departamentos ministeriales; la supervisión de los proyectos y documentación técnica de obras de los edificios oficiales que le correspondan en relación con la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos; el proyecto y realización de obras en las localidades adoptadas, conforme a lo dispuesto en el Decreto de veintitrés de octubre de mil novecientos treinta y nueve; la reconstrucción de lugares siniestrados en la forma que se señale por el Gobierno y, en general, la redacción de proyectos y ejecución de las obras que se le encomienden.

Dos. Dependerá de la Subdirección General de Proyectos y Obras el Servicio de Proyectos.

Artículo dieciséis.—Son funciones de la Subdirección General de Tecnología de la Edificación el informe de planes y disposiciones generales que afecten a la edificación; la elaboración de normas y ordenanzas de calidad y reglamentos técnicos y económicos de la edificación; el mantenimiento de las relaciones de la Dirección General con los Organismos interesados y con la industria de la construcción en materias propias de la edificación, la ordenación técnica de la formación, especialización y ejercicio de las profesiones vinculadas a la arquitectura y a la edificación.

Artículo diecisiete.—Son funciones de la Secretaría General las relacionadas con los aspectos administrativos de la contratación de obras; las que se le encomienden en relación con las nece-

sidades de estudio, programación, coordinación y control de actuaciones de las unidades dependientes de la Dirección General; tramitar los expedientes derivados de la aplicación de las normas de policía en materias propias de la Dirección e informar los recursos interpuestos contra actuaciones de la misma; los asuntos generales y el régimen interior y aquellos otros que siendo de la competencia de la Dirección General no estén atribuidos expresamente a otra unidad del mismo nivel.

V. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO

Artículo dieciocho.—Uno. A la Dirección General de Urbanismo corresponden las funciones relacionadas con la definición y programación de la política del suelo y ordenación urbana; la supervisión, tutela y fomento de la actividad urbanística en todo el territorio nacional; la preparación de las normas técnicas y económicas para el desarrollo de los planes de urbanismo; la redacción de estudios, planes y proyectos que se le encomienden por autoridad competente o por acuerdos o convenios o por propia iniciativa, cuando su redacción no sea de la competencia específica de organismo alguno; la cooperación con las entidades urbanísticas centrales, provinciales, locales y especiales; las relaciones con los órganos de la Administración central y local y cuyas actuaciones incidan en el urbanismo o afecten al medio ambiente urbano.

Dos. De la Dirección General de Urbanismo dependerán, con el nivel orgánico de Subdirección General, las siguientes unidades:

- Planeamiento.
- Gestión.
- Cooperación.
- Secretaría General.

Artículo diecinueve.—Uno. Corresponde a la Subdirección General de Planeamiento las funciones relacionadas con la definición y programación de la ordenación urbanística; la elaboración y propuesta de directrices y normas generales y subsidiarias de planeamiento urbanístico y de urbanismo en general; el informe o propuesta de planes de ordenación y la elaboración de los estudios urbanísticos pertinentes.

Dos. Dependerá de esta Subdirección, con el rango de Servicio, una unidad denominada Servicio de Planes de Urbanismo.

Tres. El Subdirector general de Planeamiento sustituirá al Director general de Urbanismo en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.



Artículo veinte.—La Subdirección General de Gestión desempeñará las funciones necesarias para la ejecución y control de planes y sistemas de actuación; las relacionadas con los índices de valoración del suelo, así como con tasaciones conjuntas y beneficios fiscales, sin perjuicio de la competencia en estas materias del Ministerio de Hacienda; las relaciones con los Institutos Nacionales de la Vivienda y Urbanización; los Registros de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y de Solares. Dependerá de esta Subdirección General la Secretaría de la Comisión Interministerial de Valoración del Suelo.

Artículo veintiuno.—Uno. La Subdirección General de Cooperación atenderá a las cuestiones relacionadas con áreas metropolitanas, Comisiones Provinciales de Urbanismo, Corporaciones locales, Comisiones mixtas y Entidades urbanísticas privadas; y las relaciones con los órganos de la Administración cuyas actuaciones incidan en el urbanismo o afecten al medio ambiente.

Dos. Dependerá de esta Subdirección, con el rango de Servicio, una unidad denominada Servicio del Medio Ambiente Urbano.

Artículo veintidós.—Corresponde a la Secretaría General las funciones que se le encomienden en relación con las necesidades de estudio, programación, coordinación y control de actuaciones de las unidades dependientes de la Dirección General; tramitar los expedientes derivados de la aplicación de las normas de policía en materias propias de la Dirección e informar los recursos interpuestos contra actuaciones de la misma; los asuntos generales y el régimen interior, así como aquellos que siendo de la competencia de la Dirección General no estén atribuidos expresamente a otra unidad del mismo nivel.

VI. DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA

Artículo veintitrés.—Uno. A la Dirección General de la Vivienda corresponden las funciones relacionadas con propuestas y colaboración de proyectos de disposiciones generales en materia de vivienda; la propuesta y adopción de medidas para el fomento de la construcción, conservación y mejora de edificios destinados a viviendas y alojamientos de carácter residencial; la elaboración y propuesta del plan general y programas anuales de viviendas de protección oficial; las relaciones con Corporaciones o Instituciones interesadas en la materia y con Entidades promotoras de viviendas, cualquiera que sea el carácter, lucrativo o no, con que actúen.

Dos. El Director general de la Vivienda será Director general del Organismo autónomo Instituto Nacional de la Vivienda.

Tres. De la Dirección General de la Vivienda dependerán, con el nivel orgánico de Subdirección General, las siguientes unidades:

- Programación.
- Ordenación de la Vivienda.
- Secretaría General.

Artículo veinticuatro.—Uno. Corresponde a la Subdirección General de Programación las funciones relacionadas con la propuesta y elaboración del plan general y programas anuales de viviendas y el control de su realización; la propuesta de distribución provincial de cupos de construcción de viviendas de protección oficial y, en su caso, la adjudicación de los mismos; la programación de necesidades de suelo; los programas especiales para atender las derivadas de situaciones de urgencia o de catástrofe, y la recogida y elaboración de los datos pertinentes para el desarrollo de sus actividades.

Dos. El Subdirector general de Programación sustituirá al Director General de la Vivienda en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Artículo veinticinco.—Uno. A la Subdirección General de Ordenación de la Vivienda corresponderá la elaboración de las normas para el fomento de la construcción, conservación y mejora de edificios destinados a viviendas y alojamientos de carácter residencial, sean o no de protección oficial; las funciones actualmente encomendadas a la Fiscalía Superior de la Vivienda que no se atribuyen a las Delegaciones Provinciales; la elaboración de instrucciones referentes a las condiciones de habitabilidad que deben reunir los edificios destinados a viviendas y alojamientos de carácter residencial; la tramitación de expedientes sancionados que sean de la competencia de la Dirección General; las relaciones con Organismos integrados en la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación, a efectos de normas de calidad y programación de necesidades de materiales de construcción, así como las relaciones con los promotores de viviendas.

Dos. Dependerá de esta Subdirección General el Servicio de Habitabilidad.

Artículo veintiséis.—Corresponden a la Secretaría General las funciones que se le encomienden en relación con las necesidades de estudio, programación, coordinación y control de actuaciones de las unidades dependientes de la Di-

rección General; informar los recursos interpuestos contra actuaciones de la misma; los asuntos generales y el régimen interior, así como aquellos que siendo de competencia de la Dirección General no estén atribuidos expresamente a otra unidad del mismo nivel.

VII. CONSEJO SUPERIOR

Artículo veintisiete.—Uno. El Consejo Superior actuará como órgano asesor y consultivo en las materias propias de la competencia del Departamento.

Dos. El Ministro y el Subsecretario podrán solicitar informe del Consejo Superior cuando lo consideren conveniente, y preceptivamente en los siguientes casos:

- a) Proyectos de Leyes y de Reglamentos para ejecución de las mismas, así como sus modificaciones en materias propias de la competencia del Departamento.
- b) Asuntos de naturaleza técnica en que deba dictaminar el Consejo de Estado.
- c) Cuestiones en que así lo establezca una Ley.

El Secretario general técnico y los Directores generales del Ministerio podrán solicitar informe del Consejo cuando la importancia de un asunto haga aconsejable dicho dictamen.

Por propia iniciativa el Consejo podrá elevar al Ministro las propuestas que estime oportunas en razón a un mejor desarrollo de las actividades de la competencia del Departamento.

Tres. El Consejo estará constituido por dieciocho Consejeros, que serán designados libremente por el Ministro entre funcionarios del Departamento y sus Organismos autónomos con un mínimo de diez años de servicio y personalidades de reconocida competencia en la materia que hayan ostentado cargos de Delegado provincial, Subdirector general o superiores dentro del Ministerio.

Cuatro. El Consejo se regirá por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario general, designados por el Ministro entre sus componentes.

Cinco. El Consejo funcionará en Pleno y en las Secciones especializadas de carácter permanente que reglamentariamente se establezcan. Podrán asimismo constituirse Comisiones de trabajo para el estudio de asuntos concretos y determinados.

Seis. El Ministro de la Vivienda aprobará el Reglamento del Consejo.

que asumirá sus funciones una vez promulgado aquél.

VIII. DELEGACIONES PROVINCIALES

Artículo veintiocho.—Uno. En cada una de las provincias españolas existirá una Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, a la que corresponderá el ejercicio de las funciones y el desarrollo de las actividades del Departamento y sus Organismos autónomos en la provincia.

Dos. Las Delegaciones Provinciales estarán constituidas por el Delegado, el Secretario, el Jefe de los Servicios Técnicos y las unidades que se determinen por Orden ministerial, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Artículo veintinueve.—Uno. Al frente de cada Delegación existirá un Delegado, que será el representante del Ministro en la provincia, y, en tal concepto, la autoridad superior de todos los servicios de ámbito provincial del Departamento.

Dos. El Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda será, a su vez, Delegado provincial de los Institutos Nacionales de la Vivienda, de Urbanización y para la Calidad de la Edificación.

Tres. El nombramiento y cese del Delegado provincial se hará por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, de acuerdo con las previsiones que figuren en las plantillas orgánicas del Departamento.

Cuatro. En aquellas Delegaciones que por su importancia lo requieran y de acuerdo con las previsiones que figuren en la plantilla orgánica del Departamento, podrá nombrarse por Orden ministerial un Subdelegado con el carácter de segundo Jefe de la Delegación Provincial.

Artículo treinta.—El Delegado provincial depende jerárquicamente del Ministro de la Vivienda y por su delegación del Subsecretario, sin perjuicio de su dependencia técnica o funcional de los distintos Centros directivos y Organismos autónomos.

Artículo treinta y uno.—Los Delegados provinciales del Ministerio tendrán las siguientes funciones:

a) Ostentar la representación de todos los Servicios del Ministerio ante las autoridades, Organismos y Entidades provinciales.

b) Presidir la Comisión Provincial de Vivienda y, cuando no lo haga el Gobernador civil, la de Urbanismo y el Patronato de Mejora de la Vivienda Rural.

c) La dirección y la gestión directa en la provincia de todos los asuntos del

Ministerio y sus Organismos autónomos, adoptando los acuerdos atribuidos por disposiciones de cualquier rango a los servicios provinciales de los mismos o elevando las oportunas propuestas cuando la competencia para resolver esté atribuida a autoridades u Organismos superiores.

d) Realizar las funciones que en materia de vivienda y urbanismo les estén atribuidas y las que les correspondan en relación con las Comisiones Provinciales de Vivienda y de Urbanismo.

e) Informar los proyectos de obras que se realicen en la provincia por los Servicios Centrales y Organismos autónomos adscritos al Departamento.

f) Ostentar la Jefatura de los Servicios de Inspección en las diversas materias de competencia ministerial y, en su caso, instruir los oportunos expedientes acordando o proponiendo las medidas que procedan.

g) Disponer, cuando haya lugar, la instrucción de expediente sancionador a los funcionarios destinados en la Delegación, acordando o proponiendo las sanciones pertinentes.

h) Fomentar iniciativas, coordinar actividades y ejercer todas las acciones para aplicación en la provincia de los recursos previstos por las leyes vigentes y en especial por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

i) Las demás que legalmente se le asignen o correspondan.

Artículo treinta y dos.—Uno. En cada Delegación Provincial habrá un Secretario, que tendrá a su cargo el asesoramiento en materias administrativas al Delegado y que suplirá sus funciones en caso de vacante, enfermedad o ausencia y actuará como Secretario de las Comisiones Provinciales de Vivienda y de Urbanismo. Dependerán de él los servicios administrativos de la Delegación y ejercerá las funciones relativas a:

a) Personal y material.

b) Presupuestos y habilitación.

c) Información, iniciativas y reclamaciones a que se refiere la Ley de Procedimiento Administrativo.

d) Propuestas sobre racionalización de los servicios de la Delegación.

e) Tramitación en el orden administrativo de los asuntos y expedientes de competencia de la Delegación.

f) Todas aquellas funciones de carácter general que el Delegado le encomiende.

Dos. El nombramiento y cese del Secretario provincial se hará por Orden del Ministro de la Vivienda y recaerá

en funcionarios de carrera, de acuerdo con las previsiones que figuren en las plantillas orgánicas del Departamento.

Tres. Corresponde a los Servicios Técnicos de la Delegación el asesoramiento técnico del Delegado provincial; la redacción de planes y proyectos y la dirección, control y vigilancia de las obras que se encomienden a la Delegación por las Direcciones Generales o los Organismos autónomos del Departamento; los informes técnicos de los planes y proyectos redactados por terceros y cuya aprobación corresponda a las Comisiones Provinciales de Vivienda y de Urbanismo.

La Jefatura de los Servicios Técnicos provinciales ejercerá asimismo la coordinación de los Servicios Técnicos provinciales de los Organismos autónomos y aquellas otras funciones de carácter facultativo que se le encarguen por el Delegado provincial.

Artículo treinta y tres.—Delegaciones especiales. Por Orden ministerial y previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, podrán establecerse Delegaciones especiales del Departamento en aquellas localidades en que por sus peculiaridades geográficas o socioeconómicas se estime necesario.

Las Subdelegaciones de Ceuta y Melilla, creadas por Decreto quinientos treinta y tres/mil novecientos sesenta y dos, de quince de marzo, tendrán el carácter de Delegaciones especiales.

IX. DIVISIONES REGIONALES

Artículo treinta y cuatro.—Uno. Se faculta al Ministro de la Vivienda para crear Divisiones Regionales con el ámbito territorial que se determine, previa aprobación de la Presidencia del Gobierno.

Dos. Corresponden a las Divisiones Regionales las funciones de:

a) Estudio, programación y evaluación de resultados de las actuaciones de los órganos del Ministerio, dentro de su ámbito territorial, teniendo en cuenta los datos y propuestas que remitan las Delegaciones Provinciales.

b) Prestación a las Delegaciones Provinciales y a las Corporaciones Locales de aquellos servicios que, por sus características y las circunstancias concurrentes en cada caso, resulte aconsejable organizar regionalmente.

Tres. Por Orden ministerial se establecerá la estructura orgánica de las Divisiones Regionales, el procedimiento para la elaboración de los programas de actuación, los sistemas de evaluación de resultados y el régimen de prestación de servicios a las Delegaciones



Provinciales y a las Corporaciones Locales.

Artículo treinta y cinco.—Uno. Las Divisiones Regionales estarán dirigidas por un Jefe de libre designación del titular del Departamento entre funcionarios de carrera pertenecientes al Ministerio, de acuerdo con las previsiones establecidas en las plantillas orgánicas.

Dos. El Jefe de la División Regional dependerá jerárquicamente del Ministro, y por delegación de éste, del Subsecretario.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.—El Ministro de la Vivienda dictará las normas precisas para el desarrollo del presente Decreto, previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo ciento treinta punto dos de

la Ley de Procedimiento Administrativo.

Segunda.—Por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, se revisarán y refundirán las disposiciones por las que se regulan las Comisiones Provinciales de Vivienda y de Urbanismo, introduciendo las modificaciones necesarias para lograr la debida uniformidad en su funcionamiento y composición.

Tercera.—Las funciones desempeñadas por el titular del Departamento, en relación con las atribuidas a la Comisión Central de Urbanismo, seguirán ejerciéndose en la misma forma que en la actualidad.

Cuarta.—Las operaciones necesarias para la liquidación del Patrimonio de Regiones Devastadas y del régimen de adopción serán llevadas a cabo por la Dirección General de Arquitectura y Tecnología de la Edificación, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Quinta.—Se suprimen las Subdirecciones Generales de Programación y Coordinación y la Fiscalía Superior de la Vivienda del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyas funciones se transfieren a la Dirección General de la Vivienda.

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a trece de julio de mil novecientos setenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de la Vivienda,
VICENTE MORTES ALFONSO

4. Reseña de criterios jurisprudenciales

Edificaciones ruinosas

La más reciente Jurisprudencia nos ofrece, a través de sus criterios esenciales, una visión general y bastante precisa de la temática de la edificación ruinosa.

Así la S. 18-12-1971 (A. 5348) nuevamente proclama el carácter unitario del concepto de ruina, pero de sus propios considerandos se desprende que esa unidad hace referencia a la tipificación legal de la ruina, al objeto y, naturalmente, a los efectos que lleva aparejada la correspondiente declaración de ruina. En efecto, la ruina física, en cuanto situación de hecho, ha venido a ser recogida por el legislador, regulándola y tipificándola en las correspondientes normas, en forma tal que aquella situación física de ruina sólo será apreciable en cuanto por estar prevista en la normativa de la Ley merezca la calificación de legal. Con lo que el concepto de ruina física desaparece y su papel queda reducido a ser, en su

caso, motivo determinante de la aplicación de la normatividad jurídica, con la consiguiente aparición del concepto de ruina legal, el cual aparece desglosado en los varios supuestos del art. 170 L. S. En una palabra: el estado de ruina física constituye una situación de hecho elevada por el legislador a la categoría de situación jurídica cuando concurren las circunstancias que especifica, y con independencia (S. 6-12-1971, A. 4987) de las causas que la hayan producido. En igual sentido dice la S. 6-12-1971 (A. 4990) que para determinar el estado de un edificio a los efectos de inclusión del mismo en alguno de los supuestos contemplados en el párr. 2.º, art. 170 L. S., ha de partirse necesariamente de los informes que los técnicos en la materia han de proporcionar a los encargados de decidir la cuestión, lo mismo en el orden administrativo que en el jurisdiccional.

De lo expuesto resulta que basta cualquiera de los supuestos a que

alude el art. 170 de la L. S. (S. 18-12-1971, A. 5348) para que la ruina se declare. Además, para la existencia de estos supuestos o causas inmediatas de ruina son intrascendentes, como queda apuntado, los motivos o causas mediatas que los hubieren originado, lo que no constituye obstáculo para que las mismas puedan ser sopesadas y analizadas por la Jurisdicción ordinaria a través del instituto del proceso ordinario arropadas bajo la pretensión de daños y perjuicios.

Por otro lado, como anteriormente se indicó, la unidad del concepto de ruina hace también referencia al objeto, al inmueble que llega a encontrarse en tal situación legal, por lo que, declara la S. 18-12-1971 (A. 5348), si una parte del edificio no lo está, lo consecuente con tal situación es la declaración de ruina legal de todo él. No obstante, las exigencias prácticas han movido a la jurisprudencia a dar acogida a la figura de la ruina parcial, cuando el edificio en cuestión esté consti-

tuido por cuerpos independientes y arquitectónicamente separados y de susceptible consideración aislada, de donde se sigue la posibilidad de contraponer la ruina total a la parcial.

Todavía junto a estas dos clases de ruina legal, la Ley y la Jurisprudencia admiten dos modalidades:

a) La primera de ellas es la «inminente», que autoriza a los Ayuntamientos para prescindir del expediente contradictorio de declaración y adoptar las medidas pertinentes, incluso el lanzamiento inmediato de los ocupantes. Y ello porque (S. 22-1-1972, A. 233) la urgencia de la situación planteada y la premura de soluciones tendentes a evitar males irreparables es, en muchas ocasiones, incompatible con la dilación inherente a una tramitación meticulosa. En estos casos de ruina inminente el Alcalde, dada la urgencia de la situación, a veces incompatible con la demora que requiere la reunión de un órgano colectivo (como es la Comisión Permanente), está expresamente legitimado para dictar tal acuerdo por el art. 170, núm. 4, de la Ley del Suelo.

b) La segunda modalidad de ruina legal que antes se apuntaba es la «simple ruina», también llamada ruina normal, que necesariamente obliga a la observancia de todo el procedimiento para llegar a su declaración, es decir, del expediente contradictorio, cuya naturaleza jurídica y finalidad no es otra (S. 26-11-1971, A. 4916) que la de un proceso ordenado a la investigación del verdadero estado que mantenga un edificio, en relación con su exigible seguridad y estabilidad, para evitar cualquier peligro a personas o cosas, actual o futuro, pero cierto.

De todos modos, como queda dicho, cualquiera que sea la clase de ruina, debe tener encuadramiento en alguno de los supuestos del susodicho art. 170 L. S., puntualizando la S. 26-11-1971 (A. 4916) que no es necesaria la simultánea o conjunta concurrencia de todos esos supuestos.

Por lo que se refiere al primero de los supuestos, el del ap. a), nú-

mero 2, del art. 170 L. S., aunque los avances de la técnica y su progresiva difusión pueden hacer pensar que todos los daños son hoy prácticamente reparables por medios normales, lo que difuminaría esta causa legal de ruina y obligaría a concordarla con las demás, cosa que, por otra parte, efectúa con frecuencia la misma Jurisprudencia, sigue, no obstante, aferrada ésta generalmente a un concepto casi gramatical de medios normales, entendiendo por tales (S. 14-12-1971, A. 5346) los que se ajustan a una norma o regla corriente, o sea, de uso regular, ordinario o habitual, y así esta Sentencia incluye en el concepto el derribo para reconstruir partes tan esenciales en una casa como son la escalera y un muro medianero, sobre todo teniendo en cuenta que «la demolición no es, a fin de cuentas, más que una desaparición por otro de nueva factura». Con ello quedan claramente excluidas del concepto las obras de reconstrucción. Pero, además, la Sentencia 19-11-1971 (A. 4815) no considera medio normal la consolidación de cimientos mediante sistema de inyecciones y sustitución de materiales. La S. 17-1-1972 (A. 45) contrapone la reconstrucción a la reparación o normalidad en el restablecimiento de la casa. La S. 20-12-1971 (A. 699) declara que tratándose de obras de reconstrucción y consolidación se está en el supuesto de daños no reparables técnicamente por medios normales, y las SS. 31-12-1971 (A. 702) y 21-12-1971 (A. 5094) tampoco consideran medios normales de reparación las obras de reconstrucción, demolición y sustitución, contraponiendo las obras de consolidación a la reparación por medios normales. Todo lo cual confirma el criterio de interpretación estricta que domina esta causa legal de ruina de que se habló con anterioridad.

Con relación al segundo supuesto de ruina legal comprendido en el apartado b), núm. 2, del art. 170 L. S., destaca la S. 6-12-1971 (A. 5299), precisa que el valor actual del edificio debe apreciarse prescindiendo del solar y teniendo en cuenta el valor en venta y en renta.

En orden a los supuestos del apartado c) del núm. 4.º y el del número 5.º del art. 170 L. S., la S. 18-12-1971 (A. 5348) declara que para la viabilidad de los mismos no basta la existencia exclusiva de tales circunstancias urbanísticas o de salubridad, pues tiene que concurrir el supuesto de hecho que toda declaración de ruina contempla, es decir, el que el edificio en cuestión necesite reparaciones a consecuencia de su estado, debiendo darse de consuno ambas circunstancias, pues de lo contrario el concepto de ruina legal y su consiguiente declaración no tendría operatividad ni legal ni práctica. Esta misma Sentencia, en unión de la de 21-12-1971 (A. 5097), considera que la mentada causa del apartado c) comprende el edificio fuera de alineación que necesite obras de consolidación o, lo que es lo mismo, que adolezca de una situación de hecho de desmerecimiento, pues es el único supuesto para incardinar el edificio en este apartado.

Planeamiento

La Jurisprudencia nos ofrece una doctrina general de gran interés práctico sobre la formación y aprobación de Planes de ordenación urbana, concretando la naturaleza jurídica de la aprobación, sobre todo de la inicial, trámite al que, injustificadamente, se le suele dar una importancia práctica secundaria en el conjunto de actos que integran el proceso elaborativo del Plan y que desemboca en la aprobación definitiva, con la plenitud de efectos que prevén los arts. 43 y siguientes de la Ley del Suelo. Recuerda así la S. 18-11-1971 (A. 4813) que, de acuerdo con el art. 32 L. S. en relación con su art. 42, el procedimiento para la aprobación de Planes y Proyectos, en sus líneas generales, se contrae a una aprobación inicial de la Corporación, al trámite de información pública, con la especialidad de la citación personal de los propietarios afectados en caso de planes o proyectos de iniciativa particular, aprobación provisional de la propia Corporación y, por últi-



mo, la definitiva del órgano urbanístico competente. La aprobación inicial en el planeamiento de iniciativa pública tiene el específico valor de acto de iniciación del procedimiento de aprobación que ha de desenvolverse según los trámites del citado art. 32, y teniendo en cuenta que en la iniciativa pública, antes de manifestarse y, por consiguiente, cuando terminan los trámites de preparación (normalmente internos), es todavía el interés público el único en juego, por lo que puede admitirse sin dificultad que las Corporaciones pueden libremente otorgar o no esta previa aprobación, «tanto más cuanto que ello tendría lugar por motivos técnicos o de hecho, ya que los de carácter jurídico deben, por presunción y prescripción legal, ser observados por dichos órganos administrativos». Por el contrario, tratándose de la aprobación provisional, el artículo 32, núm. 2, L. S. no permite denegarla y únicamente faculta para exigir «las modificaciones que procedieren» en el Plan, pero imponiendo la obligación, con o sin ellas, de proseguir la tramitación para que se pronuncie el órgano urbanístico, dando así decisión final al procedimiento, que es la única que puede denegar la aprobación por razones de fondo, siempre con las limitaciones que se desprenden del núm. 3 del mencionado art. 32.

Tratándose de la iniciativa privada, la aprobación inicial (S. 18-11-1971, A. 4813) tiene el doble sentido de examen y valoración del Plan o proyecto en todos sus aspectos, confiriendo desde entonces carácter público a la actividad de planeamiento, puesto que viene a asumirlo como propio, integrándolo en el general desarrollo y ejecución del planeamiento y, en consecuencia, configura un derecho de los promotores en orden a la prosecución y terminación legal del procedimiento, pues aquí desde el primer momento se manifiestan intereses particulares que pueden pugnar con el público, lo que, según las normas generales, se traduce en un derecho a una resolución de fondo, sin que sea posible admitir la posibilidad de denegar por motivos sustan-

ciales, sobre todo jurídicos, la aprobación inicial.

Todo ello revela que, aun fraccionando el procedimiento del susodicho art. 32 en fases diferentes para los que son competentes órganos distintos, se configura como un procedimiento unitario cuya única resolución de fondo es la aprobación definitiva, y de aquí que las inicial y provisional, aun recibiendo el mismo nombre, no constituyen en realidad verdaderos actos de aprobación con todo el contenido de potestades que ello significa, sino decisiones preparatorias de la única resolución final. Por consiguiente, es forzoso concluir, dice la Sentencia que destacamos, «que tanto en la aprobación inicial (caso de iniciativa particular) como en la provisional, las Corporaciones no pueden reprobear el Plan o Proyecto, sino solamente introducir modificaciones directamente o por requerimiento a los interesados o demorar el acuerdo hasta que ello se realice o se subsanen faltas iniciales de requisitos o documentos, pero con la obligación general de proseguir la tramitación hasta que el órgano urbanístico se pronuncie sobre la aprobación definitiva».

En el segundo escalón del planeamiento cual es el Plan parcial la elección del sistema de ejecución del mismo, caso de que la Corporación municipal se decida a seleccionar uno, ha de efectuarse (S. 16-2-1972, A. 609) en el momento inicial del Plan parcial, por así exigirlo el art. 10, núm. 2, ap. a), de la L. S., pues en otro caso entra en juego la previsión legal contenida en el art. 113, núm. 3, del mismo Cuerpo legal, que consigna un orden preferencial predeterminado. Por tanto, la determinación del sistema cuando ya el Plan está tramitado y aprobado, contrariando el orden de este último precepto, es extemporánea, pues equivale a un cambio de sistema que implica una modificación esencial del Plan, y por ello ha de llevarse a efecto con todos los trámites y requisitos legales que para la elaboración del Plan mismo se requieren, muy singularmente cuando la elección recae sobre el procedimiento expro-

piatorio, dados los principios de subsidiariedad y respecto a la iniciativa privada constantes en nuestro Ordenamiento. Esta misma Sentencia considera que la previsión en el Plan de una pluralidad alternativa de sistemas de actuación equivale a su indeterminación.

La problemática de la acción que para exigir los Planes de urbanismo establece la L. S. conserva una constante actualidad forense. Así dice la S. 11-1-1972 (A. 705) que en materia jurídico-urbanística y para permitir un amplio ámbito de fiscalización del planeamiento urbano, por su trascendencia colectiva, la L. S. habilita el ejercicio de la acción contencioso-administrativa a cualquier ciudadano, sin cualificación de vecindad ni otra alguna, para exigir la observancia de la Ley reguladora expresada y de los Planes de ordenación urbana y normas complementarias de los mismos, estableciendo, en definitiva, una acción popular y pública por virtud de la cual (S. 4-11-1971, A. 4738) cualquiera está legitimado para deducir pretensiones procesales en defensa de la observancia de la L. S. y los Planes urbanísticos, calificando tal disposición de «verdaderamente necesaria», puesto que de no existir se daría el caso de infracciones urbanísticas patentes, pero de difícil o imposible fiscalización, como aquellas que produjeran un efecto favorable a los interesados en los expedientes por tolerancia, negligencia o actividad ilícita de la Administración.

Dicha acción popular o pública la matiza la S. 11-1-1972 (A. 705) del modo siguiente: a) Es una acción concurrente, no excluyente, con los demás modos de legitimación para recurrir que contempla la Ley jurisdiccional; b) El artículo 223 L. S. que la consigna debe entenderse vigente pese a su fecha, posterior a la Ley jurisdiccional, porque constituyendo una formulación singular de la legitimación procesal por simple interés a la legalidad, o sea, sin cualificación especial de interés o titularidad de derechos, no pudo ser derogado por el art. 28 de la última Ley (que adopta la fórmula genérica de la

legitimación directa), en razón del principio de que la norma general no abroga a la especial, aduciendo por su parte la S. 4-11-1971 (A. 4738) que el mentado art. 223 L. S. no es precepto referido a jurisdicción ni materia procesal, sino a la idoneidad específica de los administrados en relación con la materia urbanística, aspecto sustantivo no afectado por aquella disposición derogatoria; c) Esta acción pública sólo permite el ejercicio de pretensiones de anulación, pero no de reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, pues éstas sólo pueden ejercitarse por los titulares de derechos derivados de la norma que el acto administrativo o disposición general ha violado.

Por su parte, la S. 24-1-1972 (A. 92) concreta el plazo para el ejercicio de la acción del art. 223 L. S., dado que su intemporalidad supondría la muerte de la seguridad jurídica, y así en materia de nulidad absoluta dice que podrá exigirse el cumplimiento de la legalidad vigente simple, mientras que si se trata de nulidades relativas que para la revisión de los actos que adolecen de tal invalidez señala la Ley de Procedimiento Administrativo, el plazo será de cuatro años, contados desde la infracción.

Delimita también la Jurisprudencia todo el posible alcance del sistema de acción pública del repetido art. 223 L. S., indicando la S. 4-11-1971 (A. 4738) que este precepto abre la posibilidad general de reacción contra infracciones urbanísticas patentes materialmente al exterior, sin necesidad de distinguir que estén o no autorizadas ni menos exigir recurso administrativo previo contra la licencia, supuesto que se hubiera otorgado, toda vez que la solicitud a la Administración competente para que ésta actúe e impida aquellas irregularidades comprende implícitamente cualquier actividad ordenada a ello, incluso la anulación de una licencia errónea, cuyo otorgamiento formaría entonces parte de la infracción. Es decir, aunque el recurso contencioso-administrativo se monta sobre el requisito de la decisión previa administrativa, según lo dis-

puesto en la Ley jurisdiccional, el artículo 223 L. S. reconoce a los particulares la posibilidad de pedir previamente a la Administración iniciativa frente a violaciones de terceros a la Ley o el Plan, la aplicación de las facultades que tiene y la oportunidad genérica de impugnar su desestimación, pues aunque lo que se pide no afecte al interés del peticionario, se trata de una actuación que las normas de la L. S. imponen preceptivamente al órgano administrativo competente, por lo que es claro que la denegación llevará consigo una actividad ilícita contra la cual permite el recurso el tantas veces citado artículo 223 L. S., dado que de lo contrario este precepto resultaría en muchos casos esterilizado.

Licencias municipales de construcción

Vuelve a reiterar en esta materia la Jurisprudencia sus conocidos criterios sobre la naturaleza de estas licencias, con una claridad inconcusa que no se da en otras esferas. Las SS. de 13-11-1971 (A. 4860), 9-11-1971 (A. 5026) y 30-11-1971 (A. 5294) declaran que la licencia municipal para obras y construcciones en terrenos privados, no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales se ajusta a las disposiciones que lo encauzan y regulan en interés público, en los aspectos urbanístico-higiénico, ornamental y otros de clara relación con el bien general; disposiciones a las que los Ayuntamientos han de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias que a tales disposiciones se opongan y de tener que conceder las que a las mismas se acomoden. Dos argumentos primordiales esgrimen en apoyo de este criterio: a) El art. 348 del Código Civil, según el cual la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes; b) El hecho de que la construcción sobre suelo propio es no

sólo una facultad dominical, sino también hoy una modalidad de la función social de la propiedad en cuanto puede contribuir a resolver o aminorar el problema de la escasez de viviendas, por lo que sólo podrá negarse al propietario el ejercicio de tal facultad, si las cortapisas legales que reconocen y protegen el interés público aconsejan que prevalezca sobre el privado del dueño del inmueble.

La licencia municipal supone, pues (S. 13-11-1971, A. 4860), un derecho preexistente en el patrimonio del autorizado que clama por la posibilidad de su ejercicio y por la eliminación de las cortapisas previamente establecidas por el ordenamiento jurídico, que es, en definitiva, en lo que se traduce esta licencia, en una remoción de los límites fijados por el Derecho en salvaguardia de intereses públicos de preeminente relevancia. Dentro de este sentido restringido de eliminación de cortapisas, de remoción de límites, hay que entender la expresión de la S. 19-10-1971 (A. 4733) cuando habla de que el acuerdo concesional de la licencia otorga un derecho subjetivo al interesado del que sólo se le puede privar a virtud de la consiguiente resolución judicial, en los casos en que así proceda o en los supuestos del art. 16 del Reglamento de Servicios, pero siempre bajo la correspondiente indemnización.

De lo expuesto se deduce que la licencia es una forma de intervención administrativa de las Corporaciones locales, y sin duda la primordial en materia urbanística, en la actividad y propiedad de sus administrados, y esta potestad municipal debe desarrollarse en todo momento bajo el esencial principio de igualdad reconocido en nuestros Textos fundamentales, del mismo trato para todos los administrados. De todos modos, para que este principio opere y tenga virtualidad (S. 30-11-1971, A. 5294) ha de partirse de actos jurídicos adecuados al ordenamiento jurídico vigente, siendo actos perfectamente legales y adecuados a Derecho, pues el incumplimiento por el Ayuntamiento del Plan de urbanismo y demás re-



Información General

“Investigación en Equipo” y los “Seminarios de Investigación”

por Rafael Barril Dosset*

I. EL PROGRAMA «INVESTIGACION EN EQUIPO»

(Introducción de «Seminarios y Simposios 1971»)

1. *Una labor de muchos*

La idea surgió en la primavera de 1967 de un grupo de funcionarios locales de la provincia de Gerona. Se elevó a la Diputación y fue aceptada por su presidente, Juan de Llovet Llavari. Así aparece la Sección de Estudios de Administración Local y sus Seminarios.

Su trasplante al I. E. A. L. fue propiciado tanto por el entonces director del Instituto, profesor Carro Martínez, como por sus colaboradores y directivos del Instituto profesores Martín Mateo y Carrasco Belinchón, y así, en julio de 1969, se celebra el I Seminario de Investigación.

El profesor De la Vallina, actualmente director del Instituto, no sólo impulsa, potencia y ordena la publicación de las conclusiones de los Seminarios de Investigación, y en particular la documentación de los que han tenido especial relieve, sino que promueve a través de los Simposios de Experiencias y Proyectos y Seminarios Permanentes

nuevas formas de investigación del funcionariado local.

Pero fue Gregorio Burgueño, jefe de Publicaciones, quien bautizó esta actividad con el nombre de «Investigación en equipo» al iniciarse la publicación del primer libro en diciembre de 1971.

Vemos, pues, que el Programa ha surgido por una labor de un equipo, en la que han sido protagonistas, hasta mayo de 1972, 988 participantes y 62 ponentes y 32 moderadores; por tanto, más del millar.

Han colaborado en la organización de los Seminarios y Simposios, celebrados en distintas provincias españolas, los presidentes de las Diputaciones de Málaga, José Marqués Iníguez; de Alicante, Manuel Monzón Meseguir; de Bilbao, Pedro de Arístegui y Bengoa; de Sevilla, Carlos Serra y Pablo Romero, y de Zaragoza, Pedro Baringo Rosinach; los alcaldes de Barcelona, José María de Porcioles y Colomer, y el de Hospitalet, Matías de España Muntadas, así como el gerente de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, Vicente Martorell Oztez.

Han participado en su clausura, cuando se han celebrado en provincias, el gobernador de Málaga, Víctor Arroyo Arroyo; el de Sevilla, Ramón Muñoz González Bernaldo de Quirós; el de Alicante, Mariano Nicolás García; el de Zaragoza, Rafael Orbe Cano, y el de Bilbao, Fulgencio Coll de San Simón.

* Jefe de la Sección de Investigación y Asistencia del Instituto de Estudios de Administración Local. Doctor-Arquitecto y Urbanista.

El propio director general de Administración Local, Fernando de Ybarra y López-Dóriga, clausuró uno de los Seminarios de Investigación. El jefe central del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, Juan Antonio Lara Pol, envía siempre un representante.

Pero el Programa ha sido también posible gracias al esfuerzo de todo el personal del Instituto, entre los cuales se debe destacar a María Angeles Hurtado por su especial colaboración y en representación de todos.

2. *Aptitud de los funcionarios locales para la investigación.*

Se suele considerar la investigación como una tarea sólo apta para minorías selectas y especialmente competentes. ¿Reúnen esta condición privilegiada los funcionarios locales?

En otras ocasiones hemos indicado las razones que justifican la eficacia de los funcionarios locales (1), y ahora, por el contrario, señalaremos las dificultades que existen en la burocracia de la Administración local para el cumplimiento del conocido principio de Peter según el cual *en una jerarquía todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia* (2).

El propio Peter advierte la posibilidad de limitaciones o dificultades cuando existe una barrera entre las que denomina clase dominante y subordinada (3) y que para nosotros está representada por la actividad política y la administrativa.

Observemos que en las Corporaciones locales los miembros de Ayuntamientos y Diputaciones no comienzan en la base de la jerarquía, sino que alcanzan directamente sus puestos, sin más posibilidad de ascenso que la de ser designado teniente de alcalde, alcalde o presidente de Diputación.

Pero observemos la situación del funcionario local que tiene limitado su ascenso hasta nivel político. Esta limitación se extrema en los Cuerpos Nacionales, que conservan siempre su misma categoría en el organigrama salvo que opten —excepción al principio de Peter— por descender al puesto de vicesecretario, oficial mayor o vicesecretario.

Los funcionarios de Cuerpos Nacionales nunca escalan puestos en el organigrama, ni trepan hacia arriba, sólo avanzan horizontalmente a medida que se perfeccionan.

(1) «¿Son eficaces los funcionarios locales?», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, 1970. «Estructuras organizadas en las Corporaciones locales», *Municipalia*, núms. 206-207-208-209, 1971.

(2) PETER y HULL: *El principio de Peter*, Plaza y Janés, S. A., Esplugas de Llobregat, 1972, pág. 28.

(3) Ob. cit., pág. 70.

Jamás ven a las jerarquías políticas como un obstáculo para su progreso y su lealtad sin servilismo; podría parecer utópico si no fuese real.

Su avance horizontal se efectúa por la simple experiencia (antigüedad) y méritos (esfuerzo y estudio), y no necesariamente por habilidades.

La economía de tiempo en sus propias relaciones públicas les permite el estudio y su propio perfeccionamiento al que se sienten impulsados vocacionalmente, por la dedicación a su trabajo y por una legítima aspiración de avance profesional.

Pero además —como señalábamos en el Estudio preliminar de «Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones»— practica necesariamente la investigación, pues «debe resolver con tan sólo su propio conocimiento y limitados medios bibliográficos problemas que en las grandes Corporaciones producen luminosos y documentados informes».

En estas circunstancias es natural que el funcionario local —especialmente el de Cuerpos Nacionales— guste del estudio y la investigación, y si no lo practica más, es debido frecuentemente a su exceso de entrega al trabajo, con olvido de su propio interés en el estudio y en el baremo.

Es de suponer que quien no esté ya convencido de antemano de las razones de competencia y eficacia del funcionariado local, que, como indicamos, ya expusimos en otra ocasión, tampoco admita fácilmente la validez de los argumentos que establecen la excepción al principio de Peter.

A estos incrédulos, que, como Santo Tomás, necesitan meter la mano en la llaga, les invitamos especialmente a que lean las Conclusiones de los Seminarios de Investigación y Simposios, incluidas en este libro, y juzguen por sus resultados.

Aunque más de alguno se convencerá, sin embargo, somos lo suficientemente realistas como para pensar que este descubrimiento quedará de momento silenciado. Quizá dentro de dos años aparezca un investigador profesional sin prejuicios ni alergias al principio de Peter que descubra el caudal de competencia y vocación de los funcionarios locales metidos osadamente y con éxito a investigadores aficionados.

3. *Situación actual del Programa.*

Actualmente el Programa se proyecta a través de tres modalidades:

- Seminarios de Investigación.
- Simposios de Experiencias y Proyectos.
- Seminarios Permanentes de Investigación Aplicada.

Los *Seminarios de Investigación* han llegado al número de 28. Pero sólo se han celebrado dos *Simposios de Experiencias y Proyectos* y se han



creado, en este mismo año, *tres Seminarios Permanentes*.

Además, también puede citarse como variante del Programa «Investigación en equipo» la preparación del Fondo de Documentos de Corporaciones locales, con la colaboración de funcionarios de toda España y la redacción de casos prácticos en colaboración entre varios funcionarios bajo la coordinación de uno de ellos.

Actualmente se han publicado en la serie *Investigación en equipo: Seminarios y Simposios* los siguientes libros:

- La reparcelación.
- La práctica del Sistema de Compensación.
- Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones.
- La Comarca en la reestructuración del Territorio.
- Acomodación de la Ley General Tributaria a las Corporaciones locales.

Y se encuentran en imprenta las publicaciones de los dos primeros Simposios de Experiencias y Proyectos.

Otros Seminarios se están preparando y aparecerán en 1973.

En cuanto al *Fondo de Documentos de Corporaciones locales*, que tanta aceptación tiene entre los funcionarios locales, pues a pesar de sus limitaciones iniciales ha dado lugar a 124 solicitudes de 436 documentos desde que apareció el I Catálogo, en septiembre pasado, se ha ido perfeccionando y está en la imprenta el II Catálogo, con cerca de mil documentos.

Y respecto a los *Casos prácticos* redactados en colaboración, se ha publicado uno de Contribuciones especiales y está en imprenta otro de Derechos y Tasas.

4. *Perspectivas de futuro.*

El Programa, aunque inicialmente consolidado, se encuentra en fase evolutiva.

Seminarios de Investigación.

Hace tres meses, al preparar el Estudio preliminar de «Seminarios de Investigación 1970: Conclusiones», hicimos un estudio de esta clase de Seminarios, y, sin embargo, hoy día existen ya nuevas sugerencias. ¿Será conveniente separar de esta denominación los que se realizan con métodos de coloquio y tempestad de ideas (Inventario de problemas y sus causas), para que cada procedimiento de investigación tenga su propio nombre?

Simposios de Experiencias y Proyectos.

Están orientados al estudio de cada uno de los servicios locales y son precedidos de una Encuesta que permita el conocimiento de la situación actual. Después de los dos primeros Simposios, se reafirma su orientación hacia un intercambio de experiencias y proyectos concretos, más que a la exposición de ideas generales, pero sin perjuicio de que dentro de la casuística se establezcan principios básicos de inmediata aplicación.

Sin embargo, hay que reconocer que los dos primeros Simposios han atendido más bien al desarrollo de unos principios generales que a la exposición de soluciones concretas. Es necesario, por tanto, mantener la dirección inicialmente deseada y no conseguida todavía.

Quizá los temas de los dos primeros Simposios se prestaban a las generalidades por su gran amplitud.

- Planificación, Programación, Presupuesto y Control.
- Transporte colectivo de viajeros en zona urbana y metropolitana.

Pero el próximo Simposio, convocado para septiembre de este año en San Sebastián y con el tema más concreto del «Alumbrado público», esperamos sea de una orientación más práctica que teórica.

Para 1973 existen en preparación dos Simposios. Uno de ellos, con el título «Defensa de la atmósfera urbana», tiene ya iniciada la encuesta base, y el otro será alternativamente «Limpieza, recogida y tratamiento de basuras» o «Recogida y depuración de aguas residuales».

Por estas razones, resulta prematuro un estudio detallado de esta modalidad que quizá podamos hacer el próximo año.

Seminarios Permanentes de Investigación Aplicada.

En esta modalidad incipiente es aún más difícil cualquier exposición.

Inicialmente se han creado tres Seminarios Permanentes orientados hacia la preparación de documentos-tipo con unas bases provisionales de funcionamiento en los siguientes ámbitos:

- Administración general.
- Administración financiera.
- Informática.

Está prevista la creación de un nuevo Seminario Permanente sobre «Planificación» por desglose de administración financiera, que actualmente comprende esta faceta, y otro sobre «Normalización».

También se ha solicitado entre las Conclusiones del II Simposio de Experiencias y Proyectos, la creación de un Seminario Permanente de Trans-

portes Urbanos con Reuniones de Estudio y plenarios.

Pero todos estos proyectos están subordinados al conocimiento previo de las experiencias y resultados de los que ya han sido creados y que en estos momentos han iniciado las tareas preparatorias.

5. Directrices comunes.

Estamos, pues, en un momento de evolución. Pero hay unas directrices que se desean mantener en todas las actividades. Una de ellas es la del *carácter profesional de la investigación*, y la otra, la renuncia de la unanimidad en las conclusiones.

En nuestro «Estudio preliminar» de los Seminarios de Investigación al que nos hemos referido anteriormente indicábamos podría resultar inoportuno un mayor relieve, que podría derivar hacia su politización o desprofesionalización, con pérdida de una de sus características primordiales. Tres meses después de escritas estas líneas añadimos que a mayor relieve más riesgo de politización.

Otra directriz que conviene mantener y que también fue señalada en el citado «Estudio preliminar» como una característica de los Seminarios de Investigación es la *renuncia a la unanimidad*, más aún, el principio de que uno solo de los asistentes puede —si lo desea— hacer constar en forma anónima su opinión contraria. Esta directriz no sólo es válida para los Seminarios de Investigación, sino también parece aconsejable en los Simposios de Experiencias y Proyectos y los Seminarios Permanentes.

Las dos directrices coinciden en la *libertad de expresión*, necesaria en toda actividad de investigación profesional.

II. LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACION

(Introducción de «Seminarios y Simposios 1970: Conclusiones»)

0. Preámbulo.

1. Importancia de la investigación en equipo.

Prescindiendo de las razones que los justifican, y que expondremos más adelante, resaltaremos que en poco más de dos años, hasta el 31 de diciembre de 1971, se han celebrado 24 Seminarios de Investigación, en los que han participado 52 ponentes y 676 asistentes, bajo la moderación de 26 presidentes (ya que de dos de los 24 Seminarios se han celebrado dos reuniones). Asimismo han colaborado 106 comunicantes.

A fines del pasado año 1971 se inició una modalidad de Reuniones de Investigación polarizada hacia la gestión de los Servicios con el nombre de Simposios de Experiencias y Proyectos.

Para 1972 se prevé la celebración de ocho Seminarios y dos Simposios y se habrán publicado unos seis libros de la serie «Investigación en equipo»: Seminarios y Simposios, que recogerán estas actividades.

2. Plan a seguir.

Esta breve exposición de lo que son los Seminarios la efectuaremos en tres etapas.

En primer lugar describiremos los antecedentes, evolución, situación actual y perspectiva; seguidamente examinaremos los fundamentos que justifican esta modalidad de investigación en equipo que están efectuando los funcionarios locales, y finalmente, nos referiremos a su juicio crítico.

1. Antecedentes, evolución, situación actual y perspectivas.

1.1. Antecedentes.

Los Seminarios de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local proceden directamente de la experiencia realizada desde 1967 por la Diputación Provincial de Gerona, a través de su Sección de Estudios de Administración Local. Pero adaptados a las nuevas circunstancias de su ámbito nacional, principalmente en los siguientes aspectos:

a) Ponentes.

En los Seminarios de Gerona tan sólo existía un ponente por Seminario, y se encomendaba a un asistente la misión específica de establecer alguna oposición o duda ante las manifestaciones del ponente. Era una especie de «Abogado del Diablo», al que se denominaba «Informante», y su misión era la de animar la discusión.

A nivel nacional no hace falta la presencia del animador, pues la discusión se inicia con más facilidad.

Sin embargo, se establece una Ponencia colectiva de dos o incluso tres ponentes —a ser posible, con orientaciones diferentes—, con el fin de facilitar una mayor amplitud de puntos de vista y una menor resistencia ante las observaciones de los asistentes.

b) Asistentes.

En los Seminarios de Gerona sólo participan de 8 a 12 asistentes, en parte por la dificultad de conseguir una mayor concurrencia preparada para discutir las cuestiones planteadas por el ponente.

Algunos funcionarios desean participar como observadores, pero no parece conveniente una movilización importante de funcionarios de una misma provincia sin ciertas garantías de aprovechamiento.

Sin embargo, en los Seminarios a nivel nacional, el número de asistentes normalmente es de 20 a 25, todos ellos con preparación adecuada y con abundantes intervenciones. Estas circunstancias dificultan la dirección de las deliberaciones, por lo que se adoptan formalismos complementarios, tanto en la preparación de los documentos del Seminario como en las «reglas del juego» de los debates.

c) Guión-problemática.

Los Seminarios de Gerona se iniciaban tan sólo con la base de un guión detallado, que resultaba suficiente por la reducida asistencia.

Sin embargo, al duplicarse o triplicarse el número de los asistentes, y para facilitar el orden de las discusiones, se vio la conveniencia de que el guión estuviese completado con unas preguntas muy concretas, a las que había que dar contestación sin desviarse hacia cuestiones afines. El acierto de este procedimiento ha sido tal, que incluso ha sido adoptado en los Seminarios de la Sección de Estudios de Gerona y también en los de la Sección de Tarragona, que surgió con las mismas directrices en 1969.

d) Conclusiones.

En Gerona, la mayor relación de la Sección de Estudios de Administración Local con los ponentes y otras circunstancias personales, permitía que éstos presentasen en breve plazo un informe sistemático de las cuestiones tratadas en el Seminario. Este resumen se publica en unos folletos o libros por la Diputación Provincial, que tienen excelente acogida y cuyo defecto principal ha sido y sigue siendo su reducida divulgación.

En los Seminarios a nivel nacional resulta más difícil obtener los resúmenes, porque los contactos con los ponentes no son tan continuados. Por eso, sin perjuicio de reconocer las ventajas prácticas que para su estudio ofrece un informe o resumen del Seminario, debíamos asegurarnos de la existencia de unas conclusiones, aunque no fuesen tan detalladas y motivadas como los resúmenes o informes de los Seminarios de Gerona. Estas conclusiones se discuten y aprueban por los asistentes en la última reunión del Seminario.

e) Duración.

Finalmente, en Gerona el Seminario se celebra en un solo día, lo que permite la asistencia al Seminario sin necesidad de pernoctar en la capital. De todas formas, las seis horas de discusión (cuatro por la mañana y dos por la tarde) son de gran intensidad, y los asistentes salen satisfechos, pues no han perdido el tiempo.

A nivel nacional, es normalmente necesario pernoctar en el lugar donde se celebra el Seminario, y se considera que el temario debe discutirse en dos días. A éstos se añade la mañana del tercer día, con el fin de que se discutan y aprueben las conclusiones a las que nos hemos referido anteriormente.

1.2. Evolución y situación actual.

a) Método de las preguntas con respuesta.

Los razonamientos de adaptación citados han ido efectuándose paulatinamente y con ayuda de la experiencia de los tres primeros Seminarios de Investigación celebrados en 1969. Pero también surgieron nuevas orientaciones.

En el IV Seminario de Investigación, «Actualización de las Contribuciones Especiales» —celebrado tras un Seminario preparatorio de la Sección de Estudios de Tarragona—, y en la segunda reunión del II Seminario de Investigación se diferenció entre el guión-problemática (que contenía preguntas clasificadas sistemáticamente) y la propuesta. En el momento de las conclusiones, las preguntas se refundían y concretaban en epígrafes. Así, apareció el método denominado descriptivamente por nosotros «preguntas con respuestas».

Por otra parte, la aparición de las Comunicaciones fue una novedad respecto a los Seminarios de Gerona, y así la documentación del Seminario se articula en las siguientes etapas y documentos:

Documento 1: Guión-problemática de la Ponencia.

Documento 2: Propuesta de la Ponencia.

Documento 3: Comunicaciones de asistentes o no asistentes.

Documento 4: Conclusiones del Seminario.

Documento 5: Informe de la Ponencia.

Los cuatro primeros documentos se distribuyen en ciclostil. El informe no siempre se redacta y sólo eventualmente se publica.

La distribución de los documentos del 1 al 4 se efectúa con generosidad a los Colegios provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios, para que puedan, a su vez, repartirlos entre los colegiados que estén interesados, por lo que pueden solicitarse más ejemplares. También se distribuyen habitualmente a los asesores-inspectores del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, tanto jefes provinciales como del Servicio Central, así como a los ponentes y presidentes que participan en los Seminarios.

Aunque se preferiría canalizar las peticiones de documentos de Seminarios a través de los Colegios provinciales, también se remite directamente la documentación de un Seminario determinado previa petición expresa de algún funcionario local o de cualquier persona interesada.

En cuanto al informe de la Ponencia o documento 5, ya hemos indicado que no siempre se

redacta, y sólo se divulga cuando se acuerda publicar el Seminario, lo que hasta ahora sólo se ha efectuado con los Seminarios II («La práctica de la reparcelación»), VIII («La práctica del sistema de compensación»), XI («La comarca en la reestructuración del territorio») y XVII («Acomodación de la Ley general tributaria a las Corporaciones locales»).

b) Otros métodos.

Pero los Seminarios de Investigación, con el fin de atender peticiones y circunstancias diversas, han ensayado otros dos procedimientos, además del anterior, que es el habitual. Estos procedimientos son el de Inventario de problemas y causas, como una variante de «tempestad de ideas», y el del Coloquio, primero con un simple guión y últimamente también con algunas preguntas meramente indicativas, pero sin respuesta.

La técnica del Inventario de problemas y sus causas se ha utilizado en los Seminarios V y XII («Inventario de problemas locales y sus causas» e «Inventario de problemas urbanísticos y sus causas») y se efectúa especialmente con la ayuda de la pizarra. Las conclusiones que figuran en este libro del V Seminario corresponden a las sugerencias aportadas como problemas y causas por alguno de los asistentes o los ponentes, prescindiendo de que esos problemas o causas fueran aceptados o discutidos por el resto de los asistentes, pues en principio no se admite la discusión nada más que para clarificar las ideas.

El método es muy fecundo, pero requiere una gran disciplina y tensión mental en todos los participantes. La misión de los dos ponentes consiste en que uno de ellos sintetiza en la pizarra los problemas y sus causas que indican los asistentes, y el otro toma nota de lo que se escribe en la pizarra y de lo que oye. Posteriormente la completan con aportaciones de las comunicaciones y de los propios ponentes.

La técnica del Coloquio con un guión previo se ha utilizado en el Seminario XIII (Coloquios sobre «Estructura orgánica de las Corporaciones locales»), con un resultado discutido, quizá por la delicadeza del tema. Tras el Coloquio, el secretario del Seminario preparó un informe provisional que provocó numerosos «criterios personales» remitidos por los asistentes, y tras el examen de éstos, se redactó el informe definitivo. El próximo Coloquio, que corresponde al XXVI Seminario, «Normalización de Códigos de Informática en Administración Local», complementa el guión con preguntas, y se han designado secretarios de Mesa con la finalidad de redactar las conclusiones que también serán discutidas en el mismo Coloquio, eliminándose el trámite del informe provisional y los criterios personales.

c) Característica común de los Seminarios.

Característica común de los Seminarios de Investigación en todos sus métodos, es la renuncia

a la unanimidad y, por el contrario, el principio de que uno sólo de los asistentes puede —si lo desea— hacer constar en forma anónima su opinión contraria. Por tanto, a veces aparecen opiniones de diversos sectores, aunque se observa una predisposición psicológica a la unanimidad por presión sociológica del grupo.

La libertad con que actúa el Seminario se manifiesta en la posible contradicción entre las conclusiones de los distintos Seminarios, en parte debida a su diferente composición y puntos de vista.

Por ejemplo, respecto a los aprovechamientos atípicos de los montes catalogados de utilidad pública, el criterio del I Seminario, en el que participaron representantes de Ayuntamientos, propietarios y de promotores privados, fue diametralmente opuesto al criterio del XXV Seminario («Espacios libres»), en el que, junto a los Ayuntamientos de capitalidades importantes, aparecían urbanistas del Ministerio de la Vivienda.

1.3. Perspectivas.

Es difícil y peligrosa cualquier predicción. Ya hemos indicado que para 1972 se proyectan ocho Seminarios. Esto supone una reducción de su número debido a la aparición de los Simposios de Experiencias y Proyectos, pero debido también al deseo de incrementar su calidad y permitir que se publiquen íntegramente todos los documentos de un mayor número de Seminarios.

Sólo añadiremos que nuestra impresión es favorable no sólo por el interés que suscitan en los funcionarios, sino también por la utilidad que pueden representar en los estudios de articulación y posterior reglamentación de la próxima Ley de Bases de Régimen Local.

En cuanto a la evolución organizativa de los Seminarios, es posible aparezca una mayor diferenciación en el número de los asistentes, que se reducirá cuando el tema sea muy técnico, y se elevará cuando prevalezcan los criterios discrecionales o de oportunidad. En general, debemos mantenernos abiertos a cualquier novedad, aunque sólo sea a modo de ensayo, a pesar de que el método de «preguntas con respuesta» de la Ponencia resulta muy satisfactorio.

Una aspiración que permanece como una perspectiva, aunque su probabilidad sea reducida, es la de que a nivel provincial aparezcan otros núcleos organizados de investigación, como los de Gerona y Tarragona, que, sin perjuicio de su plena autonomía, se coordinen eventualmente con el Instituto y colaboren mediante la celebración de Seminarios provinciales, que impulsen la celebración de Seminarios de Investigación del Instituto.

La inquietud investigadora conviene se descentralice y llegue a la base para que sea suficientemente vigorosa, sin perjuicio de que se coordinen los esfuerzos, cuando se trate de conseguir resultados a nivel nacional.



2. Fundamentos de la investigación en equipo por funcionarios.

Según Ramón y Cajal⁴, el ejercicio profesional y la tarea investigadora no sólo son compatibles, sino que, lejos de excluirse, se complementan e iluminan mutuamente. En efecto, el ejercicio profesional proporciona la materia inquisitiva y la investigación le devuelve tanto normas teóricas como soluciones prácticas; teoría y práctica son, pues, los términos de un mismo razonamiento, lo que nos permite añadir que coinciden con la tesis y antítesis de la dialéctica hegeliana, que culmina en la síntesis, que es el final deseado en todo proceso de investigación.

Por ello, Ramón y Cajal resalta los inconvenientes de localizar en cabezas diferentes los términos de un mismo razonamiento y las ventajas de asociar en un mismo intelecto la teoría y la práctica para que se iluminen y fecunden mutuamente.

Si esta argumentación es válida para la investigación científica de laboratorios —que ha adquirido especial relieve y autonomía—, nos parece más adecuada para las investigaciones de las ciencias jurídicas, económicas y sociales. Y si algún sector de la actividad profesional jurídica, económica o social necesita más esta simbiosis de teoría y práctica, es el de la vida local.

Observemos la realidad de miles de Corporaciones locales repartidas en todo el territorio nacional y unos funcionarios que deben asesorar sobre asuntos cuya complejidad sólo llega a comprender quien ha vibrado como funcionario o miembro de un Ayuntamiento, Diputación o Cabildo.

Prescindiendo de las grandes Corporaciones con numerosos especialistas en las distintas técnicas, cuya creciente competencia es una respuesta positiva a las mayores dificultades de las entidades locales, es verdaderamente pavoroso el problema del funcionario de Cuerpo Nacional que debe resolver, con tan sólo su propio conocimiento y limitados medios bibliográficos, problemas que en las grandes Corporaciones producen luminosos y documentados informes.

Si el funcionario vacila, duda y no se atreve a elevar una propuesta con suficiente convencimiento moral, fracasa; pero si se arriesga y se equivoca, fracasa igualmente. Son muchos los funcionarios que triunfan, pero de ellos no hablan tanto los alcaldes y presidentes.

La estructura mental de los Ayuntamientos y Diputaciones es parecida a la de los Consejos de Administración que conceden al gerente y directores el derecho a equivocarse, pero sólo de cuando en cuando. Lo que nunca permiten es que sean incapaces de adoptar una decisión o formular una propuesta.

En ocasiones, una buena gestión, debida más a las cualidades directivas que a conocimientos profesionales, salva con éxito una situación difícil, pero ni todos los funcionarios tienen estas cualidades innatas, ni aunque las tengan pueden abusar de ellas con menosprecio de los conocimientos profesionales adecuados al caso, por el riesgo que ello supone.

Al enfrentarse con un problema, todo funcionario debe conocer la teoría a través del estudio y esfuerzo (Escuela Nacional de Administración Local, lecturas, etc.). Y también a través del estudio y esfuerzo que debe desentrañar la realidad de los hechos. Y sólo cuando conoce teoría y realidad, tesis y antítesis, estará en condiciones de proponer la síntesis si ha adquirido previamente el hábito del pensamiento creador.

Por tanto, dos son las recetas que debe aplicar todo funcionario. Por una parte, estudio y esfuerzo, pues el conocimiento de la teoría y la realidad no se adquiere por absorción aplicando las manos sobre los libros y los expedientes. En segundo lugar, se debe adquirir el hábito del pensamiento creador, y para ello interesan medios y oportunidades.

Los Seminarios de Investigación participan de este doble requisito básico para el éxito profesional. Por eso nos parece aconsejable para todos los funcionarios sin excepción, siempre y cuando tengan fuerza de voluntad suficiente para esforzarse tanto con el estudio como con la creación de ideas que es dolorosa y gozosa como todo parto.

En ocasiones se conoce a funcionarios que son excelentes no sólo como personas, sino también por sus conocimientos profesionales, que vacilan tanto en sus opiniones que se desacreditan como directivos. Alcaldes y concejales se ponen nerviosos y adoptan soluciones sin la previa propuesta del funcionario como base de discusión, que normalmente son más desacertadas que las que hubiese podido proponer de haberse atrevido. A estos funcionarios, además de cierto valor o aceptación de riesgo —que es necesario en todo directivo—, les falta un hábito de investigación para producir ideas originales sin la ayuda del maestro.

Por eso en los Seminarios de Investigación se realza la ausencia del maestro que enseña, y se mantiene el principio de que el único dogma es la inexistencia de dogma. Todos los asistentes pueden manifestar su opinión con la seguridad de que nadie está autorizado para decirle que está equivocado. En este ambiente es fácil que hasta los tímidos se animen a pensar en voz alta expresando ideas. Y así desarrollan la confianza y seguridad en sí mismos que tanto necesita un funcionario directivo.

III. JUICIO CRÍTICO

Examinados los hechos y los fundamentos, pasemos finalmente a intentar un juicio crítico, empezando primero por las apariencias externas pa-

(4) *Los tónicos de la voluntad*, Austral, 8.ª edición, Madrid, 1964, pág. 103.

ra profundizar finalmente en los verdaderos y positivos resultados de la investigación por los funcionarios.

1. *Signos externos.*

Destacaremos tan sólo dos signos externos que han sido estimulados por el director del Instituto, profesor De la Vallina, por su interés en estas actividades de investigación de los funcionarios de Administración Local. Nos referimos a la presidencia y clausura de los Seminarios y a su publicación.

1.1. *Presidencia de los Seminarios y clausura.*

La Dirección del Instituto ha cuidado especialmente que los Seminarios fuesen presididos por personalidades verdaderamente representativas del ámbito doctrinal, al que corresponde el tema del Seminario, y así han participado en los Seminarios, como presidentes, ocho catedráticos de la Universidad (de ellos, cuatro de Derecho Administrativo y los restantes de Geografía, de Hacienda Pública y dos de Contabilidad), así como otras relevantes personalidades de la Administración y la Universidad y Escuelas Técnicas Superiores.

También han presidido los directores de la Escuela Nacional de Administración Local (dos veces, Centro de Estudios Urbanos (dos directores) y Centro de Relaciones Interprovinciales.

En cuanto a la clausura de los Seminarios, con frecuencia se efectúa por el director del Instituto o gobernadores civiles de la provincia, cuando se celebran fuera de Madrid, y en alguna ocasión por el director general de Administración Local.

Estas valiosas colaboraciones en la presidencia y clausura son claro exponente del relieve nacional que paulatinamente han ido adquiriendo los Seminarios de Investigación. Pero precisamente porque son ya plenamente satisfactorias, podría resultar inoportuno un mayor relieve que pudiera derivar hacia su politización o desprofesionalización, con pérdida de una de sus características primordiales.

Ello no quiere decir que se aconseje la colocación del letrero «Sólo para funcionarios», pues existiría el grave riesgo de la deformación profesional y tecnocrática. Es necesario que, junto a los funcionarios locales, se tenga la oportunidad de conocer las ideas no sólo de los otros funcionarios públicos, sino también del administrado, los profesionales libres y los miembros de las Corporaciones; sus particulares puntos de vista son incentivo eficaz para una investigación más profunda y matizada.

Ciertamente, ya se procura la colaboración de participantes de distintas procedencias, pero es difícil y complicado y no siempre se consigue, por ahora. Aún nos parece estar oyendo al profesor Lorenzo Martín Retortillo, que en la clausura del XXIII Seminario de Investigación, que presidió

en Zaragoza, sobre «Organización de las Corporaciones Locales», señalaba como aspecto en cierto modo negativo del Seminario la ausencia de la voz del administrado y la escasa participación de los miembros de Corporaciones locales. Del administrado hay que oír, sobre todo, sus necesidades y aspiraciones, y de los miembros corporativos, su motivación política y la mentalidad empresarial y de objetivos que normalmente les caracteriza.

1.2. *Publicación.*

Inicialmente, la divulgación de los Seminarios se ha efectuado tan sólo través de hojas de ciclostil, pero al consolidarse los Seminarios, la Dirección del Instituto ha considerado conveniente la creación de la serie «Investigación en equipo: Seminarios y Simposios», para recoger las actividades de investigación y estudio que efectúan los funcionarios locales en equipo y mediante reuniones.

Estas publicaciones permitirán una mayor divulgación de los Seminarios y, por tanto, estimularán los esfuerzos de ponentes, comunicantes y asistentes, lo que redundará, a su vez, en un incremento de su calidad.

2. *Objetivos conseguidos y esperados.*

La finalidad principal de los Seminarios de Investigación no es la de conseguir la colaboración de personalidades y la publicación de los estudios e investigaciones realizadas en equipo por funcionarios, aunque se consideran objetivos y resultados indirectos muy satisfactorios.

El objetivo principal está orientado, por una parte, a la mejora de la normativa vigente y su mejor aplicación práctica, y por otra, al desarrollo de la personalidad de los funcionarios locales, especialmente de los que tienen que desempeñar puestos directivos y de responsabilidad, aislados en numerosos puntos de la geografía española.

En el primer aspecto, su documentación ha sido utilizada por el Gabinete de Estudios del Instituto que prepara la Ley de Bases de Régimen Local, pero sobre todo será en la tarea de la redacción del texto articulado y Reglamentos donde su aprovechamiento será mayor.

Los estudios de aplicación práctica de la normativa vigente siempre son de gran utilidad para los funcionarios locales y sus Corporaciones, precisamente porque, como destacaba Ramón y Cajal, son investigaciones de profesionales, y, por tanto, ricas en materia inquisitiva. Por el contrario, es, quizá, curioso resaltar que una de las consecuencias para los funcionarios es un mayor respeto a quienes tienen la tarea de redactar normas, pues aprecian la extraordinaria dificultad de atender los contrapuestos intereses y matices.

En cuanto al aspecto del desarrollo de la personalidad del funcionario directivo local, reconocemos ha sido nuestra motivación principal.



Con frecuencia se plantea la cuestión de si el directivo «nace» o se «hace». No hay duda de que hay directivos natos, pero, ¿acaso no pueden frustrarse si no encuentran el ambiente adecuado? Por otra parte, ¿qué quiere decir «hacerse directivo»? ¿Se piensa en una fabricación industrial o más bien en un cultivo agrícola?

Nos parece que la formación del directivo requiere, como en la fruticultura, un cultivo que no se traduce en resultados a los seis meses, sino que sólo después de varios años se obtienen las cosechas. Por eso, no pretendemos que en poco más de dos años puedan presentarse éxitos notables, aunque existan alentadores indicios de abundante cosecha.

Ya hemos indicado en la fundamentación de los Seminarios la necesidad de que los funcionarios directivos posean la estructura mental adecuada que les permita razonar creativamente sobre bases profesionales seguras. Para los funcionarios directivos, la educación permanente debe incluir la investigación permanente.

Y esto nos recuerda el diagrama atribuido a M. B. Maynard⁵ sobre los elementos de gestión en forma de una rueda con dos piñones motores internos, la formación del personal y la innovación que corresponden a la enseñanza y a la investigación.

El lento proceso de cultivo de funcionarios directivos locales se efectúa principalmente en el propio lugar de trabajo, sobre la base de los conocimientos adquiridos en la Universidad y Escuela Nacional de Administración Local. Los Seminarios de Investigación representan, en nuestra opinión,

(5) BLANCO ILLESCAS, Francisco: *El control integrado de gestión*, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1971, pág. 6.

una excelente oportunidad de maduración acelerada.

Y esta oportunidad, aunque sea especialmente provechosa para los más capacitados, es muy conveniente para quienes lo son menos, para los que no están habituados a la investigación y búsqueda de propuestas que resuelvan los siempre diferentes problemas de la vida local.

A los Seminarios de Investigación no se invita a nadie como espectador, sino como actor o protagonista de la investigación, por lo que debe prepararse para estar en razonables condiciones de discutir la Ponencia.

Con esta finalidad —que todavía no se ha conseguido con la amplitud deseada—, se remite a los asistentes remesas sucesivas de numerosos documentos del Seminario, a medida que los ponentes y comunicantes las envían. Se piensa que la distribución fraccionada de la documentación es más estimulante que si ésta se efectuase en forma global y masiva.

A pesar de la insatisfacción por el hecho de que los asistentes no siempre estudian suficientemente la problemática y propuesta de la Ponencia y las comunicaciones, se debe reconocer que el nivel de preparación ha ido subiendo notablemente durante el último año, y que, en todo caso, las participaciones han sido correctas y en ocasiones admirables. Se puede asegurar que las personas ajenas a la Administración Local que han participado como ponentes, presidentes y asistentes han quedado siempre impresionados de la categoría profesional y humana del funcionariado local.

A todos los que han colaborado en los Seminarios, y en especial a los ponentes, deseo, finalmente, expresar, junto con mi admiración por su competencia, el más sincero agradecimiento por su extraordinario esfuerzo y vocación. Además, en este quehacer han brotado afectos recíprocos que confortan y estimulan mutuamente.

Primer encuentro de las Islas del Mediterráneo Simposio sobre “Habitat y Paisaje”

Rodolfo García-Pablos

El Primer Encuentro de las Islas del Mediterráneo tuvo su iniciación oficial el día 15 de mayo en la ciudad de Palma de Mallorca, al ser inaugurada con la asistencia de los Ministros de Información y Turismo y de la Vivienda la Exposición de cerámica, arte popular y proyectos urbanísticos en el edificio de la Lonja.

Figuraron en dicha Exposición diversos proyec-

tos de varios países del Mediterráneo, entre los cuales cabe destacar el proyecto del hotel Dromedario, del arquitecto Higuera, que se ha de construir en la isla de Lanzarote (Canarias) y que se ha concebido como un área residencial en horizontal muy sugestiva y exuberante; la ordenación del Saler de Valencia, de Cano Lasso, y el proyecto de la Manga del Mar Menor, en Murcia, del arquitecto Bonet.

Dentro del programa fijado para este Primer Encuentro de las Islas del Mediterráneo, se celebró en Palma de Mallorca y en Ibiza un Simposio sobre «Habitat y Paisaje», en el que tomaron parte, especialmente invitados por los organizadores del Encuentro, un grupo de arquitectos, urbanistas, escritores, ecólogos, sociólogos, filósofos, catedráticos, expertos del sector turismo y representantes de la hostelería mallorquina.

El tema central estudiado fue el del ocio y el turismo, con especial aplicación al Mediterráneo.

Se presentaron las siguientes comunicaciones:

- «El consumo del tiempo libre: el tiempo como fuerza de producción», de Jean Baudrillard, de Francia.
- «El paisaje natural y artificial: necesidad de planificaciones territoriales y el "habitat" turístico y humano», de Bofill, Taller de Arquitectura.
- «Impacto del turismo en el paisaje de Mallorca», de Barceló Pons.
- «"Habitat" y paisaje», de Pasquale Mistretta, arquitecto de Italia.
- «La contaminación y polución: necesidad de potenciar la Naturaleza», de Antonio Lamela, arquitecto.
- «La arquitectura en la encrucijada del ocio: turismo mediterráneo», de Francisco de Saenz de Oiza, arquitecto.
- «Defensa del paisaje y del medio ambiente en el Mediterráneo», de Rodolfo García-Pablos, arquitecto.

Actuó de moderador el arquitecto Federico Correa y las sesiones fueron presididas por Carlos de Miguel, director de la Revista «Arquitectura», órgano del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

El Simposio ha sido de extraordinario interés y puede calificarse de verdadero encuentro entre especialistas pluriprofesionales que han presentado su trabajo y han señalado sus inquietudes ante los graves problemas que plantea el fenómeno turístico.

El empleo del tiempo libre, cada vez mayor; la movilidad de masas, la necesidad de conseguir un medio ambiente de contraste que rompa con la monotonía del tiempo de trabajo y la conservación del paisaje, han sido temas generales objeto de debate y de estudio.

En la vertiente técnica, la necesidad de realizar planificaciones sobre ordenación del territorio, en sus distintos niveles, la de evitar o impedir las conurbaciones masivas a lo largo de las costas de islas o de países continentales, así como la imperiosa necesidad de estudiar y proponer nuevas fórmulas arquitectónicas de asentamiento en las áreas turísticas, fueron examinadas, discutidas y analizadas por los participantes.

Los gravísimos problemas de la contaminación y polución que muy especialmente inciden sobre las islas están produciendo complicaciones de orden sanitario que pueden dar lugar a situaciones graves. En las playas de Mallorca y en la Costa del Sol no se puede uno bañar. Hay que hacerlo mar adentro (arquitecto Lamela).

El mar Mediterráneo, como mar cerrado y sin mareas, puede ser muy en breve receptáculo de desechos e inmundicias.

El hombre, en su actividad poco controlada, ha roto el equilibrio ecológico de la Naturaleza y la creación en cadena ante estos hechos puede ser nefasta en sus consecuencias futuras. En consecuencia, hay que buscar un remedio eficaz contra la contaminación y hay que señalar unos criterios y recomendaciones para que los Gobiernos lleven a cabo una política de freno a estos fenómenos inquietantes.

El hombre y la sociedad tienen que tomar conciencia de esta grave situación y debe colaborar para evitar que exista además una contaminación social.

El sociólogo Mario Gaviria dice: «Hay que establecer una sociología del *tiempo libre*. Se nota una ausencia de una teoría y de un análisis del problema.» La escena urbana gira hacia el automóvil, que hace esclavo al hombre. El turismo de los privilegiados se está transformando en un turismo de masas. La industria turística española es la segunda o la tercera del mundo.

Las gentes gastan su dinero ahorrado en el disfrute del tiempo libre y buscan otras áreas para *ser libres*.

Los arquitectos deben crear espacio de calidad. Las playas son espacios fundamentales. España debe conseguir que se alargue el otoño y se anticipe la primavera por medio de instalaciones turísticas bien proyectadas. La arquitectura turística se diferencia muy poco de la arquitectura urbana. Eso no puede ser.

La arquitectura, dice el arquitecto Saenz de Oiza, es, como el hombre, muy complicada. Si el ocio se fundamenta en la libertad, la arquitectura del ocio debe fundarse en la complejidad, tanto en el espacio como en el tiempo.

El reloj es una «máquina» que encadena las piezas que lo forman y tiene soluciones limitadas. La complejidad de la arquitectura no es la del reloj.

El factor temporal ha sido la causa de la forma y el tiempo construye el espacio arquitectónico.

El Mediterráneo es un ejemplo claro de un gran espacio que es integrador más que separador, como la vía de comunicación o la calle no separa, sino que une a las áreas colindantes y como la ventana no separa el interior del exterior, sino que integra ambos espacios.

El profesor Rubert de Ventós añade: «Va a ser difícil conservar la Naturaleza. La tecnología busca la creación de nuevos espacios artificiales, que permitan el disfrute de nuevas sensaciones...»



En España se «vende el sol con el carácter español», pero se ha pasado «el poder» a grandes promotores extranjeros o a importantes sociedades anónimas financieras. En Marruecos crean «oasis» porque tienen miedo al riesgo.

El profesor italiano Mistretta, catedrático de Urbanismo de la Universidad de Cagliari, en una intervención muy interesante, habla de la isla de Cerdeña.

Antes de entrar en el tema señala que la geografía humana, en su relación hombre-ambiente, ha demostrado que el «habitat» no es una acepción solamente de ciencia natural, sino que incluye la economía y la sociología en su concepto más amplio; es, en definitiva, como dice Max Sorre, la suma de relaciones funcionales que inciden sobre la forma de vivir del hombre en un espacio. Y añade: «Urbanísticamente el "habitat" es la exigencia de espacios y volúmenes que son consecuencia de modelos operativos y matemáticos.»

El paisaje es la suma de factores sensibles (forma, color, vegetación, valores históricos, etc.) que se manifiestan en un ente físico.

La isla de Cerdeña es el contrapunto de la de Mallorca. Es un territorio deprimido y el carácter es eminentemente rural y pastoril. Tiene poca relación con el continente. El «boom» turístico italiano es continental y se desarrolla principalmente en Roma, en zonas discontinuas del litoral mediterráneo y en el Adriático.

En la isla se han redactado Planes reguladores de los sectores de mayor actividad turística a fin de coordinar las iniciativas privadas, y de salvaguardar el paisaje. El nuevo «habitat» de la costa tiene que encontrar fórmulas arquitectónicas adecuadas que sirvan a la dinámica turística que se plantea.

El equipo «Bofill, Taller de Arquitectura», en su comunicación manifiesta muy claramente que se aparta de exposiciones profesoras previas, por su probada ineficacia, y que propone un coloquio informal y abierto sobre tres cuestiones: el paisaje natural o artificial, la necesidad de redactar Planes del territorio y, finalmente, el «habitat» turístico y el elemento humano.

En su comunicación, sin embargo, presenta una problemática de temas concretos sobre estos tres apartados, muy ordenada, que no fue discutida en el Simposio para ser, sin duda, consecuentes con su pensamiento inicial.

Hay que aclarar que este equipo, que dirige Ricardo Bofill, ha realizado obras de estimable valoración, como «el Castillo» de Sitges, la Manzanera de Calpe, y estudios muy importantes, como «La ciudad en el espacio».

En estos momentos tiene encargos en las nuevas ciudades —previstas en el Plan Director de París— de Cercoy, Trappes y Evry, para las cuales ha propuesto nuevas soluciones de «habitat» muy interesantes.

El licenciado en Filosofía y Letras Clotas, del Taller de Arquitectura, en su intervención dijo que faltan estudios serios sobre el sector turismo; mucho existe sobre la ciudad y nada o poco sobre el tema del ocio.

Las agrupaciones costeras son clasistas y satisfacen al pequeño burgués que necesita el cambio de ambiente para liberarse de la rutina. Pero en estas masas de edificaciones turísticas se presentan *graves problemas*. El turista sufre limitaciones, controles, igual que en su vida de trabajo, y la cultura que recibe en estos períodos de ocio es escasa o nula.

El turismo, señaló Ricardo Bofill, es una «materia prima», es un filón para convertirlo en una industria y hay que estudiar una teoría y detrás una planificación. Sería muy interesante realizar ciudades o conjuntos turísticos de tipo experimental. Hay que procurar o conseguir que las nuevas ciudades o conjuntos turísticos tengan un funcionamiento continuo, y hay que ensayar nuevos tipos. Los conjuntos turísticos deben resolver todos los complejos problemas de reagrupación urbana y no sólo los turísticos.

El Mediterráneo es ya hoy un gigantesco «camping» situado en una paisaje degradado.

En mis intervenciones a lo largo del Simposio recordé las reuniones que los países del Mediterráneo han celebrado por iniciativa de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para Europa, que precisamente fueron iniciadas en Madrid en 1970 y que han proseguido en Roma en 1971, para ser continuadas en el presente año en Ankara (Turquía) y en el año 1973 en Atenas. En estas reuniones no estuvo ausente el sector turismo, aun cuando el objetivo de las mismas trató principalmente de estudiar y analizar los problemas de ordenación del territorio y del desarrollo urbano de todo este bloque de países que se encuentra en vías de desarrollo.

Propuse a los reunidos que para el próximo encuentro se citara también a los países ribereños del Mediterráneo, aun cuando no tuvieran islas en este mar, ya que los problemas del «habitat», del paisaje y las graves alteraciones que producen el fenómeno turístico, son muy semejantes en los territorios insulares y en las cintas o costas territoriales.

Respecto de las Islas Baleares, que con la Costa Brava y la Costa del Sol constituyen los tres sectores de mayor dinamismo en el desarrollo turístico, hay que reconocer que a pesar de haberse realizado estudios de planificación urbanística y de ordenación del territorio, no ha sido posible en la mayor parte de los casos contener la avalancha masiva de construcciones que han ocasionado daños irreparables al paisaje y al medio ambiente de las áreas invadidas.

Concretamente, en las Baleares existe un Plan provincial de ordenación ya redactado que se encuentra en fase de aprobación definitiva, pero las actuaciones numerosas a nivel de Plan parcial han

proliferado de tal forma en el último decenio que han condicionado el propio Plan territorial, ya que es lógico partir de una situación real para que la planificación y sus normas tengan una base firme.

En definitiva, el urbanista y los equipos técnicos que le acompañan, la mayor parte de las veces llegan tarde en sus actuaciones y esto limita sus posibilidades de eficacia.

Se planteó también el tema del rascacielismo, también llamado arquitectura vertical, y respecto a este problema mi punto de vista fue el de exponer que no pueden rechazarse de plano las edificaciones de altura si reúnen una serie de condiciones y si se emplean únicamente como soluciones singulares o de excepción. Las barreras continuas de edificaciones de altura, sobre todo si se disponen «pisando» las playas o si son construidas formando grupos o conjuntos sin la reserva de espacios verdes adecuados, constituyen, sin duda alguna, degradaciones en el paisaje que pueden ser irreparables.

En definitiva y como conclusión de mi ponencia expresé la máxima preocupación que se debe tener en la conservación del medio ambiente, defensa del paisaje, que solamente puede lograrse con una política de ordenación del territorio a través de adecuadas planificaciones urbanísticas.

La intervención del profesor Barceló presentó el fenómeno del impacto turístico en el paisaje de la isla de Mallorca.

El cambio que se ha producido no sólo afecta a las áreas del litoral de la isla, sino a los espacios del medio rural del interior, que comienza a tener fuerte demanda para los que desean disfrutar del ocio o del descanso en parajes vírgenes o de poca densidad de edificación.

El rápido incremento de la urbanización y el abuso de los volúmenes en los complejos turísticos, han producido una especulación en el valor del suelo de carácter impresionante.

La infraestructura de los servicios urbanos es muy deficitaria, y de otra parte el proceso de planificación, forzosamente lento, no ha podido evitar la aparición por todas partes de construcciones que han dañado a las bellezas naturales de la isla.

Todavía están sin aprobar el Plan Provincial de Baleares, el Plan de Revisión de la capital, Palma de Mallorca, y otros Planes generales de ordenación urbana.

Otro fenómeno inquietante es el incremento del parque automóvil de Baleares provincia, que ocupa el primer lugar en cuanto a índice de motorización del país.

El turismo ha afectado al sistema tradicional del sector primario, provocando una constante corriente migratoria de las áreas agrícolas al sector servicios. La demanda de suelo rústico para fines turísticos es constante, y se están produciendo alteraciones del paisaje.

Interesa señalar la aportación positiva que hizo el Presidente del Sindicato Provincial de Hostelería, señor De Juan, por su especial conocimiento

del tema y por su singular punto de vista del mismo.

No fue ni conveniente ni posible contestar a cuestiones concretas que pidió a los técnicos del Simposio. Deseaba saber cuál debiera ser la densidad óptima, la distancia mínima de las edificaciones de costa desde la playa y pidió asimismo una aprobación o denegación sobre los edificios de altura.

Se celebraron cinco sesiones de trabajo en el hotel Son Vida, de Palma de Mallorca; la sexta sesión, en el aeropuerto de Palma, y la séptima y última sesión, en el hotel Augusta, de Santa Eulalia, en la isla de Ibiza, en donde finalizaron las jornadas del Simposio con visitas a diferentes zonas turísticas de la isla.

El equipo de traductores funcionó a la perfección y fueron grabadas todas las intervenciones habidas y las discusiones y diálogos del Simposio.

El arquitecto Carlos de Miguel quedó encargado de enviar a los participantes el texto íntegro de sus intervenciones, a fin de que sean estudiadas y corregidas.

En resumen, el Simposio ha sido de gran interés y su éxito radica principalmente en la libertad de expresión y de exposición de todas y cada una de las intervenciones que a lo largo del mismo se hicieron por expertos pluriprofesionales, que contemplaron el fenómeno del tiempo libre en su relación con el fenómeno turístico.

La publicación que se prepare sobre el mismo ha de aportar, sin ningún género de dudas, una serie de ideas, reflexiones y directrices sobre los problemas del ocio, tanto en la producción del *tiempo* y el *espacio* como en el consumo de éstos.

En los aspectos tecnológicos relacionados con el tema, las intervenciones que tuvieron lugar sobre el «habitat» y sobre las fórmulas arquitectónicas del Mediterráneo pueden ser punto de partida de análisis posteriores, si bien deben ser objeto de una concienzuda preparación previa para que en las próximas reuniones esta problemática conduzca a una serie de conclusiones que puedan servir como recomendaciones a los Gobiernos de países del Mediterráneo para que traten de ponerlas en práctica.

El informante se atreve a sugerir que en virtud de su propuesta, sean invitados al Segundo Encuentro de las Islas del Mediterráneo no sólo los países que poseen islas en este mar, sino todos los que son ribereños del mismo.

La Secretaría Permanente de estos Encuentros, asesorada por un grupo de expertos pluriprofesionales, debe preparar el próximo Simposio adecuadamente procurando que asistan personalidades de muy reconocido prestigio que completen el cuadro de los que asistieron al primer Encuentro, y se sugiere asimismo la conveniencia de montar una exposición de trabajos sobre ordenación urbanística y de carácter turístico y una selección, asimismo, de obras arquitectónicas de los países participantes que puedan considerarse como de especial interés.

La preparación, selección de trabajos y el montaje de esta muestra deben ser realizados con la mayor meticulosidad.



Crónica

ABRIL

- Se informa que el Plan General de Estaciones Depuradoras de Madrid se divide en tres etapas: una inicial, que atenderá a 3.786.000 habitantes con tratamientos totales o parciales; una etapa segunda, que afecta a igual número de habitantes, pero con tratamiento completo, y una tercera etapa capaz para 5.540.000 habitantes.

El costo total se eleva a 618.642.750 pesetas.

- La Casa de Campo, el gran «pulmón» verde de Madrid, puede convertirse, según los expertos, en un plazo no superior a los veinte años, en un auténtico erial. La acción destructora de los automóviles ha provocado en algunas zonas la desaparición de la capa vegetal, único alimento de los árboles.

- Además de los pasos elevados ya existentes, Madrid tiene previstos para los próximos años otros cuatro más: Delicias-Ferrocarril, plaza de Cristo Rey-avenida de Valladolid, Reina Victoria-Federico Rubio y plaza de Fernández Ladreda.

El presupuesto es de 270 millones de pesetas.

- La Escuela Nacional de Administración Pública, con la colaboración de la O.C.D.E., organizó una reunión internacional sobre «Administración y medio ambiente».

Entre las conclusiones de esta reunión destacan: la educación de los ciudadanos, pues las estructuras administrativas y los textos legales no son suficientes para devolver al medio ambiente su calidad; la conveniencia de trasladar a las autoridades locales la competencia sobre gran número de cuestiones que afectan al medio ambiente; la necesidad de que los temas ambientales se incluyan en los Planes de Desarrollo, con el fin de contemplar los objetivos desde una perspectiva integral.

- Se celebró en Madrid la II Semana Técnica del Aislamiento Térmico y Acústico.

El atraso de nuestro país en la aplicación de la técnica del aislamiento queda claramente reflejado en esta estadística, que indica el número de kilos de material aislante de toda clase empleados por habitante y año en algunos países europeos:

P A I S	Kg./h. y año
Países nórdicos	7
Alemania Federal	4
Francia	2,50
Italia	2
España	0,50

- El Anteproyecto general técnico para el abastecimiento de agua a Madrid incluye una serie de puntos, entre los que destaca el trasvase de agua de Salamanca y Avila para abastecer al Madrid del año 2000.

De llevarse a cabo dicho anteproyecto surge en seguida un interrogante: ¿Qué pasará con las riberas del Tormes y el Valle del Tiétar al reducir el caudal de estas vías? Mientras tanto, Madrid tiene asegurado el abastecimiento de agua hasta los años 80 con la reciente inauguración de la presa de El Atazar, que está considerada como una de las mayores presas europeas de abastecimiento urbano.

- El Ayuntamiento de Barcelona hará un nuevo mercado zonal de abastos por un importe de 73 millones de pesetas. El nuevo mercado se construirá en el sector de la plaza de Lesseps.

- El índice general medio de contaminación en Madrid durante el mes de abril ha sido moderado. De los treinta días del mes, veintuno han registrado contaminación media moderada y los nueve restantes débil. En lo que se refiere a estaciones medidoras, frente al 16 por 100 que presenta un valor medio débil y un 8 por 100 que lo presenta intenso, el 76 por 100 restante registra valores moderados.

MAYO

- Solventados los principales obstáculos para la continuación de las obras de la autopista Solución Sur de Bilbao, en su tramo José Antonio-Basauri, con fecha 29 de abril se ha levantado la suspensión temporal de los trabajos, ordenada en 9 de agosto de 1971.

- El Consejo de Ministros aprueba la inmediata contratación de 17,8 kilómetros de nuevas líneas de Metro de Madrid. En la actualidad tiene en explotación 54,3 kilómetros y en construcción muy avanzada 27,7. Las líneas de reciente aprobación afectarán a los tramos Sainz de Baranda-Mortalaz-Pavone, avenida de América-plaza de Castilla-Barrio del Pilar y Nuevos Ministerios-plaza de Castilla-Fuencarral.

- La Jefatura de Tráfico del Ayuntamiento de Cádiz está llevando a cabo un estudio sobre la viabilidad de prohibir el tráfico rodado en las zonas más céntricas del casco urbano de la capital.

Por el momento, la prohibición sólo se llevará a cabo durante unas determinadas horas del día.

- El premio al mejor edificio construido en Madrid y terminado entre los años 1967 y 1971 fue otorgado a Torres Blancas, situado en la avenida de América. Fue proyectado por el arquitecto Saez de Oiza.
- La Comisión del Area Metropolitana aprueba con carácter definitivo las Ordenanzas sobre el uso del suelo y edificaciones redactadas por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.
- Se constituye en Vigo un Seminario Permanente de Estudios Urbanísticos.
- La población de derecho en Madrid en 1970 era de 3.120.941 habitantes. Había 18 distritos, 120 barrios, 127.864 edificios, 130.299 locales y 901.698 viviendas. Los Carabancheles y Vallecas eran los barrios con mayor número de habitantes: 471.246 y 417.284, respectivamente, y Centro y Latina los de menos habitantes, con 72.481 y 93.460 personas.
- «Si la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, creada por acuerdo del Consejo de Ministros el pasado día 13 de abril, se limita a ser un organismo más en la carrera de competencias legales de cada Ministerio en el asunto del medio ambiente, el problema quedará sin resolver», afirmó el profesor don Tomás Fernández Rodríguez durante la tercera jornada de la Semana de Derecho Urbanístico, que se celebró en el I. C. A. D. E.
- La Estación de Chamartín, con una inversión cercana a los 2.000 millones de pesetas, estará entre las más modernas y eficaces estaciones ferroviarias de Europa. Tendrá una capacidad superior a doce veces la actual de Príncipe Pío: diez millones de viajeros de largo recorrido y cinco millones de cercanías.
- Durante el pasado año los servicios públicos de Madrid trasladaron más de 900 millones de personas, según los datos del «Resumen Estadístico», editado por el Ayuntamiento. El mayor volumen de transporte se alcanzó en el mes de enero, con un total de 82.748.389 viajeros. Fácilmente se puede deducir la importancia del transporte público.
- El Ayuntamiento de Barcelona condena la falta de previsión del Plan Comarcal y pide su revisión a la Comisión de Urbanismo. El Plan Comarcal de Barcelona, aprobado en 1953, fue confeccionado en 1951, cuando Badalona, por ejemplo, contaba con 60.000 habitantes. Hoy, vigente todavía aquel Plan, Badalona cuenta con más de 170.000 habitantes.
- La Conferencia sobre el Medio Ambiente de Estocolmo terminó con la redacción de 26 principios, de los cuales 25 (aprobados por unanimidad) formarán la declaración que sirva de Carta de las Naciones Unidas sobre la Defensa del Medio Ambiente Humano. España, junto a otros 28 países, se abstuvo de votar el punto 26, referente a pruebas nucleares.
- La decisión del Ayuntamiento de Madrid y de Bellas Artes de salvar los restos de la muralla es compartida también por el Colegio de Arquitectos.
- Se abre al tráfico rodado la nueva ordenación vial de salida de Barcelona por plaza de las Glorias. Asimismo se prevé la inauguración del nuevo parque en la plaza, con una extensión ajardinada de 5,75 hectáreas.
- Se celebra en Madrid, durante los días 13 al 16, la I Exposición Monográfica de Depuración y Conservación del Medio Ambiente.

JUNIO

- El Ministro de Obras Públicas presenta a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos el planeamiento de la red arterial de Madrid, cuyo Tercer Cinturón, apoyado en las nuevas avenidas de la Paz y del Manzanares, se encuentra ya en obras en la mayor parte de su trazado, iniciándose el resto dentro de este año.
El Cuarto Cinturón, en cierto modo viene a sustituir a la vieja Vía de Poblados, que unía, mediante carreteras comarcales, los núcleos de población que rodeaban la capital. También tiene carácter de autopista urbana, y su presupuesto estimado es de 3.500 millones.
El Quinto Cinturón discurrirá por las zonas rústico-forestales que rodean a la ciudad, y su misión consistirá en servir de vía colectora de los tráficos producidos por las innumerables urbanizaciones satélites o suburbanas que han proliferado en la década de los 60 y que continúan desarrollándose en la actualidad.
- La Dehesa de la Albufera de Valencia, situada entre el mar y el lago, será zona popular de esparcimiento y centro residencial de primer orden.
Se construirán en ella 50 torres de 15 plantas cada una, un Palacio de Congresos y Exposiciones y un Club Náutico.
- También en Salamanca el tráfico urbano se califica de «confusión». El periodista Ignacio Francia, en un reportaje de «La Gaceta Regional», analizando algunas de las causas de tal estado, saca, entre otras, la siguiente conclusión: «La circulación reclama que el Ayuntamiento no sólo ponga pegos, sino que resuelva problemas.»
- La O. C. D. E. acepta una propuesta española sobre la lucha contra la contaminación en la región mediterránea.
- Dentro del primer año de vigencia del Plan Nacional de la Vivienda (1971-1976), se construyeron en España 320.000 viviendas.
El déficit numérico de viviendas en nuestro país es todavía importante: se estima que hace falta continuar este ritmo de construcción anual para reducir —cuando finalice el Plan— la magnitud del problema a unas dimensiones aceptables.

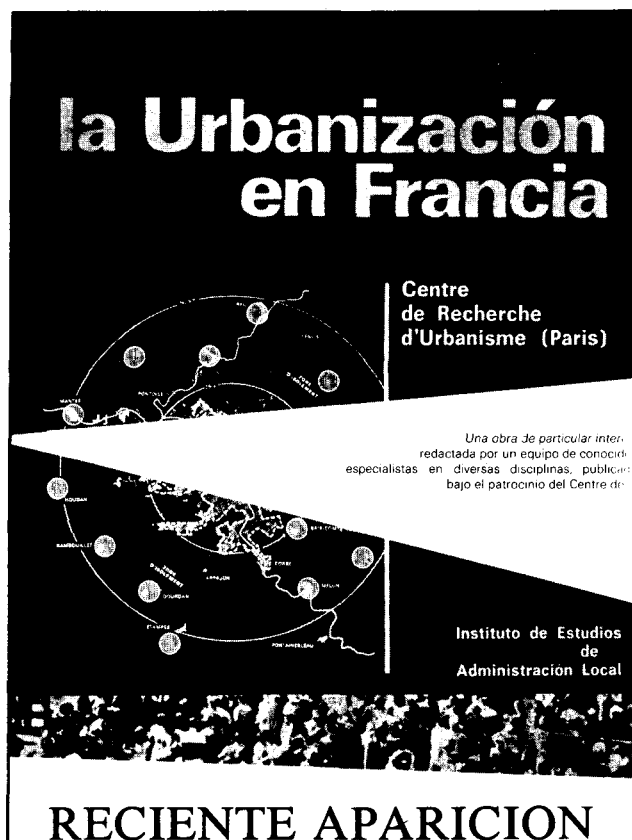
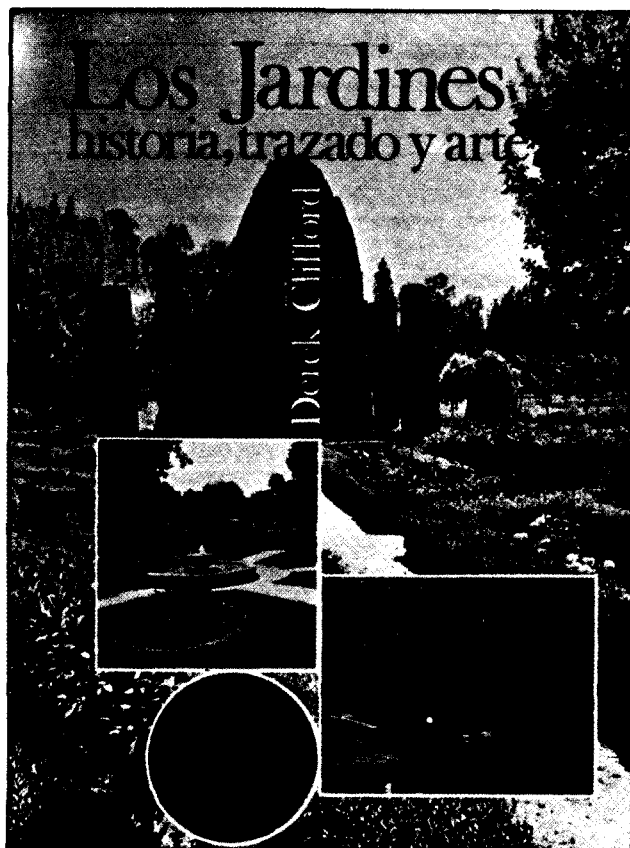


- La Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas ha emprendido una vasta operación de descontaminación bacteriana de las aguas potables.
Su objetivo es dotar de dispositivos de elevación de agua a todos los núcleos del país de población superior a 300 habitantes. Para ello se construirán depósitos, elevadores elementales, arquetas de elevación y, eventualmente, nuevos ramales de abastecimiento.
- Nueva ordenación del espacio urbano en 32 ciudades inglesas. Las primeras de estas ciudades se planeaban para menos de 100.000 habitantes, pero en 1967 se proyectó por primera vez una ciudad que a final de siglo tendrá 250.000.
También se está iniciando la construcción de nuevas ciudades partiendo de comunidades numerosas ya existentes.

- Un modelo matemático va a permitir, según su autor, prever el grado de contaminación atmosférica con veinticuatro horas de anticipación.

Esperamos que las previsiones futuras vengan acompañadas de medidas oportunas.

- La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda inicia la publicación de un «Boletín de Jurisprudencia y Resoluciones Administrativas sobre Urbanismo y Vivienda». Este «Boletín» saldrá trimestralmente.
- Según los últimos datos estadísticos, Getafe alcanza en estos momentos una población de 75.000 habitantes de derecho y 110.000 de hecho. De esta forma supera el crecimiento poblacional de localidades que hasta ahora ocupaban el primer puesto de la provincia, tales como Alcorcón, Leganés y Alcalá de Henares, convirtiéndose en la ciudad más poblada de Castilla la Nueva, después de Madrid.





Bibliografía

LOS CENTROS DE DOCUMENTACION AL SERVICIO DE LA PLANIFICACION URBANA

Enrique Orduña Rebollo*

1. EL SOPORTE DOCUMENTAL

1.1. Definiciones.

La versión más meridiana del concepto «documento» nos la facilita el Diccionario, en el sentido de «escrito que ilustra algún hecho» o «cualquier otra cosa que sirve para ilustrar o comprobar algo». Criterio que indudablemente rompe un tanto el molde tradicional de papel impreso o escrito, para de esta forma alcanzar un espectro más amplio. Redunda en ello su origen latino «documentum», que a su vez procede del verbo «docere» enseñar.

Tampoco podemos olvidar la definición de «un documento es una prueba en apoyo de un hecho». Por razón de vecindad, citaremos la definición de la Unión Francesa de los Organismos de Documentación en la que el documento es presentado como «toda base de conocimiento fijada materialmente y susceptible de ser utilizada para consulta, estudio o prueba». Suzanne Briet llega tras una elaboración lingüística y filosófica, en la que ha analizado el concepto de la noción hasta alcanzar una definición, quizá demasiado abstracta, y por

tanto menos comprensible, pero que creemos más aproximada; para ella, documento es «todo indicio concreto o simbólico, conservado o registrado, a fin de representar, reconstituir o probar un fenómeno físico o intelectual» (1).

Llegando más adelante a incidir en el término «Documentación Científica», que es a partir de aquí donde nosotros debemos familiarizarnos con su uso y trabajo. Podríamos pensar, y en nuestro campo sería más acertado, que «Un documento, a tratar como tal, en un Servicio de Documentación, es todo soporte de una información susceptible de enseñar cualquier cosa a cualquiera» (2).

1.2. Consideraciones.

Por tanto, debemos comenzar a matizar algún tipo de documento que, de acuerdo con estos criterios, pueda encuadrar en ellos. Por ejemplo, un artículo de revista, una película, una fotografía, unos planos, un libro, un folleto, un expediente, pueden ser considerados unos documentos factibles de uso y elaboración. En su efecto, un billete de autobús, unas entradas de cine, no constituirán documento, al menos en la mayoría de los Centros de Documentación.

(1) BRIET, Suzanne: «¿Qué es la documentación? Santa Fe. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1960.

(2) DIJCK, Marcel van, y SLYPE, Georges van: «Le service de documentation». París, Les Editions de Organisation, 1969.

* Jefe del Servicio de Documentación del IEAL.

2. LAS EXPLOSIONES SIMULTANEAS DE LA INVESTIGACION Y LA DOCUMENTACION

En estos momentos hemos llegado a una auténtica inflación de la documentación. Naturalmente a partir de la invención de la imprenta hasta el siglo XVII no se plantearon problemas de búsqueda y clasificación de libros y manuscritos. Pero a partir de entonces y hasta nuestros días el aumento ha sido en unas proporciones matemáticas abrumador. A título de curiosidad indicaremos que los depósitos centrales de las grandes bibliotecas nacionales alcanzaba hace unos cinco años los siguientes volúmenes:

Biblioteca Nacional de París	8.000.000
Biblioteca del Congreso de Washington ...	9.000.000
Biblioteca Nacional de Madrid	3.000.000

De todas formas, el centro de gravedad de la masa bibliográfica se ha desplazado del libro hacia el artículo de revista. Lo confirman estos abrumadores datos de la UNESCO: A principios del siglo XIX existían en el mundo un centenar de periódicos científicos; hacia 1850 eran más de mil; en los albores de nuestro siglo XX alcanzaban los 10.000, y hoy es posible que superen los 100.000.

Las revistas contienen cada día más artículos. Georges Elgozy (3) lo constata de la siguiente manera: Que si el Diario de Ciencias Físicas Fundamentales de los Estados Unidos aumenta de volumen como lo ha hecho desde hace veinte años, pesará más que la tierra hacia el año 2000. Uno de los problemas más graves que tienen las Naciones Unidas, en su sede de Nueva York, es el del almacenamiento de las publicaciones procedentes de sus Organismos. Como detalle significativo, y referido a un tema muy candente en nuestros días como es el de la contaminación, el «Bulletin Signalétique», del Centre National de la Recherche Scientifique francesa, dedicado al agua y a la polución atmosférica, había recogido hasta septiembre de 1971, y en el curso de los nueve meses, 3.730 referencias de artículos o trabajos referentes a los temas.

A libros y artículos de revista tenemos que agregar actas de congresos, informes, comunicaciones científicas, informes privados de laboratorios, etc. Se estima que se publican anualmente alrededor de 10 millones de documentos en el mundo, y esta masa documental se amplía del 3 al 5,5 por 100 anual (4).

Toda esta explosión documental ha sido paralela a un sensacional desarrollo de la investigación. Los ins-

trumentos del trabajo intelectual han transformado profundamente el comportamiento del hombre de estudio, cualquiera que sea su especialidad. La investigación científica ha tomado conciencia de sí misma en casi todos los medios. Cada sabio, cada técnico es un cliente real o potencial de la documentación, y cada día aumenta el número de investigadores. Un estudio americano reciente decía que si el 99 por 100 de los individuos que han constituido la Humanidad, desde sus orígenes hasta nuestros días, están hoy muertos, esta proporción es inversa en lo que a los sabios se refiere. El 90 por 100 de todos los sabios, investigadores y especialistas que han ejercido su actividad en el curso de la Historia están todavía vivos.

Puestas así las cosas, actualmente se lee en una generación diez veces más documentos científicos y técnicos que se hayan leído nunca desde el comienzo de la era histórica, puesto que también hay nueve veces más de lectores.

3. DOCUMENTACION

La teoría de la documentación fue construida poco a poco a partir del comienzo de la inflación documental, que se sitúa hacia el tercer cuarto del siglo XIX y que corresponde al desarrollo de las ciencias históricas como progreso de la técnica. La personalidad del gran especialista Paul Otlet, con su Instituto de Bibliografía de Bruselas, llegó al acuerdo de sustituir en la X Conferencia internacional celebrada en el año 1931, la palabra bibliografía por la de documentación.

Antiguamente la biblioteca era un lugar de conservación de los documentos y los usuarios debían constituir su propia documentación, a partir de revistas, ficheros de autores y explotación de otras fuentes bibliográficas. En nuestros días, la documentación tiene un carácter colectivo; hay un servicio común prestado por el documentalista; una mejora de productividad de la investigación está asegurada por la división de trabajo entre el documentalista, que filtra la documentación utilizada, y el investigador, que la explota, sin tener que consagrar del 10 al 30 por 100 de su tiempo a buscar esta documentación. La documentación no limita su clientela sólo a los sabios; ella se dirige a todo aquel que desee tener sus conocimientos al día, investigadores, técnicos, profesores, estudiantes, curiosos, etc.

Dentro del campo teórico no podemos dejar de dar una definición de documentación del doctor Schürmeyer, y que recoge Lasso de Vega en su Manual; para él, documentación «es el aprovechamiento y la comprobación de toda clase de documentos, con el propósito de dar cuenta del estado de los conocimientos y de las experiencias» y «en su último significado la documentación es un camino hacia la racionalización del trabajo intelectual, y se iría en contra de su esencia si al amparo

(3) ELGOZY, Georges: «Automation et Humanisme». París, Calman Levy, 1968.

(4) HOLT, Charles C., y SCHRANK, William E.: «Growth of the Professional Literature in Economics and other Fields, and some implications», *American Documentation*, vol. 19, núm. 1, 1968.



Bibliografía

del término documentación se zanjaran cuestiones que hace tiempo han sido resueltas por otros sectores más autorizados» (5).

La documentación ha prosperado ante todo en el campo de la investigación científica propiamente dicha. Efectivamente, en la ciencia y en la técnica la documentación se renueva casi totalmente en un espacio de tiempo muy breve; una invención o determinado descubrimiento pronto se convierte en hechos superados y por tanto demasiado conocidos para ser objeto de nuevos estudios. En las ciencias humanas, la perduración es más constante, aunque no hay que olvidar que las modernas técnicas aplicadas al humanismo le pueden hacer, y de hecho le hacen, susceptible de constantes ampliaciones y modificaciones.

3.1. Consideraciones sobre su función.

El trabajo documental, como hemos tratado de apuntar anteriormente, se ha organizado de una forma colectiva, pero, no obstante, no podemos menos de plantearnos la siguiente pregunta:

¿Tiene el erudito la plena seguridad de poder localizar la totalidad de la documentación que le interesa? Quizá los siguientes párrafos sirvan para contestar a este interrogante.

Para M. Boutry el objeto de la documentación es de «transformar en probabilidad suficiente la posibilidad que tiene todo hombre de obtener en el tiempo deseado la información que le interesa» (6).

Consagrando una o dos horas por día a la lectura, un hombre no puede leer enteramente más que una cantidad comprendida entre los 200 y los 1.000 documentos anuales; la tarea de la documentación es la de seleccionar entre los 10 millones de documentos que aparecen anualmente, aquellos que son más útiles para el usuario.

Se hará fácilmente una idea de la ínfima proporción de los conocimientos asimilables en la vida de un hombre, con relación a la producción documental del mundo, por la siguiente comparación:

«Si se representa la producción mundial anual de documentos técnicos y científicos por el *Petit Larousse Illustré*, una persona leyendo cuatro documentos cada día del año, al cabo de él habrá leído unos 1.400, lo que equivaldría el conocimiento en un año de 10 rúbricas del diccionario. Necesitaría cinco años para leer una página, pero durante este tiempo cuatro nuevos volúmenes habrían aparecido» (7).

De acuerdo con estas premisas, podríamos establecer un esquema de volúmenes de documentación a tratar

y a recuperar y a difundir, para lo cual, y siempre desde el plano teórico, serían dos etapas, en un esquema análogo al presente:

Edición mundial: 10.000.000 de documentos	
Centro Documentación	1.ª Etapa. Entrada de documentos.
10.000 documentos para examen	2.ª Etapa. Salida de documentos al usuario.
Un lector: 1.000 documentos al año.	

En la primera fase se reúne un fondo documental que cubra las preocupaciones de empleo de los posibles usuarios: Constituye la entrada de documentos en el sistema (*input*), o la elaboración de la documentación, cuyo trabajo consistirá en la selección de 10.000 documentos en la producción anual de 10 millones de documentos.

La segunda consiste en difundir esta documentación a los usuarios, a razón de 200 a 1.000 documentos que son los que ellos van a utilizar efectivamente en el curso del año: es la salida de documentos del sistema (*output*) o la distribución documental.

Naturalmente se ha partido de la base teórica de un Centro de Documentación que elabora al año 10.000 documentos, cifra bastante amplia.

4. EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACION DOCUMENTAL Y SU EVOLUCION

Siguiendo los criterios sentados en los esquemas anteriores, la primera fase del tratamiento de la documentación se caracteriza por una contracción muy fuerte de la masa tratada: Si la documentación mundial representa 10 millones de documentos por año, a razón de unas 10 páginas de 50 líneas de 50 caracteres y espacios, por término medio, en cada documento, representa una masa total de 250.000.000.000 de caracteres. Posteriormente la selección ha reducido esta masa a 10.000 documentos, por ejemplo, lo que supone 250 millones de caracteres a conservar, o sea el 1 por 1.000 de la masa inicial.

La condensación (por ejemplo, un resumen de 10 líneas de 50 caracteres por documento) disminuye el volumen tratado a cinco millones de caracteres, o sea el 2 por 100 de la masa precedente.

La indización (por ejemplo, 10 palabras sobre 75 caracteres (reduce el número de caracteres a 750.000, siendo todavía el 15 por 100 de la masa anterior.

La segunda fase es, por el contrario, una operación inversa: una cuestión formulada e indicada representa, por ejemplo, 10 palabras, o sea 75 caracteres. Entonces esta labor de difusión alcanzará su grado óptimo cuando se pueda enviar al usuario, en respuesta a su petición.

(5) LASSO DE LA VEGA Y JIMÉNEZ PLACER, Javier: «Manual de Documentación». Madrid, 1969.

(6) BOUTRY, Georges: «Une situation anarchique». París, *Revue de l'Association d'Etude pour l'Expansion de la Recherche Scientifique*, núm. 18, 1968.

(7) DIJK, Marcel van: Op. cit.

una docena de documentos juzgados pertinentes por el Servicio de Documentación. Esto, debidamente transformado, alcanzará alrededor de los 300.000 caracteres.

Siguiendo estos criterios llegamos a la conclusión de que un buen Servicio de Documentación es aquel que ha logrado extraer de los 10 millones de documentos anuales la parte que corresponde a su especialidad y que a su vez ha podido facilitar, una vez elaborada esta documentación, a cada usuario de los que nutren sus servicios un término medio entre los 200 y los 1.000 documentos.

De acuerdo con los datos que existen en el Servicio de Documentación, cada vez que se pide información sobre algún tema se facilita un volumen de documentos que puede oscilar entre los 25 a los 100, con lo cual la proporción queda bastante equilibrada.

Las dos cualidades más importantes que debe tener un Servicio de Documentación son la pertinencia, o sea que los documentos seleccionados deban responder siempre a las materias interesadas por el usuario, y la exhaustividad; habría que facilitar al usuario todos los documentos que respondan a su deseo, teniendo en cuenta los límites de capacidad de absorción.

Estas dos cualidades se pueden medir a través del procedimiento definido por Cleverdon (8):

	<i>Doc. extraídos</i>	<i>Doc. no extraídos</i>
Doc. pertinentes ...	A	B
Doc. no pertinentes.	C	D
	a	
Factor de pertinencia:	$\frac{a}{a+b}$	
	a	
Factor de exhaustividad:	$\frac{a}{a+b}$	

Otras dos cualidades vitales, pero que afectan a lo que podríamos llamar aspecto organizatorio, son la rapidez y la economía.

La rapidez:

Los documentos pertinentes deben ser transmitidos al usuario tan pronto como sea posible después de su publicación y/o después de la demanda del usuario: Esto necesita una organización muy apretada de los circuitos, tanto a la entrada como a la salida de los documentos, incluso de las capacidades excedentes, de manera que puedan absorber fácilmente los puntos.

Notemos el papel que juega en materia de rapidez la cualidad de los análisis, que permite acelerar las búsquedas (es más eficiente para juzgar la pertinencia de un documento leyendo el resumen que examinando el texto completo).

La economía:

El coste de la documentación debe ser mínimo, tanto para el usuario como para la colectividad; es preciso, pues, desarrollar una organización racional, procurando eliminar las pérdidas de tiempo y saturar la actividad del personal y de los equipos.

Ahora bien, hay que tener presente que estas cuatro cualidades son contradictorias dos a dos:

La pertinencia varía en función inversa de la exhaustividad, y la rapidez varía en función inversa de la economía. Esto es en definitiva la ley de Cleverdon (9).

Partiendo de lo que pudiéramos llamar primera generación de la documentación, en los alrededores de 1900, las técnicas documentales han tenido una evolución bastante considerable.

Quizá convenga, coincidiendo con Dijk, distinguir cinco generaciones, partiendo de esa primera ya citada, y en la que la identificación de la información podía hacerse en las estanterías de la biblioteca.

A partir de 1900 se sitúa la segunda generación, y la información se encuentra en los ficheros de las bibliotecas.

La tercera generación se centra en 1940, y la información comienza a publicarse en índices, a los cuales hay que recurrir para, con mayor comodidad, tener a mano una amplia documentación.

La cuarta generación, a partir de 1965, utiliza los ficheros periféricos, a base de perforadoras, clasificadoras e impresoras; nos ponen al corriente de la información en un tiempo record.

La quinta generación, a partir de 1970, prevé la utilización de ficheros magnéticos, accesibles a distancia por medio del teleproceso (10).

La distinción entre estas generaciones está lejos de ser muy concisa. Muchos Centros de Documentación se encuentran aún en la segunda fase.

Para el caso de la planificación urbana y sus derivadas, es muy probable que el siguiente paso no sea necesario darle a la fase cuarta, sino a la quinta, previos ciertos ajustes y acoplamientos, si pudiésemos llegar a la utilización conjunta de un ordenador compartido, en el que se tuviese en cuenta un programa de documentación.

El escalonamiento en la automatización de la investigación documental debería hacerse en función de la importancia de los fondos documentales de un servicio.

Efectivamente, las estanterías de una biblioteca tradicional daban acogida a unos centenares de obras.

A través de los índices se puede tener acceso a algunos miles de documentos.

Y la utilización de un ordenador empieza a ser generalmente indispensable para colecciones superiores a 20.000 artículos, y cuando numerosas investigaciones bibliográficas son necesarias.

(8) CLEVERDON, C. W.: «ASLIB Cranfield Research Project. Report on testing and analysis of an investigation into the comparative efficiency of indexing Systems: Cranfield», *College of Aeronautics*, 1962.

(9) CLEVERDON: Op. cit.

(10) DIJK, Marcel van: Op. cit.



5. LA COOPERACION DOCUMENTAL

Existe un problema constante en el campo documental, y es la duplicación de actividades. Estas duplicaciones son, por desgracia, muy frecuentes y referidas a todos los campos de la documentación. Por ejemplo, se ha realizado un estudio en la industria farmacéutica, y se ha demostrado que de los 300.000 documentos susceptibles de ser seleccionados anualmente, son analizados y/o indizados millón y medio de veces en una veintena de organismos de los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y los Países Bajos. Las elevadas costas, principalmente en centros dedicados a cuestiones técnicas, hace pensar inmediatamente en una colaboración y coordinación. Los responsables de la documentación son conscientes de estos problemas y las aplicaciones prácticas comienzan a abundar.

Casos del *Chemical Abstracts* en Química, *Index Medicus*, *Excerpta Médica* en Medicina, etc.

En el caso de algunas documentaciones especializadas, en lugar de ser elaboradas por un Centro que terminaría por asumir el monopolio, funcionan sobre una base cooperativa de varios servicios que deciden asociar sus esfuerzos, lo que permite suprimir o reducir los dobles trabajos de registro de materias.

Dos técnicas interesantes se han puesto en práctica. Una de ellas ha sido la creación de un Centro único a nivel mundial: por ejemplo, el Centro Internacional de Información de Seguridad y de Higiene del Trabajo en Ginebra. El Centro elabora, registra y distribuye a todos los países la documentación.

En el otro procedimiento, los Servicios conservan su autonomía en materia de registro y distribución de documentación. Pero estos trabajos de registro son repartidos entre los Servicios, de acuerdo con estos dos criterios:

a) Si son nacionales, cada Servicio se limita a elaborar un determinado número de revistas, libros y documentos.

b) Si la cooperación es entre Servicios de varios países, cada uno elabora los de su idioma. Por ejemplo, este es el sistema que sigue la «Documentación Internacional de Investigación de Carreteras», organismo que agrupa los servicios de documentación de los Laboratorios de Investigación de Carreteras, formado por 18 países de la OCDE.

5.1. Posibilidades de aplicación a España.

Es muy difícil tratar de organizar una cooperación de servicios documentales en España, dado los desfases existentes entre unos Centros y otros, razón que a nuestro juicio es más trascendental que el tópico clásico de falta de espíritu de cooperación del hispano.

Aun así, y quizá idealizando un tanto, pero dentro de

unos límites realistas, se podrían coordinar una serie de Centros.

Primero escogeríamos unas materias que a nuestro juicio podrían ser:

- Urbanismo.
- Sociología urbana.
- Ordenación del territorio.
- Desarrollo regional.
- Medio ambiente.
- Defensa del paisaje y naturaleza, etc.

Partiendo de la base del Servicio de Documentación del Instituto de Estudios de Administración Local, y teniendo en cuenta que son temas por él tratados constantemente, podríamos coordinar los Servicios Documentales de diversos Centros, como:

- Dirección General de Urbanismo.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Cátedras de Sociología y Economía de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Colegios de Arquitectos de Madrid y Barcelona.
- Seminario de Investigación Operativa de la Universidad de Valencia.
- Dirección General de Sanidad.
- Dirección General de Política Interior.
- Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

- Ministerio de Industria.
- Dirección General de Bellas Artes.
- Ministerio de Agricultura.

Comisaría del Plan de Desarrollo y otra serie de organismos interesados en los temas.

A su vez, a través del Instituto estaría coordinada la actividad con las Corporaciones provinciales y locales de cierta entidad que tuviesen planteados problemas documentales.

Una vez divididos los trabajos, cada Servicio podría elaborar una parte de los temas asignados y posteriormente servir a todos los posibles usuarios, en principio una información periódica de los temas que les interesasen; posteriormente, y llegando a una mecanización integral, a través de un teleproceso facilitar a cualquiera de los «socios cooperadores» la información deseada. Evidentemente, el servicio podría hacerse extensivo al público, pero entonces, y al igual que hacen en los países sajones, de gran desarrollo documental, se debería cobrar por los informes prestados unas cantidades previamente establecidas. No pensemos que cuando se interesa de la Biblioteca del Congreso americano una información bibliográfica, ésta nos resulta gratuita; elevadas tarifas se suelen recabar por tales servicios a los usuarios no socios.

España se puede encontrar en el curso de los próximos dos años frente al desafío de la información propia y lógica del nivel de desarrollo, y entonces con gran angustia se sentirá la necesidad y la sed de información a todos los niveles y en todos los sectores de la vida nacional, síntomas que hoy ya se vislumbran.

6. OPERACIONES Y TECNICAS PARA LA PUESTA EN MARCHA Y MONTAJE DE UN CENTRO DE DOCUMENTACION

Percibida la necesidad de creación de un Centro de Documentación en un organismo, empresa, entidad, etc., y antes de comenzar el proceso técnico, deberán plantearse una serie de temas.

Determinar el

A) Campo científico a tratar y seleccionar las materias de acuerdo con los presuntos usuarios y la especialidad del organismo.

B) Prever una plantilla de personal adecuado. Documentalistas, traductores, elaboradores de *abstracts*, mecanógrafos, manipuladores mecánicos, etc.

C) Locales y equipo, ficheros, estanterías, cajas, etc.

D) Recabar información sobre las materias a estudiar. Repertorios, guías, índices, *abstracts*, etc.

E) Elaborar el presupuesto de puesta en marcha y evaluar el futuro presupuesto de mantenimiento anual.

F) Aspectos técnicos, selección y elaboración de lenguajes documentales.

G) Adquirir el material, suscripciones a revistas, libros, folletos, etc., para comenzar a trabajar.

6.1. La selección documental.

La selección documental consiste en escoger, entre los documentos recibidos por el Servicio de Documentación, aquellos más útiles de registrar en el fondo documental (11).

Esta operación se realiza revisando el índice del libro, o los índices de artículos de las revistas, aunque en este caso hay que hacer un rápido examen del artículo. También se pueden obtener juicios para la selección, a partir de las referencias de los boletines de análisis e índices.

Existe una medida para el control de selección documental; se llama «tasa de selección», que es la relación entre el número de documentos retenidos y el número de documentos examinados en el curso de la operación de selección.

Por ejemplo, entre 1.000 artículos se han seleccionado 500; la tasa de selección será de 0,5. La tasa puede variar de 1, en el caso de que todos los artículos revisados hayan sido seleccionados, hasta 0,1, y a veces menos.

Posteriormente a esta selección puede realizarse la eliminación de artículos duplicados, ya que hay veces que dos o más revistas reproducen el mismo artículo, o pue-

de darse el caso de que resúmenes de un artículo puedan figurar en varios boletines de análisis. Estas operaciones son muy importantes en servicios que usan como fuente principal boletines de resúmenes.

En esta misma línea de boletines de resúmenes hay que tener en cuenta la calidad de los mismos. A veces aparece un resumen en un boletín de poca categoría, y por esta prioridad circunstancial lo registramos, en detrimento de otro resumen del mismo documento aparecido posteriormente en otro boletín de superior calidad.

6.2. La traducción.

Este es uno de los problemas serios y costosos con los que debe enfrentarse un Servicio de Documentación. Normalmente, un *abstracts* es elaborado por un experto que domina un idioma, *abstracts* que es ofrecido en la lengua propia al usuario; pero si éste tiene interés por el documento completo y carece de conocimientos de la lengua original del mismo, se enfrenta con el grave problema de la traducción.

Un Servicio de Documentación debe tener un equipo de traducción, que en cualquier momento pueda traducir a su idioma propio cualquier documento que por su interés sea conveniente disponer de él traducido.

Una traducción para ser de calidad debe estar hecha por una persona que reúna estos requisitos:

a) Conocimiento de la lengua a traducir.

b) Dominar exhaustivamente el idioma en el cual la traducción debe ser hecha.

c) Conocer la materia tratada en el documento a traducir.

En el caso de no disponer de un traductor que reúna estas cualidades, hecho que se nos planteará con frecuencia, la traducción podrá ser hecha por un conocedor del idioma a traducir y revisado por dos expertos, uno en la materia de que trate el documento y otro en conocimientos lingüísticos del idioma traducido.

6.3. La condensación.

Debe ser hecha siempre la condensación por persona conocedora de la materia en el documento analizado.

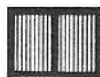
Personas poco ligadas al sentido y uso de la documentación, confunden a veces esta condensación con las recensiones de un libro. Nada más lejos del tema, como hemos podido ver al sentar las bases de la contracción y como vamos a ver al referirnos a los diversos aspectos de la condensación y al conocer las normas que siguen la confección de resúmenes, *abstracts*, etc.

Los especialistas a que hacíamos referencia en los párrafos anteriores, además de conocer la materia objeto del estudio, deben ser personas habituadas a las técnicas documentales y que no tengan problemas con ellas.

Partiendo de estas bases, podemos ver seguidamente los tipos de condensación factibles de realizar:

a) «El título». Efectivamente, por el título de un documento, en algunas ocasiones, podemos llegar a tener

(11) «Directory of Federally Supported Information Analysis Centers». Federal Council for Science and Technology, Washington, D. C., 1968.



Bibliografía

un conocimiento del tema tratado. Pero en la mayoría de las ocasiones no debemos admitirlo como bueno; el título puede ser inexpresivo o propicio a la confusión, caso de las novelas «La motocicleta» y «El saco de cemento». No fiarse de los títulos demasiado; es propio de advenedizos e inexpertos seguir este procedimiento superficial y sin complicaciones, pero de resultados catastróficos.

b) «La anotación del contenido» (*Notation of Content*). Es un título mejorado, redactada de forma más homogénea por el Servicio de Documentación. Puede comprender de 10 a 30 palabras.

c) «El resumen telegráfico» (*Telegraph Abstracts*). Es una frase compuesta en un orden coherente y con algunas palabras de unión; las palabras-clave que pueden servir para indizar el documento.

d) «El resumen indicativo» (*Indicative Abstracts*). Es un texto mucho más completo, dando una descripción del contenido del documento, pero sin dar las conclusiones. Contiene de 50 a 200 palabras.

e) «El resumen informativo» (*Informative Abstracts*). Presenta la descripción del contenido del documento y la enumeración de las principales conclusiones del autor. Lleva de 100 a 300 palabras.

f) «El extracto» (*Extract*). Es un resumen establecido con la ayuda de frases extraídas del texto del documento.

g) El «Compte Rendu» (*Review*). Aporta las ideas principales del documento; pero mientras las anteriores formas de condensación deben ser rigurosamente objetivas, aquí se hacen comentarios críticos y opiniones personales sobre las ideas del autor.

h) «El digest» (*Digest*). Consiste en una versión abreviada del texto del documento. Adquiere una cierta forma literaria; puede llegar a alcanzar del 20 al 50 por 100 de la totalidad del texto original.

i) «El texto» (*Full text*). Consiste en la totalidad del documento, que es registrado como tal en ciertos Servicios, en los que se considera inútil el uso del resumen.

La elección entre estas diversas soluciones varía notablemente y se encuentra en función de los usuarios, de los tipos de documentación, presupuesto disponible, etc.

De cualquier manera, y teniendo presente que el usuario es el destinatario hacia el que la documentación tiene que estar en su función y a su servicio, debemos pensar en que la condensación de la documentación ha de reunir estas dos cualidades:

Dar idea del contenido del documento en unas frases que le permitan al usuario decidir, en un tiempo mínimo, si le merece la pena el texto íntegro o no.

O conocer las conclusiones principales del autor, lo que probablemente le evite leer todo el contenido del documento y ganar tiempo con tal motivo.

No podemos pasar por alto en un tema como éste la normativa práctica a seguir para la elaboración de resú-

menes, dictada por la UNESCO en el documento oportuno (12).

CONTENIDO

1. El resumen debe dar un esbozo sucinto pero explícito del contenido y de las conclusiones del artículo y debe mencionar toda nueva información que figure en él. No debe contener datos o afirmaciones que no figuren en el texto del artículo y no debe recargarse con detalles de interés secundario.

2. El resumen debe constituir un todo completo, pero puede referirse al título del artículo.

3. Conviene calificar la manera de tratar los diversos aspectos de la materia con adjetivos tales como: sucinto, detallado, teórico, experimental, etc. Además, el resumen debe indicar la categoría a que pertenece el artículo (véase el párrafo 3 de la «Guía para la redacción de artículos científicos destinados a la publicación») cuando no corresponda al tipo de artículos que publica normalmente la revista.

4. Las informaciones nuevas comprenden hechos observados, las conclusiones de una experiencia o de un razonamiento, y las características principales de un nuevo modo de tratamiento o de un aparato recientemente concebido, etc.

Siempre que sea posible, conviene dar resultados numéricos precisos más bien que contentarse con indicar lo que se ha medido.

5. Se mencionarán las sustancias nuevas (compuestos, etc.) y los datos numéricos nuevos, como las constantes físicas. Conviene señalarlos, incluso, si sólo guardan una relación indirecta con el tema principal del artículo.

6. Cuando un resumen exponga resultados de experiencias, conviene asimismo dar ciertas precisiones sobre el método empleado. Cuando se mencionen nuevos métodos, hay que indicar el principio básico en que se apoyan, su campo de aplicación y el grado de exactitud de los resultados.

Se procurará evitar toda alteración de los hechos y toda información dudosa. Se indicarán los límites de validez de las conclusiones y de las deducciones formuladas. Las comparaciones con resultados anteriores (cuando sean indispensables) deben ser lo más precisas posibles.

PRESENTACIÓN

7. El resumen debe componerse de una serie coherente de frases y no de una enumeración de epígrafes. Conviene emplear palabras de uso corriente y no términos que sólo utilice el autor.

Para que las revistas de resúmenes analíticos puedan reproducir el resumen sin cambio, no debe escribirse en primera persona.

(12) U. N. E. S. C. O.: «Guía para la preparación de resúmenes analíticos destinados a la publicación», París, SC/MD/5, 1968.

8. Se supone que el lector tiene conocimientos generales del tema y que podrán comprenderse los resúmenes sin que sea necesario referirse al texto integral del artículo.

El resumen no debe contener abreviaturas, signos convencionales ni términos no corrientes a menos que sea posible precisar su sentido en el texto mismo del resumen. No debe hacer referencias particulares (por número) a una sección, una ecuación, un gráfico o un cuadro que figure en el artículo.

9. De manera general, los resúmenes no deben contener ninguna referencia ni cita particular.

Si son necesarias referencias de ese género, las que remitan a revistas científicas deben redactarse con arreglo al uso habitual de la revista a la que se destina el artículo. (La Conferencia Internacional sobre Resúmenes Analíticos Científicos que organizó la UNESCO en 1949, recomendó las reglas propuestas por el Comité Técnico 46 de la Organización Internacional de Unificación de Normas [OIUN], y los títulos de las publicaciones periódicas se abreviarán de la misma manera que en la *World List of Scientific Periodicals*.)

10. El resumen será lo más conciso posible, aunque deberá reunir las condiciones antes indicadas. Por lo general no debe exceder de 200 a 250 palabras, y a menudo será mucho más corto.

Una vez impreso puede, por ejemplo, cortarse y pegarse en una ficha de 7,5×12,5 cm. La Conferencia Internacional sobre Resúmenes Analíticos Científicos recomendó el método que aplican algunas revistas en las que todos los resúmenes de un mismo número se reúnen en la página interior de la portada o en páginas cuyo reverso lleva publicidad; de esa manera pueden cortarse esos resúmenes y pegarlos en fichas sin mutilar las páginas de la publicación periódica propiamente dicha. A este respecto, los resúmenes deben imprimirse con una justificación de 10 cm. como máximo.

6.4. La indización.

El término, que no figura en el diccionario castellano, procede de la palabra francesa *l'indexation*; su significado exacto no corresponde al concepto castellano de «elaboración de índices», sino, como veremos posteriormente, «al encuadramiento» o, mejor, a la clasificación, para una posterior ordenación del documento que puede tener un solo elemento clasificatorio, o varios. Esta fórmula es la que permitirá, en la mayoría de los casos, identificar un documento entre el volumen total y recuperarlo para su uso. (*Information Retrieval*.)

Este trabajo debe ser encomendado a documentalistas expertos, conocedores y habituados a las materias de la especialidad del Centro. Que además conseguirán una coherencia en la clasificación y sobre todo unidad de criterio. Esta clasificación o atribución de conceptos a los documentos debe hacerse teniendo en cuenta los tres niveles siguientes:

A) La categorización. Que consiste en asignar al documento uno o dos términos, siguiendo la división de materias adoptadas por el Centro. La información obtenida a partir de los boletines de resúmenes suele ir clasificada por estos procedimientos.

B) La indización superficial permite desprender y extraer los conceptos principales del documento. Los conceptos pueden ser considerados independientes unos de otros, o bien reagrupados; esta forma es un paso hacia la preparación de palabras-clave. Esta operación tiene por objeto la clasificación de referencias bibliográficas que se citan en los Index. Suele haber de dos a cuatro conceptos por documento.

C) La indización en profundidad supone la extracción de todos los conceptos contenidos en el documento, sean principales o accesorios. Sobre este procedimiento reposa la investigación bibliográfica retrospectiva. Por término medio se usarán de 8 a 12 palabras-clave.

Estas operaciones se realizan en cuatro etapas:

a) Conocimiento del contenido conceptual del documento.

b) Extracción de los conceptos contenidos en el documento en lenguaje corriente.

c) Acoplar estos conceptos a un lenguaje documental.

d) Buscar otros conceptos que puedan siempre aclarar o dar mayores facilidades para su búsqueda e identificación.

La clasificación puede hacerse a partir del título, pero a no ser como dijimos antes, asunto muy concreto, por ejemplo, una obra titulada «Derecho Romano», debemos abandonar este criterio.

Puede hacerse también a partir del resumen o *abstracts*; esta forma, aunque sea menos rica, será más rápida. Bien es verdad que el procedimiento ideal es hacerlo sobre el texto completo del documento, porque entonces se pueden apreciar todos los matices. Si las operaciones de condensación y clasificación son hechas por la misma persona, la indización adquiere mayor riqueza y exactitud.

No deben olvidarse algunas normas generales para clasificar: La aplicación homogénea de clasificación. Clasificación de todos los conceptos del documento. Correspondencia exacta entre las palabras-clave y el contenido del documento. Eliminar los conceptos superfluos, etc.

6.5. Cálculo aproximado de los costos.

Consideraremos en primer lugar los costos de montaje de un Centro de Documentación, en su fase inicial, hasta la puesta en servicio normal. Naturalmente nos referimos a un Centro de clasificados en la tercera generación, que aún no ha comenzado las fases de mecanización y que no dispone de equipo de microfilm y por tanto no hay gastos elevados de adquisición de equipos.



Bibliografía

Podríamos ir desmenuzando algunas partidas para poder elaborar un presupuesto de montaje, estudiando un Servicio dedicado a planificación urbana y ciencias conexas, y del que suponemos que el local es propiedad del organismo y no hay gastos de alquileres.

	Pesetas
1.º Informe y proyecto redactado por un especialista, en el que se determinen: técnicas, lenguajes de documentación, estructuras del servicio, etc.	200.000
2.º Compra de repertorios, diccionarios, documentación básica, bibliografías, etc.	300.000
3.º Adaptación de los locales, pavimentos, luz, pintura, etc.	200.000
4.º Adquisición de mobiliario	
1 fichero rotatorio de 50.000 fichas	60.000
2 máquinas escribir normales.	30.000
1 máquina escribir eléctrica... ..	35.000
Estanterías metálicas	60.000
600 cajas revistas	25.000
1.000 cajas folletos	20.000
Mesas, sillas y otros utensilios	150.000
5.º Estanterías metálicas depósito... ..	380.000
6.º Material de oficina	250.000
60.000	
Total	1.390.000

Partimos del supuesto, asimismo, que la fotocopidora será una Rank Xerox en régimen de alquiler, por lo que este gasto se incluirá en el anual de mantenimiento.

Una vez puesto en marcha el servicio, hay que pensar que todos los años debemos hacer frente a unos gastos, que son los auténticos de funcionamiento. Nosotros vamos a denominarlo presupuesto anual de mantenimiento. Trataremos, como en el caso anterior del de instalación, de elaborar un esquema:

	Pesetas
1.º Para la adquisición de libros, folletos, suscripción de revistas (500 títulos), encuadernaciones, etc.	2.500.000
2.º Alquiler de fotocopidora	200.000
3.º Gastos de las operaciones documentales:	
a) Selección: 1 especialista... ..	450.000
b) Traducción: 60 ptas. 100 palabras	100.000
c) Condensación: 3 especialistas	900.000
d) Indización: 1 especialista.	300.000
e) Manipulador mecánico	170.000
f) 2 mecanógrafas	300.000
4.º Gastos de material	2.220.000
5.º Publicaciones	250.000
350.000	
Total	5.520.000

Claro es que este presupuesto sería el más adecuado para el funcionamiento anual de un Centro, que rendiría su trabajo en jornada de ocho horas diarias, pero es difícil que, de momento, este supuesto se pueda dar en la realidad.

En un estudio más científico de los costos de cada operación documental podríamos considerar que los costes de selección están en función del tiempo necesario para revisar el artículo, que puede oscilar de uno a cuatro minutos, y la tasa de selección de la que ya hemos hablado anteriormente. Naturalmente, cuantos más artículos sean seleccionados más barato es el coste; si la selección desciende hasta un 20 por 100 del total revisado, los costes aumentan.

En el caso de las traducciones, su precio depende de la extensión del documento a traducir. Para tener una idea concreta de la cotización de las traducciones, vamos a indicar la tarifa que utilizaba el Centre National de la Recherche Scientifique en 1 de enero de 1967 por cada 100 palabras de texto original:

Inglés, italiano, español	5,60 F
Alemán, holandés, lenguas escandinavas	7,00 F
Ruso, polaco-servio	9,00 F

Estas tarifas han sido constatadas y siguen el criterio tomado de la cotización en editoriales españolas que se dedican a traducir obras extranjeras.

El costo de la condensación depende del tiempo dedicado por término medio a cada documento y de la remuneración del experto. Hay que tener en cuenta que los tiempos de condensación efectiva del documento varían según su longitud, la complejidad de la materia, la especialización del analista y las dificultades de redacción. Por lo regular hay que pensar que el tiempo que se tarda es alrededor de los veinte minutos, aunque puede elevarse a cuarenta si el documento ofrece complicaciones recientes. Una hora es considerada en los casos de materias difícilísimas o que el perfeccionamiento es extremo.

Respecto a la indización, los costos dependen de los tiempos unitarios medios y de la remuneración del indizador. El tiempo de esta operación hay que calcularlo entre los cinco minutos para clasificaciones normales y 20 minutos para los casos complejos (caso de la química). En los problemas de indización influye poderosamente la actuación de un experto en la materia tratada.

7. EL ORDENADOR ELECTRONICO. SU POSIBLE PARTICIPACION PARA REALIZAR LA INDIZACION

Partiendo de la indización realizada por el hombre, se han desarrollado algunos métodos de indización auxiliados por el ordenador.

El método consiste en hacer añadir automáticamente por la máquina los términos genéricos ligados por relaciones jerárquicas a los términos específicos que los indicadores han descubierto en el documento. Este programa es de tipo operacional y funciona en algunas instituciones. El problema consiste en definir las relaciones jerárquicas unívocas en el sentido ascendente.

Por ejemplo, un «Thesaurus» indica:

Oro: términos más genéricos, metal.

Será posible acogerse al automatismo de la indización genérica.

Pero si el «Thesaurus» indica:

Oro: términos más genéricos:

Metal.

Medio de pago.

Nos encontraremos con la situación de que sólo un ser humano podrá apreciar si el oro en ese documento se refiere al metal desde el punto de vista químico-físico, o al oro desde el punto de vista económico.

Existe otro procedimiento que consiste en registrar los títulos y eventualmente los resúmenes de los documentos en la máquina y actuando de la siguiente manera:

a) Eliminación de las palabras no significativas (artículos, pronombres, conjunciones, etc.).

b) Comparando las palabras significativas que han quedado con un «Thesaurus» registrado y traducido del lenguaje natural al lenguaje documental.

c) Impresión de una lista de palabras significativas por las cuales se encuentra la correspondencia en el «Thesaurus», situación que además permite al documentalista enriquecer su vocabulario documental.

Programas de este género han sido estudiados y funcionan de forma experimental. El grave problema está en constituir un «Thesaurus» que contenga un número suficiente de términos de sustitución. El hecho de que estas relaciones sean unívocas, hace más difícil concebirlas, cuando una misma palabra puede tener muchos significados, todos diferentes, en el lenguaje natural.

Hasta aquí hemos considerado al ordenador como elemento auxiliar de la indización, pero pensemos en la posibilidad de que todas las operaciones fuesen realizadas por la máquina. Hay una forma rudimentaria aún, los índices KWIC y KWOC, que resultan de una indización sobre las palabras significativas del título, *abstracts*, etc. Esta indización se hace únicamente en lenguaje natural. Cuando se trata de realizar a través de un ordenador una auténtica indización en idioma documental, se aprecia que las dificultades son enormes. Quizá refuerce esto un poco nuestra teoría de pasar los sistemas documentales de la tercera generación en que se encuentran ahora, a la quinta, sin preámbulos de mecanización en la cuarta.

En este aspecto se abren dos caminos a través de los trabajos de investigación en el campo de las matemáticas modernas:

El poder conminatorio de ciertas palabras frente a otras, las cuales son frecuentemente asociadas.

La formación de grupos de palabras facilitando la indización.

8. EVALUACION DE LAS CUALIDADES ESENCIALES DE UN SERVICIO DE DOCUMENTACION

Para determinar en su justo valor las cualidades de un buen Servicio de Documentación hay que recurrir a estudiar las ya citadas características de la pertinencia, la exhaustividad y la rapidez.

La pertinencia puede tener diversos puntos de apreciación:

a) La pertinencia del sistema medida por el documentalista.

Al extraer 100 documentos, se encuentra aceptable que no sean pertinentes de 20 a 80. El coeficiente 0,33 es considerado como normal.

b) La pertinencia del documentalista medida por el usuario.

Es la relación entre el número de documentos extraídos por el documentalista, juzgando que eran útiles, y el número de documentos, efectivamente considerados pertinentes por el usuario. Según los casos, el coeficiente puede oscilar de 0,5 a 0,9. El valor normal es de 0,8.

c) La pertinencia del sistema medida por el usuario, resultado de la combinación de los dos valores precedentes.

A partir de la consideración de estas tasas de pertinencia, aparte de disponer de un sistema de control operativo sobre el Centro, tenemos a nuestra mano una magnífica medida de los demás sistemas de elaboración y tratamiento de la documentación.

Respecto a la exhaustividad, debemos considerar también otros dos aspectos:

a) La exhaustividad interna, en el que el número total de fondos extraídos sobre un tema se limita únicamente a los medios de que se dispone en el Centro. En este caso el éxito depende de las condiciones de la elaboración de la documentación.

b) La exhaustividad externa es la situación producida al consultar no sólo los fondos propios, sino tener en cuenta todos los aspectos de información que pueden llegar al Centro.

En cualquier caso, es difícil superar el coeficiente de exhaustividad del 0,9.



Bibliografía

La rapidez es la medida conjunta del registro de la documentación y su difusión, o lo que se tarda en facilitarla previa petición.

En este problema debemos considerar algunos aspectos; por ejemplo: el tiempo que transcurre entre la aparición de un documento y su llegada al Centro de Documentación. Claro es que en este caso el Centro no es responsable, pero debe tratar de cubrir todas estas posibles lagunas, aparte de estar siempre en constante guardia y al acecho de posibles novedades; debe tener contactos con editoriales y órganos productores de documentación que le facilitarán la misma dentro de un posible «Servicio de Novedades Informativas».

El tiempo de tratamiento del registro de la documentación, que conviene ser controlado a través de un esquema de progresión, sin el que se registre por cada documento el tiempo tardado, etc.

Esto permite completar las instrucciones anteriores y poner todos los posibles remedios para el funcionamiento y buen régimen del Servicio de Documentación.

9. EL FUTURO DE LA DOCUMENTACION

En este momento es posible que los Servicios de Documentación, tal como los concebimos, sean desplazados por los Centros de Análisis de la Información, donde,

examinados de forma crítica todos los documentos, se asuma la responsabilidad de registrar sólo aquellos que nos faciliten todas las garantías de validez.

El Panel núm. 6 sobre los Centros de Análisis de la Información del Comité sobre Información Científica y Técnica (COSATI), de los Estados Unidos, da la definición siguiente de un Centro de Análisis de la Información:

«Organismo estructurado, establecido específicamente (pero no necesariamente de modo exclusivo) para adquirir, seleccionar, almacenar, encontrar, evaluar, analizar y sintetizar un cuerpo de información y/o de hechos en un terreno bien definido, o ligado a una misión específica de compilación y de condensación, de reestructuración y, de una manera general, de organización y de presentación de información y/o de hechos pertinentes bajo una forma de hecho autorizada.»

Aproximadamente existen ya unos 115 Centros de este tipo en los Estados Unidos (10).

Otros aspectos futuros de la documentación los encontramos en los «Bancos de Datos», que son Servicios de Información que registran los datos generalmente numéricos, con objeto de hacerles retroceder no solamente en su estado inicial, sino incluso después de haberles procesado por medio de tratamientos aritméticos y lógicos, así como conjuntos más o menos complejos: escogidos sobre una sola o una combinación de criterios, cálculos diversos, correlaciones, etc.

CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de
Ciencia Urbana*

3 72

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

125 Ptas.

