

CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de
Ciencia Urbana*
4/75



sumario

Edita:
**Instituto de Estudios de
 Administración Local**
 Director:
Fernando de Terán
 Redacción:
**Centro de Estudios
 Urbanos**
 Secretario de Redacción:
Carlos Conde Duque
 Redactor:
Luis Moya González
 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 Secretario de
 Redacción.

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 4/75
 Octubre-Diciembre

Portada:
 Palma de Mallorca

Suscripciones:
 700 pesetas (4 números)

Números sueltos:
 Sencillos: 200 pesetas
 Dobles: 400 pesetas

Suscripciones para estudiantes:
 500 pesetas

Editorial	4
Contenido del número	6



Problemática General

TRASLADOS DE INDUSTRIAS EN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID	9
por Joaquín Clusa i Oriach	
PLANIFICACION Y ANTROPOLOGIA MISION: POLITICO-SIMBOLICA DE LAS FORMAS URBANAS	27
Por Santiago Rodríguez-Gimeno	
LA VIGILANCIA EN LA PLANIFICACION, UNA INTRODUCCION AL TEMA	33
Por José M.ª de Ureña	



Información Temática

EL CONSUMO DEL ESPACIO EN LAS URBANIZACIONES DE SEGUNDA RESIDENCIA EN CATALUÑA	45
Por Manuel Herce Vallejo	

Vida Local

LA UNION: UN CASO DE ORDENACION DEL DETERIORO	57
Por José M.ª López Iranzo	



Información de Base

1. GESTION Y PLANIFICACION DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL ESPACIO URBANO	69
por J. P. Nolan	
2. LA UTILIZACION DE LA "CUADRICULA MILITAR PORTUGUESA" COMO SISTEMA DE REFERENCIACION ESPACIAL DE LA INFORMACION ESTADISTICA	77
por J. M. O.	



Información Jurídica

1. GRAN BRETAÑA: COMMUNITY LAND ACT, 1975 ¿HACIA UNA SOCIALIZACION DEL SUELO?	81
Por Javier García Bellido	
WHITE PAPER ON LAND, LIBRO BLANCO SOBRE EL SUELO	89
REGIMEN ESPECIAL EN MATERIA DE URBANISMO DE LA PROVINCIA DE BARCELONA	95
Por Jesús del Río Muncharaz	
CIRCULAR DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA	103



Crónica

MESES: JULIO, AGOSTO, SEPTIEMBRE	107
----------------------------------	-----



Bibliografía	111
--------------	-----

Editorial

¿Ordenación del territorio? Otro compás de espera

En varias ocasiones anteriores ha aparecido en estas mismas páginas, la preocupación por la carencia de una estructura administrativa adecuada para encauzar los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio en este país, y capaz de orientar una verdadera política de ordenación territorial que viniese a sustituir a la lamentable situación actual de confusión, creada por sucesión de decisiones y disgregación de competencias, al margen de una construcción reflexiva y unitaria sobre la incidencia de la acción administrativa en el marco territorial. (1)

La necesidad de una perspectiva unitaria y de una coordinación gestora, era uno de los supuestos fundamentales de toda la concepción anticipadora que sustentaba a la Ley del Suelo de 1956, la cual instrumentaba una organización administrativa para la utilización del planeamiento urbanístico como marco de la ordenación territorial e incluso, del desarrollo económico, a través de la coordinación de las actuaciones administrativas sobre el territorio.

La falta de constitución real de esa organización y, por el contrario, el carácter marcadamente departamental de la Administración española, ha dado una configuración plural, profusamente superpuesta e intrincada de políticas sectoriales independientes incidentes sobre el territorio (Transportes, viviendas, agricultura, turismo, industria,...) y de acciones específicas concretas de desarrollo regional, que los Planes Nacionales de Desarrollo no pretendieron inicialmente corregir, puesto que su visión era fundamentalmente económica y no espacial. y sólo en el Tercero se inició debilmente la preocupación por la "vertebración del territorio". Por otra parte, la brevedad de la extraña experiencia intentada últimamente a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo, con su Dirección General de Planificación Territorial, ha impedido comprobar fácticamente la obvia inviabilidad de una ordenación territorial desarrollada a nivel ministerial, dados los problemas de coordinación implicados.

La reciente desaparición del citado Ministerio apareció.

(1) Pueden verse especialmente los editoriales de los números 2/74 y 4/74.

por un momento, como una oportunidad de abordar el tema en profundidad, puesto que abría las puertas, ante la necesidad de proceder al encaje y utilización de sus efectivos, a una verdadera organización nueva de la Administración para responder a la exigente demanda que plantea la situación actual.

Sin embargo, la respuesta dada por el Decreto 182/1976 de 6 de Febrero, demuestra que, o no existe suficiente visión política del tema, o no se ha considerado oportuno el momento para enfrentarse con él, limitándose a una redistribución de funciones con pequeñas reformas orgánicas. No se ha abordado pues el problema. Sólo se ha resuelto una pequeña incomodidad interna de la Administración del Estado.

En efecto, el Decreto restablece fundamentalmente la misma situación anterior a la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, devolviendo a la Presidencia del Gobierno las competencias "Orientadoras y coordinadoras" de la planificación económica y social, a través de una nueva Subsecretaría de Planificación, que viene a suceder a la antigua Comisaría del Plan de Desarrollo. y las de planificación territorial al Ministerio de la Vivienda, desapareciendo expresamente las ambigüedades que había introducido la creación de la ahora extinguida Dirección General de Planificación Territorial.

Todo ello quiere decir que se regresa a una situación que si bien es más racional que la inmediatamente precedente, vuelve a reconocer la separación administrativa entre la planificación económica y la planificación física y todo hace suponer que ésta queda entendida prácticamente a nivel sectorial, en contradicción con su indeclinable misión de marco de referencia global para las políticas sectoriales y, en definitiva, para la localización espacial de las previsiones de la planificación económica.

Bien es verdad que en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo se han introducido modificaciones derivadas de la experiencia, como la nueva figura de planeamiento destinada precisamente a jugar importante papel en la viabilidad de la ordenación territorial y la confluencia de la planificación física con la económica. Y por otra parte, también es verdad que la reciente disposición de creación de la Comisión Central de Urbanismo viene a rectificar una grave omisión de toda la etapa de vigencia de la Ley de 1956, omisión a la que siempre se ha

asignado una parte de responsabilidad en la independencia de las políticas sectoriales respecto al planeamiento urbanístico.

Por lo tanto, objetivamente, pueden reconocerse algunos nuevos elementos positivos en la situación actual, en relación con aquella a la que, en líneas generales, se ha regresado. Lo cual centra toda la atención, en busca de esperanzas, sobre dichos escasos elementos: planes directores territoriales de coordinación y Comisión Central de Urbanismo. A ello habrá que añadir el compromiso formal y a plazo fijo, contraído por el Gobierno para presentar en breve las bases del Plan Nacional de Urbanismo como "directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio", otra de las viejas y nunca satisfechas aspiraciones del antiguo empeño de 1956.

Parece que estamos pues ante el comienzo de una cierta ofensiva de la Administración en relación con la ordenación del territorio, y que tal ofensiva se caracteriza por estar planteada a partir de estructuras de organización administrativa que en sus líneas fundamentales coinciden con las propuestas en 1956. Ello lleva, finalmente, a plantear si las escasas adiciones señaladas, pueden ser apoyo suficiente para producir la contundente corrección que es necesaria si se desea, instrumentar de verdad una política de ordenación en una realidad territorial, económica y social tan diferente de la de entonces, estando ambas separadas por una tan virulenta historia de transformaciones físicas durante veinte años, o si, como se deduce de la experiencia internacional, ello no es posible sin una reorganización de la estructura administrativa que supere la división de competencias a un mismo nivel.

Toda la reflexión anterior se ha referido tan solo a la Administración del Estado, por el elevado nivel de centralización actual de las políticas que inciden sobre el territorio. La creciente importancia que va adquiriendo y ha de adquirir la Administración Local en relación con el tema, y la necesidad que se va a derivar para hacer más operativa la participación social en la toma de decisiones sobre el control del desarrollo urbano y la ocupación del territorio, hará todavía más inevitable la ahudada reorganización.

Seguimos pues en un simple compás de espera.

contenido del número

"TRASLADOS DE INDUSTRIAS EN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID", por Joaquín Clusa, economista. Se trata de un análisis para determinar las variables principales que influyen en la emisión y absorción de traslados según áreas urbanas, un análisis sobre su dirección espacial y la aplicación de dos modelos para su proyección.

Los tres aspectos señalados constituyen el cuerpo principal de la investigación que se inicia con una presentación del marco teórico, fuentes de información, zonas de estudio utilizadas y un análisis general de los datos. Se dedica finalmente un epígrafe a conclusiones y a las implicaciones de los resultados para el planeamiento metropolitano. Entre ellas destacamos que los traslados industriales es un aspecto importante a considerar en el planeamiento metropolitano desde el momento que suponen una quinta parte del crecimiento industrial fuera del Municipio de Madrid y es de suponer que aumentará en el futuro. Por otra parte que el volumen de industrias localizadas es relevante para explicar por qué las plantas industriales se trasladan a una zona.

La utilidad para el planeamiento metropolitano viene de que la localización industrial no es sólo el resultado de determinaciones sobre el uso del suelo y medidas negativas de planeamiento, sino más bien consecuencia del funcionamiento del mecanismo del mercado libre. Sin embargo, la política metropolitana de localización industrial constituye un aspecto fundamental del planeamiento, el cual debería tener como objetivo garantizar una redistribución de la renta real urbana.

"PLANIFICACION Y ANTROPOLOGIA: MISION POLITICO-SIMBOLICA DE LAS FORMAS URBANAS", por Santiago Rodríguez-Gimeno, arquitecto. El trabajo intenta exponer la relación existente entre la corriente estructuralista en antropología y la planificación sistemática, utilizando el método y la información antropológica para el análisis previo a la ordenación territorial. El núcleo de ideas referido concierne a la antropología de los fenómenos de urbanización en su aceptación más amplia y trasciende por tanto al contraste entre lo regional y lo urbano.

Se define la relación entre sociología urbana y antropología de los fenómenos de urbanización, delimitando los aspectos de una y otra ciencia. La antropología puede enfrentarse a las sociedades complejas sin hacer distinción con las primitivas, ya que las técnicas micro-sociológicas del antropólogo hacen posible la definición de formulaciones macro-sociológicas, pues lo que cuenta es su orientación rigurosa y el análisis comparativo de códigos culturales.

La antropología parte de una visión macroscópica global necesaria para el estudio de la relación espacio sociedad, entrando después en el análisis en profundidad de los subsistemas y sus relaciones.

También se describe los análisis antropológicos sobre las relaciones entre ideología y estructura social, y las aportaciones de los estudios de proxémica, en particular los aspectos expresivos y simbólicos de la percepción, estructuración y uso del espacio. Por fin el aspecto que constituye el centro de interés de la antropología social: la misión político simbólica de las formas urbanas.

"LA VIGILANCIA EN LA PLANIFICACION", por José M. Ureña, ingeniero de caminos. Las teorías de planificación que

tienen como idea referencial que el proceso de planificación es complejo, continuo y descentralizado, son expuestas en la primera parte de este trabajo.

La comunidad territorial es un sistema abierto socio-cultural. Para llegar a este aserto se han definido los conceptos que aquí se incluyen de la teoría de sistemas.

En el capítulo de la administración de la planificación territorial se trata el difícil tema de la coordinación de los organismos competentes directa e indirectamente, la participación pública y la descentralización de la toma de decisiones.

Por último se estudia la teoría de control, el concepto de variedad y las funciones que debe cumplir la vigilancia en la planificación recogida de información, análisis de la información, e indicación de medidas nuevas o a modificar.

"EL CONSUMO DEL ESPACIO POR LAS URBANIZACIONES DE SEGUNDA RESIDENCIA EN CATALUÑA", por Manuel Herce Vallejo, ingeniero de caminos. La masificación del fenómeno segunda residencia y sus efectos patológicos sobre el territorio requieren una reflexión como ha sido abordada en este trabajo para el caso de Cataluña, bastante generalizable a otras regiones dependientes de Areas Metropolitanas.

La presente exposición tiene por objeto desvelar la ideología subyacente a las interpretaciones del fenómeno en términos de necesidades asociadas al aumento de nivel de renta-motorización y prognosis basadas en modelos de demanda, y situar el problema en términos de análisis de la oferta y sus contradicciones con el medio natural en que se ubica y transforma.

De las 470 urbanizaciones existentes sólo el 18 por 100 de la superficie total tiene legalidad urbanística.

La hipótesis de oferta a remolque de la demanda, que se da para explicar tal cantidad de actuaciones, no sólo es falsa sino que sirve para justificar una actividad de tipo especulativo como se demuestra al constatar que la media de ocupación, no es ni siquiera de la quinta parte de las parcelas; aunque también hay que tener en cuenta que la tendencia a edificar de los adquirentes cada vez es menor, puesto que no se trata tanto de demanda de viviendas (valor de uso) como demanda de propiedad (valor de cambio), también se descubre la falsedad de sus posibles beneficios sociales y económicos.

Por otra parte se describen la gravedad de los efectos que tiene sobre el equilibrio del medio ambiente.

Por fin el autor fija unas premisas para una política del planeamiento del medio rural y un método de trabajo consistente en arbitrar una escala jerárquica de restricciones de la oferta basada en evaluar las consecuencias de la misma por lo que supone de despilfarro de recursos naturales, y en última instancia es evidente que la premisa fundamental será la existencia de una conciencia colectiva de salvaguarda del patrimonio de una región.

"LA UNION: UN CASO DE ORDENACION DEL DETERIORO", por José M. López Iranzo, sociólogo. En este artículo se expone el estado actual en que se encuentra el municipio después del prolongado y apenas interrumpido descenso de su producción minera, que tuvo su momento de

auge a principios de siglo; y se trazan las líneas generales de un esquema que sirva de base para su integración a la comarca natural a la que pertenece.

Su planeamiento aislado y circunscrito al perímetro municipal, se reduce a la implementación de una normativa de carácter urbano con fines puramente estéticos.

La comarca está formada por siete municipios entre los cuales se encuentra Cartagena que absorbe el 70 por 100 de la población. Todavía en la Unión, la minería sigue siendo el sector que mayor número de trabajadores emplea, seguido de la rama de la industria del metal.

Se describen las características naturales del municipio: vegetación, hidrografía y clima, y el deterioro del paisaje experimentado a consecuencia de la extracción de minerales; así como un análisis de población, producción e infraestructura.

"AUTOMATIZACION DE REDES SUBTERRANEAS", por J. P. Nolan. Se expone la necesidad de integrar los sistemas particulares en una estrategia global coherente del sistema de información urbana, ensayada y con resultados positivos en otros países.

Se consideran varios aspectos de esta informatización de la documentación de redes subterráneas, como: repercusiones financieras, estructuras jurídicas y sistema informativo.

"LA UTILIZACION DE LA CUADRICULA MILITAR PORTUGUESA COMO SISTEMA DE REFERENCIACION ESPACIAL DE LA INFORMACION ESTADISTICA", por J. M. O. Expone el método de referenciación geográfica de la información estadística utilizado en Portugal.

Es un sistema sencillo que suministra una pauta nacional única, basada en unas coordenadas rectangulares derivadas del sistema de coordenadas del "Instituto Geográfico e Cadastral" portugués, que permite disponer de una base de mallas a muy diferentes escalas, reducidas entre sí de una manera muy simple y adaptadas al tratamiento cartográfico de la información estadística a distintos niveles de agregación.

"GRAN BRETAÑA: COMMUNITY LAND ACT, 1975. ¿HACIA UNA SOCIALIZACION DEL SUELO?", por Javier García Bellido, arquitecto-urbanista. Una nueva ley urbanística acaba de ser aprobada en Gran Bretaña. En ella se dicta que la comunidad a través de las administraciones locales adquirirá todo el suelo necesario para el desarrollo urbano; la propiedad privada del suelo urbanizable es por tanto abolida y los beneficios del proceso de urbanización creados por la comunidad quedan en ella.

El autor estudia este documento y explica como lo que aparentemente parece una medida revolucionaria capaz de terminar con la carestía del suelo urbano, o lo que es más importante, el uso que de ese suelo se hace en viviendas y servicios comunitarios, no es así en el contexto de una sociedad capitalista; siendo pues una medida reformista cuyo fin es la supervivencia del sistema, en un momento de crisis en la que el dinero busca fuentes de productividad más seguras como

son los bienes inmuebles, el suelo, etc., pero con la contradicción insoluble de que el plusvalor sólo se extrae de la fuerza de trabajo explotada. Con esta medida se pretende que el capital especulativo vuelva a la industria.

Aunque el Estado es el único propietario del suelo urbano, éste tendrá un precio y por tanto, las viviendas que además serán de propiedad privada, conservarán su valor de cambio. Sin embargo el autor no niega a la ley su valor de conquista social aunque sólo sea como prueba crítica del sistema.

Acompaña al artículo una traducción revisada por el autor del artículo del Libro Blanco sobre el Suelo.

"REGIMEN ESPECIAL EN MATERIA DE URBANISMO EN LA PROVINCIA DE BARCELONA", por Jesús del Río Muncharaz, secretario provincial y de la Comisión Provincial de Urbanismo. El autor, antes de tratar concretamente la Entidad Municipal Metropolitana y sus consecuencias a nivel provincial, contempla los intentos de tratamientos especiales para Barcelona y el intervencionismo del Estado en materia de urbanismo. Temas básicos para entender el proceso que ha conducido a la Entidad son, el Plan Comarcal y Provincial, y el avance del Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Barcelona.

Sobre la Entidad se estudian las características más relevantes como son ámbito territorial, competencias, órganos de la Corporación y su vinculación con otros órganos competentes en materia de urbanismo.

CIRCULAR 2/75, por la que se dan normas para la aplicación de las Disposiciones Transitorias de la Ley 19/1975, de 2 de mayo de Reforma sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Se refiere a la adaptación del planeamiento, en curso de tramitación o ejecución a la Ley de Reforma.

CRONICA. La sección recoge las noticias más destacadas relacionadas con el tema urbanístico, aparecidas en los medios de difusión durante los meses de julio, agosto y septiembre.

BIBLIOGRAFIA. Julián Colina, Licenciado en Ciencias Sociales, ha preparado un comentario bibliográfico temático cuyo título es "Desarrollo regional: transporte colectivo".

Pablo Pérez Jiménez, economista y Alfonso Álvarez Mora, arquitecto escriben dos reseñas sobre los libros "España a Go-Go", por Mario Gaviria y otros, y "Urbanismo y práctica política", por Castells, Remy, Minganón y Beringuier, respectivamente. En información editorial aparecen las reseñas bibliográficas de Olegario Llamazares, ingeniero de caminos, sobre los libros: "Planificación territorial", por L. Carreño y otros, "Regional development and planning", "Los modelos de potencial y la selección de inversiones en carreteras", por F. Aragón y M. A. López Teledano, "Regional Analysis and development", por J. Blunden y otros, "The Spirit and purpose of planning", por J. Bruton y otros.



Problemática General

TRASLADOS DE INDUSTRIAS EN EL AREA METROPOLITANA DE MADRID

Por Joaquín Clusa i Oriach

1. Introducción

Un traslado de una planta industrial puede ser interpretado como un caso especial de decisión de localización y hace referencia a la decisión tomada por un empresario de trasladar total o parcialmente una planta industrial de una localización a otra.

La importancia cuantitativa de este fenómeno ha comenzado a ser progresivamente importante para plantas industriales localizadas en las ciudades centrales de áreas metropolitanas (que son las plantas industriales más antiguas y que en muchos casos se hallan en zonas de residencia). Las causas de dichos traslados pueden ser la obsolescencia física de las plantas (antigüedad de los edificios), la obsolescencia funcional (necesidad de aumentar su tamaño para implantar procesos de automatización que requieren más suelo, o la congestión de tráfico en el entorno urbano que dificulta el aparcamiento y encarece el transporte de mercancías (y la posibilidad de obtener

un importante beneficio vendiendo el solar industrial a precios de suelo residencial de alta densidad, o una combinación de las tres.

Cuando un traslado industrial tiene lugar dentro de los límites de un área metropolitana afecta principalmente a tres variables urbanas: suelo, empleo y viajes. Produce una vacante de suelo industrial en una zona (que puede ser ocupada posteriormente por otra industria o por otras actividades de la misma empresa si el traslado es parcial o pasar a otro uso) pero genera en cualquier caso una demanda de suelo industrial en otra localización (normalmente en una cantidad mayor que el de la antigua planta); parte del empleo puede trasladarse a trabajar a la nueva planta y otra parte cambiar de empresa y los cambios en el lugar de trabajo habrán afectado a los viajes diarios residencia-trabajo. Desde el punto de vista económico se habrá producido una nueva inversión en suelo, edificios y capital productivo.

Pero los movimientos o traslados de industrias pueden tener lugar también desde localiza-

ciones en áreas metropolitanas a otras partes del país y entonces afectan además a magnitudes económicas importantes: oferta y demanda de trabajo, inversión y desarrollo económico. La política regional en países donde se producen estos movimientos trata de atraer plantas industriales localizadas en las regiones más adelantadas hacia las regiones con rentas más bajas o con problemas de desempleo.

Desde 1945 a 1965 se produjeron en Inglaterra unos 3.100 traslados de plantas industriales con empleo superior a 100 personas y en 1966 dichas firmas empleaban alrededor de 870.000 personas (Beacham & Osborn, 1970); aproximadamente un 40 % de dichos traslados tuvieron lugar dentro de la misma región de origen mientras que el 60 % restante fueron inter-regionales. Entre 1964 y 1970 se produjeron en el Área Metropolitana de Barcelona unos 270 traslados industriales con origen en el municipio de Barcelona afectando a unos 20.000 empleos (Clusa, 1973). En el Área Metropolitana de Madrid se produjeron alrededor de 220 traslados industriales durante el período 1960-1973 totalizando unos 15.000 empleos (Metra-Seis, 1973); dichos traslados explicaban cerca del 20 % del crecimiento industrial del área metropolitana excluyendo el municipio de Madrid. Las cifras anteriores señalan la importancia del fenómeno de los traslados industriales y constituye un interesante tema de estudio para la planificación metropolitana entender y proyectar este fenómeno.

El presente artículo constituye un intento de análisis de algunos aspectos relacionados con los traslados industriales en el Área Metropolitana de Madrid utilizando datos básicos de un reciente estudio sobre localización industrial en la Región Centro (Metra-Seis & COPLACO, 1973). Específicamente se trata de un análisis para determinar las variables principales que influyen en la emisión y absorción de traslados según áreas urbanas, un análisis sobre su dirección espacial y la aplicación de dos modelos para su proyección. Los tres aspectos señalados constituyen el cuerpo principal de la investigación que se inicia con una presentación del marco teórico, fuentes de información, zonas de estudio utilizadas y un análisis general de los datos. Se dedica finalmente un epígrafe a conclusiones y a las implicaciones de los resultados para el planeamiento metropolitano.

2. El marco teórico

Tres aspectos del trabajo teórico-empírico pueden ayudar principalmente al estudio de los traslados industriales: la teoría microeconómica de la localización industrial, el análisis de la localización industrial intra-metropolitana y el estudio de los fenómenos espaciales de movimiento, además de los trabajos específicamente relacionados con el tema.

La *teoría clásica de la localización industrial* desarrollada por Weber, Palander, Lösch, Isard, Greenhut, Smith... hace referencia a la firma in-

dividual que se enfrenta con el problema de decidir su localización. El grueso de la teoría parte de los supuestos microeconómicos típicos (competencia perfecta, comportamiento orientado al beneficio máximo, no influencia de los factores personales...), de la existencia de costes diferenciales de los factores (suelo, mano de obra...) en distintas posibles localizaciones y de los correspondientes costes de transporte (a los proveedores, a las materias primas y al mercado) en cada posible localización, sugiriendo que la planta industrial se localizará donde se produzcan costes agregados mínimos y/o beneficios máximos. La teoría adolece de importantes defectos para explicar el funcionamiento de la realidad. En primer lugar, el objeto de estudio es una planta industrial abstracta sin relaciones efectivas con el resto de la economía (se presume que existe disociación entre el comportamiento espacial de la firma y el resto del sistema económico en el que funciona) (Massey, 1974); en segundo lugar, no considera el espacio como elemento de monopolio (Massey, 1974) (p. ej. las grandes ciudades generando medios de inversión que posibilitan la continuación sostenida del crecimiento); en tercer lugar, descansa sobre el concepto del coste de transporte que en la actualidad parece tener menos importancia real que la que tenía en los inicios de la industrialización (aunque el reciente incremento en el coste de la energía podría cambiar esta tendencia en el futuro); en cuarto lugar, no tiene en cuenta el contenido psicológico de la decisión del empresario que decidirá en la mayoría de los casos localizar la planta industrial cerca de su propio medio ambiente o el hecho de que el problema de decisión no se plantea tanto en términos de costes mínimos en decisiones alternativas como si en el lugar preferido por razones personales el proyecto industrial es factible o no (Townroe, 1971, pág. 125). Finalmente, hay que señalar, como ha indicado Townroe que "intentos de constituir una teoría de la localización siguiendo los cánones de la teoría neoclásica de los precios, no parece en general muy satisfactoria en términos de explicar comportamientos reales agregados, en predecir cambios de localización o en analizar flujos de movimientos" (Townroe, 1971, pág. 2).

Muy poco es conocido acerca de los factores que explican las decisiones de *localización industrial al nivel intra-metropolitano*. Richardson (1971) y Goldberg (1970) señalan los factores que desde un punto de vista teórico influyen la localización a este nivel pero sin verificar el modelo con la realidad. En su análisis empírico, Martín (1966) ha detectado la existencia de grupos ligados de actividad que se localizan generalmente en proximidad en las diferentes zonas del Área Metropolitana de Londres, así como la localización central de algunas actividades, o de su proximidad a ejes principales de carreteras o al puerto, alguno de cuyos aspectos también han sido señalados por Hamilton (1967) y Pred (1964). Economic Consultants (1971) han indicado que en términos de los factores clásicos de localización y para el caso de la conurbación del Sureste de Inglaterra, ninguna parte de la región ofrece ventajas o desventajas singulares para la localización



industrial y que la atracción de algunas áreas se explicaría únicamente por la disponibilidad de suelo industrial, mejor calidad urbana o por factores personales de los empresarios. En parte, esta conclusión es también compartida por Hamer (1973), al indicar que únicamente el suelo presenta costes diferenciales en el interior de un área metropolitana favoreciéndose con ello la localización fuera de la ciudad central. Tampoco los modelos de localización industrial intra-metropolitana son de gran ayuda para explicar la realidad; primero, por su escasez (Colenutt, 1970, Wilson, 1971), algunos por sus dificultades operacionales (p. ej., el modelo Empíric véase Massey, 1969) y finalmente otros por sus supuestos optimizadores no reales (p. ej., el modelo de Putman; véase también Massey, 1969).

El estudio de los traslados industriales presenta relaciones formales con el estudio de otros fenómenos que impliquen *movimientos espaciales* (siendo quizá el más tratado el de la migración), y en este sentido podría esperarse que algunos modelos utilizados para analizar y proyectar movimientos migratorios puedan ser aplicados al análisis de los traslados industriales. Weeden (1973) indica que existen dos amplios tipos de modelos de migración: "agregados" e "individualísticos"; en los segundos, el análisis se realiza para cada individuo que emigra (en el presente caso se correspondería con el análisis de la teoría clásica de la localización industrial). Los modelos migratorios agregados, que trabajan con cifras globales para cada área o región, pueden ser divididos en tres tipos: modelos de regresión múltiples (que intentan explicar los orígenes y destinos en base a un grupo de variables relevantes), los modelos de gravedad (cuya principal hipótesis es que existen relaciones exponenciales entre la migración y las variables relevantes) y los modelos de Markov (que parten de la hipótesis que las proporciones en la matriz de movimientos migratorios entre unas regiones y otras son temporalmente estables). Los tres tipos de modelos agregados han sido aplicados al caso de los traslados industriales, en el presente ejercicio.

Finalmente existen los *análisis empíricos sobre traslados industriales*, algunas de cuyas hipótesis y resultados pueden ser de utilidad para su posterior constatación. Moses & Williamson (1967), Tulpule (1969) y Lever (1974) han estudiado el fenómeno desde el punto de vista agregado. Las principales conclusiones en Moses & Williamson son que el número de orígenes están altamente correlacionados con el número de plantas industriales existentes en cada zona y que los factores relevantes que explican los destinos son el suelo industrial vacante, el acceso al ferrocarril y la distancia al centro. Tulpule indica que en el Área Metropolitana de Londres aquellos sectores más intensivos en mano de obra tienden a trasladarse a distancias menores que aquellos con alto ratio capital-producto. Lever, ha señalado que los modelos de Markov producen proyecciones más realísticas que aquéllos basados en las hipótesis de los modelos de gravedad. Considerando la dirección de los movimientos, Hamilton (1967) y Keeble (1965) señalan que existe una tendencia a movimientos radiales a lo largo de las rutas prin-

cipales de carreteras más cercanas a los correspondientes orígenes. Los análisis sobre el comportamiento individual de los traslados industriales enfatizan el hecho de que los principales factores que fuerzan el traslado son la necesidad de mayor espacio para ampliaciones (Townroe, 1969 y 1971; Needleman & Scott, 1964), las políticas de las administraciones locales que restringen el crecimiento y localización de plantas industriales en las ciudades centrales (Keeble, 1965, para el caso del Área Metropolitana de Londres) y la congestión de tráfico (Cameron & Johnson, 1969). Con respecto a la nueva localización no se aprecian diferencias relevantes en los costes de transporte con respecto a la localización anterior (Luttrell, 1962) y la disponibilidad de suelo y mano de obra parecen ser las principales factores de atracción para decidir la nueva localización (Economic Consultants, 1971; Cameron & Clark, 1968).

En la medida que en las ciencias sociales las conclusiones empíricas sólo son válidas para las circunstancias que rodean al caso concreto en estudio, los resultados y conclusiones de otros trabajos han sido considerados hipótesis a verificar en el presente caso. Su verificación posterior puede ayudar a la formación de un cuerpo de doctrina cada vez más amplio y general para entender el fenómeno de los traslados industriales.

3. Fuentes de información

Los datos básicos utilizados en el presente ejercicio proceden del estudio realizado por Metraseis (1973) sobre localización industrial en la Región Centro para la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO).

Dichos datos hacen referencia, de una parte a los traslados industriales entre distintas zonas interiores del Área Metropolitana de Madrid y su distribución para los períodos 1960-64, 1965-68 y 1963-73, y de otra a los valores de un conjunto de diez variables también por zonas. Los datos básicos a que se hace referencia se presentan en los anexos estadísticos 1 y 2.

Los datos de traslados industriales fueron obtenidos en el estudio original a partir de un censo de plantas industriales con empleo superior a 10 personas en 1973 y posee las limitaciones lógicas de todo trabajo de campo censal y pionero. Las únicas transformaciones que se han hecho en el presente caso han sido las de considerar como períodos quinquenales básicos para el análisis, 1964-68 y 1969-73 y la de hacer desaparecer los "no consta" de las tablas originales, en ambos casos bajo hipótesis de proporcionalidad con respecto a los valores sobre los que se tenía plena información. La necesidad de extender el período 1965-68 y hacerlo quinquenal se debió a la pretensión de aplicar modelos de proyección a los datos del quinquenio 1964-68 y comprobar los resultados con respecto a los datos reales del siguiente quinquenio 1969-73.

La misma hipótesis de proporcionalidad fue utilizada para transformar en períodos quinquen-

nales y distribuir los "no consta" para los resultados de las tablas de dinámica de empleo y plantas industriales por zonas en el estudio original. Sin embargo, la hipótesis de proporcionalidad sobre los "no consta" presenta serios problemas cuando se aplicaba a las tablas de dinámica, porque los "no consta" corresponden a plantas industriales a las que no se les pudo preguntar el año de implantación durante la realización del trabajo de campo; en general, dichas plantas industriales están localizadas en el municipio de Madrid en zonas mixtas de residencia e industria y es de presumir que en su gran mayoría se localizaron allí antes de 1964. En las zonas del municipio de Madrid el porcentaje de "no consta el período de implantación" es aproximadamente el 50 % del total de plantas industriales y empleo. Al distribuir tales "no consta" en base a las proporciones de plantas industriales para las que se conocía este dato y para los tres períodos indicados, de hecho se está sobrevalorando la dinámica de los períodos más posteriores, si la presunción es cierta. Por esta razón, los datos de crecimiento anual de las zonas del municipio de Madrid son extremadamente altos, desvirtuando también los datos de crecimiento industrial del área metropolitana en su conjunto. Este aspecto puede conducir a una sobrevaloración del crecimiento de Madrid en los modelos de proyección, que debe tenerse en cuenta al analizar los resultados.

Por otra parte, todo el análisis ha sido llevado a cabo utilizando como unidades "número de plantas industriales" en lugar de "empleo". Desde el punto de vista urbanístico la variable "empleo" es más relevante que el de "planta industrial", por cuanto esta última no lleva ninguna indicación con respecto al tamaño. La elección ha sido forzada porque las tablas correspondientes a empleo trasladado presentaban algunos problemas de fiabilidad.

Las deficiencias e hipótesis adoptadas constituyen ciertamente una limitación con respecto a las conclusiones del trabajo y evidencian la necesidad de mejorar las bases estadísticas (especialmente desagregadas) requeridas para los estudios urbanísticos.

4. Zonas de estudio: Análisis de coherencia

Para propósitos de análisis espacial la provincia de Madrid en el estudio original fue dividida en veintiuna zonas de estudio. Debido a que la casi totalidad de los traslados industriales lo fueron al nivel intra-metropolitano (sólo cinco plantas industriales se trasladaron fuera del área metropolitana pero dentro de la provincia) y que el área metropolitana representa alrededor del 94 % de la población de la provincia, los resultados pueden considerarse válidos tanto al nivel metropolitano como al nivel provincial.

Las zonas de estudio se formaron al considerar dividida la provincia en siete sectores o corredores (cada uno limitado por las bisectrices de los ángulos que forman los siete ejes principales de carreteras con centro en Madrid) y por tres

anillos (municipio de Madrid, municipios situados entre 10 y 20 Km. del centro de Madrid, y municipios situados a más de 20 Km.). El mapa 1 refleja las veintiuna zonas de estudio consideradas y los municipios incluidos en cada una.

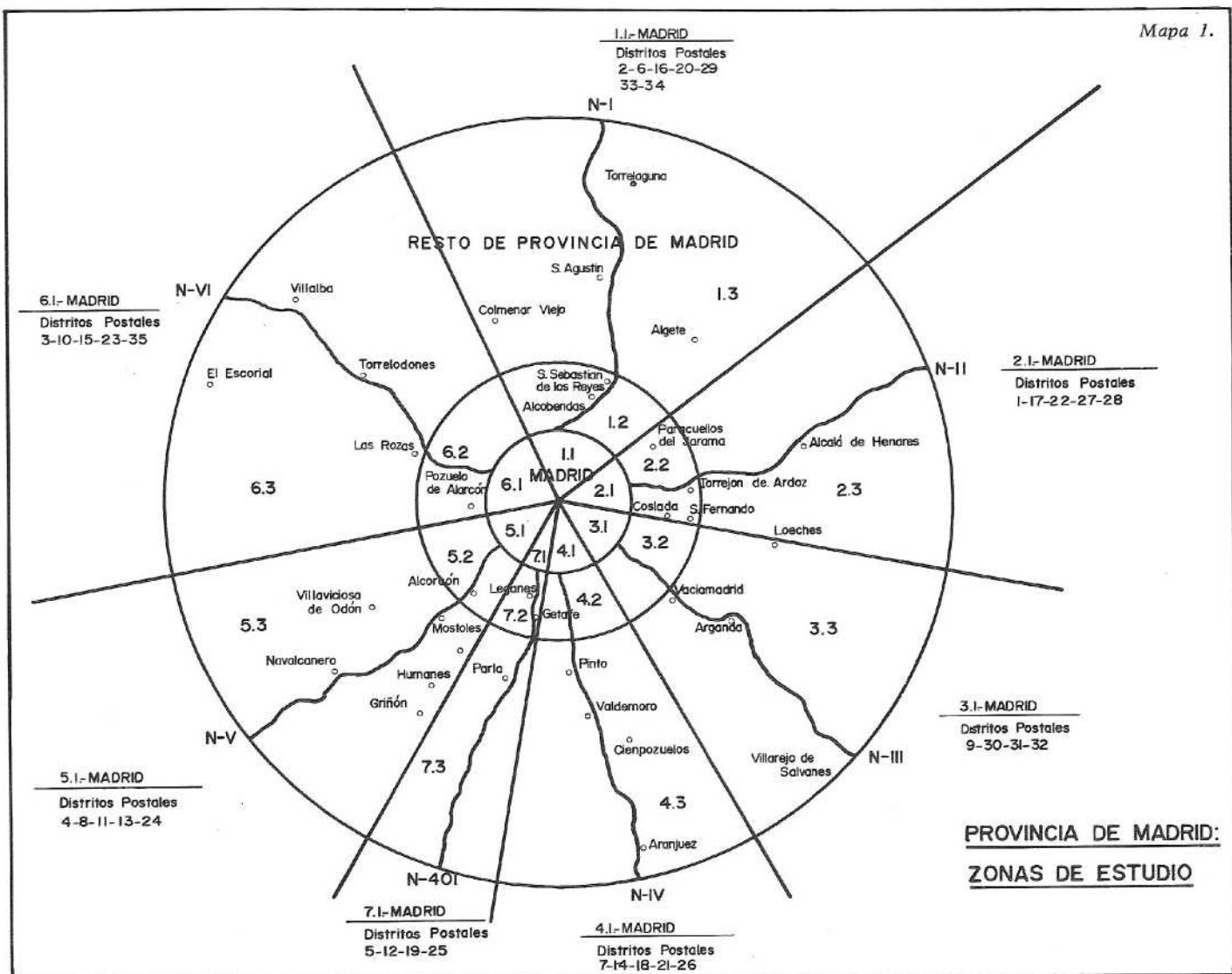
Tres aspectos fueron considerados en el estudio original para la elección del citado sistema de zonas: primero, el hecho que el crecimiento urbano haya tenido lugar a lo largo de los siete ejes principales de carreteras con separación física entre ellos (excepto en el crecimiento compacto del municipio de Madrid y de las zonas 7.2 y 4.2); segundo, porque se partía de la hipótesis de que los tres anillos considerados presentaban características similares con respecto a un grupo de variables urbanas, y finalmente, también por la hipótesis de que una parte importante de las relaciones interindustriales dentro del área metropolitana se producían dentro del corredor donde las plantas industriales están localizadas. El primer aspecto es claramente detectable a partir de los mapas de crecimiento urbano; el tercer aspecto fue parcialmente constatado en el estudio original. El segundo aspecto es quizá el más importante desde el punto de vista del problema general que presenta cualquier zonificación o proceso de determinar unidades espaciales significativas para la planificación y análisis urbano, y un análisis de coherencia de las zonas de estudio en términos de un conjunto de variables se presenta a continuación.

"El problema de la agregación espacial es el de clasificación o discriminación entre grupos para un propósito particular, y el objetivo es encontrar un conjunto de unidades espaciales que tengan mínima varianza intrazonal y máxima varianza inter-zonal" (Colenutt, 1970, pág. 117). La verificación de la hipótesis de si las unidades espaciales contenidas en cada anillo cumplen la propiedad anterior en cuanto a las varianzas intra-anillo e inter-anillo puede realizarse con la ayuda de un algoritmo de agrupación jerárquica. El algoritmo utilizado en el presente caso ha sido el algoritmo de Ward.

Dada una matriz de M variables y N observaciones para cada una (zonas de este caso), "el propósito del algoritmo es comparar series de valores de las variables y progresivamente asociarlos en grupos —desde 2 a (N-1)— de tal manera que se minimice la varianza dentro de cada grupo" (Veldman, 1967, pág. 309). El proceso de agrupación incorpora en cada paso un nuevo elemento o grupo (previamente formado en algún paso anterior) que incrementa mínimamente el error potencial; el índice de error potencial es igual a la suma de las diferencias al cuadrado entre los valores (previamente estandarizados) de las variables en cada zona dividido por el número de zonas (x). La agrupación óptima, según Veldman, es aquella anterior a la que produce el incremento más grande de error potencial (xx).

(x) Una descripción matemática más detallada del algoritmo de Ward puede consultarse en Russinés & Pascual (1974).

(xx) El programa de computador para la utilización de este algoritmo puede consultarse en Veldman (1967, pág. 311).



Traslados de Industrias

Diez variables (y sus correspondientes valores en las veintiuna zonas) fueron considerados para el análisis. Dichas variables (véase anexo estadístico 2) fueron: número de destinos 1969-73 (en valores absolutos), suelo industrial vacante (en Ha.), distancia desde el centro de Madrid (en kilómetros), precio medio del suelo industrial (en ptas./m²), existencia o no de control urbanístico por parte del organismo metropolitano, número de plantas industriales en 1973 (en valores absolutos), grado de diversificación industrial (medio por el número de actividades industriales distintas existentes), población residente en 1970 (en miles de personas), crecimiento de población residente 1965-70 (en porcentajes) y grado de dotación de servicios urbanísticos del suelo industrial (en tres niveles).

Los resultados de la agrupación se presentan en el diagrama 1 mediante un "árbol de ligazones". En él puede observarse que en la agrupación óptima se forman tres grupos de zonas: todas las zonas del anillo I (municipio de Madrid) en el primer grupo, mientras que los dos grupos siguientes están formados por las zonas que forman los correspondientes anillos excepto dos zo-

nas (sobre catorce) que cambian de grupo. Los resultados sustentan, en consecuencia, la hipótesis de que los anillos considerados presentan características urbanas semejantes y justifican su tratamiento separado.

Es necesario señalar finalmente una importante limitación de los estudios espaciales, que se deriva del sistema de zonas elegido. La verificación de hipótesis considerando como unidades básicas unas determinadas zonas, implica que las hipótesis contestadas únicamente sean válidas para el sistema de unidades espaciales elegido y que cambiando este sistema pueden cambiar también la relevancia de las diferentes variables que explican el fenómeno espacial.

5. Algunos aspectos de la localización industrial en el Area Metropolitana de Madrid

El Area Metropolitana de Madrid, fue delimitada administrativamente en 1962, incluyendo diez municipios; un organismo administrativo (COPLACO) fue establecido para control y pla-

DIAGRAMA 2—DISTRIBUCION ESPACIAL DE LOS TRASLADOS INDUSTRIALES

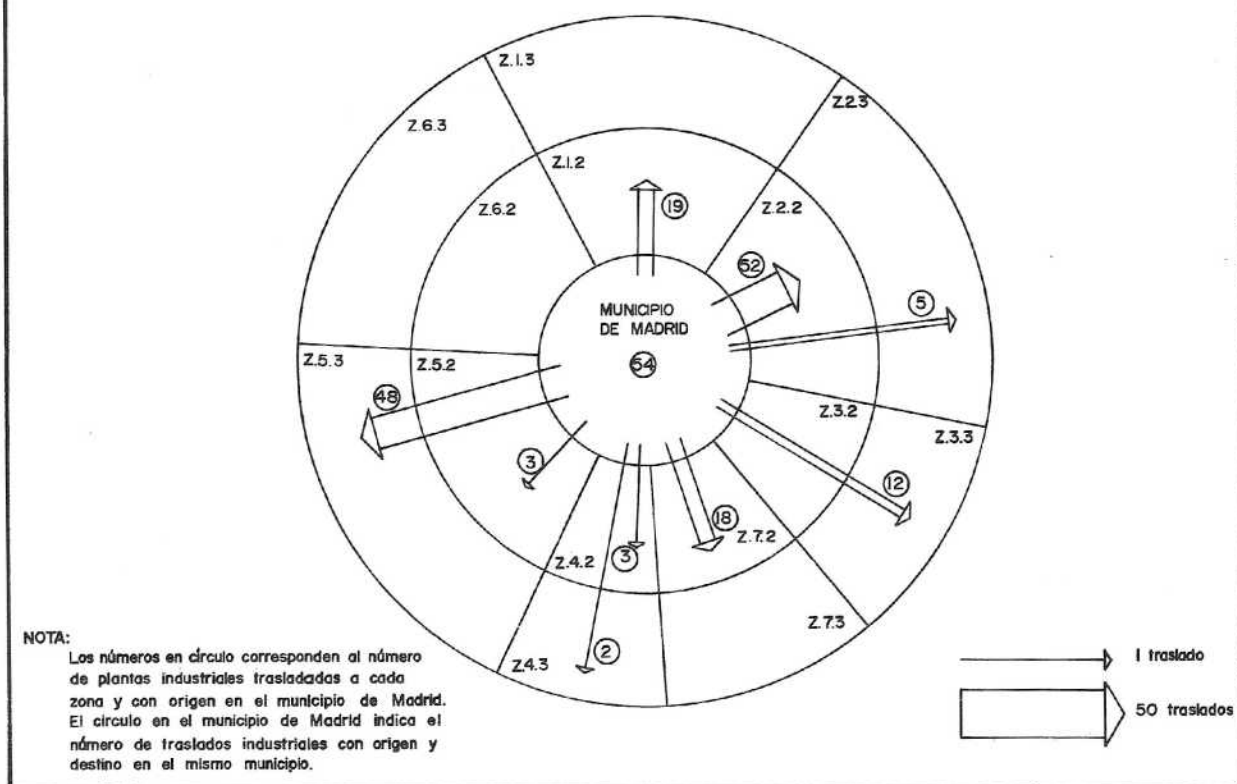


Diagrama 1.

nificación del uso del suelo. Según los Censos de población, de 2.329.183 personas en 1960, el Área Metropolitana alcanzó 3.420.741 en 1970, que representa un crecimiento relativo del 46,8 % en diez años (3,8 % anual) y absoluto de 1.090.958 personas, habiendo absorbido el municipio de Madrid 886.139 personas y 204.829 el resto del Área Metropolitana.

El crecimiento urbano rebasó hacia 1965 el Área Metropolitana debido al crecimiento demográfico e industrial de los municipios limítrofes, y éstos fueron también considerados como pertenecientes del Área Metropolitana para los estudios del III Plan de Desarrollo Económico y Social (Ponencias de Estructuras y Servicios Urbanos y Desarrollo Regional). Estos municipios representaban 124.746 personas en 1970.

El Área Metropolitana de Madrid es el centro de una amplia zona agrícola y subdesarrollada desde el punto de vista del sector secundario y terciario. El Área Metropolitana absorbía el 93,5 por 100 de la población de la provincia de Madrid; las cinco provincias limítrofes (Ávila, Cuenca, Guadalajara, Segovia y Toledo), tuvieron entre 1960 y 1970 tasas anuales decrecientes de población entre el 1,1 % y el 2,4 %, en el 1969 tenían poblaciones activas en la agricultura entre el 43 y el 63 % de las poblaciones activas totales. Mientras que la provincia de Madrid ocupaba el segundo lugar de las rentas por personas, las otras cinco provincias ocupaban los lugares 25, 26, 30, 35 y 36; la provincia que ocupaba el lugar 36 tenía una renta por persona igual a la mitad a la de Madrid y aquella ocupando el lugar 25 era

igual a un 60 % la renta por persona de la provincia de Madrid (Banco de Bilbao, 1969).

Aproximadamente el 56 % de la población activa de la provincia de Madrid pertenecía en 1969 al sector terciario (proporción en gran parte explicable sólo por el peso administrativo de la capitalidad), el 41 % trabajaba en el sector industrial y construcción y sólo el 3 % restante a la agricultura. La industria está básicamente concentrada en actividades orientadas por el mercado (construcción, 30 % del empleo secundario, 34 % en industrias mecánicas y eléctricas, 8 % confección y 6 % artes gráficas) (Banco de Bilbao, 1969).

La distribución espacial de las plantas industriales (excluida la industria de la construcción) superiores a 10 empleos en el Área Metropolitana se caracteriza por una alta proporción de industrias en el municipio de Madrid, aunque decreciendo su peso en el tiempo (Tabla 1).

TABLA 1.—Distribución porcentual de las plantas industriales por anillos.

	1963	1968	1973
Anillo 1	89.0	81.4	72.3
Anillo 2	5.4	9.8	14.2
Anillo 3	5.6	8.8	13.5
	100	100	100

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.



Traslados de Industrias

TABLA 2.—Distribución porcentual de las plantas industriales por corredores.

Corredor	1963	1968	1973
1.—Eje Madrid-Burgos	18.4	20.7	18.7
2.—Eje Madrid-Cataluña	20.4	23.7	25.2
3.—Eje Madrid-Valencia	3.9	4.4	6.2
4.—Eje Madrid-Andalucía	22.7	20.5	17.8
5.—Eje Madrid-Extremadura	7.9	9.8	11.6
6.—Eje Madrid-Galicia	10.1	6.3	6.1
7.—Eje Madrid-Toledo	16.0	14.6	14.1
	100	100	100

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

En el pasado la industria de Madrid se localizó en el Sur y el Suroeste, dando así una imagen de un Norte de residencia de calidad y concentración de servicios y un Sur industrial y de residencia de los trabajadores industriales. Esta imagen, de acuerdo a la tabla 2, ya no es cierta en el presente por cuanto el fenómeno de la localización industrial se ha expandido también por el eje 1 (Madrid-Burgos) y el eje 5 (Madrid-Extremadura), destacando la importancia absoluta y creciente del eje 2 (Madrid-Cataluña).

Las cifras de dinámica de la Tabla 3 aparecen excesivamente altas, en especial si son comparadas por ejemplo con el ritmo anual de creci-

miento del empleo industrial en la provincia de Madrid que fue el 3,8 % en el período 1962-69 (Banco de Bilbao, 1962 y 1969) (frente al 11,2 % y 7,6 % anual del crecimiento estimado de plantas industriales en los períodos 1962-68 y 1969-1973 respectivamente). La razón de tal divergencia debe radicar necesariamente en la sobrevaloración del crecimiento del municipio de Madrid debido a las hipótesis de proporcionalidad adoptadas para distribuir los "no consta" de las tablas originales. Las cifras de dinámica son únicamente útiles para el análisis del crecimiento industrial fuera del municipio de Madrid.

TABLA 4.—Traslados industriales con origen en el municipio de Madrid (1960-73).

Zonas de origen	N.º de traslados	%
1.1	64	29.6
2.1	31	14.4
3.1	6	2.8
4.1	37	17.1
5.1	18	8.3
6.1	12	5.6
7.1	48	22.2
Total	216	100

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

TABLA 3.—Crecimiento industrial (plantas industriales) y suelo industrial vacante.

Zonas de estudio (1)	Crecimiento porcentual anual 1964-68	Crecimiento porcentual anual 1969-73	Suelo industrial vacante 1973 (en Ha.) (2)
Zonas del municipio de Madrid			
1.1	13.1	4.4	103
2.1	11.6	5.9	197
3.1	13.6	9.7	214
4.1	7.6	3.2	270
5.1	11.6	3.9	5
6.1	—	7.3	5
7.1	7.0	5.9	50
Zonas del Anillo 2			
1.2	26.0	12.8	263
2.2	28.0	16.3	180
3.2	18.9	8.5	3
4.2	27.8	18.9	69
5.2	12.0	26.0	116
6.2	18.9	2.3	17
7.2	22.7	16.4	182
Zonas del Anillo 3			
1.3	23.5	13.2	75
2.3	15.3	10.0	569
3.3	18.9	33.9	50
4.3	18.8	9.9	313
5.3	75.0	25.9	100
6.3	—	11.8	5
7.3	18.9	22.4	20
Totales	11.2	7.6	2.806

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

(1) Véase mapa 1.

(2) Suelo industrial aprobado por Plan General.

NOTA: Las cifras de esta tabla deben interpretarse de acuerdo a las limitaciones expresadas en el epígrafe 3.

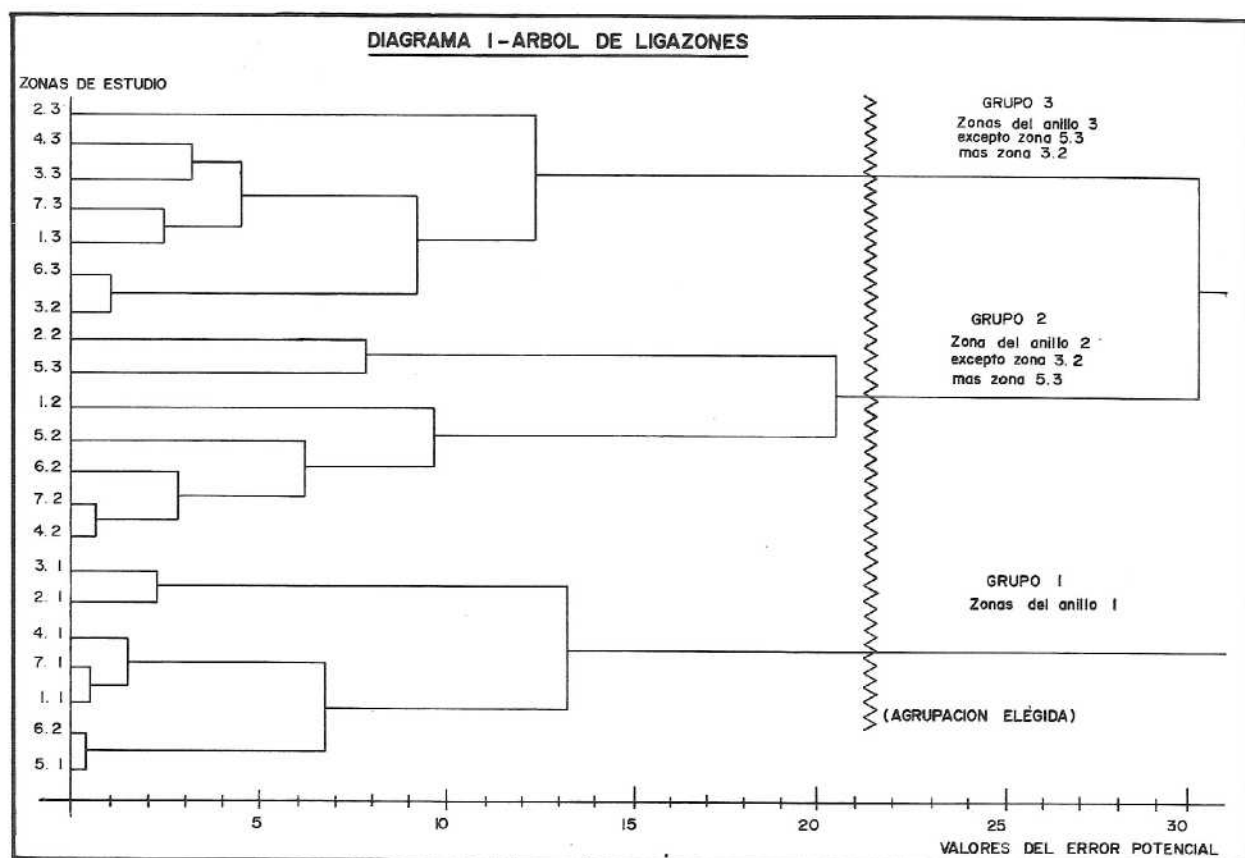


Diagrama 2.

El análisis conjunto de las tablas 1 a 6 y del diagrama 2 permite exponer alguna hipótesis para explicar los factores que han influido la localización industrial en el Area Metropolitana de Madrid. En primer lugar, el crecimiento industrial del municipio de Madrid (que entre 1960 y 1973 ha absorbido también un 25 % de los traslados industriales) podría explicarse por la existencia de actividades que necesitan localizaciones centrales, y este crecimiento puede mantenerse porque existe una importante cantidad de suelo industrial vacante, siendo su elevado precio quizá

TABLA 5.—Nuevas localizaciones de las plantas industriales trasladadas.

Zonas receptoras	N.º de traslados	%
1.1	12	5.6
1.2	19	8.8
2.1	13	6.0
2.2	52	24.1
2.3	5	2.3
3.1	2	0.9
3.3	12	5.6
4.1	6	2.8
4.2	3	1.4
4.3	2	0.9
5.1	1	0.5
5.2	3	1.4
5.3	48	22.2
6.1	2	0.9
7.1	18	8.3
7.2	18	8.3
	216	100

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

TABLA 6.—Participación de los traslados industriales en el crecimiento industrial metropolitano (x).

Municipio de Madrid	%	
Zona 1.1	2.2	
Zona 2.1	2.8	
Zona 3.1	1.5	
Zona 4.1	1.2	
Zona 5.1	0.5	
Zona 6.1	1.1	
Zona 7.1	4.5	Media 2.2 %
Anillo 2	%	
Zona 1.2	27.9	
Zona 2.2	20.0	
Zona 3.2	—	
Zona 4.2	15.8	
Zona 5.2	8.6	
Zona 6.2	—	
Zona 7.2	24.7	Media 23.1 %
Anillo 3	%	
Zona 1.3	—	
Zona 2.3	4.5	
Zona 3.3	17.4	
Zona 4.3	2.2	
Zona 5.3	32.2	
Zona 6.3	—	
Zona 7.3	—	Media 16.5

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

(x) Los porcentajes corresponden al número total de plantas industriales en el periodo 1960-73 localizadas en cada zona con respecto al número total de plantas industriales existentes en 1973.

el límite más importante para el crecimiento futuro. En segundo lugar, la importancia del corredor Madrid-Cataluña (25 % de las plantas industriales y 32 % de los traslados industriales) podría explicarse no sólo por la posible orientación al mercado o a las industrias proveedoras (Zaragoza-Barcelona-Tarragona) de las plantas industriales sino también por la influencia de factores de localización tales como la autopista, el aeropuerto y la disponibilidad de suelo industrial. En tercer lugar, la importancia del suelo industrial barato (y con escaso control urbanístico, como una de las causas principales de su baratura) podría quedar reflejado por el crecimiento de las zonas 3.3. (Arganda) y 5.3 (Móstoles con su polígono industrial promocionado por la Cámara de Industria ofreciendo suelo más barato, que si la promoción fuera privada). En cuarto lugar, la escasa importancia cuantitativa del corredor 3 (existen barreras físicas al crecimiento) y del corredor 6 (caracterizado por la existencia de residencia de baja densidad y estratos de población de renta alta). Finalmente, y sin un análisis detallado del comportamiento espacial de las plantas industriales según tamaño y sector, podría avanzarse la hipótesis que los principales factores de localización industrial intrametropolitanos han sido el suelo industrial disponible, la existencia de una concentración industrial previa, precio barato del suelo industrial y el acceso a autopistas, aunque se requerirían análisis más profundos para la verificación de tal hipótesis.

6. Orígenes y destinos de los traslados industriales: Análisis y regresión

El volumen de orígenes y destinos de traslados industriales afectan a la demanda de suelo y empleo. Constituyen aspectos de interés para la planificación metropolitana el dar respuesta a cuestiones tales como: ¿cuánto suelo industrial quedará libre para otros usos en el municipio central?, ¿en cuánto disminuirá el empleo industrial en las zonas centrales y cómo quedará afectada la demanda de transporte?, ¿cuánto nuevo suelo requerirán las plantas industriales que cambian de localización?, ¿cuántas nuevas plantas industriales y empleo se localizará en una zona que afectará la demanda de vivienda y transporte?... En alguna medida tales preguntas pueden ser contestadas estudiando los factores que explican los orígenes y destinos en el interior del área metropolitana.

Hasta el presente los orígenes de los traslados industriales han sido en el municipio de Madrid donde existe un mayor número de plantas indus-

triales antiguas o en zonas residenciales sin posibilidades de expansión o fuera de ordenación urbanística debido a sus efectos polutivos. En las zonas metropolitanas fuera del municipio de Madrid la industria empezó a localizarse en los últimos diez o quince años y aún no hay plantas industriales con necesidad de trasladarse. Una hipótesis puede ser expresada que el mayor número de orígenes tiene lugar en las áreas de mayor congestión o allí donde existen plantas industriales más antiguas; careciendo de mejores datos el número total de plantas en cada zona puede ser una variable aproximativa de la existencia de fenómenos de congestión y obsolescencia.

Para los destinos cabe plantearse hipótesis clásicas con respecto a la influencia de los factores de localización (algunos de los que inicialmente parecen más relevantes han sido expuestos en el epígrafe anterior). Parece plausible la hipótesis de que el poder de atracción de una zona (medido en términos del número de traslados industriales que se han localizado allí) puede ser explicado por el nivel de economías externas (número y variedad sectorial de las plantas ya localizadas), por la cantidad, precio y nivel de servicios urbanísticos del suelo industrial vacante y por la disponibilidad de empleo residente en cada zona.

Con respecto a los orígenes, el análisis de correlación (x) dio coeficientes de correlación superiores a 0,5 para las variables "número de plantas industriales", "precio del suelo industrial" y "grado de diversificación industrial" (xx) cuando fueron correlacionados con "número de orígenes" en valores absolutos, y solamente con "precio del suelo industrial" cuando el número de orígenes fue expresado en términos relativos (sobre el total de plantas industriales localizadas en cada zona). Tres variables independientes fueron posteriormente analizadas mediante un análisis de regresión múltiple (número de orígenes en valores absolutos); solamente los coeficientes de las variables "número de plantas industriales" y "precio del suelo" fueron significativamente no nulos con un error menor del 5 % cuando dichas variables se consideraron independientemente, aunque tomadas conjuntamente sólo la primera aparecía significativa. El mejor ajuste se produce con la ecuación expresada en la tabla 7.

(x) Para los análisis de correlación y regresión fueron utilizados los programas ASA3 y ASA4 del Departamento de Estadística Aplicada de la Universidad de Reading.

(xx) Número de sectores industriales representados en cada zona.

TABLA 7.—Mejor ecuación de regresión para los orígenes.

Variable dependiente	Variable independiente	b (error estandard)	Estadístico t	Coefficiente de correlación múltiple	Significancia de b
Número de orígenes 1969-73 (valores absolutos)	Número de plantas industriales en 1969	.109405 (.0252236)	4.33722	.8888	Significativamente no nulo con un error menor del 5 %

Para encontrar las variables relevantes que explicasen los destinos, se realizó inicialmente un análisis gráfico que puso en evidencia que los valores de las variables en las zonas interiores del municipio de Madrid distorsionaban las posibles correlaciones, tal como se deduce de los valores de los coeficientes de correlación de la tabla 8.

mayor ventaja fue la de ofrecer suelo industrial bien dotado urbanísticamente y un precio del suelo inferior en casi un 50 % al que podría resultar si la promoción hubiese sido estrictamente privada. Un interesante tema de análisis es averiguar en qué medida tales ventajas han influido decisivamente en atraer industrias a esa zona.

TABLA 8.—Análisis de correlación para los destinos de los traslados industriales (x).

	N.º de destinos 1969-1973 (en valores absolutos)	N.º de destinos 1969-1973 (en valores relativos; sobre el total de plantas industriales en 1969)
N.º de planta industriales en 1969	.1439 (.8850)	.2019 (.4862)
Suelo industrial disponible (1973)	.6114 (.0772)	.3099 (.2943)
Precio del suelo (1973)	— .3078 (— .2044)	.3676 (— .0186)
Población residente 1969	.2216 (.1642)	— .4133 (.4217)
Crecimiento de población (1965-70)		— .4832 (.4344)
Diversificación industrial	.1665 (.7149)	.0307 (.0224)
Nivel de equipamiento urbanístico	— .1773 (— .6081)	— .0592 (— .7748)
Distancia al centro de Madrid	.1141	.1617

(x) Las cifras entre parentesis corresponde a los coeficientes de correlación cuando los datos de las zonas del municipio de Madrid son excluidos.

Cuando todas las zonas del área metropolitana son incluidas la única variable relevante (significativa con un error menor del 1 %) en el análisis de regresión, es “suelo industrial disponible” (aunque con un R^2 de sólo, 37). Sin embargo, cuando el municipio de Madrid es excluido del análisis aparecen coeficientes de correlación altos (con destinos en valores absolutos) con “número de plantas industriales” y “diversificación industrial” (confirmando inicialmente la hipótesis de las economías externas en el entorno inmediato como elemento de atracción) y “nivel de equipamiento urbanístico” (aunque en sentido contrario al esperado). El análisis de atracción posterior reveló que únicamente “número de plantas industriales” era significativo (con coeficiente distinto de cero con un error menor del 1 %) para explicar los destinos; la ecuación fue en este caso:

$$D = .13058 F - 2.5978 \quad (1)$$

$$(R = .885093; R^2 = .783390)$$

donde D = número de destinos (en valores absolutos).

F = número de plantas industriales existentes en cada zona al inicio del período.

La conclusión que “la existencia de industria atrae más industria” es de escasa operatividad para el planeamiento metropolitano, ya que no es una variable controlable, pero en cualquier caso pone en evidencia la dificultad de fomentar nuevas zonas industriales en los límites del área metropolitana con sólo medidas de planeamiento y oferta de suelo industrial.

Los resultados, sin embargo, permiten analizar con mayor precisión el caso especial de Móstoles, donde la mayor parte de las industrias están localizadas en un polígono industrial promocionado por la Cámara de Industria de Madrid y cuya

Aplicando la ecuación (1) al número de plantas industriales existentes en Móstoles al inicio del período (F), el resultado es que sólo cuatro traslados industriales hubiesen sido atraídos si las características de la promoción del suelo industrial de la zona hubiesen sido semejantes a las del resto del área metropolitana; el número real de destinos, sin embargo, fue de 18. Ello indicaría que para el caso del polígono industrial de Móstoles sólo alrededor del 20 % de los destinos se explicaría por la hipótesis de economías externas (plantas industriales existentes) mientras que el 80 % restante debe explicarse por la influencia de otras variables y posiblemente a la existencia de una promoción especial en términos de precio del suelo y estándares urbanísticos, que los empresarios valorarían como factores positivos aunque el suelo estuviera localizado en los límites metropolitanos (unos 30 Km. del centro).

7. Orientación radial de los traslados industriales

Una primera interpretación de los datos del anexo estadístico 1, podría conducir a la hipótesis de que los traslados industriales siguen una cierta orientación radial a lo largo del corredor en el que el origen está situado o a corredores adyacentes y normalmente sin cruzar el área central.

La orientación radial de los traslados industriales ha sido observada para el caso de Londres (Keeble, 1965 y 1969) y como ley más general por Hamilton (1967). La hipótesis enfatizaría la existencia de posibles relaciones de la planta trasladada con el área de origen, ya sea porque sólo una parte de la antigua planta ha sido movida y ciertos contactos se mantienen, o porque continúa el antiguo sistema de relaciones por compras y por ventas y éstas se realizaban en alguna medida próxima o porque de esta forma se mini-



mizarían las nuevas distancias a recorrer por aquellos que trabajan en la planta industrial, o por una combinación de las tres.

La hipótesis puede ser verificada utilizando el test estadístico no paramétrico χ^2 que compara si existen diferencias significativas entre la distribución estadística observada y la distribución que se daría teóricamente si tal distribución se realizara con proporcionalidad ponderada (x). La verificación se ha realizado en dos etapas; en la primera con cifras agregadas para todas las zonas y con tres posibilidades de localización (mismo corredor donde el origen está situado, corredores adyacentes y otros corredores) y en la segunda etapa mediante aplicación del test a las cifras de cada corredor en particular y con idénticas posibilidades de localización.

TABLA 9.—Distribución observada y distribución teórica (valores agregados).

Localización	Valores observados	Valores esperados
En el mismo corredor.	51	31 (xx)
En corredores adyacentes.	100	62 (xxx)
En otros corredores.	65	123 (xxxx)
	216 (x)	216

(x) Incluidos también los traslados con destino en el municipio de Madrid.

(xx) 216 proporcional a 3 - tres zonas en cada corredor.

(xxx) 216 proporcional a 6 - seis zonas en corredores adyacentes.

(xxxx) 216 proporcional a 12 - las doce zonas restantes al excluir de veintiuna las nueve anteriores.

El valor de la χ^2 para los valores de la tabla 9 es 63,5 y el valor teórico dado por las tablas de la (con dos grados de libertad) es 13,8 con un error menor del 0,1 %. Por consiguiente existe una diferencia significativa entre los valores observados y los esperados y esta diferencia se explica por la mayor propensión a localizarse en el mismo y en los corredores adyacentes a aquéllos donde el origen está situado.

La aplicación del mismo test para cada zona del municipio de Madrid ofrece los resultados de la tabla 10. De dicha tabla se deduce que existen diferencias significativas entre los valores observados y los valores esperados para las zonas 1.1, 5.1, y 7.1 que en conjunto han emitido en el período 1960-73 alrededor del 60 % de todos los traslados. Existen por tanto bases plausibles para sostener la hipótesis en el sentido indicado para

(x) El valor de la χ^2 viene dado por la fórmula $\chi^2 = \sum \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$, siendo O y E los valores observados y esperados respectivamente. Para determinar posteriormente la significancia del valor de la χ^2 obtenido, éste debe ser comparado con valores tabulados.

TABLA 10.—Distribución observada y distribución teórica (resultados por zonas).

Zona 1.1.—Diferencia significativa con un error menor del 0,1 %.
Zona 2.1.—No existe diferencia significativa con un error menor del 5 %.
Zona 3.1.—No existe diferencia significativa con un error menor del 5 %.
Zona 4.1.—No existe diferencia significativa con un error menor del 5 %.
Zona 5.1.—Diferencia significativa con un error menor del 5 %.
Zona 6.1.—No existe diferencia significativa con un error menor del 5 %.
Zona 7.1.—Diferencia significativa con un error menor del 0,1 %.

una parte importante de los traslados industriales (x).

8. Métodos de proyección

Dos tipos de modelos de proyección han sido estudiados: en primer lugar, un método basado en los supuestos del modelo de gravedad y en segundo lugar, un modelo en base al concepto de las cadenas de Markov. Cada uno de ellos intenta proyectar la realidad con supuestos, mecánica y variables distintas: el de gravedad proyectando la matriz de movimientos y el de Markov la distribución espacial de las plantas industriales existentes y trasladadas. Se pretende evaluar en este epígrafe los problemas y la capacidad proyectiva de cada uno de dichos modelos.

8.1. Modelos de gravedad.

Los modelos de gravedad parten del supuesto que los movimientos de un área a otra están sometidos a dos clases de influencias que actúan exponencialmente: una positiva siguiendo una cierta función de atracción y otra negativa de acuerdo a una función de disuasión. Tales modelos se han aplicado al estudio y proyección de fenómenos que implican flujos en el espacio, en especial a movimientos migratorios y fenómenos urbanos (movimientos residencia-trabajo, compras desde áreas residenciales a centros comerciales...) (xx)

(x) Inicialmente se llevó a cabo un test adicional sobre los traslados con origen y destino en el municipio de Madrid, que por su extensión no ha sido incluido en el presente artículo. Se aplicó a dichos traslados el concepto de distancia funcional basado en las propiedades de las cadenas de Markov (véase en especial Brown & Holmes —1971— para el caso de la regionalización, y Joseph —1974— para el caso de la migración), y posteriormente el algoritmo de Ward para su agrupación. El análisis permitió poner de relieve que los traslados originados en las zonas norte del municipio tienden a trasladarse a las zonas del norte, y que las originadas en el sur se re-localizaban en las zonas del sur; este resultado añade nuevo valor a la verificación de la hipótesis.

(xx) El modelo de Lowry utiliza el concepto gravitatorio para distribuir espacialmente los lugares de residencia generados por el empleo básico y la de los empleos de servicios debidos a la residencia.

Los modelos de gravedad pueden ser expresados mediante dos formas generales. Para la primera puede utilizarse la establecida por Batty & Saether (1971) para un modelo de distribución de compras al por menor y que es la siguiente:

$$S_{ij} = C_i \frac{F_j^\alpha / d_{ij}^\beta}{\sum F_j^\alpha / d_{ij}^\beta} \quad (2)$$

donde:

- S_{ij} = compras realizadas (en valores monetarios) por residentes de la zona "i" en la zona "j".
- F_j = función de atracción de la zona "j".
- C_i = poder de compra (en valores monetarios) en la zona "i".
- d_{ij} = función de disuasión entre la zona "i" y la zona "j" (generalmente "distancia o "coste de desplazamiento").
- α y β = parámetros a estimar, que dan carácter exponencial a las funciones de atracción y disuasión.

Una segunda forma de los modelos de gravedad es aquella que permite la estimación de los parámetros por medio de análisis de regresión. Weeden (1973) lo expresa de la siguiente forma (aplicado en este caso al análisis de la migración):

$$M_{ij} = A \left(\frac{P_i P_j}{d_{ij}} \right)^B \text{ (otras variables)} \quad (3)$$

donde:

- M_{ij} = movimiento de emigrantes desde la zona "i" a la zona "j".
- P_i y P_j = variables de atracción para las zonas "i" y "j".
- d_{ij} = función de disuasión (en general "distancia").
- "A" y "B" = parámetros a estimar.

La expresión (2) constituye la formulación de un modelo de gravedad singularmente constreñido (en los orígenes) y su utilización para simular el movimiento desde la zona "i" a la zona "j" de un determinado sistema espacial parte de la hipótesis de que tales flujos son (Cordey-Hayes 1968), de una parte directamente proporcionales al potencial de movimiento en "i" y al poder de atracción de alguna variable en "j", y de otra inversamente proporcionales a alguna función de disuasión o distancia entre "i" y "j" y a la atracción total de todas las otras zonas del sistema espacial. Las limitaciones del modelo proceden de sus hipótesis ya que asumen un determinado comportamiento del fenómeno de movimiento en estudio; adicionalmente es estático y retrospectivo ya que no permite predecir sin hacer supuestos sobre los valores futuros de los orígenes y de la función de atracción.

Los parámetros " α " y " β " de la expresión (2) poseen un significado real dentro de los supues-

tos de comportamiento del modelo de gravedad. El parámetro " β " representa una medida de la fricción de la distancia entre zonas o la elasticidad parcial de la distancia y el parámetro " α " de la función de atracción se refiere a las economías externas existentes en la zona "j" (si " α " es mayor que la unidad). Los parámetros " α " y " β " se estiman por un proceso de calibración que consiste en determinar qué pareja de valores de dichos parámetros (exógenamente introducidos) aproximan más los flujos de movimiento estimados por el modelo y los flujos de movimiento reales; la bondad del ajuste puede calcularse utilizando una amplia variedad de estadísticos, entre ellos

$(M_{ij} \text{ predicho} - M_{ij} \text{ observado})^2 / (M_{ij} \text{ predicho} - M_{ij} \text{ observado})$, el coeficiente de correlación entre $M_{ij} \text{ observado}$ y $M_{ij} \text{ predicho}$ o la distancia media de movimiento predicha y la de los flujos observados, siendo los valores predichos aquéllos que da el modelo para una pareja concreta de valores de los parámetros.

En base a la descripción precedente, los modelos de gravedad aparecen como un instrumento atractivo para ser aplicado al análisis y proyección de los traslados industriales: las plantas trasladadas son atraídas por las zonas de destino siguiendo una cierta función y la distancia parece tener alguna influencia. A continuación se presentan los resultados de su aplicación al análisis de los traslados industriales en el Área Metropolitana de Madrid.

Para la aplicación del modelo de gravedad descrito en primer lugar (x) se ha considerado que la función de atracción viene dada por el número de plantas industriales existentes al inicio del período, variable que fue detectada como relevante en el análisis de regresión para explicar las plantas industriales atraídas a una zona. Las distancias fueron medidas en Km, siguiendo trayectos de carreteras (xx) y el estadístico utilizado para medir la bondad del ajuste fue el coeficiente de correlación entre el número de destinos observados en cada zona y el correspondiente número de destinos predicho por el modelo. La tabla 11 resume los mejores resultados de los coeficientes de correlación.

TABLA 11.—Coeficientes de correlación para valores de α y β .

β/α	1.80	1.90	2.00	2.20	2.50	3.00
0.00	.4696	.4781	.4859	.4995	.5154	.5329
0.05	.4670	.4759	.4841	.4981	.5145	.5325
0.10	.4672	.4735	.4820	.4966	.5136	.5321
0.15	.4612	.4709	.4797	.4949	.5125	.5316
0.20	.4579	.4681	.4772	.4931	.5113	.5310

(x) Se utilizó el programa GRAVITY, en un ordenador ICL-1600 de la Universidad de Reading.

(xx) Para calcular la matriz de distancias (desde cada zona a todas las demás) fue utilizada la correspondiente subrutina del modelo de Lowry en la versión de la Universidad de Reading (M. Batty & D. Foot, Departamento de Geografía), partiendo de las distancias entre zonas adyacentes.

Para los valores de $\alpha = 3,00$ y $\beta = 0,0$ se obtiene el mejor coeficiente de correlación (.5329) aunque su valor es muy bajo (x). Adicionalmente, el hecho que el parámetro de la función de distancia sea nulo indicaría que la distancia no influye uniformemente en la elección de la nueva localización.

En segundo lugar fue utilizado el modelo de gravedad descrito en su forma general por la expresión (3), con la siguiente formulación específica:

$$M_{ij} = A_i \frac{(F_i F_j) A_2}{(D_{ij}) A_3} \frac{L_i A_4}{L_j A_5} \quad (4)$$

donde:

M_{ij} = número de traslados con origen en la zona "i" y destino en la zona "j" (observaciones con $M_{ij} = 0$ no fueron incluidas).

F_i y F_j = número de plantas industriales localizadas en las zonas "i" y "j" respectivamente al inicio del período.

D_{ij} = distancia por carretera entre las zonas "i" y "j".

y A_i ($i = 1 \dots 5$) parámetros a estimar.

Tal como indican los resultados de las tablas 12 y 13, el análisis inicial de correlación dio resultados muy pobres. El correspondiente análisis de regresión posterior en base a la ecuación (3) no dio ningún valor significativo del estadístico "t" para los coeficientes de ninguna variable.

TABLA 12.—Coeficientes de correlación para las variables de la expresión (3).

	M_{ij}	M_{ij}/F_i	M_{ij}/F_j	$M_{ij}/F_i F_j$
F_i	.2892	—	—	—
F_j	.0032	—	—	—
D_{ij}	-.0742	-.1102	-.0594	-.0423
L_i	-.0355	-.2011	.0809	-.0352
L_j	.2533	.2018	.0142	-.0492

— coeficientes no relevantes.

TABLA 13.—Coeficientes de correlación para las variables (expresadas en forma logarítmica) de la expresión (3).

	log. M_{ij}	log. M_{ij}/F_i	log. M_{ij}/F_j	log. $M_{ij}/F_i F_j$
log. F_i	.3312	—	—	—
log. F_j	.0844	—	—	—
log. D_{ij}	-.2353	-.2450	.1451	.1758
log. L_i	.1381	-.2046	.2307	-.0322
log. L_j	.1781	-.2240	.0521	.0897

— coeficientes no relevantes.

(x) Posteriormente se utilizó "suelo industrial vacante" como función de atracción y el coeficiente de correlación más alto fue de .2489.

Los resultados anteriores (de acuerdo a las dos versiones del modelo de gravedad) deben interpretarse en el sentido de que el comportamiento de los traslados industriales no sigue las hipótesis subyacentes en un modelo de gravedad (instrumento válido por otra parte para simular otros fenómenos urbanos en determinadas circunstancias): en primer lugar, porque la distancia no tiene influencia (en el epígrafe anterior se constató que los movimientos son principalmente radiales a lo largo de los corredores). y en segundo lugar, porque la función de atracción no es exponencial (aspecto que ha sido ya señalado por Lever al indicar que "la fuerza atractiva de las economías de aglomeración es mucho menos importante a la escala intraurbana que a la escala regional o nacional, de manera que es improbable que las concentraciones de industrias dentro de la ciudad atraigan más plantas industriales a una tasa creciente", Lever, 1974, página 195).

8.2. Modelo de Markov.

Hamilton (1967), ha sugerido que la localización y relocalización industrial son procesos de probabilidad y que para su descripción deberían utilizarse modelos estocásticos y no determinísticos. Un modelo de Markov es un modelo estocástico que predice la distribución futura de una población (plantas industriales, en este caso) en clases (zonas) sobre la base de las probabilidades de movimiento (traslados) entre ellas.

Sea " q_{it} " el porcentaje de población (plantas industriales) en la clase (zona) "i" en el período "t" y sea " p_{ij} " la probabilidad de movimiento (probabilidad de traslado) desde la clase (zona) "i" a la clase (zona) "j" durante un intervalo de tiempo. La distribución de población (plantas industriales) en el período "t" puede ser estimada partiendo de la distribución en el período (t-1) usando "n" ecuaciones de la forma (Kelley & Weiss, 1969):

$$q_{jt} = p_{1j} q_{1,t-1} + p_{2j} q_{2,t-1} + \dots + p_{nj} q_{n,t-1} \quad (5)$$

(para todo $j = 1, \dots, n$)

$$\text{más la condición } \sum_{j=1}^n q_{j,t} = 1 \quad (6)$$

La expresión (5) puede ser reformulada en términos matriciales tal como figura en la expresión (7)

$$(q_{1,t-1} \ q_{2,t-1} \ \dots \ q_{n,t-1}) \begin{bmatrix} p_{11} & p_{12} & \dots & p_{1n} \\ p_{21} & p_{22} & \dots & p_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ p_{n1} & p_{n2} & \dots & p_{nn} \end{bmatrix} = (q_{1,t} \ q_{2,t} \ \dots \ q_{n,t}) \quad (7)$$

Distribución en el período (t-1); (Q_{t-1}) Matriz de posibilidades de transición (P) Distribución en el período t; (Q_t)

Iteraciones adicionales permiten proyectar la distribución de las plantas industriales para períodos subsiguientes hasta $Q_{i+m} = Q_i P^m$, siendo "m" el número de períodos de proyección.

Dos propiedades o hipótesis de los modelos de Markov han sido particularmente criticadas: la "estabilidad" en el tiempo de la matriz de probabilidades de transición y la "estacionariedad" de la distribución resultante cuando "n" es grande. La segunda limitación no es fundamental cuando el modelo es utilizado para proyecciones a corto y medio plazo (Joseph, 1974; Brown, 1970). De la primera hipótesis se pueden derivar dos teoremas (Weeden, 1973): en primer lugar, que el nivel de movimiento hacia fuera (emisión de traslados) en cada zona es una proporción constante en el tiempo de la población (plantas industriales) de cada zona al inicio del período, y en segundo lugar, que los movimientos (plantas industriales trasladadas) se asignan a otras regiones (zonas) en proporciones constantes; los resultados de la tabla 14 indican que las menores diferencias entre las proporciones en los dos períodos considerados son en las zonas 1.1, 2.1 y 7.1 (diferencias entre 0 y 0.8 %) que representan el 70 % de todos los traslados en el período 1969-73. Por tanto, y para proyecciones a corto plazo las hipótesis de los modelos de Markov serían razonables para caracterizar el fenómeno de los traslados en el Área Metropolitana de Madrid.

$$\begin{matrix} & Z_1 & Z_2 & \dots & Z_n & D \\ \begin{matrix} Z_1 \\ Z_2 \\ \dots \\ Z_n \\ B \end{matrix} & \begin{bmatrix} M_{11} & M_{12} & \dots & M_{1n} & D_1 \\ M_{21} & M_{22} & \dots & M_{2n} & D_2 \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ M_{n1} & M_{n2} & \dots & M_{nn} & D_n \\ B_1 & B_2 & \dots & B_n & A \end{bmatrix} \end{matrix} \quad (8)$$

donde:

Z_i = zonas del Área Metropolitana.

M_{ij} (cuando $i \neq j$) = traslados industriales desde la zona "i" a la zona "j".

M_{ii} (cuando $i = j$) = traslados industriales dentro de cada zona más las plantas industriales que no se han movido durante el período considerado.

D_i = número de plantas industriales de la zona "i" que cierran o se trasladan fuera del Área Metropolitana.

B_i = nuevas plantas industriales que se localizan en la zona "i".

La suma de cada fila equivale al número de plantas industriales en cada zona al principio del

TABLA 14.—Emisión de traslados industriales en las zonas del municipio de Madrid.

Zona	1.—Emisiones 1964-68	2.—Plantas industriales en 1964	% 1 1.2	3.—Emisiones 1969-73	4.—Plantas industriales en 1969	% 3 sobre 4
1.1	21	239	8.8	39	442	8.8
2.1	11	208	5.3	16	358	4.5
3.1	—	45	—	6	85	7.1
4.1	17	284	6.0	17	412	4.1
5.1	9	99	9.1	7	171	4.1
6.1	4	127	3.1	7	127	5.5
7.1	19	212	9.0	26	299	8.7

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

Cuando en el modelo de Markov descrito en las expresiones (5), (6) y (7) las clases son sólo zonas, el modelo es cerrado y el número de plantas industriales en el sistema no varía. Pero en el caso de los traslados industriales al nivel intra-metropolitano se trata de un sistema abierto dentro del cual se crean y desaparecen plantas industriales y las plantas industriales se mueven dentro y hacia fuera del sistema. Para incluir el componente dinámico Lever (1974), ha sugerido la inclusión de un estado nuevo, que en columnas representaría las plantas industriales que dejan el sistema metropolitano (ya sea por traslado fuera del área o por cierre) y que en filas representaría la proporción de nuevas plantas industriales que se localizan en cada zona. La matriz de movimientos para el período considerado tendría en este caso la estructura de la expresión (8).

período considerado, mientras que la suma de cada columna es el número de plantas industriales al final de dicho período. La matriz de probabilidades de transición se obtiene dividiendo cada elemento por la suma de su correspondiente fila.

La parte inferior derecha de la matriz (8), el elemento A, presenta el problema de encontrar un valor significativo al número de plantas industriales que no existen ni al principio ni al final del período. Idéntico problema se presenta con el último elemento del vector que representa la distribución zonal inicial de las plantas industriales, para que contenga (n+1) elementos y pueda operarse mediante la formulación expresada en (7). Lever (1974) ha presentado prueba empírica de que el valor de la distribución final no resulta sustancialmente afectado si del vector resultante en cada iteración se excluye el



Traslados de Industrias

último elemento y se calcula nuevamente la distribución porcentual para los "n" primeros elementos.

Un modelo como el descrito fue utilizado por Lever (1974) para la proyección de la distribución de plantas industriales en el Area Metropolitana de Glasgow. Los supuestos de un modelo de este tipo son principalmente tres. En primer lugar, que el ritmo de crecimiento industrial en el área metropolitana se mantiene constante en el futuro; en segundo lugar, que no varía en el tiempo la proporción de nuevas plantas industriales que se localizan en cada zona así como la distribución de los traslados y finalmente, que la proporción de plantas industriales en cada zona que dejan el sistema es constante en el tiempo.

La aplicación del modelo al Area Metropolitana de Madrid (x) para los años 1973, 1978 y 1983 en base a la distribución inicial de plantas industriales en 1968 y a los traslados en el período 1964-68 dio los resultados expresados en las tablas 15 y 16. La comparación de los valores predichos por el modelo con los valores reales para 1973, con diferencias máximas de 2,6 %, pondría en evidencia la utilidad del modelo de Markov a efectos predictivos. Los resultados de las tablas 15 y 16 señalan que aún existiendo un cierto ritmo de descentralización industrial, dentro de tres quinquenios (si los supuestos adoptados son válidos en el futuro) el municipio de Madrid localizará las dos terceras partes de las plantas industriales existentes; tal conclusión es ve-

TABLA 15.—Resultados del Modelo de Markov por zonas.

Zona	Distribuciones porcentuales reales		Distribuciones porcentuales proyectadas		
	1968	1973	1973	1978	1983
1.1	19.8	16.3	18.9	18.3	17.5
1.2	1.4	2.0	2.2	2.6	3.0
1.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
2.1	15.4	14.2	15.2	14.9	14.6
2.2	5.3	7.7	7.6	8.4	9.1
2.3	3.0	3.3	3.4	3.5	3.6
3.1	3.7	4.0	4.0	4.1	4.1
3.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3.3	0.7	2.1	0.8	0.8	0.8
4.1	17.7	14.4	15.3	14.6	14.0
4.2	0.3	0.6	0.4	0.5	0.5
4.3	2.5	2.8	3.0	3.1	3.2
5.1	7.3	6.2	6.9	6.6	6.2
5.2	0.5	1.0	0.5	0.5	0.5
5.3	2.0	4.4	4.3	5.3	6.3
6.1	5.5	5.4	3.0	2.6	2.3
6.2	0.7	0.5	0.8	0.8	0.8
6.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
7.1	12.7	11.9	10.8	10.2	10.0
7.2	1.5	2.2	2.1	2.4	2.7
7.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
	100	100	100	100	100

(x) Se utilizó el programa MARKOV en el ordenador ICL-1600 de la Universidad de Reading.

rosímil si se tiene en cuenta que aún existe en el municipio de Madrid una importante cantidad de suelo industrial vacante.

Adicionalmente, el modelo puede ser utilizado para medir algunas consecuencias de posibles medidas que restrinjan la localización industrial en alguna zona. Quizá el caso más claro, y más interesante al mismo tiempo, es conocer cómo cambiaría la distribución de las plantas industriales dentro del Area Metropolitana asumiendo que en el futuro se limita absolutamente, mediante medidas negativas de planeamiento, el crecimiento industrial del municipio de Madrid. Operacionalmente ello significa que son ceros los elementos correspondientes a las zonas de la ciudad central en la última fila de la matriz (8). Las distribuciones proyectadas por anillos son las correspondientes a los resultados de la tabla 17, que señalan que la ley de la progresiva descentralización industrial (válida para otras áreas metropolitanas del mundo) todavía no es evidente para el Area Metropolitana de Madrid.

TABLA 16.—Resultados del Modelo de Markov por anillos.

Anillo	Distribuciones porcentuales proyectadas		
	1973	1978	1983
1 (Municipio de Madrid)	74.1	71.3	68.7
2	13.7	15.3	16.7
3	12.2	13.4	14.6
	100	100	100

TABLA 17.—Distribución proyectada de las plantas industriales en el supuesto de crecimiento nulo en el municipio de Madrid.

Anillo	1978	1983
1	53.3	47.0
2	25.2	28.5
3	21.5	24.5
	100	100

9. Conclusiones e implicaciones para el planeamiento

El análisis precedente se ha limitado a algunos aspectos del fenómeno de los traslados industriales en el Area Metropolitana de Madrid. De alguna manera dicho análisis permite responder a temas tales como cuántos traslados pueden esperarse en el futuro, qué factores condicionarán su nueva localización, hacia dónde se orientarán y cuál sería la futura distribución de plantas industriales en el área metropolitana, de mantenerse tendencias y supuestos actuales. De aquí pueden inferirse resultados con respecto a la demanda de suelo, localización de población y

empleo, demanda de equipamiento urbanístico y viajes residencia-empleo, tanto en los lugares de origen como en las zonas de destino de los traslados industriales. Algunas conclusiones son también válidas para estudiar la problemática más general de la localización industrial, donde el tema de los traslados industriales se insertan específicamente. Sin embargo, en el contexto de la planificación metropolitana, los aspectos relacionados con los traslados constituyen únicamente una pequeña parcela de los fenómenos a estudiar.

Limitaciones específicas del análisis provienen principalmente de los temas estudiados, de las fuentes de información y del sistema de zonas adoptado. En primer lugar, porque aspectos tan importantes como el de los efectos que los traslados industriales producen sobre la demanda de nueva residencia en las zonas de destino o cómo son afectados los movimientos residencia-trabajo, para citar sólo algunos, no han sido estudiados. En segundo lugar, porque el análisis ha sido llevado a cabo en términos de plantas industriales y no en términos de empleo (que urbanísticamente es más relevante), debido a deficiencias en las fuentes de información, deficiencia que hay que imputar no tanto a los datos originales como a la falta de estadísticas actualizadas y especialmente desagregadas para los estudios urbanos y metropolitanos. Finalmente, hay que señalar el hecho de que las conclusiones son únicamente válidas para el sistema de zonas utilizado, y que de cambiarlo, posiblemente las conclusiones serían distintas; esta limitación, sin embargo, es común a todos los estudios en los que se analizan fenómenos espaciales.

Algunas conclusiones del análisis convendrían ser destacadas. Los traslados industriales explican alrededor de una quinta parte del crecimiento industrial fuera del municipio de Madrid y es de suponer que su importancia aumentará en el futuro. Los traslados originados en cada zona pueden explicarse y proyectarse a partir del tamaño de la correspondiente concentración industrial, lo cual sugiere que el número de industrias es una variable aproximativa de fenómenos de congestión en el entorno urbano y de obsolescencia de las plantas industriales. También esta misma variable es significativa para explicar los factores que influyen en la atracción de los traslados para localizarse fuera del municipio de Madrid. Las dos últimas conclusiones sugieren que el volumen de industrias localizadas es relevante tanto para explicar por qué las plantas industriales trasladadas se localizan en cada zona como para señalar la existencia de factores de repulsión un cierto tamaño mínimo de industria localizada sería necesario para atraer nuevas plantas industriales, pero a partir de un cierto tamaño de la aglomeración industrial empezarían a generarse traslados; tratándose de comportamientos medios válidos para todas las zonas, tal deducción es válida caeteris paribus la situación del mercado de suelo industrial, que se caracteriza por sus elevados precios, falta de un adecuado estándar de equipamiento urbanístico y por su incertidumbre legal (existe muy poco suelo aprobado por Plan Parcial). El análisis ha puesto de relieve que para una zona concreta donde existe

una promoción semi-pública de suelo industrial, con precios aproximadamente un 50 % más baratos que si la promoción fuera privada y con buena dotación de servicios urbanísticos, sólo un 20 % de los traslados atraídos se explican por la existencia de una concentración industrial previa, mientras que el 80 % restante es debido a la influencia de otras variables y presumiblemente por las características especiales de la promoción.

Las consideraciones anteriores son de cierta utilidad para el planeamiento metropolitano. Principalmente el hecho que sólo determinaciones sobre uso del suelo y con medidas negativas de planeamiento, no es posible conseguir un nivel relevante de descentralización industrial, y que por tanto la localización industrial y residencial continuará concentrándose alrededor del municipio central; y ello ha quedado también demostrado con las proyecciones sobre la distribución futura de plantas industriales (aún en el supuesto de impedir el crecimiento industrial del municipio de Madrid). Adicionalmente que el proceso es consecuencia de un determinado funcionamiento del mecanismo de mercado privado.

Las ventajas de la descentralización industrial (localización de industrias a mayores distancias del centro metropolitano) se han argumentado especialmente en tres aspectos. En primer lugar, porque ello reduciría la congestión en el centro metropolitano; en segundo lugar, porque se favorecería también la descentralización residencial y de servicios (la industria aparece aún como la principal variable con poder atractivo), de manera que ayude a la creación de unidades urbanas dentro del área metropolitana, menos dependientes de otras (en especial del centro) y con mayores posibilidades de suelo para equipamientos públicos; y finalmente, como una consecuencia de los dos anteriores, porque reduciría uno de los costes sociales más importantes que es el desplazamiento residencia-trabajo. En el contexto de la distribución de la renta real urbana, entendida como las posibilidades de control, acceso y disfrute de los bienes y servicios públicos y privados por parte de los diferentes estratos de población (Harvey, 1973 pág. 53), las posibles ventajas de la descentralización industrial no tienen ninguna relación con la actual descentralización industrial y residencial que generada por el mecanismo del mercado privado obliga a desplazarse a los estratos económicos inferiores de población a las zonas extremas del área metropolitana con menos servicios públicos, peores calidades de vivienda y mayores niveles de polución atmosférica con relación a las áreas más centrales. La política metropolitana de localización industrial constituye un aspecto fundamental del planeamiento metropolitano, el cual bajo el objetivo general de redistribución de la renta real urbana, debería garantizar mediante políticas adecuadas niveles idénticos de equipamiento y transporte público, calidad residencial y control del medio ambiente en las diferentes unidades urbanas, y por encima de todo, un control de los recursos y decisiones públicas por parte de la comunidad.

Universidad de Reading, Mayo 1975.



Traslados de Industrias

- BANCO DE BILBAO (1962 y 1969): *Renta Nacional de España*. Madrid.
- BATTY, M. & SEATHER, A. (1972): "A note on the design of shopping models", *Journal of the Town Planning Institute*, 58, págs. 303-306.
- BEACHAM, A. & OSBORN, W. T. (1970): "The movement of manufacturing industry", *Regional Studies*, vol. 4.
- BROWN, L. A. (1970): "On the use of Markov Chains in movement research", *Economic Geography*, 60 (suppl.), págs. 393-403.
- BROWN, L. A. & HOLMES, J. (1971): "The delimitation of functional regions, nodal regions and hierarchies by functional distance approach", *Journal of Regional Science*, 11, págs. 57-72.
- CAMERON, G. C. & CLARK, B. D. (1966): *Industrial movement and the regional problem*, University of Glasgow Social and Economic Studies, Occasional Paper n.o.5, Oliver & Boyd, Edinburgh.
- CAMERON, G. C. & JOHNSON, K. N. (1969): "Comprehensive urban renewal and industrial relocation: the Glasgow case", en S. C. Orr & J. B. Cullingworth (ed.), *Regional and Urban Studies*, G. Allen & Unwin, London.
- CLUSA, J. (1973): *La localización industrial en la Comarca de Barcelona*, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, Barcelona.
- CORDEY-HAYES, M. (1968): *Retail location models*, C.E.S., Londres, W. P. 16.
- COLENUTT, R. J. (1970): "Building models of urban growth and spatial structure", *Progress in Geography*, 2, págs. 110-152.
- ECONOMIC CONSULTANTS (1971): *Strategic Plan for the South East*, vol. 5, H.M.S.O. London.
- GOLBERG, M. A. (1970): "An economic model of intrametropolitan industrial location", *Journal of Regional Science*, 10, págs. 75-79.
- HAMER, A. M. (1973): *Industrial exodus from central city*, Lexington Books, Mass.
- HAMILTON, F. E. I. (1967): "Models of industrial location", en Hagget, P. & Chorley, R. J., *Socio-Economic models in geography*, Methuen & Co. Ltd. London.
- HARVEY, D. (1973): *Social Justice and the City*, E. Arnold Ltd. London.
- JOSEPH, G. (1974): "Interregional population distribution and growth in Britain: a projection exercise", *Scottish Journal of Political Economy*, 21, págs. 157-170.
- KEEBLE, D. E. (1965): "Industrial migration from North-West London 1940-1964", *Urban Studies*, 2.
- KEEBLE, D. E. (1969): "Local industrial linkage and manufacturing growth in Outer London", *Town Planning Review*, págs. 163-188.
- KELLEY, A. C. & WEISS, L. W. (1969): "Markov processes and economic analysis: the case of migration", *Econometrica*, 37, págs. 281-297.
- LEVER, W. F. (1974): "The intraurban movement of manufacturing: a Markov approach", en Blunden et al. (ed.), *Regional Analysis and Development*, Open University Set Books, London.
- LUTTRELL, W. F. (1962): *Factory location and industrial movement*, NIESR, London.
- MARTIN, J. E. (1966): *Greater London: an Industrial Geography*, G. Bell & Sons Ltd. London.
- MASSEY, D. (1969): *Some simple models for distributing changes in employment within regions*, C.E.S., W.P. 24, London.
- MASSEY, D. (1974): "Towards a critique of industrial location theory", *Antipode*, 6, págs. 33-39.
- METRA-SEIS (1973): *Orientaciones para una estrategia de localización industrial en la Región Centro*, COPLACO, Madrid.
- MOSES, L. & WILLIAMSON, H. F. (1967): "The location of economic activity in cities", *American Economic Review*, 57, págs. 211-222.
- NEEDLEMAN, L. & SCOTT, B. (1964): "Regional problems and location of industry policy in Britain", *Urban Studies*, 1, págs. 153-173.
- PRED, A. R. (1964): "The intrametropolitan location of american manufacturing", *Annals of the Association of American Geographers*, 54, págs. 165-180.
- RICHARDSON, H. B. (1971): *Urban Economics*, Penguin Modern Books, Middlesex.
- RUSSINES, J. y PASCUAL, N. (1974): "La distancia funcional como instrumento para la delimitación de regiones: el caso español", *Revista Española de Economía*, 2, año IV, págs. 113-136.
- TOWNROE, P. M. (1969): "Location choice and the individual firm", *Regional Studies*, 3, págs. 15-24.
- TOWNROE, P. M. (1971): *Industrial location decisions: a study of management behavior*, Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, Occasional Paper n.o. 15.
- TULPUL, A. H. (1969): "Dispersion of industrial employment in the Greater London Area", *Regional Studies*, 3, págs. 25-40.
- VELDMAN, D. J. (1967): *Fortran Programming for the Behavioral Sciences*, Holt-Rinehart & Winston, New-York.
- WEEDEN, R. (1973): *Interregional migration models and their application to Great Britain*, NIESR, Cambridge University Press, Cambridge.
- WILSON, A. G. (1974): *Urban and Regional Models in Geography and Planning*, J. Wiley & Sons, London-New York.

APENDICE ESTADISTICO 1 TRASLADOS INDUSTRIALES EN EL PERIODO 1960-73

De la zona / A la zona	1.1	1.2	2.1	2.2	2.3	3.1	3.3	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	5.3	6.1	7.1	7.2	TOTAL
1.1	7	14	5	27	1	—	1	—	—	—	—	—	4	2	—	3	64
2.1	2	2	4	9	2	1	3	—	—	—	—	—	3	—	—	5	31
3.1	—	—	2	1	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	1	—	6
4.1	—	1	1	3	1	1	3	—	3	1	1	—	13	—	5	4	37
5.1	1	—	—	1	—	—	1	3	—	—	—	—	8	—	3	1	18
6.1	2	1	1	2	1	—	—	—	—	—	—	—	3	—	2	—	12
7.1	—	1	—	9	—	—	2	3	—	1	—	3	17	—	7	5	48
TOTAL	12	19	13	52	5	2	12	6	3	2	1	3	48	2	18	18	216

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

NOTA: Las zonas sin traslados no han sido incluidas en la tabla.



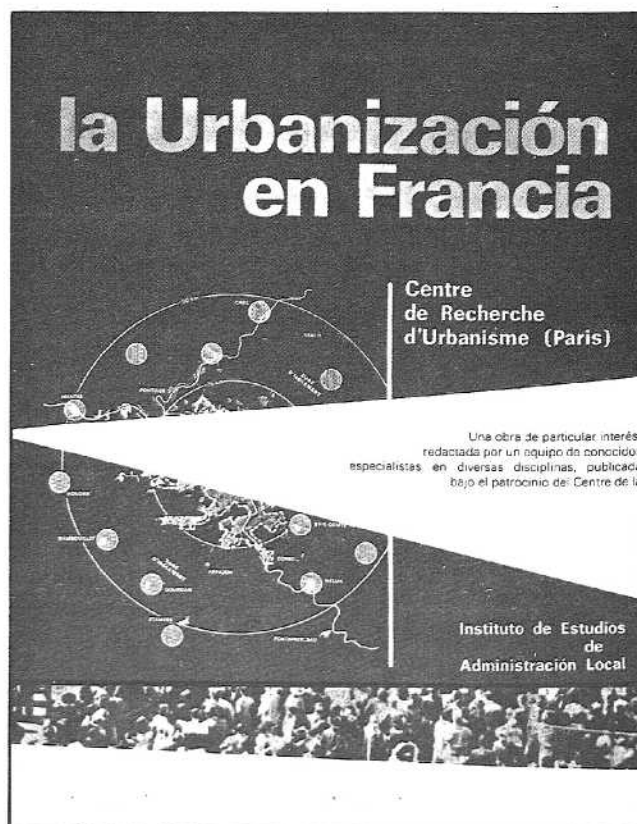
Traslados de Industrias

APENDICE ESTADISTICO 2 VARIABLES UTILIZADAS EN LOS ANALISIS DE REGRESION Y CORRELACION

Zona	Número de destinos 1969-73	Suelo industrial disponible (en Ha.)	Distancia desde el centro de Madrid (en Km.)	Precio del suelo industrial (en ptas./m ²) (1)	Control urbanístico del Area Metropolitana de Madrid (2)	Número de plantas industriales en 1973	Grado de diversificación sectorial (3)	Población residente 1970 (en miles)	% Crecimiento de población residente 1965-70	Grado medio de equipamiento urbanístico del suelo industrial (4)
1.1	4	103	3.2	2500	1	547	46	449.5	12.6	1
1.2	10	263	12.0	1200	1	68	17	40.4	184.5	2
1.3	—	75	30.0	600	0	13	4	14.3	10.0	3
2.1	7	197	4.5	3000	1	476	46	449.5	12.6	1
2.2	36	180	16.0	1000	1	260	35	44.4	85.0	2
2.3	1	569	30.0	720	0	111	23	58.8	91.0	3
3.1	0	214	4.5	2800	1	135	43	449.5	12.6	1
3.2	—	3	16.0	1000	1	2	2	0.6	18.0	3
3.3	12	50	25.5	600	0	69	22	11.8	62.2	2
4.1	1	270	4.0	2500	1	482	52	449.5	12.6	1
4.2	3	69	11.0	1800	1	19	25	69.4	139.6	2
4.3	1	313	22.0	500	0	93	15	16.0	46.0	2
5.1	1	5	4.0	3000	1	207	31	449.5	12.6	1
5.2	2	116	13.0	1500	1	35	16	46.0	455.8	2
5.3	26	100	23.0	200	0	149	22	17.8	359.5	1
6.1	2	5	3.0	3000	1	182	26	449.5	12.6	1
6.2	—	17	7.5	3000	1	18	12	16.0	42.6	2
6.3	—	5	32.5	700	1	7	4	3.1	7.0	3
7.1	3	50	3.6	2500	1	398	51	449.5	12.6	2
7.2	9	182	10.0	1800	1	73	25	69.4	139.6	2
7.3	—	20	20.0	500	0	11	7	17.5	238.5	3

FUENTE: Estudio Metra-Seis y elaboración propia.

- (1) Precio del suelo industrial con servicios urbanísticos. (Datos 1973).
- (2) (0)— No existe (1)— Existe.
- (3) Número de sectores industriales representados en cada zona (total 66 sectores).
- (4) (1) Bien equipado. (2) Existencia de sólo algunos servicios urbanísticos. (3) Sin servicios.





Problemática General

PLANIFICACION Y ANTROPOLOGIA misión político-simbólica de las formas urbanas

Por Santiago Rodríguez-Gimeno

Existen diferentes métodos de aproximación al objeto de la actividad planificadora. El punto de vista que ordena los temas que siguen es una consecuencia de la ponderación de la corriente estructuralista en antropología y de la planificación sistémica. La aportación de ambas orientaciones se considera crucial en la consecución de procesos de síntesis de "forma".

Lo que aquí comienzo es un intento de convivencia simbiótica de los supuestos y métodos de esas disciplinas; las cuales han sido consideradas como pilares de una acción ordenadora coherente, pero su relación, salvo en excepciones tan notables como la que representa Maruyama, permanece, hasta ahora, inexplicablemente indefinida.

La decisión de comunicar el núcleo de ideas que aquí expongo ha sido forzada por la consideración de la necesidad, que a mí me parece urgente, de utilizar el método y la información antropológica para el análisis previo a la ordenación territorial. El segundo tramo de este intento que definiría el entronque de ese método con la planificación sistémica quedará aquí implícito en espera de una segunda ocasión.

El ámbito de ese núcleo de ideas a que me refiero concierne a la antropología de los fenómenos de urbanización en su acepción más amplia,

que trasciende el contraste entre lo regional y lo urbano, huyendo de desplazamientos conceptuales patrocinados por ideologías ofuscadoras. Sólo en ese sentido se utilizará aquí el término "antropología urbana" que, aunque de corta historia, es hoy aceptado, en gran medida, como eufemismo de la antropología de sociedades complejas.

Sociología urbana y antropología

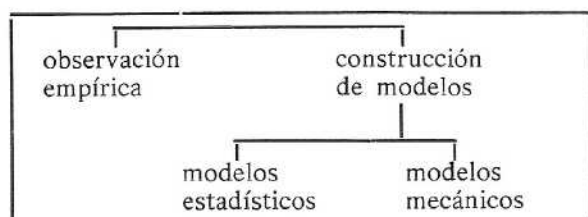
Una primera pregunta que puede suscitar al lectura de lo hasta ahora sugerido, podría referirse a la relación entre lo que hoy se hace en nombre de la denominada sociología urbana y lo que aquí se propone como antropología de los fenómenos de urbanización.

La sociología, urbana o no, desde Comte hasta Parsons pasando por Durkheim, ha abundado en un quehacer caracterizado por una impronta generalizadora. Esa orientación ha generado justificados recelos que han motivado críticas ancladas en lo peyorativo. Pitt-Rivers, bromeando, sintetizaba una de esas actitudes en la definición, ya famosa, de la expresión sociológica como "manera polisilábica de afirmar lo evidente". Otros se apuntarían a la ironía en relación con

el apego de los sociólogos a lo polisilábico, dudando que en lo que se afirma se incluya lo evidente, en el sentido directo, siendo conscientes del impacto de lo ideológico en las formulaciones sociológicas.

En lo que aquí sigue no se abusará de la ironía en relación con el quehacer sociológico porque parece más constructiva la ponderación justa de su significado y de lo que junto con la economía —y últimamente con la balbuceante eco-lógica de la sociedad— aporta a la creación de una antropología general que convoque a todas las ciencias humanas.

La distinción que Levi-Strauss (1) hace en relación a las ciencias sociales, sirve muy bien para aclarar la posición relativa de cada una de las hasta ahora mencionadas. Su clasificación se establece apoyándose en dos pares de oposiciones:



La antropología —en su fase etnográfica— se funda en la recogida y organización de material documental que posteriormente elabora. La sociología, por el contrario, estudia, sobre todo, modelos contruidos a partir de material documental.

La antropología conduce, en último término, a la definición de modelos mecánicos; mientras que la sociología define modelos estadísticos.

La antropología, en contraste con la sociología, considera el "hecho humano" sin diluir al hombre en lo colectivo sociológico.

Promover hasta sus últimas consecuencias la interpretación de la realidad humana mediante la utilización de modelos antropológicos, puede parecer una tarea ilusoria, sin embargo, el camino está ya marcado y algunas características de éste irán mencionándose a medida que avance aquí en el desarrollo de estas ideas.

Antropología y sociedades complejas

Una segunda pregunta puede surgir de la sorpresa ante la afirmación, que aquí se adelanta, de la capacidad de la antropología para enfrentarse con el estudio de sociedades complejas.

La unidad de interés de la antropología sobrepasa esas distinciones, a menudo ficticias, entre primitivo y moderno. Estas distinciones se basan en formulaciones que arrancan de Weber y aseguran que la sociedad moderna, en contraste con la primitiva, está organizada en términos de contrato y es racional, secular, impersonal y manipuladora. Estas mismas formulaciones reservan la problemática de la conducta simbólica para las sociedades primitivas.

Cualquiera que contemple tales formulaciones a la luz de los ya numerosos estudios de conducta simbólica en sociedades modernas se percatará de su improcedencia.

Por tanto, al plantearse la delimitación del objeto de la antropología, se debe proceder primero a la descarga de conceptualizaciones ajenas a la realidad que trata de penetrarse.

En cuanto a la dificultad de la aplicación del método de observación total practicado por la antropología se puede afirmar que las técnicas micro-sociológicas del antropólogo hacen posible la definición de formulaciones macro-sociológicas. Lo que cuenta, en definitiva, es su orientación rigurosa y el análisis comparativo de códigos culturales.

Por otro lado, las conjeturas en relación a las dificultades imperantes al tamaño de los fenómenos a que habría que enfrentarse en el estudio de sociedades complejas, quedan en espera de mejor causa cuando se consideran en el análisis esas dimensiones de los fenómenos sociales que dan estructura a la realidad que contemplamos. Así vemos cómo, por ejemplo, en el estudio del parentesco y del matrimonio en áreas metropolitanas, el tamaño del universo a observar no es superior al del correspondiente en sociedades rurales o primitivas. El concepto demográfico que contempla al grupo de personas relacionadas por lazos derivados del matrimonio, es uno entre los múltiples ejemplos que podrían enumerarse en relación con la posibilidad del análisis antropológico en sociedades complejas (2). La comprobación de que el tamaño de este grupo, que, en definitiva, señala al grupo unido por lazos de parentesco, es semejante, como indicamos, al de sociedades primitivas, abre a la investigación antropológica el gran tema del matrimonio y del parentesco en sociedades complejas.

Categorías sociológicas y antropología

Un tercer tema surge de la consideración de las categorías utilizadas por los sociólogos para imponer un orden "sui generis" en la realidad que contemplan. El tan controvertido aspecto de la estratificación social, ha sido simplificado hasta su extremo en las formulaciones sobre las clases y el clasismo que han sido extraídas directamente de la imaginación de los sociólogos y aquí vuelve a entrar de nuevo el tema de la ideologización de la sociología. Cohen sugiere que lo que realmente existe son numerosos grupos de interés, de escalas y significado político diferente, caracterizados por el grado de definición de sus organizaciones.

Con el tema de las clases, como con otros aspectos de las formulaciones paradigmáticas, ocurre algo muy similar a lo que Ellul (3) detecta en relación a la economía neoclásica y a la ficción del denominado hombre económico; en este sentido afirma que:

(2) Levi-Strauss: *Anthropologie Structurale Deux*, Librairie Plon, París (1973).

(3) Ellul, J.: *The Technological Society*, Vintage, N.Y. (1964).

(1) Levi-Strauss, C.: *Anthropologie Structurale*, Librairie Plon, París (1959).



"La transformación de las leyes naturales en leyes técnicas va acompañada de una reformulación del ser humano, de forma que se adapte y armonice con lo que ha de ser... A medida que la técnica económica se desarrolla, se hace cada vez más real la concepción abstracta del hombre económico. Lo que se originó como una hipótesis tiende a encarnarse como realidad. El ser humano cambia lentamente bajo la presión del medio económico."

En definitiva parece ocurrir que las categorías sociológicas originadas como simplificaciones de fragmentos de la realidad social, acaban imponiendo su lógica propia y, por último, adaptan esa realidad a sus determinaciones.

Antropología y metas culturales

Las ciencias sociales se han desarrollado sumidas en contextos ideológicos, a menudo, distorsionadores. A la hora de estructurar clasificaciones macrosociales, sociólogos de todas las tendencias han echado mano de sus ideologías, definiendo cadenas causales cuyas justificaciones se deben buscar más en los escenarios ideológicos con los que se viste el futuro que en lo que la realidad permite discernir.

Karl Manheim (4) recuerda en relación con estos temas que:

"Existen muchas clases de lógicas y epistemologías y que la elección que el individuo hace de una lógica o epistemología específica está basada en factores translógicos (factores ajenos a la lógica)."

El método antropológico tiene en cuenta esta forma, que se juzga como condicionadora de la estructuración epistemológica del pensamiento, y en la definición de sus supuestos parte de la consideración de la relatividad cultural de su objeto de estudio.

Por otro lado, se afirma que hoy el cambio tecnológico precede y, en gran medida, determina el propio cambio social; de ahí el peligro, que apuntaba Ellul, de que la cultura se convierta en una herramienta de la tecnología. El método de análisis de la antropología estructuralista permite desenmascarar los procesos de generación de metas culturales, pues contiene los instrumentos adecuados para indagar en la dinámica de los procesos que tienen lugar a nivel de la superestructura, así como en el significado de esas metas y de sus relaciones.

La ciudad como sistema y el método antropológico

Por último, la antropología ha puesto siempre un interés especial, que la caracteriza, en la idea

de totalidad, partiendo de la noción de que las sociedades deben ser estudiadas de forma global. No voy a negar aquí que ha existido una relación, que definiría como dialéctica, entre sociología y antropología; Marx, Weber, Durkheim o Parsons han sido objeto de consideración y sus teorías aceptadas o desacreditadas por los trabajos de antropólogos como Malinowski, Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard o Bloch, pero esa visión crítica de teorías sociológicas ha sido incorporada al quehacer antropológico, a la vista de una información etnográfica precisa en la conciencia del tema humano completo. En estos términos cabría definir la relación funcional antropología-sociología en su apoyo a la planificación.

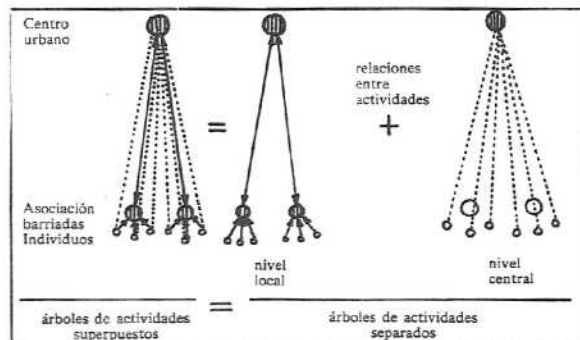
Como ejemplo de la pertinencia de esa orientación global que menciono se puede citar el estudio de Mangin (5) sobre la emigración rural a las "barriadas" del extrarradio de Lima; ejemplo que es asimilable, en más de un aspecto a situaciones observables en áreas metropolitanas españolas. Mangin se refiere a los sistemas de coordinación que adoptan los emigrantes, los cuales son capaces de producir:

"su propia respuesta a los difíciles problemas de vivienda y organización comunitaria que el propio gobierno ha sido incapaz de resolver"

Añade que aunque los pobladores de las "barriadas" de Lima mantienen intensas relaciones con el resto de las instituciones urbanas centrales:

"en la mayoría de los asuntos públicos las 'barriadas' se gobiernan mediante asociaciones formadas por sus pobladores. Llevan a cabo elecciones con frecuencia anual... recogen impuestos... resuelven los conflictos derivados de la ocupación del suelo... adoptan medidas para evitar la especulación y organizan cooperativas."

El patrón institucional resultante de la peculiar organización política de los pobladores de las "barriadas", podría expresarse, de forma diagramática, como sigue:



Las implicaciones de esta organización institucional dualista —"barriadas"— resto del núcleo urbano afectan al conjunto de la vida social de la población emigrada y podrían ser puestas de

(4) Manheim, K.: *Ideología y Utopía. Introducción a la Sociología del Conocimiento*. F.C.E. (1941).

(5) Mangin, W.: *Squatter Settlements*. Scientific American, vol. 217, n.º 4 (Oct. 1967).

manifiesto mediante un análisis estructural adecuado.

Pero en todo caso, lo que en definitiva se evidencia aquí es la importancia del estudio de la relación espacio-sociedad como resultado de la dialéctica de unas estructuras que constituyen elementos de un sistema cuya consideración nos compromete a iniciar el análisis de su constitución y de su dinámica partiendo de una visión macroscópica global.

Esa visión orientaría una primera aproximación al objeto de análisis. El siguiente paso sería en profundidad, adaptando la óptica a lo microscópico para captar la naturaleza de los subsistemas y de sus relaciones; esto supondría la concentración en estudios microsociales. Los estudios, bien planteados, de redes sociales siguen ese camino, pues, aunque adoptan posiciones metodológicas microanalíticas, tienen en cuenta la organización, en el sistema global, de los elementos sobre los que concentran su interés, sabiendo que incluso hechos concretos de, aparentemente, escasa trascendencia ponen de manifiesto aspectos de la totalidad.

Los problemas a que se enfrenta el antropólogo en el estudio de sociedades complejas se derivan del tamaño y de la variedad aparente de los fenómenos que considera. Hemos visto cómo de hecho el tamaño no supone una dificultad insuperable. En cuanto a la variedad cabe afirmar que es precisamente su presencia la que aconseja la adopción de técnicas de análisis estructuralistas capaces de penetrar en la organización de la diversidad. En lo que se refiere a la aceleración del tiempo de cambio, característico de estas sociedades, me permito adelantar la duda de que las dificultades que los aspectos dinámicos introducen en el análisis puedan ser superadas y la calidad de la respuesta asegurada, simplemente por recurso a reduccionismos tan habituales en el quehacer sociológico; lo que procede, a mi modo de ver, es mejorar los procedimientos que permiten captar la totalidad de las variables y su dinámica propia, nunca suponer que hay menos de las que en realidad existen.

Por todo ello, soy de la opinión —que empieza a ser compartida— de que los métodos antropológicos tradicionales, el análisis global de sistemas sociales, puede llevarse a cabo en sociedades complejas con pequeñas modificaciones; aún más, creo que las sociedades a que aludo —la nuestra— se prestan particularmente bien al estudio antropológico convencional.

En todo caso, si se trata de introducir modificaciones al método, se deberá llegar a un compromiso entre eficacia práctica y pureza teórica. A título de ejemplo es interesante recoger aquí algunas de las ampliaciones del método que Margaret Mead (6) sugiere. Estas contemplan cinco áreas bien definidas:

— El área de los modelos y, entre ellos, los cibernéticos en primer lugar, pues mediante ellos se pueden discutir en detalle temas tan diversos como el sistema nervioso central o la conducta

de una variedad de formas de vida dentro de su contexto ecológico; y aquí hay que recordar que varios antropólogos participaron en los mismos orígenes y en el desarrollo de la cibernética.

— El área del contenido y en ella la disciplina etológica —estudio comparativo de la conducta animal.

— En el área de la instrumentación se sugiere el interés de la utilización inteligente de la tecnología y, en primer lugar, de los computadores, pero aplicado para reducir la tarea no para agravarla, como es habitual.

— El uso de otros sistemas de pensamiento, como el genético y, con ciertas reservas, el psicoanalítico.

— Por último el área de la evolución social y humana.

Sugerencias que se hacen recordando que allí:

"donde el sociólogo trata, de forma característica, con signos trazados en un papel por los autores del censo o los responsables de la elaboración de cuestionarios y el psicólogo trata situaciones generadas artificialmente en el laboratorio (el antropólogo) hace sus propios signos en el papel a medida que escucha y acepta las situaciones que le provee la historia y no las creadas en el laboratorio." (6)

Sociedad y espacio: El análisis proxémico

Otro aspecto importante a considerar es el del análisis antropológico de las relaciones entre ideología y estructura social, estudiando sus representaciones expresivas y simbólicas en el espacio (7), observando cómo el cambio de patrón comunitario es acompañado por cambios en la ideología; teniendo en cuenta que problemas de cambio pueden ser detectados mediante el análisis de configuraciones espaciales permanentes, tanto como de otras temporales recurrentes como las que se adoptan en procesos de comunicación social y en el ritual colectivo.

En este sentido el análisis antropológico ayuda a leer en la configuración espacial aspectos fundamentales de la organización social que van desde la etapa de su evolución, la proximidad de fenómenos de cambio, las dificultades de expansión, la misma organización política y aspectos de la relación entre niveles estructurales. No hay que olvidar que, como bien señala Sommers (8), la situación relativa en el espacio manifiesta y refuerza la propia situación social.

Son ya importantes en relación con estos temas las aportaciones de los estudios de proxémica (9) —uso del espacio por el hombre como

(7) Rodríguez-Gimeno, S.: *Settlements: Social Organization and the Use of Space, a Structural Approach*, Dpt. de Antropología, London School of Economics (1975).

(8) Sommers, R.: *Personal Space*, Prentice Hall (1969).

(9) Watson, O. M.: *Uses of Space: An Introduction to Proxemic Behaviour*, Addison-Wesley, 20 (1972).

(6) Mead, M.: *Anthropology: A Human Science*, Van Nostrand, N. J. (1964).



elaboración especializada de su cultura— en particular los aspectos expresivos y simbólicos de la percepción, estructuración y uso del espacio. Estudios en los que se pone especial atención en el papel de relación que llevan a cabo los elementos normativos de las determinaciones espaciales estructuradas por las sociedades; así como de la relación entre el concepto de espacio físico y otros espacios y distancias, conceptualizados en términos estructurales. Estos últimos son frecuentemente el resultado de la superposición sobre la idea primaria de espacio físico de conceptos o categorías religiosas, económicas o políticas. Estructuras que se superponen a las configuraciones espaciales a través de las cuales pueden analizarse.

De todo lo anterior se deduce la importancia de la vertiente proxémica del análisis antropológico, especialmente si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los resultados de las investigaciones en psicología genética (10), el espacio es la primera categoría que la mente humana conceptualiza como resultado del proceso perceptivo y que en esta primera categoría se apoyan otras tan fundamentales como las de velocidad y tiempo.

Las configuraciones espaciales y las "formas" estructurales que sobre ellas se superponen contienen elementos positivos, en el sentido de que constituyen respuestas a determinadas circunstancias del entorno, y elementos normativos que reflejan el etos social y están cargados de contenido simbólico. La importancia de estos elementos es crucial puesto que desempeñan un papel de relación entre la sociedad y su entorno ecológico.

La dimensión expresiva y la simbólica

Las indagaciones sobre estos últimos temas mencionados nos aproxima a la comprensión de lo que definimos como misión político-simbólica de las "formas" urbanas que es una contrapartida a la doble dimensión política y simbólica del hombre. Insisto aquí en los aspectos simbólicos—que incomprensiblemente parecen ser ajenos a importantes sectores de las indagaciones de la sociología urbana— porque los aspectos políticos de las "formas" urbanas han sido objeto de consideración ya amplia, mientras que los simbólicos, tan fundamentales en la coordinación de elementos de esas "formas" de aparentemente difícil integración, son, a menudo, olímpicamente ignorados.

La consideración de ambos temas—contenido simbólico y relación política— y de su dialéctica constituye el aspecto central en el interés de la antropología social (11). Los estudios que olvidan alguno de estos aspectos pierden su profundidad analítica permaneciendo en el nivel descriptivo. Sólo cuando se tienen en cuenta ambas variables y su dinámica se pueden llegar a entender los

procesos de producción del espacio urbano y la lógica que define las acciones de gestión de las contradicciones que se apoya en el sistema de valores.

En definitiva, se trata de detectar el grado y la extensión de la coincidencia en el espacio de esas dimensiones. Castells (12), por ejemplo, comenta, en relación con el estudio de Ruth Glass (13) sobre el plan de Middlesborough, que de las 36 unidades vecinales que Glass define en base a criterios socio-económicos, sólo en cinco de ellos las fronteras delimitadas coinciden con la utilización social del espacio. Como circunstancia esclarecedora menciona el hecho de que estas cinco unidades, en las que lo ecológico y lo social se superponen, son pobres, aisladas y socialmente muy homogéneas.

Sin embargo, lo que aquí se sugiere no es la necesidad de demostrar que la configuración espacial es la imagen reflejada de la social, sino de apuntar la existencia de una relación entre ambas estructuras que en ocasiones puede aparecer de manera oscura y en otras resultar evidente. El estudio de esta relación puede ayudar a comprender la naturaleza de los procesos sociales que tienen un impacto sobre las determinaciones espaciales y a través de ellas se ponen de manifiesto y, en todo caso, nos aproximará a la delimitación de principios universales del uso social del espacio.

Por último, como adelanto de una futura consideración estructurada de la relación entre antropología y planificación cabe afirmar que, aún reconociendo las limitaciones de la antropología en relación con su capacidad de prognosis, sin embargo, su labor previa de análisis puede delimitar el área en la cual sea deseable la acción planificadora. Como Margaret Mead (14) afirma:

"A veces resulta difícil saber qué es lo que puede hacerse para contrarrestar los ataques que se hacen a las ciencias humanas por su supuesta incapacidad predictiva. Parece importante señalar que en el mundo real de los hechos ninguna ciencia puede predecir con certeza, sin embargo, una acción responsable con base científica puede puntualizar posibles alternativas, reducir el espacio de la decisión dentro de cada conjunto de ellas y desarrollar otras nuevas totalmente imprevisibles."

Lo que se consigue con la utilización generalizada del método antropológico es una fundamentación firme de los supuestos de que se parte y, por tanto, una mejora de la calidad de la acción planificadora; pudiéndose obtener, a partir del análisis de la información que de su aplicación se derive, una idea más clara de las motivaciones que promueven tal acción, así como una más completa visión de sus consecuencias últimas.

(12) Castells, M.: *La Question Urbaine* (ed. revue). François Maspero, París (1975).

(13) Glass, R.: (ed.) *The Social Background of a Plan: A Study of Middlesborough*, Routledge, Londres (1948).

(14) Mead, M.: *op. cit.* (1964).

(10) Flavell, J. H.: *The Developmental Psychology of Jean Piaget*, Van Nostrand (1963).

(11) Cohen, A.: *Two Dimensional Man*, Routledge & Kegan Paul, Londres (1974).



LA VIGILANCIA EN LA PLANIFICACION

una introducción al tema

Por José M.^a de Ureña

Las teorías de planificación: Hacia una teoría de la vigilancia en la planificación

El examen que a continuación voy a hacer de las teorías de planificación está encaminado a indicar una idea. "El proceso de planificación es complejo, continuo y descentralizado". También a ver cómo esta idea se ha desarrollado y en qué términos lo ha hecho, así como determinar qué significa que el proceso tenga esas características; todo ello con la intención de vislumbrar una teoría sobre la vigilancia en la planificación.

Los desarrollos de la planificación territorial se han derivado del arte del diseño urbano, el cual se ha ido transformando por requerimiento de racionalidad y efectividad, en lo que actualmente se conoce por planificación territorial.

En general los desarrollos que la teoría de la planificación territorial ha experimentado, se han expresado como disyuntivas entre dos enfoques. Así es también como lo voy a exponer aquí. Estos desarrollos se han realizado, en cuanto concierne a este tema, en tres ramas principalmente: complejidad, continuidad y descentralización.

En la rama de *complejidad*, según Faludi (1973), la planificación ha pasado de tener una preocupación únicamente física, de diseño, a una visión comprensiva de todos los aspectos que influyen en el desarrollo de las actividades de una comunidad.

No solamente en este sentido se ha hecho más compleja, sino que, como indican entre otros Bolan (1968) y Dimitrou (1973), la planificación pasa de tener unos insumos, de los cuales no se preocupaba (como podían ser la definición de fines y objetivos, los estándares, etc.), a tener voz en todos los aspectos del proceso de planificación; esto es, a que el proceso de planificación sea completo, sin tener aspectos "dados" que no pudieran ser puestos en tela de juicio.

En esta misma dirección Bolan (1968) y Mc Dougall (1973), indican cómo la planificación ha pasado de ser un proceso mental de pensamiento y decisión, a ser vista como un proceso social en donde también la "negociación" tiene importancia, como modo por el cual las actividades en una comunidad se desarrollan.

La planificación, aun siendo un proceso completo y social, como indica Dakin (1963), no es el de tomar las decisiones, sino que su función

principal es la de indicarlas, así como presentar sus consecuencias. Esta última línea es la que predomina hoy en día, desarrollada entre otros por Abel (1968), Bigwood (1972, 1973), Dyckmann (1969), etc., en la que la misión de los planificadores de entender y decidir para una comunidad, sería la de ayudar a la comunidad a entenderse y a hacer decisiones por ella.

Como resultado en esta rama, podemos decir que se ha pasado a dar más importancia a la efectividad de las medidas de planificación. Esto se ha expresado de diversos modos; por ejemplo, Friedmann (1969) y Etzioni (1972), indican la necesidad de no enfatizar el que el proceso sea racional, siempre que los resultados sean mejores; Kalba (1974) ve que la planificación del futuro tendrá como misión fundamental la puesta en marcha de medidas innovadoras o de cambio, y por tanto será menos una cuestión de administración. Por último, y a pesar de que hay autores que opinan lo contrario, como Crispps (1969) y Levin (1966), es mi opinión que la planificación no está tanto limitada por la no existencia de datos que permitan el análisis de una comunidad, sino por la dificultad de expresión de medidas de su efectividad, debido a que estas medidas tienen un gran contenido de subjetividad (1).

En cuanto a cómo el proceso de planificación se está entendiendo como un proceso *continuo* tienen interés para el desarrollo posterior los siguientes aspectos. Davidoff y Reiner (1962) exponen que dicho proceso de planificación es secuencial, en el que se suceden elecciones entre alternativas, con la intención de alcanzar unos fines determinados, y en el cual los criterios de evaluación son exteriores a la planificación. En desarrollos posteriores Levin (1966) indica que el proceso de confección de un "plan" no debe ser únicamente un proceso racional de elecciones sucesivas, sino "sistémico" (2) y por lo tanto continuo y en evolución.

El tener en cuenta que el sistema planificado es un sistema abierto y altamente complejo ha dado lugar a desarrollos de la forma de efectuar la planificación. Ya Davidoff y Reiner (1962) indican que no todos los efectos de una serie de medidas son predecibles, lo que da lugar a la necesidad de trabajar con efectos que sólo se conocerán ciertamente a posteriori y que entraña la necesidad de vigilarlos. Posteriormente se hace más énfasis en no ver la planificación acabada con la confección de un "plan", sino que el proceso de ejecución de ese plan pasa a tomar parte de aquélla. Derivado de esto último y por la impredeción antes apuntada, sucede que hay efectos e hipótesis consideradas que se conocerían en la etapa de ejecución y que deben ser retroali-

mentadas al proceso racional del plan, para irlo poniendo en forma más exacta. En este sentido se pueden ver indicaciones, entre otros, en Bigwood (1972), Chadwick (1971), Faludi (1973, b), Friedman (1969) y Mc. Loughlin (1969).

Este cambio de actitud está indicado por Gutch, R. (1972, 1972 a) como el paso de un proceso lineal racional y deductivo a un proceso cíclico, por el cual los resultados de su ejecución se utilizan para evaluar las medidas, redefinir fines y deducir nuevas medidas. Relacionado con esto último y apuntado ya por Lindblom (1959), en un proceso de planificación, la determinación de unas medidas no puede tomar en consideración todos los temas relacionados con ellas en un momento en el tiempo. Sólo mediante un proceso continuado durante el tiempo de ejecución de las medidas resultantes, puede ser aquello factible. Esto dio lugar a que vista la necesidad de que la planificación fuese comprensiva y a la imposibilidad de ello, se originó la oposición de dos tendencias, la "Racional Deductiva Comprensiva" y la "Parcial Incrementalista". Esta disyuntiva ha intentado reconciliarla Etzioni (1967) recomendando una visión mixta (3). También en este sentido tiene importancia la tendencia indicada por Krieger (1974), donde la teoría de un proceso que siempre es cierto, se deja por una teoría más naturalista de la planificación, por la cual cada caso particular debe razonarse independientemente y aprender de su ejecución.

Puede parecer inadecuada la denominación que he hecho de la tercera rama o *descentralización*: mas no lo es porque, como después quedará claro, la tendencia es que no haya "un centro" determinado que haga la planificación, sino que la participación de personas y agencias sea cada vez más diversificada.

Como punto de partida podríamos tomar la opinión de Dakin (1963), que dice que la planificación no es algo que debe existir porque unos planificadores piensan es buena, sino que sólo debe hacerlo en la cuantía en que consiga convencer o demostrar a la comunidad o sistema a planificar, que su existencia dará como resultado que dicha comunidad experimente una mayor efectividad en el desarrollo de sus actividades.

La planificación está experimentando un cambio en cuanto a la participación de la comunidad en ella. Esto está directamente derivado de lo que anteriormente he dicho (4). Por ejemplo, Davidoff (1965) ya lo indica, haciendo ver que grupos de interés deben intervenir en la definición de fines y objetivos, y en la evaluación de alternativas, así como en la presentación de proposiciones.

Stringer (1967) opina que únicamente las cuestiones en las cuales hay un acuerdo de valores por toda una comunidad, pueden ser tocadas en

(1) En este sentido están muy de acuerdo los últimos desarrollos de los procesos de vigilancia y guiado de la planificación. Ver por ejemplo Gillis (1974).

(2) Utilizo la palabra "sistémico" en vez de "sistemático" para expresar la "teoría de sistemas" aunque se haya utilizado esta última ya alguna vez, por la aceptación que sistemático tiene de racional, automático, etc., y no puramente "de sistemas". Para teoría de sistemas ver Von Bertalanffy (1973).

(3) Esta visión la explicaré más a delante al hablar de la teoría de la vigilancia.

(4) Aunque esto también lo podría haber introducido como requerimiento de un sistema abierto. Ver Von Bertalanffy.

una planificación comprensiva que afecte a dicha comunidad, teniendo que dejar para especialistas los temas más particulares. En este sentido la planificación sólo controlará una serie de materias y no todas, aunque Altshuler (1965) opina que, como resultado, todas las demás materias quedarán influidas por ella. Si este última razón la tenemos en cuenta, junto con la necesidad de determinar más medidas de ejecución por una administración, Whitehead (1974) opina que deben ser determinadas todas aquellas cosas que no supongan una inflexibilidad que impida efectuar un cambio en ellas, debido a conocerse aspectos que antes de su aplicación eran inciertos; y al mismo tiempo se deben determinar tan pocas como sean necesarias para compaginar con una posible ejecución de proyectos. Esto nos indica la necesidad de que existan varios niveles territoriales, o bien dentro de cada nivel varias agencias de administración que lleven adscritas funciones de planificación. Así lo apuntaba Bolan (1968) y últimamente ha habido varios estudios que han culminado con Friend (1974), el cual recomienda que en la planificación territorial, cada vez tiene más importancia las relaciones entre varias agencias de planificación y la necesidad de establecer canales de comunicación entre ellas que permitan coordinarse tanto jerárquica y competitivamente como de retroinformación.

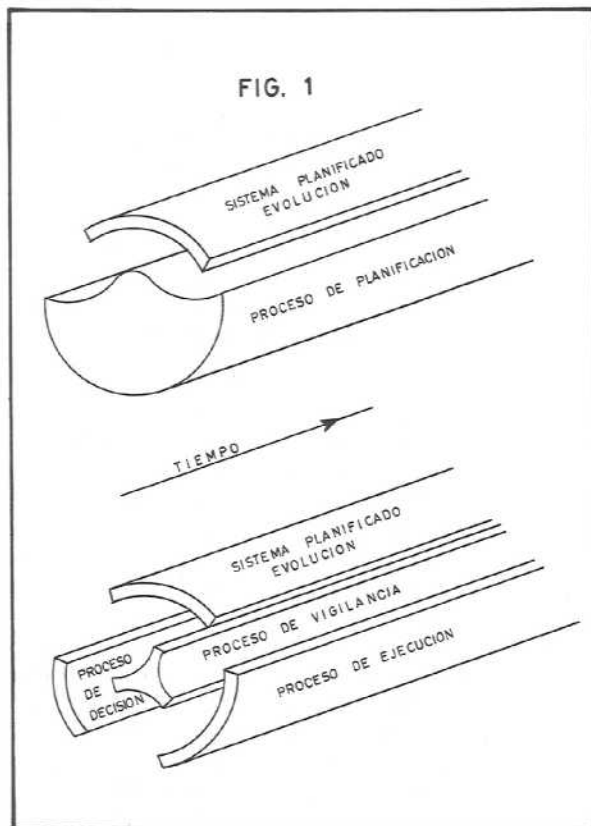
Las tendencias que hemos visto en las tres antedichas ramas son las siguientes: existe una necesidad de que en la planificación se integren todos los fenómenos que conforman una comunidad, y al mismo tiempo la existencia de medidas de efectividad se hace muy necesaria, debido a que una comunidad no presenta un proceso cierto de evolución. Sólo después de la ejecución de una serie de medidas, se puede, por sus efectos, tener certeza de su utilidad y necesidad de complementación. Por ello para el proceso de confección de un plan, sería necesario haberlo ejecutado ya de antemano, lo cual no es posible totalmente. La necesidad de incorporar la participación de la comunidad y de las otras agencias de planificación territorial, se hace pues imprescindible.

Todo esto parece indicar que, si tomamos como hipótesis que el proceso de evolución de una comunidad y el proceso de planificación territorial, se extienden paralelamente a lo largo del tiempo, el proceso de planificación se descompondrá en otros tres procesos (también a lo largo del tiempo) que podemos llamarlos, Proceso de Ejecución, Proceso de Decisión y Proceso de Vigilancia (Fig. 1). El proceso de ejecución es el que pondría en práctica las medidas concretas de proyectos resultantes de las decisiones tomadas por el proceso de decisión. El proceso de vigilancia es el que incorporaría las tendencias que hemos visto en el párrafo anterior.

En este sentido se puede citar a Kalba (1974), el cual ve la necesidad de este cambio de ideología:

"Este hacer la ejecución efectiva, requerirá que el paradigma base de la planificación se redefina como un proceso

dinámico, en el cual numerosos intereses y organizaciones interaccionarán a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, enfatiza métodos de procedimientos y técnicas para toma de decisiones, en la que coexisten multi-intereses, incluyendo ajustes, cambios y coordinación de alternativas" (p. 154) (5).



También Ackoff (1970) opina en este sentido al indicar que la planificación ha empezado queriendo satisfacer unos mínimos; posteriormente intenta llegar a un óptimo; y el último desarrollo es el de establecer unas medidas que permitan adaptar la evolución del sistema.

El proceso de vigilancia no se diferencia del proceso de confección de "un plan", de hecho es el mismo; la única diferencia es que este proceso de vigilancia tiene que ser continuo y, como tal, poder repetir el proceso de racionalidad incluido en el plan en cualquier momento y poder seguir así el proceso continuo de evolución del sistema planificado.

"El proceso de vigilancia en la planificación está inspirado en la apreciación continua de los cambios en las hipótesis y racionalidad del proceso de formulación del plan, debido a cambios en el sistema planificado, para convertirlo en un proceso dinámico" (Ureña, 1974, p. 5).

(5) Las traducciones al español son las propias del autor y no las de las publicaciones españolas de las obras, caso de existir.

Esta posibilidad de repetición no debe ser automática únicamente, sino que debe incluir una posibilidad de hacerse más real, variando esta racionalidad y su proceso en cuanto sea necesario y/o posible.

A este proceso de vigilancia quizás se le podrían aplicar los tres criterios que Friedmann (1969) propone para la evaluación de la efectividad de una sociedad.

"El primero tiene que ver con la posibilidad que esa sociedad tiene de adaptarse satisfactoriamente a cambios externos e internos; el segundo interesa la posibilidad de respuesta de la sociedad a las demandas hechas por los grupos que la componen; y el tercero está relacionado con la capacidad de la sociedad de concebir y llevar a cabo proyectos que trascienden de la mera adaptabilidad y son generalmente reconocidos como un avance o una mejora" (p. 314).

El proceso de vigilancia no puede empezar sólo con la ejecución del "Plan" y después de ha sido confeccionado, ya que puede comprender el restablecimiento de la racionalidad de varias etapas del proceso de confección de aquél. El proceso de vigilancia tiene que ser continuo, pues es preciso que las organizaciones de ejecución no pasen períodos de tiempo sin medidas claras que ejecutar, dado que la evolución del sistema es continua. También tiene que ser continuo porque otros organismos tomarán decisiones y ejecutarán medidas en cualquier momento. Por último, sólo mediante un contacto continuado con la realidad y mediante medidas subjetivas se pueden evaluar la efectividad de dichas medidas.

La comunidad territorial como un sistema abierto

Un sistema (6) es un conjunto de elementos conectados entre sí mediante unas relaciones. Todos los elementos de un universo que no pertenecen al sistema forman el entorno de este sistema, con el cual los elementos del sistema pueden estar o no relacionados.

Tradicionalmente los sistemas se han clasificado en sistemas abiertos y sistemas cerrados, dependiendo de que el sistema esté o no relacionado con el entorno respectivamente. Esta distinción es básica ya que los sistemas cerrados, como no pueden recibir información del exterior, una vez desarrollados por un diseñador verifican siempre el mismo equilibrio; y al contrario,

"Los Sistemas abiertos son autoregulares, autoadaptables y capaces de ajustarse a las fuerzas exteriores de transfor-

mación. No necesitan un diseñador exterior". (Bigwood, 1973)

Aunque esto es cierto, para nuestra discusión necesitamos una clasificación mayor de todos los sistemas abiertos,

"...podemos decir que los actuales conceptos de sistema y organización están olvidando ya la función un poco desgastada del organismo. Este concepto, igual que el de equilibrio mecánico, ha cumplido la labor fundamental de mostrar al estudioso de las ciencias sociales el hecho de que las partes de la sociedad no eran independientes, que la sociedad es en cierto modo un todo interrelacionado. Mayores avances, sin embargo, requieren que se establezcan las diferencias entre sociedad, organismo y mecanismo". (Buckley, 1967, p. 43)

esta diferencia de los sistemas abiertos mecánicos, orgánicos y sociales es fundamental para nuestra discusión.

Los sistemas abiertos, sólo pueden evolucionar mediante la recepción de información de su entorno y su procesamiento, existiendo el principio de la conservación de la "entropía" y en términos muy simplificados podemos decir que organización e información son entropías de signo distinto.

La diferencia fundamental existente entre los sistemas mecánicos, orgánicos y sociales, radica en el modo en que se verifica este procesamiento de la información venida del entorno, que determina la forma en la cual el sistema evoluciona.

Buckley (1967) distingue los sistemas de mecanismos, organismos y sociales diciendo que los primeros son de equilibrio, los segundos homeostáticos y los terceros morfogenéticos o adaptativos. Esto significa lo siguiente: los mecánicos responden a estímulos externos volviendo al mismo punto de equilibrio (el termostato); los orgánicos responden a estímulos externos, tendiendo a situaciones o estructuras que tienden a cumplir las mismas funciones o los mismos fines, y en los cuales el estado final sólo depende en pequeña parte de la estructura inicial; por último, los sociales son los que producen creación de forma, esto quiere decir que, mediante el procesamiento de información recibida del entorno pueden, no solo variar las situaciones o estructuras finales a las cuales evolucionan, sino también las funciones o fines que esas situaciones deben cumplir (7). Son pues esta última clase de sistemas altamente variable en su estructura y funciones, y en la cual los estados sucesivos de su evolución sólo dependen del proceso de evolución que se va desarrollando. Buckley (1967) opina en este sentido cuando dice:

"Cuanto más complejos son los sistemas abiertos, se desarrollan en ellos más

(6) Para una exposición extensa y detallada de la teoría general de sistemas ver Von Bertalanffy (1973).

(7) Esta diferencia es la misma a la que en términos cibernéticos se llama retroinformación negativa y retroinformación positiva.



y más procesos de interposición, que intervienen entre las fuerzas externas y el comportamiento. En niveles superiores estos procesos se vuelven más y más independientes o autónomos y más determinantes del comportamiento" (p. 58).

Estamos aquí intentando ver cómo debe de ser el sistema de vigilancia de la planificación, que al fin y al cabo es un sistema de control, y para ello el proceso tradicional es intentar establecer un modelo del sistema (8). Los sistemas abiertos y complejos, dado su comportamiento en evolución, no pueden ser comprendidos totalmente y por tanto tampoco predecibles con certeza, por ello los modelos no pueden representar su comportamiento de una manera precisa.

Buckley (1967 pp. 124-125), indica las cinco condiciones siguientes como las que un modelo de un sistema morfogenético debe cumplir:

1. Debe ser un modelo de interacción, en el cual deben estar presentes los siguientes elementos: el individuo y su ideología, los objetos de su entorno en los cuales tenga algún interés, otro individuo semejante a él y un sistema de comunicación entre ellos capaz de transmitir sus intereses por los objetos y su ideología.

2. Las relaciones individuo-objetos del entorno es contingente y contribuye a la forma de procesamiento y asimilación de la información proveniente del entorno.

3. Las relaciones individuo-individuo son también contingentes y contribuyentes. Al igual que en la anterior, pero al mismo tiempo contribuyente a su ideología.

4. La comunicación se hace mediante símbolos así como la representación en la mente del individuo.

5. Las fuerzas de dirección del sistema están creadas por las comunicaciones entre los individuos junto con su ideología y las características de su entorno.

Hemos visto que la evolución de un sistema se verifica únicamente mediante el intercambio de información con su entorno (9), y así por ejemplo se explican los procesos de difusión de las innovaciones (10). Pero el sistema socio-cultural presenta una nueva dificultad.

"...el hecho de que el entorno sustancial incluye al mismo tiempo elementos de ese mismo sistema socio-cultural, como de otros, así como elementos del entorno físico o natural". (Buckley, 1967, p. 64).

esto es debido a lo siguiente: cada individuo del

sistema socio-cultural tiene como entorno, el entorno físico, todos los demás individuos de ese sistema socio-cultural y los otros sistemas socio-culturales espaciales. De esta manera el entorno de todo un sistema socio-cultural está compuesto en parte por el mismo sistema (el entorno interno). De esta manera innovaciones en un sistema socio-cultural espacial pueden suceder mediante contactos con los otros sistemas socio-culturales espaciales, o sin existir esos contactos, sólo por relación del sistema con su entorno interno, esto es por interacción o tensión entre los individuos del sistema.

Una comunidad territorial puede ser pues considerada como un sistema abierto socio-cultural. Su entorno sustancial estaría formado por el sistema físico natural sobre el cual está asentada (que es un sistema abierto relativamente simple), y por las comunidades aterritoriales que la conectan a toda la sociedad, las comunidades territoriales adyacentes y los sistemas físicos adyacentes.

La administración de la planificación territorial

La planificación territorial clásicamente se lleva a cabo por organismos públicos que tienen a su cargo un determinado territorio y que deciden (ellos o bien con la aprobación de otros organismos públicos) sus actuaciones y aprueban o deniegan ciertas peticiones de actuación de los particulares de acuerdo con un determinado Plan (si éste existe) (11). Es un proceso de acción y reacción entre el sistema planificado y el sistema de planificación, que como ya hemos visto en el primer apartado, ese "plan" no debía ser tal "uno" sino un proceso por el cual el plan vaya siguiendo la evolución del sistema y él también evolucione.

Vimos también en el primer apartado como una tendencia en planificación era la de no tocar temas en los que no existiese una común opinión. Esto impondría que caso de querer o tener que hacer una planificación bastante concreta, ésta se tendría que hacer en escalones territoriales sucesivos, yendo de lo general a lo particular, con la comunidad territorial progresivamente disminuyendo de tamaño (12). También en este sentido hay temas, como por ejemplo los macroeconómicos y sociales, que deben ser tratados a nivel nacional y que difícilmente lo pueden ser a nivel local y sucede lo contrario en otros como en el uso del suelo. Al mismo tiempo si se piensa que una participación pública en la planificación es necesaria (Islam, 1974) se requerirá una descen-

(8) Ver Mc. Loughlin (1970).

(9) Puede ser conveniente definir el "Entorno fundamental" que es con el que se verifican prácticamente todas las relaciones. Klir y Valach (1967).

(10) Ver por ejemplo Hägerstrand (1967) o Jefferson (1972).

(11) Ver Faludi (1973b) Capítulo 4, para una exposición detallada de ello.

(12) Documentación sobre este tema puede verse en temas relacionados con la administración pública; aquí a título de ejemplo cito Amos (1972), Bird (1968), Islam (1974), Izquierdo (1972), Jantsch (1969), Jochimsen (1972), Lambrechts (1973) y Wheare (1963).

tralización. De la misma manera existen organismos públicos de carácter aespacial o sectorial cuyas decisiones pueden tener fuerte efecto en los organismos de planificación de comunidades territoriales. Vemos por ello que la administración de la planificación territorial se hace no solamente en un organismo público sino en muchos, cuya estructura es una combinación de jerarquía y coordinación, y que depende de cada caso particular (13). Aquí sólo nos interesa tener en cuenta que para cada área territorial hay varios organismos cuyas medidas tienen influencia.

También se ha mencionado la necesidad de que la planificación territorial sea comprensiva de más temas que sólo el uso del suelo, y por tanto como

"Cuanto más comprensiva intenta ser la planificación de grandes organismos, más dependiente es de los productos de otros organismos" (Friend, 1974, página XXIII)

esta misma necesidad de descentralización crea una relación de interdependencia de las planificaciones territoriales. En este sentido también Bollen (1968) expone:

"...cuanto más aumenta el número de organismos decisores independientes... la capacidad del sistema de utilizar formas comprensivas de confección de políticas disminuye, mientras aumenta la necesidad del sistema de utilizar formas comprensivas de tomar decisiones" (p. 244)

Sucede que en la planificación y

"a lo largo de las décadas necesarias para la realización de cualquier gran proyecto regional, tanto las directrices políticas como los fines concretos de la planificación regional, a menudo variarán. También cambiará la interacción entre estos dos niveles de planificación" (Van der Berg, 1966, p. 70)

y como al mismo tiempo.

"la definición de fines en cualquier nivel estará claramente influenciado por el correspondiente proceso a un nivel superior" (Lichfield, 1968, p. 23)

sucede que la efectividad del proceso de planificación a un nivel puede fallar por no haber considerado los otros niveles de planificación. Cowling (p. 153).

Lambrechts (1973), indica que una de las misiones de los organismos de planificación es la coordinación continuada de los otros organismos administrativos y de los diversos niveles de planificación a pesar de que

"la mayor dificultad práctica en los procesos de revisión —de planes— está en comunicar, clara, temprana y útilmente. En términos de retroinformación al mismo organismo... esto no presenta gran dificultad, pero los problemas de obtener información de organismos de planificación de niveles inferiores, y directrices claras de superiores... son muchas veces insuperables" (Riddell, 1971, p. 251)

Hilhorst (1971), propone tres niveles de descentralización de la toma de decisiones: nacional, regional y local, proponiendo un proceso de coordinación por etapas. Genari (1971), indica la necesidad de establecer un sistema continuo de comunicaciones entre esos tres niveles. También Stringer (1967), indica la necesidad de establecer una coordinación cuando se trata de inversiones o bien tratar el problema como en una "pluri-organización" cuya característica es la incertidumbre en la definición de mejora (p. 106); más adelante dice

"Así pues, al decidir de las intervenciones de planificación, la óptima, los planificadores han de tener en cuenta las situaciones que van a crear a los otros organismos de toma de decisión, así como sus propias posibilidades de hacer posteriores ajustes a su política" (p. 112).

Para resumir lo anterior se pueden citar las palabras de Friend (1974):

"...actividades que traspasan las fronteras entre organismos forman una faceta inescapable de la planificación pública" (p. 349)

Es cierto que en cualquier organismo de planificación, sea de una forma consciente o inconsciente, todos estos aspectos se tienen en cuenta y como dice Stringer (1967), suceden de alguna manera procesos de coordinación. De todas maneras la institucionalización de estas actividades parece que daría mayor dinamismo al proceso.

Para que esta coordinación pueda existir se tiene que tratar como dice Eilon (1970), de organizaciones que tengan alguna superposición en sus decisiones respecto al sistema. Al mismo tiempo éstas deben tener una cierta independencia la una de la otra, ya que si no tampoco sería factible, debido a una excesiva dependencia y autoridad respectivamente. Esta coordinación como dice Hilhorst (1971), debe ser tanto horizontal (coordinan planificaciones del mismo nivel) como vertical. Como las medidas de niveles inferiores dependen de las de niveles superiores, debe existir una posibilidad de que éstas sean variadas por resultados surgidos en niveles inferiores, esto es exista no sólo una comunicación efectiva descendente sino también ascendente y para que esto último suceda es necesario que los niveles inferiores tengan algún grado de autonomía. Es más, esta coordinación no es suficiente que se verifique únicamente durante los procesos de confección de un plan sino también (Genari, 1971) durante la ejecución de programas.

(13) Para teoría sobre sistemas jerárquicos ver Mesarovic (1970).

Se puede decir que es necesaria alguna forma institucionalizada, de coordinación de organismos de planificación y de observación de las relaciones existente entre dichos organismos y entre organismos y sistemas planificados, lo que daría un mayor dinamismo a la requerida descentralización planificadora.

La teoría del control

"Controlar es la evaluación de decisiones, incluyendo decisiones de no hacer nada, una vez que han sido ejecutadas. El proceso de control comprende cuatro etapas:

1. *Predicción de los resultados de las decisiones en la forma de medidas de efectividad.*
2. *Recolección de información de la efectividad resultante.*
3. *Comparación de la efectividad predicha con la resultante.*
4. *Cuando la decisión ha resultado ser deficiente, corregir el procedimiento que la produjo y corregir sus consecuencias en la medida de lo posible."* (Ackoff, 1970, p. 112)

esta es una idea ya desarrollada, acoplada a las necesidades de dirección de empresa pero que como vemos tiene mucha relación con la vigilancia. Vamos a ver pues cuáles son las bases que la ciencia del control —Cybernetica— nos indica para nuestra discusión.

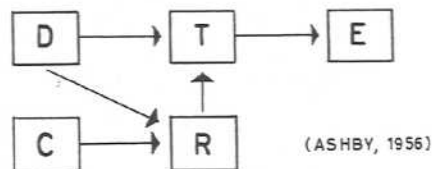
Inicialmente la primera idea que nos viene a la cabeza acerca del concepto de control es la de identificarlo con coacción: una persona tiene tanto control sobre otra, cuantas decisiones puede tomar por ella sin necesidad de su consentimiento. Pero contrariamente a esto

"Control en cibernética y teoría general de sistemas es una noción tan amplia cuanto que representa los medios por los cuales los sistemas voluntarísticos alcanzan sus fines, incluyendo adaptaciones a fines cambiantes" (Mc. Loughlin y Webster, 1970, p. 382)

tomando las mismas palabras que Ashby (1956), en su capítulo dedicado a control (pp. 213-218) aplicadas a la terminología de planificación resultarían: si hay un mecanismo de control, por un organismo de planificación (C), sobre el estado futuro de una comunidad territorial (E), y una perturbación externa (D) acontece sobre el sistema, un regulador apropiado —plan o política (R)— puede ser producido, tomando información del mecanismo de control y de la perturbación, tal que aplicado a la comunidad territorial y sus características (T), el estado futuro de ésta no

presente ningún efecto de la perturbación y sólo los deseos del mecanismo de control (14).

FIG. 2



(ASHBY, 1956)

La regla fundamental para la posible existencia de un control ha sido llamada por Ashby (1956), "Law of requisite variety" (ley de la variedad requerida). Esta ha sido expresada de varias maneras aquí quizás interesa su expresión en las dos formas siguientes:

"Sólo la variedad puede destruir variedad", sólo la variedad del plan o políticas puede destruir la variedad de la perturbación.

"La capacidad de regular variedad por un organismo no puede sobrepasar la capacidad que este tiene como un canal de comunicación de información"

Variedad es el número de posibles estados que un sistema puede adoptar. También ha sido mirada (Chadwick, 1971) como una medida de la dimensión de un sistema, que no es sólo el número de elementos sino el número de combinaciones de elementos, se diría que su complejidad. Este concepto de variedad tiene relación, como claramente puede verse, con el de certeza de conocimiento del estado del sistema y también con el grado en que ese sistema es abierto o no, pues estas relaciones con el exterior incrementan su complejidad todavía más. Klir y Valach (1967), distinguen entre variedad total que es un valor permanente del sistema, y variedad, que es considerada la que presenta el sistema dentro de unos límites o condiciones de tolerancia.

Quizás la definición más interesante para esta discusión es la que da Mc. Loughlin (1973)

"...variedad es el número de posibles estados que un sistema puede adoptar y es una función del número de elementos en el sistema, el número de estados distinguibles de cada elemento y los tipos y redes por los cuales los elementos están interconectados" (p. 219).

Si un mecanismo tiene que controlar un sistema generalmente lo intenta hacer dentro de unos límites, límites que posiblemente en el caso de

planificación territorial se dejarían para ser controlados por otros más limitados en área territorial.

En el caso de una comunidad territorial la variedad es generalmente muy grande debido a que se trata casi siempre de un sistema altamente abierto y complejo. En estos casos la capacidad de contener o transmitir variedad por un plan o política es siempre menor que la requerida, en estos casos la regulación sería únicamente imperfecta. Este es uno de los problemas cruciales de la planificación y para su mejora se presentan las siguientes posibilidades:

Ashby (1956), indica que la regulación se debe hacer, por incorporación en la misma de los errores cometidos, mediante una retroalimentación de ellas a los mecanismos de regulación; de esta manera (sigue diciendo) y mediante un proceso continuado de retroalimentación se consigue una efectividad mucho mayor (15).

Así mismo Beer (1966), recomienda la retroinformación

"Hay una demostración rigurosa (en la teoría matemática de la comunicación) del hecho de que la suficiente capacidad en un canal debe ser provista, mediante los lazos de retroalimentación de cualquier sistema bajo control, para contrarrestar la capacidad del sistema de hacer respuestas erróneas" (p. 257)

esta retroalimentación tiene la función de generador de variedad que puede introducir en el sistema de regulación la variedad requerida.

En un lazo de retroalimentación que reintroduce en el sistema los resultados de su anterior funcionamiento y efectividad, pudiendo al mismo tiempo contener información de su entorno y de sus relaciones con él, es bueno tener en cuenta que la cantidad de información está limitada y que será parcial. Hay fundamentalmente dos clases de retroalimentación, por ejemplo en Chadwick (1971) y Laszlo (1974), "Negativa" que es de corrección de error que contiene información sobre una desviación que se debe disminuir, y "Positiva" que contiene información sobre una desviación a ser seguida o ampliada. La primera clase desarrolla un equilibrio y la segunda un dinamismo. En este sentido la vigilancia debería adoptar en muchos casos la estructura de lazos de retroalimentación tanto negativas como positivas. Si se desarrollan sólo lazos de retroalimentación negativa, la planificación tenderá a quedarse estancada; y es sólo mediante el desarrollo de lazos de retroalimentación positiva que la planificación podrá desarrollarse dinámicamente y así seguir en su evolución al sistema planificado. Esta evolución del sistema determina que no sólo los contenidos de esa regulación (plan o política) sino que también la estructura del control-organismo de planificación debe poder adaptarse

y cambiar de forma, Beer (1966), Mc. Loughlin (1973), etc.

Hemos visto que el problema fundamental que concierne a la planificación en términos cibernéticos es el de alcanzar la variedad que tenga el sistema, entendida en el sentido que le dan Kur y Valach (1967). Dos de los requerimientos que apunta Mc. Loughlin (1973), para que la planificación urbana consiga esta variedad son:

"Primero, debe tener un alto grado de enlaces externos con su entorno, tanto hacia ella como desde ella... Segundo, debe tener un alto grado de enlaces internos... para las transmisiones internas ...en el organismo..." (p. 224).

lo que nos indica el papel transcendente que adoptan las comunicaciones, tanto internas como externas en el desarrollo de un control efectivo (16).

Es interesante detenerse un momento más, antes de pasar a hablar sobre las funciones que debe cumplir la vigilancia en la planificación, en considerar el modelo de control propuesto por Ashby (1956) y reproducido en la figura 2. Este modelo presenta, en el caso de su aplicación a la planificación territorial, una serie de complicaciones. Esto ya lo indica Mc Loughlin (1973).

"El problema aparece cuando se intenta aplicar a los complejos sistemas sociales urbanos-regionales los conceptos y técnicas que son apropiados para tratar con sistemas cerrados..." (p. 215).

a esto añadiría yo el hecho de que existen también diferencias de aplicabilidad de estos conceptos y técnicas entre sistemas abiertos sencillos y los socio-culturales que son mucho más complejos.

La perturbación (D) en el modelo es un insumo al sistema, independiente de él, en los sistemas socio-culturales esta perturbación puede haberse originado de diversas maneras. Puede tener origen en el entorno físico o socio-cultural externo del sistema o puede tener origen en el mismo sistema (o lo que he llamado entorno interno), debido a un desarrollo morfogenético del mismo. Todo esto es debido a la naturaleza del sistema socio-cultural y tenemos

"... que estar preparados para la posibilidad de que un sistema social pueda generar y mantener fuerzas desviacionarias y desorganizativas" (Buckley, 1967, p. 163).

en este sentido podría dar luz a este problema toda la teoría de desviacionismo. La perturbación también puede provenir del mismo mecanismo de control.

(15) Alper (1972) indica como mediante mecanismos de retroalimentación el estado final alcanzado se puede descondicionar del estado inicial.

(16) Ver también con respecto a estos requerimientos Chadwick (1970), Haynes (1970) y Rastogi (1969), entre otros.



La vigilancia en la Planifi- cación

"Control social" no es una parte separada del sistema (algo instituido o impuesto sobre el sistema), pero está inherente en las interrelaciones e interacciones de los elementos que componen un sistema" (Buckley, 1967, p. 164-165).

esto indica que es difícil separar los efectos externos de la propia planificación y que las medidas del proceso de control no son independientes del sistema. Además sucede que como el sistema está en constante evolución, su estructura T es difícilmente separable de su forma futura E y esto puede crear perturbaciones por condicionar las formas futuras en su evolución.

También hay que tener en cuenta que los canales de comunicación propuestos en el modelo, suceden en la realidad de una forma mucho más difusa y complicada y que la suma de canales formales y canales informales de comunicación complica mucho el sistema (17).

Además también, y ya lo he tratado anteriormente, habría que tener en cuenta la existencia de varios mecanismos de control actuando al menos en parte sobre el mismo sistema (18).

El proceso de vigilancia

El proceso de vigilancia en la planificación no es una idea nueva y ya consciente o inconscientemente se viene efectuando en todos los organismos de planificación.

"La necesidad de alguna clase de vigilancia viene siendo aceptada desde hace tiempo, pero sólo recientemente los planificadores han empezado a pensar en establecer procedimientos institucionalizados de vigilancia para sus planes". (Cowling y Steeley, 1973, p. 157).

Referencias al concepto de vigilancia en la planificación y a sus funciones pueden ser encontradas en casi todas las obras actuales referentes al proceso de planificación y teoría de planificación (19). También recientemente hay cada vez más trabajos dedicados principalmente al proceso de vigilancia entre los cuales se encuentran las comunicaciones presentadas a una conferencia sobre "Monitoring" (vigilancia en la planificación) que tuvo lugar en Nottingham en Diciembre de 1972 organizada por Iscol - Universidad de Lancaster, Gillis (1974), Harris y Scott (1974), Haynes (1974), Pogson y Jackson (1973), etcétera. En estos últimos desarrollos todavía hay una imprecisión en cuanto a las funciones de la vigilancia, en el sentido de que no hay acuerdo

de si la vigilancia debe adoptar sólo una posición pasiva de ver lo que está pasando, o debe pasar a una posición activa en la que se propongan medidas.

Aunque todavía no hay acuerdo, en mi opinión (20), la vigilancia en la planificación debe tomar una actitud activa y en este sentido opino que:

"La vigilancia en la planificación debe recoger continuamente información acerca de cómo el sistema se está comportando en su desarrollo hacia sus fines y objetivos que están en evolución, encaminada a establecer una continua adaptación de las medidas de planificación a esta evolución".

De esto se deduce que la vigilancia en la planificación tiene tres funciones fundamentales, que son: Recogida de Información, Análisis de la Información e Indicación de medidas nuevas o a cambiar. Como funciones secundarias se pueden indicar una multitud de ellas; conocimiento del comportamiento del sistema, construcción de modelos más perfectos del sistema, perfeccionamiento de las técnicas de planificación, etc., son ejemplo de las mismas.

La información está derivada en primer lugar de tres "fuentes de información": primero las variables que se regulan, esto es, las medidas que se ejecutan y las actividades particulares que requieren un permiso para efectuarse; segundo, los valores, fines y objetivos de la comunidad territorial; y, por último, las variables del sistema sobre las que no se tiene una regulación directa, variables que en cierto modo son desconocidas y que solamente se conocen a posteriori de la ejecución de las medidas. Además aquí intervienen otros factores, uno de los cuales es el derivado de la existencia de otros sistemas socio-culturales, que forman al menos parte del entorno del sistema y que, como pueden tener efectos sobre él, habrá variables que convendrá conocer. El otro factor es el derivado de la existencia de otros sistemas de planificación, tanto en otros niveles territoriales, como en el mismo nivel, de los cuales habrá que conocer las variables que condicionan la planificación a ese nivel y que en términos generales podemos decir que son sus medidas a ejecutar y su política.

El análisis que se debe de efectuar de la información es reproducir total o sólo parcialmente la racionalidad de deducción de medidas de planificación que normalmente se ha llamado confección de un plan. Para esto tendrá una importancia capital el que las técnicas y modos empleados en tiempo pasado en la ejecución de un plan sean posibles de ser repetidas, con alguna variación en datos o forma, de una manera sencilla y en la propia organización de la planificación.

La tercera función es la que, al final tiene mayor relevancia, ya que de ella dependerá que la

(17) Ver Hermansen (1969, p. 113) en la que indica las variadas formas y motivos que puede adoptar la información.

(18) Ver Hermansen (1969 p. 118).

(19) Sólo algunas de ellas han sido indicadas en el primer apartado.

(20) Ya expuesta en Ureña (1974).

planificación adopte una forma dinámica o no. Las medidas resultado de la reproducción del proceso de confección del plan, que sean en parte diferentes que las que fueron resultado de reproducciones previas, tienen que ser efectivamente comunicadas a los organismos de planificación requerida. Tres casos pueden pasar fundamentalmente: que la información haya que transmitirla al propio proceso de ejecución; que haya que hacerlo al nivel de planificación superior (si existe); o por fin al nivel inferior (caso de que exista). La comunicación al propio proceso de ejecución no presentará en mi opinión muchas dificultades, así como tampoco a los niveles inferiores de planificación. Será más difícil cuando el resultado sea del tipo siguiente: se ha encontrado en un nivel de planificación que las medidas de planificación del nivel su-

perior son incompatibles en cierto aspecto con la efectividad de la comunidad territorial del nivel inferior y se desea que sean cambiadas. Es en este aspecto de la vigilancia de la planificación donde más problemas se presentan.

Quedan, pues, como tres interrogantes a la vigilancia en la planificación territorial:

¿Cómo utilizar las fuentes de información y cómo pueden éstas dar una variedad suficiente?

¿Cómo las técnicas y modos de producción de planes tienen que variar para permitir su reproducción?

¿Cómo hacer que los resultados del proceso de reproducción de la racionalidad, dentro del plan, sean efectivamente comunicados?

Bibliografía

- ABEL, C. (1968): *Evolutionary Planning*, Architectural Desing.
- ACKOFF, R. L. (1970): *A concept of corporate planning*, John Wiley and Sons.
- ALPER, P. (1972): *Some considerations of planning engendered by modern control theory*, Socio-Econ. Pla. Sci., vol. 6, pp. 295-303.
- ALTSHULER, A. (1965): *The goals of comprehensive planning*, AIP, vol. 31. Reimpreso en Faludi 1973a.
- AMOS, J. (1972): *Management in new local authorities*, TPI, vol. 52, pp. 341-343.
- ASHBY, W. R. (1956): *An introduction to cybernetics*, Chapman and Hall, Londres.
- BEER, S. (1966): *Decision and control*, John Wiley, Londres.
- Van der BERG, G. J. (1966): *Changing regional planning goals in a changing country*, Town and Country Planning Summer School.
- VON BERTALAUFFY, L. (1973): *General System Theory*, Penguin.
- BIGWOOD, R. (1972): *Aspects of an integrated planning process*, Dep. Urban Design and Regional Planning Edinburgh University. PRU/1 Mimeo.
- BIGWOOD, R. (1973): *Some aspects of a systems approach to planning*, Dep. Urban Design and Regional Planning Edinburgh University. Discussion Paper.
- BIRD, R. A. (1968): *Relationship of economic and physical planning*, Town and Country Planning Summer School.
- BOLAN, R. S. (1968): *Emerging views of planning*, AIP, vol. 33, N.º 3, pp. 233-245.
- BUCKLEY (1967): *Sociology and modern systems theory*, Prentice Hall.
- COWLING y STEELEY (1973): *Sub-regional studies: An evaluation*, Pergamon Press.
- COWLING, T. M.: *A method for the evaluation of sub-regional plans*, Dissertation. Dep. Town and Country Planning. Universidad de Trent.
- CRISPPS (1969?): *Introduction to study of information for urban and regional planning*, Reading U.S.R.U. W.P. 1.
- CHADWICK, G. (1970): *Some thoughts on the application of the law of requisite variety*, TPL, vol. 56, n. 1.
- CHADWICK, G. (1971): *A systems approach to planning*, Pergamon Press. Traducido al español con el título "Una visión sistemática de la planificación", publicado por Gustavo Gili.
- DAKIN, J. (1963?): *An evaluation of the 'Choice' Theory of planning*, AIP, pp. 19-27.
- DAVIDOFF, P. y REINER, T. A. (1962), *A choice theory of planning*, AIP, pp. 103-115.
- DAVIDOFF, P. (1965): *Advocacy and Pluralism in Planning*, AIP, vol. 31, n. 3. Reimpreso en Faludi (1973 a).
- DIMITROU, B. (1973): *The interpenetration of Politics and Planning*, Socio-Econ. Pla. Sci., vol. 7, pp. 55-65.
- DYCKMAN, J. W. (1969): *The practical uses of planning theory*, AIP, vol. 35, n. 5, pp. 298-300.
- EILON, S. (1970): *Correspondence between a system and its controllers*, Int. of Management Studies, vol. 7, pp. 103-119.
- ETZIONI, A. (1967): *Mixed-Scanning: A third approach to decision making*, Pub. Adm. Rev. Reimpreso en Faludi (1973 a).
- ETZIONI, A. (1972): *The active society*, Collier-Macmillan, Londres.
- FALUDI, A. (1973): *The 'systems view' and planning theory*, Socio-Econ. Pla. Sci., pp. 67-77.
- FALUDI, A. (1973 a): *A reader in planning theory*, Pergamon Press.
- FALUDI, A. (1973 b): *Planning theory*, Pergamon Press.
- FRIEDMANN, J. (1969): *Notes on societal action*, AIP, vol. 35, n. 5, pp. 311-318.
- FRIEND, J. K. et al. (1974): *Public planning: the intercorporate dimension*, Tavistock, Londres.
- GENARI, B. (1971): *La modernización de las operaciones de planificación*, Int. Rev. of Adm. Sci., vol. 37, pp. 335-352.
- GILLIS, J. D. S. et al. (1974): *Monitoring and the planning process*, Inlogor, University of Birmingham.
- GUTCH, R. (1972): *Goals and the planning process*, Oxford Polytechnic WP 11.
- GUTCH, R. (1972 a): *The use of goals*, TPI, vol. 58, p. 264.



La vigilancia en la Planifi- cación

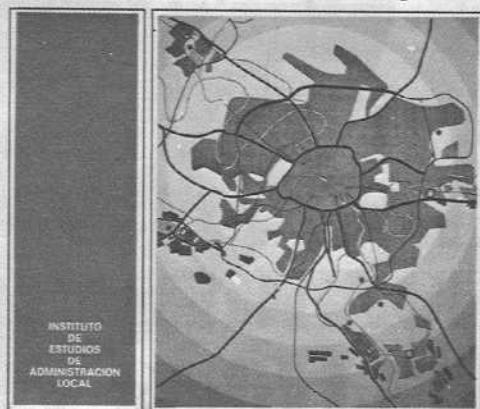
- HAGERSTRAND, T. (1967): *Innovation diffusion a spatial process*, Chicago Univ. Press.
- HARRIS, R. y SCOTT, D. (1974): *The role of monitoring and review in planning*, T.P.I.
- HAYNES, P. A. (1970): *Some possible uses and effects of monitoring during plan implementation*, Tesis, University College, Londres.
- HAYNES, P. A. (1974): *Towards a concept of monitoring*, Town Planning Review, vol. 45, pp. 5-30.
- HERMENSEN, T. (1969): *Information systems for regional development control*, Reg. Sci. Ass. Papers, vol. 22, pp. 107-140.
- HILHORST, J.G.M. (1971): *Regional Planning: a systems approach*, Rotterdam. Univ. Press.
- ISLAM, M. (1974): *L'elaboration des politiques de development et la participation sociale au Pakistan*, Int. Rev. of Adm. Sci., vol. 40, pp. 273-283.
- IZQUIERDO, N. (1972): *Aspectos administrativos de la regionalización en Venezuela*, Int. Rev. of Adm. Sci., vol. 38, pp. 317-335.
- JANTSCH, E. (ed) (1969): *Perspectives of planning*, OECD, París.
- JEFFERSON, R.: *Planning and the innovation process*. M. Phill Tesis, University College, Londres.
- JOCHIMSEN, R. (1972): *Problems of establishing an integrated planning system for goal-setting and co-ordination within the federal government*. Int. Rev. of Adm. Sci., vol. 38, pp. 180-192.
- KALBA, K. (1974): *Post industrial planning: A review forward*, AIP, vol. 40, n. 3, pp. 147-155.
- KLIR, J. y VALACH, M. (1967): *Cybernetic Modelling*, Iliffe Books, Londres.
- KRIEGER, M. H. (1974): *Some new direction for planning theories*, AIP, vol. 40, n. 3, pp. 156-163.
- LAMBRECHTS (1973): *Regionalisation et administration*, Int. Rev. of Adm. Sci., vol. 39, pp. 271-287.
- LASZLO, C. A. et al. (1974): *A general systems framework for social systems*, Behavioral Science, vol. 19, pp. 79-91.
- LEVIN, P. H. (1966): *The design process in planning*, Town Planning Rev. vol. 37, n. 1, pp. 5-20.
- LICHFIELD, N. (1968): *Goals in planning*, Town and Country Planning Summer School.
- LINDBLOM, C. E. (1959): *The science of 'Muddling Through'*, Pub. Adm. Rev. Reimpreso en Faludi (1973 a).
- MC. DOUGALL, G. (1973): *The systems approach to planning: a critique*, Socio-Econ. Pla. Sci., vol. 7, pp. 79-90.
- MC. LOUGHLIN, J. B. (1969): *Urban and regional planning*, Faber, traducido al español, con el título "Planificación urbana y regional" y publicado por I.E.A.L.
- MC. LOUGHLIN, J. B. (1970): *City as an open system*, Architectural Design.
- MC. LOUGHLIN, J. B. (1973): *Control and urban planning*, Faber and Faber, Londres.
- MC. LOUGHLIN, J. B. y WEBSTER, J. N. (1970): *Cybernetic and general-system approach to urban and regional planning: a review of literature*, Environment and Planning, vol. 2, pp. 369-408.
- MESAROVICH, H. D. et al. (1970): *Theory of hierarchical multilevel systems*, Academic Press.
- POGSON, C. H. y JACKSON, M. R. (1973): *Information requirements for structure planning and monitoring*, ISCOL.
- RASTOGI, P. N. (1969): *A cybernetic approach to organization effectiveness cybernetica*, Vol. 12, n. 1.
- RIDDELL, R. B. (1971): *An appraisal of the strategics, tactics and administration of subnational planning for underdeveloped countries*, Ph. D. Tesis, Universidad de Newcastle.
- STEWART, J. D. (1969): *The administrative structure of planning*, TPI, vol. 55, pp. 288-290.
- STRINGER, J. (1967): *Operational research for multi-organizations*, Po. Res. Quart. vol. 18, p. 105.
- UREÑA, J. M. de (1974): *The monitoring process: a part of the planning process*, Dept. of Urban Design and Regional Planning, Edinburgh University, Mimca.
- WHEARE, K. C. (1963): *Federal government*, Oxford paperbacks.
- WHITEHEAD, P. (1974): *Structure plans, flexibility and monitoring*, TPI, vol. 60, n. 0, pp. 960-963.



uevo urbanismo 19

EL ANALISIS INTERDISCIPLINAR DEL CRECIMIENTO URBANO

Centre National
de la Recherche Scientifique



Ultimo número
de la colección
Nuevo Urbanismo

INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACION
LOCAL



EL CONSUMO DEL ESPACIO EN LAS URBANIZACIONES DE SEGUNDA RESIDENCIA EN CATALUÑA

Por Manuel Herce Vallejo

1. Introducción

Antes de analizar las características más relevantes del proceso de ocupación del espacio por la segunda residencia y sus consecuencias, conviene acotar lo que se entiende por urbanizaciones de segunda residencia a efectos de este artículo.

En la actualidad existen en nuestras coordenadas, como fenómeno completamente generalizado, núcleos urbanos que no responden a necesidades productivas, ni a la condición de vivienda permanente. Realmente, esto no constituye una rigurosa novedad. Hay antecedentes sobre la utilización de residencias apartadas de la ciudad durante el verano o con carácter temporal por parte de algunos grupos de habitantes de las ciudades. Lo nuevo, y lo relevante desde un punto de vista urbanístico es la generalización del fenómeno, su masificación, que se refleja, tantas veces patológicamente, en el territorio.

Sus características diferenciadoras, reflejadas en una lógica de comportamiento peculiar de los actores en juego, convierten al proceso de con-

sumo del espacio rural por la segunda residencia en algo radicalmente distinto del proceso de producción-consumo del espacio en el medio urbano.

Dicho proceso se manifiesta sobre el espacio con su propia conflictualidad, y es a través del análisis de estos conflictos como puede abordarse una aproximación válida del problema.

Así, pues, la presente exposición tiene por objeto:

- 1.º Desvelar la ideología subyacente a las interpretaciones del fenómeno "segunda residencia" en términos de necesidades asociadas al aumento de nivel de renta-motorización y en prognosis basadas en modelos de demanda.
- 2.º Situar el problema en términos de análisis de la oferta y sus contradicciones

(*) El presente artículo tiene por base el trabajo realizado por un grupo de urbanistas de Barcelona para la Dirección General de Urbanismo, y coordinado por el autor. El mismo sirvió de base para la comunicación presentada en la II Reunión de Estudios Regionales celebrada en Canarias en mayo de 1975.

AREA METROPOLITANA DE BARCELONA.

Características físicas y magnitudes socio-económicas.
(datos diciembre 1970).

COMARCA.	Extensión.	Suelo urbano.	Población.	Total empleo.	Empleo industrial.	Empleo terciario.
SABADELL-TARRASA	40.697	3.245	362.345	136.448	15.278	92.254
VALLES CENTRAL.	33.962	1.473	85.333	28.048	2.001	18.050
VILAFRANCA.	46.792	654	50.282	15.641	2.013	7.111
GRANOLLERS.	38.350	1.360	70.530	34.721	3.852	13.163
VILLANUEVA.	26.149	968	56.238	18.296	3.760	8.586
ARENYS.	39.776	1.038	72.778	34.284	4.084	10.545
MATARO.	17.183	1.329	125.406	41.889	5.781	22.468
MARTORELL.	28.325	780	42.146	15.545	2.201	7.741
BARCELONA.	47.476	13.886	2.731.494	1.205.484	366.588	516.855
T O T A L	318.710	24.733	3.596.552	1.530.356	405.558	696.773

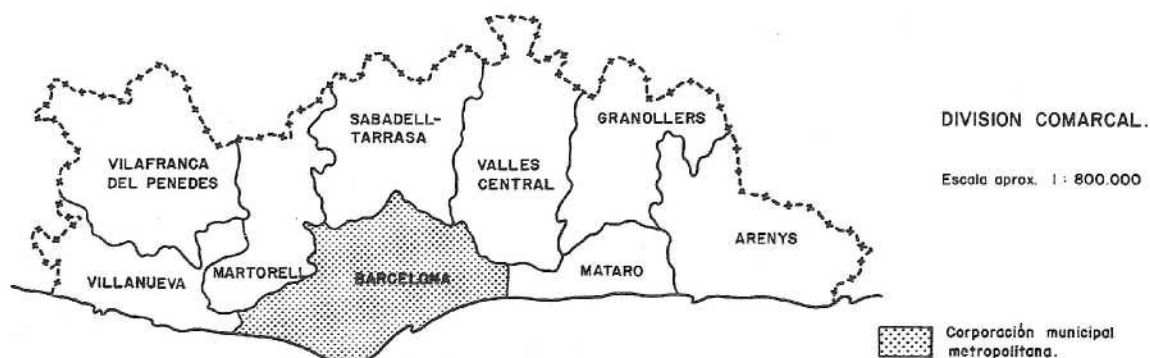


Figura 1: Descripción del ámbito de estudio.

COMARCAS	Total			Con P.G. aprobados				Sin P.G. aprobados				P.P. aprobados antes que P.G.	
				Urb. con p. p. aprobados		Urb. sin p. p. aprobados		Urb. con p. p. aprobados		Urb. sin p. p. aprobados			
	n.º	Has.	sup. promedio	n.º	Has.	n.º	Has.	n.º	Has.	n.º	Has.	n.º	Has.
Mataró.	85	2.240	26,3	22	757	43	1.022	2	33	18	428	1	—
Arenys.	78	2.709	34,7	5	54	24	547	—	—	49	2.108	1	4
Vallés Oriental.	52	2.987	57,4	10	522	18	615	—	—	24	1.850	—	—
Vallés Central.	81	2.732	33,7	9	226	34	1.054	—	—	38	1.452	—	—
Vallés Occidental.	55	2.750	50	7	378	31	1.710	—	—	17	662	1	26
Bajo Llobregat.	67	2.481	37	21	462	30	1.445	—	—	16	574	1	9
Penedes.	16	970	60,6	1	21	12	872	—	—	3	77	—	—
Vilanova.	36	2.407	66,8	24	984	4	899	—	—	8	524	—	—
Total A.M.B.	470	19.276	41	99	3.404	196	8.164	2	33	173	7.675	3	39

Datos Diciembre 1972

Figura 2. Situación legal de las urbanizaciones.

Figura 2. Situación legal de las urbanizaciones.

con el medio natural en que se ubica y transforma.

El ámbito de constatación empírica de las hipótesis formuladas ha sido Cataluña con especial referencia al Área Metropolitana de Barcelona (1).

(1) Se entiende por Área Metropolitana, en su sentido funcional, el ámbito espacial definido en el Plan Director de 1968. Una parte de dicho ámbito es la comarca de Barcelona, ámbito administrativo de la Corporación Municipal Metropolitana creada por Decreto-Ley de 24 agosto de 1974 (Área Metropolitana a efectos legales).

2. La intensidad del fenómeno y sus características

En el marco geográfico del Área Metropolitana de Barcelona (2) 19.276 Has. están hipotecadas en la actualidad (datos diciembre de 1972) para segunda residencia, en un total de

(2) No se han incluido en el estudio las urbanizaciones de la Comarca de Barcelona cuyo porcentaje de uso para primera residencia es muy alto, y en gran parte están definidas por las características de un proceso suburbial.



470 urbanizaciones. De ellas tan sólo 101 gozan de la legalidad urbanística que les confiere la existencia de Plan Parcial de Ordenación aprobado definitivamente y afectan a 3.570 Has., es decir, escasamente el 18 por 100.

En la provincia de Gerona los Planes Parciales aprobados afectan a 8.802 Has. y en Tarragona a 4.250 Has. Si se supone un grado de ilegalidad análogo al del Area Metropolitana de Barcelona, puede fácilmente suponerse la intensidad del fenómeno en Cataluña.

En cuanto a su dinámica basta citar que entre 1967 y 1972 se ha triplicado el suelo ocupado por dicho proceso (3). Si a las 19.276 Has. se suman las expectativas de iniciativas presentadas a los Ayuntamientos del Area, la cifra se eleva a 30.000 Ha.

Ante la magnitud de estas cifras cabe preguntarse cuál es el motor principal de la oferta de urbanizaciones de segunda residencia. Una hipótesis clásica es la de considerar que es la respuesta a una demanda de ocio y contacto con la naturaleza, sentida a determinados niveles de renta y asociada a la creciente degradación del medio urbano.

Sin entrar en consideraciones sobre las motivaciones de esa demanda, cabe demostrar (por reducción a lo absurdo) que la hipótesis de oferta a remolque de la demanda no sólo es falsa, sino que sirve para justificar una actividad de tipo especulativo, ejercida en un contexto de excesivo respeto a la propiedad y a la iniciativa privada, y prácticamente no sometida a ningún constreñimiento por cuanto su conflictividad social no es perentoria.

En efecto, las 30.000 Has. citadas y en las condiciones medias del proceso en la actualidad, suponen un potencial aproximado de 500.000 viviendas. Dado que la mayoría de los usuarios actuales residen en la ciudad de Barcelona, es tanto como suponer que la totalidad de las familias de la provincia de Barcelona tienen capacidad adquisitiva potencial como para poseer una segunda residencia (con la competencia además de otras zonas de la propia provincia, de la región y de la costa del AMB).

De otro lado, de un muestreo efectuado de 50 urbanizaciones iniciadas antes de 1965 ninguna sobrepasa el 20 por 100 de parcelas edificadas, siendo la media de ocupación del 16 por 100 y frente a las 350.000 viviendas que podrían albergar las 19.276 Has. existentes en 1972. la encuesta efectuada por CINAM en 1969 muestra la existencia de tan sólo 76.905 viviendas de este tipo (4).

Es, pues, claro que esta oferta está desproporcionada con la posible demanda potencial de segundas residencias en el Area Metropolitana, aun en el hipotético caso de que parte de esa

demanda fuera exterior a ella. Ello evidencia lo sesgado de la hipótesis apuntada.

El análisis de las características internas de las promociones permite, por el contrario, aproximarse hacia hipótesis explicativas del proceso más plausibles.

En 1957 existían en el AMB 1729 Has. destinadas a segunda residencia (con una capacidad

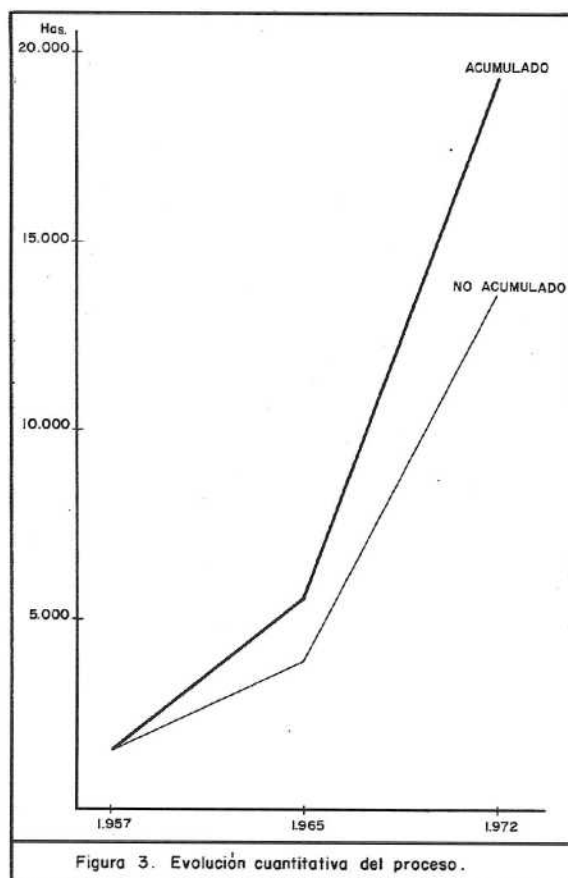


Figura 3. Evolución cuantitativa del proceso.

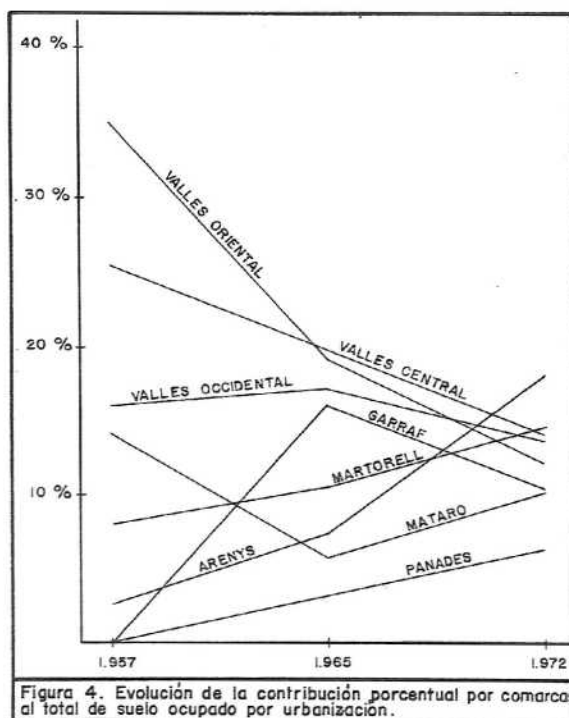


Figura 4. Evolución de la contribución porcentual por comarcas al total de suelo ocupado por urbanización.

(3) Se recalca que el presente estudio se ha realizado tan sólo para las urbanizaciones en el medio rural, con independencia del proceso de ocupación de la costa por el fenómeno turístico.

(4) Aun cuando difieren las fechas de comparación y las fuentes de información no son homogéneas, la diferencia de cifras es suficientemente indicativa.

COMARCA	Período anterior a 1957			Período de 1957 a 1965			Período de 1965 a 1972		
	n.º urbanización	Superficie total	Superficie promedio	n.º urbanización	Superficie total	Superficie promedio	n.º urbanización	Superficie total	Superficie promedio
Mataró.	17	230	32,8	33	625	18,9	85	2.240	26,3
Arenys.	8	44	5,5	30	333	11,1	78	2.709	34,7
Granollers.	15	610	40,6	26	1.334	51,3	52	2.987	57,4
Vallés Central.	22	434	19,7	56	1.113	19,8	81	2.732	33,7
Vallés Occidental.	16	272	17,0	34	917	26,9	55	2.750	50
Martorell.	8	139	17,3	23	542	23,5	67	2.481	37
Penedes.	—	—	—	5	113	22,6	16	970	60,6
Garraf.	—	—	—	13	627	48,2	36	2.407	66,8
Total período.	86	1.729	20,1	134	3.875	28,9	250	13.672	54,6
Total acumulado.	86	1.729	20,1	220	5.604	25,4	470	19.276	41

Figura 5. Evolución de la superficie de las urbanizaciones.

de unas 15.000 viviendas); en 1965 la cifra se había triplicado llegando a ser de 5.604 Has. (una capacidad de 55.000 viviendas); finalmente, en 1972, la cifra era de 19.276 Has.

Junto a estas cifras se constata un aumento del tamaño promedio de las urbanizaciones con el paso del tiempo (de 20 a 45 Has.) La explicación de que el aumento de accesibilidad ha puesto el valor suelo más alejado, y ha permitido comprar más suelo por el mismo coste, no parece válida. Si bien desde 1957 a 1965 se desplaza la distancia media en minutos a Barcelona, ésta se ha mantenido más o menos estable desde 1965 (incluidas las zonas urbanizadas próximas externas al Área) De otro lado, la hipótesis queda invalidada porque la existencia de un sistema de ciudades a lo largo del AMB ha homogeneizado en gran parte el precio del suelo rural (salvo la zona inmediata a Barcelona).

Este incremento paulatino del tamaño de la urbanización puede suponerse, por el contrario (y ello es coherente con la descripción de la lógica promotor-usuario que se realiza más adelante), derivado de la conciencia por parte del promotor de mayor posibilidad de comercialización del mínimo de suelo preciso para rentabilizar la promoción a tamaños de promoción mayores; así como del interés en que sea la misma promoción (y no los terrenos limítrofes) la que se aproveche de la revalorización que comporta cierto grado de edificación.

En cuanto al tamaño promedio de la parcela se observa una tendencia media a la disminución, lo que implica un ánimo de extender al mercado a niveles de renta menores.

El grado de ocupación es muy bajo como muestran las cifras expuestas anteriormente. El mayor grado de ocupación se da en promociones anteriores a 1965, y se constata en las parcelaciones actuales (en general) una baja tendencia a edificar, puesto que no se trata tanto de demanda de viviendas (valor de uso) como de demanda de propiedad (valor de cambio).

Si se estudian las variaciones del precio en función del período de inicio de la urbanización, se observan precios actualizados más bajos en épocas recientes, así como una progresiva independización del precio respecto a la distancia a Barcelona. Ello es reflejo de que la gran magnitud de la oferta potencia (casi la totalidad del suelo sin expectativas directamente urbanas del AMB) y la intuición de que puede ser probable un freno próximo del proceso, son factores que llevan a los propietarios rurales a plegarse a condiciones económicas favorables al promotor.

Respecto al grado de urbanización, puede resumirse que la infraestructura es inexistente o es de muy baja calidad. Tan sólo un 40 por 100 de las calles tienen un cierto grado de pavimentación y un 60 por 100 de las urbanizaciones poseen sistema de saneamiento basado en fosas sépticas. Sólo en un 6 por 100 de los casos el verde público puede considerarse como tal, o existen equipamientos deportivos.

Tamaño, distancia a Barcelona, grado de ocupación, precio, grado de urbanización, etc., son algunas de las variables analizadas; el resto de ellas muestran resultados semejantes. El sucinto resumen efectuado del análisis sirve para mostrar como el proceso queda explicado más coherentemente si se enfoca con hipótesis de comportamiento de la oferta diferentes de las tradicionales. Efectivamente las condiciones estimadas entre las distintas variables explicativas en los mismos supuestos que se dan en el proceso de producción en el medio urbano muestran grandes dispersiones y coeficientes bajos; lo cual no hace sino evidenciar las diferencias citadas.

3. La lógica de los actores en presencia

Todo el análisis efectuado apunta hacia unas condiciones de producción de la segunda resi-

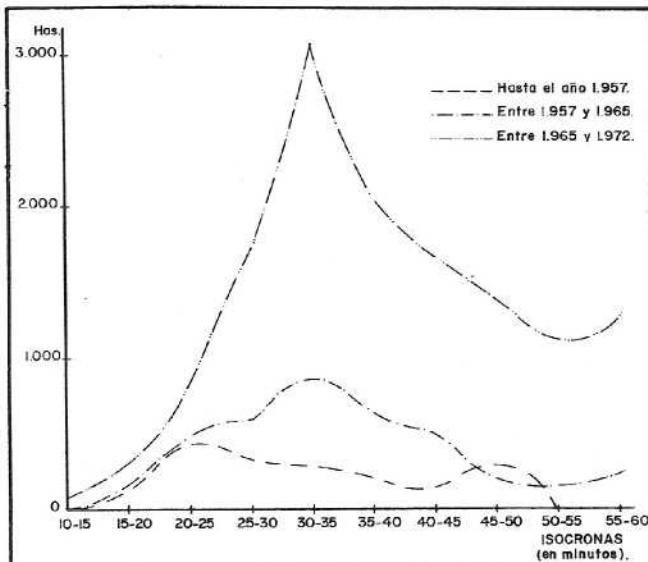


Figura 6. Evolución de la distancia promedio a Barcelona.

Figura 7. Correlación % ocupación - Años antigüedad.

NOTA. La correlación total es baja. Si se diferencian en dos grupos las correlaciones mejoran. Ello permite diferenciar:

- Grupo I: Urbanizaciones más próximas a Barcelona y de comportamiento casi urbano.
- Grupo II: Urbanizaciones de tipo especulativo.

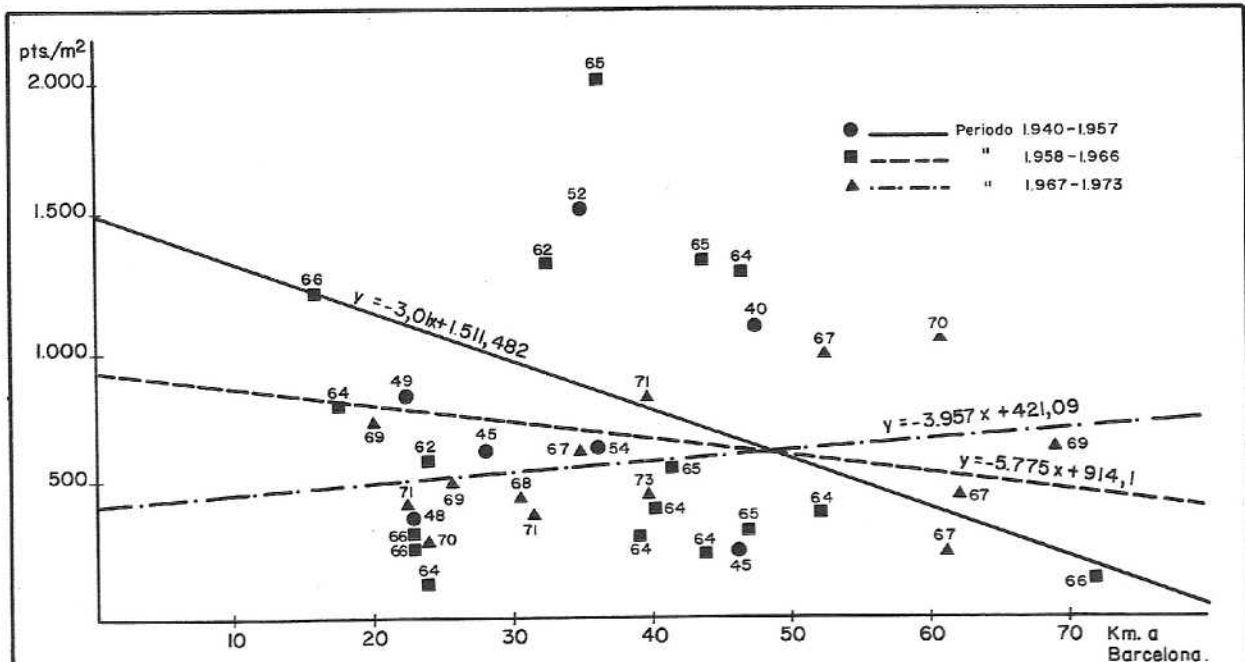
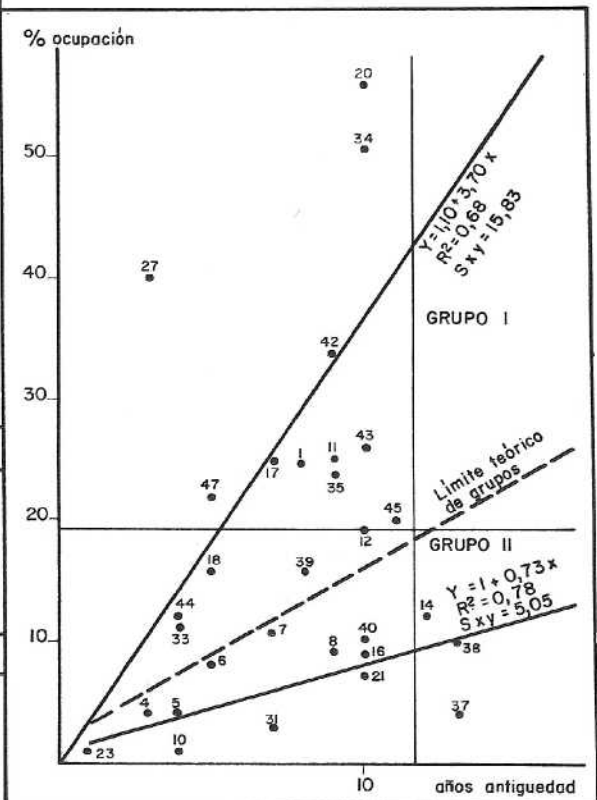


Figura 8. Evolución y estabilización del precio promedio con relación a la distancia.

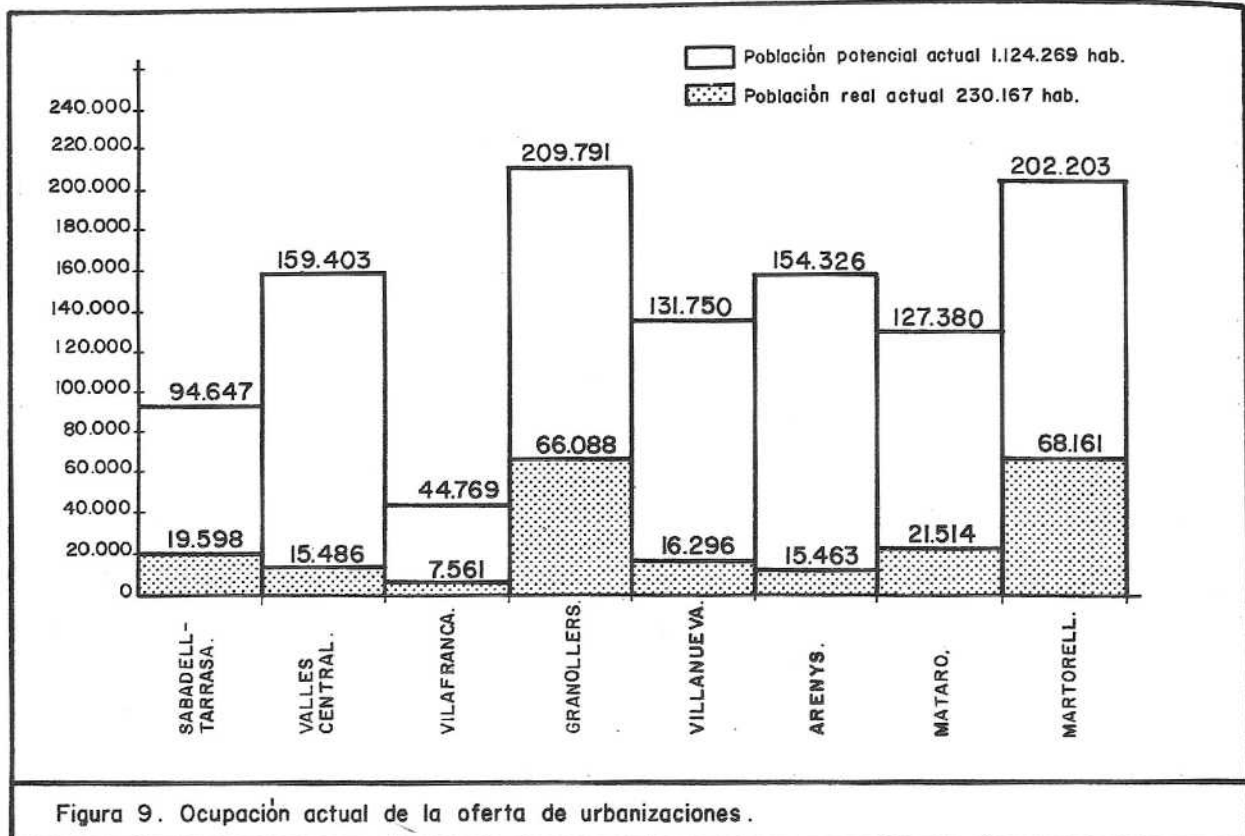


Figura 9. Ocupación actual de la oferta de urbanizaciones.

dencia basadas en unos intereses especulativos no sólo en el promotor, sino (lo que es más revelador) en el cliente.

Existe la hipótesis generalmente aceptada de que el móvil de la demanda de segunda residencia es la necesidad de huir del creciente deterioro del medio urbano, necesidad multiplicada y adulterada por un clímax publicitario de consumo de naturaleza.

Aun cuando es evidente que esta conciencia colectiva existe, el análisis de las características del proceso de comercialización de parcelas de segunda residencia en el Área Metropolitana de Barcelona muestra cómo en un alto porcentaje el comprador no es una víctima de este clímax sino un agente que pretende asimismo aprovecharse de él.

Bajo este enfoque, el suelo deja de tener interés por su valor de uso (paisaje, situación, etcétera), para ser solicitado por su valor de cambio (precio, revalorización por la calificación del suelo, capacidad de generar plusvalías, ahorro, etcétera).

Gran parte de los compradores de parcelas no se guían por ningún deseo de edificación sino de inversión. La inflación económica y la pérdida de capacidad adquisitiva de la moneda han sido importantes factores de incitación a la compra de suelo para el ahorro de las clases medias (5).

Un importante porcentaje de los compradores reconocen como móvil la propiedad y su revalorización, y en muchos casos el hecho de in-

cluir en el contrato condiciones de obligatoriedad de edificación ha servido de disuasivo para la compra.

El perfil medio del promotor es claramente expresivo de la lógica en juego.

Audacia, amateurismo, falta de liquidez, nulo acceso como promotor al mercado crediticio, aportación tan sólo de su capacidad de gestión, etcétera, son las características generales.

Su método de trabajo puede (con todos los riesgos que la generalización conlleva) resumirse en: detección de una zona de fácil comercialización (la figura de la accesibilidad externa ha ido ganando fuerza), búsqueda de un terreno con un solo propietario (la condición tamaño-propiedad tiene a veces más importancia que las características paisajísticas del terreno), acuerdo comercial mínimo (generalmente "paga y señal"), delimitación de parcelas (normalmente mediante apertura de viales), y comercialización. La venta de pocas parcelas basta para alcanzar altos beneficios, y muchas veces (en función de la solvencia del promotor) compensa parar ventas y esperar a la revalorización del suelo que conferirá la edificación de lo vendido.

Las relaciones con el Ayuntamiento y las características legales urbanísticas tienen su importancia. La existencia de Plan General implica dificultades para el promotor, no sólo por las mayores exigencias del propietario sino también por la dependencia, a veces, de la arbitrariedad de los técnicos municipales. En general la mayoría de las promociones surgen en municipios sin Plan General.

Igualmente el contexto legal favorece su actuación. Ejemplos son: la posibilidad de contratos de compra-venta directos entre el propieta-

(5) El perfil socio-económico del comprador de parcelas en el AMB la sitúa sobre un umbral determinado de renta y por debajo de otro umbral mucho más elevado.



El consumo del Espacio

rio y comprador, desapareciendo la figura del promotor; el eludir dejar constancia en dichos documentos de los compromisos de las partes respecto de la urbanización; o la facilidad de inscripciones en el registro de propiedad y transacciones sin especificación de las características urbanísticas de un terreno.

La prácticamente inexistencia de las figuras propietario-promotor y promotor-constructor en el Área, muestra la singularidad de la figura promotor respecto al de otras regiones.

Así pues, ni el promotor es un inversor que atrae un beneficio de la movilización de su capital financiero (aun cuando fuera en una inversión no productiva), ni todos los compradores tratan de satisfacer una necesidad de ocio y contacto con la naturaleza.

Es evidente que la generalización realizada implica simplificaciones, y que algunos promotores invierten y urbanizan y parte de los compradores edifican. Incluso la disminución del ahorro unida a la saturación del mercado, ha sido un acelerador del lógico proceso de transformación que se observa en la actualidad. Las tendencias llevan hacia urbanizaciones con más alta necesidad de inversión previa, lo que significa la aparición del capital financiero en el sector, con un "modus operandi" más cercano al del promotor de viviendas en el medio urbano y de apartamentos en zonas turísticas; coherentemente el mercado potencial de dichas urbanizaciones es el de usuarios de más alto nivel de renta, con capacidad para edificar, y más preocupados por la legalidad del proceso y el nivel de urbanización.

Sin embargo, hasta tal punto estas tendencias son contradictorias con la lógica del proceso actual, que se observa una cierta unanimidad en la opinión de los promotores tradicionales respecto a la posible clarificación del mercado del suelo. Se acepta la idea de que intentarán reabsorber y legalizar las promociones anteriores y muy posiblemente cesar en la actividad ("el promotor

como figura histórica anterior a la gran promoción planificada").

4. El marco ideológico

El alto grado de clandestinidad de las urbanizaciones (tan sólo un 18 por 100 tienen plan parcial aprobado), la falta de control sobre la ejecución de las aprobadas, y la política de hechos consumados (el 55 por 100 de las legalizadas lo ha sido a posteriori), son muestras de una ideología de permisividad y pasividad respecto al fenómeno.

Dentro del contexto de la ideología expresada sobre el tema, la segunda residencia trata de presentar una doble vertiente de beneficios de tipo social (acceso a la propiedad de las clases medias y trabajadoras, reparto de aquellas, realización del contenido "inherente" a la propiedad del suelo, etc.), y de tipo económico (fundamentalmente ingresos para las haciendas locales e impulso de la iniciativa privada, y otros secundarios como más fácil mantenimiento y conservación de los recursos naturales).

Al mantenimiento de esta ideología como pantalla han contribuido gran parte de los Ayuntamientos de los pequeños municipios afectados, así como en cierta manera los técnicos urbanistas. Los primeros porque en su estructura de poder han sido dominantes los propietarios del suelo. Los técnicos no sólo por la existencia de un mercado de proyectos, sino porque muchas veces su conocimiento de los entresijos de la Administración los ha convertido asimismo en promotores.

Es evidente que los supuestos beneficios sociales argüidos desaparecen si se ponen en presencia con el despilfarro de los recursos naturales que suponen estos procesos, máxime si se considera el medio ambiente como patrimonio de la colectividad.

TIPO MUNICIPIO	Número de municipios	Arbitrio urbana	Contr. terr. urbana	Arbitrio rústica	Plusvalía	Circulación vehículos	Impuesto industrial	F.N.H.I.
Agrícola.	29	295	350	368	260	1.070	337	1.433
2. ^a Residencia.	24	604	703	209	1.430	591	449	738
Terciarizado.	14	664	700	96	881	610	519	649
"Equilibrado".	39	737	892	67	1.214	525	801	604
Industrial.	20	596	768	95	1.023	529	1.236	592
"Grande".	32	726	863	17	1.020	390	978	605
Media conceptos consolidados.	158	818	881	21	960	494	977	737
Datos 1972								

Figura 10. Análisis de los ingresos municipales según conceptos y tipos de municipios (°/°° sobre total ingresos).

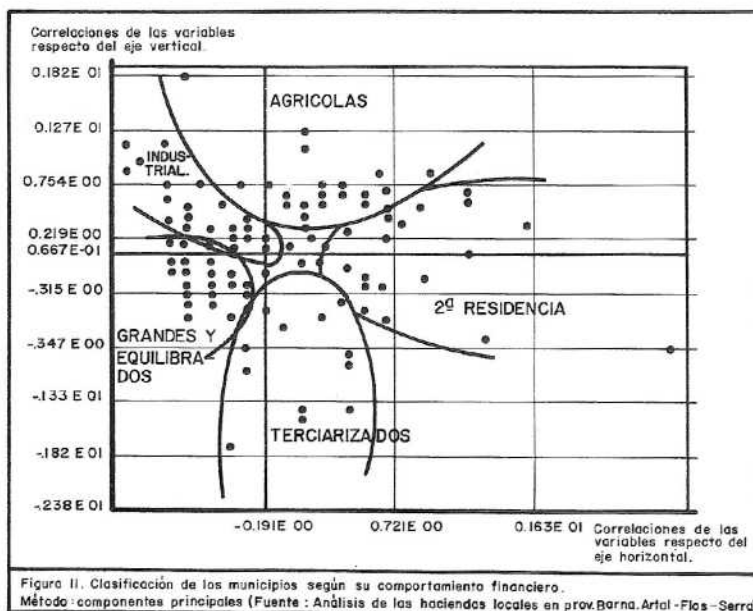
En cuanto a los supuestos beneficios económicos, el estudio en profundidad de los ingresos de los municipios del Area Metropolitana por este concepto desvela su insignificancia. Al comprobar los presupuestos de municipios rurales, donde predominan la segunda residencia, con municipios de análogo tamaño pero base económica industrial o turística, se constata que:

- Los incrementos de ingresos por conceptos tales como licencias de construcción, impuestos de apertura de establecimientos y licencias fiscales son relativamente reducidos en los municipios del primer tipo; con ciertas excepciones en municipios donde se observa una transformación de segunda a primera residencia.
- El único impacto realmente detectado es el efecto directo sobre el aumento de ingresos vía impuestos derivados, bien de un simple aumento de valor, bien de un cambio de calificación del suelo (arbitrio de ri-

Además, en un escenario eminentemente productivo como el del Area Metropolitana de Barcelona se observa una creciente transformación tendente a utilizar dichas urbanizaciones como primera residencia (8).

Este proceso acelera la ocupación del suelo y su intensidad, e incrementa los problemas de equipamientos y servicios. Urbanizaciones infradotadas, o en el mejor de los casos con dotaciones concebidas para las necesidades derivadas de un uso residencial de temporada, se verán solicitadas por nuevas necesidades asociadas a un uso auténticamente urbano. Ante la imposibilidad, muchas veces, de recuperar espacios o ante el esfuerzo financiero que implica su reconversión, las urbanizaciones se degradan convirtiéndose en auténticos "slum" suburbanos.

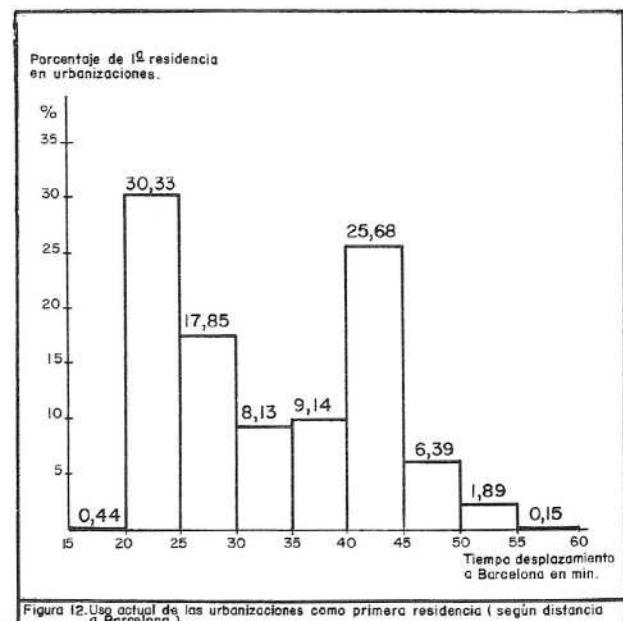
Es innegable, por otro lado, que la mayor conflictividad urbana que estas situaciones plantean es un motivo oficial de alarma que a medio plazo puede incitar a un planteamiento más racional de la problemática en cuestión.



queza urbana, arbitrio de incremento del valor del suelo, arbitrio sobre solares edificables y sin edificar.)

No obstante, estos incrementos de ingresos para las haciendas locales son de tan baja importancia que se observa un cambio de mentalidad en los Ayuntamientos que comienzan a ser reacios a legalizar urbanizaciones porque los desembolsos de urbanización y mantenimiento pueden ser desproporcionados con los ingresos (7). Únicamente en casos de municipios con segunda residencia de rentas altas (en las que, por otro lado, el grado de ejecución de la urbanización y su calidad es mayor, los Ayuntamientos accederían por la mayor facilidad de formular presupuestos extraordinarios vía contribuciones especiales.

(7) Se estima un déficit actual de unos 400 millones de ptas. por municipio rural del AMB.

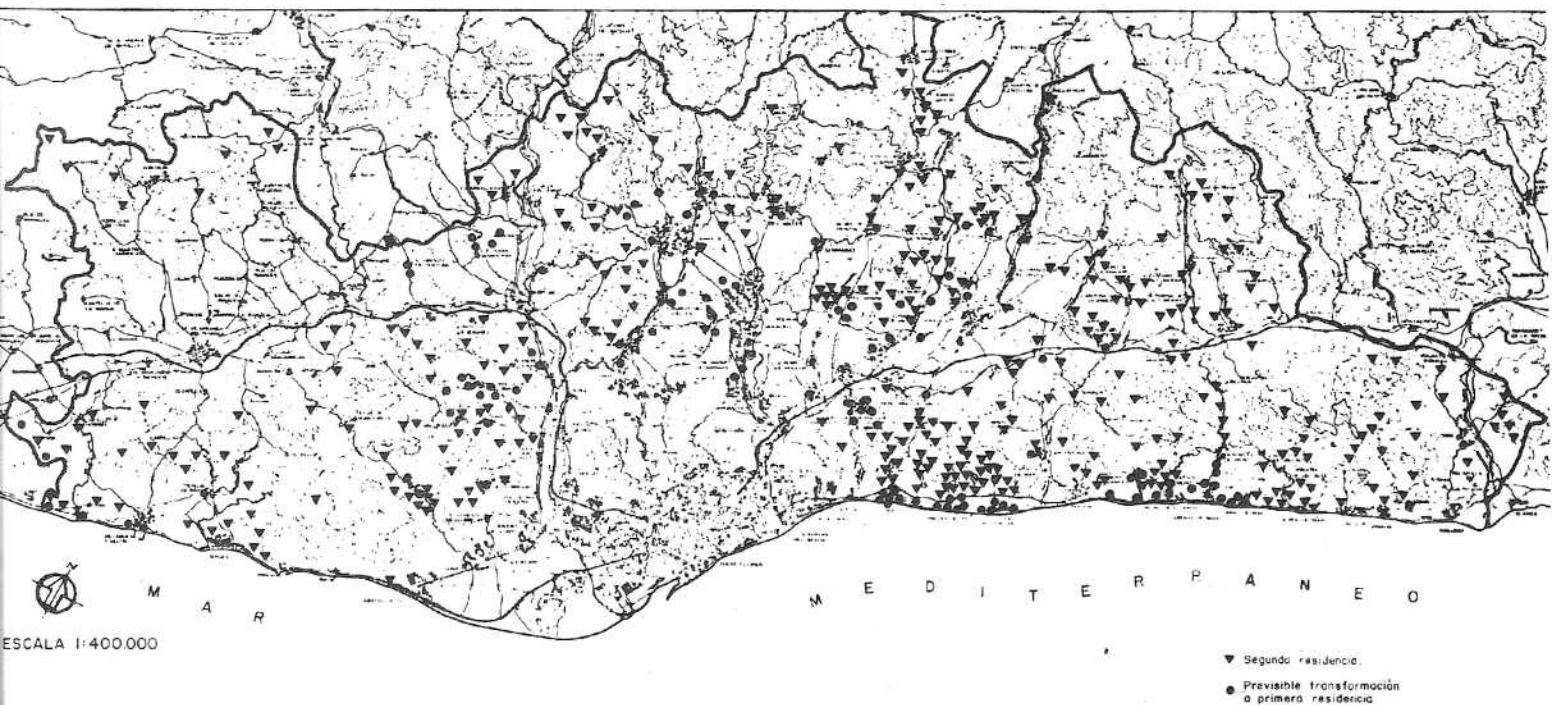


5. Consecuencias sobre el equilibrio del medio ambiente

No sólo es por el dispendio incoherente del recurso suelo por lo que es preocupante el fenómeno segunda residencia, sino fundamentalmente por las graves alteraciones que entraña sobre el equilibrio del medio natural.

El estudio de los ciclos ecológicos lleva al convencimiento de que todos los espacios tienen una afectación económica y una función dada, entre las cuales una es la de permanecer inocupados. "No existen espacios libres sino ciertas especificidades en los ritmos ecológicos (clima), geográficos (colinas, llanuras, relieves), socio-económicos (densidades, vida colectiva, ocio)

(8) Entre 5.000 y 7.000 Has. de las urbanizadas en la actualidad es previsible se transformen en primeras residencias en el plazo de los próximos quince años.



Mapa I. Situación actual de las urbanizaciones de segundas residencias y previsión de transformación en nuevas residencias.



El consumo del Espacio

plásticos (paisaje, contraste), productivos (agricultura, minería)".

Así pues, es indispensable el conocimiento del medio físico y las modificaciones que la intervención humana produce, a fin de aquilatar los costes socio-económicos que para la colectividad entraña la intensificación de la segunda residencia.

El primer efecto directo es el deterioro del paisaje. El relieve y sus singularidades no tienen sólo un papel repulsivo de determinados usos del suelo, sino que constituye patrimonio natural y cultural de una Región. El conjunto del territorio, sus zonas individualizadas, las fachadas rocosas y arbóreas, las siluetas, los macizos montañosos y sus sendas de penetración, los puntos singulares, etc., son tan hitos históricos como los monumentos artísticos, y gozan de sus mismas características de irreproducibles. Incluso, si se analizan desde el punto de vista productivo, ciertos sitios y paisajes juegan un importante papel dentro del desarrollo regional.

Sin embargo, la lógica del consumo del espacio que se da en nuestro contexto considera el paisaje como un subproducto del proceso de ocupación, sometido a los imperativos de la rentabilidad directa y a corto plazo. La ínfima calidad media de la urbanización, y el abandono de la misma, dada la insolvencia del promotor, agravan la degradación paisajística.

Un segundo efecto directo importante es la desaparición de las masas arbóreas, elemento fundamental en el ciclo biológico al absorber el gas carbónico y oxigenar la atmósfera.

El 60 por 100 de la ocupación del suelo por las urbanizaciones de segunda residencia detectadas en el Área Metropolitana entre 1965 y 1972 ha sido a costa de superficies boscosas (9). Conviene especificar que los poblamientos forestales característicos de la zona mediterránea son

(9) Un porcentaje análogo se deduce del Estudio del Patrimonio natural de la Comarca de Barcelona y su entorno inmediato (Folch-Camarasa-Masalles).

altamente sensibles a cualquier modificación y poseen una limitada capacidad de regeneración natural.

La tala de masas arbóreas tiene un efecto multiplicador sobre la degradación del bosque. La aparición de claros permite la entrada de luz que elimina las plantas de sombra que componen el sotobosque, favoreciendo las plantas de luz cuyo consumo de los recursos minerales del suelo es más intensivo, incrementando por tanto la degradación vegetal.

La destrucción de la cobertura vegetal conlleva una aceleración de la erosión tanto eólica como por causas pluviales. El hecho de desaparecer la vegetación implica un aumento de la escorrentía de las aguas, lo que modifica las capas freáticas y aumenta la velocidad de desaparición de las formaciones superficiales granulares, cuya existencia es condición necesaria para la vegetación.

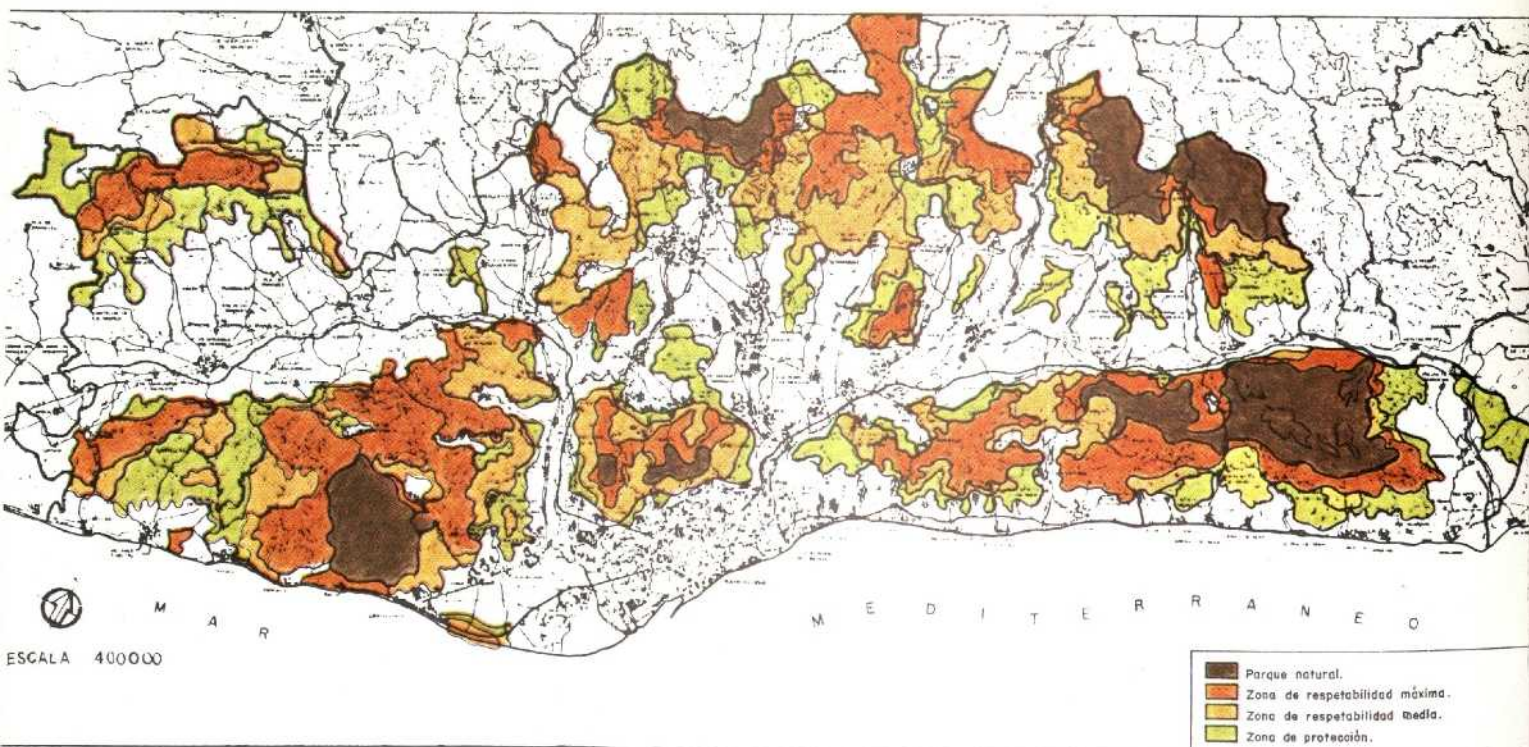
A su vez la acción urbanizadora (asfalto, tierras compactadas, edificación, etc.), incrementa igualmente la escorrentía de las aguas.

A la ola erosiva desencadenada se sucede aguas abajo una ola de deposición que acarrea modificaciones en las redes de drenaje, de aguas superficiales, en las desembocaduras de los ríos, y la propia morfología litoral.

Entre los efectos indirectos tiene gran importancia el aumento del ritmo de incendios. La afirmación, tantas veces manipulada, de que las urbanizaciones evitan incendios debe ser rechazada. En el Área Metropolitana de Marsella la media de incendios/año entre 1951 y 60 fue de 50, mientras aumentó a 483 por año en la década 1961 a 1970; se ha constatado cierta correlación con la ocupación de amplias zonas por urbanizaciones. Todo poblamiento vegetal es más inflamable cuanto más degradado; un bosque clareado lo es más que uno denso, un matorral más que un bosque, etc.

Un informe de ICONA declara que el 64 por 100 de los incendios forestales acaecidos en 1974 pueden ser achacables a la acción humana (voluntaria o accidental). La acción urbanizadora de apertura de caminos aumenta la superficie de contacto bosque mundo exterior, y consecuentemente el peligro de incendio.

Si bien es cierto que los caminos abiertos por las urbanizaciones pueden, por otro lado, facilitar el acceso al frente de incendios para su extinción, paradójicamente sólo un 5 por 100 de las urbanizaciones estudiadas posee bocas de incendio. De otro lado, la propia incoherencia de la trama viaria de las urbanizaciones (desconectada de las adyacentes) dificulta el acceso al monte.



Mapa 2. Zonas de respetabilidad paisajística y ecológica en el Área Metropolitana de Barcelona.



Finalmente, cabe citar el efecto degradante y contaminante de los recursos hídricos que el proceso conlleva. Al ser el agua un recurso escaso y preciado en Cataluña, el tema alcanza mayor importancia.

Además de las modificaciones sensibles de las capas freáticas y de las redes de circulación hipodérmica (aguas subsuperficiales), cabe citar la contaminación de las aguas subválveas que una determinada intensidad de ocupación produce. Una cierta densidad de fosas sépticas, unida a la disminución de caudales en las corrientes de aguas. En el análisis de las aguas en varios puntos de afloración de manantiales aguas abajo de zonas urbanizadas se han detectado fenómenos de este tipo.

Toda esta problemática esclarece las contradicciones de un proceso de apropiación y deterioro del medio natural, patrimonio colectivo que en modo alguno puede considerarse contenido dentro del concepto "propiedad privada".

6. Premisas para una política de planeamiento del medio rural

Las contradicciones analizadas evidencian la necesidad de una política de gestión del espacio rural basada sobre la voluntad de asegurar un equilibrio entre la tendencia de ocupación del suelo y un aprovechamiento óptimo del mismo. Si (según se desprende de las hipótesis enunciadas), cualquier propiedad del Área Metropolitana, no solicitada por expectativas urbanas, es en potencia una promoción de segunda residencia, el método de trabajo consistirá primordialmente en arbitrar una escala jerárquica de restricciones de la oferta basada en evaluar las consecuencias de la misma en tanto en cuanto despilfarro de recursos naturales.

Esta escala de restricciones debe partir de un conocimiento profundo de las relaciones que se establecen entre el hombre y su entorno. Ello requiere la existencia de una información de base que aborde, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Relaciones suelo-vegetación-configuración morfológica en la región.
- Conocimiento geológico y sus relaciones con las corrientes de aguas y la vegetación.
- Recursos forestales, mineros, agrícolas, etc.
- Bienes culturales y paisajísticos.

Una importante dificultad de base consiste en identificar en la profusión de conceptos posibles los que parecen indispensables, a fin de llevar la información hasta su nivel requerido.

Los medios de acción posibles cubren una amplia gama que va desde la sensibilización sobre este problema, a la gestión directa del espacio, pasando por medidas disciplinarias y reglamentarias.

Un importante grupo de medidas de regulación incide sobre la estructura de gobierno, así como

sobre la disciplina de la planificación y acción urbanística.

La primera de ellas es el reforzamiento de las estructuras y medios económicos de los municipios rurales. Ahora bien, este tipo de medidas no se agotan en la configuración de un contexto constitucional propicio, sino que es necesario desarrollar formas de gobierno propias de esas urbanizaciones: la entidad local menor, prevista en la vigente legislación local, puede ser un instrumento válido.

Ante la existencia de un oscuro campo de intersección entre la presencia preeminente de la iniciativa privada en este campo y la competencia de la Administración pública, resulta imprescindible definir campos, funciones y competencias, con claridad.

Dentro de esta óptica, en primer lugar los planes de iniciativa privada deben adecuarse por completo a las previsiones urbanísticas generales del municipio. En segundo lugar, la exigencia del cumplimiento del artículo 41 de la Ley del Suelo (que se refiere a garantías económicas y plazos de ejecución como condición para la aprobación de los planes) es una necesidad ineludible para garantizar el exacto cumplimiento de los compromisos adquiridos por la iniciativa privada.

La ingente cantidad de urbanizaciones existentes exigen ser analizadas bajo la perspectiva de las directrices generales del planeamiento metropolitano. El establecimiento de unos mínimos integradores será condición imprescindible para conferirles legalidad urbanística. Todo ello debe venir reforzado por la utilización de los mecanismos sancionadores establecidos en la Reforma de la Ley del Suelo.

En materia de ejecución habrá que atenerse a lo dispuesto en dicha Reforma, que precisa de un ineludible desarrollo reglamentario que concrete la relación administración-promotor-propietario. A este respecto, la conexión entre procedimiento urbanístico y tráfico privado de inmuebles es particularmente necesaria, la institución registral aparece como ulterior medio para garantizar el cumplimiento de las determinaciones urbanísticas.

Dentro todavía de la legislación específicamente urbanística, el reforzamiento de los canales informativos sobre las resoluciones urbanísticas y el régimen jurídico del suelo garantizaría la existencia de un marco de referencia claro para la Administración y los particulares.

Finalmente, legislaciones paralelas sobre protección de los bienes culturales y naturales pueden colaborar en el respeto al equilibrio del medio ambiente. Se trata de un efecto indirecto y oblicuo, si se quiere, pero es indudable su validez como instrumento de obstrucción a desarrollos desordenados y caóticos. Desde la Ley del Patrimonio artístico nacional hasta la Ley de Espacios Naturales protegidos, existe una amplia gama de normas, que (bien directamente bien auxiliadas por la redacción de planes especiales de protección) pueden mostrarse eficaces.

Es oportuno señalar que, sin embargo, las distintas medidas jurídicas y técnicas que pueden

adoptarse para establecer un clima de disciplina urbanística, pueden ser ineficaces si faltase la voluntad de cumplir y hacer cumplir las normas y el planeamiento urbanístico.

A este respecto, la elaboración de los planes generales de ordenación ha de servir de marco invulnerable de referencia. En ellos se debe establecer los topes máximos de ocupación del suelo por este uso, y las restricciones de ocupación. Los diferentes grados de respetabilidad ecológica del espacio determinan distintas tipologías admisibles de ocupación. Se debe contemplar igualmente en ellos las posibilidades de adaptación de las urbanizaciones vigentes y sus condiciones de integración, los requerimientos emanados de las transformaciones de uso, los mínimos de parcelación y cesiones exigibles, estándares, etc.

La normativa de los Planes Generales de Ordenación ha de dejar claramente especificado el contenido, garantías y condiciones, que regirán para la aprobación de planes parciales de iniciativa privada. El proyecto de urbanización, las garantías económicas, la implementación jurídica clara de los compromisos, y la célula urbanística,

son, entre otros, instrumentos necesarios que han de ser contemplados en dicha normativa.

En cualquier caso, el planeador precisa previamente la referencia a un sistema de valores explicitado en términos de lo anteriormente expuesto.

En tanto en cuanto el sistema de valores predominante gire en torno a la apropiación indiscriminada del espacio, el planeamiento del medio rural adolecerá de las incoherencias que muestra en la actualidad. Cabe citar como ejemplo expresivo la política de parques naturales como espacios aislados en una naturaleza degradada, rodeados de un cordón de edificabilidad producto de procedimientos de adquisición del parque basados en conciertos con los particulares excesivamente respetuosos de sus deseos y expectativas.

Así pues, en última instancia, el análisis remite la problemática en cuestión al plano de las decisiones políticas. Evidente premisa fundamental es la existencia de una conciencia colectiva de salvaguarda del patrimonio de una Región.

EL ESTUDIO DE LA GEOGRAFIA URBANA

Harold Carter

PEDIDOS
DE ESTAS
PUBLICACIONES

Directamente:

Instituto de
Estudios de
Administración
Local.

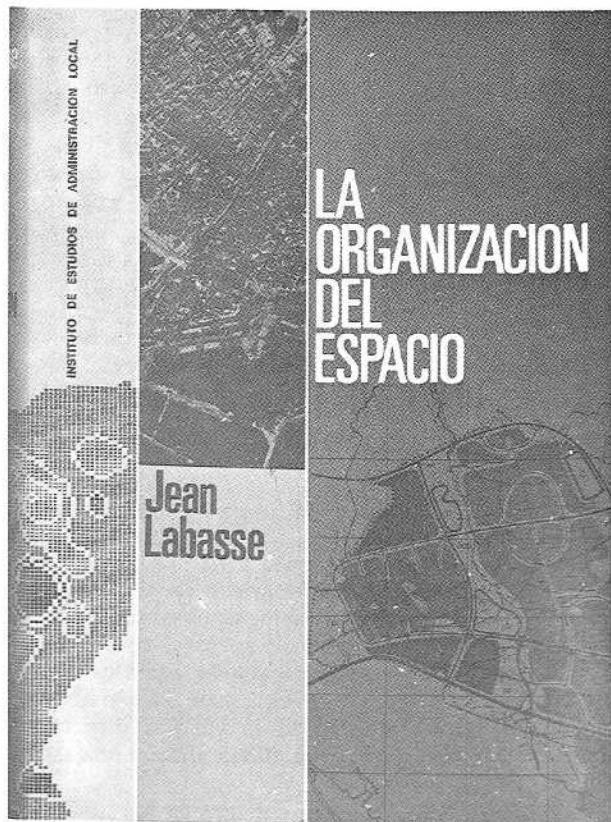
Joaquín García
Morato, 7.
Madrid - 10
(España).



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

LA ORGANIZACION DEL ESPACIO

Jean
Labasse





Vida Local

LA UNION

Un caso de ordenación del territorio

Por José M.^a López Iranzo

"El concepto de ciudad envuelve la totalidad del cuento. Aunque no se entiende muy bien que puede ser una ciudad o cómo pudo existir, se la concibe generalmente como un área de poca extensión, donde cierto número de residentes encontraba albergue y medios de subsistencia."

Clifford D. Simak

Cuando se plantea la ordenación del territorio desde el interior de las estrechas fronteras municipales, asalta la idea de proceder al cierre inmediato de éstas, como primer paso hacia la consecución del denominado Plan General Municipal.

En realidad es de esto de lo que se trata, de ordenar un municipio aislado, que es tanto como decir, desgajar una parte del territorio de su propia dinámica, para modelarlo en función

de magnitudes especiales generadas en estado de interdependencia. La confección del esquema de integración territorial, a continuación expuesto, ofrece la imagen desde arriba, y no a vista de pájaro, de aquello que se viene denominando ámbito municipal —división administrativa que opera en la realidad exclusivamente a efectos contables— y representa, con centro en el casco de la Unión, el punto final de una comarca natural, cuyas fronteras no se levantaron mediante ingeniosa improvisación.

El planeamiento en este municipio como en tantos otros, se reduce a la implementación de una normativa de carácter urbano, con fines puramente estéticos, ya que no a la adecuación espacial del desarrollo y/o equilibrio de las actividades productivas, atendiendo a pautas diferentes y/o ámbitos territoriales superiores.

En este caso La Unión, municipio de la provincia de Murcia ensamblado

en el Campo y la Sierra Minera de Cartagena (distan sus respectivas capitales escasamente 8 Km.) promueve el planeamiento municipal, marginándose y olvidando las características reales de su establecimiento, con el fin, soterradamente prestigioso, de ordenar la capitalidad municipal: núcleo de carácter estacionario y rural, con un volumen de 2.500 viviendas y 10.000 habitantes alojados en su mayoría en edificios unifamiliares de dos plantas, levantados desde finales del XIX hasta principios de este siglo y agrupados en pequeñas y cuadrangulares manzanas que reproducen el desarrollo reticular típico de los asentamientos de la revolución industrial.

El cambio de sentido del desarrollo experimentado en los últimos 15 años, ha originado en el tejido urbano numerosos vacíos interiores y formado significativas manchas de infravivienda y edificación deteriorada y vacía.

El casco de La Unión, que a prin-



cipios de siglo alojaba una población de 20.000 habitantes dedicados intensamente a la actividad minera, ha quedado un tanto silencioso y, con cierta frecuencia, cerrado; el proceso de renovación urbana iniciado hace poco más de una década se centra sobre áreas nuevas, instalando sobre el eje de comunicación principal los edificios abiertos para nuevas viviendas.

Lo demás, el municipio, se reduce a 2.000 hectáreas de suelo inservible ocupado por montañas y extensas manchas de residuos minerales; una degradada y abandonada zona costera y escasas 500 hectáreas de suelo florecido por la actividad agraria.

El triángulo formado por el área industrial de Escombreras, la zona turística del Mar Menor y el área urbana de Cartagena vacía su espacio

interior: La Unión ha quedado encuadrada.

El planeamiento municipal da comienzo; su ejecución podría equivaler al apoyo de un concepto imposible.

Un municipio en orden

El diseño urbano se establece a partir de un esquema viario reticular

y angosto, que estrangula prácticamente el centro urbano geométrico.

Su desarrollo parte de dos ejes principales exteriores con penetraciones en el interior y uniones terminales, que determinan la estructura actual de carácter envolvente.

El área residencial nueva, marcada por el sentido de expansión, queda prácticamente desgajada del cuerpo central que en dirección N-E se ex-

tiende paralela al principal eje de comunicación, como remarcando la salida al área de expansión del Mar Menor.

Por otra parte, el estrangulamiento de la faja urbana en la margen Este de la vía principal o calle de José Antonio produce sectorialmente un incipiente estado de deterioro y aislamiento con respecto al nuevo centro de gravedad urbano.

Con ello el centro de actividades urbanas queda alineado tangencialmente, adquiriendo un perfil de tipo comercial con caracteres de estandarización y uso diario, que margina a nivel de consumo el bien medido edificio del mercado principal, hito urbano de una ya lejana época de esplendor.

Aquí la denominada anarquía urbana —como en la mayoría de los

casos— no es otra cosa que el establecimiento a nivel espacial de una realidad socio-económica, puente de un sistema de producción pasado que de alguna forma pervive y otro nuevo sistema que ya dio comienzo y de forma no poco violenta.

Las consecuencias se descubren, los rápidos itinerarios peatonales del pasado aparecen ahora convertidos en una estructura viaria que no se acomoda a las exigencias del tráfico rodado.

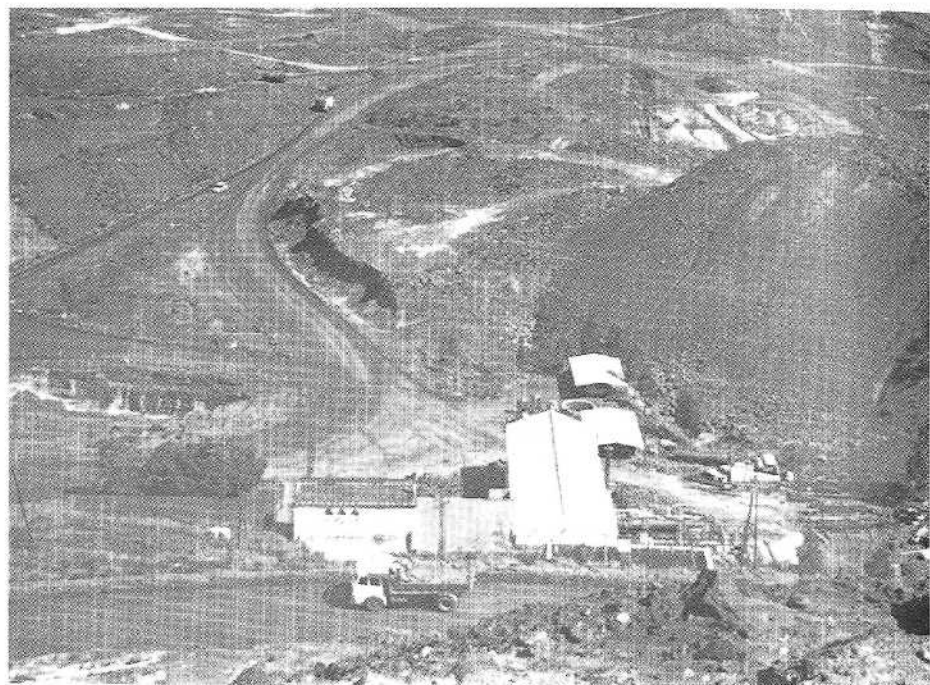
Pensando en un sistema de alineaciones el tema se presenta escabroso, no obstante la pauta puede darla el pasado. Proceder a la apertura de un par de vías transversales y sobre éstas ejecutar un proceso de renovación urbana, a través del tratamiento viario para uso peatonal, está al alcance de la capacidad financiera municipal.

El resto del municipio mantiene su proceso irreversible; Portman y Los Roches representan entidades secundarias con contratos vigentes, el primero con su regresivo futuro en torno al lavadero de minerales y su consecuente y constante degradación del medio, y el segundo en el interior del área agrícola, esperando su reactivación con el tendido de nuevos canales de riego.

Apuntes de población

Con el fin de poseer una enfocada y mayor visión del significado de las variables de población a escala municipal, encuadramos el municipio de La Unión en el marco territorial de procedencia o Campo de Cartagena, comarca natural que agrupa un total de 7 municipios y una población que pasa de 179.000 habitantes en 1900, a 208.000 en 1970, con descensos hasta 195 y una ascensión que se inicia en la década 1950-1960.

Esta figura de descenso hasta pasada la primera mitad del siglo, con ascensión hasta el momento actual, no se muestra paralela a la resultante de la participación comarcal sobre el total de la región SE, ya que para los mismos períodos los porcentajes correspondientes de población comarcal en el marco regional es del 10,8 %



para 1900; 9,2 % para 1920; 8 % para 1940; 8 % para 1940; 8 % para 1960 y 8,4 % para el año 1970; evolución que indica cómo la reactivación regional a partir del período 1950-60 fue superior a la producida en la comarca en el mismo período.

La composición comarcal por municipios es, como he dicho anteriormente, de integración territorial de 7 municipios, con aportaciones de población muy variables, como demuestra el hecho de concentrarse el 70 % de la población total sobre el municipio de Cartagena, distribuyéndose el restante 30 % sobre los municipios de La Unión, Torre Pacheco, San Javier, Mazarrón, Fuente Alamo y San Pedro del Pinatar.

La densidad de población del Campo de Cartagena es de 141 hab./Km² para 1970, con las evoluciones correspondientes medias.

Los municipios que mayores oscilaciones de población han registrado corresponden a La Unión y Mazarrón, que pasan de 30.275 habitantes para el primero en 1900 a 13.087 en 1970 y de 32.284 habitantes en 1900 a 9.096 en 1970 para el segundo.

Estas elevadas oscilaciones están íntimamente ligadas a la actividad minera, así como el paso de 99.871 habitantes en 1900 a 146.904 habitan-

tes en 1970, para el municipio de Cartagena, está en relación con el desarrollo industrial establecido a partir de 1950.

El resto de los municipios mantienen oscilaciones producidas por las variaciones de la actividad agrícola.

La polarización de la población comarcal se localiza sobre el área urbana de Cartagena, con tenues manchas en las restantes capitales de municipio.

El grado de dispersión de la población comarcal lo muestra la existencia de 453 núcleos de menos de 500 habitantes, donde reside algo más del 20 % de la población total comarcal.

La heterogeneidad del desarrollo de los distintos municipios es resultado directo de la situación agrícola y minera por un lado, y las evoluciones del área de influencia de Cartagena y sector turístico del área costera por otro, resultado que genera comportamientos municipales distintos sobre los extremos comarcales.

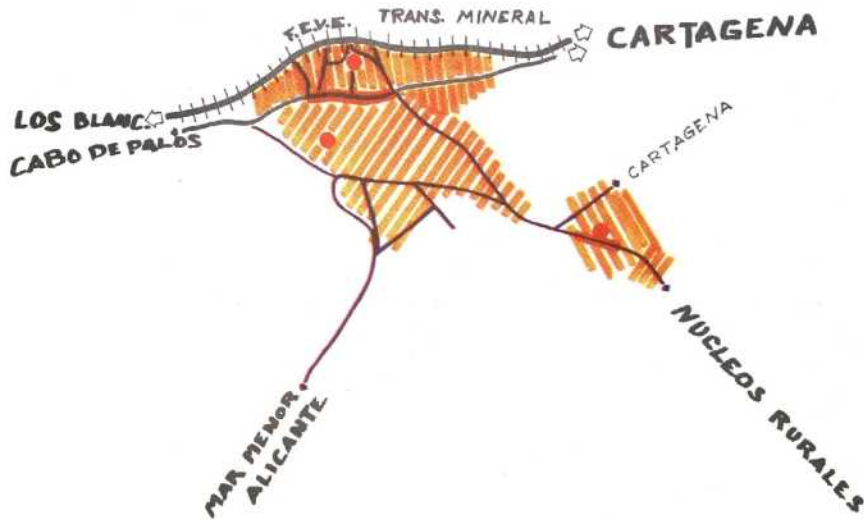
De esta situación y de su consecuente desequilibrio sectorial se desprende la necesidad de encuadrar el ámbito municipal en el interior del marco comarcal.

Atendiendo a la población municipal de La Unión, diremos que el apenas perceptible incremento de pobla-



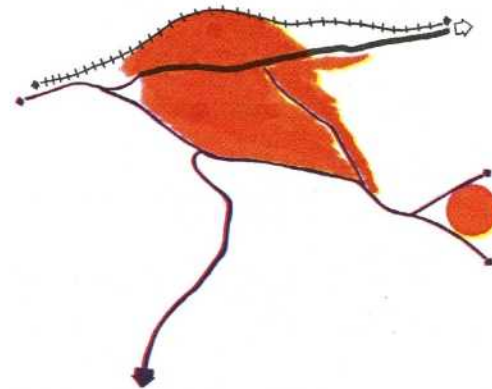
La Unión

**ACTIVIDAD MINERA ÷ 30.000 HAB.
1900 - 20**



PROCESO URBANO - LA UNION (murcia)

**1920 - 40
ABANDONO ÷ 10.000 HAB.**



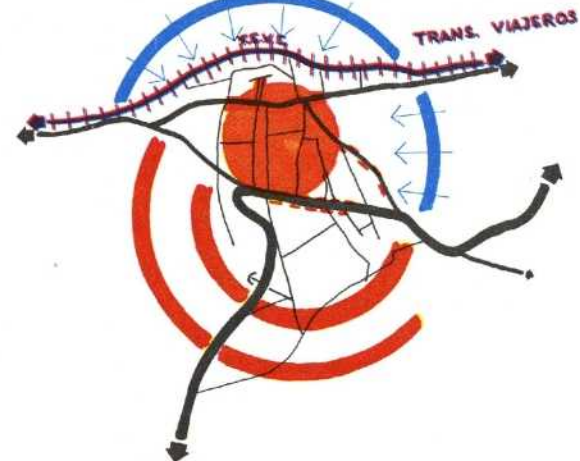
PLANEAMIENTO : 13.200 HAB.

1940 - 60

ESTABILIDAD : 11.700 HAB.



1960 - 75



ción del último trienio, frente al fuerte aumento de población del período 1960-64, denota signos de estancamiento poblacional, estancamiento que por otro lado demuestra, en base a índices de natalidad altos, la persistencia de índices emigratorios como constante municipal.

El índice de envejecimiento de la población es bajo —6,7 % de habitantes mayores de 64 años—, encontrándose por encima los índices nacionales y provinciales con el 9,7 y

9,5 % respectivamente; aunque son más significativos los datos obtenidos sobre composición del conjunto poblacional: algo menos del 2 % supera la edad de 75 años; por el contrario, un 45,1 % de la población es menor de 19 años, con un 25 % menores de 10 años.

La tasa de crecimiento vegetativo ha ido disminuyendo a lo largo del período 1960-1974, pudiendo expresarse que, paralelamente a la disminución de este índice, la emigración

tiende a disminuir, por lo que es proyectable el mantenimiento de la población con probables signos de aumento, atendiendo a las perspectivas económicas del área de influencia.

Resumiendo la situación municipal con respecto a la población diremos que la constante hasta ahora de emigración tiende a desaparecer, entrando la población desde 1960 en unas condiciones que podríamos llamar normales respecto a magnitudes sociales nacionalmente manejadas.

«Pueblo cantaor y minero»

Así reza un letrero pintado sobre la entrada al casco urbano de La Unión, punto de inserción con el distrito denominado Sierra Minera de Cartagena, que con un ancho de 10 kilómetros se extiende en dirección Este-Oeste, paralelo a la costa de Mazarrón-Cabo de Palos y cuya mitad oriental gravita en torno a La Unión, asentamiento nacido a partir de la actividad minera.

Esta actividad registra sus primeros indicios con los fenicios, cartagineses y romanos, experimentando a lo largo de la Edad Media un decaimiento para, posteriormente, resurgir durante el primer tercio del siglo XIX, alcanzando su cota máxima a finales de éste y principios del siglo XX.

La producción media anual es por esas fechas de 88.000 toneladas para el mineral de plomo, 330.000 toneladas para el mineral de hierro y 12.000 toneladas para el mineral de zinc.

Desde aquí y hasta nuestros días se extiende un prolongado y apenas interrumpido descenso en la producción.

La década de los treinta señala el punto más bajo de la actividad con un total de mineral de plomo extraído de 20.000 toneladas para el año 1930; 9.000 toneladas durante el año 1935 y 4.000 toneladas para 1940.

La producción de plata por estas fechas es poco significativa.

La situación económica que precede a 1940 unida al agotamiento de filones y a la deficiente estructura del sector, conduce al estancamiento de esta actividad a lo largo de toda la década de los 40.

La década de los 50 reactiva las inversiones en el sector, dando como resultado el realce de la producción de mineral en toda la zona, situación que se acompaña del empleo de nuevas técnicas extractivas y con ello de un notable aumento en la producción de plomo y zinc; no obstante el incremento de ésta se localiza muy por debajo de los incrementos nacionales, que a partir de aquí y hasta el momento actual relegan la zona minera a un plano secundario.

A pesar de la decadencia del sec-

tor, todavía la minería sigue siendo la actividad que mayor número de trabajadores reúne; ocupa el 46,1 % de la población activa con 753 puestos de trabajo, seguido por la rama de industrias del metal con el 22,4 % y 365 puestos de trabajo.

El sector secundario ofrece un óptimo panorama con el notable aumento, durante los últimos 10 años, de la actividad de industrias metalúrgicas, construcción y productos químicos.

Paralelamente el sector terciario se presenta atomizado con la existencia del mayor número de empresas y el menor número en puestos de trabajo. El 41,2 % del volumen empresarial se encuadra en comercio y servicios, con el mantenimiento del 15 % de puestos de trabajo, situación debilitada por la influencia que las áreas urbanas exteriores efectúan sobre el municipio de La Unión, sobre todo Cartagena, área urbana que gravita sobre toda la comarca en lo que a equipamiento se refiere.

Un punto importante para aclarar la situación municipal con respecto a la población activa, es el hecho de que unos mil trabajadores aproximadamente se desplazan diariamente fuera del municipio, población laboral que recoge la zona industrial de Escombreras, Cartagena y la zona turística de La Manga del Mar Menor y Cabo de Palos.

Recuerdos de un pasado

Las dos áreas que aparecen en el interior de los límites municipales, constituyen el esquema de distribución espacial de la actividad económica.

Sobre las 2.455 hectáreas de suelo municipal la agricultura llega a ocupar escasamente 500 hectáreas, cuya localización se distribuye a partir de la vía de comunicación Almería-Valencia por Cartagena; el resto, casi 4/5 partes del territorio, se encuentra manoseado y baldío a consecuencia de la extracción y tratamiento de minerales; el hecho es que todavía son numerosas las empresas de pequeño volumen que actúan sobre el municipio con el empleo de reduci-

dos medios para la explotación óptima del subsuelo, como contrapartida la SMMPE, empresa que actúa dentro y fuera de los límites municipales, con una capacidad de movimiento de tierras de 100.000 toneladas diarias, de las que 9.000 a 10.000 toneladas son sometidas diariamente a tratamiento mediante el proceso de lavado de mineral.

El procedimiento de extracción se realiza a cielo abierto, transportado por carretera, por lo que las vías La Unión-Portman-Escombreras se señalan como de casi exclusivo uso industrial.

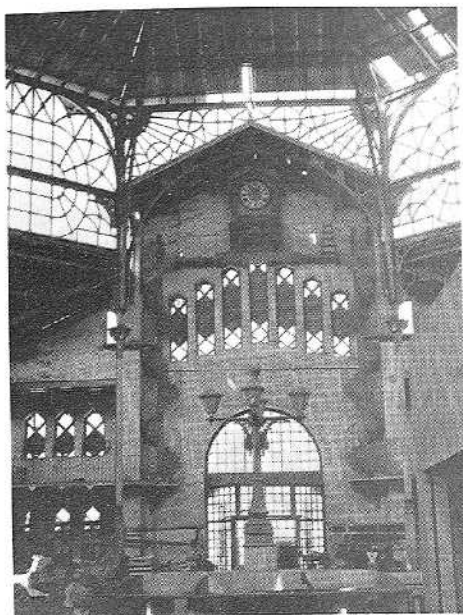
No es un hecho nimio comprobar que la capacidad de esta empresa es por sí sola suficiente como para poder cambiar montañas de sitio, ante esta visión la imagen del futuro desaparece, con ella vuelven a la memoria aquellos escritos de Lewis Carroll, en los que los seguidores del fundador de la Semántica General, un profesor —como siempre— alemán, aseguraban con insistencia que “el mapa no es el territorio”. Este explica cómo en su país mapa y territorio pueden llegar a ser idénticos.

A partir de una gradual disminución de escalas, llegan a la conclusión de realizar un mapa a escala natural; preguntando al profesor si lo han utilizado mucho, este responde:

“No lo hemos desplegado nunca, los granjeros se opusieron. ¡Dijeron que un mapa como éste cubriría toda la región e impediría que pasara la luz del sol! Así que ahora utilizamos el propio país como mapa de sí mismo, y le puedo asegurar que apenas se nota la diferencia.”

En nuestro caso queda por decir que todo el suelo municipal de La Unión podría cambiarlo SMMPE en el transcurso de unos 4 años: el contrato llega desde ahora aún más lejos.

La planta de lavado que se levanta en el pequeño núcleo de Portman (1.538 habitantes) absorbe la totalidad de la población activa de éste: a él afluyen los minerales procedentes de casi toda la zona, un 80 % del mineral total extraído, cuyos residuos, como ya hemos dicho, son vertidos directamente al mar, evacuación que ha



originado la desaparición de la Playa de Portman y el abandono de su puerto, en sus tiempos, pesquero.

Es sorprendente leer la Guía Turística de la Provincia de Murcia cuando ya se ha visitado Portman, existe en ella una alusión a esta playa como de gran calidad y grandes posibilidades turísticas, frecuentemente utilizada; cuando de lo que se trata es de una zona totalmente degradada, en la que aparece una gran mancha de residuos minerales como playa y en la que, por el momento, ha desaparecido todo rastro de fauna y flora.

El vertedero ha desplazado la línea de mar más allá de los 1.000 m., dejando en su lugar la estampa de un singular y desolado paisaje.

Las restantes pequeñas empresas mineras aportan su granito de arena en el ya avanzado estado de degradación del medio, no obstante su contribución es pequeña, las puertas se están cerrando para ellas, la crisis del sector unida a los escasos medios empleados para la extracción dicen el resto.

Por el contrario, es elevado todavía el número de trabajadores que afluyen a las tradicionales galerías, abiertas a profundidades que oscilan entre los 200 y 600 m. (existen galerías a 1.000 y 1.500 m.).

Aún es amplia la población minera que desciende a estas galerías sombreadas por la tisis o asma de los mineros, en términos médicos la silicosis, enfermedad que aparece por inhalación de polvo de mineral.

Las galerías de La Unión siguen retumbando por debajo de los 30 m., el trabajo continúa, a veces inso-



portable por el calor y la humedad. Algunas hace tiempo que apagaron sus faroles de carburo, las otras, las que lucen, siguen reteniendo la tradición activa de un pueblo difícilmente cantaor, aun cuando el cante de las minas, bajo el epígrafe de Festival, se presente una vez todos los años y un letrero pintado a las puertas del pueblo avise: "La Unión —pueblo cantaor y minero".

Algunos elementos de configuración

Tratamos de perfilar con esto el estado territorial sobre trazos esquemáticos, es por ello el tratar temas como vegetación, hidrografía y clima.

La superficie municipal está dividida esquemáticamente en dos zonas bien diferenciadas en cuanto a vegetación y relieve: una rural que se extiende a partir del casco principal y en dirección Norte, zona nivelada y amplia de horizonte, con una extensión de 700 hectáreas, de las cuales se hallan cultivadas unas 600 Ha. en régimen de explotación agraria de dimensión media, según magnitudes aplicables al Campo de Cartagena y para tierras de regadío.

La otra zona de tierras incultas, carentes de todo tipo de vegetación y muy erosionadas, se extiende hacia el Sur y hasta la misma línea costera, con una superficie de 1.800 hectáreas aproximadamente de suelo muy accidentado y prácticamente baldío.

La gran calidad ambiental de la zona cultivada contrasta bruscamente con la extensa zona degradada.

No obstante, y refiriéndonos estrictamente al suelo, el municipio posee una sensible homogeneidad, ya que se trata de suelos fundamentalmente pardos o pardo-rojizo, con horizonte de costra caliza.

En cuanto a hidrografía, no existen en el municipio cursos de agua constantes, aunque es importante y merece resaltar la existencia de ramblas que penetran por el Norte, activadoras en las zonas altas de procesos erosivos, con sus consecuentes incidencias en el territorio por los arrastres de tierras, constante característica del régimen torrencial.

Los recursos hidráulicos subterráneos cobran en la zona agrícola extraordinaria importancia, en cuanto que los riegos se efectúan con aguas procedentes de pozo, aguas en general de baja calidad, por contener índices tan elevados de sal que en nu-

merosos casos se hacen prácticamente inutilizables hasta para el riego, introduciendo en los fértiles suelos un proceso de salinización que a largo plazo dificultará su explotación.

Esta situación con respecto a las aguas de riego, se verá modificada por la entrada en la comarca de nuevas aguas procedentes tanto del trasvase Tajo-Segura, como de las plantas de depuración de aguas residuales.

Sobre principios del siglo XIX, un famoso viajero de las tierras de España, Richard Ford, habló de su paso por la zona de Cartagena y hace referencia al carácter semidesértico del clima, por sus escasas y violentas precipitaciones, escribiendo "con sus minas de plata, sus palmeras y barrilla" como resumen de esta tierra que tiene una temperatura media anual de 16,7 grados centígrados y 65,5 días de lluvia anual con registros de 291,57 milímetros.

El conocido viajero inglés no pudo describir los asentamientos en vertical nacidos en torno al ocio o el consumo del espacio bajo la actividad turística, como tampoco pudo referir el entonces lejano *urbanismo reseco* de La Manga y la contaminación del Mar Menor como características relevantes de la zona.

Probó, por el contrario, los "salazones" de Cartagena y esas comidas murcianas con algo de fiesta: "los michirones" y "el zarangollo". Por entonces las sandías y melones de las tierras rojizas de La Unión no habían adquirido fama, como en contrapartida ha quedado ya lejano aquel buen pescado que diariamente hacía su entrada por el puerto de Portman, aunque en la mente de este pequeño pueblo ha quedado el recuerdo de un tiempo en que las redes tiraban, con motivos, al mar.

Un futuro sobre vías

El tramo de la carretera N-332 sobre el que se establece La Unión, adquiere durante numerosos meses cierto tono turístico, la vía principal tiene título: Almería-Valencia por Cartagena.

Aparece ésta como cordón umbilical entre La Unión y Cartagena que

a sólo una decena de kilómetros estructura el asentamiento urbano por el paso en su interior de una vía que fuera de él quedará ramificada, un tanto obligatoriamente por el actual dinamismo del borde del Mar Menor y Cabo de Palos.

El abanico viario se establece a partir de aquí, La Unión, estableciendo el paso de toda salida de Cartagena al Mar Menor.

Sobre este esquema de canales de comunicación, Cartagena representa el embalse regulador, mientras que La Unión es punto de distribución del caudal, introduciendo a este sistema viario secundario, como es el caso del enlace La Unión, El Llano y El Estrecho, asentamientos rurales intermedios, con arranque en la principal vía urbana, calle de José Antonio y continuación de la N-332 por la calle de Espartero (ver esquemas mapi-ficados).

La citada carretera vecinal sirve de canal al área turística inmediata con sus 2,5 kilómetros de recorrido municipal.

Las características del entramado viario se agrupan en tres paquetes, dos de ellos principales y uno secundario; el primer paquete queda ocupado por la carretera N-332 que aparece con trazo deficiente y estandarizado.

El segundo paquete lo constituyen las diferentes vías de recorrido comarcal MU-312 y MU-311 —el Algar, Cabo de Palos y Albuñón, El Algar— de renovado trazado y reciente y buen firme.

El segundo paquete está reforzado por la vía, estrecha y de firme deteriorado, que comunica La Unión con El Estrecho.

El primer arco del puente que une a Cartagena con la zona turística del Mar Menor, se proyecta sobre el núcleo de La Unión a través de estas dos vertientes de comunicación.

Hay un descenso brusco entre estos dos primeros paquetes y el tercero, ya que se pasa a una categoría viaria muy inferior; en éste aparecen las carreteras locales de La Unión a Portman y La Unión a La Aparecida, con bifurcación en Los Roches, entidad rural no considerada.

La carretera que une La Unión con

Portman arranca de la N-332 sobre el límite Oeste del municipio entre Cartagena y el núcleo que tratamos.

Representa ésta, el límite municipal hasta tocar la costa, su trazado es sinuoso y estrecho, con un firme de riego asfáltico muy deteriorado por el continuo y casi exclusivo uso industrial, cuyo transporte, en su mayor parte de mineral, deja sentir sus elevadas cargas sobre la no muy resistente carretera.

La otra, la carretera local La Unión-La Aparecida, condiciona el viario urbano del sector NW confluyendo con la N-332 en la Plaza de Los Sánchez.

Esta carretera aparece bifurcada a menos de un kilómetro de su penetración al casco, por un canal que une toda una serie de entidades rurales, no consideradas por su insignificante volumen.

Los tres kilómetros aproximados de red de esta categoría son generalmente utilizados como salidas de la actividad agrícola.

Como rasgo característico, junto al marcado carácter agrícola, resalta la baja intensidad de tráfico y el estrecho, pero bien trazado, firme.

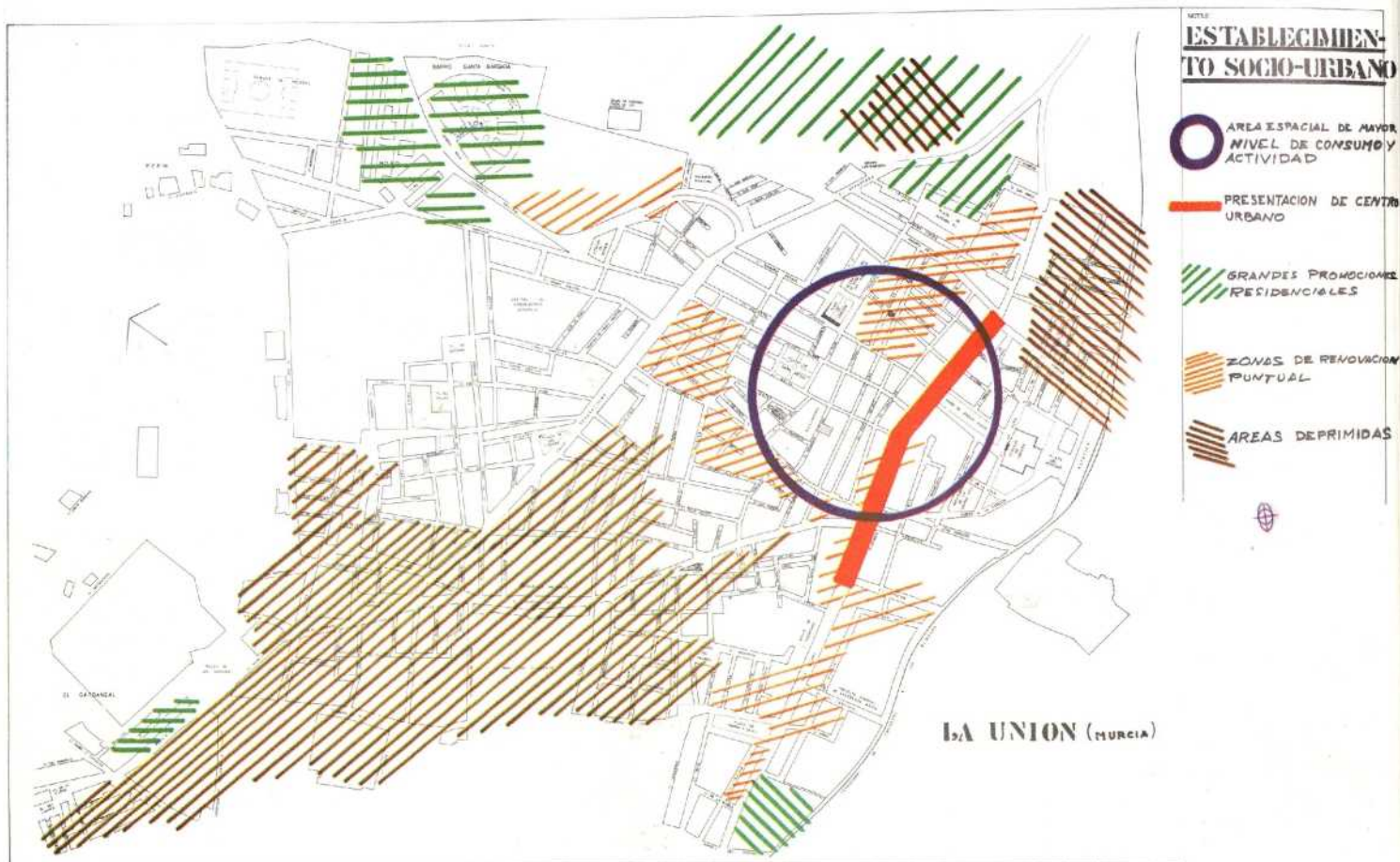
Para acabar este entramado de comunicaciones, La Unión se une más estrechamente a Cartagena por el apoyo de la línea de ferrocarril de vía estrecha Cartagenas-Los Blancos, que, con un recorrido total por el interior del municipio de cuatro kilómetros, establece el transporte de pasajeros con la frecuencia característica del transporte semi-urbano.

Esta línea férrea, creada principalmente para el transporte de minerales, ha quedado convertida en el principal transporte de viajeros entre La Unión y Cartagena. La media diaria de viajeros que utilizan este ferrocarril es de 3.000 aproximadamente. El proyecto que sobre él existe para ampliarlo hasta la misma orilla del mar, influirá sensiblemente en toda el área establecida.

Perfil de una estructura urbana

El núcleo de La Unión, se extiende sobre unas 95 hectáreas de suelo ocupado por edificios de uso residencial para viviendas unifamiliares de una





y dos plantas en su mayor parte (ver imagen urbana) y una localización de usos en planta baja, típica de asentamientos con caracteres rurales. La superficie dedicada a equipamiento no llega a ocupar el 10 % del suelo urbano, con déficits respecto a estándares teóricamente aplicables.

El esquema de usos del suelo, proporciona la distribución espacial de éstos sobre la estructura viaria.

El aspecto lineal del centro urbano lo desarrolla en primer lugar el uso comercial, centrado principalmente sobre el tramo de la calle de José Antonio, entre Joaquín Costa y Jacinto Conesa.

La densidad de población por unidad viaria, la imagen definitiva de este centro de gravedad en la actividad urbana, apoya el esquema diseñado.

Una decena de establecimientos comerciales, la casi totalidad de talleres

e instalaciones de servicio, acentúan la calle Generalísimo como el espacio viario que no actúa a nivel de centro urbano y sí como vía principal de servicio, usos que promociona el paso por ella del tráfico rodado entre los extremos Cartagena-Alicante.

La red viaria restante se establece como un sistema de conexiones entre las dos vías principales, con determinantes de tráfico por sus reducidas dimensiones y distribución central.

Sobre el total de 120 establecimientos comerciales, un mercado municipal de bien medido diseño e infrautilizado, y un espacio viario que desarrolla comercio no estandarizado de consumo puntual, se establece el volumen total de equipamiento comercial del municipio.

La localización del 50 % de este volumen comercial sobre la calle de José Antonio, realza el aspecto tan-

gencial y, por otro lado, atrayente de esta principal vía urbana.

El cuerpo central del espacio urbano posee una dotación comercial sensiblemente pequeña y esparcida, produciendo bajas frecuencias de uso viario, como corresponde a áreas estrictamente residenciales.

El esquema de usos nos muestra cómo se distribuyen las restantes áreas con respecto al centro, distribución que resalta el aspecto marginal de las áreas exteriores, sobre todo la que aparece como zona de expansión y la ya tradicionalmente aislada zona Oeste sobre la carretera a Los Roches.

Es ésta, una barriada de 5 hectáreas de extensión aproximada y una treintena de manzanas deterioradas en su mayor parte y de uso residencial, que se extienden desde la Plaza de Los Sánchez en dirección Oeste, formando un pequeño centro periférico actualmente inutilizado, que se



señala envolviendo la Iglesia Parroquial existente.

La distribución general del espacio urbano aparece con tres cuerpos que determina el trazado de la red viaria principal, sistema que condiciona el proceso de renovación y desarrollo

urbano, sobre todo en su área central, frente a la desarrollada al NE.

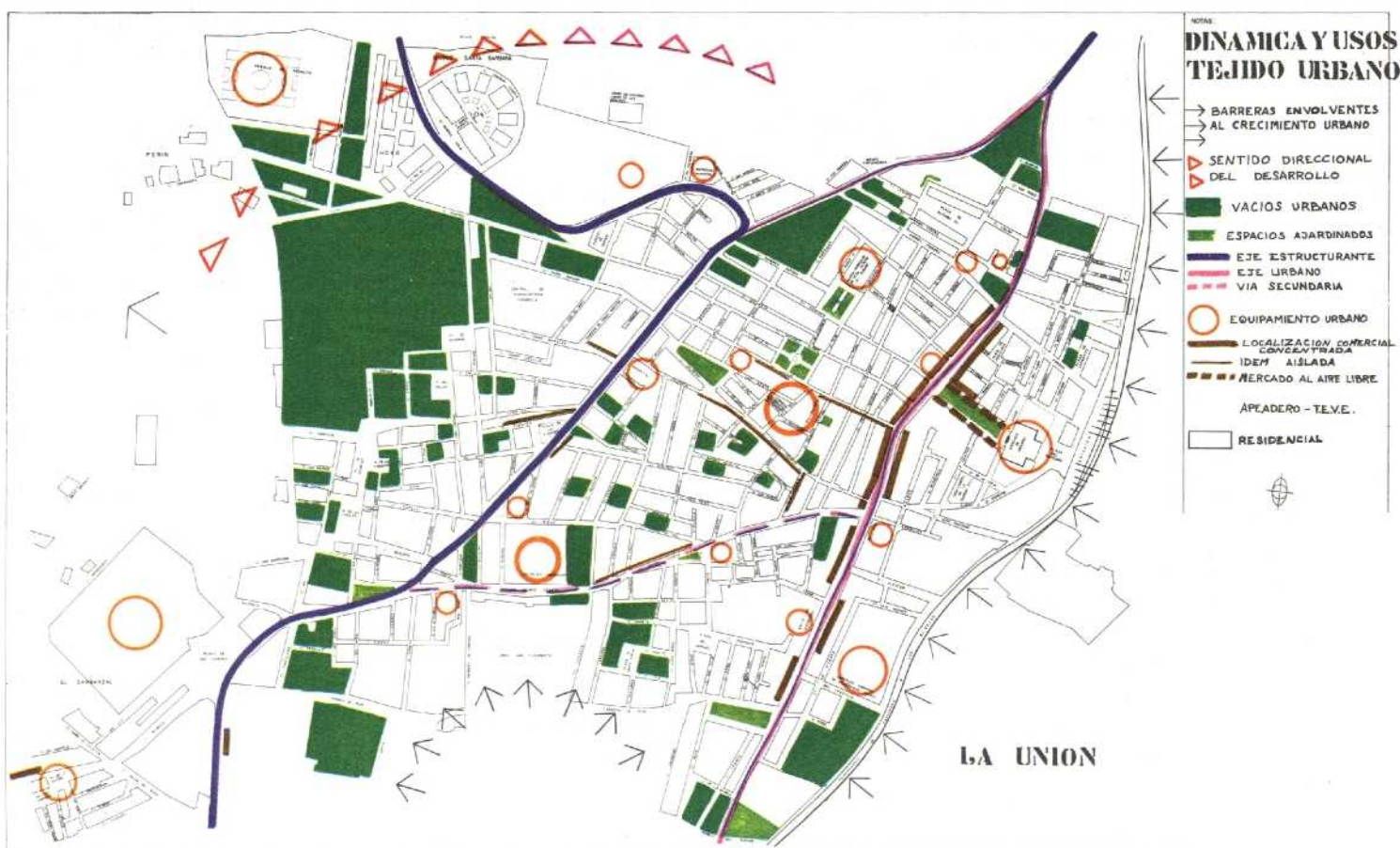
Las áreas urbanas que se desprenden, corresponden a los trazos de la calle José Antonio y Generalísimo con Espartero, ya que la principal de las transversales no produce demar-

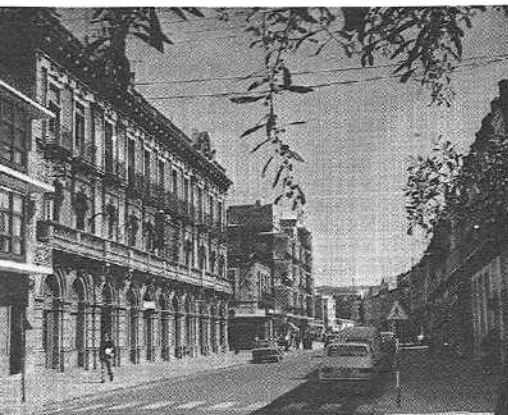
cación alguna sobre dinamismo y usos.

El estrangulamiento urbano aparece sobre la zona sur de la calle de José Antonio, por el paso de la línea ferroviaria y el desnivelado suelo, zona con pocas señales de renovación fuera de la primera línea.

El ya señalado cuerpo central, que se extiende entre las calles de José Antonio y Generalísimo, está acotado al Oeste por las pésimas condiciones del suelo para la edificación, ya que sobre él se estableció la extracción minera.

Esta zona, carente de una estructura viaria interna capaz de soportar las exigencias del tráfico rodado, no le queda sino el desdoblamiento al otro lado de la calle del Generalísimo y hacia la punta Norte, como reproduce el esquema mapificado. La localización en ésta de numerosos vacíos interiores, realza su capacidad





renovadora, ya que el desarrollo por expansión está anulado por el reducido tamaño de éstos.

La consideración de esta gran zona central, está apoyada por la localización de nuevos edificios que establecen elementos de medida.

El tercer cuerpo urbano se extiende a partir de la calle Generalísimo y en dirección Norte, para desgajarse en dos zonas que se sitúan al Este y Oeste de la carretera N-332 y la calle Espartero.

Estas dos zonas exteriores se contraponen por sus niveles de dinamismo y capacidad de ocupación, manteniendo el Oeste los niveles más bajos y posesión de amplios vacíos de suelo cercanos a la urbanización.

Por el contrario, la zona Este es la que en realidad asume el sentido de expansión urbana, posee suelo urbanizable de amplias y óptimas condiciones de edificabilidad, y el carácter dinámico contrasta con el lento y lógico proceder del resto.

Las zonas deprimidas, tal como representa el esquema expuesto, ocupan gran parte de la zona central y sobre todo la mancha envolvente de edificios de 1 y 2 plantas situados sobre vías estrechas transversales, con profundas huellas de deterioro.

Las viviendas prefabricadas del extremo Este, adquieren por su ya pasada "eventualidad", caracteres lamentables, como sucede con la barriada de El Garbanzal, y las extremas zonas del Sur y Oeste, con gran número de edificios vacíos y otro no menos pequeño espacio salpicado de edificios para viviendas unifamiliares

en deficiente estado de conservación y reducido contorno.

La representación de este estado sobre el trazado viario es paralelo e inmediato, la correspondencia con calles no asfaltadas y carentes de iluminación es estrecha, por el contrario, las inversiones municipales recorren las ya bien parecidas vías principales (José Antonio y Generalísimo) junto a pequeños tramos interiores que no hacen sino resaltar el abandono mayoritariamente restante.

La urbanización de prestigio introduce nuevas normas: renovación de fachadas principales y abandono de traseras; los presupuestos son estrechos.

El carácter de ciudad

Un centro urbano con diversidad de actividades, un ensanche de espontáneo tratamiento, déficits de equipamiento, casco con visado de antigüedad, áreas interiores y exteriores deprimidas y estándares a aplicar en un futuro próximo, son circunstancias que si confluyen, con certeza se trata de una ciudad.

A La Unión le falta un recinto que entre en la Guía Turística de la Provincia con la denominación de histórico y/o artístico, aunque bien pensado se podría remarcar un itinerario que recogiera la Iglesia Parroquial Virgen del Rosario y su torre, el Paseo de Joaquín Costa con fondo en el Mercado de Abastos, el edificio que se levanta de tres plantas haciendo esquina sobre las calles de José Antonio y Jacinto Conesa (también llamado edificio de La Farmacia) y como ejemplo de dinamismo el soberbio bloque de 10 plantas que sobre la anterior manzana proyecta su inevitable silueta.

El resto representa un conjunto urbano de hasta tres plantas como tónica general, con excepción de casos muy aislados de edificios de 4 y 5 plantas recientemente construidos y una excepción anteriormente citada de edificio de 10 plantas sobre la vía principal.

La distribución se realiza sobre manzanas cerradas de pequeñas dimensiones totalmente macizadas, a ex-

cepción de las promociones últimas de edificios para viviendas en bloque abierto y espacios libres intermedios no ajardinados.

La panorámica general es de un casco muy ceñido a una angosta estructura viaria, carente de espacios libres interiores y operando en forma reticular de pequeños trazos, sin intermitencia de plazas intermedias.

La composición urbana se estableció a lo largo del siglo XIX y a partir de la vía de enlace con el área de Cartagena, para pasar a ocupar el apretado cuerpo central; la ciudad que un día albergó a más de 20.000 habitantes fue paulatinamente produciendo vacíos interiores, hasta albergar escasamente 10.000 habitantes en el asentamiento que fielmente recogió el carácter de su población minera.

Hasta aquí la estructura de la ciudad se cierra en torno a sí misma, el futuro se percibe como una trama amplia de ciudades abiertas, donde los canales de comunicación establecen los corredores del habitat, que se llenan de edificación vertical intermitente o del mortal verde de las fábricas. La Unión-Cartagena presenta el incipiente perfil del caso.

Nada más se puede añadir respecto al resto de este poblamiento, que deja vacante su ya tradicional puesto de trabajo para terminar desapareciendo por alguna de las nuevas calles sin dibujo, que el nuevo urbanismo por entre cenegales ha impuesto.

El laboratorio abre sus puertas todas las mañanas para diseñar el espacio liberado por aquella entidad rural o aquel otro balneario, se imponen nuevas dimensiones con nuevos titulares del espacio.



Información de Base

Coordinador: **Luis Carreño Piera**

1. Gestión y Planificación de las infraestructuras en el espacio urbano

Por **J. P. Nolan**

Desde hace unos diez años se ha efectuado un esfuerzo para la puesta a punto de un conjunto de informaciones y también de un sistema de información que permita mejorar la toma de decisiones tanto en lo relativo a la planificación urbana, a largo plazo, como en la gestión de las ciudades. En efecto, es difícil diferenciar claramente el largo plazo de lo diario y expresar distintamente la pequeña de la gran escala.

En materia de planificación y de gestión existe una necesidad creciente de datos que esquemáticamente pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- las informaciones relativas a las personas,
- las informaciones relativas a las actividades,
- las informaciones relativas a la ocupación del suelo y del subsuelo.

Todas estas informaciones utilizan una característica común que es la de estar **localizadas** sobre el

terreno. Esta localización de la información es necesariamente muy variable según se trabaje a pequeña escala (datos macrogeográficos) o a gran escala (datos más finos, microgeográficos). Por ello, hay cantidad de formas distintas de localización de los datos, como por ejemplo las coordenadas geográficas, la dirección postal, la dirección catastral, etc. De esta diversidad resulta la necesidad de reunir y hacer más coherentes estos métodos para evitar en particular, que se multipliquen distintas recogidas de los mismos datos, con el despilfarro consiguiente. Para poner remedio a este estado de cosas, se han efectuado unos intentos en Francia desde hace unos años para tratar de armonizar los sistemas de localización mediante la puesta en marcha de un «tronco común» similar para todos los organismos y servicios afectados. Ello es una condición previa indispensable para todo esfuerzo de constitución de un sistema de información en una aglomeración. Este sistema común, llamado SILOE (Système Interministériel de

Localisation Electronique), no tiene otro objeto que constituer un repertorio que ponga en correspondencia unidades geográficas y distintos modos de localización. Al hablar de localización electrónica se supone que existirá el apoyo informático, y esto es lógico: efectuar la gestión cotidiana con la intervención de numerosos factores y una cantidad enorme de datos requiere necesariamente el concurso de informática. En efecto, solamente esta disciplina permitirá un proceso de actualización y, sobre todo, una rapidez de acceso a los datos. El sistema SILOE se compone de tres partes:

- RIVOLI (Répertoire Informatique des Voies et Lieux-dits),
- R. G. U. (Répertoire Géographique Urbain),
- R. G. P. (Répertoire Géographique des Parcelles).

Rivoli es un repertorio que asigna al nombre de las redes viarias

urbanas un código numérico que comprende el código del departamento, del municipio y el código de la vía y del propio lugar.

R. G. U. es un repertorio que define unos segmentos de vía en relación con las entidades registradas en RIVOLI. Cada tramo de vía es portador de informaciones sobre las características de la vía (tipo, nombre, código, dirección postal, parcelas) y sobre las características geométricas.

El R. G. J., repertorio por parcelas, comprende las referencias catastrales, el código RIVOLI y las coordenadas geográficas del centro geométrico de la parcela.

Este conjunto constituye, pues, la espina dorsal de todo sistema de información urbana y, por consiguiente, de un eventual sistema de informaciones localizadas relativo a las redes subterráneas.

DEFINICION DE UN SISTEMA DE INFORMACION SOBRE LAS REDES

Los procedimientos utilizados actualmente por las colectividades para archivar las informaciones en materia de red viaria y de redes no se adaptan ya a la complejidad y a la importancia de los problemas a los que deben hacer frente. El crecimiento continuo de la densidad de ocupación del subsuelo hace cada vez más imperiosa la necesidad de conocer de un modo riguroso, rápido y preciso, el emplazamiento, la congestión y la naturaleza de los equipamientos enterrados. Esto supone la elaboración de verdaderas bases de datos, organizados e interrogados por medio de un **software** que comporta un **interface** gráfico. Desde hace algunos años en Francia se han realizado un gran número de experiencias parciales y la Administración Central se ha esforzado en relacionar las experiencias llevadas a cabo en los distintos lugares y en reunir los esfuerzos,

hasta el momento dispersos, para definir las condiciones para la puesta a punto de tales sistemas. El programa de realización de nueve «villes nouvelles» francesas parecía mostrar un marco privilegiado para tal reflexión. También desde 1972 un Grupo de Estudios animado por el «CENTRE D'ETUDES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT» de AIX-EN-PROVENCE y en el que participaban también el despacho de DEGAUD de Grenoble y la «Société d'Engineering SODETEG», inició un importante estudio respecto a la viabilidad de estos sistemas en una ciudad nueva. Un «Comité National de Coordination» que comprende las instancias más importantes (en materia técnica) de las distintas entidades participantes se ha dedicado desde aquel momento a orientar y controlar los trabajos de este Grupo de Estudios. Estos participantes son muchos y de diversa índole, públicos y privados, de dimensión nacional, regional y local y por lo tanto con unas necesidades extremadamente distintas y variadas. Al cabo de dos años y después de innumerables replanteamientos, las necesidades se han clasificado claramente en dos categorías: necesidades a corto plazo, claramente expresadas por los «Maitres d'Ouvrages» (directores de obras) y a las que es posible responder utilizando métodos de recogida, de tratamiento y de restitución simple y necesidades presentadas como «a más largo plazo» poco definidas, mal expresadas y para cuya satisfacción inmediata se hace difícil proponer unos medios seguros y económicos al tiempo que plantean la necesidad de disponer de unos medios informáticos desarrollados.

En suma, las necesidades a corto plazo consisten en la sistematización y regularización del modo de establecimiento de los planes colectivos de verificación de las redes subterráneas que comprenden normalmente planes numéricos del 1/200, ya sea bajo forma de documentos colectivos de sín-

tesis, ya sea bajo forma de planos de explotación particular.

A más largo plazo estas necesidades se extienden a la problemática de la gestión técnica y comercial inscribiéndose de lleno en el marco de sistemas de información municipal más amplios e incidiendo en el conjunto de problemas de la gestión técnica y administrativa. Así pues, constatamos que podemos plantearnos varias generaciones de objetivos:

1. La primera generación parece ser la que requiere el conocimiento preciso de las redes y de su representación detallada. Esta primera etapa comporta un «interface» gráfico elaborado y, por lo tanto la posibilidad de establecer mediante un diseño automático planos a gran escala. Esta fase necesita garantizar una evolución futura en esta línea.

2. La segunda generación debe permitir el paso de lo microgeográfico a lo macrogeográfico y abrir el camino a la gestión técnica y administrativa. Supone una organización de la base de datos y un **software** para la gestión de esta base que asegure su puesta al día. También debe permitir una gran diversificación de los productos gráficos y el acceso a la aplicación de cálculo científico.

3. La tercera generación consiste en un verdadero sistema de información urbana que permita la gestión diaria y también la planificación a medio y largo plazo. Supone a nivel organizativo la existencia de una red densa de usuarios permanentes o bien ocasionales y unos medios informáticos apropiados.

Este resumido esquema de evolución sólo tiene sentido si se inscribe en un marco más general de elaboración del sistema de información urbana situado alrededor del sistema de localización anteriormente mencionado.



LAS REPERCUSIONES FINANCIERAS

Uno de los aspectos esenciales que el grupo de Estudios ha debido analizar con mucha atención es el factor financiero. En efecto es importante que incluso en un sistema mínimo, el presupuesto global se mantenga competitivo respecto a un sistema tradicional. Actualmente lo que podemos decir es que los costes globales para el primer establecimiento de la base, que comprende al final de la cadena de trabajo, la restitución del producto de base (por ejemplo el plano de detalle a escala 1/200) equivalen casi a los que utilizan los explotadores de redes en los sistemas tradicionales. Esta primera aproximación necesita un ajuste según nos encontremos en un contexto de trabajos nuevos o bien en un centro viejo. En el primer caso la recogida más segura se presenta bajo la forma de la comprobación «a zanja abierta», es decir en el momento de la colocación de las redes. Es una recogida muy fina, muy segura pero también y sobretodo muy onerosa.

En el segundo caso se practica la explotación de la documentación existente y se utilizan en particular los métodos de digitización. Este segundo modo de recogida, menos seguro y menos homogéneo es casi dos veces menos oneroso que el primero. Si tratamos este tema de la recogida de información es porque en el presupuesto de conjunto del primer planteamiento representa una parte no despreciable que oscila entre el 60 y el 80 por 100 del coste global. Próximamente van a realizarse unos estudios particulares con el fin de buscar una reducción en los costes de recogida. Hay dos orientaciones. Por un lado, poner en acción técnicas de recogida de múltiples usos, es decir aprovechables por toda una gama de usuarios y utilizables tanto en materia de verificación propiamente dicha como en materia de relación

para el control y pago de la empresa, y, por tanto, una recogida situada en el inicio de la realización, es decir, en la fase de estudios (anteproyecto detallado o bien proyecto de ejecución) y que permitiría al mismo tiempo fomentar estos estudios. Como se ha dicho anteriormente, la parte de financiación de los proyectos informáticos es relativamente débil aun cuando asegura al final controles extremadamente estrictos sobre la calidad de los datos a registrar. En cuanto a costes de explotación, en la primera generación de objetivos, los costes de restitución gráfica se obtienen a precios extremadamente competitivos y, a decir verdad, marginales respecto a ciertos productos particulares. Evidentemente esto dependerá del volumen de la demanda y, a una fuerte demanda, es decir, a una utilización racional del sistema corresponderá un descenso notable de los costes de explotación. En efecto, es necesario persuadirse de antemano de que tales sistemas generales y siempre que las posibilidades de utilización, es decir, la gama de subproductos, esté suficientemente abierta. Existe aquí un umbral económico que debemos definir previamente.

LAS ESTRUCTURAS JURIDICAS

La instalación de un sistema de información que interesa a un gran número de grupos implicados necesita la creación de un organismo centralizado cuyas estructuras a nivel jurídico sean suficientemente sencillas y atractivas. Se trata en cierta manera de crear un «club» de usuarios del sistema que se encargue de las operaciones sin por ello dar lugar a una estructura importante. En esta última hipótesis sería de temer el desarrollo anárquico y la inercia de un servicio que lo invade todo. Por el contrario, debemos orientarnos hacia la constitución de un organismo ágil con una gran facilidad

de maniobra y que únicamente actúe en el campo de la orientación y del control sin entrar en el campo de la producción. Jurídicamente se ofrecen dos soluciones fáciles para los usuarios franceses: la «Société d'Economie Mixte» o la Asociación con fines no lucrativos (ley de 1901). Por razones de facilidad se ha optado por esta segunda solución para las **Villes Nouvelles** francesas. Esta asociación que lleva el nombre «Service d'Information sur les Réseaux» (S.I.R.), agrupa al conjunto de los usuarios públicos o privados (promotores) relacionados con la construcción o la gestión de las redes. Cada participante interviene en los costes de funcionamiento según sus necesidades. El S.I.R., en un primer momento desprovisto de todos los medios de recogida y de tratamiento, se dirige al exterior, a un organismo técnico (sociedad especializada) para poder realizar el conjunto de sus funciones. Los primeros trabajos tienen un carácter colectivo (primera generación de objetivos) y los problemas de secreto y de confidencialidad son, en principio, prácticamente inexistentes. Después las nociones de criterios de acceso por categorías entre los usuarios deberán organizarse necesariamente a fin de proteger las informaciones de carácter particular. Este tipo de protección no plantea problemas delicados. Por el contrario hay un punto que debe señalarse y es el papel de la responsabilidad en la información suministrada. Primero es necesario decir que actualmente en los sistemas tradicionales de documentación, los concesionarios franceses no proporcionan informaciones al exterior más que a título indicativo sin tener por ello una responsabilidad de carácter importante o total. Sería pues ilusorio «a priori» querer garantizar estos datos en un sistema informatizado. Simplemente puede decirse que mejorando considerablemente la garantía de las informaciones, aparecerán «de facto» unas garantías suplementarias para

los futuros usuarios. También puede preverse un alto nivel de responsabilidad —lo que comporta de hecho un trasvase de responsabilidad del concesionario al organismo de difusión— gracias al elevado nivel y a la extremada fineza del sistema. Estructuras jurídicas de servicio, confidencialidad de los datos, garantías respecto a las informaciones, éstos son los puntos a matizar en el próximo futuro.

EL SISTEMA INFORMATIVO

En lo que respecta a software, puesto que está clara la necesi-

dad de utilizar medios informáticos, tenemos en la actualidad dos orientaciones posibles:

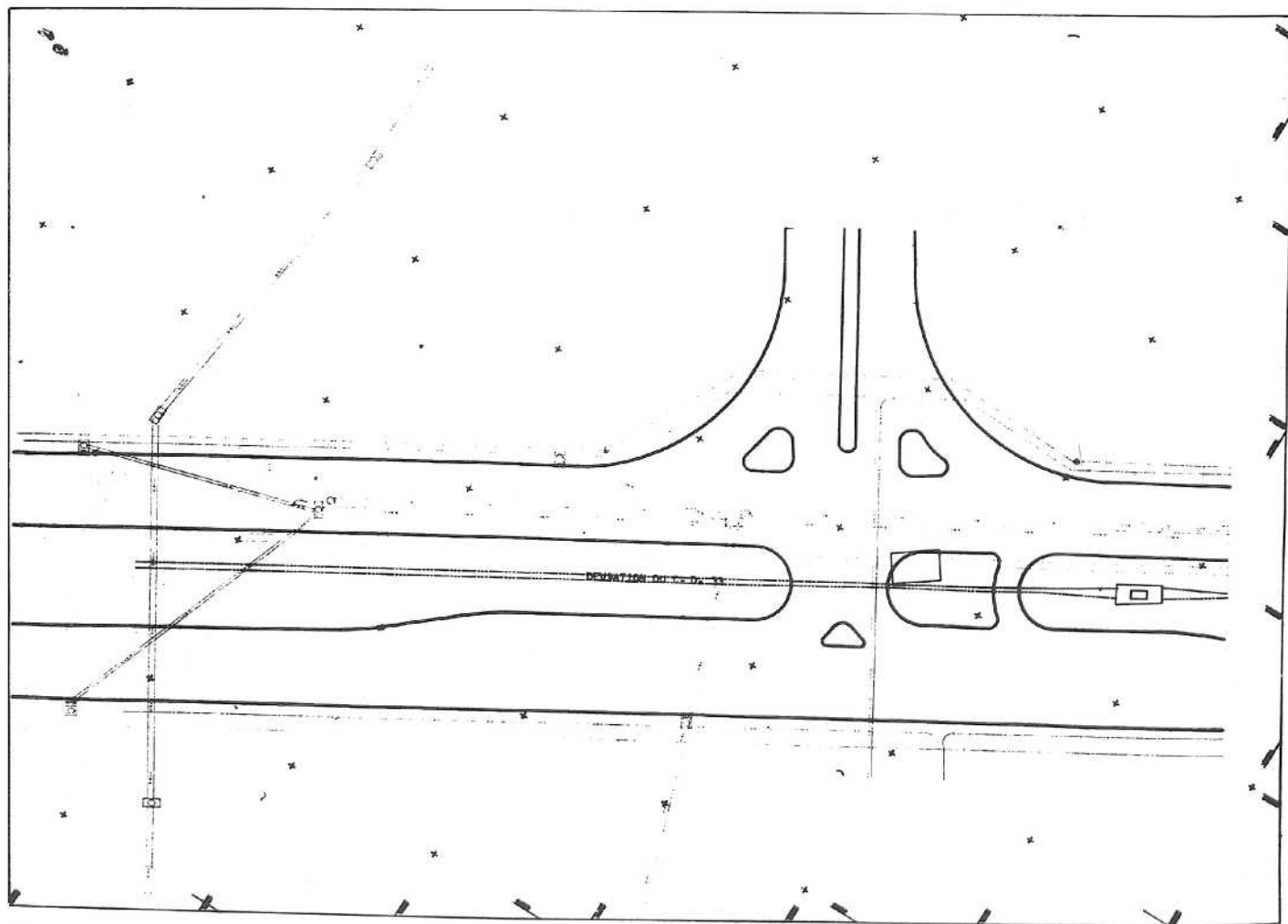
- o se utilizan los productos de los constructores existentes en el mercado, productos utilizables tanto para la empresa como para los entes públicos recurriendo, por consiguiente, a unos **software** de gestión de base de datos (SGBD), productos generales que permiten la organización y la gestión de bases de datos específicos sea cual sean sus características (en este caso es evidentemente necesario elaborar el **software** de aplica-

ción que permitirá satisfacer los objetivos particulares del sistema),

- o por el contrario se realiza un **software** específico que desarrolle la parte de gestión pero también la parte de aplicación. Se tratará entonces de un producto mixto, ajustado a un tipo de problema dado; lo que habrá perdido en posibilidades de generalización, quedará compensado por un mayor rendimiento. Esta segunda categoría de productos, en el sector que nos interesa que es el de la gestión de las infraestructuras, es en la actuali-

MUESTRA DE PLANO

Puede escogerse la escala, los límites, los símbolos, el trazo, gracias a un lenguaje simple de interrogación.





dad mucho más rara. En el caso en el que no se aborda independientemente una categoría de problemas sino por el contrario, un sistema de informaciones sobre las redes que se inscribe necesariamente, con el tiempo, en un sistema general de informaciones urbanas, debemos utilizar la primera categoría de **software** (SGBD), enriquecida caso por caso con programas de aplicación, adaptados a las diferentes generaciones de objetivos.

En el caso particular de las redes subterráneas que aquí nos ocupa no nos interesa revisar las

características particulares de estos **software** de gestión, que ya han sido descritos por grupos especializados como el CODASYL o el GUIDE SHARE. Por el contrario es más interesante señalar las cualidades que se esperan de un **software** de aplicación.

Hemos visto antes que en la primera generación de objetivos, el acento se situaba en el **interface** gráfico y es este primer tipo de producto el que vamos a estudiar a continuación.

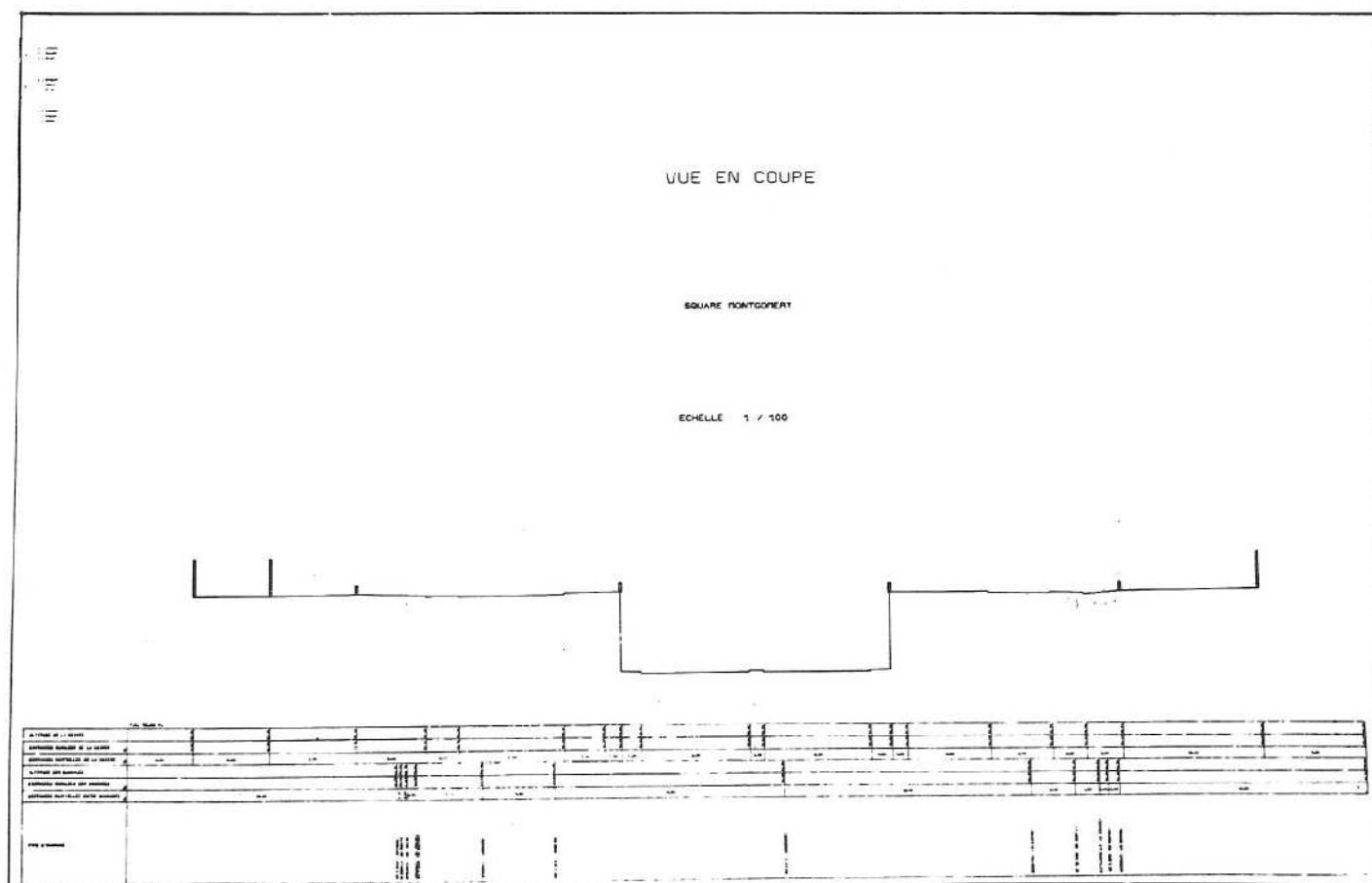
Quando hablamos de **interface** gráfico pensamos, con carácter inmediato, en la redacción automática de planos. De hecho los productos gráficos son muy nume-

rosos; comprenden todas las visualizaciones posibles de datos, ya sean los datos brutos de la base, ya sean datos más elaborados proporcionados por un tratamiento. Las posibilidades de este tipo de documentación son pues muy amplias:

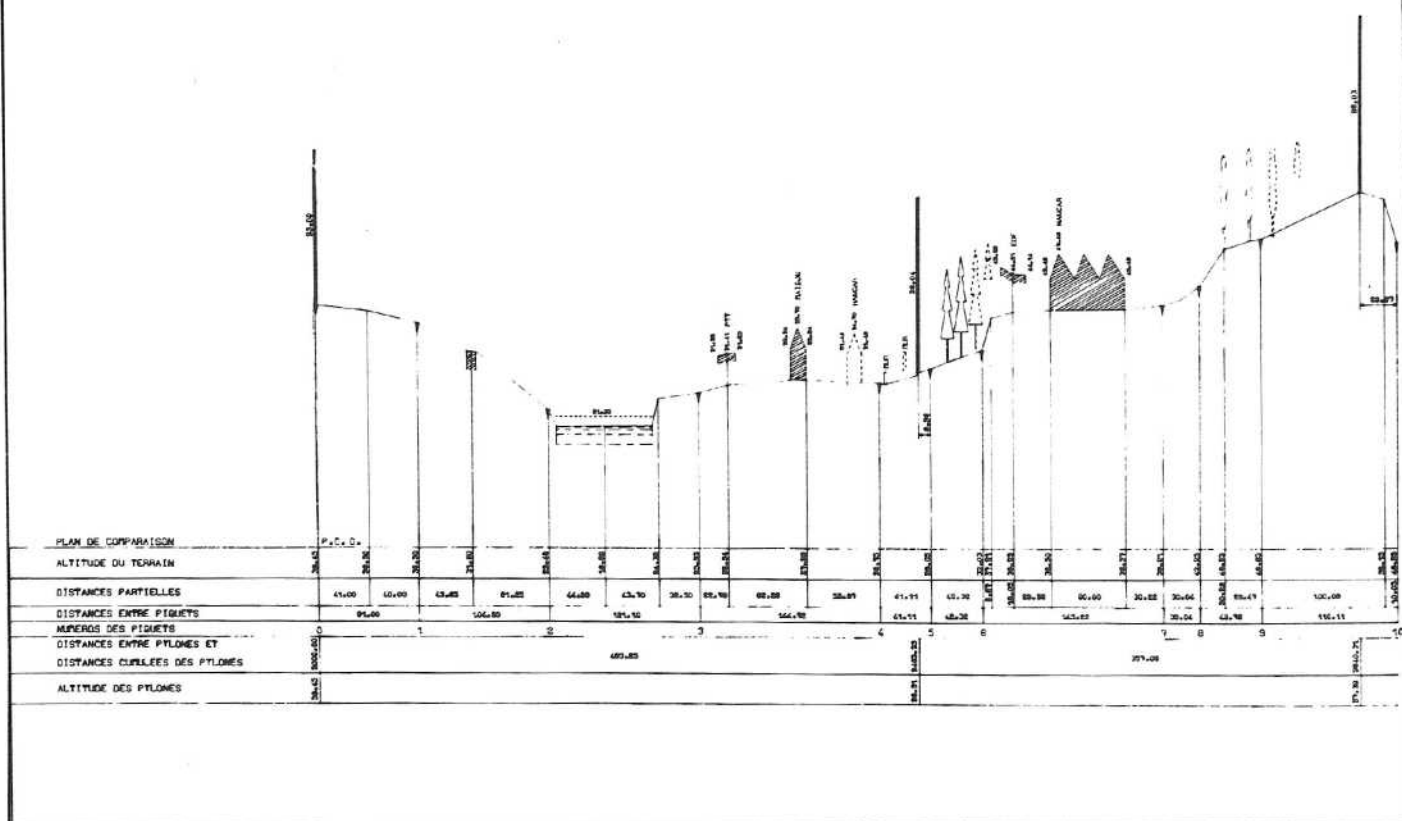
- planos a todas las escalas, esquemas (fig. 1)
- cortes oblicuos, quebrados, horizontales (fig. 2)
- perfiles longitudinales (figura 3)
- perspectivas cónicas o caballeras (fig. 4)
- etc.

CORTE

Vista en corte, por simple interrogación después de haber definido el trazado sobre el plano, o el plano de corte si es inclinado (o eventualmente horizontal). La escala puede definirse libremente a demanda. El corte está totalmente cuantificado en abscisas y ordenadas.



Ejemplo de aplicación concreta del interface gráfico: perfil de una línea de alta tensión. A partir de una codificación específica de los obstáculos, el software asegura el trazado completo de perfil.

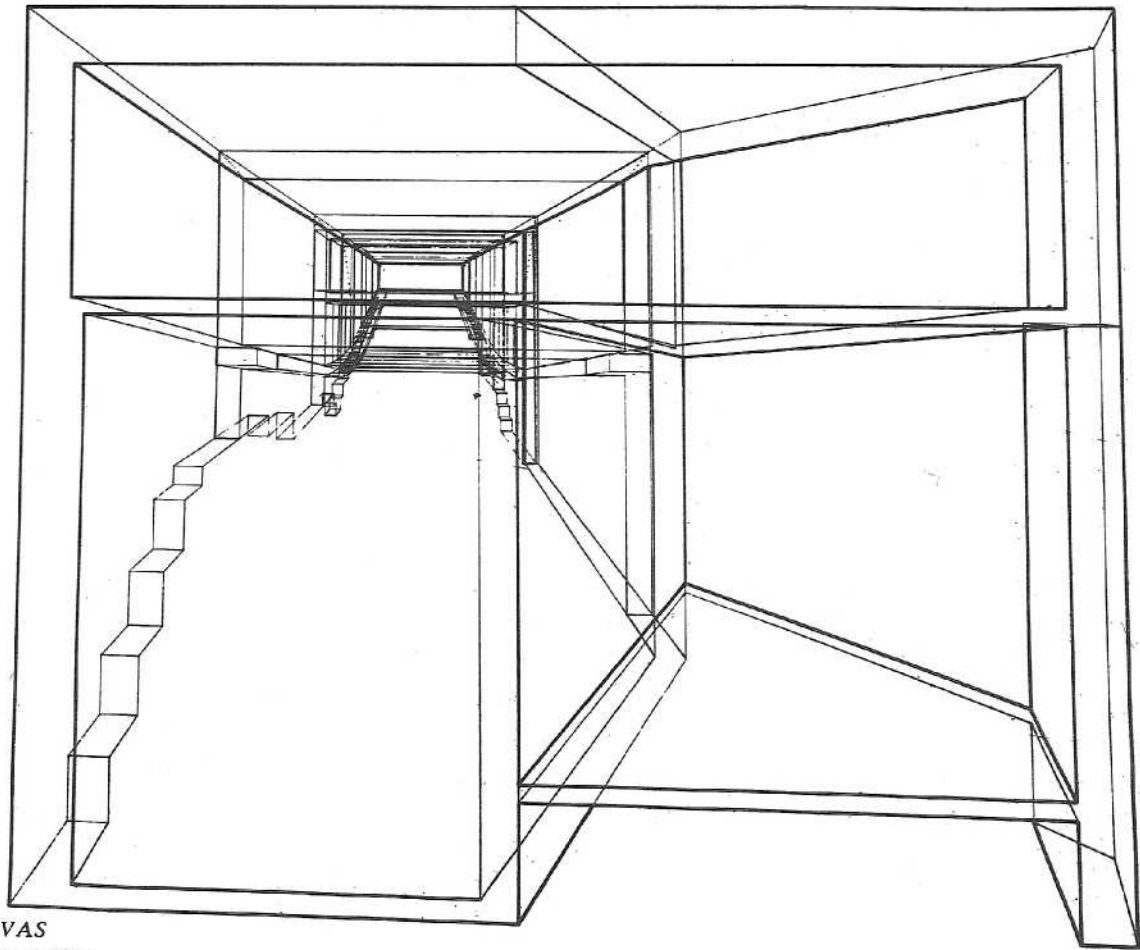


Así pues un **software** de aplicación gráfica debe ser lo suficientemente elaborado para poder autorizar una diversidad tal de subproductos con el máximo de agilidad de utilización. A título de ejemplo el usuario debe poder escoger las escalas, los símbolos de representación, su punto de vista en el caso de las perspectivas. Por otra parte debe poder representar tan sólo los únicos datos que él selecciona. Entramos en uno de los aspectos importantes del problema de la visualización. En efec-

to, no se trata de realizar por vía automática una documentación análogo a la del pasado, sino por el contrario obtener respuestas especializadas y precisas, a cuestiones muy concretas. En un sistema tradicional se constituye una cartoteca física, congelada, difícil de actualizar y por esencia vulnerable. En la hipótesis del sistema de información, por el contrario, no se pretende constituir una documentación física permanente. Solamente se pide el plano en el momento oportuno y se distingue

lógicamente, después de su utilización. La pertinencia en la interrogación de la base depende de las funciones de selección y de edición del sistema. Estas pueden estar más o menos desarrolladas y se plasman en la constitución de un auténtico lenguaje gráfico.

Otro aspecto importante de la visualización consiste en la utilización de una consola gráfica. Este tipo de material aporta unas ventajas considerables frente a dos tipos de problemas:



PERSPECTIVAS

*Vista en perspectiva
cónica o caballera,
escogiéndose libremente
el punto de vista y la
distancia.*

- Resulta interesante para practicar controles de visualización al final del trabajo de recogida. Las dificultades en la recogida de grandes masas de datos son efectivamente grandes y entre los tests de coherencia o de compatibilidad que deben practicarse, cabe señalar el interés de la visualización sobre pantalla.
- Es igualmente un procedimiento interesante en mate-

ria de selección antes de la interrogación. En efecto, puede probarse la utilidad de visualizar una zona u objetos a fin de escoger exactamente la naturaleza y el modo de representación. Esto permite una aproximación más rápida y más eficaz a la respuesta esperada.

De este modo un **software** gráfico que deba responder a las primeras fases de un sistema de información sobre las redes debe

ser necesariamente muy rico en aplicaciones. Conviene precisar que los considerables progresos de la tecnología de los trazadores suprimen toda limitación a esta evolución.

En la segunda generación de objetivos, deberá ser posible el acceso a funciones de gestión técnica o administrativa.

Hablar de gestión diaria en un sistema informatizado y centralizado supone la utilización de procedimientos de tratamiento a dis-



tancia poniendo la base de datos a disposición del conjunto de usuarios. Así pues, es el campo del telettratamiento (**remote batch**) y del tiempo compartido (**time sharing**) que permiten, con la ayuda de la consola, a cada usuario interrogar a la base, al tiempo que aportan los datos de actualidad. No se trata pues, de una informática pesada con un enorme ordenador y centros de cálculo muy importantes, sino más bien de una informática capilar muy ramificada con ordenadores más memorias: recordemos al respecto que el coste por punto memoria (bit) se ha dividido por 10 desde los últimos cinco años. Paralelamente, los **softwares** de estos pequeños sistemas progresan de forma espectacular. Así, la evolución rápida de la tecnología constituye un contexto favorable para la promoción de esas técnicas.

CONCLUSIONES

Coordinar las actividades de los diferentes productores y usuarios

de información, mejorar la calidad de la información con el fin de facilitar la toma de decisiones, integrar los sistemas particulares en una estrategia global coherente del sistema de información urbana: éstos pueden ser los objetivos generales a seguir en el marco del establecimiento de un sistema de información sobre las redes subterráneas y la red viaria. Satisfacer las funciones de gestión diaria sin olvidar las exigencias de la planificación, es decir, apuntar a corto plazo, pero también a medio plazo, puede constituir una prioridad si mantenemos una evolución razonable del sistema. Todo ello implica, al mismo tiempo, una disponibilidad progresiva de medios informáticos en **software** y en **hardware** en el marco de una informática ligera.

Todas estas características son, claro está, comunes a cualquier sistema de información. Lo que puede añadirse a favor de una informatización de la documentación de redes subterráneas es que, en la actualidad, todo nos empuja hacia ello. La disminución en los riesgos de empresa, la obtención

de economías en los estudios, el mejoramiento de la seguridad en el mantenimiento de la información, la rapidez en el acceso a la información, la complejidad creciente del subsuelo urbano son todos ellos factores que nos impulsan a automatizar el proceso de manipulación de los datos.

Por último, los usuarios potenciales son muy numerosos y podrían tener un importante papel como incitadores. Si esto no se produce más que en forma modesta es por falta de información respecto a las posibilidades actuales que presenta el análisis de sistemas y los últimos progresos de la informática. Hasta hace poco tiempo esto se debía también a que la administración central no proporcionaba un soporte suficiente a estas orientaciones. Por suerte, estamos en un momento de cambio y se están desarrollando toda clase de tentativas. Esperamos que se inicie rápidamente un esfuerzo de armonización que evite la duplicación de operaciones idénticas y sobre todo que haga posible la puesta a punto de productos estándar.



2. La utilización de la «Cuadrícula Militar Portuguesa» como sistema de referenciación espacial de la información estadística

Por J. M. O.

En fecha reciente, un organismo de planificación territorial dependiente del Ministerio de Administración Interior de Portugal, la llamada «Comissão de Planeamento» de la región de Lisboa, ha dado a conocer un estudio en el que se exponen algunas interesantes experiencias de elaboración de cartografía estadística utilizando como medio de referenciación espacial la malla regular cuadrada que se emplea en la cartografía militar portuguesa (1).

Esta experiencia de la «Comissão de Planeamento» lisboeta se inscribe en la línea de la numerosa serie de trabajos desarrollados en distintos países durante los últimos años, para mejorar los métodos de referenciación geográfica de la información estadística.

Todas estas iniciativas, de las que «Ciudad y Territorio» ha ido dando cuenta, parten de la necesidad de disponer de unos sistemas que permiten ubicar, localizar la información de una manera precisa. En cualquier caso, más precisa que los métodos tradicionales: dirección postal, sección censal, etcétera. Se estima, en efecto, que tales sistemas son elementos básicos para el análisis locacional, la actividad planificadora e incluso las tareas de gestión.

Por su sencillez, que contrasta con la sofisticación a menudo asumida por este tipo de experiencias, el sistema desarrollado por la Co-

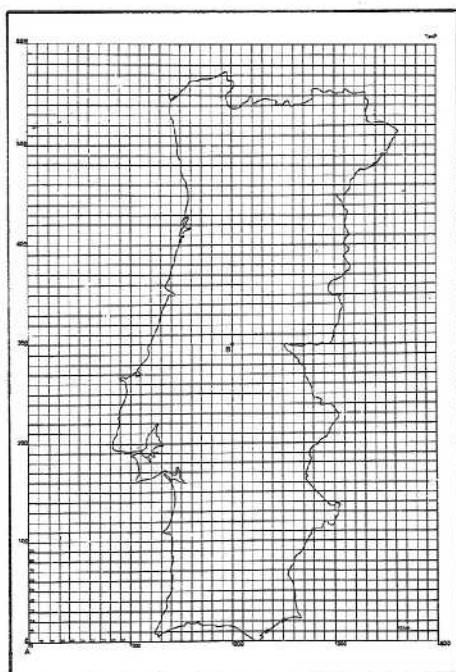


Figura 1.—La «cuadrícula militar portuguesa». A = Punto ficticio; B = Punto central. Cuadrado de malla = 10 Km.

misión de Planeamiento de Lisboa merece ser conocido.

El medio de referenciación espacial adoptado es la «cuadrícula militar portuguesa», que permite localizar un punto cualquiera del territorio nacional de una manera rigurosa y sencilla. Se basa en un sistema de coordenadas rectangulares (x,y) derivadas del sistema de coordenadas del «Instituto Geográfico e Cadastral» portugués. Estas coordenadas catastrales (m,p) toman su origen en un Punto Central —el centro geométrico del país— por lo que adoptan valores

positivos y negativos. Tal hecho haría innecesariamente compleja su utilización en un sistema automático de referenciación geográfica. En cambio, la malla utilizada en la cartografía militar toma su origen en un Punto Ficticio, de coordenadas catastrales $p = -200$ y $m = -300$, que se sitúa en el extremo sudoccidental del territorio nacional, de tal modo que todos los puntos de éste se colocan siempre en el primer cuadrante del sistema de coordenadas, y toman siempre valores positivos (fig. 1).

A partir de este Punto Ficticio de origen, la cuadrícula militar se construye trazando segmentos de recta paralelos al eje de las abscisas (xx), con origen en el eje de las ordenadas (yy) y dispuestos de modo que equidistan entre sí 100 km. y cubran todo el territorio nacional; y procediendo después de modo análogo, trazando los segmentos de recta paralelos al eje de coordenadas (yy).

Se dispone así de una malla regular cuadrada, que cubre todo el país, con un cuadrado de malla muy grande, de 100×100 km., que puede subdividirse, de modo que a partir de la misma se obtienen fácilmente cuadrículas con cuadrados de malla de dimensiones inferiores:

10×10 km., 1×1 km., 100×100 m, e incluso 10×10 m. La malla 10×10 km. aparece representada en los mapas topográficos militares de escala 1:25.000.

El sistema de referenciación adoptado suministra, por consiguiente, una base de mallas a muy diferentes escalas, reductibles en-

(1) Ministério da Administração interna, Comissão de Planeamento da Região de Lisboa, *Utilização da quadrícula militar portuguesa na elaboração de estatísticas com base cartográfica*. Lisboa, 1975.



Información de Base

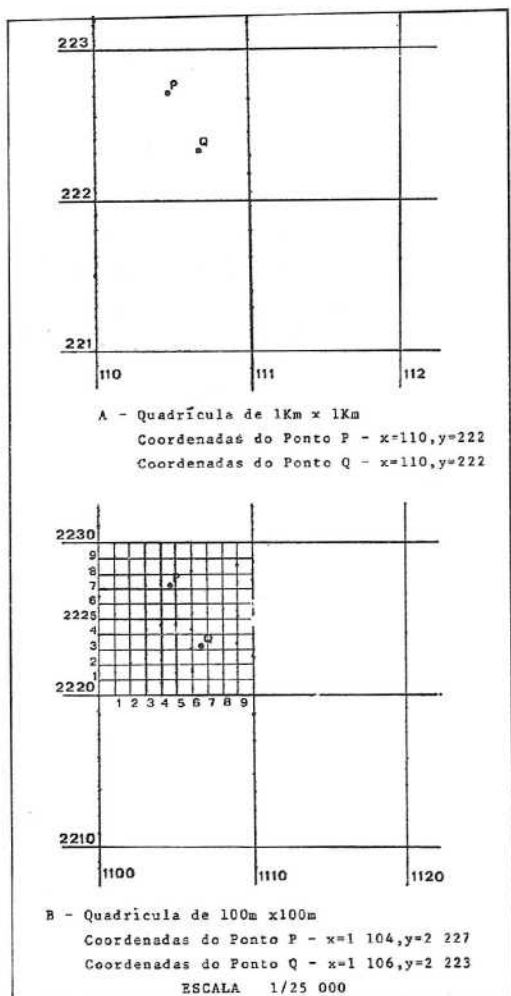


Figura 2.—Coordenadas de los Puntos P x Q en la malla de 1 x 1 Km. y en la malla de 100 x 100 metros.

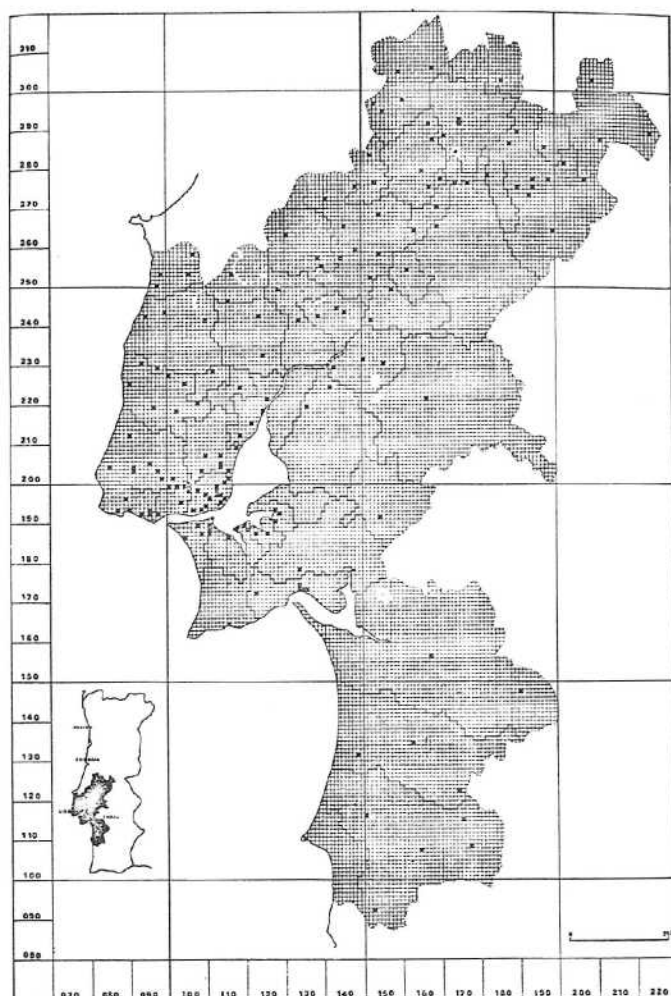


Figura 3.—Mapa de puntos: Localización de los establecimientos de enseñanza preparatoria, oficial y privada.

tre sí de manera muy simple, y adaptadas al tratamiento cartográfico de la información estadística a muy distintos niveles de agregación. Puede obtenerse cartografía referida al conjunto del territorio nacional, a un conjunto regional o comarcal, o a un área urbana. La adopción de un tamaño de malla determinado estará relacionada, evidentemente, con los objetivos que se persigan en cada caso. Así, por ejemplo, en el caso de los datos censales del Instituto Nacional de Estadística portugués, que se obtienen a nivel nacional, se considera interesante la utilización de la malla de 1 x 1 km., en la medida en que compagina un grado suficiente de detalle espacial, con la ventaja de la existencia de una cobertura total del país por la cartografía topográfica de base a escala 1:25.000, del Servicio Cartográfico del Ejército, de la que puede obtenerse de modo inmediato la cuadrícula 1 x 1 km.

Para los estudios de carácter regional, comarcal o urbano, y en general para todos los estudios de ordenación del territorio, se utiliza la malla de 100 x 100 m., e incluso, en casos excepcionales, la de 10 x 10 m.

Los cambios de escala, para pasar de una cuadrícula a la otra, por agregación o desagregación de datos estadísticos, es extremadamente simple. Si tomamos los puntos P y Q (figura 2), su referenciación en la malla de 1 x 1 km. será la siguiente:

Punto P X = 110 Y = 222

Punto Q X = 110 Y = 222

En la malla de 100 x 100 m., su referenciación será:

Punto P X = 1.104 Y = 2.227

Punto Q X = 1.106 Y = 2.223

En el caso de la malla de 1 x 1 kilómetro, los datos referidos a P y Q aparecen agregados, y en la malla de 100 x 100 m. aparecerán desagregados.

Al basarse el criterio de referenciación y de representación cartográfica en unos módulos espaciales abstractos, la comparación entre las distintas variables utilizadas y entre los productos cartográficos a distintas escalas puede efectuarse de un modo simple y riguroso.

El estudio de la Comissão de Planeamento de la región de Lisboa incluye una descripción general del sistema de referenciación adoptado, la descripción de algunas experiencias de utilización y unas tablas de referenciación kilométrica de todas las unidades administrativas (concelho, freguesia, lugar) de la región de Lisboa, con el código correspondiente del I. N. E.

Los criterios de representación cartográfica utilizados no presen-

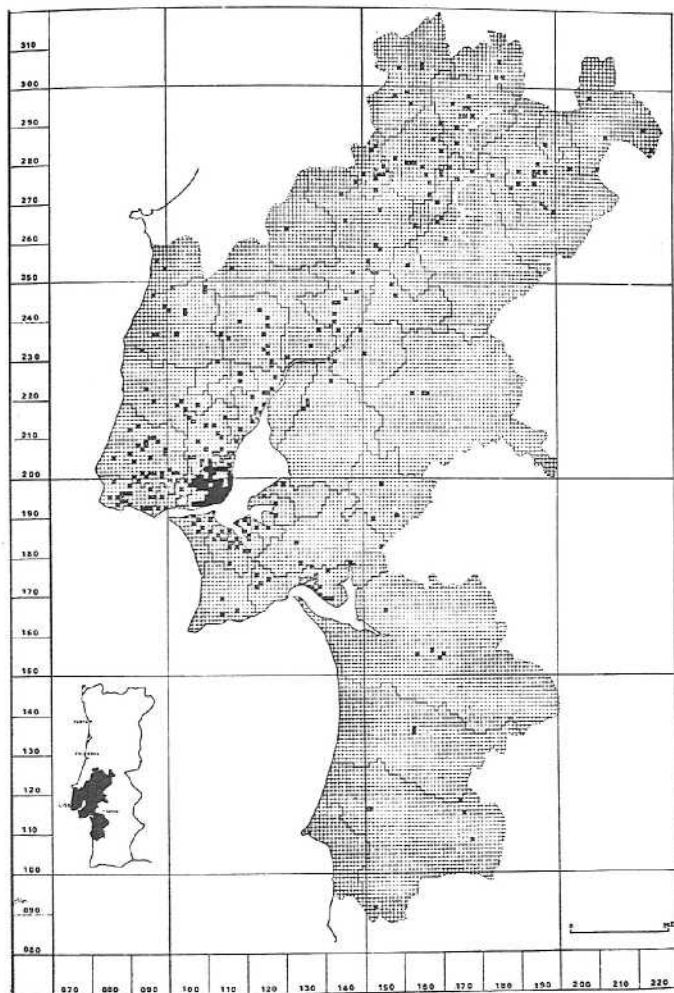


Figura 4.—Mapa de puntos: Localización de los establecimientos industriales con 20 o más asalariados.

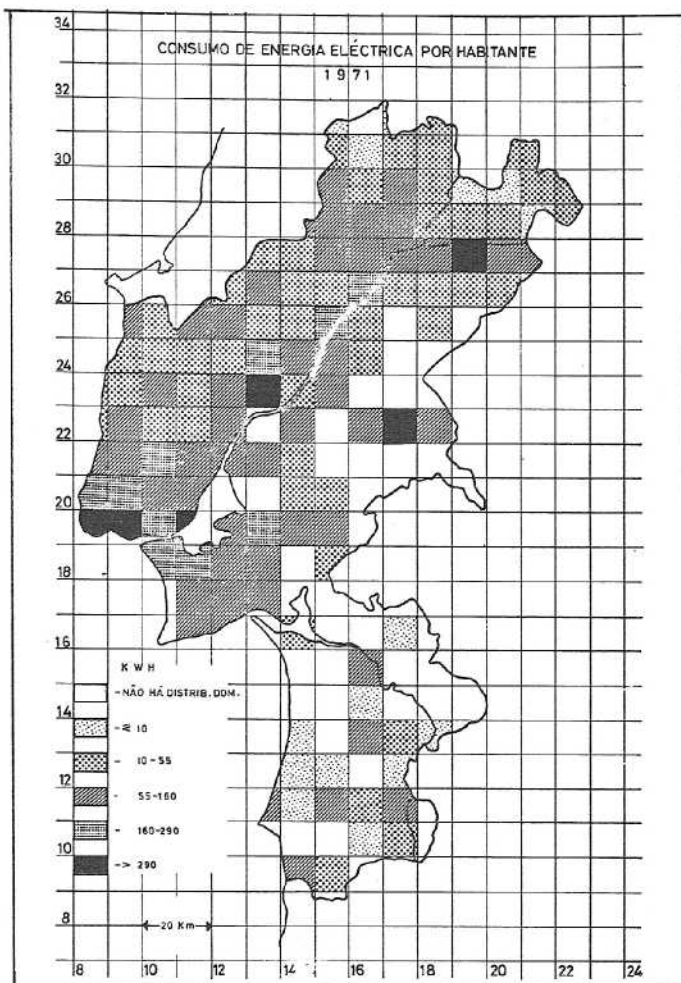


Figura 5.—Mapa de coropletas: Consumo de energía eléctrica por habitante en la región de Lisboa (1971).

tan un interés especial. Se trata de mapas de coropletas o mapas de puntos, realizados de forma manual o automática. La cartografía automática se obtiene mediante la utilización del programa SYMAP. Un ejemplo nos bastará para describir el proceso seguido para la elaboración de esta cartografía temática. La Comissão de Planeamento ha elaborado recientemente un estudio sobre «**localización industrial y empleo en la región-plan de Lisboa**», en el que todo el material cartográfico relativo a localización industrial se ha elaborado sobre la base de la cuadrícula kilométrica. Como material de trabajo, se disponía de la localización de los establecimientos industriales por **lugares** (encuesta del I. N. E. de diciembre de 1971), el listado de todos los **lugares** de la región-plan de Lisboa, con sus respectivas coordenadas militares, al nivel del

km², y los mapas de la región con la cuadrícula kilométrica.

A partir de estos elementos, se elaboraron unas series de mapas de localización de los establecimientos industriales según la fecha de su instalación, tipos de actividad industrial que ejercen, número de obreros empleados, etcétera.

El interés de la experiencia portuguesa no estriba tanto en el método de trabajo adoptado para la obtención de la cartografía temática, que se sitúa en un terreno usual, sino en el hecho de que suministra una **pauta nacional única** que permite amplios desarrollos posteriores —en la línea, por ejemplo, de constitución acumulativa de bases de datos espacialmente referenciados, en los distintos ámbitos del país y garantiza, al mismo tiempo, la coherencia y la compatibili-

dad global de todos estos desarrollos ulteriores.

Se dispone, en efecto, de un sistema de referenciación único, cubriendo todo el territorio nacional, y que permite una localización sencilla y precisa de la información estadística. Su utilización extensiva, su adopción generalizada —a nivel, por ejemplo, de los censos y encuestas del I. N. E., etc.— aparecen, en consecuencia, no sólo plausibles, sino fácilmente realizables.

Las ventajas de una utilización extensiva de este sistema nacional de referenciación espacial son evidentes. Desde el punto de vista del planeamiento, permitiría superar las dificultades ligadas inevitablemente a la utilización de las unidades espaciales tradicionales (administrativas). Permitiría analizar y comparar fenómenos, pautas

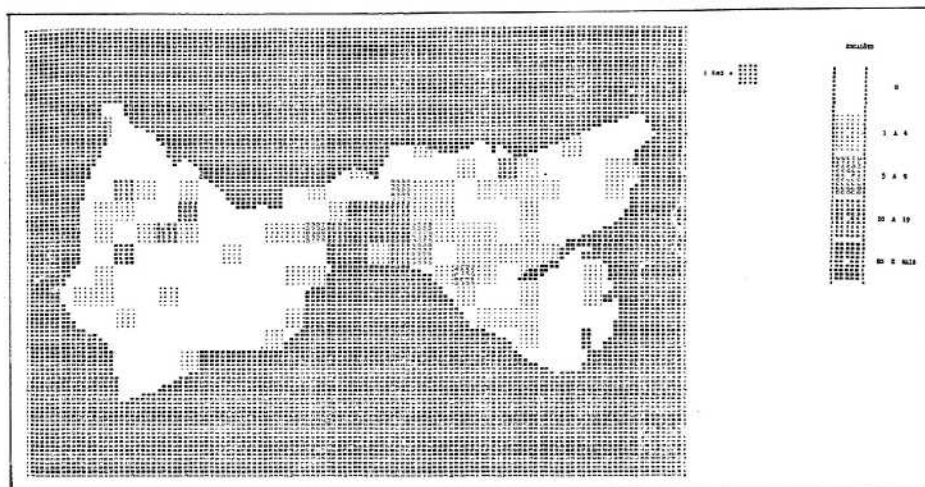


Figura 6.—Cartografía automática: Número de establecimientos industriales por Km² en el «concelho» de Setúbal.

espaciales, etc. Por otra parte, la reductibilidad mutua entre los distintos tamaños posibles de la malla hace posible que una información disponible para un área cualquiera pueda ser integrada siempre en áreas de dimensiones mayores.

La constitución de bancos de datos capaces de proporcionar información referenciada espacialmente, de fácil manejo y aplicación a las tareas de planificación territorial, queda facilitada enormemente por la existencia de un sistema general de referenciación que garantiza una compatibilidad global.

El sistema facilita el tratamiento automático de la información. Los problemas de agregación y desagregación de datos son, en efecto, fácilmente programables. Desde el punto de vista de la utilización del ordenador para obtener cartografía automática, la referenciación espacial de los datos mediante la malla regular cuadrada hace posible la obtención inmediata de mapas de coropletas y de isopletas.

Por otra parte, la adopción generalizada del sistema no invalida la utilización de las unidades de referenciación espacial tradicionales, puesto que es posible obtener datos estadísticos referidos a estas unidades mediante una agregación correcta de las unidades espaciales de las cuadrículas (cuadrados de malla).

En fin, la independencia del sistema en relación con las variaciones de los límites de las unidades tradicionales, asegura la posibilidad permanente de comparación de los datos recogidos en distintos momentos.

La experiencia portuguesa tiene un innegable interés en el campo de la organización de la información estadística. En lo que nos afecta, plantea la utilidad de disponer en España de un sistema uniforme y actual de referenciación espacial, que permita cubrir toda el área del Estado y sirva de pauta unificadora de los trabajos que se desarrollen en este campo, asegurando su compatibilidad general.

DISTRITO CONCELHO FREGUESIA LUGAR	LOCALIZAÇÃO			CÓDIGO DO I. N. E. (Censo de 1970)
	COORDENADAS		MAPA 1/25 000	
	X	Y		
Valacóis	180	277	330	0038
Vale da Amoreira	181	282	320	0039
Vale de Martinchel	181	282	320	0040
Vale de Poços	180	278	330	0041
FREG. DE TANCOS				03
Tancos	177	276	330	0043
FREG. DE VILA NOVA DA BARQUINHA				04
Aldeinha	173	277	330	0045
Barreira Vermelha	173	277	330	0046
Lagarito	173	277	330	0047
Vila Nova de Barquinha	174	276	330	0048
CONCELHO DE VILA NOVA DE OURÉM				371
FREG. DE ALBURITEL				01
Alburitel	166	297	309	0001
Tojeira	166	297	309	0002
Toucinhos	165	296	309	0003
FREG. DA ATOUGUIA				02
Alveijar	158	294	309	0004
Atouguia	158	297	309	0005
Casal Novo	158	296	309	0006
Cerimônia	158	299	309	0007
Escandarão	157	299	309	0008
Fontainhas da Serra	155	298	309	0009
Gabrielis	158	295	309	0010
Mourã	157	297	309	0011
Murtal	156	297	309	0012
Outeiro do Murtal	156	297	309	0013
Pinheiro do Murtal	156	298	309	0014
Pinhel	158	298	309	0015
S. Sebastião	158	298	309	0016
Vale de Leiria	157	298	309	0017

Figura 7.—Hoja de referenciación kilométrica de los «lugares» de la región: Plan de Lisboa.



Coordinador: Luis Enriquez de Salamanca

1. Gran Bretaña: *Community Land Act, 1975* **¿Hacia una socialización del suelo?**

Por Javier García Bellido

1. Introducción histórica, o de lo efímero de las reformas en las sociedades pluralistas

Acaba de realizarse en Gran Bretaña uno de los grandes sueños urbanísticos de los reformistas del mundo capitalista avanzado: el Estado —la Comunidad, dicen ellos— deberá adquirir todo el suelo necesario para el desarrollo urbano, tanto para viviendas como para industrias, comercios, parques y oficinas. **La propiedad privada del suelo urbanizable queda abolida.** Las Administraciones Locales y el Tesoro se embolsarán íntegros los beneficios del proceso urbanizador creados por la comunidad y que hasta ahora eran exclusivamente apropiados por los especuladores privados del suelo. Se pretende acabar de raíz con la especulación del suelo. Pero... ¿queda realmente abolida la propiedad privada del suelo urbano? ¿A quién beneficia en última instancia esta reforma? ¿Qué profundidad tiene?

El 12 de enero de 1974 los laboristas hacían público su "Mani-

fiesto" preelectoral —el más avanzado de su historia, según el decir de muchos. Bajo el capítulo de "Justicia social", entre otras cosas, amenazaban: "*El suelo requerido para urbanizar se tomará en propiedad pública, de tal modo que quede libremente disponible y barato para nuevas viviendas, escuelas, hospitales y otros fines. La propiedad pública del suelo, hacemos hincapié, no se aplicará a las viviendas ocupadas por sus propietarios*" (*The Guardian*, 12-I-74). El 10 de Octubre de 1974 los laboristas se reafirman en el poder cómodamente, tras las elecciones de Febrero que les pusieron en un incómodo gobierno minoritario. Un mes después, el 12 de Septiembre, se publica el *White Paper on Land* donde se establecen los principios del inmediato proyecto de ley. Así en Abril de 1975 se hace público el *Community Land Bill*, sometiéndose al Parlamento y a discusión pública. Tras seis meses de debates la Cámara de los Comunes acaba de elevarlo al *Royal Assent*, después de un duro forcejeo con la de los Lores (*The Guardian*, 13-XI-75).

Pero su vigencia será truncada en cuanto un nuevo gobierno conservador acceda al poder y derogue la Ley inmediatamente —ya lo han incluido los *tories* como tema electoral preferente. Con ello no se haría más que escribir un aburrido capítulo más de la recurrente historia de la lucha política británica. Esta historia viene contada con cierta nostalgia y frustración en el propio Libro Blanco. (Cf. para. 5, *WP*, Documento anexo.)

Para entender la reforma política recién introducida se ha de hacer, inevitablemente, un repaso, aunque sea sucinto, de los antecedentes legales sobre los que se construye.

1." Tras las elecciones de 1918, el gobierno de coalición liberales-conservadores promulga la *Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act., 1919*, por la que el precio de expropiación será el que se obtiene de su venta en el mercado libre. Hasta entonces prevalecía el precio que el propietario pidiera y no el de la autoridad expropiante (*Land Clauses Consolidation Act, 1845*).

2.º Como resultado de los informes de la Comisión Barlow y de los Comités Scott y Uthwatt, y estando los laboristas en el poder, con su resonante éxito de 1945 (Attlee, 1945-51), se aprueban las progresistas y casi revolucionarias *Acquisition of Land Act, 1946* y la *Town and Country Planning Act, 1947*, que establecen la propiedad del Estado de todos los derechos de edificación (*development rights*) junto con sus incrementos de valor asociados (la propiedad del suelo no se nacionaliza). Esto implicaba la introducción de tres principios básicos, de desigual fortuna posterior, que recortaban los derechos dominicales:

- i) **Licencia o permiso de edificación** (*planning permission*) requisito indispensable para toda obra.
- ii) No se pagaba **compensación**, o indemnización, cuando la licencia era denegada; los propietarios poseían solamente el "valor de uso existente" que sí era compensable al ser expropiado.
- iii) Se cobraba un **impuesto sobre las mejoras** (*betterment levy*) a través de un Consejo Central del Suelo, mediante la tasación de una **carga a la edificación** (*development charge*); su cuantía era del 100 % del plusvalor (1).

Esta ley no tuvo tiempo de "rodaje", entre otras cosas, por el boicot que le hicieron los promotores y especuladores esperando que el cambio de gobierno la revocase, como así fue (lo mismo que puede sucederle a la presente).

3.º Efectivamente. En 1951, en cuanto llegan los conservadores al poder (tercer gobierno Churchill, 1951-55), mediante las *Town & Country Planning Acts, 1953 y*

(1) Se prefiere usar **plusvalor** que no **plusvalía**, por las poderosas razones expuestas por P. Scaron, traductor de la más completa edición crítica de *El Capital* (Cf. vol. I, tomo I.º, p. XVIII).

1954, se deroga el impuesto sobre la edificación y se restablece el mercado libre del suelo para las transacciones privadas. Se mantienen, sin embargo, el "valor de uso existente" sólo para la expropiación forzosa (*compulsory purchase*), y los "derechos de edificación". Estos últimos seguirán, ya para siempre, en poder del Estado, el cual mediante licencias autoriza la construcción.

4.º Con las *Town & Country Planning Act, 1959* y *Land Compensation Act, 1961*, envalentonados los conservadores (Eden, 1955-57 y Macmillan, 1957-63) por lo que habrían de ser sus trece largos años ininterrumpidos en el poder (1951-63), se da un retroceso grave, aboliéndose incluso la expropiación forzosa, que habría de hacerse según los precios de valor de cambio en el mercado libre.

5.º Nuevamente los laboristas en el gobierno (Wilson, 1964-70) con las *Land Commission Act, 1967* y *Town & Country Planning Act, 1968*, restablecen el *betterment levy* nacionalizando, a través de él, esta vez solamente el 40 % de los beneficios por revalorización del suelo (*gains on land development value*), juntamente con la aparición del impuesto sobre las rentas de capital (*capital gains tax*) (2).

6.º Y ¿cómo no?; en 1971 los conservadores (Heath, 1970-74) vuelven a suprimir el *betterment levy*, aunque retienen el *capital gains tax* y refunden intacto el anterior sistema de planeamiento del 68 en la vigente *Town & Country Planning Act 1971*.

Así se llega —tortuoso, inadecuado y frustrante camino éste de las efímeras conquistas políticas de las democracias pluralistas— a la presente ley de Noviembre de 1975, con la aprobación por el Estado de **parte** de lo que pertenece a la comunidad irrenunciablemente.

(2) Cf. *White Paper*, paras. 5-15; Cullingworth, 1964-72, 144-60; Lomnicki, 1973, 114-5.

2. Contenido de la reforma

El incuestionable interés que suscita en el mundo occidental toda reforma que roce a los fundamentos de las estructuras capitalistas —tal es la propiedad privada de las condiciones de producción, en este caso **producción y consumo del espacio** (Cf. Castells, 1971 y 1972, 154 ss.)— radica en que constituye una experiencia de lo que el sistema es capaz de absorber sin por ello dejar de ser capitalista. Desde la llamada "revolución Keynesiana" el Estado burgués asume funciones intervencionistas que permiten enmascarar circunstancialmente las contradicciones inherentes al sistema, retrasando o postergando, tras sucesivos "equilibrios estáticos", su colapso económico, como el propio Keynes reconocía. La forma consagrada de esta intervención institucionalizada son las llamadas "economías mixtas", en las que el Estado, sin dejar de ser el protector de las clases dirigentes (precisamente para protegerlas de la incertidumbre) y reconociendo los conflictos insolubles del mercado libre, somete a las fuerzas productivas a una planificación económica, un control y nacionalizaciones, o "socializaciones", que han permitido forjar el nombre de **capitalismo del pueblo** o **capitalismo monopolista de Estado**; o el keynesiano "moderno - socialismo - de - propiedad - privada", como una pretendida "tercera vía". Concesiones socializantes que en su día hicieron clamar a los capitalistas ortodoxos calificándolas de "medidas comunistoides" y que hoy día constituyen un acervo común a todos los países industriales avanzados, sin por ello haber abandonado su estructura fundamental. Medidas superestructurales de escasa resonancia en la infraestructura del sistema, como son las "nacionalizaciones de las pérdidas" de las industrias básicas o de los medios de transporte o de la energía, que hoy día son un "costo" aceptado por las élites nacionales y multinacionales, siempre que medie una "ra-



zonable" compensación. De uno u otro modo el Estado y sus "válidos" obtienen la misma formación, acumulación y expansión de capital (aunque se reparta entre menos), que es su base existencial. En este contexto "el problema de la propiedad se ve como irrelevante en relación con las necesidades económicas y sociales que ahora aparecen como solubles dentro del "status-quo" de la economía mixta (3). Prueba del miedo que todavía despiertan las palabras es que "los ministros han tratado de evitar delicadamente el uso de palabras tales como "nacionalización", o incluso "municipalización", para describir la Ley, habiendo preferido "propiedad de la comunidad" como expresión menos emotiva y con tonos más reconfortantes que alarmantes" (*The Guardian*, 10-III-75).

A continuación se hace un resumen apresurado del contenido de la Ley, que corrobora lo anteriormente esbozado y servirá para establecer una vía a las posibles reformas españolas (?). No se olvide que el tema de la especulación fue central en "el decir" de la Justificación de motivos de la Ley del 56 (si bien no tanto en "el hacer"), y que ésta Ley lo atacaba con palabras más "atrevidas" que las que (con más motivos para decirlo y hacerlo, por la masiva evidencia de resultados) se contienen en la Reforma de 1975 —si bien, es cierto, que en ésta se "hace" un poco más (4).

(3) Cf. Mattick, 1969, 146, que en un profundo análisis marxista de los límites de la economía mixta muestra cómo las condiciones de "reforma" efectiva del capitalismo están en su proceso de desaparición irreversible. Cf. también Mandel, 1974, en su introducción de 1972.

(4) "...caprichosa elevación del precio implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad (...) Si ideal en la empresa urbanística pudiese ser que todo el suelo necesario para la expansión de las ciudades fuese de propiedad pública..." (paras. a) y c) del ap. III, Justificación de motivos, 1956) frente a "...injustificados precios del suelo, indebida apropiación de una

1. **Objetivos.** Estos son: "establecer unos medios permanentes para capacitar a la comunidad para controlar la urbanización del suelo de acuerdo con sus necesidades y prioridades y para restaurar a la comunidad el aumento del valor del suelo creado por sus esfuerzos" (WP, para. 16). Bajo el epígrafe de "Planeamiento Positivo" del White Paper se contienen unas afirmaciones sutiles: "La existencia de cualquier sistema de planeamiento constituye una aceptación del principio de que el mercado, por sí mismo, no llegará inevitablemente a una conclusión satisfactoria de cómo debe usarse nuestro suelo" (WP, para. 17), y que "es importante saber que existen (los costos sociales que el mercado libre no tiene en cuenta), que por esto el planeamiento debe fortalecerse y que la comunidad debe adquirir el suelo y beneficiarse de los valores urbanos creados por ella" (WP, para. 21). Afirmaciones que recuerdan vivamente a la de: "Igual que las crisis revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, así la transformación de las grandes empresas... en propiedad del Estado demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de estas funciones. Hoy las funciones sociales del capitalista corren todas a cargo de empleados a sueldo..." (Engels, 1877, 153).

2. **Autoridades competentes.** A diferencia del despersonalizado y sin rostro *Central Land Board* de 1947, ahora se otorgan plenos poderes de adquisición, gestión y negociación a las Administraciones Locales (Artículo 1.º) que se podrán asociar en *Joint Boards*, o entes corporativos de ayuda y asesoramiento de *Districts* y *Councils*, y que tendrán los poderes y ámbito administrativo que el Secretario de Estado para el Medioambiente

parte importante de la plusvalía... importantes beneficios irrenunciablemente públicos", como máximos exponentes (para e) del ap. II, Motivos, Reforma, 1975) (subrayado mío).

defina discrecionalmente mediante órdenes ministeriales (Art. 2.º).

3. **Suelo sujeto a adquisición por la comunidad.** El *White Paper* aclaraba que "el suelo sujeto a adquisición será el que la comunidad acepte como necesario para urbanizar o renovar generalmente antes de diez años (...). Diez años es el período máximo necesario para asegurar una ordenada urbanización y crear el grado requerido de certeza en las industrias urbanísticas y en la agricultura y montes" (WP, para. 25; Art. 18.º, 4). Una sección interesante de las Leyes británicas, que se echa muy de menos en las españolas, es la larga y concisa definición de términos legales. Así se dice: "*Suelo urbanizable*" (*development land*) significa suelo que en opinión de la autoridad competente se necesita para la "urbanización pertinente" (*relevant development*) dentro de los diez años a contar desde el momento en que se inicia la acción". Correlativamente "urbanización pertinente" significa todo aprovechamiento, excepto los que permanentemente estén exentos de adquisición por la comunidad (Art. 3.º) (5). Para considerar si un suelo es urbanizable la autoridad observará las previsiones del Plan Urbanístico y la

(5) Para la interpretación urbanística del impreciso y amplio término de "development", y para su correcta traducción, el Artículo 22 de la *T & C P Act, 1971* —al cual se remite el Art. 6.º de la presente— textualmente dice: "development" significa ejecución de edificios, obras de ingeniería, minería u otras operaciones en, sobre, encima, o bajo el suelo, o la realización de cualquier cambio material en el uso de cualquier construcción o terreno". En castellano se entendería, según el contexto preciso, con voces como obra, construcción, aprovechamiento, transformación o desarrollo, y "stricto sensu" como urbanización, aprovechamiento urbanístico, obra urbanizadora, desarrollo urbanístico, etc. Así tendríamos los grupos derivados: "development land" como suelo urbanizable, "development value" como valor urbanístico o revalorización por aprovechamiento urbanístico, y "developer" como agente urbanizador o promotor. Las exenciones permanentes se regularán posteriormente mediante Reglamentos de la Ley.

concesión o denegación previa de licencias (Art. 17.º). Es notable el recorte de poderes de la Autoridad local que se ha hecho en la versión definitiva comparada con el *Bill* inicial, ya que **ha desaparecido** la frase... *mas el Plan no debe tomarse como concluyente*, del Art. 17.º, 3 inicial, así como la posibilidad del Artículo 17.º, 2, de que se pudiese expropiar un suelo en el que previamente se había denegado licencia al particular para, sin embargo, poder edificar en él la Administración, situaciones ambas que eran explícitamente adelantadas en el *White Paper*, para. 27.

El suelo propiedad de la Corona, del Ducado o de la Iglesia, u otra institución de caridad (*charity*), estará igualmente sujeto a expropiación forzosa por la A. Local (Artículo 40.º). La única diferencia es que, en el caso de los dos primeros, el préstamo al gobierno Local para pagar la indemnización debe ser aprobado por el Parlamento (Artículo 41.º, 3).

4) **Exenciones permanentes de adquisición.** En grave contradicción con lo que se adelanta en el "Manifiesto", en el Libro Blanco y en el Proyecto de Ley inicial, la forma definitiva excluye permanentemente de la posibilidad de expropiación a: i) las obras urbanísticas a las que ya se les hubiera concedido licencia, ii) las construcciones con fines agrícolas o forestales, y iii) "*obras urbanísticas consistentes exclusivamente en la construcción de una sola vivienda*" (*Schedule*, o Anexo, 1). Se hace necesario advertir la desaparición durante los debates parlamentarios (y *lobbies* de los grupos de presión) de la extensa, detallada e igualitaria disposición que se hacía en el primitivo Art. 4.º del *Bill* por la que **solamente** estaban exentas de expropiación las viviendas ocupadas por sus propietarios como única y principal residencia, si solicitaban formalmente exención; la exención se aplicaba hasta un máximo de dos viviendas de un único propietario, siempre que una de ellas fuese de su propiedad el día

12-IX-74, fecha de publicación del Libro Blanco (6). Ahora se suprimen estas precisiones de forma que toda vivienda, aunque sea la n-ésima de su titular y las tenga todas en régimen de alquiler, está exenta de modo permanente de expropiación. La claudicación flagrante para no introducir una reforma realmente expropiatoria de los lujos superfluos y de la explotación privada de los alquileres de viviendas, se pone de manifiesto una vez más, no ya por cambios de gobierno, sino, en cuestión de días, por el mismo gobierno laborista que defrauda a su electorado incumpliendo el Manifiesto que le llevó al poder. Si ya el *Bill* dejaba fuera de peligro al 83 % de las viviendas existentes en Gran Bretaña (en 1973) —un 52 % del total eran propiedad de sus usuarios y el 31 % restantes eran alquiladas a las Administraciones Locales (*Britain*, 1974, 186-88)— ahora nadie tiene que temer nada. La Ley se aplicará solamente al suelo necesario para edificar las nuevas viviendas. Los especuladores privados seguirán embolsándose las rentas absolutas y monopolistas procedentes del valor del suelo urbano del 17 % de las viviendas restantes, que están en su poder (7).

5. **Obligaciones generales de las Administraciones Locales.** "*En el ejercicio de sus funciones... toda*

(6) En la legislación británica un *White Paper* es como el "preámbulo" o "justificación de motivos" de las leyes españolas, y además su fecha de publicación contiene un valor vinculante "*post quem*" y "*ante quem*" de ciertas disposiciones que es operativo sólo cuando la Ley que lo desarrolla es aprobada. Especialmente en Leyes con implicaciones económicas su función es de "sorpresa" como congelando los intereses desde ese momento. Esto no impidió que existiese una avalancha de negocios especulativos de suelo que hicieron considerar a Mr. Healey, Canciller del Tesoro, la introducción de un impuesto fuerte nuevo sobre los plusvalores obtenidos desde la publicación del Libro Blanco hasta la entrada en vigor de la Ley. Ignoro si llegó a imponerse (*The Guardian*, 10-III-75).

(7) Cf. la fundamental obra de Harvey, 1973, especialmente el cap. 5, 176-94; Engels, 1872-73, pp. 648-51.

Autoridad considerará deseable asegurar el adecuado planeamiento de su ámbito administrativo, aportar suelo urbanizable a la propiedad pública y urbanizarlo, bien ella misma o bien mediante su oferta a terceros, de acuerdo con el Planeamiento vigente" (Artículo 17.º). El suelo lo podrá adquirir tanto por contrato entre las partes interesadas como por expropiación forzosa, teniendo que ser autorizada para esto último expresamente por el Secretario de Estado (Art. 15.º). El Secretario de Estado, mediante órdenes ministeriales, irá introduciendo paulatinamente en los distintos *Counties*, en todo o en parte de sus ámbitos territoriales, "Proyectos Integrales de Adquisición y Administración de Suelo Urbanizable". Una vez decretada la orden concreta "*será obligación de todas las autoridades... preparar entre ellas todo el suelo sobre el que exista un "destacado interés material" y que sea necesario adquirir con objeto de su "urbanización pertinente", según ésta sea designada en la orden ministerial*" (Art. 18.º, 3). El Libro Blanco decía que "*desde el día en que la obligación sea vinculante no se permitirá comenzar ninguna obra excepto en terrenos propiedad de la Administración pública, u ofertados por ella con tal fin*" (WP, para. 27). Entre otras obligaciones, la Administración Local publicará anualmente un programa del suelo urbanizable que piensa adquirir durante los próximos cinco años (*Schedule* 6). Sin embargo, las A. Locales estarán exoneradas de la obligación de adquirir suelo que no haya de urbanizarse antes de diez años; mas podrán hacerlo siempre que quieran (Art. 18.º 4). Con ello se estimulará la formación de "bancos de suelo" y de sus Proyectos de Adquisición y Administración, los cuales tendrán que estar preparados antes del 29 de febrero de 1976 (Art. 16.º y *Schedule* 5).

6. **Bases de compensación económica.** Cuando la ley esté en pleno vigor (cuando se hayan ido cur-



sando las órdenes ministeriales a cada A. L. en particular y sólo a las que proceda, a criterio del Secretario de Estado —“segundo día señalado”) *la comunidad comprará todo el suelo al valor de uso existente, es decir, al valor del mercado del suelo por su presente uso* (en el momento de la adquisición) *sin incluir ningún valor adicional que represente la expectativa de que pueda ser urbanizado para cualquier otro uso, excepto los que quedan cubiertos por las exenciones permanentes* (WP, para. 32). El cálculo de la indemnización o justiprecio se especifica en el Artículo 25 que ha sido sensiblemente alterado tras los debates parlamentarios. Concretamente las presiones de la Iglesia, el segundo mayor propietario de tierras de Inglaterra, consiguieron su efecto obteniendo, si no todas las libertades inmobiliarias que ésta exigía (*The Guardian*, 29-IV-75), sí al menos una excepción: cuando la propiedad y uso del suelo ha sido mantenida por una *charity*, y para sus fines propios, durante un año completo inmediatamente anterior al día en que la compensación es valorada, ésta se calculará como si la licencia de edificación hubiera sido concedida a tenor del uso prevalente en el suelo contiguo o adyacente (Art. 25.º, 6). Alegaban que sus terrenos quedaban muy desfavorecidos (8). De todos modos el valor de

la indemnización es generoso considerando el “valor de uso existente en el mercado”; éste es en puridad precisamente su “valor de cambio”, como mercancía y como dinero. Es obvio que solares vacíos y edificios en ruinas, o fábricas abandonadas en los *slums* del centro de las ciudades no tienen ningún “valor de uso” como tal mercancía: su magnitud de valor no contiene ya ninguna cantidad de trabajo abstracto humano, o éste ha sido ya amortizado con creces desde su construcción y venta o alquiler, junto con el capital invertido. ¿Quiere esto decir que el Estado va a adquirirlo por nada? De ningún modo. Se indemnizará sobre el valor de cambio del solar en el mercado libre supuesto que sobre él se puede edificar lo que el Plan permita como “uso primario” o su “aprovechamiento alternativo apropiado” (*certification of appropriate alternative development*) (Schedule 9 y Art. 48.º), incorporando pues a la indemnización rentas diferenciales, absolutas y monopolistas. Con este criterio, en las áreas urbanas centrales consolidadas el valor de uso puede ser prácticamente igual que el de cambio, con lo que el “daño” a la sacrosanta propiedad privada se reduce. Tan sólo es, o puede ser, notable en la periferia agrícola en transformación o en las operaciones de “renovación urbana”. La única ventaja que saca la administración, como luego se verá, es que puede dar licencia para edificar con el aprovechamiento e intensidad que ésta quiera y venderlo a su valor de cambio fuertemente incrementado, guardándose la diferencia o plusvalor.

7. **Oferta de suelo urbanizable.** Una vez adquirido forzosamente el suelo urbanizable la Administra-

crear más viviendas; libertad para disponer de los lugares de las iglesias existentes para producir capital y usarlo en otra parte; y libertad para retener intacto el valor del capital fijo en terrenos y propiedades y como fianza para la financiación y amortización de grandes proyectos” (conferencia de prensa del Comité Central de las Iglesias, *The Guardian*, 29 y 30-IV-75).

ción Local “*retiene una parte de los incrementos futuros de su valor. La oferta de suelo para su urbanización comercial o industrial, por tanto, se hará alquilando el “derecho de superficie” (leasehold) con revisiones periódicas del alquiler. En general las ofertas, tanto en venta del suelo en propiedad (freehold) como alquilando sus derechos de superficie, será según su valor en el mercado en ese momento*” (WP, para. 55). La Autoridad Local es pues un simple intermediario en el proceso de intercambio de la mercancía “espacio urbano”, siendo además el dueño monopolista absoluto de tan esencial producto. El producto final —la vivienda, la industria, el comercio— no cambiará de precio de venta al usuario. El constructor-promotor va a comprarlo al mismo precio que antes, si no más, y va a vender o alquilar el producto final exactamente igual que antes, si no más caro, siendo los beneficios de tal operación extraídos del que necesita de su valor de uso para vivir o reproducir su fuerza de trabajo, igual que antes. El Estado burgués, una vez más, explota las necesidades de la población (o no hace que cambien estas relaciones de explotación, que es lo mismo) en beneficio directo suyo y, sólo indirectamente, de la comunidad, en tanto que se suponga que algo de este plusvalor así extraído revierte realmente a ésta. Esto ya dependerá del grado de corrupción de la Administración, que en Gran Bretaña, para los estándares occidentales, parece no ser excesivamente alto. Este proceder ha sido el más criticado por cuanto supone un peligro de corrupción de políticos y técnicos en los contratos para edificar y en el empleo de los beneficios, dado que la Administración Local va a ser ahora el gran promotor industrial del capitalismo del Estado Británico (cf. *The Guardian*, 30-IV y 24-V del 75; cartas al director, *The Planner*, RTPI, vol. 61, 2, Febr. 1975, 69).

8. **Edificios de oficinas desocupados.** La *Community Land Act.*,

(8) Pero la *Church Commission* tenía en 1972 un capital fijo global de 421,5 millones de libras en propiedades inmobiliarias, con un aumento de 4,5 millones en 1971. Entre 1955 y 1965 la Iglesia disponía en el área de Londres de 36.000 de sus 40.000 propiedades de alquiler en todo el país. La *Church Commission* poseía en 1973, 80 millones de libras en bloques de oficinas y otros 35 en viviendas, solamente en el área londinense (CIS, 1974, 22-3). Con esto a las espaldas se lanzó una campaña nacional contra el Bill para pedir trato discriminatorio. Clamaron: “grave injusticia!” “El Bill puede hacer desaparecer millones de libras del valor de los solares y propiedades de la Iglesia”. Amenazaron: “Bajo la legislación propuesta el sistema de educación Iglesia-Estado no podrá jamás continuar”. Exigieron: “Libertad para cerrar y combinar iglesias en los centros de las ciudades y para remodelar los solares y

1975, incluye —como aprovechan— la ocasión por los pelos— un problema que desde antiguo venía siendo tan lógico como vergonzoso para el capitalismo británico: bloques de oficinas enteros desocupados, sin alquilar ni vender, esperando la obtención de precios especulativos cada día más altos. El ejemplo más famoso es el de “*Centre Point*”, un impresionante rascacielos de 34 pisos de oficinas, que desde hace 12 años (!) sigue vacante esperando el maná. “*El Gobierno pretende dar al Secretario de Estado poderes generales para adquirir estos locales mediante expropiación forzosa... de aquellas oficinas que teniendo más de 5.000 m.² de superficie edificada, no hayan sido sustancialmente (en su 75 %) ocupados durante un período de por lo menos dos años desde la fecha de su terminación... El precio que se les pagará será el que se les habría abonado si los locales hubiesen sido adquiridos en la fecha de su terminación, tomándose en cuenta toda alteración y mejora subsiguiente*” (WP, párrafos 62-3; Arts. 29 a 37, Parte IV). La medida en sí no puede por menos de ser bien acogida. No deja de ser curioso que el Estado en este caso “castiga” al especulador descarado con una cuantía equivalente, más o menos, al incremento de plusvalor más el aumento de depreciación inflacionista de la moneda, que el propio sistema ha generado y acepta como evidente, permitiéndole, sin embargo, que extraiga el plusvalor que en su día hubiera podido obtener.

9. Medidas transitorias. Se entiende por transitorio el período que, a discreción del Secretario de Estado y según las disponibilidades y capacidad de gestión de cada Administración Local, mediará entre “el primero y segundo días señalados” (u órdenes ministeriales expresas, individuales y graduales de entrada en vigor de parte y de la totalidad, respectivamente, de los preceptos de la Ley). “*Durante este período el Gobierno tiene tres prioridades: 1.º, reducir el cos-*

to del suelo para la Administración Local; 2.º, mantener el flujo de suelo urbanizable; 3.º, lograr un movimiento equilibrado hacia el nuevo mercado del suelo. Se ha decidido autorizar a las A. Locales a comprar suelo a su valor resultante después de deducir impuestos sobre su revaloración (net of the tax on development value)... valor que habría sido pagado si el vendedor lo hubiese vendido privadamente. La comunidad se beneficiará de los incrementos por revalorización; el propietario quedará en la misma posición, tanto si lo vende a la A.L., como si es a un comprador privado” (WP, párrafo 38). Según el Libro Blanco se introducirá un “impuesto sobre el suelo urbanizable” (*development land tax*) con una tasa homogénea del orden del 80 % sobre la diferencia entre el precio de oferta (de mercado) y el “valor base”, incrementándolo progresivamente según se implementa la Ley (WP, párrafos 40-5). De momento este impuesto ha sido pospuesto, hallándose ahora (I-76) el *Bill* ante el Parlamento.

10. Repercusiones financieras. Los beneficios de la venta del suelo serán repartidos en tres porciones: un 40 % para el Tesoro, y el 60 % restante entre la A.L. dueña del suelo y el conjunto de A. Locales del país, de modo que se equilibren los beneficios entre todas (WP, para. 59).

El *Bill* contiene en su “Memoria explicativa y financiera” una serie de datos económicos que evalúan los costos y beneficios del proyecto. Se calcula que la operación global —como estaba prevista en el primer *Bill*— reportará unos beneficios netos al Estado del orden de 250 millones de libras esterlinas anuales (unos 32.500 millones de pesetas de Abril de 1975) (cifra elaborada). Las consecuencias del pleno funcionamiento de la Ley implicarán, en recursos humanos para la A. L., un incremento de 12.000 empleados nuevos en Inglaterra y Escocia y otros 750 en Gales. La A. Central necesitará del orden de los 1.500 empleos nuevos.

3. Ideología de la reforma

Es imprescindible situar la aparición de esta Ley en su contexto histórico, económico y político para captar su significación ideológica.

La esperada crisis —no por ello menos lacerante— del capitalismo mundial ha sido la consecuencia lógica de la tendencia decreciente de la tasa media de beneficios del capital invertido por los países capitalistas más avanzados —los “neocapitalistas”, o lo que Mandel ha llamado *Spätkapitalismus* (1973)— los cuales han arrastrado a los demás países dependientes de su mercado, a la equívoca y mal llamada “crisis del petróleo”, acelerando con esta la crisis de repercusión mundial. En su origen, pues, expresándolo muy simplistamente, aparece una pérdida creciente de la capacidad de reproducción del capital industrial por un inusitado crecimiento de la composición orgánica del mismo, que reportaba menores tasas medias de ganancia, debido a una intensa competencia internacional, a una concentración monopolista de los medios de producción y a unas reivindicaciones obreras crecientes; todo lo cual hacía disminuir la tasa de plusvalor extraído. (cf. Gunder Frank, 1974; Mandel, 1974 y *Zona*, 5, otoño 75/76). Por este camino se buscan fuentes de productividad más seguras y rentables en las que el capital variable sea mínimo en comparación con el fijo para incrementar la “tasa de explotación” o del plusvalor. Esto acentúa el desvío del capital especulativo hacia —entre otras inversiones, como publicidad y armamentos— suelo, entidades inmobiliarias y financieras. Estas son inversiones más cómodas y de menos riesgo, de las que se extraen superbeneficios del orden de un 30 a 35 por ciento (9),

(9) “*La diversión de fondos que ha apoyado al promotor y que ha sido una de las piedras angulares del boom de la propiedad inmobiliaria sólo puede tener efectos nocivos. Los efectos combinados de falta de inversiones en la industria, y la inflación que es gene-*



ya que reducen de modo importante la proporción de la clase obrera en el proceso productivo. Pero el plusvalor sólo se puede extraer de la fuerza de trabajo explotada no del capital, lo cual genera la insoluble contradicción interna del capitalismo y su agonía dialéctica.

En esta situación histórica general del neocapitalismo, Inglaterra es una de las más castigadas, debido a muchas causas internas y externas que no son del caso, lo que de rechazo lleva a los laboristas al poder como alternativa salvadora. Las contradicciones inherentes del sistema se ponen de manifiesto crudamente en momentos de crisis aguda. La especulación desenfrenada ha hecho que, desde junio de 1970 a 1972 los precios de las viviendas en Londres y el Sudeste, hayan aumentado un 90 % y, en algunas partes del centro de Londres, hasta un 200 % (CIS, 1973, 42). El Gobierno laborista decide tres cosas que, expuestas brevemente, son: primero, mostrar demagógicamente su "socialismo reformista" atacando a los especuladores que muestran la "odiada faz del capitalismo"; segundo, tratar de desviar unas inversiones que, al no tener incentivo tan directo en la especulación, podrían volver a la industria, tan necesitada ella; y tercero, el Estado burgués se apropiará de los plusvalores crea-

rada por el auge de la propiedad inmobiliaria, han conducido en el pasado a crisis económicas. La culpa de las cuales se ha echado a los excesivos salarios en vez de a los excesivos beneficios derivados de inversiones no productivas" (CIS, 1974, 7). Prueba de ello es que mientras, por ejemplo, en Inglaterra durante sólo los tres primeros cuartos de 1972, los gastos de capital de la industria manufacturera cayeron un 11 por 100, los valores bolsísticos de las propiedades de las sociedades inmobiliarias, por el contrario, entre 1968 y 1972, se incrementaron en un 317,4 %: cifras que aunque no sean directamente comparables son al menos indicadoras de lo que se apunta (CIS, 1973, 3 y 7). Las inversiones en industria todavía disminuyeron en 16,5 % en el último trimestre Abril-Junio 1975, con respecto a las de igual período del año anterior. (Informaciones, 29-XI-75.)

dos por la comunidad para invertirlos en gastos públicos, en más nacionalizaciones "de pérdidas" y en relanzar la industria privada mediante cuantiosos préstamos, con participación proporcional en las acciones, que acrecientan el capitalismo de Estado monopolista. El *Spätkapitalismus* (capitalismo tardío o postrero) de las sociedades avanzadas de economía mixta se pone en evidencia. Obsérvese que no se ataca a la especulación del suelo de raíz mientras subsista propiedad privada de viviendas, ya que éstas entre particulares podrán seguir revendiéndose a precios de mercado y la política de favorecer el acceso a la propiedad de la vivienda alimentará el ciclo del mercado. El único propietario de suelo nuevo será el Estado que se introducirá en la cadena de especuladores como primer eslabón y con ventajas monopolistas. Si bien las dotaciones públicas encontrarán suelo barato, el costo de la vivienda, como mercancía con su valor de cambio completo, seguirá significando un elevado porcentaje de los ingresos de las clases más desfavorecidas, con lo que éstas continuarán injustamente reportando al Estado los mayores ingresos, proporcionalmente muy superiores a los de la clase dirigente. Es evidente que con esta Ley no se pretendía hacer ninguna justicia social distributiva o equilibradora, sino simplemente **extraer dinero** para financiar las operaciones de recuperación económica del capitalismo, permitiendo más formación y acumulación de capital en el que se basa todo el sistema. Cuando Engels dice que "*El Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal. Y cuantas más fuerzas productivas asuma en propiedad, tanto más se convertirá en capitalista colectivo y tanto mayor cantidad de ciudadanos explotará*" (Engels, 1877, 153) está delineando los rasgos del último estado del proceso capitalista (el *Spätkapitalismus* de Mandel), in-

mediatamente precursores de la revolución proletaria (*Ibidem*, 160). De modo similar Marx diría que "*el monopolio ejercido por el capital se convierte en obstáculo para el modo de producción que ha florecido con y bajo él... Suenan la hora postrera de la propiedad privada capitalista. Los expropiados son expropiados*" (I, 24, 7, 953). ¿Con esta Ley reformista está dando Gran Bretaña los últimos pasos del capitalismo monopolista del Estado que Marx y Engels predijeron como los que harían que la "contradicción se exalte hasta convertirse en contrasentido" y provocar con ello el colapso del país capitalista más viejo de la tierra? ¿No es esta medida un paso demasiado lejos que puede provocar que el "mundo económico más pequeño" (Mattick, 1969, 144) en el que ha de operar el capitalismo privado sea demasiado estrecho, se declare "en huelga" no invirtiendo donde le dice el Estado (10) y emigre (como ya lo está haciendo hacia Europa), trayendo el desempleo masivo y graves repercusiones de todo orden?

De cualquier modo que sea, voces agoreras ya se levantaron en la sesión del Parlamento en que se hacía una segunda lectura del *Bill*, y que no resistimos el transcribir las. Mr. Rossi: "*Bajo el inocuo y*

(10) "*Una vez que se intenta imponer prioridades de naturaleza social que impliquen una caída en la tasa de beneficio, entonces el capitalista irá a una huelga de inversiones. No se puede impedir esta huelga de inversiones mediante la persuasión o el compromiso, sólo se impide si se hacen las concesiones económicas necesarias que incrementen la tasa de ganancia; y no se puede conceder tal incremento en la tasa de beneficio más que a expensas de la clase obrera... La sociedad mixta, que dirige la economía en el interés del bien común y al mismo tiempo, según las bases capitalistas, en el del beneficio, es imposible de realizar, es pura utopía*". Más adelante Mandel añade que su opinión difiere de la de Bill Warren en que no hay una tal perspectiva a largo plazo para la revolución socialista, sino "*que nos estamos acercando a lo que llamaríamos el "umbral de adaptabilidad" del sistema*" (Mandel & Warren, 1974, 119-22).

reconfortante título de Ley del Suelo Comunitario —Ley del Suelo Comunista sería más apropiado— se pretende confiscar o robar a los individuos que forman nuestra comunidad lo que es de ellos" (...) Daría al Estado un monopolio absoluto sobre la riqueza básica del suelo para ser administrada por burócratas sin rostro y daría a los políticos los más formidables poderes (...) Es una negación de los derechos humanos básicos". Mr. T. Sainsbury: "Esto es teoría y dogma marxistas que van a interponerse en el camino de las gentes y de las casas que necesitan" (The Guardian, 30-IV-75).

Que no se tema, nada va a cambiar para la clase trabajadora con esta Ley. Las viviendas seguirán financiándose por sociedades de préstamo inmobiliario. Y como el acceso a la propiedad privada de la vivienda sigue alentándose mediante una política común a conservadores y laboristas, para crear una más extensa pequeña burguesía y para descargarse de los costos de mantenimiento y gestión, más y más clientes acudirán a pedir préstamos, con intereses variables del 10 al 20 %, según el índice de inflación (que, en 1974 fue del 26 % y que reclama tipos superiores de interés para no perder capacidad reproductora. Cf. Mandel y Warren, 1974, 119). Con esto las arcas de las Sociedades financieras seguirán incrementando la deuda privada de los 3.650 millones de libras prestadas en 1972 (frente a los 190 millones prestados por las A. Locales a "insolventes", rechazados por las Inmobiliarias) (Britain 1974, 188). Además, con la introducción de la presente Ley, hasta que las A.L. reúnan un volumen de capital autofinanciador, inicialmente acudirán a préstamos de las Sociedades inmobiliarias de las que son y serán muy "solventes" clientes (Bill, Marzo 1975, vi).

Nuestra crítica no es, ni puede serlo, contra una reforma económica que prive al capitalista de sus medios de reproducción de las condiciones de producción, analizado

dentro de la táctica de la lucha de las fuerzas progresistas contra el capitalismo. Recuperar el plusvalor que el capital ha expropiado a la sociedad es "de suyo" un avance, en cualquier país en que se sitúe. Pero cuando este avance ocurre en un país gobernado por un partido "socialista", y regido por instituciones burguesas que permanecen invariables, y las prioridades de utilización ideológica de ese capital expropiado no son explicitadas o acompañadas de medidas de apoyo que le den coherencia socialista, este avance, entonces, es simplemente "reformista", insatisfactorio, contrarrevolucionario, desplaza el problema de un sitio a otro sin resolverlo. *"El Estado en estas sociedades clasistas es primaria e inevitablemente el guardián y protector de los intereses económicos que son dominantes en ellas, su propósito y misión "reales" son asegurar su predominio continuo, no impedirlo"* (Milliband, 1968, 238; Cf. también Lenin, 1917 y Poulantzas, 1968). No ya la infraestructura del sistema permanece incuestionada, sino que las instancias jurídico-política e ideológica de la superestructura de las que hablara Althusser (1965, 91 ss., y 1970, 16 ss.) en manos de los laboristas son reformadas contrarrevolucionariamente. *"La esencia del socialismo burgués es querer mantener la base de todos los males de la presente sociedad y al mismo tiempo querer abolir estos mismos males"* (Engels, 1872, 610). Ya Lenin calificó al *Independent Labour Party*, predecesor del actual, como uno de esos partidos que *"persiguen una política de oportunismo sin disfraces..., no hay distinción realmente entre ellos y los demócratas pequeño-burgueses"* (1917, 108).

Con la misma ideología de la clase dirigente un partido llamado socialista hace concesiones demagógicas que no producen sino la perpetuación de las condiciones de la lucha de clases, retrasando o enmascarando con una táctica dilatoria la presunta vía al socialismo por la democracia. O ¿tal vez

este gesto reformista que hiere a la clase capitalista pretende acelerar el proceso irreversible situando al país en el "umbral de adaptabilidad del sistema"? De todos modos a esta Ley —mientras dure— no puede negársele su valor de conquista social, una más de las que poco a poco el proletariado, a través de las instituciones del Estado burgués consigue con su constante lucha. Un gesto que, a pesar de sus limitaciones, es bienvenido como prueba crítica del propio sistema.

Postscript

Cuando se estaban corrigiendo las galeras me acaba de llegar (24-I-76) el número de Enero de *The Planner*, (RTPI, vol. 62, número 1) que contiene dos artículos dedicados a la nueva Ley. El primero, a modo de introducción, de Roger White, aporta referencias a un Tratado Fabiano sobre "Suelo y Trabajo", escrito por David Lipsey en 1973, que sirvió de base al Partido Laborista para su Libro Blanco. El enfoque del artículo es de duda (*Históricamente los augurios para la Ley no son buenos*), apunta las dificultades de implementación (*Cuando tantas autoridades han sido incapaces de preparar y mantener al día sus legalmente obligatorios planes y políticas de usos del suelo, ¿qué esperanza tienen de establecer sus programas rodantes quinquenales de adquisición de suelo... en un contexto racional de planeamiento?*) y de esperanza en que los Conservadores no la echen abajo. El segundo artículo, de Gordon J. Oakes, Subsecretario de Estado Parlamentario, del Departamento del Medioambiente y co-padre de la criatura, hace un sucinto análisis-resumen sobre las virtudes y amplias posibilidades de implementar el Proyecto de Suelo Comunitario. También se anuncia que durante los próximos tres meses, y números, irán saliendo artículos sobre las repercusiones en la escena doméstica (Peter Harris



y Nathaniel Lichfield escribirán sendos artículos) y comparaciones, odiosas, con Suecia y Australia, donde la situación es análoga, y con USA, donde no tiene nada que ver.

La reacción, por escrito, de los profesionales, ha tardado en producirse, y a juzgar por la particular vinculación del RTPI al *establishment*, lo que éste preparaba a ser exclusivamente técnico-administrativo parroquial. Tal vez más adelante, completando el presente encuadre-resumen político-jurídico de la Ley, podamos analizar su realidad "en marcha".

Referencias

1. ALTHUSSER, Louis, 1965, *Pour Marx (La Revolución Teórica de Marx)* Siglo XXI, 1967.
2. —, 1970, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado, La Pensée*, n.º 151, junio, París. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.
3. Britain, 1974. *An Official Handbook*, HMSO, London, 1975.
4. CASTELLS, Manuel, 1971, *Problemas de investigación en sociología urbana*, Siglo XXI.
5. —, 1972, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, 1974.
6. CIS (*Counter Information Services*), 1973, *The Recurrent Crisis of London, Anti-report on the Property Developers*, London.
7. CULLINGWORTH, J. B., 1964-72, *Town and Country Planning in Britain*, Allen & Unwin, London, 4.ª ed. rev., 1972.
8. *Community Land Bill*, primer proyecto, 12 de Marzo 1975, HMSO.
9. *Community Land Bill (As Amended on Report)*, segundo proyecto, 6 de Nov. 1975 (3.ª lectura 15-X).
10. ENGELS, Friedrich, 1872-73, *Contribución al problema de la vivienda (Zur Wohnungsfrage)*, en *Obras Escogidas de Marx y Engels*, t. I, Ed. Fundamentos, 1975, 572-667, contrastada con ed. Progress Publishers, Moscow, 1975.
11. —, 1877, *Del Socialismo Utópico al Socialismo Científico (en Antidühring)*, *Obras Escogidas*, op. cit., t. II, 92-161.
12. GUNDER FRANK, André, 1974, "Hipótesis sobre la Crisis Mundial" *Cuadernos Políticos*, 1, Jul.-Sept., 14-17, México.
13. HARVEY, David, 1973, *Social Justice and the City*, Arnold, London.
14. LENIN, V. I., 1917, *The State and Revolution*, Progress Publishers, Moscow, 1972.
15. LOMNICKI, A. J., 1973, *A Summary of Town and Country Planning Law- And the Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Batsford Ltd., London.
16. MANDEL, Ernest, 1969, *Ensayos sobre el Neocapitalismo*, artículos de 1964 a 1969, Ed. Era, México, 1971.
17. —, *Spätkapitalismus: Versuch einer marxistischen Analyse*, Suhrkamp, Frankfurt am Mein.
18. —, 1974, "La recesión y la combatividad de la clase obrera", *Le Monde Diplomatique*, N.º 248, Nov.; trad. en *Sobre la Crisis Capitalista Mundial*, Zero, edit., Febr. 1975, 49-55. Bilbao.
19. —, y WARREN, Bill, 1974, "Recession and its Consequences", *Controversy, New Left Review*, 87-88, Sep.-Dec., 114-22, London.
20. MATTICK, Paul, 1969, *Marx & Keynes- The limits of the mixed economy*, Merlin Press, London, 1971.
21. MILLIBAND, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society- The Analysis of the Western System of Power*, Quartet Books Ltd., London, 1973.
22. MARX, Karl, *El Capital*, Libro I, ed. crítica Pedro Scaron, 3 vols., Siglo XXI, Jul.-Sep., 1975 (en prep. libros II y III).
23. POULANTZAS, Nicos, 1968, *Poder Político y Clases Sociales*, en *el Estado Capitalista*, Siglo XXI, 1969.
24. *White Paper on Land*, 12 Sep., 1974, Cmnd 5730 HMSO, London.

White paper on Land * Libro blanco sobre el suelo

Las propuestas formuladas por el Gobierno, donde se prevé que las autoridades locales sean las propietarias de todo el suelo destinado a ser urbanizado, se publicaron en forma de Libro Blanco. Este documento afirma lo siguiente:

I. EL SUELO: NUESTRO RECURSO MAS ESCASO

1. De todos los recursos disponibles en nuestras islas, el suelo es el único que no se puede incrementar. Merced a intercambios con otras naciones podemos obtener más alimentos, más petróleo, o más mineral de

hierro, a cambio de aquellos productos básicos o artículos que poseemos en abundancia. Ahora bien, cuando se trata de suelo la oferta es fija. Vivimos en un pequeño país con gran densidad de población, de manera que la oferta del suelo no sólo es fija, sino también escasa. Ello hace doblemente importante que debamos planificar bien el uso de nuestro suelo. Porque se ha dicho acertadamente que la finalidad de la planificación es "asegurar el debido equilibrio entre las demandas rivales de suelo, de modo que la totalidad de los terrenos con que cuenta el país se utilice dando la máxima satisfacción a los intereses de todo el pueblo". (Sr. Lewis Silkin - *Informe Oficial* de 29 de enero de 1947, Vol. 432, columna 947).

2. Nuestra población va en aumento, y las demandas de suelo aumentan más de prisa todavía. Necesitamos más escuelas, más fábricas, más talleres, más casas, más edificios de todas clases, explotaciones agrícolas y bosques. Es justo que estas demandas competitivas de suelo, dada la cantidad limitada del mismo que poseemos, sean satisfechas con arreglo a la prioridad de las necesidades sociales de la comunidad.

3. Nadie niega, en general, que es la propia comunidad quien debe controlar el desarrollo urbano del suelo, y el sistema de planeamiento que se ha creado con el tiempo constituye a menudo una poderosa fuerza que ha impedido la realización de urbanizaciones perjudiciales para la comuni-

(*) Traducción revisada por J. García Bellido.

dad. Pero, nuestro sistema de control del planeamiento es, en gran medida, negativo. La comunidad, por conducto de su autoridad local electa y, en el análisis final, el Gobierno central, puede vetar propuestas de urbanización; más la iniciativa se deja principalmente en manos de particulares. En la actualidad, la comunidad no siempre tiene el poder suficiente para planificar de forma positiva, para decidir donde y cuando deben efectuarse determinados desarrollos urbanos. La propiedad pública del suelo urbanizable está concebida para conferir este poder a su legítimo dueño: la comunidad.

4. Paralelamente con la necesidad de asegurar un planeamiento positivo, la nación ha de hacer frente a otro problema: el de los precios y los plusvalores del suelo (1). "El incremento del valor, de modo más especial de los solares urbanos, no es debido a gasto alguno del capital ni del intelecto por parte del propietario del terreno, sino que es producto únicamente de la energía y la iniciativa de la comunidad... Es sin duda, uno de los peores males de nuestro actual sistema de tenencia del suelo que, en lugar de cosechar el beneficio del empeño común de sus ciudadanos, la comunidad ha de pagar a los terratenientes siempre una fuerte sanción por acrecentar el valor de sus terrenos". (Sr. David Lloyd George - Informe Oficial de 29 de abril de 1909, Vol. IV, columna 532). La propiedad pública del suelo urbanizable asegurará que estos incrementos redunden en beneficio de la comunidad que los ha creado.

II. PRIMERAS TENTATIVAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS

5. Las primeras tentativas de introducción de un sistema de planificación urbana y rural, que se registraron de 1909 a 1932, se vieron frustradas por los problemas que planteaban la indemnización y las "mejoras". Se exigió de las autoridades locales que pagaran una compensación si impedían la urbanización del suelo; pero las disposiciones destinadas a permitir que dichas autoridades recibieran una participación de la "mejora" —los incrementos de valores que aprovechaban a los terratenientes por efecto del gasto público y del control de un planeamiento— fueron en su mayor parte ineficaces. Resultado de todo ello fue que el control eficaz de la planificación se hizo imposible por motivos de orden financiero.

6. La necesidad de contar con un sistema de planificación nacional eficaz fue aceptada por los tres informes

principales y complementarios que se realizaron a finales de los años treinta y principios de los cuarenta: la Comisión Barlow y los Comités Scott y Uthwatt.

El primer intento, 1947-1954.

7. La Ley de Planeamiento Urbano y Rural (*Town and Country Planning Act*) de 1947 se inspiraba en considerable medida en los trabajos del Comité Uthwatt, que se había ocupado concretamente de la compensación y la "mejora", sin seguir al pie de la letra sus recomendaciones. La referida Ley representaba el primer enfoque global de los problemas conexos del planeamiento, la indemnización y "mejora". La clave —lo mismo que en las propuestas de Uthwatt consistía en la transferencia efectiva al Estado de todos los derechos de edificación del suelo. (*Development rights*).

8. La propiedad estatal de los derechos de edificación tenía tres efectos interconectados:

a) Se exigía un permiso de edificación (*planning permission*) para urbanizar una parte cualquiera del territorio nacional.

b) No se abonaba indemnización alguna cuando era denegado el permiso de edificación (salvo aquellas obras que, por definición, estuvieran dentro del "uso existente" a efectos de compensación); y

c) Las "mejoras" iban a parar al Estado, mediante la imposición de una carga a la edificación (*development charge*) pagadero a un Consejo Central del suelo antes de dar comienzo a las obras.

9. Una de las consecuencias de nacionalizar la revalorización (*development value*) fue que se daba por supuesto que todas las tierras cambiarían de manos al valor de uso existente. Esto significaba que las autoridades locales podían adquirir suelo barato para sus propios fines. No obstante, el sistema fue criticado porque privaba a los propietarios de todo incentivo para urbanizar, ya que los promotores que iban a tener que pagar las cargas a la edificación, no deberían haber pagado, en teoría, más que el valor de uso existente cuando compraron el suelo. (En la práctica los terrenos cambiaban de manos a más precio que el del valor de uso existente, aunque a menos del valor íntegro del mercado). Cabe suponer que si los propietarios retuvieron sus terrenos fuera del mercado, ello obedeció a que esperaban que el sistema sería abandonado si sobreviniera un cambio de Gobierno. La segunda dificultad inherente en el sistema de las cargas a la edificación estribaba en que el principio básico sobre el que descansaba no fue del todo comprendido. Es probable que, de haberse dejado tiempo para consolidarse, el sistema preconizado en la Ley de 1947 habría llegado a funcionar. Pero fue abolido antes de que esta hipótesis pudiera ponerse a prueba.

10. No obstante, dos de los tres principios básicos de la Ley de 1947 han sobrevivido. El sistema de planificación introducido por esta Ley continúa virtualmente inalterado. El control de planeamiento sigue funcionando como lo hacía bajo la Ley de 1947; y el sistema de Planes de Ordenación persiste (aunque modificado por la introducción de Planes de Estructura y Locales contenido en la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1968). Y uno de los aspectos más importantes de nacionalizar la revalorización de 1947, —el principio según el cual por regla general no se abona indemnización cuando es denegado el permiso de edificación— sigue en vigor, y ello se ha traducido en que la facultad de impedir la apropiación de la revalorización todavía se conserva en manos de las autoridades públicas.

11. Si bien revocadas las disposiciones de la Ley de 1947 concernientes a las "mejoras", a raíz del cambio de Gobierno ocurrido en 1951, las Leyes de Planeamiento Urbano y Rural de 1953 y 1954 no modificaron lo más mínimo las disposiciones según las cuales las autoridades públicas adquirirían suelo a precios que excluían en gran parte su revalorización. Más como quiera que había sido abolida la carga a la edificación, las ventas entre particulares reflejaban el valor íntegro de mercado con inclusión del precio de su revalorización. Las presiones desencadenadas contra este sistema de doble precio acarrearón su abolición. Según los términos de la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1959 volvióse a establecer el valor íntegro en el mercado libre, con inclusión de su revalorización, como precio base aplicable por las autoridades públicas en la compra de terrenos.

12. La preocupación por el alza de precios del suelo y los grandes beneficios inmerecidos indujo al Gobierno Laborista que ocupaba el poder en 1966 a crear la Comisión del Suelo. Con arreglo a la Ley de la Comisión del suelo de 1967 los beneficios derivados de la edificación del suelo eran gravados por un impuesto especial de tasa fija —el impuesto sobre el valor de las "mejoras" (*o betterment levy*)— que ascendía al 40 por 100. Sin embargo, esta Ley no modificó el sistema de planificación. A grandes rasgos, las Comisión actuaba dentro del marco establecido por las autoridades locales de planificación —sólo le era dado, en general, adquirir suelo por expropiación forzosa cuando éste había sido designado o aceptado de un modo u otro como susceptible de ser urbanizado. Tampoco permitía este sistema, a autoridades públicas distintas de la Comisión, comprar suelo a precios más económicos.

13. La Ley de 1967 no produjo en el mercado del suelo un efecto tan acusado como el sistema de la Ley de 1947. Aquella contenía disposiciones transitorias tendentes a evitar quebrantamientos importantes en el curso de la implantación del sistema. Con todo,

(1) BETTERMENT, literalmente "mejora" debe entenderse como "aumento de valor del suelo por las mejoras realizadas", tanto por muchos particulares como por la Administración; en su significado último podría asimilarse a "plus valor o plusvalía (J. G. B.).



el proyecto del betterment levy no tenía debidamente en cuenta la necesidad de conceder exenciones en casos de poca monta y su aplicación carecía de flexibilidad.

14. De un modo análogo al indicado por el sistema de la Ley de 1947, es probable que, de haberse dejado tiempo y alguna mayor flexibilidad (como la introducida en la Ley de Finanzas de 1969), este sistema habría resultado viable. Pero, al igual que la Ley de 1947 la de 1967 fue revocada, esta vez como consecuencia del cambio de Gobierno acaecido en 1970. Esta revocación llegó antes de que la Comisión del Suelo hubiese sido dotada de los amplios poderes de adquisición de suelo que la legislación dispuso debería poseer a partir del "segundo día señalado", de manera que la Comisión se vio imposibilitada de adquirir tierras en la escala originalmente prevista.

15. A pesar de que fueron revocadas, ninguna de estas Leyes resultó baldía. Como se indica en el párrafo 10, dos de los tres principios de la Ley de 1947 constituyen la base de nuestro sistema actual de planificación. Amén de esto, el funcionamiento de ambos programas proporciona una valiosa experiencia de la que se pueden sacar las enseñanzas siguientes:

a) La clave de un planeamiento positivo y de un ataque acertado a los problemas que plantea la "mejora", es la adquisición de tierras por parte de la comunidad;

b) Un organismo central queda demasiado alejado del pueblo y de quienes han de adoptar decisiones en materia de planificación; y

c) Un programa inflexible sólo puede conducir a su autoderrota.

III. LOS OBJETIVOS

16. Algunos de los problemas que se interponen en el camino de un sistema eficaz de planificación están aún sin resolver. Por tanto, el Gobierno reitera que sus objetivos son establecer unos medios permanentes que permitan:

a) Facultar a la comunidad para controlar la urbanización del suelo de conformidad con sus necesidades y prioridades; y

b) Restituir a la comunidad el incremento de valor del suelo producido merced a sus esfuerzos.

IV. PLANEAMIENTO POSITIVO

17. Todo desarrollo físico comprende dos acciones: al mismo tiempo que se crea algo nuevo, se destruye lo que existía anteriormente. Así pues, una de las metas principales de la planificación debe ser velar para que lo que se crea esté más en consonancia con las necesidades de la sociedad que se extingue. La existencia de un sistema de planificación constituye la aceptación del principio, según el cual el mercado, de por sí, no llegará ine-

vitablemente a una conclusión satisfactoria sobre el modo como debería ser usado nuestro suelo.

18. El sistema de control negativo del planeamiento que tenemos en la actualidad proporciona una valiosa fiscalización del mercado, y parece, a primera vista, capaz de salvaguardar nuestro patrimonio y resolver el conflicto entre los intereses particulares y el bien público. Pero las dificultades inherentes en un tapiz de retazos como el que forma la propiedad del suelo, y los abrumadores problemas financieros que entraña la adquisición de terrenos, prueban que no siempre se logra el mejor uso de estos.

19. Con ello no se pretende negar que la elaboración de planes sea una función utilísima de nuestras autoridades locales, sino más bien apuntar que los poderes existentes para ejecutar dichos planes están restringidos por el precio que el mercado pone a algunos terrenos, y por el hecho de que los recursos de los urbanistas están en manos de propietarios privados, y no a disposición de la comunidad.

20. La propiedad pública del suelo urbanizable pone el control de nuestro más escaso recurso en manos de la comunidad y, al hacerlo, permite a ésta contemplar una perspectiva general. A mayor abundamiento, el poder disponer de este suelo por su valor de uso existente más bien que por su valor fundado en la especulación respecto de su posible urbanización, la comunidad podrá suministrar, allí donde sea preciso, los servicios públicos que requiera, pero que ahora no puede pagar a causa del precio inflacionario que ha de abonar a los propietarios privados.

21. Las fuerzas del mercado estimulan la concentración de la edificación comercial en áreas que ofrecen evidentes ventajas especiales a determinadas empresas; pero lo que el mercado no considera son los efectos secundarios —la disgregación de comunidades establecidas desde antiguo y la creciente deserción de los centros de las ciudades y sus implicaciones, de las cuales no es la menos importante el efecto producido sobre el sistema de transporte por la obligación impuesta a las gentes de vivir a grandes distancias de sus lugares de trabajo. Hay unos costes que sufragar —por ejemplo el coste de proporcionar un mayor número de carreteras, trenes y autobuses; y hay unas tensiones, también como la tensión nerviosa sufrida por el individuo que ha de invertir tiempo y dinero; probablemente en condiciones de amontonamiento, en viajes hacia y desde su trabajo. Estos costos y tensiones no son tenidos en cuenta por el mercado, pero deberían serlo por las autoridades planificadoras. Importa que lo sean, y por esto se tiene que intensificar la planificación, por lo que la comunidad debería comprar la tierra y beneficiarse de los valores así creados.

V. ADQUISICION DE SUELO POR LA COMUNIDAD

22. Es necesario definir en primer lugar lo que se quiere dar a entender con la palabra "comunidad" en relación con los planes del Gobierno. El Gobierno ha estudiado la oportunidad de constituir un organismo central que se encargará de adquirir suelo para urbanizar. Ese organismo fue creado en 1937 con el nombre de Consejo Central del Suelo y en 1967 con el de Comisión del Suelo.

23. Indudablemente, un organismo central tiene sus ventajas: puede cumplir con facilidad las decisiones nacionales y atravesar fronteras locales a efectos de agrupar tierras que deberían formar una unidad. Por otra parte, el ciudadano no se ha sentido nunca implicado personalmente en el trabajo de tales organismos y las autoridades locales por lo general han estimado, con cierta razón, que estaban más al corriente de sus propios problemas que cualquier organización central.

24. El Gobierno considera, por consiguiente, que en Inglaterra y Escocia la adquisición y distribución de suelo urbanizable es mejor dejarlo en manos de las autoridades locales —expresión que a todo lo largo de este Libro Blanco incluye a las Corporaciones de Nuevas Ciudades. Estarán respaldadas por una organización creada con esta finalidad, que las ayudará y asesorará y actuará en nombre del Secretario del Estado si ellas dejaran de hacerlo. En Gales, sin embargo, la adquisición y distribución de suelo a urbanizar por particulares estará a cargo de un órgano que abarque a todo el país de Gales, y que estará asimismo en condiciones de proporcionar a las autoridades locales un servicio de asesoramiento. La modalidad exacta de los medios de apoyo (posiblemente con una sede regional en Inglaterra y otra nacional en Escocia), así como la organización de los mismos en Gales se someterá a discusión con las asociaciones de autoridades locales.

25. Estas propuestas se refieren al suelo que haya de ser urbanizado o remodelado por la construcción de casas, tiendas, fábricas, por ejemplo. No afectan al suelo que haya de permanecer en uso para la agricultura o la silvicultura; y no se propone modificación alguna de las disposiciones existentes en relación con el mencionado suelo. El suelo que se adquiera será el que a juicio de la comunidad requerirá ser urbanizado o renovado en un plazo generalmente no superior a diez años. Las adquisiciones se regularán como parte de un programa constantemente en marcha mientras las autoridades locales consolidan sus bancos de suelo. Diez años es el plazo máximo necesario para asegurar un desarrollo ordenado y crear el grado preciso de certidumbre en la industria promotora y en la agricultura y la silvicultura. Se continuará prestando atención con miras a evitar la adquisición de tierra agrícola de buena calidad siempre que ello sea posible.

26. La comunidad compra ya muchos terrenos urbanizables para sus propios fines. Las autoridades locales también compran algunos con destino a ser urbanizados por particulares en virtud de atribuciones que les confieren las Leyes de Vivienda y de Planificación. No obstante, las autoridades locales deberían estar facultadas para llevar a efectos mucho más planeamiento positivo y global por medio de la propiedad de terrenos; y a tal fin se les dotará de nuevas y mucho más amplias atribuciones que les permitan adquirir suelo urbanizable. También los propietarios, en determinadas circunstancias podrán requerir a las autoridades locales para que adquieran sus terrenos. Estas nuevas atribuciones podrán ser ejercidas tan pronto sea promulgada la legislación pertinente.

27. Con sujeción a las exenciones permanentes de adquisición consignadas en los párrafos 34 y 35, y a las importantes disposiciones transitorias enunciadas en los párrafos 36-45, el Gobierno se propone asignar a las autoridades locales el deber de adquirir todo el suelo necesario para la edificación privada. A partir de la fecha en que les sea impuesto dicho cometido, no se permitirá comenzar ninguna obra excepto en suelos propiedad de una autoridad pública, o facilitadas por ésta a dicho efecto. Las autoridades locales comprarán suelo que a su juicio sea apto para su urbanización, y, además, vendrán obligadas a comprar cuando la necesidad de edificar (v. gr. como se indica en una solicitud de obra) sea aceptada, aun cuando ello constituya una desviación del plan. El procedimiento general de declaración de atribuciones que figura en la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1968 puede ser aplicado a estas adquisiciones a fin de asegurar una rápida liberación del Suelo urbanizable.

28. Las nuevas atribuciones y obligaciones de adquisición por parte de las autoridades locales respecto a urbanizaciones privadas en Inglaterra seguirán, en la medida de lo posible, la división de funciones planificadas entre condado y distrito. Ambos Consejos desempeñarán, como resultado de la propiedad del suelo, papeles nuevos y positivos que asegurarán el desarrollo adecuado de sus regiones. Los niveles de la Administración Local ya acuerdan entre sí sus respectivas esferas de actividad (dentro del amplio contexto de la legislación) mediante los proyectos de planes de ordenación y de control del planeamiento. Pudiera suceder que los programas de adquisición de terrenos por la comunidad fuesen una técnica apropiada para definir sus respectivas esferas de interés en relación con la adquisición. Esto se discutirá con las asociaciones de autoridades locales de manera que se pueda lograr la mejor forma de cooperación entre aquellas.

29. En Escocia es probable que sean los consejos de distrito los agen-

tes más caracterizados para adquirir el suelo necesario para la edificación privada, si bien los consejos regionales gozarán de análogos poderes de adquisición que podrán ser ejercidos en la prosecución de objetivos regionales. Se celebrarán consultas con las autoridades locales de Escocia antes de finalizar la organización.

30. El principio según el cual todo el suelo urbanizable debe ser adquirido por la comunidad tendrá implicaciones importantes. Dada la aceptación de este enfoque por parte del Parlamento, la objeción al principio de la adquisición pública no será ya un arreglo válido que oponer a una orden individual de expropiación forzosa y el Secretario de Estado será facultado para desestimar objeciones formuladas sobre esta base (como lo puede hacer ya en relación con las órdenes de expropiación forzosa emitidas por las Corporaciones de Desarrollo de las Nuevas Ciudades. Habrán de considerarse de modo especial las implicaciones de una situación en la cual la concesión de un permiso de edificación puede hacer que el suelo quede sometido a expropiación forzosa, y la legislación contendrá disposiciones adecuadas para salvaguardar la posición de propietarios y otras personas que posean intereses en el suelo.

VI. LAS BASES DE COMPENSACIÓN

31. Desde 1958, el precio que abona una autoridad adquirente por el terreno que compra no ha estado limitado al valor de la tierra basado en su uso existente, sino que puede reflejar cualquier valor derivado de expectativas de urbanización. Cabe incluir aquí el valor por la urbanización que la entidad adquirente se propone realizar. Además, por obra del certificado de "aprovechamiento alternativo apropiado", incluía una considerable revalorización incluso si ese suelo lo adquiere para destinarlo a usos no remuneradores, por ejemplo espacios libres públicos.

32. Las disposiciones que se pretenden poner en vigor para un futuro inmediato se consignan en los párrafos 37-45 enunciados a continuación. El Gobierno propone que la base última y definitiva sobre la cual la comunidad comprará todo el suelo será el valor de uso existente —es decir el valor en el mercado del suelo para su presente uso sin inclusión de ningún valor adicional que represente la expectativa de que pudiera ser urbanizado para cualquier otra finalidad, salvo las comprendidas en las exenciones permanentes a que aluden los párrafos 34-35. El Gobierno propone así mismo, modificar lo antes posible la disposición según la cual un propietario de suelo puede recabar un certificado de edificación alternativa apropiada aun cuando este propietario (por ejemplo, de un campo de deportes que el ayuntamiento desea adquirir para dedicarlo a espacio público no tenga posibilidad alguna de obtener el permiso de

edificación a los efectos consignados en el certificado.

33. Algunos suelos acaso no tengan sino poco o ningún valor en el mercado con arreglo a su uso existente y requiere una base especial con la que hacer frente a tales casos.

VII. EXENCIONES PERMANENTES DE ADQUISICIÓN

34. El Gobierno propone que sea excluida de este proyecto la construcción de una casa que vaya a ser ocupada por su dueño en un solar unifamiliar que era propiedad del presunto dueño en la fecha de publicación del presente Libro Blanco (12 de septiembre de 1974).

35. A su debido tiempo se publicarán otras exenciones permanentes de adquisición conforme a las disposiciones del proyecto, pero entre ellas figurarán las alteraciones y ampliaciones de las viviendas; la edificación dentro del recinto de una parcela unifamiliar ocupada por su propietario en la fecha de este Libro Blanco, de una sola vivienda para ser ocupada por el dueño o un miembro de su familia; los edificios utilizados en la agricultura y la silvicultura; y las construcciones relacionadas con la extracción de minerales. Se tomará en consideración la cuestión de determinar hasta qué punto las ampliaciones de edificios y los cambios introducidos entre clases de usos pueden quedar exentos; las exenciones también tendrán presente la necesidad de no constreñir el desarrollo y la expansión industriales importantes.

VIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

36. La obligación de adquirir todo el suelo destinado a la edificación privada se comunicará mediante órdenes ministeriales. El Gobierno asumirá poderes para emitir estas órdenes, ya sea en un plano general y respecto a todo desarrollo urbano, ya sea en relación con áreas específicas o tipos concretos de ordenación. Reconoce el Gobierno que a causa de la escasez de personal calificado no será posible cambiar inmediatamente al nuevo sistema en toda su plenitud. Por tanto, las órdenes apropiadas se irán cursando paulatinamente a medida que las autoridades locales vayan entrando en condiciones de desempeñar su cometido, atendiendo especialmente a la existencia de planes de Estructura y Planes Locales. Mientras tanto, se alentará a las autoridades locales a que adquieran todo el suelo urbanizable que permitan los efectivos de sus plantillas de personal con miras a satisfacer previsible hasta un máximo de diez años; el Gobierno pondrá a contribución todos los medios a su alcance para imprimir celeridad a los trámites conducentes a la implantación, tanto el suelo amparado por licencias de edificación en la fecha del Libro Blanco, como el de propiedad de constructores en esa misma fecha, quedarán normalmente exclui-



das de adquisición en virtud del proyecto. Los promotores también podrán continuar solicitando licencias de edificación y realizando obras lo mismo que hasta ahora (aunque las autoridades locales tendrán oportunidad de considerar si deben adquirir suelo ellas mismas antes de conceder el permiso de edificación).

37. El Gobierno reconoce también que una ordenación prudente exige que las autoridades públicas estén en condiciones de adquirir tierra a un precio no sólo razonable para la comunidad, sino también justo para los terratenientes afectados. Muchos propietarios actuales habrán comprado su suelo a un precio que reflejaba una expectativa de que fuese edificable, lo cual hoy es legítimo en el mercado, y el Gobierno no desea imponerles ningún castigo. En el momento en que a todas las autoridades locales se les haya asignado la obligación de adquirir suelo urbanizable, será justo que el precio sea el valor de uso existente como se describe en el párrafo 32. Ahora bien, pasar inmediatamente a esta base de compensación desalentaría la oferta de suelo urbanizable en el período de transición antes de que las autoridades locales estén equipadas y hayan recibido la obligación de adquirir suelo urbanizable.

38. Durante el período de transición, las prioridades establecidas por el Gobierno son triples: reducir el coste del suelo para las autoridades locales; mantener el flujo de tierra urbanizable; y conseguir una evolución equilibrada hacia el nuevo mercado del suelo. Se ha decidido alcanzar estos objetivos permitiendo a las autoridades locales a comprar suelo a un precio neto, esto es, libre del impuesto sobre su revalorización (o sea del incremento de valor imputable a las perspectivas de urbanización) que habría pagado por el vendedor si éste hubiera vendido privadamente sus tierras. Las comunidades se beneficiarán de los incrementos por su revalorización; el propietario quedará en la misma situación ya venta a la autoridad local, ya a un comprador particular.

39. A fin de permitir a las autoridades locales la compra a precio "neto de impuestos" se pretende reemplazar el sistema de gravámenes fiscales sobre los beneficios urbanísticos previsto en la Ley de Finanzas de 1974 por el que se expone en los párrafos siguientes. El Ministro del Tesoro dejó bien sentado, cuando anunció que pensaba incluir en el Proyecto de Ley de Finanzas de 1974 disposiciones basadas en las que había propuesto el Gobierno anterior, que se trataba de una medida provisional a las propuestas elaboradas por el propio Gobierno en materia de suelo urbanizable.

40. Según el nuevo proyecto, el valor derivado de la urbanización estará sujeto al pago de un "impuesto sobre el suelo urbanizable" (development land tax) a una tasa fija e independiente de las normas fiscales que gra-

van a sociedades y personas, y aplicable por igual a los que negocian, o no, con el suelo. El nuevo impuesto será pagadero, en general, cuando la revalorización se materialice en una transacción de suelo (incluida la concesión de un arriendo), pero toda revalorización obtenida por la ejecución de una obra estará sujeta al pago de impuestos.

41. La revalorización por el aprovechamiento urbanístico sobre la cual incidirá el impuesto será la diferencia entre el precio de oferta (o el valor del mercado cuando el impuesto grava la ejecución de la obra) y un "valor base" que será el más alto de entre los siguientes:

a) El precio pagado por el suelo más cualquier aumento del valor de uso existente sobrevenido desde la fecha de la adquisición;

b) El valor de uso existente en la fecha de oferta más el 10 por 100;

c) El precio pagado por el suelo más el 10 por 100. Se concederá una bonificación por gastos (v. gr., los costes de venta) y por costes de "mejoras" cuando proceda.

42. Las obras menores y las ya consideradas como de uso existente a efectos de compensación (anexo 8 de la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de 1971), se definirá como comprendida dentro del uso actual del suelo en orden a determinar la imposición fiscal. No se pagará el impuesto cuando la revalorización se obtenga por un dueño-ocupante de su vivienda sobre la venta o edificación de su residencia única o principal o de una extensión de suelo no superior a la décima parte de una hectárea unida a su casa en calidad de jardín de terreno circundante. Las clases de obras ejecutadas por dueños-ocupantes exentas de adquisición en virtud de este proyecto (párrafo (35-35) estarán exentas asimismo del nuevo impuesto sea cual fuere el tamaño del solar. Además, habrá exención cuando las cesiones de suelo efectuadas por una persona o sociedad en un año dado asciendan en total a menos de 5.000 libras esterlinas.

43. La intención del Gobierno es fijar la tasa inicial del impuesto sobre el suelo en un 80 por 100 y elevar esta tasa progresivamente a medida que se vayan consolidando los programas de las autoridades locales en materia de adquisición y oferta de tierra urbanizable.

44. La base impositiva consignada en el párrafo 41 se aplicará cuando un propietario, que compre suelo después de la fecha de este Libro Blanco, obtenga un plusvalor en una venta ulterior o en la ejecución de una edificación. El impuesto sobre el suelo urbanizable no será exigible cuando el suelo se mantenga como depósito en tramitación aunque tenga concedido un permiso de edificación en la fecha de publicación del Presente Libro Blanco. Para otros casos de posesión de suelo

en la fecha citada, la base será reajustada a fin de tomar en cuenta factores especiales, por ejemplo, el hecho de que la adquisición hubiera sido financiada a unos tipos de interés muy altos.

45. No será exigible el impuesto sobre el suelo urbanizable en los casos de obtención de una revalorización acaecida en fecha anterior a la de la aprobación real de la legislación que el Gobierno se propone promulgar, en dicha legislación figurarán medidas tendentes a prevenir aquellas transacciones cuya finalidad sea esquivar el pago del nuevo impuesto en el período precedente a la introducción del mismo.

IX. TRIBUNALES DE LITIGIOS ECONOMICOS

46. Una vez que todas las adquisiciones de las autoridades locales se efectúen aplicando el valor de uso existente, pueden surgir casos aislados de desacuerdo financiero de la índole que cabe esperar en todo programa de gran envergadura. Por ello, el Gobierno se propone constituir en tiempo oportuno tribunales repartidos por todo el país, investidos de autoridad para examinar tales casos y conceder cantidades complementarias.

47. Importa que los tribunales que hayan de entender en casos de este tipo estén desprovistos de toda rigidez oficial y sean fácilmente accesibles para las personas afectadas. El Gobierno estudiará la forma más útil que deban adoptar a tal fin y de modo especial si podrían radicar en un organismo o grupo de organismos existentes.

X. CASOS ESPECIALES

El dueño-ocupante de su residencia

48. Generalizar la propiedad de viviendas es uno de los objetivos de la política gubernamental en este ramo. El Gobierno declara enfáticamente que no forma parte de sus propuestas en materia de suelo pretender desposeer a los ocupantes de sus propias residencias. Se alentará a las autoridades locales a que pongan suelo a disposición de quienes deseen construir casas para ser ocupadas por sus dueños sobre la base de lo dispuesto en el párrafo 56 que se enuncia más adelante.

49. Cuando una casa ocupada por su dueño tenga que ser adquirida por una autoridad pública, el propietario continuará recibiendo su valor en el mercado, y no estará sujeto al pago del impuesto sobre el suelo urbanizable si obtiene la revalorización como consecuencia de la venta de su casa o de edificar parte de su jardín hasta 1/10 de hectárea (véase el párrafo 42 más arriba). También se respetará su derecho a percibir toda la serie de indemnizaciones previstas por las leyes con inclusión, en su caso, de las compensaciones por molestias y por pérdida de vivienda establecidas en la Ley de Indemnización del Suelo de 1973.

50. Como se indicaba en el precedente párrafo 34, los solares donde se asiente una sola casa, propiedad del supuesto ocupante en el día de la publicación del Libro Blanco, no quedarán sujetos a adquisición pública en virtud de este proyecto cuando llegue el momento de ejecutar la obra.

Ampliaciones industriales

50. Muchas empresas industriales poseen ahora suelo sobre el cual proyectan efectuar ampliaciones con miras a satisfacer sus propias necesidades. Las disposiciones relativas a la recaudación del impuesto sobre suelo urbanizable se estructurarán de manera que reduzcan al mínimo el riesgo de trastorno para esas empresas.

Agricultura

52. Como ha quedado explicado en el párrafo 25, el Gobierno velará para que se siga evitando en lo posible la adquisición de tierra agrícola de buena calidad. Antes de promulgar la legislación pertinente estudiará también si la nueva base de compensación consignada en el párrafo 32 significa que es preciso dictar algunas disposiciones especiales a fin de proteger a los agricultores en activo.

Contratas oficiales

53. Las contratas oficiales y algunos organismos similares (*) estarán facultados para adquirir y edificar en el suelo que requiera el desempeño de sus funciones reglamentarias sin intervención de las autoridades locales. Mientras sigan vigentes las disposiciones transitorias descritas en los párrafos 36 a 45 *ut supra*, estas entidades podrán ejecutar obras para su uso operativo sin sujeción al pago de impuestos, aunque vendrán obligadas a satisfacer el nuevo impuesto cuando se desprendan de cualquier suelo de su propiedad sea antes, sea después de realizar las obras. Las autoridades locales les comprarán suelo a un precio libre de este impuesto.

Irlanda del Norte

54. Las nuevas disposiciones fiscales descritas en los párrafos 40-45 serán de aplicación en Irlanda del Norte; el Secretario de Estado para Irlanda del Norte estudiará en consulta con los estamentos interesados, el resto de las propuestas contenidas en el presente documento.

XI. OFERTA DEL SUELO ADQUIRIDO

55. Los términos según los cuales las autoridades locales disponen del suelo adquirido con sujeción a estas disposiciones tendrán que garantizar en general que la comunidad local con-

serve una participación en los futuros incrementos de valor. La oferta de suelo con destino a su equipamiento industrial o comercial se hará, por consiguiente, sobre la base de arrendamiento de los derechos de superficie y en los contratos correspondientes figurará una cláusula de revisión del alquiler. Por regla general, estas ofertas, ya sean en la modalidad de propiedad libre, ya de arrendamiento del derecho de superficie, se contratarán por el valor en el mercado en el momento de efectuarse la operación.

56. El Gobierno ha afirmado categóricamente que sus propuestas en favor de la propiedad pública no pretenden tener repercusiones sobre la disposición relativa al suelo en el que sea posible construir casas para ser habitadas por sus dueños. El suelo destinado a viviendas puede ser ofertado de múltiples maneras. Se alentará a las autoridades locales a ofrecerlo a los constructores bajo licencia, para ser transmitidas las parcelas directamente a los compradores de viviendas.

Los solares que hayan de ocupar los dueños de sus propias viviendas serán cedidos asimismo en régimen de alquiler.

57. El funcionamiento del proyecto exigirá una estrecha cooperación entre autoridades locales y promotores, y el Gobierno desea ver cómo la capacidad e iniciativa de estos particulares subvienen a las necesidades de la comunidad de una manera positiva. Se alentará a las autoridades locales a que involucren a los promotores en sus planes, y el método de oferta de tierras deberá estimular a los promotores para que contribuyan al diseño global de cada uno de los proyectos.

58. En algunos casos los promotores tendrán necesidades especiales, v. gr., un industrial poseedor de suelo adquirido con miras a su expansión a largo plazo, un mayorista con requisitos especiales de emplazamiento de sus almacenes, un urbanizador que ha venido constituyendo una superficie urbanizable (en todo o en parte). Cuando el proyecto esté totalmente introducido, el suelo que vaya a ser urbanizado pasará por las manos de la autoridad local, si bien pueden existir razones válidas para que un terrateniente o urbanizador particular sea el adjudicatario del suelo urbanizable. En tales circunstancias, al propietario o promotor se le brindará de ordinario la oportunidad de realizar las obras previa estipulación de las condiciones financieras.

XII. IMPLICACIONES FINANCIERAS

59. El efecto de estas propuestas será que la comunidad se beneficiará de la totalidad del valor creado al ser urbanizado el suelo. La comunidad en general, esto es, el contribuyente, habrá hecho una aportación para la adquisición de suelo y el Gobierno desea, por consiguiente, que los beneficios de este plan sean compartidos entre la Administración central y local.

La porción más substancial del beneficio irá a parar al contribuyente en general por conducto de Hacienda; pero una parte quedará en la comunidad local y otra se distribuirá entre las autoridades locales a fin de que ayuden a repartir por igual los beneficios del plan entre los contribuyentes en general. El Gobierno consultará con las asociaciones de autoridades locales en punto a llegar a una distribución racional de beneficios. Es intención del Gobierno que quienes compren su casa por vez primera participen en los beneficios del plan. Debe reconocerse que, debido al lapso que debe transcurrir entre la adquisición y la cesión, pasará algún tiempo antes de que se empiece a generalizar el devengo de los beneficios.

60. Las transferencias de suelo entre autoridades locales y la valoración de las adquisiciones dentro de una misma autoridad local se harán en términos que aseguren que la comunidad local se beneficie directamente de las nuevas propuestas. Por tanto, el suelo con destino a la construcción de viviendas patrocinadas por el Ayuntamiento o para otros fines será transferida o adjudicada por su coste de adquisición. Los reajustes oportunos que hayan de ser introducidos a tal fin se reflejarán en las disposiciones finales del Tesoro (Hacienda).

XIII. BLOQUES DE OFICINAS VACIAS

61. Las propuestas descritas hasta aquí se han ocupado del suelo urbanizable, pero existe el problema conexo del suelo que ha sido ya edificado, aunque sin resultados satisfactorios para la comunidad. Se trata del problema de los locales para oficinas que permanecen vacíos desde hace muchos años. A los propietarios de esos locales se les notificó el 29 de abril de 1974, con una antelación de seis meses, que el Gobierno se proponía abordar el tema de esos locales en la legislación relativa al suelo urbanizable.

62. El Gobierno tiene intención de conferir al Secretario de Estado atribuciones generales para adquirir dichos locales, mediante el procedimiento de expropiación forzosa. Las referidas atribuciones estarán relacionadas con aquellas oficinas que tengan una superficie útil de más de 5.000 metros cuadrados y no hayan sido nunca ocupadas sustancialmente dos años seguidos como mínimo, a partir de la fecha de su construcción. Los afectados por esta medida tendrán una oportunidad para exponer las razones por las cuales, a su juicio, no se debería llevar a efecto la expropiación.

63. El precio de compra será el valor que se habría tenido que pagar de haber sido adquiridos los locales en la fecha de su construcción, teniendo en cuenta cualesquiera alteraciones ulteriores que se hubieran realizado en el edificio.

White Paper on Land, Cmnd. 5730. HMSO, London, 12 pp.

(*) STATUTORY UNDERTAKERS, incluye no sólo a los que ejecutan obras oficiales de infraestructura (autopistas, canales, ferrocarriles, etc.), sino también el Post Office, (Correos) el National Coal Board (Minas Nacionalizadas), Aviación Civil, etc. (J. G. B.).



Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Barcelona

Por Jesús del Río Muncharaz

1. ANALISIS DEL REGIMEN ESPECIAL ANTERIOR

1.1. Preámbulo

Las agrupaciones urbanas, como nudos gordianos o razones de ser del urbanismo, son creaciones, o mejor dicho, consecuencias esencialmente históricas; la ordenación que no suponga o tenga en cuenta los condicionantes históricos que dieron vida y mantienen una convivencia o relación social, puesto que las ciudades comprenden no sólo lo individual (el hombre) sino también lo colectivo, estará avocada al fracaso, puesto que las ciudades se modificarán o renovarán pero habrán de conservar en todas estas reformas, incluso en las posibles ampliaciones, como razones de continuidad y de vida, el ambiente y la tradición que a través de siglos lo han ido imprimiendo. Esta idea, diríamos nosotros, básica y primaria en urbanismo, ha sido ampliamente recogida y de forma magistral en el libro *Resumen Histórico del Urbanismo en España*, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1968 con estas palabras: "Tratar de las ciudades sin referencia alguna a su realidad histórica es algo así (tan inconcebible hoy) como tratar del hombre sin tener en cuenta su vida; pero tenerla en cuenta no como algo episódico, sino como algo que constituye su propia sustantividad. La ciudad es para la historia, no un accidente inscrito en ella a través de los años, sino la argamasa que constituye la razón de ser de su interna estructura".

Esta referencia a los condicionantes históricos que comportan y deben de considerarse en toda ordenación urbana, y que no muchas veces son tenidas en cuenta por los que intervienen en la difícil y com-

pleja tarea del urbanismo, la hacemos aquí extensiva como razón justificativa del análisis que vamos a exponer, aunque sea de forma somera, del régimen urbanístico aplicable a la provincia de Barcelona antes del Decreto Ley 5/1974 de 24 de agosto.

1.2. Primeros intentos de tratamiento especial para Barcelona

La publicación y vigencia de la Ley de Ensanches de Poblaciones de 29 de junio de 1864, dictada por el Gobierno con la directriz básica de facilitar y fomentar la rápida edificación de viviendas o alojamientos a fin de resolver la llamada cuestión de los inquilinatos, denominación que se aplicaba al problema de la carencia de viviendas dando lugar éste déficit a un considerable aumento de los precios de los arrendamientos, planteó serios problemas su aplicación en Barcelona. Por ello, con un espíritu constructivo, merecedor de todo elogio, la Junta constituida al efecto por los Propietarios del Ensanche de Barcelona elaboraron un Dictamen y, en base al mismo, la articulación de un proyecto de Reglamento para aplicación de la Ley aludida.

La idea directriz del referido Dictamen y del Proyecto, como expresa mi compañero Martín Bassols en su interesante libro titulado *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, radica en articular un sistema jurídico que permitiera la colaboración orgánica de la iniciativa privada, especialmente la propiedad de los terrenos en la realización del ensanche, descargando a la Administración Municipal de muchas de sus obligaciones con la lógica atribución de compensaciones económicas a la

propiedad, pero, que excluían un deliberado propósito de alta especulación.

El aludido Dictamen y proyecto de Reglamento que nos atrevemos de calificar de primer intento de régimen especial para Barcelona tuvo un amplio eco en el Real Decreto de 25 de abril de 1867, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ensanche de Poblaciones. Un examen comparativo de ambos textos revela que algunos de los artículos total o parcialmente del Proyecto se incorporaron a dicho cuerpo legal, innovando de esta forma, como dice Martín Bassols, determinados aspectos que originariamente no se comprendían en el estrecho horizonte de la Ley de 1864, que no señalaba aportación alguna que permitiera renovar la situación de hecho en que se encontraba la realización del ensanche de Barcelona.

Esta colaboración de la iniciativa particular con la Administración resulta obligado destacarla por dos razones fundamentales, una por la época en que se produce, y además porque confirma la teoría de que en urbanismo la actuación oficial separadamente de la iniciativa privada o ésta de aquella conduce a resultados parciales y en la mayoría de los casos a resultados totalmente negativos.

1.3. Intervencionismo del Estado en materia de urbanismo

Como hemos afirmado inicialmente las grandes ciudades marcan la pauta en la problemática urbanística, el desbordamiento incluso de los límites naturales de éstas configura la idea que preside la estructuración municipal en cuanto afecta a su dimensión urbanística supramunicipal y que justifica el

intervencionismo del Estado. Las técnicas de colaboración o cooperación intermunicipal que incluso se preveían en el Proyecto de Código de Administración Local de 1941, se abandonan en seguida y en sustitución se formulan la constitución de organismos "ad hoc" con la intervención del Estado y el favorecimiento de la política de anexiones de los municipios limítrofes por las grandes ciudades.

En la década de los cuarenta se empiezan a plantear un conjunto de acciones destinadas a resolver los problemas de crecimiento urbano, y con una organización urbanística primaria, a nivel central, y dependiente del Ministerio de la Gobernación, se inicia también el desarrollo de la organización administrativa periférica, que supuso la creación de órganos colegiados con personalidad jurídica para el estudio de planes locales y provinciales de urbanismo.

Acorde con esta política intervencionista se crea la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona por Decreto de 23 de mayo de 1945, que, en su Artículo 3.º, define su cometido principal planificador, puesto que dice textualmente "le corresponderá proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona".

La Comisión Superior de Ordenación Provincial, desde sus comienzos, distinguió dos niveles de planeamiento, uno, comarcal, el cual se encomendó a una Oficina Técnica del Ayuntamiento de Barcelona, y otro, provincial del que se encarga la propia Comisión.

1.4. Barcelona y su comarca

La constitución de organismos con intervención directa del Estado, puesto que se integraban bajo la presidencia del Gobernador Civil, dio lugar en determinados casos a la formación de regímenes urbanísticos especiales, promulgándose leyes concretas en razón a sus diferentes tipos de problemas. Esta línea de actuación se iniciaba con el Decreto de 1 de marzo de 1946

para Madrid y Bilbao, Ley de 18 de diciembre de 1946 para Valencia.

Como resultado de los trabajos encargados por la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona a la Oficina Técnica aludida, fue aprobado definitivamente el Régimen Especial en materia de Urbanismo para Barcelona, y a su vez, el Plan Comarcal que se había elaborado, por Ley de 3 de diciembre de 1953.

Las causas de la aparición de estas regulaciones especiales y concretamente el que se refiere a nuestra provincia, por sobradamente conocidos, solamente se apuntan las más importantes. De una parte, el propio esquema de las ciudades, debido al crecimiento demográfico originado éste por el incipiente desarrollo industrial se superaba por momentos, rompiendo la concepción tradicional de la ciudad como núcleo urbano totalmente separado del contorno. Este crecimiento desordenado llega a extender cada vez más los límites de las ciudades originando unos tremendos problemas infraestructurales y de servicios. De otra, las propias necesidades que se originan con estas aglomeraciones procedentes de la inmigración interior se insertan dentro de la economía nacional y exigen del Estado una intervención, puesto que atender a los acuciantes problemas que comportan las grandes concentraciones urbanas resultan impotentes las respectivas Corporaciones Municipales deficitarias ya de por sí. Y en el caso concreto de Barcelona, se aumentan tales motivaciones porque la inmigración que se genera con el crecimiento industrial afecta no solamente a la capital sino a otros municipios, que, por su proximidad con ella, da lugar a que se produzca la conurbación, puesto que los núcleos de asentamiento de la población se confunden con los de la gran ciudad, estableciéndose las llamadas ciudades dormitorio.

Pues bien, la referida Ley de 3 de diciembre de 1953 y el Reglamento de 22 de octubre de 1954 son las disposiciones que regula-

ban el régimen especial para Barcelona y su Comarca, y el propio texto legal, como se ha dicho anteriormente, aprueba el Plan Comarcal, el cual, constituye la base para redactar los Planes Parciales y los proyectos de toda clase de obras. Al mismo tiempo para el desarrollo del Plan Comarcal se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona y su Comarca con personalidad jurídica; y a este órgano se someten urbanísticamente los Ayuntamientos de la Comarca, a los que correspondía la ejecución del Plan.

El texto articulado de la Ley Especial de Barcelona de 23 de mayo de 1960 y su Reglamento de 3 de diciembre de 1964, representan un paso más, puesto que este régimen especial, similar al de Madrid, se complementa en materia de hacienda municipal.

Para desarrollar el Plan Comarcal, ya superado en estas fechas, por ello cabe lamentarse de que estas nuevas disposiciones especiales no se vieran acompañadas de una revisión del planeamiento acorde con las necesidades de 1960, y sobre todo, que cubriera las lagunas de planificación urbanística y de normativa, que, a juicio de expertos en urbanismo el Plan del 53 adolecía, se crea, como decíamos, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios como Corporación de Derecho Público sustituyendo a la antigua Comisión que a su vez había asumido las funciones de la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona en el área de su competencia.

Al órgano urbanístico comarcal, como novedad, se le dota con subvenciones estatales obligatorias y se le permite que emita empréstitos con la subvención en las condiciones autorizadas por el Gobierno.

La competencia que se le atribuye es amplia y no se entra en consideración de la misma, puesto que ya se hará con cierto detalle cuando veamos el régimen especial vigente. Pero sí conviene resaltar, por su interés y trascendencia actual, que en materia de planeamien-



to, tanto la Ley de 1953 que le atribuye al órgano facultades de propuesta en cuanto a modificaciones del Plan Comarcal, como el Artículo 45 del Reglamento de 1964, que insiste también, y este con más precisión, en el sentido de que, será competencia de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, "la propuesta de revisión del Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca", descartándose por tanto que no puedan corresponder al referido órgano urbanístico la aprobación inicial y provisional, sino que exclusivamente su competencia está referida a formular la propuesta de revisión de tal Plan. No obstante, no se ha de olvidar por otra parte que toda propuesta de modificación necesariamente ha de significar y plasmarse en un planeamiento y en unas ordenanzas, es decir, en definitiva, una propuesta ha de hacerse a través de la formación de una ordenación que recoja tales modificaciones.

Pero el problema de la competencia está planteado actualmente con toda su extensión y vigencia, y serán en su día los Tribunales Contencioso - Administrativos los que deben pronunciarse sobre el mismo, aunque sería deseable, por bien del planeamiento, que esto que podría suponer la nulidad de pleno derecho del acto de aprobación inicial y provisional, si se produce, no se debería llegar ni a plantear puesto que lo lógico y congruente que ahora que se cuenta con otro marco institucional donde se reconoce expresamente esta competencia, y además, con una Ley de Reforma de la Ley del Suelo que introduce modificaciones fundamentales en cuanto al planeamiento, aconsejan, en buena técnica jurídica, empezar de nuevo con la aprobación inicial de la Revisión del P. Comarcal y con otro período de información pública, éste de plazo normal.

En materia de aprobación de planes parciales le correspondía la aprobación de los mismos en cuanto no suponían modificación del Plan Comarcal. Este principio je-

rárquico, reiteradamente regulado por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se plantea por una Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1966 en relación con un acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, rescatando la Comisión Central la aprobación de aquellos planes que spongan una modificación del Plan Comarcal, en virtud de lo establecido en el Artículo 39 de la tan referida Ley del Suelo.

1.5. El plan provincial

El concepto de planificación territorial se implanta como necesario para atender las constantes exigencias de unas ciudades cada vez más pobladas y carentes de ordenación de futuro, y además, la complejidad de actuaciones del Estado, la Provincia y los Municipios resultan aisladas y no concordantes por falta de una lógica acción conjuntada.

Con acertado criterio esta política ya se instauraba en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, puesto que, ambiciosamente se prevee un Plan Nacional de Urbanismo, en el que se ha de configurar, se dice en el Artículo 7.º, "las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población".

La idea queda en el texto, puesto que el único intento que se hace es la Memoria de Planeamiento de dicho Plan Nacional, redactada por la Dirección General de Urbanismo. En la Reforma de la Ley del Suelo que acaba de entrar en vigor también se prevé la formación de un Plan Nacional con la innovación fundamental de que habrá que aprobarse por las Cortes. Conforme a estas directrices, la Ley de 12 de mayo de 1956 disponía también la redacción de Planes Provinciales y Comarcales, pero los primeros han tenido escaso éxito, puesto que en casi veinte años de vigencia de la Ley han

sido tres los aprobados en todo el territorio nacional, y los segundos se han utilizado para resolver determinados objetivos por varios municipios limítrofes, pero nunca, y nos referimos a nuestra provincia, con la idea de planificación conjuntada y armónica. El único intento serio y con cierto rigor se produce en 1963 con la aprobación del Plan Comarcal del Maresme todavía vigente, actualmente superado por la realidad y sobre todo desfigurado por la Autopista de la costa.

Resaltando la importancia de una planificación territorial, el que fue Secretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda, Don Enrique Serrano Guirado, decía en un trabajo publicado por dicho Ministerio "se ha de considerar la ordenación del territorio como la última consecuencia, y la más trascendental de la suma de factores que han ido desarrollando progresivamente la acción de los poderes públicos sobre la totalidad de las manifestaciones de la vida nacional".

Inspirado en estos principios de organización del territorio, ya en 1945, cuando se creó la aludida Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, se le confió la misión de redactar el Plan General de Ordenación de la Provincia. La citada Comisión, a través de su Ponencia y de su Oficina Técnica desarrollaron los trabajos de información urbanística y el estudio de planeamiento de la provincia, bajo la dirección del que fue gran urbanista, D. Manuel Baldrich. Dicho Plan mereció la aprobación por Orden Ministerial de 15 de abril de 1963.

A partir de esta fecha, la provincia de Barcelona, dando pruebas una vez más de su espíritu avanzado, cuenta con un planeamiento indicativo y orientador, por imperativo legal, siendo vinculantes un conjunto de Normas que unifican el tratamiento de las distintas zonificaciones, pero cuya distribución y delimitación correspondía a los respectivos municipios.

Los objetivos del Plan Provincial son ambiciosos, y en la Memoria se concretan en estos términos, "los beneficios de una eficaz actuación urbanística deberán alcanzarse en todas las poblaciones y comarcas de forma que las ventajas que hoy reúne la gran ciudad se hagan extensivas a todos los lugares". En definitiva, se persigue que la urbanización marche por delante y que las concentraciones urbanas no sean fruto de a limprovisación, sino resultado del planeamiento.

Sin ánimo de hacer en estos momentos un juicio crítico del Plan Provincial, no sólo en sus aspectos técnicos orientativos e indicadores o normativa vinculante, como de la exacta aplicación o medidas adoptadas conducentes a la ejecución del mismo; conviene subrayar, y esto lo hacemos con pleno convencimiento, que al planeamiento y normativa a nivel provincial no se le ha sacado el juego que de esta planificación se desprende. Y nos referimos al auténtico valor de Norma Supletoria a defecto de Plan General aprobado, que se reconoce en el propio Artículo 8.º y 58 de la Ley del Suelo, que regula estas clases de Planes, estableciendo que: "las Normas Urbanísticas (de un Plan Provincial) serán aplicables en cuanto a edificación en todos los terrenos respecto a los cuales no hubiese planeamiento aprobado".

Este mismo criterio ha sido mantenido por nuestro Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias, la última de 16 de enero de 1974, en la que declara abiertamente: "haberse ajustado a derecho un determinado Plan Parcial de esta provincia porque el uso urbanístico previsto para los terrenos comprendidos en su ámbito es conforme con la calificación de suelo industrial prevista en el Plan Provincial de Barcelona".

Por lo tanto, este auténtico valor de Norma General Aplicable para todos aquellos municipios carentes de Plan General ha tenido un reducido desarrollo y, sobre todo, una escasa aplicación, pues-

to que se han desconocido los objetivos de este Plan Provincial, que, partiendo de una visión global del territorio, con las técnicas de análisis del momento, se traduce en una previsión 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, garantizando de esta forma la coherencia y coordinación de los futuros Planes Generales de los Municipios de la provincia.

1.6. Área metropolitana

Las áreas metropolitanas surgen como manifestación de la política regional, estas bases a título indicativo son aceptadas en nuestro país de manera especial en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, en el sentido de que debe concebirse como una unidad administrativa de planeamiento y de ejecución del mismo.

El gran aumento demográfico y el notable progreso socioeconómico experimentado en el área barcelonesa fueron las motivaciones que se manifiestan en el origen de los estudios iniciales, llegando a la conclusión de que el planeamiento debía extenderse fuera de los límites fijados en 1953, a fin de atender a las innumerables necesidades fundamentales creadas por el aumento de población.

Por ello, el concepto de área metropolitana surgió, o mejor dicho, tuvo aplicación en Barcelona, con motivo de la Revisión del Plan Comarcal iniciada en 1964, fecha en que se autorizó dicho trabajo. A tal fin, se constituyó una Comisión Técnica que abordó con profundidad y detenimiento los diversos aspectos que la Revisión había de resolver.

La idea prevalente de los estudios de revisión del Plan Comarcal aparecía indiscutiblemente ligado a la revisión del ámbito territorial; y así, en 1966, fecha en que se concluyeron los trabajos iniciales, se planteó la dificultad de encajar dentro del ordenamiento legal el referido Plan, puesto

que incluso la denominación del trabajo fue puesta a discusión.

Estos trabajos se sometieron a una información pública restringida, y en una Comisión conjunta de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios y de la Comisión Provincial de Urbanismo, fue aprobado el Plan Director con la denominación de Avance de Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana, acordándose, simultáneamente, proceder a la Revisión del Plan Comarcal de 1953 de acuerdo con las directrices de aquel Avance de Plan.

Este Avance mereció la aprobación del Ministerio de la Vivienda en 24 de julio de 1968, estimándolo como la ordenación a nivel de Plan Provincial de un sector de la provincia. Se distinguían en el Avance dos áreas geográficas, una de acción inmediata (formada por las comarcas del Maresme, Vallés y Bajo Llobregat), y otra de acción diferida que comprendía la de Villafranca y Villanueva.

Los estudios de este Plan Director señalaban ya la necesidad de un órgano gestor para todo el ámbito del Área Metropolitana. Esto planteaba problemas de atribuciones en un espacio en el que se encontraban implicados dos órganos de la Administración Local, el Ayuntamiento de Barcelona, que tenía un peso decisivo por la importancia demográfica y económica y su poder indiscutible de atracción como gran ciudad, pero también competía la Diputación Provincial por afectar el Plan Director a más de cien municipios de la provincia.

Este conflicto de competencias por una parte, la falta de fuerza ejecutiva del Plan, puesto que tenía la calificación de Avance, y, además, la falta de unidad de criterio y de decisión, hicieron que los trabajos y esfuerzos realizados en la formación del Plan Director no se utilizaran como esquema de previsiones y objetivos para desarrollar los planes comarcales definitivos.



La continuación de los trabajos de planeamiento, repetimos, que hubieran debido constituir el desarrollo de las opciones básicas del Plan Director en propuestas concretas, no se llevó a cabo. Tan sólo hay que resaltar un estudio bastante completo de la Revisión del Plan del Maresme y la realización del Plan de Infraestructuras Generales que cubría toda el Área Metropolitana, pero tampoco ambos llegaron a presentarse como Planes definitivos a la Comisión Provincial de Urbanismo para su aprobación inicial.

Una nueva etapa del Área Metropolitana, ésta más consolidada, se inicia con la Orden comunicada del Ministro de la Vivienda de 20 de diciembre de 1971, creándose la Comisión Gestora para la formación de los trabajos del Plan de Ordenación del Área Metropolitana.

En esta fase el planeamiento metropolitano se estructura sobre dos niveles distintos, en un primero, por los equipos técnicos de la Comisión Gestora, donde se trazan las grandes líneas del Planeamiento metropolitano asegurándose sentido de unidad y coherencia, y en segundo nivel, se desarrollan las previsiones metropolitanas a través de unos equipos que elaboran los planes comarcales en que se divide el territorio, con el detalle de los Planes Generales de Ordenación.

Esta idea y directriz de un planeamiento a nivel superior encuadrado por comarcas resulta imprescindible para evitar la desarmonía, e incoherencia que se produce con un planeamiento general por términos municipales, que atienden a resolver espacios concretos motivados fundamentalmente por actuaciones aisladas o exclusivamente con pretensiones de legalización. Con expresión gráfica hemos oído al Director General de Urbanismo repetidamente decir que los Planes Generales deben estar "enganchados" de un planeamiento superior.

Estando en avanzado estudio los distintos planes comarcales,

apareció el Decreto Ley que estudiamos a continuación.

2. REGIMEN ESPECIAL VIGENTE

Con el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana, se instaura un nuevo régimen especial, en materia de urbanismo, en la provincia de Barcelona. Esta fecha y esta disposición trascendental marcan una nueva etapa para el futuro de Barcelona y su provincia.

Si tuviéramos que aplicar un adjetivo al Decreto-Ley, que define el sentir de la opinión de los que tenemos alguna relación profesional o vocacional con el urbanismo, es el de *inesperado*. Mucha tinta se vertió cuando vio la luz en el *Boletín Oficial del Estado*. La reacción con sus comentarios y opiniones a favor y en contra, más éstos que los primeros, delataban un estado de opinión y una preocupación latente que ansiaba una estructuración de los órganos urbanísticos de la provincia. Justo es decir también que el ambiente creado por la tan criticada Revisión del Plan Comarcal que había tenido un dilatado período de información pública, estaba sensibilizado en cuestiones urbanísticas, opinando sobre el tema tanto los especialistas como los que no lo eran tanto.

El acierto o fracaso de este nuevo ordenamiento urbanístico depende más bien de la andadura y será el tiempo, como siempre, con la aplicación y práctica del régimen especial el verdadero juzgador del mismo, pero, sobre todo, y de esto estamos convencidos, habrá de ser la norma urbanística en sentido general la que dará la justa medida, y nos estamos refiriendo al Plan o conjuntos de Planes que establezcan la ordenación del territorio, puesto que este auténtico valor normativo es aceptado por la doctrina y recogido por nuestro Tribunal Supremo. Reiteradamente ha

afirmado que el Plan constituye una disposición normativa, cuya fuerza vinculante tiene su origen en la remisión que la Ley del Suelo efectúa a los Planes, son muchas las razones que impiden dotar al Plan del carácter de Ley, pero sí debe calificarse como un Reglamento; y en definitiva, lo importante radica en señalar su fuerza normativa y, por supuesto, su cumplimiento obligado.

Por ello, este régimen especial en materia de urbanismo para la provincia de Barcelona será fundamentalmente lo que determinen y establezcan la Revisión del Plan Comarcal, los futuros planes comarcales cuya redacción y formación compete a la Diputación Provincial, el Plan Provincial y el resto de Planes Generales, y si estos planeamientos son sobre todo realistas, consecuentes con lo aprobado, coherentes, y están concebidos con sentido coordinado entre sí y con el resto de actuaciones estatales, habremos conseguido los pilares y fundamentos del régimen especial urbanístico de la provincia.

Como resumen, se puede afirmar que la disposición que comentamos pretende a nuestro juicio, con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana, buscar un equilibrio entre las necesidades de crecimiento de Barcelona, los intereses y competencias de los Municipios cada vez más importantes que circundan la gran ciudad, y una Diputación Provincial que intenta legítimamente seguir estando presente en los continuos problemas que se plantean en materia de urbanismo en el ámbito de su competencia.

2.1. Corporación Metropolitana de Barcelona

2.1.1. Naturaleza jurídica

Con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana, en lo sucesivo Corporación como dice el Artículo 1.º del Decreto 3276, se cambia absolutamente el rumbo de la tutela que había ejercido el Estado de siempre en la gestión del

urbanismo y de los servicios de las grandes ciudades; intentándose de esta forma una participación ciudadana en la resolución de temas tan importantes de forma conjunta y armónica.

El carácter de organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda mantenido hasta ahora, desaparece, pudiéramos decir que se desprende del Estado para pasar a la plena autonomía sin dependencia alguna. Tiene el carácter por tanto de Entidad Local con plena capacidad jurídica en los términos previstos en el Artículo 6.º de la Ley de Régimen Local, siéndole, por tanto, de aplicación las normas generales de esta Ley y sus disposiciones complementarias en cuanto no resulten modificadas por el Decreto-Ley y disposiciones que lo desarrollan.

La Corporación, por tanto, queda facultada para crear órganos especiales que podrán revestir cualquiera de las formas autorizadas por la legislación local, Sociedades de Economía mixta, Consorcios, proponer Mancomunidades, etc.

2.1.2. Ambito territorial

Según se afirma en la exposición de motivos del Decreto-Ley, "la presente normativa no pretende desconocer las experiencias acumuladas en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas a raíz de la Ley de 1953".

Sobre este punto de partida se aspira a configurar una nueva articulación institucional en función de las nuevas exigencias derivadas del fenómeno metropolitano y de su planeamiento.

El Artículo 2.º del Decreto-Ley establece los municipios que constituirán la Corporación, admitiendo la posibilidad, también reconocida en el régimen anterior, de modificar el ámbito territorial, pudiéndose incluir otros municipios e incluso comarcas, y este ámbito territorial abierto a futuras comarcas sí que resulta una novedad, así como el procedimiento establecido para la incorporación.

Lo restringido del territorio, en contraposición con las previsiones ya establecidas como área de acción inmediata en el Plan Director de 1968, ha sido uno de los argumentos que más han esgrimido los que emitieron su opinión a raíz de la publicación del Decreto-Ley, llegándose a decir, por una autoridad en la materia, que "se había dado un paso atrás cuando lo imprescindible era dar dos pasos adelante" (*Vanguardia Española*. 31-8-74, pág. 19).

No obstante, cabe decir, por nuestra parte, que en este sentido la disposición ha pecado de tímida, posiblemente por el tremendo respeto que le inspira el derecho de audiencia de los Ayuntamientos afectados, y también por el temor de no modificar la estructura supramunicipal de un planeamiento en marcha, y nos referimos a la Revisión del Plan Comarcal, aprobado inicialmente y superado el período de información pública, con el trauma que ello comportó.

Pero hay que esperar, como también se dijo a través de la prensa que "la fuerza expansiva del fenómeno metropolitano ajustará los esquemas organizativos de la disposición a la realidad, por el portillo abierto de la incorporación de nuevos municipios o comarcas" (*Vanguardia Española*, 3-9-1974, pág. 26).

2.1.3. Características que configuran a la Corporación Municipal Metropolitana

En primer lugar destaca entre éstas, la de que la ordenación de la realidad metropolitana se aborda desde una perspectiva unitaria, configurando bajo esta directriz el correspondiente marco institucional y organizativo. También se ha de resaltar el carácter conservador, puesto que se basa en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas en 1953 y perfeccionadas después por la Ley Especial de Barcelona.

La unidad de planeamiento metropolitano se mantiene, y por eso decíamos anteriormente que ésta pudiera haber sido una de las razones que han aconsejado continuar con el mismo ámbito territorial. Este sentido de unidad debe tener su lógica correspondencia con la gestión urbanística a desarrollar por un órgano (Corporación) que impulse el planeamiento y realice cuantas funciones sean necesarias para hacer cumplir el mismo y su normativa aplicable.

Otra de las características importantes y que imprimen carácter al Órgano Metropolitano que comentamos es la de actuar coordinadamente con los distintos Departamentos Ministeriales que tienen competencia sobre el suelo. En este sentido, y con muy acertado criterio, el Decreto-Ley en su Artículo 9.º le concede al Consejo Metropolitano la facultad de solicitar, de los distintos Departamentos con competencias urbanísticas concurrentes, la formación de un programa de actuaciones de obras y servicios. Y estos programas han de ser aprobados por dicho Consejo, y en caso de discordancia habrá de resolver el Consejo de Ministros. Y hasta tal punto se considera importante el informe favorable del Consejo Metropolitano, en aras de una lógica coordinación de esfuerzos, que al Departamento Ministerial, organismo autónomo o servicio se le impedirá la fiscalización del gasto de la obra, siempre que no haya conseguido el aludido informe.

Y como última nota relevante de la Corporación hay que señalar su personalidad patrimonial, puesto que podrá constituir su patrimonio del suelo, facultándosele para adquirir terrenos por cesión, compra o permuta, y también podrá ejercer la potestad expropiatoria previa formación y aprobación del proyecto por la Corporación, e incluso puede asumir la gestión, aunque no el gasto, para la expropiación de terrenos para las actuaciones de Departamentos Ministeriales y demás entidades públicas.



2.1.4. Competencias

La competencia de la Corporación es amplia y variada, por ello la agrupamos bajo esta triple división: de planeamiento, de gestión y de tutela.

En cuanto al planeamiento le compete la redacción del Plan Metropolitano y sus revisiones o modificaciones, redactar Planes Generales municipales de ordenación; en definitiva, le corresponde y así se establece por el Decreto-Ley y Decreto 3.276 de 28 de noviembre, que lo desarrolla, todas aquellas funciones relacionadas con la formación del planeamiento sin exclusión alguna.

Respecto a la gestión urbanística le corresponde todas aquellas actuaciones tendentes a impulsar el desarrollo del planeamiento y, por tanto, la aprobación provisional del Plan Director o Metropolitano y Planes Generales, y la aprobación definitiva de Planes Parciales, programas, ordenanzas y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento.

En cuanto a la aprobación definitiva de Planes Parciales resulta totalmente válida la limitación ya comentada anteriormente, es decir, es competente la Corporación para esta aprobación en cuanto los referidos Planes no modifiquen el Plan Metropolitano o Comarcal vigente, ya que si esto se produce le corresponde al Órgano Desconcentrado, en virtud de lo establecido en el Artículo 39 de la Ley del Suelo.

Bajo este mismo epígrafe de gestión tiene facultades de programar las actuaciones municipales, fiscalizar los actos de edificación y uso del suelo, desarrollar una ambiciosa acción directa en orden a la dotación de servicios de carácter metropolitano, además de las normales gestiones en materia patrimonial presupuestaria y de personal.

Como competencias de tutela entendemos que deben considerarse aquellas que se concretan en canalizar las aspiraciones municipales con una acción de asesora-

miento y asistencia técnica, la de subrogación en las competencias a solicitud de los propios Ayuntamientos o cuando éstos mostrasen notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, previa aprobación del Ministerio de la Gobernación en este caso.

En este punto hemos de precisar que la competencia de los Ayuntamientos de la zona metropolitana en materia urbanística, a tenor del Artículo 8 del Decreto-Ley y 21 y siguientes del Decreto que lo desarrolla, comprenderá todas las facultades de índole local que no estén expresamente atribuidas a la Corporación por la disposición que la creó. Y hasta tal punto se concretan las competencias municipales, que el Artículo 22 del Decreto 3276/1974 llega a decir que el otorgamiento de licencias urbanísticas corresponde a los respectivos Ayuntamientos, aun cuando el término licencia urbanística no está reconocido en la Ley de Régimen Local y sí de forma genérica en el Artículo 165 de la Ley del Suelo, por descontado que esta facultad es netamente de competencia municipal y la alusión sobraba.

2.1.5. Organos de la Corporación

La entidad está regida por una Corporación Municipal y forman parte de la misma, a) El Consejo Metropolitano, b) la Comisión Administrativa y c) la Gerencia Metropolitana.

El Consejo constituye el Órgano Superior y será elegido por todas las Corporaciones Municipales integradas y por la Diputación Provincial.

La elección de los representantes se rige por lo dispuesto en el Decreto-Ley y Decreto 2.863/1974, de 27 septiembre, y en proporción a la respectiva población. Este tema también ha sido ampliamente debatido con opiniones como ésta: "La Comarca de Barcelona tiene 2.800.000 habitantes, de los cuales, 1.800.000 pertenecen a Barcelona

ciudad, por tanto, si los barceloneses son más y habrán de contribuir con más medios económicos a la Entidad, los diez representantes del Ayuntamiento de Barcelona estarán en minoría, si a esto se añade la presencia de los seis representantes de la Diputación" (*Correo Catalán*, 22,9-1974, página 23).

Estos comentarios y muchos más se hicieron sobre el tema de la representatividad, pero éstos, por ser problemas formales, no merecen mayor detalle. El Presidente es nombrado y renovado por Decreto, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, entre los Presidentes de las Corporaciones representadas en el mismo.

Como órgano competente de actuación, funciona una Comisión Administrativa, que elegirá el Consejo de su seno y que es presidida por el Presidente del Consejo, con facultades de propuesta, informe, de aprobación de proyectos de urbanización, etc., de contratación y de gestión con las limitaciones que se establecen en las disposiciones y las que pueda imponer el propio Consejo.

La función general propiamente es ejercida por el Gerente Metropolitano con las funciones propias del cargo, y que concretamente se recogen en el Decreto 3.276.

2.2.1. Diputación Provincial

Según se dice en la exposición de motivos del Decreto-Ley, "el crecimiento del Área Metropolitana de Barcelona no puede ser contemplado de forma aislada e independiente del que se genera en el contexto más amplio de la provincia, ni puede ser tratado con independencia, ni al margen de aquélla".

Para el logro de estos objetivos la referida disposición ha previsto las medidas que son necesarias, tanto en el aspecto orgánico como funcional, y éste es un logro positivo del nuevo régimen especial, la aparición de la delimitación del Área Metropolitana hacía intuir la intervención, y de hecho se pro-

ducía, en la mayoría de los casos, aunque los Equipos tenían como única misión la del planeamiento.

La compleja acción urbanística tenía que hacer frente ante un marco institucional o de competencias muy variado, porque después de salvar y conseguir los informes de organismos provinciales con competencia sobre el suelo, el panorama, justo es confesarlo, resultaba bastante desolador, puesto que en el ámbito cuya competencia correspondía a la antigua Comisión Provincial de Urbanismo, y antes de la aprobación definitiva de este órgano, el correspondiente Plan debía de hacer frente a la intervención de otros órganos como Area Metropolitana y Diputación Provincial.

A partir del Decreto-Ley 5/1974 se esclarecen las competencias de forma precisa, puesto que se encomienda a la Diputación, en su Artículo 14, la redacción del Plan Provincial de urbanismo asumiendo las funciones y cometidos atribuidos a la Comisión Gestora del Area Metropolitana, quedando suprimida por tanto dicha Comisión. Estas funciones y competencias se extienden exclusivamente al territorio provincial fuera del ámbito de la Corporación Metropolitana.

En resumen, la importante tarea planificadora y la gran responsabilidad que ello comporta, y que tanto hemos resaltado anteriormente, se encarga a la Diputación, que habrá de continuar los trabajos iniciados en 1968, y consolidar de forma definitiva con la formación de los distintos Planes Comarcales antes enumerados, y estudiar y proponer la Revisión del Plan Provincial de ordenación.

2.3.1. Comisión Provincial de Urbanismo

El Artículo 15 del Decreto-Ley instaura, por primera vez en España, en materia de Urbanismo la desconcentración de competencias que tiene atribuidas el Ministerio de la Vivienda a favor de un órgano que se crea al efecto para la provincia de Barcelona.

Sin entrar en consideraciones teóricas sobre la personificación y despersonificación administrativa, apuntamos solamente que en la descentralización la traslación de competencias es total, el órgano adquiere personalidad y la facultad de decisión es autónoma, y, por tanto, contra sus resoluciones y actos administrativos cabe directamente el recurso contencioso-administrativo, por el contrario, desconcentración, como es el caso que nos ocupa, el órgano es parte de los entes administrativos, parte de la Administración del Estado y, por tanto, sus resoluciones o acuerdos no agotan la vía administrativa.

Pues bien, con la creación del órgano desconcentrado, denominación desafortunada que se rectifica después en el Decreto 3280/1974, de 28 de noviembre, que desarrolla el aludido Artículo 15 del Decreto-Ley por el de Comisión Provincial de Urbanismo, se produce la transferencia de competencias urbanísticas del Ministerio de la Vivienda al aludido órgano especial colegiado, con dependencia administrativa del Ministerio de la Vivienda.

Esta Comisión, como ente de la administración central, está presidida por el Gobernador Civil y la vicepresidencia la ostenta el Director General de Urbanismo, y forman parte de la misma aquellos representantes de los Departamentos Ministeriales cuya competencia afecta o tienen alguna incidencia sobre el suelo, y, por tanto, respecto a la ordenación urbana, también forman parte de la misma dos expertos en urbanismo y el Gerente de la Corporación Metropolitana.

El régimen y funcionamiento de la Comisión se atempera a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo y las normas especiales que establece el Decreto 3.280. Para el estudio de los asuntos que se sometan al Pleno, funciona una Ponencia Técnica constituida por aquellos miembros más relacionados con el tema de urbanismo por su competencia o cono-

cimientos, como son los expertos, además del personal técnico cualificado de la Delegación del Ministerio de la Vivienda y la Diputación Provincial.

La competencia de la Comisión en los términos municipales no incluidos en el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana es la misma que tenía atribuida en el régimen anterior, además de la que le corresponde al Ministerio de la Vivienda, y que por desconcentración asume sin limitación alguna. En el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana le compete la aprobación del planeamiento a nivel superior, es decir, el Plan Metropolitano, el General Comarcal del territorio, y a tenor de la Disposición transitoria, la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación urbana de la Comarca de Barcelona, que actualmente está en trámite.

En esta última competencia especial, en cuanto afecta al ámbito territorial de la Corporación Metropolitana y para la totalidad del territorio con el Plan Provincial se produce una curiosa transferencia de competencias no del Ministerio de la Vivienda, sino del Consejo de Ministros hacia la Comisión Provincial de Urbanismo, puesto que los Planes Directores Territoriales de Coordinación, figura de planeamiento que puede ser la equiparada a los antiguos Planes Comarcales, la aprobación definitiva corresponde al Artículo 8.º bis de la *Ley de Reforma* de la Ley del Suelo.

Las consideraciones jurídicas que se derivan de la competencia de este órgano especial urbanístico y de la intervención de los organismos autónomos dependientes del Ministerio en la provincia con sus actuaciones urbanísticas resultan del todo interesantes y singulares, y merecerían un comentario más extenso del que podemos hacer aquí.

2.4.1. Conclusión final

Lo expuesto hasta aquí respecto a la estructuración orgánica y fun-



cional de los órganos especiales con competencia urbanística en Barcelona, posiblemente de forma precipitada y sobre todo no con el detenimiento que el tema requiere, constituye una nueva articulación institucional en función de las nuevas exigencias del fenómeno metropolitano y de su planeamiento.

Pero, concebido el marco institucional, con una Corporación Metropolitana con la personalidad suficiente y la autonomía necesaria, con una Diputación con la misión específica de la planificación urbanística de la provincia y un órgano superior (Comisión Provincial de Urbanismo) con poder de decisión definitiva, tenemos los fundamentos para actuar, orientar e impulsar el desarrollo del planeamiento, pero en urbanismo, como en otras técnicas conformadas por la política, la acción se queda incompleta si no se perfila y concluye, en definitiva, si no se cierra el círculo.

La aplicación del urbanismo exige y requiere un instrumento eficaz, y éste ha de ser el planeamiento, que ha de reunir las condiciones fundamentales e imprescindibles que antes hemos apuntado, y además ha de ser ambicioso, con

la previsión de espacios y zonas verdes que tengan una verdadera utilización como tales, y una reserva de equipamientos generales acordes con la densidad de población que la ordenación pueda generar, en resumen, un urbanismo con previsión de futuro y con la calidad rigor y exigencias que la sociedad de hoy requiere e incluso demanda, arbitrando incluso las fórmulas o sistemas de cooperación y compensación, y no otros salvo casos excepcionales, para que estas zonas de dominio público reviertan a la ciudad, a la colectividad, que es la que con su expansión y servicios transforman el suelo rústico en urbano, porque como decía el profesor Ballbé con frase feliz "No hay solares en el reino de la naturaleza, son siempre producto de su inclusión o proximidad a una ciudad".

Se ha dicho también por un especialista en la materia que urbanismo es política, es ciencia y es arte de síntesis y, en consecuencia, síntesis orquestada de colaboraciones y no técnica singular de un sector científico, por tanto, a nuestro juicio, ésta colaboración debe de entenderse en el sentido más am-

plio posible, porque la responsabilidad que se deriva del urbanismo es una auténtica responsabilidad compartida y no exclusiva, que va desde la Administración hasta el administrado que puede y debe ejercer la acción pública que se concibe en la Ley del Suelo, debiendo contar los órganos con competencia urbanística con el aparato material y humano necesario para obligar y hacer cumplir la ley hasta los últimos extremos; porque, de verdad, resulta desolador oír de un gran magistrado del Tribunal Supremo lo que hace muy pocos días ha afirmado en Palma de Mallorca: "en el urbanismo se ha dado el mayor índice de incumplimiento de las normas legales del país".

Por todas estas consideraciones, el aspecto verdaderamente positivo de cursillos como este que ha organizado ANSU, a parte de los conocimientos técnicos que se puedan adquirir sobre estas materias, es la toma de conciencia sobre la singularidad e incluso trascendencia que supone urbanizar, ya que con una correcta ordenación y ajustada a derecho se puede conseguir algo tan importante como el bienestar de la población.

Circular del Ministerio de la Vivienda

Circular 2/75 por la que se dan normas para la aplicación de las Disposiciones transitorias de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por aplicación del artículo 2.º del Código Civil la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana entró en vigor a los veinte días de su publicación en el

Boletín Oficial del Estado, efectuada el día 5 del mismo mes.

Sin perjuicio de dicha entrada en vigor, hay materias y preceptos cuya vigencia y derogación están expresamente regulados por las Disposiciones finales de la propia Ley.

Otro grupo de materias está regulado por preceptos que requieren, por mandato expreso de la Ley, su reglamentación o la previa adaptación de los Planes. En estos casos, en los que la aplicación de la Ley resulta imposible, se seguirán aplicando los preceptos de la

Ley de 12 de mayo de 1956 y disposiciones concordantes y reglamentarias, en todo lo que no se opongan a la Ley de Reforma, de conformidad con su Disposición final primera y con el espíritu que anima a sus Disposiciones transitorias, como se manifiesta en el apartado XI de la Exposición de motivos.

Respetuosas con el principio de irretroactividad de las leyes enunciado en el repetido artículo 2 del Código Civil, las Disposiciones transitorias de la Ley de Reforma han procurado no introducir solu-

ciones de continuidad en los procedimientos en curso y sólo en los casos muy peculiares en los que la continuación de un procedimiento supusiera una colisión con los propios principios de la Ley de Reforma, o en aquellos otros en los que los propios principios de la Ley de Reforma, o en aquellos otros en los que el procedimiento administrativo concluido sirviera de antecedente necesario para la apertura de uno nuevo, correspondiente a la nueva fase del proceso de planeamiento y urbanización, se ha anticipado la aplicación de los nuevos mecanismos legales, a la adaptación de los Planes generales de ordenación.

Por último, todas las restantes disposiciones de la Ley de Reforma, cuya aplicación no requiera la adaptación previa de los Planes ni su desarrollo reglamentario, son de aplicación inmediata.

La trascendencia de la promulgación de la nueva legislación urbanística y su incidencia en los expedientes en tramitación aconsejan fijar los criterios de interpretación de las Disposiciones transitorias mediante la publicación de la presente circular siguiendo la sistemática utilizada por dichas Disposiciones.

1. Disposición transitoria primera.—La adaptación prevista en esta Disposición afecta a los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma.

Este mandato impide la revisión de los Planes generales con arreglo a la Ley de 12 de mayo de 1956, por lo que, aquellas Corporaciones o entidades urbanísticas especiales que tuvieran en curso de revisión un Plan general, deberán suspender el procedimiento para proceder a la adaptación prevista en esta Disposición transitoria y a su tramitación con arreglo a la misma.

2. Disposición transitoria segunda.—En esta Disposición se regulan dos aspectos diferentes que afectan a Planes parciales.

A) En el número 1 se contempla la ejecución de tales Planes, disponiéndose que todos aquellos aprobados definitivamente con anterioridad, pero que no estuvieren en curso de ejecución, o aprobados definitivamente con posterioridad a la fecha de entrada en vigor, se ejecutarán con arreglo a la Ley de Reforma. Como quiera que la ejecución de los Planes se regula en el Título III, serán los preceptos contenidos en este Título los que hayan de aplicarse, en tanto en cuanto no exijan la adaptación previa de los respectivos Planes generales, y, en particular, los preceptos que regulan los sistemas de actuación. Por ello, en los Planes parciales aprobados que hubieran fijado como sistema de actuación el de cesión de viales, éste, habrá de ser sustituido por alguno de los previstos en la Ley de Reforma.

Ha de aplicarse, pues, la normativa de la Ley de Reforma en punto a sistemas de ejecución de los Planes parciales, lo que para cualquiera de los sistemas que se siga, supone, la cesión gratuita de los terrenos que sean de cesión obligatoria según el Plan parcial que se ejecute, aun cuando no sean de aplicación directa los artículos 67, 68, 69 y 69 bis, toda vez que su efectividad queda condicionada a la adaptación de la clasificación del suelo contenida en el Plan General a los nuevos tipos y categorías introducidos por la Ley de Reforma.

La referencia al artículo 68 ha de entenderse hecha, pues, a los efectos de la distribución de beneficios y cargas dentro del Plan parcial correspondiente, pero no a los efectos de la cesión del 10 % del aprovechamiento medio del sector, ya que la aplicación de esta obligación requiere la plena aplicación de los mecanismos compensatorios derivados del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado que sólo puede obtenerse en los

nuevos Planes generales, como ha quedado indicado.

B) El número 2 de esta Disposición transitoria se refiere a los Planes parciales que se aprueben inicialmente en fecha posterior a la de entrada en vigor de la Ley de Reforma y que desarrollen Planes generales no adaptados a dicha Ley. Estos Planes parciales se ajustarán a lo dispuesto en el nuevo artículo 10 y desarrollarán las respectivas calificaciones de suelo de los correspondientes Planes generales lo que significa, de una parte, que habrán de incorporar como mínimo las reservas de terrenos que para dotaciones y equipamientos comunitarios establece dicho artículo, y por otra parte, que los Planes generales, a los que se han de ajustar igualmente, conservan sus calificaciones de suelo urbano, de reserva y rústico, con su correspondiente régimen jurídico, en tanto no se proceda a su adaptación.

A sensu contrario, los Planes parciales en tramitación, por haberse aprobado inicialmente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, no requieren modificación alguna y pueden seguir su tramitación hasta obtener su aprobación definitiva, si procediera.

3. Disposición transitoria tercera.—Fija el momento en el que ha de entenderse que se hallan en curso de ejecución los Planes parciales que desarrollan Planes generales no adaptados a los efectos de la Disposición transitoria segunda, número 2.

Si bien las reglas establecidas ofrecen la claridad suficiente para su directa aplicación, conviene efectuar la puntualización de que el objetivo perseguido por la Ley es evitar la inaplicación de la Ley de Reforma en aquellos casos en los que existan dudas sobre la auténtica ejecución de Planes parciales aprobados que pudieran favorecer operaciones limitadas a ocasionar un aumento de valor de los terrenos mediante la aprobación de ta-



les Planes, no seguidos de su correspondiente fase de ejecución.

Por ello, cuando existieran signos evidentes y reales de ejecución, como los señalados en esta Disposición, podrán entenderse en curso de ejecución.

En relación con el sistema de cesión de viales, y ante dudas de interpretación expuestas en el Departamento, se aclara que la referencia al artículo 130.2 de la Ley de 12 de mayo de 1956 ha de entenderse al hecho de que por el Ayuntamiento se haya acordado la ejecución de las obras, sin que tenga relevancia la anticipación o no del pago de las contribuciones especiales ya que, aquella, es una facultad potestativa pero no necesariamente vinculada a la aplicación del sistema.

Por último y aunque no se mencione de modo expreso, por su relación con la ejecución del planeamiento, conviene aclarar que por aplicación del principio de conservación de los procedimientos legítimamente iniciados con arreglo a la legislación anterior, los proyectos de compensación y las reparcelaciones en trámite a la entrada en vigor de la Ley de Reforma deben continuar su tramitación con arreglo a la Ley de 12 de mayo de 1956 y a su Reglamento de Reparcelaciones, sin perjuicio de la posibilidad de que los interesados desistan de dichos procedimientos para su iniciación con arreglo a la citada Ley de Reforma.

Los que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma se sujetarán a ésta, tanto en su contenido como en lo referente al procedimiento, y al Reglamento de Reparcelaciones en lo que no oponga a la Ley.

4. Disposición transitoria cuarta.—Esta Disposición transitoria plantea, en general, el conjunto de problemas derivados de las actuaciones expropiatorias. El principio aplicado es el que igualmente se ha utilizado en relación con los proce-

dimientos en curso en las restantes materias.

Deben distinguirse: a) los supuestos expropiatorios amparados en la Ley 52/1962, de 21 de julio por no haberse producido la adaptación del Plan general correspondiente; b) aquellos que supongan la mera ejecución de Planes con arreglo al artículo 121 y siguientes de la Ley de 12 de mayo de 1956.

a) En cuanto a los primeros, el párrafo segundo de la propia Disposición transitoria ordena la aplicación íntegra de la Ley de 21 de julio de 1962, y por ende de su desarrollo reglamentario aprobado por el Decreto 343/1963, de 21 de febrero, a todas las "actuaciones iniciadas".

La iniciación de la actuación puede referirse tanto a aquellos incoados antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, como a los que se inicien ya bajo su vigencia, pero sin que todavía se haya practicado la necesaria adaptación de los tipos y categorías de suelo del Plan general.

Tanto en uno como en otro supuesto, la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1962 comporta que los proyectos de delimitación, las previsiones de planeamiento, el cuadro de precios máximos y mínimos, las tasaciones conjuntas e individualizadas, la competencia y los procedimientos y criterios de valoración serán los establecidos en dicha ley de 1962 y su Reglamento. En punto a criterios de valoración la aplicación de la Ley de 1962 supone, en fin, que los criterios de valoración a tener en cuenta serán los de la Ley de 12 de mayo de 1956 y su Anexo de Coeficientes, toda vez que la citada Ley de 1962 se remite a esta normativa.

b) En cuanto a los segundos, ha de sostenerse igual criterio por la identidad de razón existente, en tanto no se adapten los Planes generales a la nueva Ley, con las necesarias matizaciones que a continuación se exponen.

Los procedimientos de delimitación y expropiación iniciados con arreglo a los artículos 121 y siguientes de la Ley de 12 de mayo de 1956 deben seguir su curso con arreglo a la misma Ley, mientras que los que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma se ajustarán a ésta.

Los criterios de valoración serán los de la Ley de 12 de mayo de 1956 y su Anexo de coeficientes aprobado por Decreto de 21 de mayo de 1956, en tanto no se efectúe la adaptación de los Planes, imprescindible para la aplicación del valor urbanístico que regula el artículo 88 de la Ley de Reforma.

Por último, en los municipios que carecieran de Plan general de ordenación, la clasificación de su suelo se ha de efectuar conforme a la Ley de Reforma, por lo que, no existe ningún obstáculo legal o material para que se apliquen los criterios de valoración establecidos en la Ley de 12 de mayo de 1956, criterios que, por consiguiente, habrán de prevalecer, como resulta previsto en el artículo 88 número 2, párrafo cuarto de la misma Ley.

5. Disposición transitoria quinta.—De esta Disposición merece destacarse a efectos aclaratorios lo establecido en su número 3.

Parte la presente Disposición de la diferenciación de dos grupos de municipios: los que tienen Plan general de ordenación urbana aprobado o en tramitación, y los que carecen en absoluto de Plan.

En el primer caso, la delimitación del suelo a que se refiere el artículo 66.2 de la Ley de Reforma es innecesaria porque la clasificación está contenida en el Plan general aprobado definitivamente o en tramitación a la entrada en vigor de aquella Ley, sin perjuicio de la necesidad de su adaptación, en ambos casos, conforme a la Disposición transitoria primera. Esto supone, una vez más, el respeto al principio de irretroactividad de las leyes utilizado por la Ley de Refor-



ma, excepto en los casos especiales en los que expresamente se imponga su aplicación retroactiva. En consecuencia, los Planes generales en tramitación a la entrada en vigor de la citada Ley que no impliquen la revisión de otro anterior, podrán seguir dicha tramitación hasta su aprobación definitiva, si procediera.

En el segundo, la delimitación es necesaria y la clasificación a que dará lugar será la establecida en el artículo 66 de la Ley de Reforma. Se hace notar que en tanto no se apruebe el correspondiente desarrollo reglamentario de la Ley que regule de forma completa y definitiva todos los aspectos propios del planeamiento, la edificación y urbanización del suelo clasificado como urbano por el Proyecto de delimitación, deberá acomodarse a los Planes, Normas u Ordenanzas que, en su caso, existieran debidamente aprobados o por las Normas Subsidiarias del planeamiento que al efecto se hubieran de aprobar.

6. Planes provinciales, Planes especiales y Normas subsidiarias y complementarias del planeamiento.

La Ley de Reforma no establece ninguna norma transitoria con respecto a estos Planes y Normas porque no requieren inexcusablemente su adaptación a la misma, salvo que se trate de Normas subsidiarias de planeamiento general que, por su carácter supletorio de los Planes generales, habrá de seguir la regla de la Disposición transitoria primera.

Ello no obstante, tales Planes, en particular los provinciales, y las Normas subsidiarias y complementarias, que se encuentren aprobados a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, sin perjuicio de la validez de sus determinaciones, deberán desarrollarse y ejecutarse utilizando los instrumentos de planeamiento y clasificación del suelo de la Ley de Reforma.

Por lo que afecta, en particular, a las Normas subsidiarias y complementarias en tramitación por

los órganos del Ministerio de la Vivienda, se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley de Reforma.

Lo que comunico a VV.II. a los efectos procedentes.

Dios guarde a VV.II.

Madrid, 28 de Junio de 1975

El Subsecretario

Ilmos. Sres.: Director General de Urbanismo; Director Gerente del INUR; Delegado del Gobierno en la COPLACO; Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona; Presidente de la Corporación Administrativa de Valencia; Presidente de la Corporación Administrativa Gran Bilbao; Delegados Provinciales del Departamento.



Crónica

JULIO

- El Ministerio de la Vivienda, de conformidad con la disposición final primera de la Ley de Reforma de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, ha dictado una serie de normas por las que se fijan los criterios interpretativos de las disposiciones transitorias previstas, con el fin de regular la adaptación de los planes de ordenación ya aportados a la nueva legislación.
- *El Tribunal Supremo declara ilegal el proyecto de un rescacielos en las laderas del monte Igueldo y, en la sentencia, declara, asimismo, la nulidad del Plan Parcial que autorizó la elevación de la torre "Erreguenea", y, por lo tanto, toda edificación que en esa zona exceda de nueve metros de altura debe ser derribada.*
- Según publica *La Gaceta del Norte*, algunos Ayuntamientos de Vizcaya, y concretamente los de la margen izquierda de la ría del Nervión, han iniciado estudios para implantar un nuevo impuesto municipal: el llamado de contaminación. Este impuesto absorbería todos los grandes contaminantes: anhídrido sulfúrico, partículas sólidas y óxidos de nitrógeno.
- El Director General de Planificación Territorial ha manifestado que "la planificación territorial que se contempla en el IV Plan de Desarrollo potenciará la creación de una red de 60 ó 70 ciudades, que alcanzarán una población entre 200.000 y 500.000 habitantes". "Este proyecto, dentro de la estrategia de la ordenación del sistema urbano, pretende que estas

ciudades medias actúen como centros de irradiación de las innovaciones y los desarrollos que generen las Areas Metropolitanas".

Para llevar a la práctica este proyecto, se ha analizado cada tipo de población, se ha visto su evolución en los últimos veinte años, sus posibilidades, para comprobar hasta qué punto estas ciudades están en situación de evolución por sí mismas, y hasta qué punto es necesario actuar sobre ellas para que alcancen el nivel deseado.

- La Comisión Administrativa de la Corporación Metropolitana de Barcelona ha adoptado el acuerdo de encomendar al Colegio de Arquitectos la presentación de un índice de trabajo para la posible redacción de un catálogo de edificios, conjuntos, paisajes, jardines y elementos de interés artístico, histórico, turístico, etc.
- En un informe elaborado por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana se dice que Madrid tiene un déficit de espacios libres, expresamente dedicados a esparcimiento, o zonas verdes, que se estima en 28 metros cuadrados por habitante. El conjunto de la dotación de espacios libres en Madrid alcanza aproximadamente unas 2.500 ha., que representan 7 metros cuadrados por habitante, cifra que dicho Organismo considera cuantitativamente insuficiente, si se compara con las medias de ciudades europeas de similar tamaño, en la que se alcanza, al menos, un valor cinco veces superior.
- Ante la situación originada por la reforma de la Ley del Suelo, referente a la ordenación del territorio, con la creación de los Planes Directores Territoria-

les de Coordinación, los Presidentes de las cuatro Diputaciones catalanas han acordado:

- a) Que cada Corporación se encargue de la elaboración del Plan Director Territorial de Coordinación de su respectiva provincia; Plan que viene a sustituir a la figura del Plan General de Ordenación Provincial, contemplado por la Ley del Suelo de 1956.
 - b) Iniciar la gestión para solicitar, cuando proceda, la elaboración mencionada del Plan Director Territorial de Coordinación de Cataluña.
 - c) Empezar la realización de una serie de trabajos monográficos destinados a analizar la problemática referente a la ordenación del territorio de la región catalana.
- *Ha fallecido Constantino A. Doxiadis, una de las figuras urbanísticas de más relieve en nuestra época. Fue el creador de la ekística, ciencia que se ocupa de los establecimientos, o asentamientos o poblamientos humanos, en su sentido más amplio, desde la cueva neolítica el gran núcleo urbano moderno. Doxiadis afirmó, plenamente convencido de su aserto, que si se pueden definir las relaciones del hombre con la ciudad, si se puede experimentar cuidadosamente con las conclusiones elaboradas, entonces se está en condiciones de construir, con óptimos resultados, la gran ciudad del hombre, la Ecuménopolis, que no sofocará a sus habitantes dentro de sus entrañas sino que permitirá al hombre desarrollar su máximo potencial anímico, llevándolo hasta una nueva etapa de la evolución. Sean estas breves líneas un homenaje a su memoria y a su obra.*
 - A 9.300 millones de pesetas se elevará el presupuesto del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. De ellos, 5.300 serán destinados a infraestructura, y los 4.000 restantes a supraestructura, según los estudios previos realizados por el Ministerio de Obras Públicas y los Entes Locales que participan en el Consorcio que construirá dicho Metro.
 - *Dentro del programa de TVE "El Gobierno informa", el Ministro de Industria ha dicho, entre otras cosas: "La tecnología moderna antipolución tiene medios suficientes para sujetar los elementos contaminantes de la industria". Anunció que su Departamento ha elegido una ciudad fuertemente industrializada, como es Bilbao, para que, en colaboración con las autoridades provinciales y con el asesoramiento de la Organización Mundial de la Salud, sea preparado un plan piloto de próximo lanzamiento, que debe dar como resultado que, en un período de doce a catorce meses, la contaminación se reduzca en un 60 %, en lo que se refiere a efluentes sólidos.*

AGOSTO

- El Consejo de Ministros, en sesión del 22 de agosto de 1975, acordó imponer sendas multas, por importe de 44.881.076,01 y 27.114.061,77 pesetas, a Doña patrocínio Calvi Bruna y Don Juan Torres Calvi, respectivamente, en su condición de propietarios de la finca "Cortijo de Palmete", en Sevilla, por infracciones urbanísticas de carácter muy grave, consistentes en haber efectuado la parcelación de la finca sin contar con la oportuna licencia municipal y sin plan parcial de ordenación.
- *Antoni Plaja i Mateu manifiesta en El Correo Catalán que "el espectáculo que está ofreciendo en estos momentos la Costa Brava a propios y extraños es bochornoso. La ola de destrucción de sus paisajes y de sus playas se está llevando a cabo a un ritmo infernal. Parece como si se hubiera apoderado de sus gentes y sus órganos rectores una histeria colectiva, una histeria de destrucción". En base a estos hechos lanza la iniciativa de un "Congrés de Defensa de la Costa Brava". "Un congreso en el que deberían tomar parte tanto los técnicos —arquitectos, urbanistas, geógrafos, ecólogos, técnicos en turismo—, como los políticos. Y entre todos discutir, planear una Costa Brava diferente, una Costa Brava que intentara hermanar los restos del pasado con las necesidades de la sociedad cambiante de los nuestros y los futuros días".*
- Por su indudable interés, recogemos un extracto de un artículo de "Táctic", titulado "Defensa de la naturaleza" y publicado el día 15 de agosto. En él se enumeran algunas de las principales causas que, a su juicio, deterioran la naturaleza. Estas son:
 - a) El rápido desarrollo industrial de estos últimos años.
 - b) La modificación de la distribución de la población.
 - c) El fenómeno del turismo y las viviendas secundarias.
 - d) La absoluta falta de una política general de conservación

del patrimonio natural, de la introducción de la idea de que ese patrimonio pertenece al pueblo y éste debe sentirse dueño y guardián de él, y la consecuente normativa, a escala educacional, administrativa y jurídica, para que esa idea se haga realidad. "Para comenzar a eliminar estas causas —dice— es indispensable la actuación conjunta en una serie de líneas, entre las cuales están:



1.^a Las medidas compensadoras a imponer a los establecimientos industriales para proteger la naturaleza y la reserva de zonas exentas de estos establecimientos.

2.^a El robustecimiento de una política de parques y reservas nacionales para el uso del pueblo y el establecimiento de las limitaciones precisas a la propiedad privada en estas zonas para permitir un uso colectivo y ordenado de las bellezas naturales que deben ser patrimonio general de país.

3.^a La necesidad absoluta de unas campañas constantes de educación de los ciudadanos, desde la escuela, para promover las ideas de que la conservación, limpieza y mejoramiento de la naturaleza, tiene que ser obra de todos.

4.^a La modificación de la legislación protectora en materias como el cuidado de los bosques, la pureza del aire, la limpieza de las aguas de ríos y costas.

5.^a La política presupuestaria o fiscal de colaboración estatal estimulando a la iniciativa privada en la realización de operaciones de conservación y protección.

6.^a La necesidad de un mucho mayor rigor urbanístico en las ciudades y zonas costeras o interiores de importancia turística, con la absoluta precisión del planteamiento de un cierto grado de socialización del suelo urbano o semiurbano.

7.^a Y el establecimiento de una política seria de antipolución en las ciudades españolas, que están llegando a alcanzar unos niveles de contaminación inadmisibles y peligrosos".

- *El Ayuntamiento, Consejo local del Movimiento y vecinos de Pancorbo han dirigido una carta al Director General del Patrimonio Artístico y Cultural, pidiendo la modificación del trazado actual de la autopista Burgos-Miranda a su paso por Pancorbo, por considerar que ésta amenaza la integridad tanto artística como monumental y las propias condiciones del municipio. El actual trazado amenazaría parte del "Camino de Santiago" o ruta jacobea. Por otra parte, el citado escrito hace referencia a la "desfiguración total e irreversible del mundialmente famoso desfiladero de Pancorbo", así como a la "total destrucción del enorme escenario natural que sirve de asentamiento a tales monumentos, alterándose las condiciones ecológicas y ambientales del entorno". "Todo lo cual —concluye la carta— constituye un atentado contra el Patrimonio Artístico de la nación, irreversible e irrecuperable en cuanto a sus monumentos y paisajes destruidos, y de llevarse a cabo representará una triste aportación de España a la celebración del Año Arquitectónico In-*

ternacional, que se celebra bajo los auspicios del Consejo de Europa".

- Según se explica en un informe del sociólogo Amando de Miguel, publicado en la revista *Informática*, la población en el territorio español se distribuye de manera muy desigual, se concentra cada vez más y se urbaniza rápidamente a base de acrecentar la población de los municipios mayores de 50.000 habitantes y capitales de provincia. De acuerdo con ello, funcionan dos capitales demográficas para toda la nación: Madrid y Barcelona, cuya densidad de población es la máxima, ya que en 1970 alcanzan los 500 hab/km². Hay también cinco regiones de alta densidad, superior a la media, en el período 1950-70: País Vasco-Navarro, Baleares, País Valenciano, Asturias y Canarias. Les siguen dos regiones. Andalucía y Galicia, con una densidad media. El resto de las regiones españolas es de baja densidad de población, básicamente interiores, mal comunicadas y agrarias.

SEPTIEMBRE

- *Se han celebrado en San Sebastián, durante los días 22 al 26, las Primeras jornadas Urbanísticas, cuya finalidad es el estudio de la problemática que plantea a Guipúzcoa la nueva Ley del Suelo. La conferencia inaugural, titulada "Administración Local y Urbanismo", fue pronunciada por el catedrático D. Eduardo García de Enterría.*
- *La Comisión Permanente Municipal del Ayuntamiento de La Coruña acuerda resolver que se lleve a concurso la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de La Coruña, disponiendo que por el Servicio correspondiente se redacten las bases que han de regular el mismo.*
- *El Ministro de Planificación del Desarrollo ha manifestado en Valladolid, con motivo de la inauguración de la III Feria Nacional de Muestras de Castilla y León, que se van a establecer las adecuadas medidas de promoción industrial a escala territorial, y que para ello se acudirá a la acción promotora del Estado. Habló también del problema de la concentración espacial, fundamentalmente en lo que se refiere a asentamientos urbanos, donde la población ha experimentado un crecimiento a una tasa tres veces mayor que la correspondiente a la población total. Con respecto al futuro, dijo el Sr. Gutiérrez Cano, que el panorama que ofrecerá nuestro territorio resulta preocupante, ya que de seguir así en 1990, sobre una superficie del 1/40 del total del país vivirá un tercio de la población, con lo que el 84 por 100*



de la población será urbana (14 ciudades absorberían 14 millones de habitantes). Esta concentración —añadió el Ministro— podría acarrear graves dificultades para la realización de una adecuada política de planificación territorial y urbana, a causa del encarecimiento especulativo del suelo.

- Ha producido sorpresa y malestar en Guadalajara la devolución por el Ministerio de la Vivienda al Ayuntamiento de la reforma del Plan General de Ordenación Urbana. El proyecto había sido remitido a la Dirección General de Urbanismo en el mes de marzo pasado y ésta lo ha devuelto recientemente para que sea adaptado a las normas de la nueva Ley del Suelo. El Ayuntamiento estima que el Plan estaba ya en el Ministerio antes de dicha Ley y podía haber sido aprobado, sin perjuicio de haberlo adecuado debidamente.
- *El Gabinete Técnico de la Diputación Provincial de Barcelona ha publicado un amplio y detallado estudio sobre "La economía de la provincia de Barcelona". Este informe acaba con un estudio dedicado al Urbanismo, del que reproducimos los dos últimos párrafos: "La concentración ha reducido al máximo los metros cuadrados por habitante, produciendo con ello un fuerte hacinamiento, crecimiento tipificado en la teoría urbanística como mancha de aceite con todas sus ventajas e inconvenientes. A una escala superior, esto ha favorecido el desequilibrio provincial y, en los últimos años, también el regional". "La valoración del modelo territorial debe considerar la existencia de obras infraestructurales, la inexistencia de un plan de ordenación eficaz y las consiguientes maniobras especulativas sobre el suelo. Este tipo de crecimiento ha llevado a la pérdida casi total de las posibles zonas verdes, a la carencia de planificación en el transporte público, al aumento desmesurado de la densidad, a fuertes costes sociales, a la existencia en una misma zona de actividades contradictorias y molestas y a un fuerte incremento del precio del suelo".*
- El Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Bilbao, ha creado una Comisión del Medio Ambiente, constituida por especialistas en estos problemas, y
- que se pone a disposición de Organismos oficiales, Empresas, Entidades interesadas y público en general.
- El Colegio ha solicitado del Ministerio de Industria y de las autoridades locales una actitud positiva y firme, y con iniciativa, ya que lo eficaz es ordenar el problema dentro de las realidades de cada zona, con visión interna y sentida como propia, de lo que debe ser la mejora de la calidad de la vida y el progreso del Gran Bilbao y de toda Vizcaya.
- *La Diputación Provincial de Tarragona, consciente de que las previsiones del Plan Comarcal de 1968 son insuficientes, ha elaborado un nuevo Plan que es algo más que una mera revisión del anterior, pues supone una ordenación territorial de comarcas tendente a garantizar una adecuada ordenación del territorio comprendido en el mismo.*
- Los vecinos de Puerto Chico, barrio de Aluche, en Madrid, han venido quejándose desde hace algunos años de una serie de deficiencias urbanísticas que padecen y que fueron denunciadas al Ministerio de la Vivienda en los años 1967, 1968 y 1969. Dichos vecinos lamentan que el Ministerio no haya incoado expediente sancionador hasta el año 1972, dictándose la resolución del mismo el pasado mes de junio, por la que se sobresee el expediente, por haberse disuelto en 1969 las empresas que habían incurrido en la deficiente urbanización de la zona. Consideran los vecinos que si las empresas se disolvieron en fecha posterior a sus denuncias, el Ministerio es responsable y deberá ser, por tanto, quien cargue con los gastos de urbanización de la zona, exigiéndole la cantidad de 65 millones de pesetas en concepto de daños y perjuicios, cantidad que estiman es la necesaria para subsanar estas deficiencias.
- *En el Boletín Oficial del Estado del día 12 de septiembre aparecen sendos decretos del Ministerio de la Vivienda, por los que se encomienda al Instituto Nacional de Urbanización la creación de las entidades "Santa María de Gallecs, S. A." y "Sabadell-Tarrasa, S. A.". Su finalidad será la urbanización y gestión de las áreas de actuación urbanística denominadas "Santa María de Gallecs" y "Sabadell-Tarrasa".*



«España a Go-Go»

Mario Gaviria y otros
Ediciones Turner. Madrid 1974

Por Pablo Pérez Jiménez

Como se destaca expresamente en la contraportada del propio libro, resulta sorprendente que a un fenómeno de tan acusadas dimensiones para España como es el turismo (de grupo) se le haya dedicado tan escasa atención. Incluso puede añadirse que una buena parte de la literatura que se ha ocupado del turismo con ciertos visos de cientifismo roza los límites del panfleto divulgativo o cae de lleno en la crónica periodística sin otras pretensiones que las meramente informativas. Por esto, la publicación de un libro como el que se comenta no puede por menos de considerarse un paso positivo, aún a pesar del carácter ligeramente folklórico que en muchos aspectos tiene. Valga como prueba de ello la defectuosa edición del libro con múltiples erratas, e incluso defectos gramaticales, propios de una redacción apresurada que, además, no se ha corregido debidamente.

Por otra parte la redacción del libro no es homogénea acusándose estilos muy diferentes, incluso dentro de un mismo capítulo, a lo que se añade una cierta falta de conexión en la articulación de las ideas a medida que se van desarrollando. En realidad estos defectos meramente formales se deben, sin duda alguna, al origen de la obra: se trata de un trabajo financiado con una ayuda de la Fundación March y en el cual ha intervenido un numeroso equipo de personas, manejando una masa considerable de datos, en una gran medida obtenidos por el propio equipo investigador que se ha tenido que mover en un campo donde la documentación y elaboración mínimamente científica son prácticamente inexistentes.

Todo esto no afecta, quiero insistir en ello, al interés que el libro tiene. Ciertamente que una más cuidada presentación formal del estudio así como la precisión de algunos enfoques, la supresión de ciertos detalles, y la matización de varias afirmaciones, cuya finalidad es contribuir a la mayor difusión del libro, habrían elevado el vigor, aunque inevitablemente a costa de su menor difusión.

Pese a todo, insisto una vez más, el libro cumple claramente la finalidad que en principio cabe razonablemente pensar se proponía, a saber: documentar un problema cuya conveniencia no era desconocida y analizar sus implicaciones. Muy secundario es el proponer soluciones porque ello supera el marco de la investigación y por tanto las posibles recomendaciones tienen un alcance limitado. En este sentido convendría señalar que los análisis económicos contenidos en el libro son elementales cuando no inexistentes. Este es, probablemente, el mayor fallo del libro, aun cuan-

do el planteamiento del mismo no sea la contemplación del turismo charter desde una óptica puramente económica. Lo único que ocurre es que, como siempre, los fenómenos se parcelan por áreas científicas solamente a efectos de estudio, pero la realidad se resiste a esas excisiones que no proporcionan más que visiones parciales e insuficientes del problema en que se maneja.

El libro consta de siete capítulos y un epílogo donde se exponen las conclusiones de la investigación, que aunque algunas no se deducen directamente del estudio, no son menos interesantes. Más adelante comentaré brevemente algunas de esas conclusiones.

De los siete capítulos, el primero de ellos es, por así decirlo, el núcleo básico de la investigación, que por otra parte es la primera que se realiza en España con cierto vigor sobre la actuación de los Tours Operators. Es sorprendente que alcanzando el turismo manipulado por estas organizaciones unas proporciones tan considerables se las haya olvidado sistemáticamente, tanto al nivel de análisis como al de elementos esenciales a la hora de definir cualquier política turística.

El capítulo dedicado al análisis ideológico de los folletos turísticos me parece especialmente interesante aunque sus implicaciones superan con mucho el ámbito de una somera reseña bibliográfica. Convendría señalar, no obstante, que podría haberse profundizado más en las relaciones entre vacaciones masivas y organizadas, el ejercicio del poder y la estabilidad política y social en los países de procedencia del turista.

El capítulo dedicado a la mano de obra empleada en actividades turísticas pone de manifiesto la falacia de la pretendida profesionalidad de la mano de obra en este sector. Consecuencia de esa falta de profesionalidad —derivada de la fuerte estacionalidad del turismo español— es el alto número de trabajadores eventuales, lo que lleva aparejado unos bajos salarios y como dato anecdótico, pero no irrelevante, el alto porcentaje de contratos verbales.

El capítulo último dedicado a los aspectos urbanísticos tiene un título bien expresivo "La producción neocolonialista del espacio turístico". Este capítulo me parece correcto en su planteamiento y relativamente bien documentado. Sin embargo, a mi juicio, es el menos elaborado de todos, incluso en cuanto a presentación formal gramatical, y fluidez de estilo, dejando aparte las innumerables frases altisonantes y vacías de contenido salpicadas a lo largo de las 77 páginas que el capítulo tiene. Pero esto, al fin y al cabo, puede ser un aspecto secundario.

Las conclusiones que figuran en el epílogo me parecen totalmente correctas, aunque no se deduzcan en su totalidad de la investigación realizada. En este sentido no veo por qué una afirmación tan tajante como la insustituibilidad de España en un plazo de cinco años como destino del turismo centro y noreuropeo. Personalmente creo que el plazo es mucho mayor —y eso mismo parece deducirse de las consideraciones que se hacen en el epílogo—, si bien quizá no deba plantearse el problema en términos de sustituibilidad sino sencillamente en el de pensar que el desarrollo de otras zonas turísticas no afectaría de modo sensible al turismo hacia España, aunque sí podrían atraer más considerables hacia ellas, al margen, naturalmente, de que esas zonas turísticas a desarrollar tengan o no —y de seguro no las tienen— las condiciones españolas.

Tal vez la conclusión más importante de todo el trabajo es que los recursos turísticos son escasos, y que por lo tanto hay que administrarlos racionalmente. Esto que parece evidente de por sí, está en abierta contradicción con el uso que de esos recursos se ha realizado hasta ahora y que es de temer tenga que seguir haciéndose. Ello será así tanto por la fuerte dependencia del exterior en la administración de esos recursos como por la orientación general de la política turística basada únicamente en la promoción de lo que se ha denominado oferta turística cualquiera que fuera el precio que hubiera de pagar. Ese precio a pagar —valga la expresión— está aún por determinar, y hubiera sido deseable que la investigación que fue la base del libro se hubiera centrado más sistemáticamente en el análisis de los costes sociales que el turismo ha supuesto para España.

Urbanismo y práctica política

Castells, Remy, Mingasson y Beringuier
Los Libros de la Frontera. Barcelona 1974

Por Alfonso Alvarez Mora

“Durante los días 1, 2 y 3 de junio de 1971 se celebró en Toulouse un coloquio sobre “Análisis interdisciplinarios del crecimiento urbano”, organizado por el Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines de Toulouse y patrocinado por el C.N.R.S.". Con estas palabras de H. Capel, sacadas de su introducción al libro *Urbanismo y práctica política*, entramos de lleno en el sentido que se le quiere dar a los ensayos que comentamos.

De entre las muchas ponencias que se presentaron al citado coloquio, sólo cuatro de ellas se recogen en este libro. Son la de Jean Remy, “Utilización del espacio, innovación tecnológica y estructura social”, la de Christian Beringuier, “Plan de urbanismo y práctica política”, la de Christian Mingasson, “La naturaleza y el papel de la institución municipal, aparato del Estado y clases sociales”, y la de Manuel Castells, “Planificación urbana y movimientos sociales: El caso de la renovación urbana en París”.

Entremos, pues, en el comentario que nos suscita cada una de las ponencias citadas.

Jean Remy, en su correspondiente comunicación, quiere expresar “el problema de la relación que existe entre la utilización del espacio físico y la creación de redes de interacción”. Su trabajo, dicho por sus propias palabras, “se centra en dos objetivos correlativos, repetidamente analizados en urbanismo: el aislamiento y la densidad social de comunicación”.

Uno de los puntos en el que más se ha incidido en el mundo del urbanismo ha sido la relación que se establecía entre la densidad física que se le adjudicaba a un determinado diseño urbano y las posibilidades urbanas, en cuanto a modos de

vida, que podría ofrecer dicho diseño. Se llegaba, se llega incluso, a afirmar que tal tipo de densidad física, sin más, ofrece determinadas interrelaciones o determinada densidad social.

El urbanista se erigía, así, en un individuo que con el sólo poder de las posibilidades de su grafismo, podía dar salida a un determinado tipo de vida, también impuesto por él. “Únicamente el modelo construido en lo imaginario —comenta F. Choay— se abre a lo arbitrario...” “...lo arbitrario de este tipo de métodos y de soluciones se aprecia de un modo total cuando contemplamos el espectáculo del arquitecto que juega a desplazar sobre su maqueta, de acuerdo con su humor o su fantasía, los cubitos que representan viviendas, lugares de reunión o los diversos elementos de una ciudad”.

Pero no es exactamente esto lo que ataca Remy, aunque sí tiene mucho que ver con la cuestión. Lo que no acepta Remy es que se postule en urbanismo “considerar la densidad física como condición necesaria, aunque no suficiente, para crear una densidad social”.

Ni que decir tiene que este postulado ha conocido el fracaso en múltiples ocasiones. “Basta observar el aislamiento social en los grandes bloques de viviendas para comprobar que, por sí misma, la densidad física no tiene necesariamente la virtud de provocar una densidad social de comunicación”.

La primera crítica que dirige Remy a este tipo de “pensamientos urbanistas”, consiste en dejar claro que cualquier tipo de forma espacial va a afectar de una manera distinta a las relaciones sociales que se produzcan, según los modelos culturales a que se refieren, aunque “la estructura



Bibliografía

espacial, según el autor, puede favorecer ciertos objetivos de interacción y dificultar otros: no hay que pensar que su influencia es nula".

Ya tenemos, por lo tanto, una variable, la del modelo cultural, con la que no contaban los que depositaban una fe ciega en las solas consecuencias de la densidad física, a la hora de ofrecer interrelaciones socio-espaciales. Aún más, dentro de un mismo modelo cultural, una forma espacial va a afectar de una manera o de otra, según la posición que el grupo ocupe en la estructura social. Tenemos así una segunda variable a considerar en el proceso de producción de redes de interacción.

Otro problema que plantea Remy es el impacto que las innovaciones tecnológicas pueden ejercer en el medio social y, por lo tanto, su poder de modificación de las relaciones entre formas espaciales y redes de interacción. Plantea la innovación tecnológica como una variable más, importante variable, a tener en cuenta junto con el modelo cultural y con la posición de grupos en la estructura social, a la hora de establecer los postulados que expliquen las relaciones entre formas espaciales y redes de interacción. "A partir de aquí —dice Remy—, podremos preguntarnos si crean un nuevo campo de posibilidades que modifique, al menos de forma potencial, el régimen de intercambios sociales y pueda ser apropiado como base del poder". Dichas innovaciones tecnológicas van a ofrecer posibilidades a la producción del espacio. En este sentido, "nos interesa el espacio producido o en vías de serlo, en cuanto inductor o estabilizador de un régimen de intercambios sociales".

De entre las muchas posibilidades que nos pueden ofrecer las innovaciones tecnológicas, está la introducción de nuevos medios de comunicación. ¿Qué papel le queda a la densidad física del habitat, ante el impacto de los medios de comunicación, tanto a nivel de transporte de personas como de transmisión de mensajes? "Estos medios de comunicación —como dice Remy— rompen el monopolio de que disponía la densidad física del habitat, para crear una densidad social de comunicación".

Queda claro, por lo tanto, que de ninguna manera puede bastar la densidad física para provocar una densidad social, y menos aún al lado de la existencia de los grandes medios de comunicación, alimentados por innovaciones tecnológicas, capaces de crear fuertes densidades sociales sin densificar físicamente el habitat. "Si, por un lado —dice Remy—, las innovaciones técnicas condicionan las formas espaciales, por otro amplían su campo de posibilidades; el número de combinaciones realmente posible es mayor que cuando las densidades físicas eran una condición necesaria para crear una densidad social de comunicación. Cuanto más se perfecciona la tecnología, mayor será la indeterminación y, por lo tanto, menos servirá para explicar los cambios de las estructuras espaciales concretas. Estas dependerán, aún más, de un uso modelado por la acción de las fuerzas sociales".

Jean Remy termina su comunicación haciendo un análisis de las relaciones entre el uso de las

innovaciones tecnológicas y la estructura social: la variable tecnológica apropiada para una minoría, dado su carácter de poca accesibilidad, o por los efectos distintos que puede tener, en el caso de que sea accesible, según sea la posición del grupo en la estructura social.

Las innovaciones tecnológicas, a su vez, pueden tener un efecto desestabilizador. "Un urbanismo podría pretender ser democrático según la intención de sus promotores, y a pesar de todo podría tener como consecuencia inesperada un reforzamiento de las desigualdades, al pasar a tener fuerza legal".

"Las facilidades de comunicación permiten multiplicar redes paralelas difícilmente visibles y no controladas por la autoridad..." "...posibilidad que puede ser utilizada por el grupo dominante o ser favorable a grupos de ruptura cultural".

En palabras de Remy, y con esto termina, "hemos incorporado la tecnología para constatar que cuanto menos desarrollada esté, más útil será para explicar las variaciones, pues al abrir nuevas posibilidades, deja que las variaciones correspondientes se determinen en otro lugar. Sin embargo, la tecnología es un elemento eficaz en manos de quienes pueden utilizarla o impedir su uso. Quienes, por diversos motivos, no son capaces de incorporarla a su obra, tienen todas las probabilidades de verse desfavorecidos".

De las dos siguientes ponencias incluidas en el libro que comentamos, la de Ch. Beringuier, "Plan de urbanismo y práctica política", merece mayor atención que la de Mingasson, no porque sea superior en calidad, sino porque incide más directamente en los problemas que plantea la planificación urbana.

Beringuier examina primeramente lo que significa en su esencia el mismo hecho de "planificar". La primera pregunta que se plantea es que si "la sociedad se ha proyectado en el espacio modelando a lo largo de su evolución los medios urbanos, o sea, dando lugar a la urbanización, ¿por qué hay necesidad de un urbanismo?". La respuesta es clara y contundente: "los planes toman la forma de una racionalización de la urbanización, neutralizándola, planificándola para el capitalismo y justificando la segregación social resultante".

A continuación pasa a desarrollar exhaustivamente todo el proceso que se sigue para llevar a cabo los planes de urbanismo. Dicho desarrollo lo lleva a desenmascarar todas y cada una de las articulaciones que llevarán a formalizar un plan de urbanismo: quiénes los promueven, intereses que los guían, fases por las que pasan, actores que intervienen...

Aunque dichos análisis los concreta para el caso de la planificación francesa, las semejanzas con lo que sucede, a nivel de desarrollo del plan, en nuestro país, nos dan una clara visión de todos aquellos intereses ocultos que mueven la planificación.

Pero, ¿qué nos deja un plan de urbanismo? ¿De verdad tiene como misión "ordenar el desarrollo de una ciudad"? Aun para el más lego en materia urbana, no se le podría escapar que uno de los puntos fundamentales que encierra un

plan de ordenación urbana, es legalizar el valor del suelo, con la subsiguiente segregación que provoca. Pero, ¿quién valora el suelo? ¿El urbanista, las colectividades a quienes teóricamente tienen que servir, los ayuntamientos, o quienes poseen el suelo? Y dentro de los propietarios del suelo, ¿van a ser los grandes o los pequeños propietarios quienes marquen las líneas valorativas de sus propios terrenos?

La respuesta parece evidente: mientras la característica esencial del modo de producción capitalista sea la existencia de la propiedad privada, serán los grandes propietarios de la tierra quienes marquen las líneas generales por las que tendrán que pasar irremisiblemente las "propuestas técnicas" (¡qué ironía!) de los urbanistas.

Entonces, ¿qué contienen los planes de urbanismo?: "El contenido del plan de urbanismo, proyección geográfica de la urbanización, es el resultado de luchas entre clases y grupos sociales, de tensiones en el interior de estas categorías, de antagonismos entre individuos".

El plan de urbanismo constituye una de los elementos más importantes en la actualidad de los que se vale el capitalismo para consolidar su reproducción. El espacio, como un elemento más enrolado en los procesos productivos capitalistas, pasa de ser sostén de la producción a ser él mismo producido. El mecanismo que da fuerza legal a esa producción es el Plan de Urbanismo. Mediante él, el espacio se convierte en un bien producido dispuesto a venderse y a consumirse.

La ciudad se vende como un producto más.

"En una ciudad —dice Beringuier— donde el crecimiento urbano es normal, la urbanización es una de las principales actividades económicas; pone en movimiento una infinidad de intereses (posesión y uso del suelo, actividades de construcción, distribución de gastos) sobre los cuales los detentadores del poder municipal no se encuentran desprovistos de medios de presión. Por lo tanto, es normal observar hechos que no son escandalosos, sino que constituyen el resultado lógico de un sistema económico y político-administrativo".

La comunicación presentada por Mingasson, gira en torno a establecer las relaciones que existen entre las Instituciones municipales (la administración local) y el Poder Central del Estado. Interesantes relaciones desde el momento en que, al menos teóricamente, la Institución municipal corre con un gran peso a la hora de formular la planificación urbana.

Para llevar a cabo tal análisis, Mingasson utiliza la base analítica propuesta por Poulantzas. "Las instituciones —dice— no poseen propiamente poder, sino que constituyen centros de poder específicos para el ejercicio del poder de las clases sociales". Los ayuntamientos, por lo tanto, no poseen ningún poder local, ni ningún poder urbano, como tales. Lo que existen son "poderes de clase" ejercidos en determinados "centros" o a través de Instituciones locales.

El poder decisorio que marque las líneas de un planeamiento urbano no va a estar, pues, en manos de una institución local, como son los ayuntamientos, sino que va a ser ejercido por una clase

social, la dominante, que toma como centro de su poder dicha institución local. Como dice Mingasson, "estructuralmente la institución se define como un órgano específico del aparato del Estado, cuyas reglas de existencia y de funcionamiento son fijadas por el Estado central..." "...el municipio no puede evitar el funcionar políticamente como agente que representa las instituciones del poder del Estado".

Aunque, refiriéndonos al caso francés (al que se remite Mingasson), los representantes del Ayuntamiento son elegidos popularmente, lo que daría forma democrática a la institución, el Estado ha previsto los desajustes que se puedan producir bajo el funcionamiento de tal "democracia". "Los municipios no representan directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos", tienen poder político pero no el económico, gobernando, en cierto modo, sin poder. Por otra parte, "el municipio ha sido privado del ejercicio de la representación, que queda como patrimonio exclusivo del poder central".

Mingasson, con sus análisis, no trata más que de desenmascarar el ficticio poder de las instituciones que parecen ostentarlo ante las decisiones que deben formular frente a la planificación urbana. Este poder reside en la clase dominante, la clase que tiene el poder económico y que se sirve de todo tipo de instituciones, desde la central a la local, para ejercer su poder real.

La última comunicación del presente libro es la que presenta M. Castells, "Planificación urbana y movimientos sociales: El caso de la renovación urbana en París". En ella, toca uno de los problemas fundamentales que afectan hoy a la problemática urbana. "Los problemas urbanos —como señala Castells— se convierten cada vez más en una opción política, a medida que la socialización de los medios de producción es acelerada por la socialización creciente de los medios de consumo". "En este sentido —continúa—, es normal asistir en este campo a una intervención creciente de los órganos administrativos para regular las disfunciones suscitadas en la estructura urbana".

La administración toma ante sí la planificación urbana con objeto de ir ajustando todas aquellas deficiencias que se presentan en el desarrollo urbano y que, de alguna manera, puedan suponer presentes o futuras grietas peligrosas para el mantenimiento del status actual y, por consiguiente, puedan actuar en contra de la reproducción del modo de producción capitalista.

A partir de aquí, se nos presenta como tarea urgente el establecer el significado de la planificación urbana, "más allá de la coherencia de los documentos y de los planes de urbanismo".

El análisis de Castells, en esta comunicación, se reduce a "articular las decisiones urbanísticas al conjunto de las contradicciones sociales, preguntándose cuáles son las condiciones de aparición y determinación de objetivos de los movimientos sociales en el ámbito urbano". Para llevar a cabo el análisis de la presencia de estos movimientos sociales en el ambiente urbano ante decisiones urbanísticas, se centra en el tema que



Bibliografía

más claramente va a provocar dichos movimientos: el de la renovación urbana.

¿Qué se entiende por renovación urbana?: “La renovación urbana —dice Castells— se caracteriza por dos rasgos esenciales:

a) Actúa sobre un espacio ya constituido en el cual cambia la forma, el contenido social y/o la función.

b) Se basa en una iniciativa pública”.

“El objeto esencial de la renovación urbana no parece ser la eliminación de los tugurios...”.

La renovación urbana no busca, por lo tanto, “limpiar” ciertas partes de la ciudad que se caracterizan por su elevada insalubridad o su estado ruinoso. La renovación urbana busca fundamentalmente la categoría social que ocupa una determinada zona, más que su estado físico. En palabras de Castells, “cuanto mayor es la insalubridad de una manzana, más reducida es la operación, y cuanto mayor es la proporción de clases sociales inferiores que alberga, más importantes son las dimensiones de la renovación”.

¿Cuáles son los efectos que provocan las operaciones de renovación urbana? Sabiendo lo que busca la renovación (fundamentalmente el cambio social de la zona), fácil es averiguar sus consecuencias. Por un lado, “la renovación urbana acentúa la segregación residencial, favoreciendo la ocupación de París-ciudad (de la ciudad equipada) por las capas superiores y expulsando a las clases populares hacia las áreas suburbanas subequipadas”. Por otro lado, “reproduce la especialización del espacio productivo...” “...el aumento constante de oficinas en París es, ante todo, expresión de la división del trabajo y de la formación de las grandes organizaciones del capitalismo monopolista”.

A continuación, se introduce Castells en uno de los efectos que produce la renovación urbana en el plano del sistema institucional, “un efecto seguro de la renovación urbana —dice— es el de modificar la orientación del electorado mediante el cambio de población; la renovación afecta, ante todo, a zonas en las que la izquierda está bien implantada y en las que la mayoría gubernamental se ve superada o aminorada”. En nuestro país la renovación urbana no irá a cambiar de lugar un electorado que no existe. Aquí toma otros caracteres, como el de ir en busca de aquellas zonas en donde puede existir una clase obrera medianamente organizada y con cierto poder a la hora de presentar determinadas reivindicaciones. La renovación, en estos casos, trata de desarticular dicha organización mediante la expulsión de las clases proletarias que ocupan las citadas zonas y su dispersión en la informe y anodina periferia.

Todos estos movimientos, a su vez, habría que conectarlos con los valores que adquiere el suelo en las zonas concretas que se someten a renovación urbana.

Siguiendo con Castells, “un París habitado por capas superiores y exponente del confort y la modernidad sería un París incapaz ya para la expresión contestataria”.

Tras esta exposición teórica, Castells pasa a constatar una serie de casos de renovación urbana ocurridos en París, que fueron secundados por el nacimiento de una serie de movimientos sociales.

El objetivo de su análisis es “descubrir las condiciones en que surgen los movimientos sociales en el marco urbano, intentando establecer las componentes principales de cada una de las acciones y determinando sus interrelaciones, en particular respecto al efecto producido sobre estructuras urbanas y/o sobre la coyuntura de las relaciones sociales”.

PLANIFICACION TERRITORIAL
por L. CARREÑO y otros. Un vol.,
23 x 17 cm., 442 págs. Editorial
Colegio de Ingenieros de Caminos,
Canales y Puertos. Madrid, 1974.

La planificación territorial constituye un imperativo de nuestro tiempo y por ello se inscribe como función fundamental en las tareas de gobierno.

El espacio geográfico no es sólo marco de las actividades económicas sino de todas las que requiere la vida de la colectividad. La corrección de desequilibrios socioeconómicos y concentraciones demográficas a través de estudios de ordenación, en el aspecto espacial y en el aspecto sectorial, elevando los niveles de renta y de bienestar, es una labor compleja de variada competencia interdisciplinar.

El análisis de las características físicas del territorio y sus posibilidades

para la localización industrial y la distribución poblacional así como la respuesta a la demanda de infraestructura que esto postula: red viaria, suministros de energía, abastecimiento de agua potable, saneamiento, telecomunicación, etcétera, exige una colaboración interprofesional con la correspondiente mentalización para que cada cual en su disciplina sienta las limitaciones y posibilidades que imponen o brindan las de otros compañeros de equipo.

A la exposición, desde distintos ángulos, del complejo problema de la planificación del territorio responde el libro objeto de nuestro comentario que reúne las ponencias y coloquios del primer curso de planificación territorial, organizado por el Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial del Colegio de Ingenieros de Caminos.

Calificados Arquitectos, Ingenieros, Economistas, Sociólogos, Juristas y Filósofos han aportado sus ideas sobre

Información Editorial



los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio, al menos en sus aspectos más representativos; sin ánimo de presentar directrices concretas de actuación, lo que sería utópico empeño, pero tratando de integrar diferencias y armonizar contradicciones, de sembrar inquietudes y estimular a la colaboración.

Hay que tender a planificar considerando todas las posibilidades y consecuencias, con imaginación creadora y capacidad para romper moldes que deben superarse por necesidades justificadas de los fines y tecnologías disponibles en los medios.

La necesidad de una buena planificación está fuera de toda discusión y los efectos de esta tarea apasionante ya se empiezan a sentir en la configuración de las ciudades y en la vida cotidiana de sus habitantes, en la voluntad de potenciar al máximo los recursos y orientar la transformación del país impulsando su desarrollo. Recordamos las palabras de Alberto Serratos, director del Curso: "Los planificadores territoriales son casi tan protagonistas del desarrollo como el propio territorio", lo que puede enlazarse con la frase de Galbraith. "No hay países subdesarrollados, hay países subadministrados".

Breve es el espacio de esta reseña bibliográfica para glosar los variados temas que responden a los diferentes enfoques que exige la planificación del territorio; debe ser ésta compendio coordinador de tecnologías y normas de actuación convenientemente instrumentadas.

Nos referiremos en primer lugar a la información que debe preceder a todo planeamiento. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de una información amplia, fiable y asequible —si bien eludiendo una hipertrofia en datos de escaso valor— que pueda ser utilizada por los planificadores sin necesidad de perder un tiempo precioso en la recopilación. Los nuevos procedimientos de acopio, difusión y explotación de la información en sus sistemas básicos (numérico, documental y cartográfico) aplicables a la planificación territorial y a la programación de inversiones constituyen una ayuda decisiva para actuar en la dinámica continua a que está sometida la sociedad actual. Pero para esto es preciso organización y medios y en este aspecto se señala la insuficiencia de créditos que en nuestro país se destinan a estas atenciones a pesar de su reconocida importancia.

Por razones vocacionales resaltamos las penencias relativas al transporte, tanto en lo relativo a las redes viarias como a los sistemas de explotación y a la generación y características de los viajes que con ellos deben servirse.

La infraestructura del transporte es, sin duda, la más importante en la con-

figuración del desarrollo urbano y regional y por ello merece un tratamiento preferente en cuanto a amplitud de la red y nivel de servicio. Su función es diferente según se considere el ámbito regional o el ámbito urbano, o más bien suburbano, ya que a efectos de planificación del transporte es preciso considerar conjuntamente la ciudad y el entorno próximo que es su área de descongestión.

Se analizan los distintos tipos de transporte y se considera su integración y coordinación en la planificación general: sistemas de superficie y subterráneos, enlaces del interurbano con el suburbano, etc. Esto postula no sólo problemas técnicos, sino también cambios de organización o de estructura administrativa. No hay que olvidar que el transporte no es un fin, sino un medio subordinado a las necesidades del usuario y, en general, del funcionamiento de la ciudad y de su desarrollo. En un área metropolitana el transporte está condicionado por una serie de factores entre los que pueden señalarse: 1) la densidad de uso del suelo, 2) las dimensiones reales o potenciales de la ciudad, 3) la localización de los centros de actividad y 4) los niveles de renta de los habitantes de las distintas zonas.

Una de las preocupaciones dominantes en la planificación del transporte es la de llegar a una distribución modal óptima, concepto en cierto modo utópico, lo que se refleja en la falta de uniformidad de criterios para núcleos urbanos que en realidad no presentan grandes diferencias.

El ideal de un sistema de transportes es adaptarse a la evolución de la demanda, en el doble aspecto cuantitativo y cualitativo, con suficiente seguridad en la explotación y costes sociales mínimos.

Pasando a la parte del libro que se dedica al diseño urbano recogeremos algunas ideas respecto a la estructura y funciones de las ciudades, consideradas como elementos del territorio pero condicionadas por factores sociales y económicos. Un núcleo urbano así considerado no es susceptible de una acotación espacial.

Existe una imposibilidad material de detener el crecimiento de las ciudades grandes que polarizan el desarrollo de la sociedad urbano-industrial y son imán de los movimientos migratorios que genera ese fenómeno sociológico tan de nuestro siglo que es el éxodo campesino.

Las aglomeraciones urbanas son zonas de acumulación de los sectores secundario y terciario a la par que mallas de diversificada interrelación y de demanda de mano de obra; por ello su crecimiento salta por encima de limitaciones geográficas y administrativas. Está claro que no se puede pla-

nificar la ciudad como área limitada en sus aspectos espacial y demográfico.

Tales consideraciones abonan la teoría de la infravaloración de la organización espacial frente a la social y económica que puede sintetizarse en la expresión: "Dejad que la ameiba urbana crezca a su aire, lo que realmente importa es su estructura socio-económica".

Todos los conceptos básicos que figuran en el denso libro que comentamos inclinarán al lector a la reflexión. Nuestra sociedad es una sociedad planificadora porque es una sociedad que se preocupa por el futuro, por un futuro con grandes índices de crecimiento y con amplia variedad de mutaciones.

La planificación territorial es la base de una política de desarrollo urbano y regional, que logrará los resultados propuestos no en virtud de su fuerza vinculante, sino por la racionalidad de sus directrices. De aquí la importancia de una buena planificación con información previa y decisiones que de ella se deriven en cuanto al establecimiento de infraestructuras y dotación de servicios. Todo ello tiende a estimular la producción y a elevar el nivel de renta y el estándar de vida.

Un correcto ordenamiento administrativo y jurídico será necesario para la reorganización territorial y el crecimiento diversificado y armónico de las actividades. En este ordenamiento habrá que considerar la posibilidad de elevar el concepto de *necesidad social* a *razón jurídica*. Esta fórmula no es nueva, ya que ha inspirado en Alemania la nueva disciplina del Derecho económico que supone partes importantes del Derecho urbanístico, del Derecho agrario y de los nuevos supuestos del Derecho mercantil.

El lector se dará cuenta de que se encuentra ante una publicación de destacado interés, en la que se da una vuelta de horizonte a los temas de la planificación territorial: urbanismo y ordenación regional con su obligada integración. Planteamientos, respuestas, normativa legal, etc., contemplando previsiones y decisiones que traten de coordinar la utilidad pública y los intereses privados, promoviendo iniciativas y salvaguardando intereses comunitarios. En todo ello reside el valor didáctico de este nuevo libro editado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, cuya lectura recomendamos. O. LLAMAZARES.



REGIONAL DEVELOPMENT AND PLANNING un vol., 24 x 15 cm., 721 págs. The M.I.T. Press Cambridge, Massachusetts.

A medida que el desarrollo económico, basado en una planificación racional, se ha considerado indispensable para absorber el crecimiento demográfico y alcanzar, con la generalidad posible, el nivel de vida a que es acreedor el ser humano, se ha puesto de manifiesto que la aritmética de la macroeconomía debe complementarse con la geometría de la localización regional.

No sólo debe estimarse la cuantía de las inversiones en una economía sectorial determinada, sino que deben definirse también, con rigurosos criterios de rentabilidad socioeconómica, las zonas geográficas a las que deben destinarse. La región es una dimensión necesaria, aunque hasta ahora bastante olvidada en la teoría y la práctica del desarrollo.

Como se ha dicho, los países tienen un paisaje económico comparable al paisaje geográfico con montes y valles, zonas estériles y zonas productivas; y el desequilibrio regional postula una corrección de situaciones diferenciales de depresión o privilegio para llegar en lo posible a una distribución equitativa del producto nacional bruto. La justicia distributiva en los objetivos del desarrollo es tan importante y difícil respecto a las regiones como a las clases sociales.

En una política de conjunto, hacia la organización óptima de las actividades económicas, el desarrollo regional es un concepto preferente. En la España de hoy el tema adquiere importancia creciente dentro de las tareas de Gobierno y está fuera de duda que la planificación territorial debe inspirar, conjuntamente con la planificación económica, las directrices de los Planes de Desarrollo.

Tal consideración es una consecuencia de la experiencia nacional e internacional respecto a las premisas y resultados de los sucesivos períodos de planificación. En nuestro IV Plan de Desarrollo (1976-79), el uso del territorio será un factor básico; en este Plan se contemplará la ordenación regional a la luz de dos condicionantes esenciales: la planificación territorial y las alternativas prioritarias de inversión para una u otra de las regiones del país.

La selectividad que define la promoción optativa se basará en los condicionantes de unas zonas delimitadas racionalmente, con unidad geográfica y económica, considerando la diversidad complementaria y la especialización armónica de las distintas regiones hacia una garantía de eficacia y rendimiento

de las actuaciones que en ellas se prevean.

La literatura que versa sobre los temas reseñados es profusa, pero, en general, dispersa y desordenada. Tal circunstancia movió a los estudios de la especialidad en el M.I.T. (*), entidad de la mayor solvencia en su función investigadora y docente, a editar el libro que hoy comentamos, en el que se recoge, con sistematizada ordenación, una serie de 35 trabajos monográficos, seleccionados entre los que consideraron como más interesantes en cuanto a la contribución al estudio del desarrollo regional.

Contemplan estas monografías los aspectos más esenciales de la política de planificación: la tipificación de las regiones, los objetivos del desarrollo, teorías de localización, evaluación de programas regionales, criterios de inversión, estrategias de desarrollo, e institucionalización de la ordenación regional del territorio.

Entre los distintos tipos de regiones se analizan por varios autores la región teórica, fundamentalmente económica, de Lösch, y las regiones más operativas, en las que se atiende igualmente a las ciudades-polo, centros intermedios y ordenación del total espacio delimitado, considerando los múltiples objetivos económicos, sociales, urbanísticos, educacionales, etc., inventariando los recursos disponibles y las limitaciones de todo orden que pudieran oponerse al desarrollo.

En cuanto a la teoría de la localización se reconsidera a la luz de las características del desarrollo histórico de varias regiones de Norteamérica, estudiando las diversas fases al efecto de sistematizar una experiencia orientadora para las directrices de la planificación regional.

Los criterios para evaluación de los programas alternativos del desarrollo deben partir, en todo caso, de un profundo conocimiento de las actividades implicadas. Es preciso analizar los efectos que los distintos programas producirán sobre los parámetros que definen las funciones de producción y consumo, así como su incidencia sobre la estructura de mercados.

En una fase preliminar es preciso establecer unos límites geográficos, económicos y sociales con una clara discriminación de factores endógenos y exógenos y una estimación de sus posibles influencias. Para la comparación de los distintos programas se emplearon los modelos de análisis coste-eficacia y costes-beneficios, si bien éste último, que contempla singularmente el aspecto de la rentabilidad económica es más apropiado para definir criterios

selectivos de inversión que para evaluar los efectos del desarrollo en la región a la que se aplica.

Como ejemplo de una de las experiencias más prolongadas en la política de promoción de desarrollo se informa de los planes del *Mezzogiorno* italiano destinados a elevar el nivel de renta de la zona deprimida del Sur de la península y Sicilia, un 40 % de la población y un 45 % de la extensión superficial, o sea, 20 millones de habitantes y 125.000 kilómetros cuadrados.

El ejemplo del *Mezzogiorno* es de singular interés, ya que en esta región el Gobierno ha tratado de llevar a efecto el atractivo procedimiento teórico de desarrollar las economías externas por una intensa actuación estatal en obras públicas dejando las inversiones directas de promoción al sector privado. Se ha dispuesto para ello de grandes ayudas del gobierno americano, Banco Mundial y otros organismos internacionales. Desde que se inició el programa en 1951 la renta regional ha experimentado un gran crecimiento, constituyendo un caso claro de elevación por ayuda externa.

Las monografías que se recogen en la publicación que comentamos integran una extensa información sobre los problemas del desarrollo regional y ponen de manifiesto la amplitud y complejidad de una nueva disciplina que pretende arrojar luz sobre la política de ordenación regional. Una ordenación bibliográfica de casi 200 títulos permitirá al lector ampliar conocimientos sobre los temas específicos de su interés.

O. Llamazares

LOS MODELOS DE POTENCIAL Y LA SELECCION DE INVERSIONES por F. ARAGON MORALES y M.-A. LOPEZ TOLEDANO, un vol. 29 x 30 cm., 123 pág. Sección de Estudios de la Dirección General de Carreteras. Ministerio de Obras Públicas. Madrid, 1975.

Dedicamos este breve comentario a una reciente publicación de la Dirección General de Carreteras, que merece ser conocido por los planificadores de los sistemas de transporte, ya que constituye una interesante contribución para la definición de alternativas de inversión a través de modelos económicos.

(*) Massachusetts Institute of Technology.



El establecimiento de una amplia infraestructura viaria —que en países como el nuestro debe comprender las llamadas de acompañamiento y de impulsión— que sirva de un modo equilibrado y armónico al conjunto del territorio, enlazando los centros geoeconómicos con las áreas menos desarrolladas y éstas entre sí, es una de las premisas básicas en la política de desarrollo regional; de una política auténtica y eficaz concebida sobre la redistribución de oportunidades y no sobre la distribución de subsidios o ayudas económicas de rentabilidad problemática.

En la planificación de la infraestructura de transportes no debe partirse de criterios de tráfico inmediato, limitándose con ello a servir a zonas que generan intensidades de tráfico elevado. Precisamente estos criterios son los que han fomentado en las últimas décadas las zonas hiperconcentradas —concentraciones industrial, terciaria y administrativa— forzando el éxodo hacia ellas de las llamadas periféricas en las que se abandonan grandes reservas de productividad con graves perjuicios para el país.

Sólo una decidida voluntad política puede corregir este acusado fenómeno de nuestro tiempo, basándose en una ordenación general del territorio estrictamente vinculada a una planificación bien estudiada por especialistas que se someta a la autoridad decisora.

Una de las conclusiones de la reciente *Declaración de Galway* (**) se

refiere a la necesidad de un programa de urgencia con estrategia análoga a la que inspiró el *New Deal* —respuesta del Presidente Roosevelt a la depresión socioeconómica de 1929— con inversiones masivas en materia de infraestructura viaria activadora del despegue regional.

No vamos a insistir una vez más en la gran correlación entre el desarrollo y los sistemas de transportes. Por ella la planificación y realización de estos últimos son condicionantes prioritarios en los que con todos los métodos de estudio disponibles es preciso tratar de acercarse a soluciones óptimas.

Como señalan los autores, en el estudio de la relación entre transporte y desarrollo deben distinguirse dos enfoques diferentes que responden a distintas tradiciones académicas.

Para el Economista es importante el análisis de la demanda y su distribución, condicionada ésta por los costes de utilización y ventajas en el aspecto funcional, de los distintos medios que puedan servirle, de lo que se derivará el reparto intermodal más conveniente.

Sin embargo, para el geógrafo el transporte es importante toda vez que corresponde a un elemento decisivo para la localización industrial, poblacional o de actividades de otra índole.

Ambos puntos de vista tienden hoy a converger, como consecuencia de la complejidad del tejido socioeconómico y de la interacción entre regiones y sectores, pero en todo caso cada uno de ellos aporta diferentes metodologías de estudio.

En el economista priman los criterios de evaluación y los análisis selectivos de posibles alternativas de inversión, tanto en transportes como en otros sectores que estimulen y potencien el desarrollo e incrementen las tasas regionales de renta. El geógrafo atiende principalmente a la localización de la infraestructura, a su incidencia en la ordenación territorial y a su eficiencia operativa.

En todo caso la metodología que se adopte para el estudio debe considerar como premisas una amplia perspectiva y la posible aproximación a la realidad: con ello va cobrando cada vez más importancia la planificación por modelos. A través de ella puede contemplarse la incidencia de un sistema de transporte en el crecimiento armónico de la zona a que sirve, con sus efectos positivo, condicionante o *permissivo* (ligado a otros sectores) y negativo. Se puede llegar a este último cuando las inversiones que se destinan al sector —dentro de unas limitadas disponibilidades presupuestarias— supongan una detracción de otros sectores que pudieran aportar una mayor rentabilidad socioeconómica.

Pero, en general, está fuera de duda que para una región la mejora y ampliación de la infraestructura viaria (accesos y vías de enlace) constituye un claro estímulo desencadenante de actividades, que se consigue de manera más rápida y económica en el caso de la carretera que precisa inversiones menores. Puede citarse como ejemplo elocuente el caso de las vías de penetración en zonas incommunicadas, el llamado *opening-up* en la terminología anglosajona, que permite liberar importantes volúmenes de recursos secularmente bloqueados.

Presentan los autores un modelo de trabajo de tipo potencial en el que se utiliza el concepto de accesibilidad que fue objeto de un anterior estudio (**) y cuyas aplicaciones más importantes son los siguientes: la ordenación regional del territorio en torno a unos presuntos polos de atracción, definiendo sus zonas de influencia y la estimación de los efectos indirectos de una mejora del sistema de transportes, lo que es preciso para la evaluación de proyectos y subsiguiente selección de inversiones.

Como es sabido, entre los efectos indirectos de una vía de comunicación o de una obra pública en general los más importantes son los que impulsan el desarrollo de su zona de influencia.

Se ha elegido como área de estudio la región Noroeste, integrada por las cuatro provincias gallegas, Asturias y la provincia de León. Dentro de este área se han seleccionado como nudos del sistema los núcleos de población superiores a 10.000 habitantes, más aquellos que, no llegando a este límite en el cómputo total con las cabezas de Municipio, anejos y parroquias de su entorno, situados a menos de 10 kilómetros, superan la precitada cifra.

Para la distribución de la renta se ha considerado asimismo la correlación con índices que se estiman representativos, como son: la cuantía del presupuesto municipal del núcleo y su número de teléfonos.

El modelo propuesto relaciona la renta y población de cada núcleo con la red de transportes de la zona y permite determinar el impacto que produce sobre la renta una mejora de esta red.

Con estos modelos de potencial se llega a una evaluación de tipo integrado respecto a los efectos de la mejora de la infraestructura viaria en la economía de su zona de influencia. El método es mucho más amplio y con-

(**) Conceptos de accesibilidad en su aplicación a estudios de carreteras. Dirección General de Carreteras. Sección de Estudios, Febrero, 1974.



creto que los clásicos análisis de costes/beneficios que se limitan a optimizar las mejoras percibidas de forma directa por los usuarios de una obra sin contemplar otros aspectos de carácter indirecto.

Señalamos especialmente el interés del capítulo dedicado al estudio del impacto en el que se trata de simular la sensibilidad del modelo a una política fijada previamente por las Autoridades decisoras. Se pretende, en consecuencia, cuantificar unos resultados que adaptándose con flexibilidad a unos objetivos señalados *a priori* permitan al tecnólogo abordar los problemas de evaluación y selección brindando al político unas bases de opción lo más racionales posibles.

En el ejemplo que presentan los autores, relativo a la evaluación de dos políticas de inversión en infraestructura de carreteras se contemplan las siguientes alternativas: una *optimización global* de los efectos de una inversión tipo en la red de carreteras y una *optimización equilibrada* de estos efectos y dentro de cada una de ambas políticas tres tipos de acciones orientadas a: 1) una mejora de la red básica del área, 2) una mejora de su red complementaria y 3) una mejora de los accesos desde las regiones limítrofes.

En la optimización global no se presta atención al equilibrio entre las economías rural y urbana cuya armonía de desarrollo si se contempla, como su denominación indica, en la optimización equilibrada. Para la comparación y combinación de objetivos se establece una escala, llegando a través de ella a definir las alternativas más favorables de las dos políticas contempladas.

Tenemos noticias de la buena acogida dispensada al trabajo objeto de nuestra recensión por Ingenieros y economistas interesados en el tema y merece ser destacada la labor que en este campo de la metodología para el análisis y planificación del transporte está llevando a cabo la Sección de Estudios de la Dirección General de Carreteras, con la ayuda de la Sección de Cálculo Mecanizado de esta Dirección en todo lo referente a la información utilizada. Tal labor proseguirá con procesos más detallados en cuanto al estudio de los efectos de inversiones alternativas en el marco de una provincia piloto, considerando especialmente su aplicación en el Plan de Vías Provinciales actualmente en preparación.

O. Llamazares

REGIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT por J. BLUNDEN y otros. Un vol. 25 x 19 cm., 368 págs. The Open University Press. Londres, 1973.

El análisis regional ha cobrado un creciente interés en los últimos años. En efecto, la cuestión es importante, ya que el desarrollo de un país pos-tula un crecimiento diferencial y equilibrado de las distintas regiones que le integran, para cuyo planeamiento se necesita una gran información sobre posibilidades y recursos.

La diversidad complementaria y la especialización armónica son condicionantes básicos para la ordenación del territorio dentro de una organización efectiva de las actividades regionales.

El proceso de reunión de datos y su análisis como base de la promoción de las distintas áreas y corrección de desequilibrios constituye una preocupación dominante de geógrafos, economistas y planificadores. La identificación de causas y efectos en el contexto socioeconómico y la formulación de una política basada en regiones con auténtico sentido operativo se inscribe hoy con carácter preferente en las tareas de los gobiernos, cualquiera que sea su ideología.

El libro objeto de nuestro comentario es, ante todo, un reflejo del creciente interés, por otra parte bien justificado, de los temas que comprende la teoría actual del análisis del desarrollo y su aplicación eficaz.

Integrado por una serie de *papers* o ensayos de calificados especialistas anglosajones, cada ensayo va precedido de una nota preliminar que sintetiza su contenido a la vez que establece una relación con los restantes para brindar un marco coherente al lector y esclarecer los temas siempre complejos del desarrollo regional y su base analítica.

Una toma de conciencia de los problemas y posibilidades de la sociedad afluente, niveles de desempleo y renta *per capita*, la teoría de la localización regional, el macroanálisis, considerando el transporte y las bases de interacción espacial y sectorial, el microanálisis referido a las ventajas de la industrialización y al mercado como factor de su localización, constituyen los puntos más destacados, haciendo especial referencia a las intervenciones de los Gobiernos para una evolución reordenadora de los esquemas administrativos, a la par que correctora de los desequilibrios espaciales de producción y renta sobre la base de una programación selectiva.

En la definición de las directrices previas para el desarrollo en los países de Europa se consideran tres tipos de regiones:

- Zonas rurales subdesarrolladas con vida primitiva y elevado porcentaje de emigración.
- Zonas urbanas con importante concentración poblacional, pero que pueden seguir creciendo, y
- áreas industriales saturadas, cuyo crecimiento es preciso coartar.

Cada país debe extender su crecimiento sobre un determinado número de regiones urbanas y reducirlo en las hiperdesarrolladas para evitar los elevados costes sociales y los graves trastornos de todo orden que produce el desbocado fenómeno megapolitano de nuestra era.

Pero en todo caso también es preciso acabar con la tradicional dicotomía campo-ciudad; ni el retraso de los pequeños núcleos de infraestructura carencial que viven en un retraso inadmisiblemente, ni la congestión neurótica y desafectada de las grandes urbes. La ciudad debe extenderse por el campo en un proceso de *inurbación* que absorba el crecimiento poblacional en núcleos fragmentarios de dimensión funcional adecuada, de lo que es un ejemplo elocuente la *suburbia plurality* de Norteamérica.

Señalamos el interés de los ensayos dedicados a la planificación del desarrollo: planes físicos y planes económicos con traducción de éstos en aquéllos a través de los correspondientes proyectos adaptados a situaciones y regiones concretas. Los planes físicos basados en amplia información estadística deben definir unas normas de actuación para el logro de los objetivos que hagan frente a la demanda de la región en cuanto a su red de transportes, vivienda, servicios sanitarios y educacionales, equipamiento industrial, y demás necesidades. La planificación debe hacerse con un futuro abierto; un margen de libertad es necesario para la readaptación secuencial de los planes durante el generalmente dilatado período que requiere el desarrollo. Las circunstancias y modelos pueden cambiar en este período y es preciso revisar los programas para poder enfrentarse con nuevas situaciones considerando las opciones posibles y tomando las decisiones correspondientes en los momentos adecuados.

El ensayo relativo a la teoría de la localización regional se basa, principalmente, en la experiencia americana, singularmente en los estudios de Lösch sobre la región operativa y los modelos correspondientes a la formación de núcleos industriales; asimismo se consideran los factores de interacción entre el transporte y el uso del suelo.

En la localización industrial se presentan circunstancias diferentes que requieren las soluciones que corresponden a sus condiciones específicas:

- Descongestionar de industria las grandes ciudades, denegando autorizaciones a nuevas instalaciones y llevando fuera del casco urbano las industrias molestas o las que tengan coartada su expansión.
- Reconversión de las industrias, adaptándolas en lo posible a la nueva tecnología.
- Distribución de la industria por todo el territorio para favorecer el desarrollo armónico.

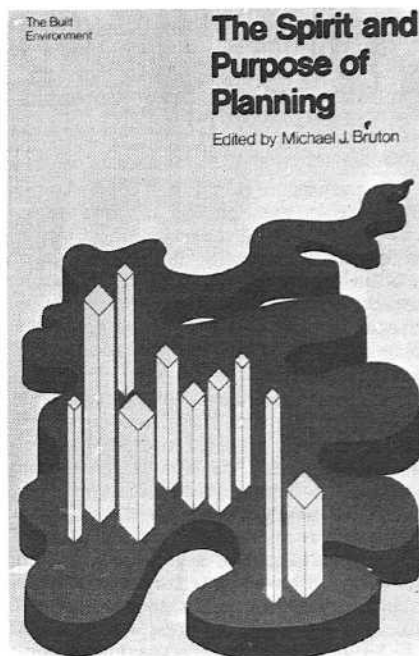
En todo caso es preciso evitar la centralización y la hipertrofia de las áreas industriales, debidas en parte a la propia estructura política del país; en este aspecto se citan las ventajas de la organización federal que favorece la diversificación de áreas regionales desarrolladas.

Se establecen unas líneas metodológicas en cuanto a localización de polos de crecimiento, zonificación, dotación de servicios y ordenamiento legal adecuado, con los horizontes de competencia de los distintos Organos administrativos. Pero el interés del desarrollo regional afecta también notablemente el sector privado dada la amplia estructuración que este adquiere en las grandes empresas de ámbito nacional e internacional.

El planeamiento que se deriva de un análisis lo más exhaustivo posible de las condiciones actuales y potenciales de la región deberá aplicarse con voluntad política, realista y objetiva, secundada por un eficaz tratamiento tecnológico, como postula cualquier acción de gobierno en un Estado moderno. Para ello se crearán los Organos administrativos necesarios que impulsen, controlen y coordinen el desarrollo de acuerdo con los objetivos fijados, sin olvidar el criterio de programación dinámica a que antes nos referíamos.

A través de este breve comentario puede adivinarse el interés del libro de referencia que aporta un interesante esquema de teorías y experiencias sobre el planeamiento del desarrollo y el análisis en que éste debe basarse.

O. Llamazares



THE SPIRIT AND PURPOSE OF PLANNING por J. BRUTON y otros. Un vol., 21 x 14 cm., 233 páginas. Hutchinson & Co. Ltd., Londres, 1974.

La planificación del territorio hacia el equilibrio espacial del producto social, potenciando al máximo todos los recursos y ordenando el crecimiento de las áreas urbanas y la expansión industrial debe contemplarse en el amplio y complejo contexto de todos sus aspectos: físico, social, económico y corporativo.

Esta es la tesis del libro *The Spirit and Purpose of Planning*, editado por la Escuela de Planificación de la Politécnica de Birmingham. Se recoge en el mencionado libro una serie de nueve ensayos constituyendo una especie de introducción a las diversas formas de planeamiento, necesarias para la mejora ambiental en sus condiciones físicas y sociales.

En el primer ensayo se esboza la filosofía del planeamiento considerando la interdependencia de sus diferentes aspectos. Es interesante el análisis comparativo entre los principios de la planificación territorial y los del *management* en el que se ponen de manifiesto las analogías entre ambos procesos de actuación.

Los objetivos que se consignan en las primeras Actas de planeamiento, que datan de 1910, se concretaban en la mejora de la salud física y moral y en

general de todas las condiciones sociales.

La planificación en principio simplista se ha ido haciendo cada vez más compleja e interdisciplinaria pasando del mero aspecto físico del uso del terreno a planes más generales que contemplen en conjunto los problemas de la ciudad y su entorno: pronóstico demográfico, vivienda, empleo, transporte, educación, higiene, ocio y todo lo que supone elevación del nivel de vida.

Al estudiar la filosofía y el propósito integrado de la planificación se hace abstracción de los aspectos metodológicos e institucionales, pero se contempla un amplio aspecto de la acción social —hacia la solución de múltiples contemporáneos— a modo de un planeamiento potencial que configure el futuro colectivo de manera racional y consciente.

En el planeamiento no se puede establecer un límite claro y definido entre la teoría y la práctica. El planificador tiene que utilizar juntamente con la información de una organizada tecnología, una intuición personal y la experiencia —en cierto modo elemental— derivada de una tradición acumulativa: para planificar se necesita una gran dosis de sentido común y quien pretenda basarse solamente en las normas y criterios expuestos en la teoría que ha estudiado, será menos eficaz que quien con menos especialización tenga un mayor sentido práctico.

Planificar, en el sentido amplio de este concepto, es resolver una ecuación de varias variables para brindar las máximas oportunidades al desarrollo y lograr un medio biológico y sociológico para la humanidad que sea el mejor posible. Se trata de llegar al equilibrio ecológico entre el hombre y la naturaleza considerando en toda su importancia el aspecto social; un planeamiento de calidad, tal como ahora se concibe, debe ir más allá de la optimización de los recursos económicos y de las técnicas de análisis de coste/beneficio.

Pasaron ya los tiempos en que podía fomentarse el crecimiento económico sin considerar sus consecuencias sociales y se podía desarrollar la tecnología sin tener en cuenta sus múltiples derivaciones y sus graves peligros.

Como dice uno de los autores, si los planificadores y los sociólogos quieren jugar un papel racional y efectivo en la mejora de nuestra sociedad deberán adoptar una estrategia que sea más modesta en sus esperanzas de perfectibilidad y mejora de vida del género humano y más consciente de los peligros con que nos enfrentamos.

Después de analizar en los tres primeros ensayos la filosofía y los conceptos actuales del planeamiento se estudian sus diferentes aspectos. En cuanto al planeamiento físico, si bien es más



prescriptivo que analítico, el éxito o fracaso de sus soluciones depende, en gran medida, de la base de previsiones sobre la que se ha planteado, considerando posibles evoluciones y tendencias, selectividad de alternativas y procesos de control.

Un entorno físico de buena calidad, con una infraestructura bien planificada es esencial para la promoción de una vida sana y civilizada. Como ejemplo de una nueva concepción del planeamiento físico que se estableció con el correspondiente respaldo de normativa legal, se cita la 1968 *Town and Country Planning Act*. Este documento superó ampliamente, en casuística y obligada integración de todos los planes interdependientes que afectan a un área determinada, a las Actas que anteriormente se habían promulgado en Inglaterra.

La planificación económica se lleva hoy a cabo en todos los países desarrollados, independientemente de su sistema político y social. La fase de desarrollo económico de un país es determinante de la planificación que requiere, si bien en todo caso deben considerarse los objetivos básicos de la política económica: justa distribución de la renta, estabilización de fluctuaciones en renta y empleo, reparto de consumo e inversiones hacia la tasa deseable de crecimiento, etc.

Con la planificación social se introducen unas bases de selectividad, al margen de los resultados de los análisis estrictamente económicos; esta planificación, que se hace operante a través de decisiones políticas, es sin duda la más aleatoria de todas y resulta de un compromiso entre el mercado, el público y el gobierno.

El transporte es en la sociedad actual uno de los elementos más determinantes del conjunto hombre-espacio ambiental que, como señala, se ha aprovechado aún poco para la creación de estructuras urbanas; muy pocas ciudades en el mundo, y esto es aplicable a las de todas las dimensiones, están bien equipada en infraestructura y medios de transporte —singularmente los colectivos— o se aproximan a una óptima distribución modal.

La planificación del transporte se ha dedicado generalmente hasta ahora a mejorar la funcionalidad de tráfico, ampliar la capacidad de las redes, eliminar congestiones, evitar accidentes, mejorar la accesibilidad a áreas o núcleos, pero poco se ha hecho por configurar de modo apriorístico y efectivo la expansión urbana.

El fallo, según se indica, procede de que la infraestructura del transporte se planificó haciendo caso omiso del uso urbanístico del terreno. Esto está palmariaemente reconocido y ahora se tra-

ta de asegurar que en lo sucesivo la planificación del transporte se estudie de modo que las redes y sistemas proyectados sirvan con todas sus grandes posibilidades al desarrollo urbano; esto exige una estrecha coordinación entre los planificadores, los analistas de tráfico y los proyectistas de la infraestructura del transporte.

El autor del ensayo sobre este tema se refiere a los objetivos y previsiones de la tecnología de planificación del transporte, que cada vez se extiende a plazos más largos: demandas de viajes y destino, previsión de asignaciones, capacidad presente y futura de las redes, etc. Se hace una sucinta referencia a las evoluciones en este campo en Inglaterra y Estados Unidos, principalmente como consecuencia de los problemas planteados por las grandes conurbaciones surgidas en los últimos 25 años.

La conclusión es que un sistema de transporte no debe planificarse exclusivamente para servir unas demandas de tráfico potencial, sino que debe concebirse como lo que llaman los americanos una *structure-forming tool*, un elemento que guíe racionalmente la expansión urbana.

En el ensayo sobre el transporte se pone de manifiesto la influencia de éste en la localización demográfica e industrial; como se dice, un sistema de transportes debe planificarse como un conjunto coordinado de entidades e instalaciones organizado para mejorar, con estrictos criterios de prioridad en las actuaciones, la infraestructura viaria y los medios de locomoción que sirvan los movimientos en el área urbana.

No es preciso insistir en el interés de estos temas de gran actualidad. La sociedad moderna con grandes índices de crecimiento y aceleradas mutaciones, ha impuesto la revisión de los antiguos criterios de planeamiento y la coordinación interdisciplinar de previsiones y actuaciones en los diversos aspectos implicados. Una amplia relación de referencias bibliográficas, ordenadas por capítulos, permitirá profundizar en los puntos que el lector considere de mayor interés.

Si bien en el libro colaboran siete autores se observa una homogeneidad en exposición y criterios generales que da unidad al texto. Como se dice en la introducción se ha cuidado de llegar al máximo nivel de integración de los ensayos. Quizá se advierte una reiteración en los puntos tratados, por otra parte inevitable dada la obligada interdependencia de los diferentes aspectos que comprende la planificación, que cuantitativa y cualitativamente tiende, por todos los medios disponibles, a mejorar las condiciones de vida de la especie humana.

CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de
Ciencia Urbana*

4/75

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

200 Ptas.

