

# CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de*  
**Ciencia Urbana**

1/78



# sumario

Edita:

**Instituto de Estudios de  
Administración Local**

Director:

**Fernando de Terán**

Redacción:

**Centro de Estudios  
Urbanos**

Dirección, Redacción,  
Administración  
y Publicidad:

Joaquín García Morato, 7  
Madrid - 10

Diagramación:  
**Olegario Torralba**

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

La correspondencia debe  
dirigirse al Centro de Es-  
tudios Urbanos.

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 1/78

Enero - Marzo

Portada:

La región de París y su cuenca

**Suscripciones:**

1.000 pesetas (4 números)

Números sueltos: 300 pesetas

Suscripciones para estudiantes:

700 pesetas

Editorial ..... 4

Contenido del número ..... 6

## Problemática General

LA EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL  
EN GRAN BRETAÑA Y EN FRANCIA ..... 9  
Por Luis Lozano Giménez

POLITICA Y PARTICIPACION EN EL PLANEAMIENTO URBANO ..... 31  
Por Carmen Gavira y Jesús Leal

¿QUIEN PAGA EL URBANISMO? ..... 41  
Por J. L. González-Berenguer

## Planeamiento

PROPIUESTA PARA LA ORDENACION DE LOS POLIGONOS L-07, L-08,  
L-09 Y L-10 DE LACUA, EN VITORIA ..... 45  
Por Equipo Taller de Arquitectura de Ricardo Bofill

## Información Temática

UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA CONSERVACION DE LAS  
ZONAS HISTORICO-ARTISTICAS(ZHA) ..... 67  
Por Rafael Esteve Secall

EL PLANEAMIENTO ANTE LAS NUEVAS FORMAS COMERCIALES ..... 75  
Por Fernando de Terán

**Bibliografía** ..... 87

# Editorial

## Urbanismo y reforma administrativa

go» en el ya largo juego de despropósitos que constituyen la reciente historia de la organización institucional de la acción administrativa sobre las ciudades y el territorio de este país.

La conciencia pública alcanzada sobre el tema es ya tan suficientemente clara, que hace innecesario esbozar una panorámica general de la conflictiva situación que en este tema existe. La experiencia muestra que fuera de reducidos ámbitos no se conoce la forma en que toda la amplia gama de problemas implicados en el tema se relaciona con la organización administrativa, y cómo ésta, en una cierta medida, es responsable de aquélla.

Ello puede ser debido a la propia situación administrativa de carácter general, cuya complejidad y enmarcamiento exigen verdadera dedicación sólo para ser entendida, pues mientras subsisten vías institucionales y disposiciones normativas de primer rango que, en el papel, dotan a la Administración de mecanismos y dispositivos adecuados para una acción de previsión y dirección de los procesos de desarrollo urbano y ocupación del territorio —con la consiguiente necesidad de visión integral de estos procesos y de capacidad de coordinación y unificación de las estrategias de intervención sobre ellos—, se mantiene de hecho, al mismo tiempo, una independencia prácticamente completa de los diversos órganos administrativos implicados, que desarrollan sus políticas sectoriales propias e independientes, al amparo de una verdadera fronda legislativa, que ha proliferado acumulando muy graves contradicciones. Por ello, la situación en que incide la reciente reforma acaso deba ser entendida como el final de una etapa a superar, en la que un marco institucional bastante coherente, pero pensado para otro momento histórico, y que nunca ha llegado a funcionar del todo, ha sufrido un poderoso proceso de distorsión que lo hace inservible para cimentar hoy una acción mínimamente eficaz de ordenación y control.

Dentro del marco institucional vigente, resalta en primer lugar el papel fundamental atribuido por ley al planeamiento urbano y territorial, como base para la actuación racionalizadora de la Administración en aquellos procesos y como arma para incidir sobre ellos, así como el importante aparato institucional diseñado para elaborar, desarrollar y coordinar una política concreta. Frente a ello, en hiriente contradicción, aparece la realidad de nuestro desorden urbanístico, la incoherente forma en que se ha venido realizando la ocupación y transformación del territorio y la inextricable selva de disposiciones normativas y legislaciones sectoriales a través de las que se produce en realidad la intervención, a veces muy importante, de los órganos de la Administración, en desarrollo de políticas a menudo independientes e insolidarias.

La arquitectura orgánica introducida en su momento por la Ley del Suelo ofrecía una construcción de competencias al servicio de una intención general de ordenación de los procesos urbanos y territoriales, a través del planeamiento previsor y de los mecanismos de gestión ideados para su control.

No puede saberse ciertamente en qué consideraciones ha descansado la reciente reforma administrativa y hacia qué metas globales y sectoriales apunta su estrategia. Ello se hace particularmente incómodo en relación con sectores especialmente conflictivos o polémicos, como el del urbanismo y ordenación del territorio, sobre el que se ha venido produciendo precisamente, como es notorio, una creciente toma de conciencia crítica que ha puesto de manifiesto la percepción pública de la existencia de un conflicto social de primera magnitud y la correspondiente exigencia de un tratamiento político radicalmente diferente del hasta ahora empleado. Tratamiento político que pasa, evidentemente, por una reforma administrativa. De ahí la perplejidad, el temor de que la realizada recientemente en este sector pueda ser simplemente un nuevo «palo de cie-

Lo cierto, sin embargo, es que en la realidad no se crearon los respaldos necesarios ni las vías de coordinación intersectorial requeridas para desarrollar el planeamiento y gradualmente se fue desarrollando en la incertidumbre respecto a su propia validez normativa frente a las competencias de muchos órganos de la Administración que, de hecho, no se han sentido vinculados a las previsiones de los planes y han ejercitado independientemente sus competencias. Tampoco el entorno político del momento fue, ni mucho menos, ajeno a los resultados concretos alcanzados.

En esa situación de desinterés y contradicción, la validez y credibilidad del planeamiento decrecieron, mientras que la confusión y el conflicto de competencias fueron aumentando a impulsos de nuevas legislaciones sectoriales independientes, que nadie se ocupó de coordinar. Ejemplo máximamente grave de ello, es el caso de la Ley de Carreteras, que permite, entre otras cosas, fundamentar el desarrollo de una política autónoma de infraestructuras viarias, con independencia del planeamiento urbano y territorial, y que incluso prevé invertir el orden metodológico correcto, instituyendo la adaptación obligatoria de los planes urbanísticos que resulten afectados por el planeamiento infraestructural realizado posterior e independientemente de ellos.

La falta de constitución de los mecanismos superiores de coordinación previstos en la Ley del Suelo y el carácter marcadamente departamental de la Administración española, han dado una configuración plural, profusamente superpuesta e intrincada, de políticas sectoriales incidentes sobre el territorio, que los Planes Nacionales de Desarrollo no corrigieron, puesto que su visión, no obstante lo que formalmente se declaraba, era fundamentalmente económica y no física. Por otra parte, la brevedad de la extraña experiencia intentada a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo en su corta existencia ha impedido comprobar de hecho la inviabilidad de una ordenación territorial dirigida y programada desde el mismo nivel administrativo que los demás Ministerios. Con la desaparición del citado Ministerio, desapareció también toda última tentativa de coordinación y de visión global.

Todo ello muestra, efectivamente, hasta qué punto había llegado a una situación de simple supervivencia la estructura administrativa teóricamente encargada de encauzar los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio, y hasta qué punto era imposible plantear una verdadera política coherente de ordenación territorial. Por ello, desde esa perspectiva, y en relación con esta problemática, no puede dejar de saludarse con interés la reforma administrativa emprendida, como una parte de algo absolutamente imprescindible, si lo que se busca es una mínima eficacia y credibilidad, pero al mismo tiempo no puede dejar de sentirse cierto temor respecto a su alcance.

El simple hecho de unificar en un solo departamento dos órganos administrativos de competencias complementarias, de los que dependía nada menos que la creación de las infraestructuras básicas y la calificación y ordenación

del uso del suelo, y entre los que existían graves situaciones de interferencia, aparece ya por sí mismo con carácter positivo de cara a una revalidación del aparato institucional. Preciso es esperar, sin embargo, para conocer si la medida constituye, efectivamente, la pieza de una estrategia consciente o es, simplemente, un nuevo «palo de ciego», una tapadera tranquilizadora que sirva para seguir tirando. Y esto es precisamente lo que vamos a ver en el inmediato futuro. El nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se encuentra emplazado ante la opinión, que lo va a someter a una prueba de credibilidad en dos niveles.

En primer lugar, se tratará de comprobar si, efectivamente, se va a producir la coherencia e integración de la política de planeamiento urbano y territorial con la de planeamiento y ejecución de infraestructuras, aceptando el hecho de que éstas, por ser un arma contundentemente eficaz para condicionar el proceso de desarrollo urbano y de transformación del territorio, deben ser estudiadas dentro de un planeamiento integral. En este sentido, la reforma podría ser inmediatamente operativa, potenciando la preparación de infraestructuras precisamente urbanas, coordinadas con programas de vivienda y equipamiento social, en un esfuerzo combinado de los órganos incluidos en el nuevo Ministerio, lo que se podría traducir a corto plazo en un programa de intervenciones estratégicas para encauzar el crecimiento urbano, con repercusiones en el mercado del suelo.

Pero esto no basta. Habrá una prueba a otro nivel. Está claro que esta reforma no es suficiente para abordar la realización de una verdadera política urbana y territorial. Su planteamiento sigue desbordando lo que se configura como campo de acción del nuevo Ministerio y exigiendo coordinaciones superiores. De ahí que tendrá que demostrar su capacidad para organizar provisionalmente vías institucionales de cooperación y cohesionar las políticas sectoriales que se le van a seguir escapando, pero, sobre todo, dado el momento histórico en que le corresponde actuar, tendrá que descubrir y manifestar sus propias limitaciones e insuficiencias. Por ello, también, el mejor servicio que, a partir de esta reforma, podrá prestar el nuevo Ministerio al país, pensando en una verdadera organización futura de la tan necesaria política de ordenación urbana y territorial, será el de aclarar, explicitar, mostrar y denunciar clara y abiertamente todo lo que inevitablemente va a ir encontrando que se opone al desarrollo de esa política necesaria, que no le va a ser posible realizar en su totalidad, pero que si va a poder ayudar a preparar, y que deberá contar entre sus bases con la asunción total del papel director del planeamiento integral, como racionalización de todas las actuaciones sectoriales y con una nueva organización administrativa que pueda ser verdaderamente garante de su gestión.

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Director del Instituto de Estudios de  
Administración Local

# contenido del número

**«LA EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL EN GRAN BRETANA Y FRANCIA», por Luis Lozano Giménez, Arquitecto.** A medida que por la propia dinámica del proceso democratizador a que el país está haciendo frente se pongan en evidencia, agudizándolas, las presentes deficiencias estructurales que conforman nuestro-urbanismo y tengan que replantearse las nuevas instituciones que reviertan la responsabilidad a órganos de gobierno representativos, adquiere la máxima oportunidad el volver la vista hacia la experiencia de países vecinos, a fin de poder establecer aproximaciones desde distintos puntos de vista y la posibilidad de observar algún tipo de regularidades en las mismas.

Ya en el número 2-3/76 de la Revista, el artículo «Evolución de las teorías urbanísticas sobre planeamiento y el proceso institucional» contenía una serie de ideas generales sobre las principales líneas de desarrollo de los marcos legislativo e institucional relacionados con la concepción e instrumentación de políticas, planes, programas y prestaciones de servicios urbanos, ideas que servían de base de contraste con la experiencia española en general y el planeamiento de Madrid en particular.

El presente artículo, debido al mismo autor, pretende exponer, de una forma más descriptiva, la estructura y la evolución del sistema de planeamiento en dos países europeos: uno, Gran Bretaña, con una gran tradición localista, y otro, Francia, con un marcado centralismo. Efectivamente, mientras en el sistema británico se produce un desarrollo paralelo a los niveles nacional y local, con un fuerte énfasis en las políticas de desarrollo local, que se requiere hacer compatibles en el nivel nacional, todo el sistema de planeamiento Francés viene dirigido a la instrumentación de los planes y políticas nacionales, expresados periódicamente en el Plan de Desarrollo, que son concebidos y ejecutados en su mayor parte por los «servicios del Estado» con la participación o «codecisión» de las comunidades locales interesadas.

**«POLITICA Y PARTICIPACION EN EL PLANEAMIENTO URBANO», por Carmen Gavira y Jesús Leal, Sociólogos.** Después de analizar el contenido del concepto «participación» en su doble perspectiva teórica y práctica, los autores de este trabajo examinan críticamente las distintas políticas que países tales como Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y Francia han desarrollado en orden a implicar a la población en las decisiones del planeamiento urbano. Examen al que muy clarificadoramente han contribuido las discusiones mantenidas por los autores con significativos políticos europeos directamente vinculados con el tema, entre ellos Campos Venuti (sobre el proceso de descentralización italiano, que en buena medida resumiría la Ley de «Descentralismo» de 1976) y el portugués Nuno Portas (sobre su experiencia al frente del Ministerio de la «Habitação», en especial cuando a través del SAAL se intenta por vez primera comprometer a la población en el proceso del planeamiento urbano).

Así, a partir de las diferentes estrategias del capital financiero en cada uno de los países analizados y de las distintas formas de conexión entre la democracia representativa y la democracia directa a través de la Administración del territorio, se establece una tipología de los movimientos sociales urbanos, basada en el contenido de las reivindicaciones (cuantitativo-cuantitativo) y de la forma de relación de los mismos con la Administración (movimientos espontáneos institucionales).

Partiendo de estos presupuestos, y en la hipótesis de un desarrollo «lógico» de la organización política y social en nuestro país —más concretamente, representatividad de los municipios y dinámica de los movimientos asociativos locales—, se plantea finalmente la inserción del caso español dentro del esquema elaborado y propuesto por los autores en relación con la participación pública en el planeamiento.

**«¿QUIEN PAGA EL URBANISMO?», por José Luis González-Berenguer, Abogado.** Se trata, en efecto, de contribuir al esclarecimiento de cuestión tan polémica como la que el autor resume en el propio título del artículo, en el curso del cual, y refiriéndose a cuatro supuestos, se analiza el tema propuesto: sobre quiénes recaen en cada caso los costes finales de la actividad urbanística, sin excluir ciertamente la necesaria alusión a los costes sociales.

Partiendo de una perspectiva económica concretada en los términos de oferta y demanda, el autor examina en primer lugar las causas del proceso de enriquecimiento característico de la actividad urbanística, una vez señaladas las diferentes rentas que la misma comporta: de situación, de calidad del suelo, de urbanización y de rendimiento urbanístico (uso e intensidad de uso).

Después de proceder a la determinación de los principales flujos financieros que, en una y otra dirección, se originan y de contemplar las respuestas legales a los problemas suscitados, el autor entra entonces en el análisis de los cuatro supuestos aludidos anteriormente: A) actuación de la Administración para la implantación de servicios aislados, o bien de sistemas generales; B) actuación de la Administración para crear reservas o para actuar directamente mediante la expropiación; C) actuaciones caracterizadas por el protagonismo de una empresa urbanizadora que compra suelo virgen y vende finalmente pisos; y D) actuación de propietarios de suelo conjunta o individualmente sin intervención de empresa promotora alguna.

Finalmente, al tratar las imposiciones reguladas por la vigente Ley del Suelo (arbitrio sobre edificación deficiente, contribuciones especiales y arbitrio sobre ordenación urbanística), el autor examina el frustrado Proyecto de Ley, llamado «Ley Fiscal del Suelo», que, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 19 de febrero de 1968, nunca llegaría al «Boletín Oficial del Estado».

**«PROPIUESTA PARA LA ORDENACION DE LOS POLIGONOS L-07, L-08 Y L-10 DE LACUA, EN VITORIA», por el Taller de Arquitectura de Ricardo Bofill.** Como ya indica con precisión el título, se trata de la propuesta realizada por el equipo que dirige Ricardo Bofill con motivo del concurso público convocado para la ordenación de tres polígonos en Vitoria.

El objetivo último buscado a lo largo de su elaboración es que Lacua no sea un suburbio, ni un fallido ensanche, sino un centro urbano, esto es, lugar de encuentro, de coexistencia pacífica de clases: un conjunto de plazas cruzadas por bulevares que lo configuren como tal centro urbano, cuyos símbolos serían los espacios públicos, colectivos, comunitarios, de convivencia auténtica, y donde las fachadas de comercios y viviendas actuasen como paredes conformadoras de estos espacios, a modo de verdaderos telones de la «representación» humana.

Al tiempo que tratándose, en definitiva, de la ampliación de una ciudad como Vitoria, de la cual Lacua se proyecta, en la línea señalada, como un nuevo centro, ello viene a implicar la posibilidad de la puesta en marcha de un sistema o método cuyo resultado final sea lograr el crecimiento armónico y ordenado, el equilibrio entre las distintas actividades, la potenciación de las cualidades estéticas y formales de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Vitoria, en particular de los residentes en los grandes polígonos de Lacua.

**«UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA CONSERVACION DE LAS ZONAS HISTORICO-ARTISTICAS», por Rafael Esteve Secall.** Dentro de los cascos urbanos de numerosas ciudades españolas existen zonas histórico-artísticas en las que se presenta, de forma hasta ahora relativamente armoniosa, los vestigios de un pasado urbano ciertamente único, en el que se entrelazan los recuerdos de las muchas civilizaciones que se asentaron en la Península con una arquitectura popular que en sus planteamientos era —en multitud de aspectos— bastante más funcional que la del presente, entre otras razones, simplemente por ajustarse mejor a las condiciones climatológicas respectivas.

Sin embargo, quien se haya interesado por los problemas de estos recuerdos arquitectónicos del pasado podrá darse cuenta rápidamente de que la trascendencia de la conservación de las zonas histórico-artísticas desborda cualquier criterio cuantitativo.

En el presente artículo se traza, después de haberse procedido a un análisis de la problemática de dichas zonas, un esquema de medidas en orden a detener el proceso actual de degradación y abandono de las mismas, plan de acción que el autor concreta a dos niveles: nacional y local.

**«EL PLANEAMIENTO ANTE LAS NUEVAS FORMAS COMERCIALES», por Fernando de Terán, Arquitecto.** Como bien es sabido, buena parte del éxito de las nuevas formas

de organización comercial surgidas durante las últimas décadas en países capitalistas, por extensión de las originadas y ensayadas inicialmente en Estados Unidos, está estrechamente ligada al efecto de la sorpresa y la anticipación con que se desarrolla el tipo de operaciones en que se basan, característico de la agresiva capacidad de maniobra de las grandes empresas —o grandes grupos financieros— que se desenvuelven en un sector tan específicamente competitivo, lo que encierra una profunda contradicción con las aspiraciones, naturaleza y objetivos del planeamiento urbano y territorial, en la medida en que éste es concebido precisamente como previsión del futuro y, particularmente, como previsión de la forma de uso y ocupación del suelo. Hecho tanto más conflictivo cuanto se trata, como es frecuente, de operaciones de gran envergadura, cuyas consecuencias son tan condicionantes que determinan transformaciones sustantivas del territorio, al inducir tras ellas procesos de desarrollo urbano no previstos.

Situado ante esta realidad, el autor del trabajo examina los intentos habidos de elaboración de una cierta base teórica en la que apoyar las decisiones del planeamiento en relación con la organización del comercio, así como distintos tratamientos metodológicos que el tema ha recibido. Formulaciones que en el primer caso son juzgadas de pobres y en el segundo de insuficientes.

Una vez resumido, a ambos niveles, el estado de la cuestión, se pasa entonces a estudiar el proceso real de producción de las nuevas formas de comercio en Estados Unidos —en la medida que las mismas tienden a ser imitadas e importadas—, para a continuación analizar las experiencias más señaladas de tres países europeos: Francia, Gran Bretaña e Italia. Entre cuyas coincidencias fundamentales de enfoque de la planificación en relación con el tratamiento de las formas de urbanismo comercial cabe destacar la siguiente: reconocido el decisivo impacto estructurante de los equipamientos comerciales, aparece la necesidad de utilizarlos como arma eficaz en la estrategia de ordenación del desarrollo urbano y de transformación del territorio.

Las consecuencias de este examen crítico permitirán finalmente al autor sacar conclusiones significativas cuya intención última se centra en arrojar cierta luz necesaria sobre una de las cuestiones más vivas a las que se enfrenta el planeamiento en nuestro país.

**BIBLIOGRAFIA.** Además de la bibliografía seleccionada por E. Elkouss sobre «Equipamiento urbano y servicios públicos», incluye esta Sección cinco recensiones sobre las publicaciones siguientes: «L'Aménagement d'un continent», «L'organisation urbaine. Théories et modèles», por A. Bailly, «Curso de Ingeniería del Transporte», «Teoría económica del transporte», por J. M. Thomson y «El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística, aspectos jurídicos, económicos y sociales», por Ricardo Santos Díez, trabajo este último premiado en concurso público por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de próxima aparición.



# Problemática General

## LA EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL EN GRAN BRETAÑA Y EN FRANCIA

por Luis Lozano Giménez

### 1. INTRODUCCIÓN

Un alto grado de frustración con los resultados del planeamiento urbanístico en nuestro país y un convencimiento de la invalidez del marco institucional en el que se desarrolla, son tópicos habituales entre los profesionales y funcionarios con competencias y responsabilidades en el tema.

Mientras en otros países el desarrollo de las instituciones democráticas ha seguido un proceso paralelo a la creciente conciencia colectiva sobre la problemática urbana y a la exigencia de coherencia y justificación de la gestión pública, en el nuestro la pobreza en la que han caído las organizaciones sociales y la inexistencia de verdaderos cauces de representación y participación pública ha permitido la permanencia de planteamientos tecnocráticos y de instituciones incapaces para el cumplimiento de sus objetivos.

A medida que en el proceso democratizador del país han de ponerse en evidencia las presentes deficiencias estructurales y han de replantearse las nuevas instituciones que devuelvan la responsabilidad a órganos de gobierno representativos, surge la necesidad de volver la vista hacia la experiencia de los países vecinos para poder comparar aproximaciones desde distintos puntos de vista y observar algún tipo de regularidades en ellas.

En el número 2/3/76 de esta revista y en el artículo «Evolución de las Teorías Urbanísticas sobre el Planeamiento y el Proceso Institucional», se introducían una serie de ideas generales sobre las principales líneas de desarrollo de los marcos legislativos e institucionales relacionados con la concepción e instrumentación de políticas, planes, programas y prestaciones de servicios urbanos. Estas ideas generales servían de base de contraste con la experiencia española en general y del planeamiento de Madrid en particular. Este artículo pretende exponer, de una forma más descriptiva, la estructura y la evolución del sistema de planeamiento en dos países europeos, uno, Gran Bretaña, con una gran tradición localista y otro, Francia, con un marcado centralismo.

### 2. HACIA LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL, EL "POLICY PLANNING" Y EL "CONTROL DEL DESARROLLO"; EL CASO INGLÉS

En Gran Bretaña la mayoría de los medios de intervención pública en los procesos de desarrollo urbano regional caen dentro de la estructura de los departamentos o ministerios del gobierno central, controlados por el Parlamento nacional, o dentro de las autoridades locales, controladas por «Consejos» con independencia electoral.

En los últimos años de los 60 y principios de los 70, la inadecuación de las estructuras tanto del gobierno central, como del local, para asimilar los procesos de cambio han llevado a su profundo replanteamiento.

En la esfera central (ver fig. 1) la aglutinación en 1970 de los Ministerios de Vivienda y Administración Local (al que se había asimilado en 1969 el Departamento de Asuntos Económicos) y el Ministerio del Transporte, en el nuevo Departamento del Medio Ambiente (D. O. E.), ha sido un gran paso para la coordinación de las políticas sectoriales y los canales de gasto más relevantes en los sistemas urbanos.

Si analizamos según Friend, Power y Yewlett (1) los principales campos de decisiones políticas en relación con los sistemas urbanos (fig. 1), el Departamento del Medio Ambiente reúne las siguientes tendencias:

- Planeamiento económico regional.
- Protección del medio ambiente.
- Vivienda y construcción.
- Gobierno local y desarrollo urbano.
- Planeamiento del suelo.
- Red viaria principal.
- Otros medios de transporte e industrias relacionadas.

Quedando el desarrollo industrial bajo otro gran Departamento de Comercio e Industria.

Por otra parte en la esfera local dos informes del Gobierno, el informe Maud (1967) (2) y el infor-

(1) J. K. Friend, J. H. Power y C. J. L. Yewlett 1974: *Public Planning: The Intercorporate dimension Tavistock*.

(2) H. M. S. O. 1967: *Maud Committee on Management in Local Government*.

me Bains (1972) (3) han influenciado ampliamente los procesos de cambio. Ambos parten de un principio de insatisfacción con los procesos gerenciales de gobierno local, que se puede resumir en los siguientes puntos:

— La toma de conciencia sobre la falta de carácter integrado que presenta la organización de la autoridad local, como conjunto de departamentos diferenciados de acuerdo con los servicios que aportan, y su falta de adecuación con la creciente complejidad de los problemas globales.

— La falta de relación de las actividades locales con la definición de objetivos políticos, con el planeamiento a largo plazo, con el seguimiento del proceso hacia la consecución de los objetivos y con el carácter cambiante de las necesidades y problemas.

— La necesidad de un marco organizativo que rompa las barreras departamentales y cree una estructura coordinadora (4).

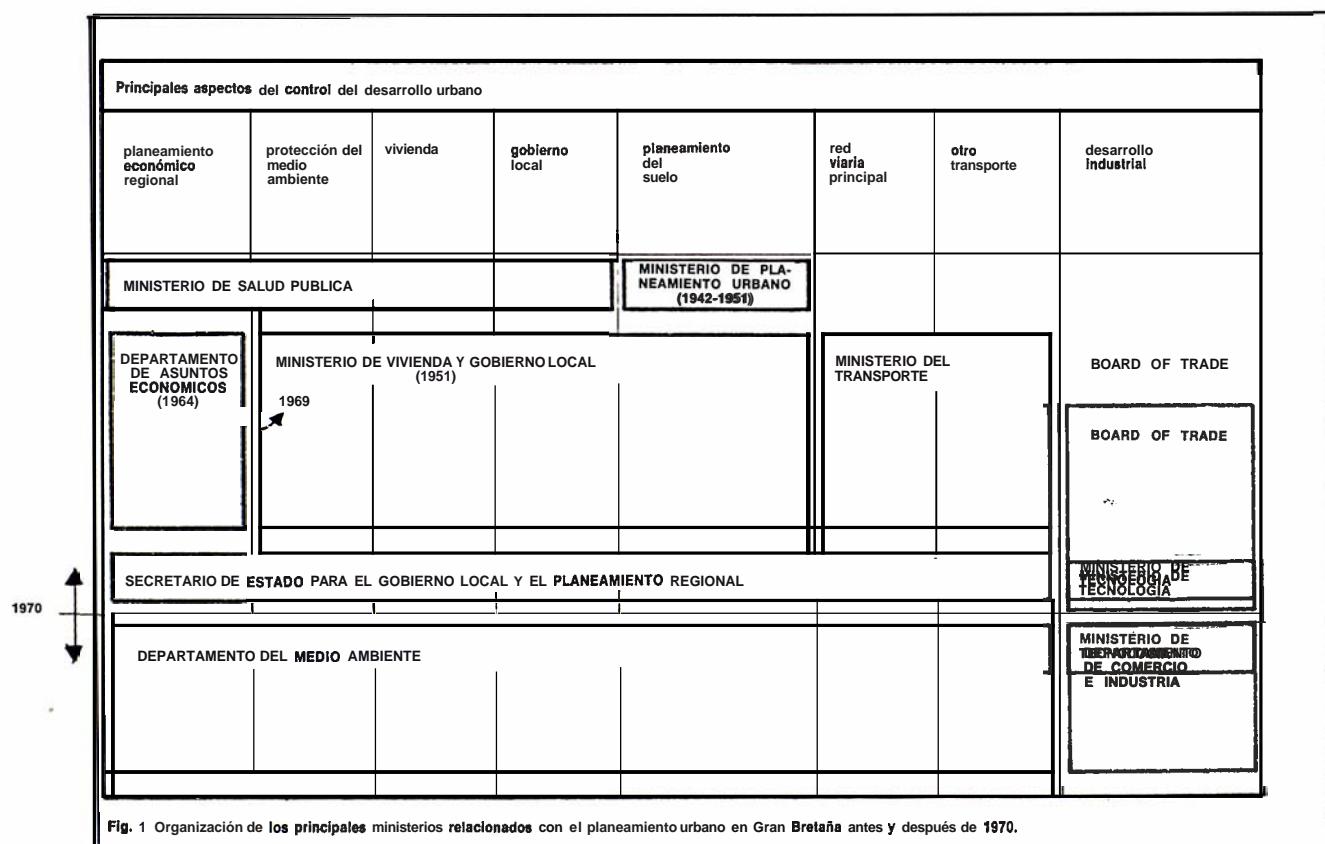
El informe Bains llevaba implícito el nuevo concepto de Planeamiento Corporativo al proponer la ((adopción de una aproximación corporativa)) en orden a asegurar «que los recursos se empleen de la forma más efectiva)). El Planeamiento Corporativo implica:

— Una aproximación interdisciplinaria de la autoridad local hacia el análisis de los aspectos sociales, económicos y físicos de un área y de la comunidad que la habita.

— Una actitud hacia el planeamiento, comprendiendo información y análisis sobre el medio, identificación de problemas, formulación de objetivos.

(3) H.M.S.O. 1972: *Bains Report*.

(4) Luis Lozano 1974; *Planeamiento Corporativo*.



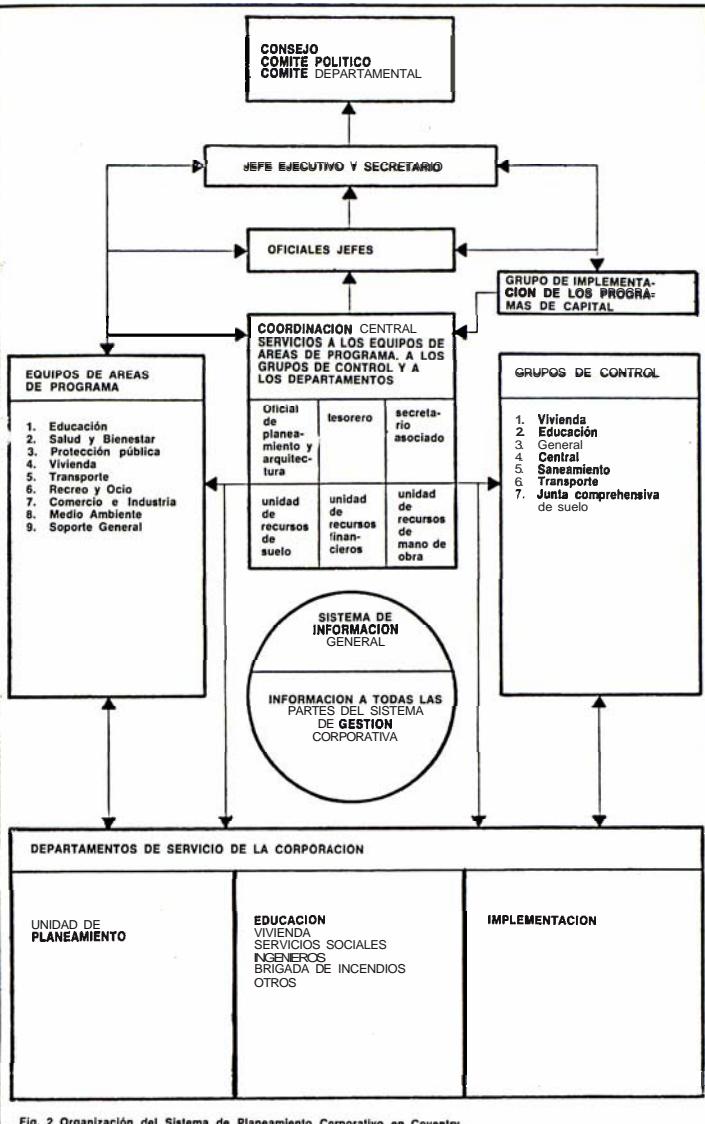


Fig. 2 Organización del Sistema de Planeamiento Corporativo en Coventry.

## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

asignación de prioridades, análisis de políticas y estrategias alternativas, programación a medio y largo plazo, seguimiento de las acciones realizadas, etc.

— Un planteamiento organizativo que envuelve trabajo conjunto entre miembros técnicos y políticos, grupos de trabajo interdisciplinarios, unidades especiales de investigación y de procedimientos operativos, un Comité Político, un equipo directivo y un director ejecutivo (4) (fig. 2).

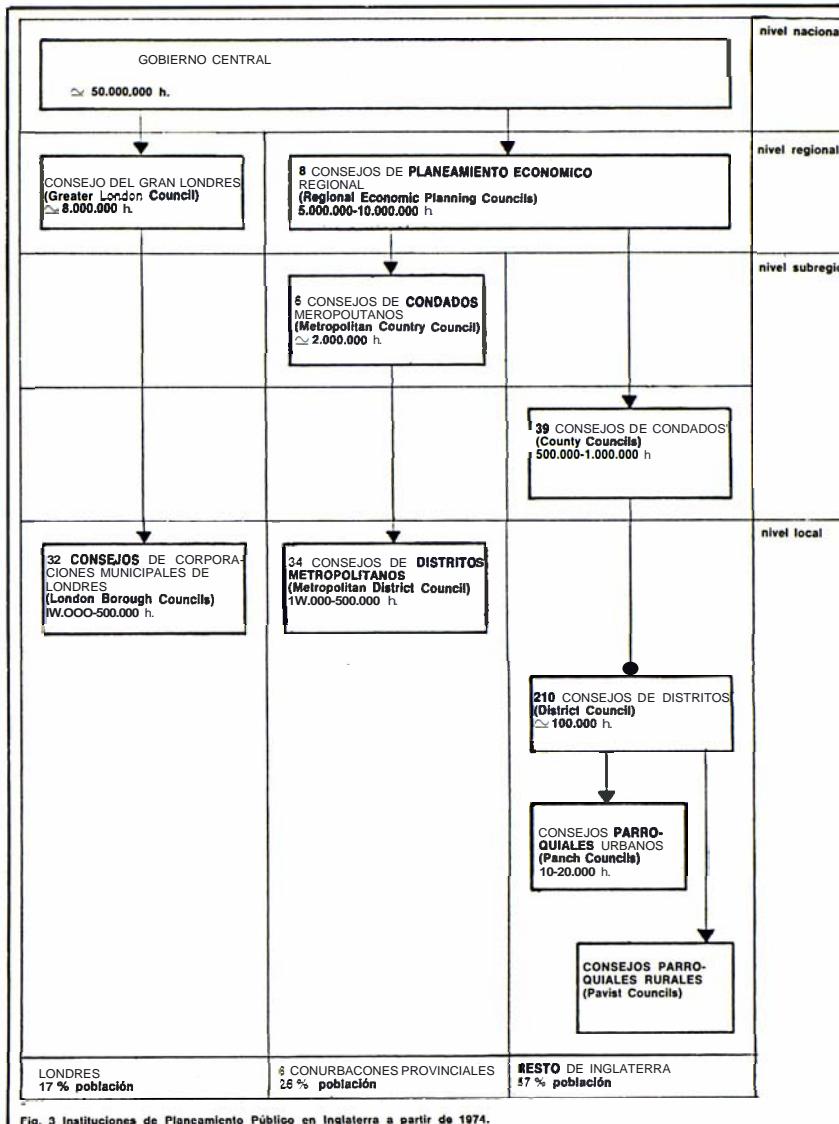


Fig. 3 Instituciones de Planeamiento Público en Inglaterra a partir de 1974.

Esta reorganización interna de las autoridades locales ha ido acompañada, en 1974, por la reestructuración territorial de las mismas (fig. 3) y la separación de dos niveles locales de planeamiento: el nivel de condado y el nivel de distrito. Las funciones de planeamiento se dividen entre ambos, quedando las decisiones «estratégicas» y los servicios de escala subregional en el nivel superior y los servicios de carácter local en el inferior (tabla 1).

Nivel Superior: Condado	Nivel Inferior: Distrito
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeamiento de estructuras</li> <li>Planificación de la red de carreteras</li> <li>Tráfico</li> <li>Coordinación del transporte</li> <li>Protección del consumidor</li> <li>Educación</li> <li>Servicios Sociales</li> <li>Tratamiento de basuras y residuos</li> <li>Servicios de ocio y tiempo libre</li> <li>Servicio contra incendios</li> <li><b>Policia</b></li> <li>Bibliotecas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeamiento Local</li> <li>Mantenimiento de la red de carreteras</li> <li>Gestión del transporte público</li> <li>Vivienda</li> <li>Normas y ordenanzas de edificación</li> <li>Protección del Medio Ambiente</li> <li>Recogida de basuras</li> <li>Registro electoral</li> <li>Servicios de ocio y tiempo libre</li> <li>Recaudación de impuestos y arbitrios locales.</li> </ul>

Tabla 1 División de funciones entre los dos niveles de la autoridad local en Inglaterra según la reforma de 1 de Abril de 1974.

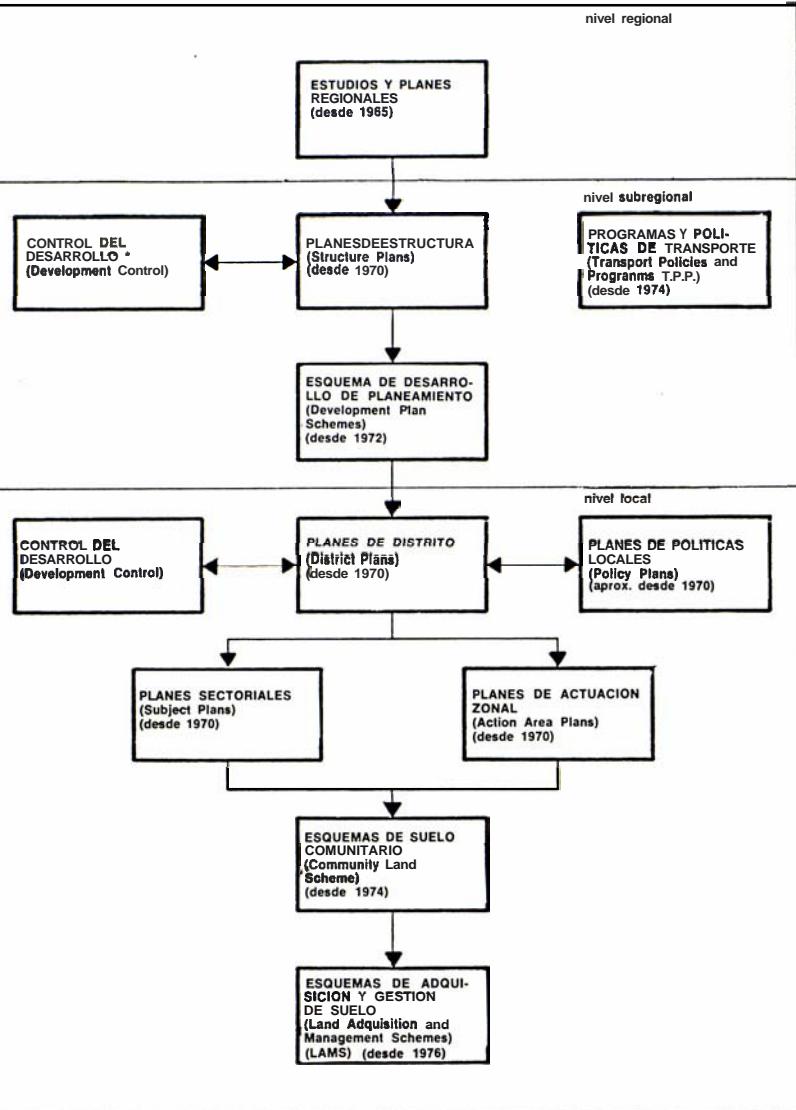


Fig. 4 Planes y Actividades de Planeamiento Urbano en Gran Bretaña en los 70s.  
\* Sólo en materias de parques nacionales o de interés específico del mundo.

El nuevo sistema, que deriva del ya establecido en Londres, en 1965, con división entre el Consejo del Gran Londres (GLC) y los 32 Consejos de Corporaciones Municipales, considera dos tipos de condados y distritos: los predominantemente urbanos o condados y distritos metropolitanos (metropolitan countries y metropolitan districts) y los predominantemente rurales (shire countries y shire districts). La figura 3 da una idea aproximada de los umbrales de población de las autoridades locales, así como del número de éstas en cada grupo.

En cuanto a la intervención pública en el nivel regional, las primeras experiencias de planeamiento regional en los 60, por el Consejo de Desarrollo Económico Nacional (NEDC) (5) (6) (7), mostraron que las decisiones principales, tales como la asignación de inversiones públicas, pueden tomarse sólo a nivel nacional, tras tener en cuenta las prioridades de las distintas regiones. Ello requiere un proceso de constante contacto entre autoridades regionales y nacionales, las primeras identificando problemas y formulando propuestas para su solu-

(5) H.M.S.O. 1963; *Central Scotland: A Programme for Development and Growth*. Cmnd. 2188.

(6) H.M.S.O. 1963; *The North East: A Programme for Development and Growth* Cmnd. 2206.

(7) H.M.S.O. 1964; *The South East Study 1961-81*.

ción y las segundas solucionando los conflictos entre regiones y conciliando los diferentes programas.

Sin duda esto motivó que el Gobierno Laborista, al llegar al poder en el 64, estableciera una nueva maquinaria para el planeamiento regional, empezando por dividir el territorio en ocho regiones de planeamiento, dentro de las cuales se creaba un Consejo Económico Regional (Regional Economic Council) y una Junta de Planeamiento Económico Regional (Regional Economic Planning Board). Los miembros de los Consejos (entre 18 y 37) son nombrados por el Gobierno y consisten en hombres de negocios, de organizaciones sindicales, académicos y profesionales con prestigio en sus regiones. No son electos, pero se supone que representan los intereses regionales.

Las Juntas, por el contrario, están formadas por funcionarios públicos de los departamentos del Gobierno en la región y proporcionan oportunidades de coordinación horizontal entre ellas y vertical con cada uno de sus ministerios.

El objetivo de las Juntas y Consejos Regionales es el proporcionar una organización efectiva para el planeamiento económico regional dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico. Los Consejos tratan así las estrategias de desarrollo regional y la utilización de los recursos regionales y su función principal es asistir en la formulación de planes regionales y aconsejar en su puesta en marcha, sin tener poderes ejecutivos. Las Juntas proporcionan la maquinaria para coordinar el trabajo de los Departamentos del Gobierno.

En la figura 4 se pueden apreciar los distintos instrumentos de planeamiento a los diferentes niveles del Gobierno, organizados de tal manera que puedan relacionarse con la figura anterior.

Con la organización regional surgieron gran número de planes y estudios regionales (8) (9) (10) (11) con el propósito de proporcionar una amplia información sobre la región, analizar su problemática, su estructura económica y sus oportunidades futuras, y plantear un gran número de políticas de actuación.

Las dificultades en la disposición de información adecuada, sobre todo de contabilidad regional, hace imposible en esta etapa de planeamiento regional el disponer de planes para todas las regiones, coherentes unos con otros en cuanto a proporciones y distribución de población y mano de obra, localización del crecimiento industrial, escala y distribución de las inversiones públicas, etc. El objetivo a cumplir por estos planes regionales es solamente el proporcionar a los Consejos una «estrategia de desarrollo regional» que sirva de marco a las decisiones inmediatas y que proporcione otro para la evaluación de las implicaciones en la región de las políticas nacionales y locales. En la actualidad están muy avanzados o terminados los planes de la North West Region, North Region, West Midland y East Anglia.

(8) H.M.S.O. 1965; *The North West*.

(9) H.M.S.O. 1965; *The West Midland*.

(10) H.M.S.O. 1966; *The East Midland Study*.

(11) H.M.S.O. 1967; *A Strategy for the South-East*.



Aparte de los estudios y planes regionales, que no tienen naturaleza jurídica, el sistema de planeamiento británico bascula sobre dos tipos de planeamiento: los planes de estructura y los planes locales. Estos sirven de base al llamado «control del desarrollo» y a la planificación anual de los Programas y Políticas de Transportes (TPP), de los Planes de Políticas Locales, que cubren todos los campos de actuación de la autoridad local, y a los esquemas de adquisición y gestión de suelo (LAMS).

Las características fundamentales del sistema son la distinción y coordinación entre niveles de planeamiento y la separación conceptual del «planeamiento estratégico» de los Planes de Estructura, en los que se traducen las políticas nacionales y regionales y se exponen las políticas y propuestas generales, del «planeamiento táctico» de los Planes Locales, en los que se detallan las propuestas, y del «planeamiento operativo» de la programación detallada de los Planes de Políticas Locales y Programas y Políticas de Transportes y del Control del Desarrollo.

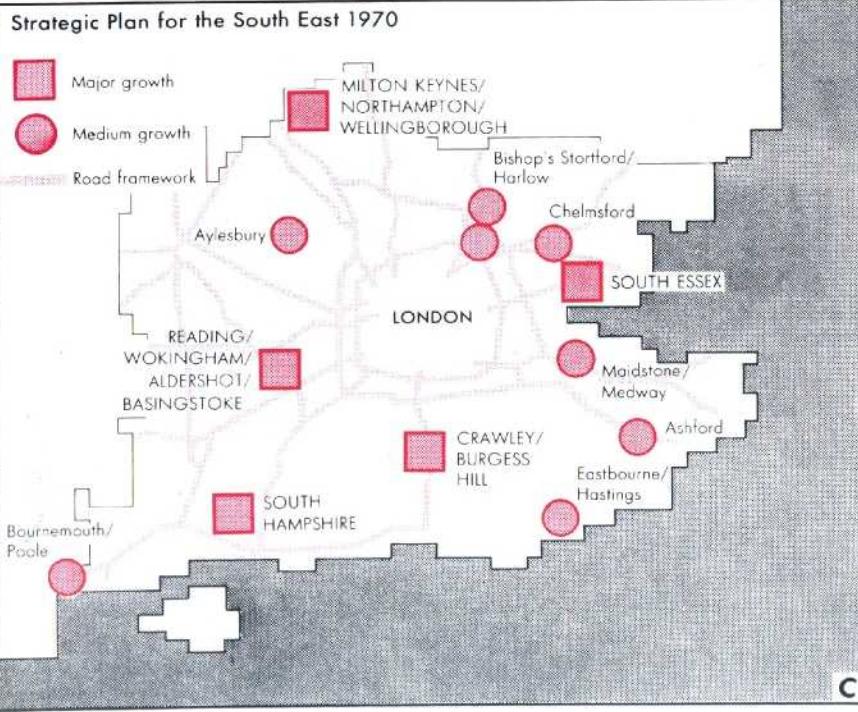
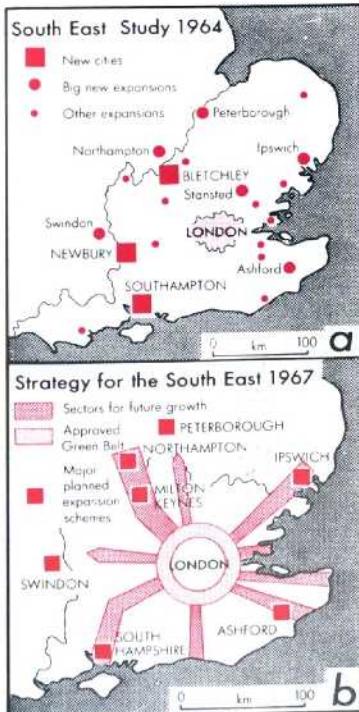
Esta separación conceptual se basa en el descontento general acumulado en la década de los 60 con los planes urbanísticos desarrollados desde 1947. Este descontento puede resumirse en los siguientes puntos (12):

— Son deficientes en políticas, especialmente en aquellas no relacionadas directamente con el uso del suelo, y son inadecuados para guiar a los agentes del desarrollo urbano y como base para el control del desarrollo.

— Se concentran en el detalle y tienen con frecuencia límites ambiguos.

— Tienden a representar varios tipos de información que no son relevantes para la promoción o el control del desarrollo.

(12) H.M.S.O. 1965: *The Future of Development Plans*.



— Están mal equipados para influenciar la calidad del desarrollo, aparte de su localización.

— Su forma y contenido inflexibles no son adaptables a nuevas técnicas y conceptos, y los complicados procedimientos necesarios para reformarlos imponen grandes retrasos, en contradicción con el rápido cambio de las circunstancias.

Los Planes de Estructura (13) fueron concebidos para superar estas críticas con un carácter amplio y suficientemente vago para adaptarse a condiciones muy diversas: «El término estructura es usado para significar el sistema social, económico y físico de un área, en aquellas características que están sujetas al control o a la influencia del planeamiento. La estructura es, en efecto, el marco de planeamiento para un área e incluye tales temas como la distribución de la población, las actividades y las relaciones entre ellas, las pautas de usos del suelo y el desarrollo a que dan lugar las actividades urbanas, junto con la red de comunicaciones y el sistema de servicios» (14).

Sus principales funciones son:

— Interpretar las políticas nacionales y regionales.

— Establecer políticas y propuestas generales.

— Proveer el marco de referencia para los planes locales.

— Indicar áreas de acción.

— Proveer guías para el control del desarrollo.

— Proveer bases para coordinar decisiones.

— Presentar ante el Ministro y el público los principales aspectos y decisiones de planeamiento.

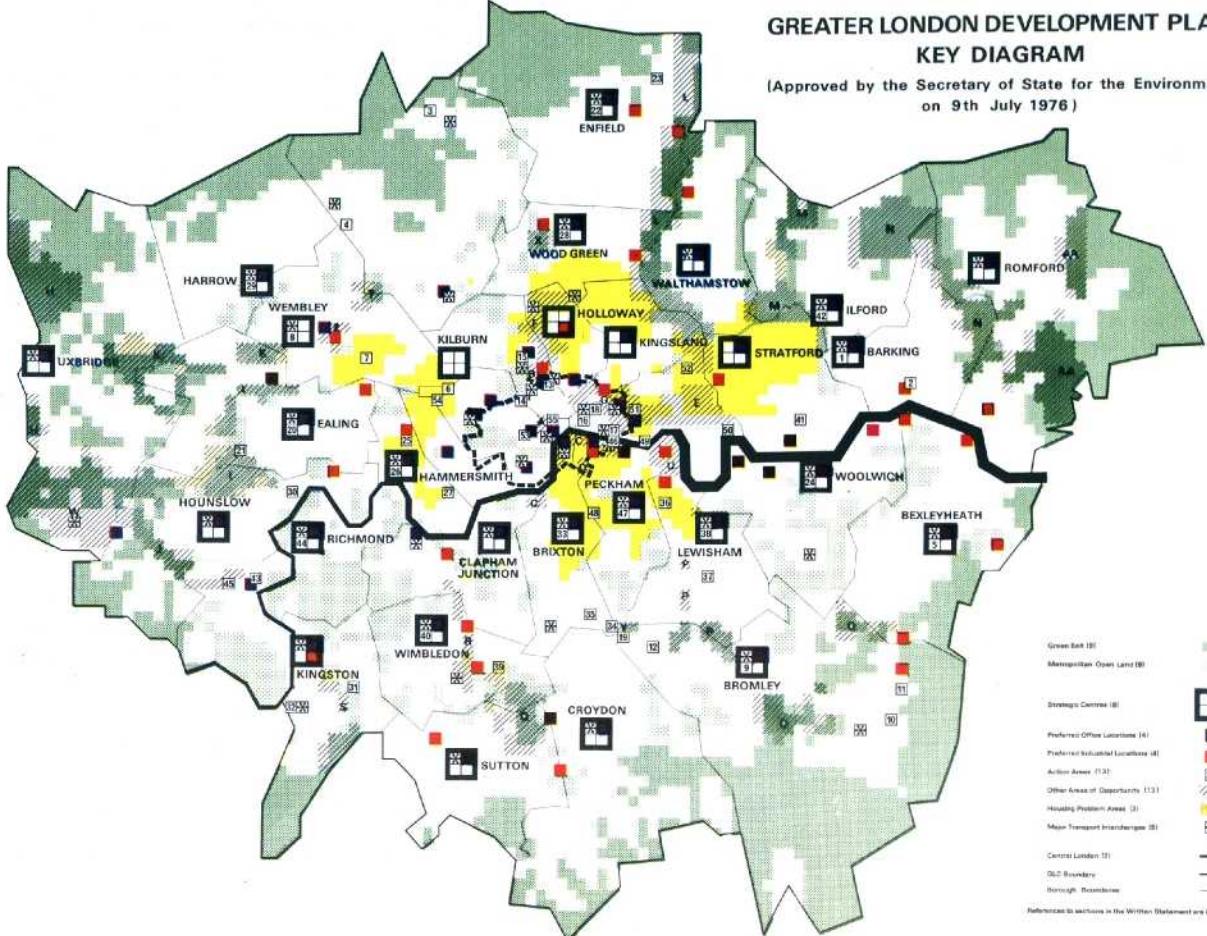
Las principales contribuciones de los Planes de Estructura en la dirección de coordinación entre niveles y sectores de planeamiento son, por un lado, su condición de documento que se concentra en las políticas sobre las cuales el Gobierno Cen-

(13) H.M.S.O. 1971; *Town and Country Planning Act*.

(14) H.M.S.O. 1971; *Development Plans: A Manual on Form and Content*.

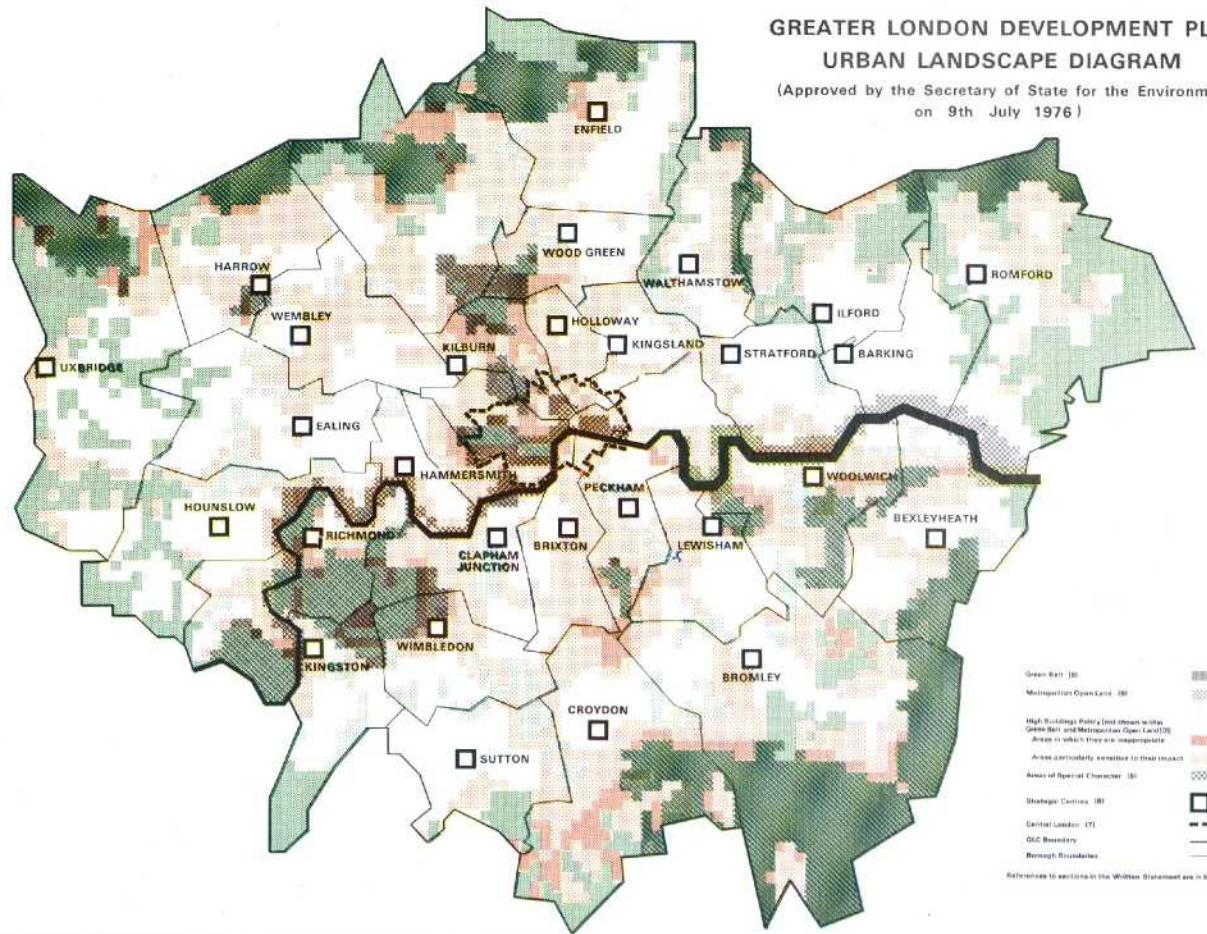
# GREATER LONDON DEVELOPMENT PLAN KEY DIAGRAM

(Approved by the Secretary of State for the Environment  
on 9th July 1976)



# GREATER LONDON DEVELOPMENT PLAN URBAN LANDSCAPE DIAGRAM

(Approved by the Secretary of State for the Environment  
on 9th July 1976)





## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

tral tiene interés directo, con el propósito de ejercer control sobre el gobierno local en asuntos claves. Estos temas son principalmente redes de comunicación, las principales inversiones de capital y otros asuntos estratégicos similares. Por otro lado, su intento de contemplar el planeamiento físico dentro de un amplio marco de planeamiento económico y social, aunque en la práctica éste sea el campo en el que los resultados son más insatisfactorios.

Los Esquemas de Desarrollo de Planeamiento surgieron de las necesidades de poner en marcha el planeamiento local después de la reestructuración de 1974. El Reglamento de la Ley (15) establece que las autoridades de planeamiento de cada condado, en consulta con las autoridades de distritos, deben preparar estos Esquemas de forma rápida y:

- Designar la autoridad local que debe preparar y adoptar cada plan local.
  - Especificar el título y la naturaleza de cada plan e indicar su alcance.
  - Especificar el área cubierta por cada plan.
  - Establecer el programa para la preparación de planes.
  - Cuando sea apropiado, indicar las relaciones entre los planes locales a ser preparados paralelamente con el plan de estructuras (16).

(15) H.M.S.O. 1974; *The Town and Country Planning (Structure and Local Plans) Regulations*.

(16) Robin Mabey y Lesley Craig 1976: *Development Plan Schemes. The Planner April 1976.*

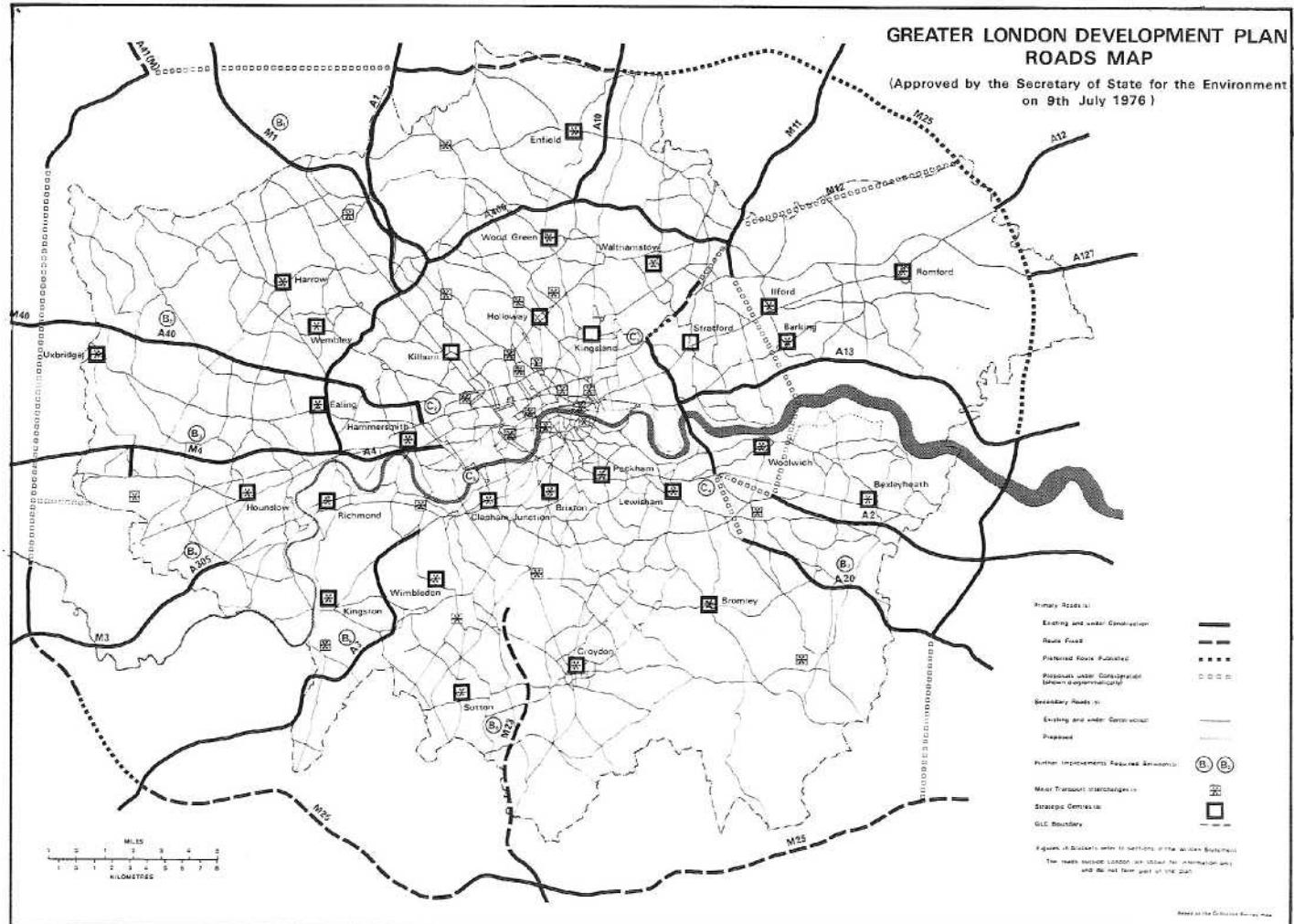
Además de la realización de planes de estructura y Esquemas de Desarrollo de Planeamiento, todas las agencias de las autoridades del condado en relación con el transporte, deben de realizar anualmente (a partir del año 1974) un plan integrado de políticas de transporte (*Transport Policies and Programme*) (TPP) en coordinación con el plan de estructura y los planes locales;

«Deberá haber un marco común entre los planes de estructura, los planes locales y los TPPs que deberán ser compatibles entre sí. La preparación de TPPs y las propuestas de transporte de los planes de desarrollo local (DP) deben en consecuencia integrarse en lo posible. Las diferentes funciones de los TPPs y los DPs implican diferentes grados de énfasis en diferentes factores: más en distribución de recursos, rendimiento del capital invertido y medidas operativas en los TPPs, más en ampliar interacciones de planeamiento y en el uso del suelo en los DPs. En lo posible deberá haber un único proceso que se expresará por un lado en TPPs y por otro en planes de estructura y planes locales» (17).

Los Planes Locales desarrollan a nivel de distrito las políticas y propuestas generales de los Planes de Estructuras, adecuándolos para su implementación. Sus funciones principales son:

- Aplicar la estrategia del plan de estructura en detalle.

(17) H.M.S.O. 1973; Circular 104/73 (193/73) *Local Transport Grant Annex*.



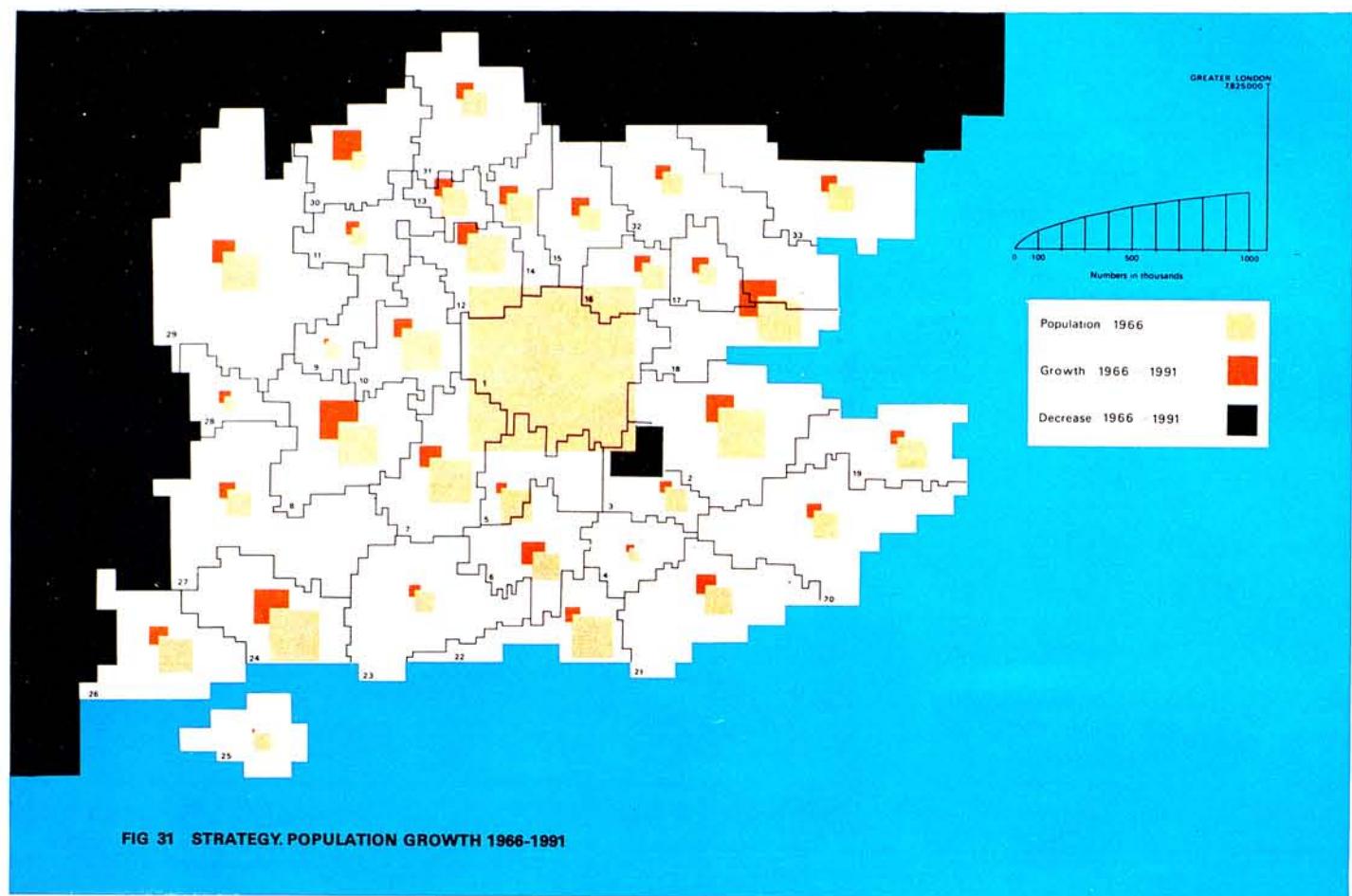


FIG. 31 STRATEGY. POPULATION GROWTH 1966-1991

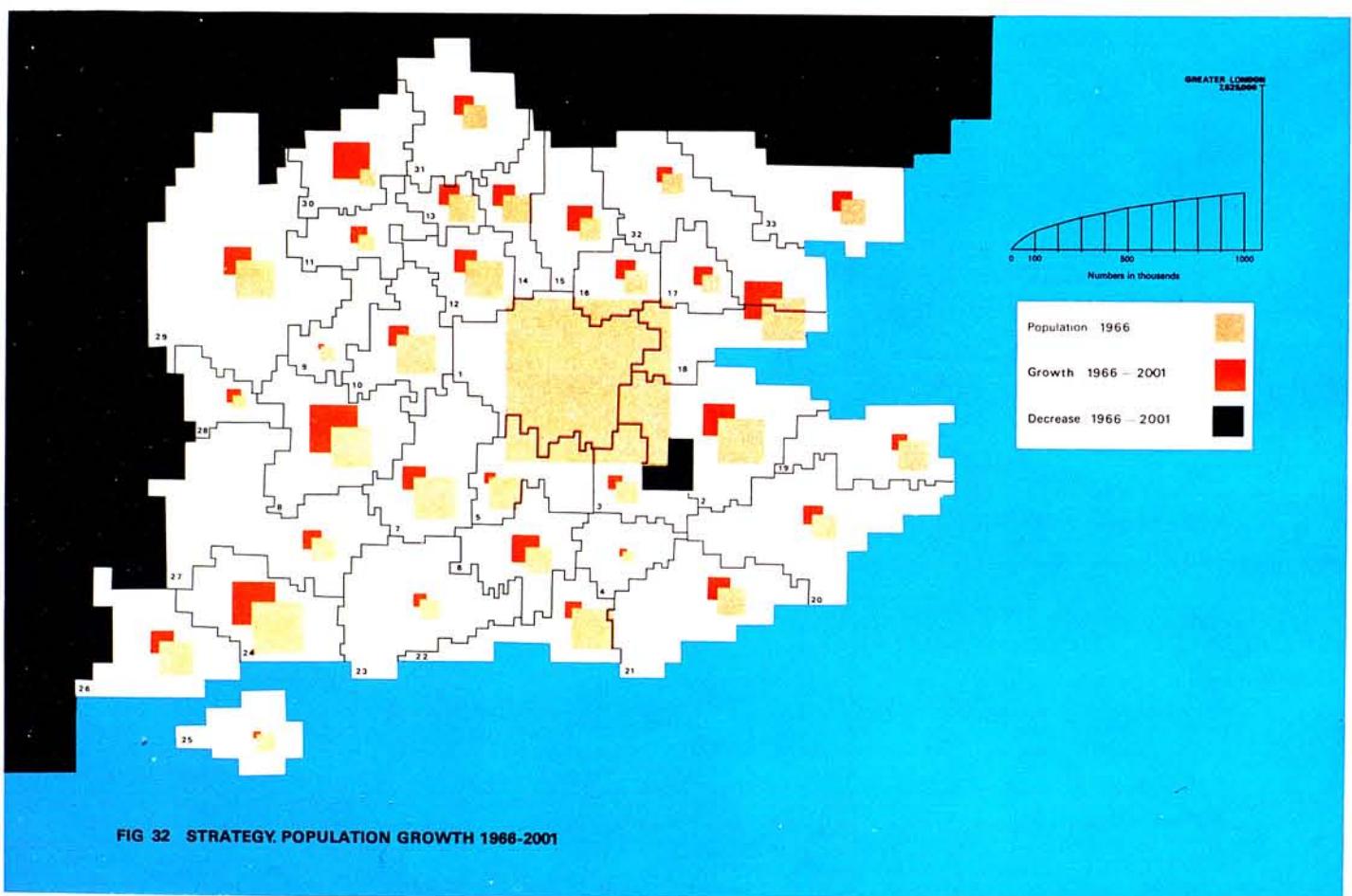
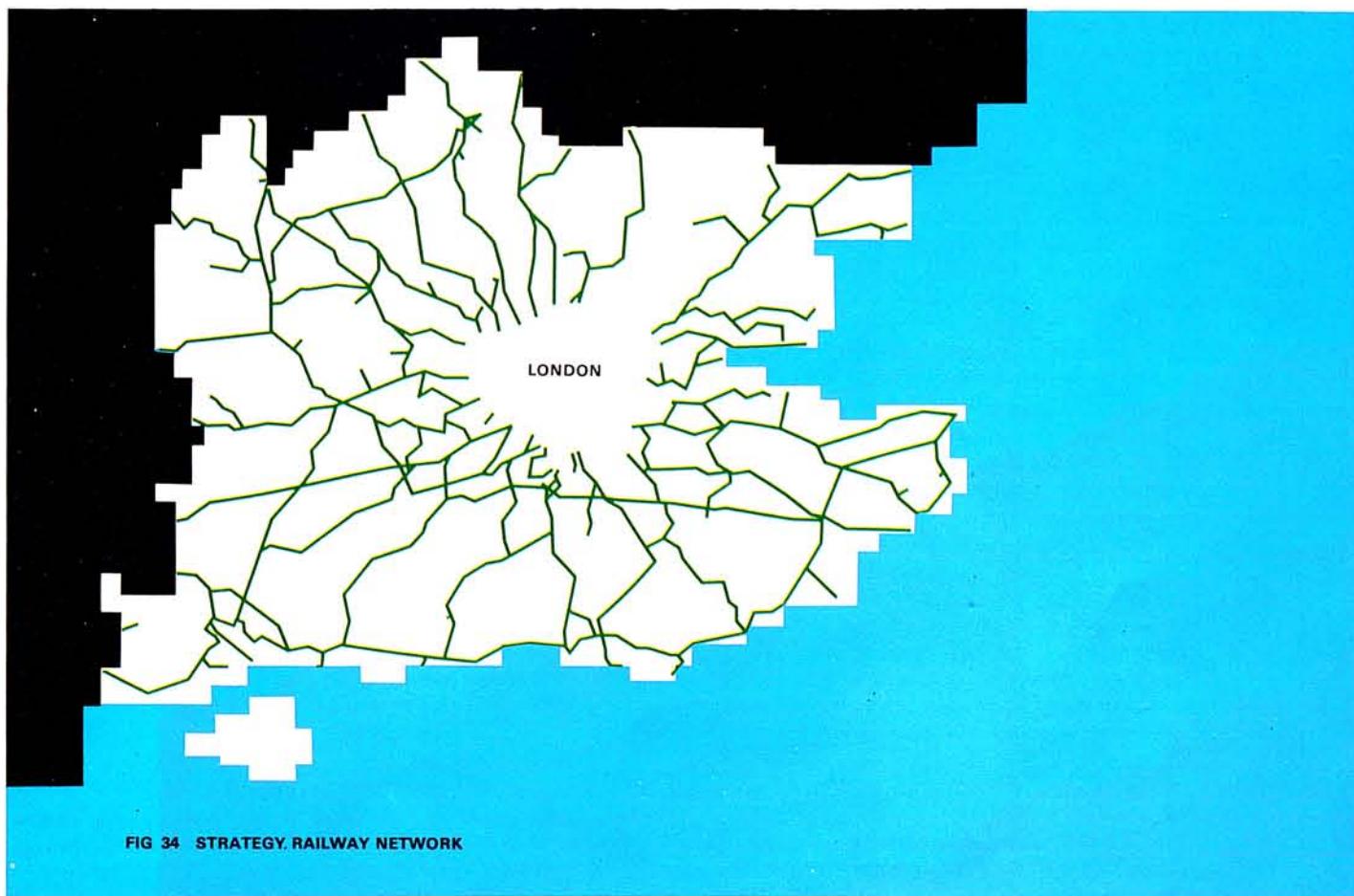
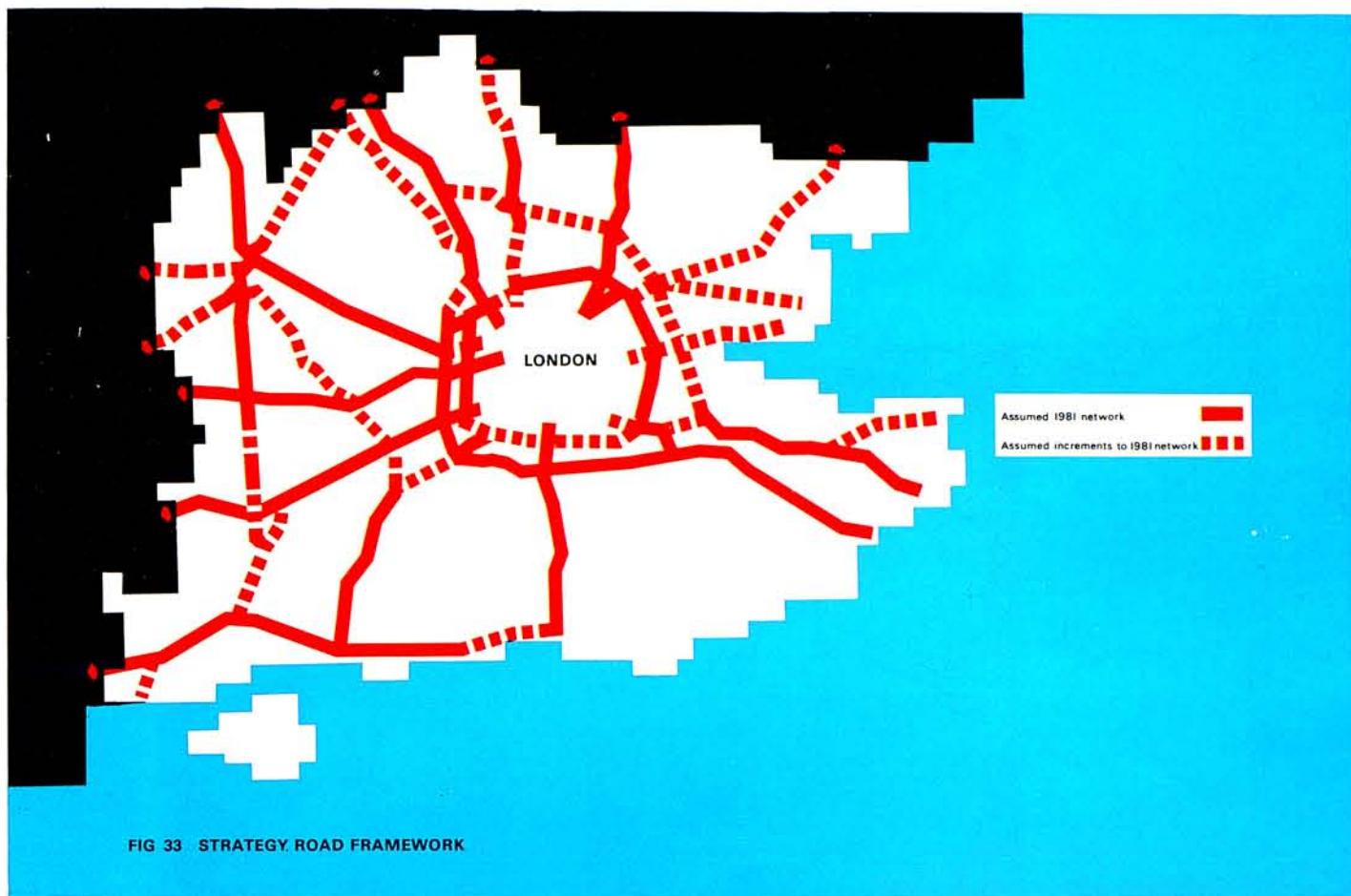
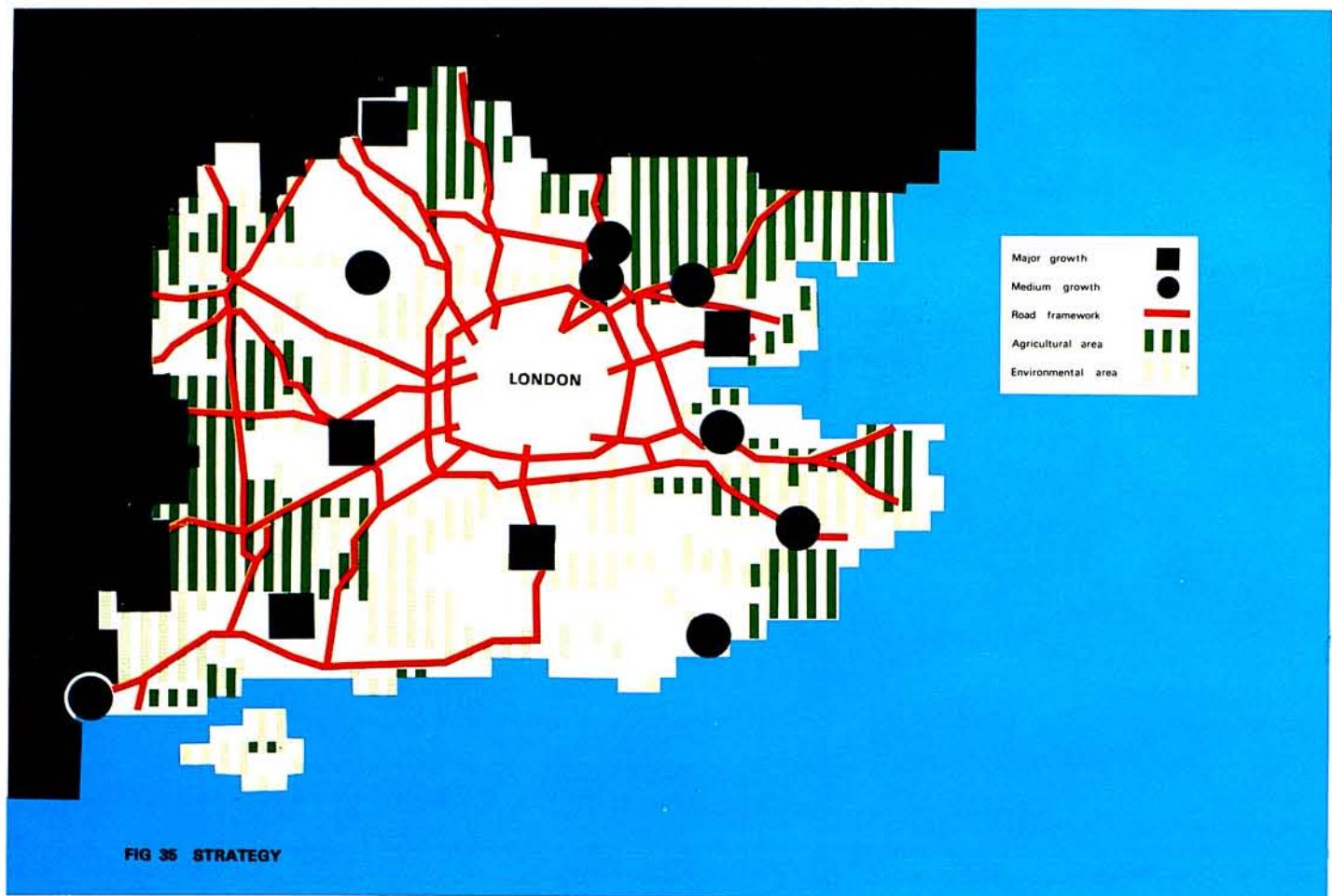


FIG. 32 STRATEGY. POPULATION GROWTH 1966-2001





- Proporcionar bases detalladas para el control del desarrollo.
- Proporcionar bases para coordinar decisiones.

— Exponer ante el público aspectos y decisiones detallados de planeamiento.

Los Planes Locales pueden ser:

— Planes de Distrito (*District Plans*), para el planeamiento comprensivo de áreas urbanas o rurales relativamente grandes (*Metropolitan y Shire Districts*).

— Planes de Actuación Zonal (*Action Area Plans*) para el planeamiento comprensivo de zonas seleccionadas para un cambio intenso, que comienza dentro de un período específico, ya sea por mejora, remodelación o nuevo desarrollo.

— Planes Sectoriales (*Subject Plans*) para el tratamiento detallado de un aspecto particular de planeamiento en parte o en la totalidad del área de planeamiento estructural (14).

Los Planes de Políticas Locales (*Policy Plans* o *Community Plans*) son los resultados de los nuevos planteamientos «Corporativos» de las autoridades locales (4) y consisten en un plan cuatrienal, preparado y revisado todos los años (*rolling plan*), que muestra todos los nuevos proyectos de la autoridad local con sus metas, costos y beneficios, relacionándolos con todas las actividades públicas.

Estos planes son la culminación de un proceso que consiste en:

— La definición de objetivos generales para los principales servicios (vivienda, transporte, educación, etc.).

— La elaboración de una estructura compuesta de sub-objetivos y actividades que contribuyen a la consecución de los objetivos.

— El análisis de grupos de actividades relacionados entre sí y ligados a campos de decisión.

— La valoración y preparación de presupuestos para todos los «campos o áreas del programa».

— La formulación de directrices por el Comité Político (*Policy Committee*) sobre la forma de gastar el presupuesto en los próximos cuatro o diez años (asignación de prioridades entre los objetivos).

— La identificación de indicadores o medidas del rendimiento esperado de la aplicación de cada actividad y el estudio de la posibilidad de obtenerlas en la práctica.

Un drástico paso adelante en pro de un planeamiento operativo lo constituye la última Ley del Gobierno Laborista sobre el suelo comunitario (*Community Land Act*) introducida por un «libro blanco» en 1974 y puesta en vigor en 1975. La Ley vuelve 35 años atrás en el tiempo a los inicios del moderno planeamiento británico con los conceptos del Informe Uthweat «unificación de la propiedad del suelo», que consiste en que todo el desarrollo urbano debe producirse en suelo previamente adquirido por la autoridad pública.

El objetivo perseguido por los Esquemas de Suelo Comunitario (*Community Land Schemes*) es causar, a lo largo de la puesta en práctica de los Esquemas de Adquisición y Gestión del Suelo (*Land Acquisition and Management Schemes*) (LAMS), que todo el suelo urbano cambie de manos al valor de su utilización presente, recayendo



de esta manera todas las plusvalías del desarrollo en la comunidad.

Los LAMS, que son programas quinquenales rotundos de adquisición de suelo, proporcionan una base realista para asegurar el cumplimiento de los objetivos de planeamiento, asegurando la disponibilidad de suelo para el desarrollo en el sitio preciso y en el momento adecuado. Los LAMS constituyen un paso más hacia la integración del planeamiento urbano dentro de las bases y programas económico-financieros de la autoridad local.

La otra faceta que completa el complejo sistema del planeamiento británico es el llamado «Control del Desarrollo» (*Development Control*). El concepto del «desarrollo» se definía en la Ley del 47 como el llevar a cabo construcción, obras de ingeniería, minería u otras operaciones sobre el suelo, o la realización de cualquier cambio material en el uso de edificios o terrenos (18). Cualquiera de estas operaciones exigía la presencia de una licencia de planeamiento (*Planning Permit*).

En la actualidad el control de desarrollo es uno de los procesos más analizados para adecuar unos procedimientos anticuados y rutinarios al nuevo alcance del planeamiento urbano, que ha superado con creces las limitaciones de la Ley del 47.

En relación con el control del desarrollo, son las vertientes de seguimiento y evaluación de los resultados del planeamiento comunitario (*Policy Plans* y *TPPs*) y los análisis de adecuaciones e impactos de cada actuación privada o pública, las que presentan más demandas de procesos de innovación, y son los desarrollos de los sistemas de información (*Planning Information Systems*) a partir de la publicación por el Gobierno del Sistema General de Información para el Planeamiento (GISP) (19), lo que proporcionarán la base para satisfacer estas demandas. El problema fundamental reside en la utilización, a todos los niveles y en todos los documentos de planificación, de un único sistema de información, y en el desarrollo de procedimientos estandarizados de toma de decisiones, tanto para el planteamiento de políticas globales en los planes de estructuras, como en la concesión de licencias en los departamentos de «control del desarrollo».

### 3. HACIA LA CONCERTACION DEL PLANEAMIENTO ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES LOCALES: EL SISTEMA CENTRALISTA INTEGRADO EN FRANCIA

La tradición centralista del sistema de Gobierno francés condiciona fuertemente sus sistemas de intervención en los procesos del desarrollo regional y urbano, que son concebidos y ejecutados en su mayor parte por los «servicios del Estado» con la participación o «codecisión» de las comunidades interesadas.

La concepción de espacio económico (20) (21)

(18) J. Brian McLouglan 1973; *Control and Urban Planning*. Faber.

(19) H.M.S.O.; *General Information Systems for Planning (GISP)*.

(20) F. Perroux 1964; *L'Economie du XXe Siècle*. P.U.F.

(21) J. R. Boudeville 1966; *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press.

y de geografía voluntarista (22) (23) está en la base de los objetivos generales de la ordenación del territorio en Francia, expresados en el VI Plan de Desarrollo como «el asegurar una mejor repartición de la población y de las actividades en el espacio y una mejora de las condiciones de vida y de las oportunidades de realización de los individuos».

El ligar los procesos de desarrollo económico y la ordenación urbana con un sistema de planeamiento positivo, bajo los auspicios de coherencia y globalidad, es lo que ha motivado la reestructuración de los órganos públicos de concepción, coordinación y acción.

En enero de 1966 el Gobierno crea un Ministerio del Equipamiento que reúne a los Ministerios de Obras Públicas y Transporte con el Ministerio de la Construcción, reagrupándolos nuevamente en febrero de 1974 en un nuevo super-ministerio de Ordenación del Territorio, del Equipamiento, de Vivienda y de Turismo.

La organización de los órganos de gobierno para la gestión del desarrollo regional y urbano en Francia, en los inicios de los 70 se refleja en la fig. 5.

(22) Pierre George 1964; *La Géographie Active*, P.U.F.

(23) Jean Labasse; *L'organisation de l'espace*, Hermann. Paris.

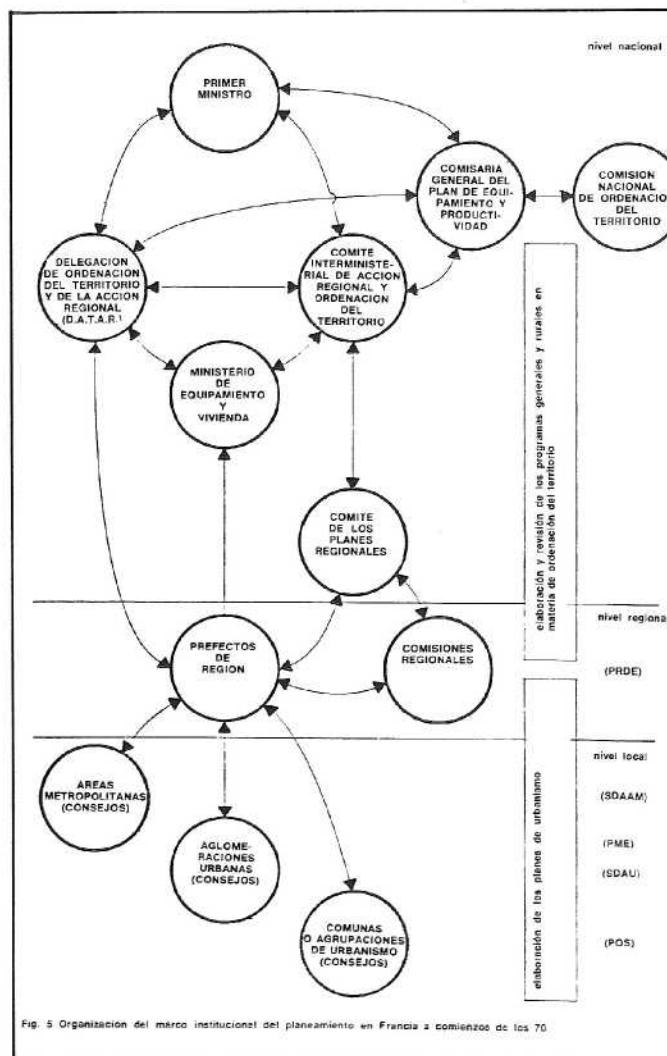


Fig. 5 Organización del marco institucional del planeamiento en Francia a comienzos de los 70

Sin duda la creación de la DATAR, Organismo de carácter interministerial al servicio del Primer Ministro, es la etapa más importante de la historia de la ordenación del territorio de Francia, y responde a la necesidad de asegurar una mayor unidad de concepción en la planificación y de mejorar los medios y los procedimientos de realización de los objetivos del Plan Nacional, en relación con la acción regional y el desarrollo urbano. Su objeto principal es, a partir de los objetivos definidos por el Plan del Desarrollo Nacional, preparar y coordinar los elementos necesarios para las decisiones del Gobierno en materias de ordenación del territorio, y velar por la convergencia de los medios disponibles y por el ajuste de acciones.

Sus funciones principales son (24):

— Participación en la elaboración del Plan de Desarrollo en todo lo que concierne a la ordenación del territorio y a la acción regional, en conjunción con lo demás Ministerios.

— Preparar con los Ministerios interesados, y con el Comisario General del Plan, las medidas anuales necesarias para la ejecución del Plan.

— Coordinar los programas anuales y las operaciones de equipamiento de los diferentes departamentos ministeriales, y presentar un informe presupuestario a un Comité Interministerial para la coherencia de inversiones y la elaboración del Presupuesto Nacional.

— Es informada periódicamente de la ejecución de los programas de equipamiento.

— Se encarga de asegurar la armonización de las acciones de ayuda a la expansión industrial y rural. Informa anualmente a una Comisión Interministerial de los resultados obtenidos y los problemas surgidos.

— Se relaciona con los Prefectos de cada ámbito regional.

Aparte de la DATAR hay una serie de órganos del Gobierno Central relacionados con la planificación del desarrollo urbano:

La Comisaría General del Plan de Equipamiento y Productividad es el órgano encargado de realizar los estudios de ordenación del territorio nacional y de integrar sus conclusiones en los planes de desarrollo económico y social, que se someten periódicamente (cada 5 años) al Gobierno. En su función está asistida por la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que está encargada de analizar los objetivos del Plan dentro de una perspectiva a largo plazo, procediendo a un estudio prospectivo del desarrollo nacional.

El Ministerio de Equipamiento y Vivienda es el órgano competente en materia de urbanismo, de programación de vivienda y de equipamientos urbanos (incluyendo el transporte y las obras públicas), del control del suelo y de la planificación urbana. Su principal función es el llevar a cabo la política del Gobierno, definida por la DATAR, en materia de ordenación del suelo, de inversiones inmobiliarias, de urbanismo, de vivienda y de construcción.

La función más importante en la coordinación de inversiones de los distintos Ministerios es cubierta por el Comité Interministerial para los pro-

blemas de Acción Regional y de Ordenación del Territorio, Comité permanente asesor del Primer Ministro. El Comité tiene a su cargo un Fondo especial destinado a financiar las operaciones complementarias de equipamientos urbanos y rurales, comunicaciones, equipamientos industriales, etc., en operaciones urgentes o en aquellas en que no se han previsto créditos en los capítulos de los Ministerios interesados. Este Fondo permite al Comité el promover una mejor repartición regional y una mejor coordinación de los programas de equipamiento.

El Comité de los Planes Regionales es otro órgano de coordinación central asesor del Gobierno sobre las cuestiones relativas a la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo. El Comité es consultado sobre todos los proyectos y planes elaborados en las secciones regionales por los Prefectos de Región, teniendo en cuenta la opinión de las Comisiones Regionales de Desarrollo Económico y preparado su toma de consideración por el Comité Interministerial.

En las figuras 6 y 7 se expresan las nuevas organizaciones del Ministerio de Ordenación del Territorio, Equipamiento, de Vivienda y de Turismo y de sus servicios exteriores tal como se encontraban en febrero de 1974 (25).

El principal órgano de acción y coordinación del Gobierno en el nivel regional es el Prefecto de Región, que debe llevar a la práctica en su demarcación la política del Gobierno en cuanto a desarrollo económico y ordenación territorial y controlar y coordinar la actividad administrativa de los servicios públicos regionales y del Estado.

Los Prefectos de Región son nombrados por el Presidente de la República en acuerdo de Consejo de Ministros y su papel en el sistema de planeamiento es de enlace entre los representantes locales y el Gobierno Central. Son responsables de la preparación y posterior ejecución de la parte regional del Plan de Desarrollo.

Los Prefecto de Región están asistidos en sus funciones por los servicios exteriores de la Administración Central y especialmente por los Jefes de los Servicios Regionales de Equipamiento (ver figura 7) encargados de la aplicación de la política de equipamiento y de otras misiones en relación con la ordenación del territorio confiadas por otros Ministerios.

En cada circunscripción de acción regional hay un Servicio Regional de Equipamiento encargado de:

— La preparación y programación de estudios de ordenación urbana y de la distribución de los créditos para los estudios regionales.

— La preparación y programación de zonas de ordenación concertada (ZAC).

— La preparación, programación y distribución de la parte regional de las inversiones del Ministerio, especialmente las referentes a infraestructuras y a ayudas a la construcción de viviendas.

— De la promoción de estudios de urbanismo, de ordenación territorial o de equipamiento cuya zona de base, o de repercusión, desborde el marco departamental.

— De la armonización de estudios de urbanis-

(24) J. Teneur y L. Di Qual 1972: *Economie Régionale et aménagement du Territoire*. P.U.F.

(25) *Urbanisme*. Feb. 1974.

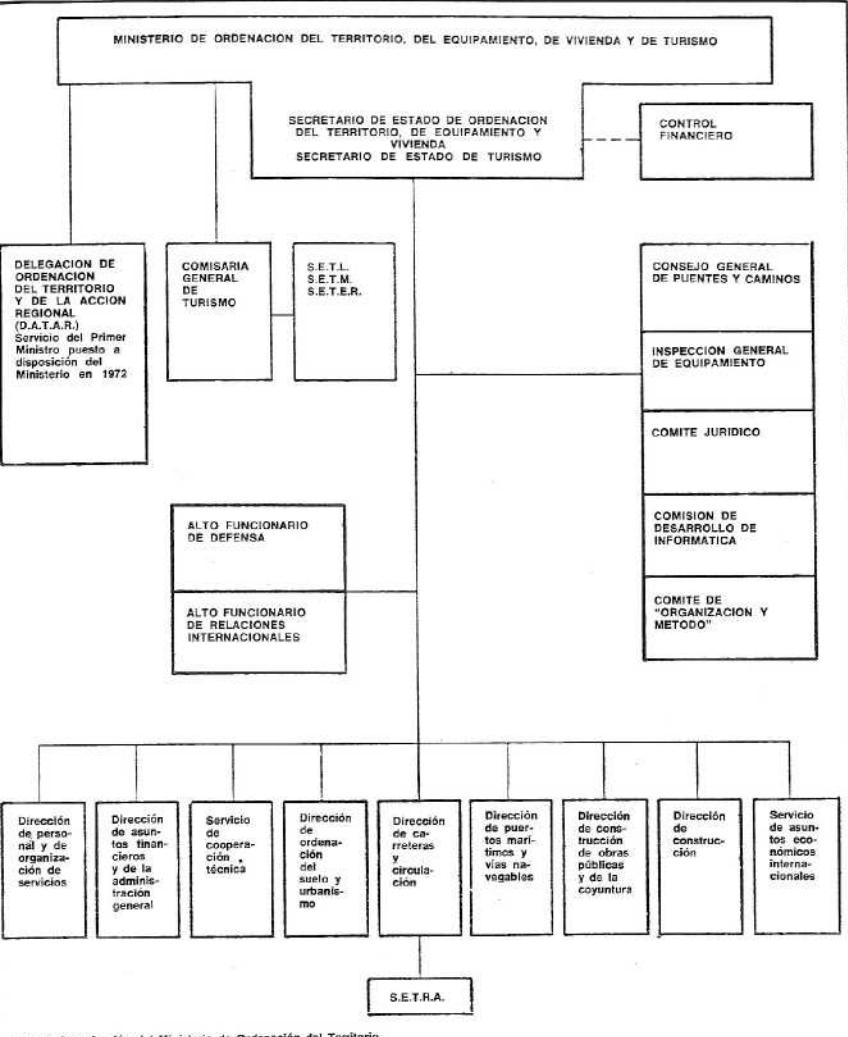


Fig. 6 Organización del Ministerio de Ordenación del Territorio.

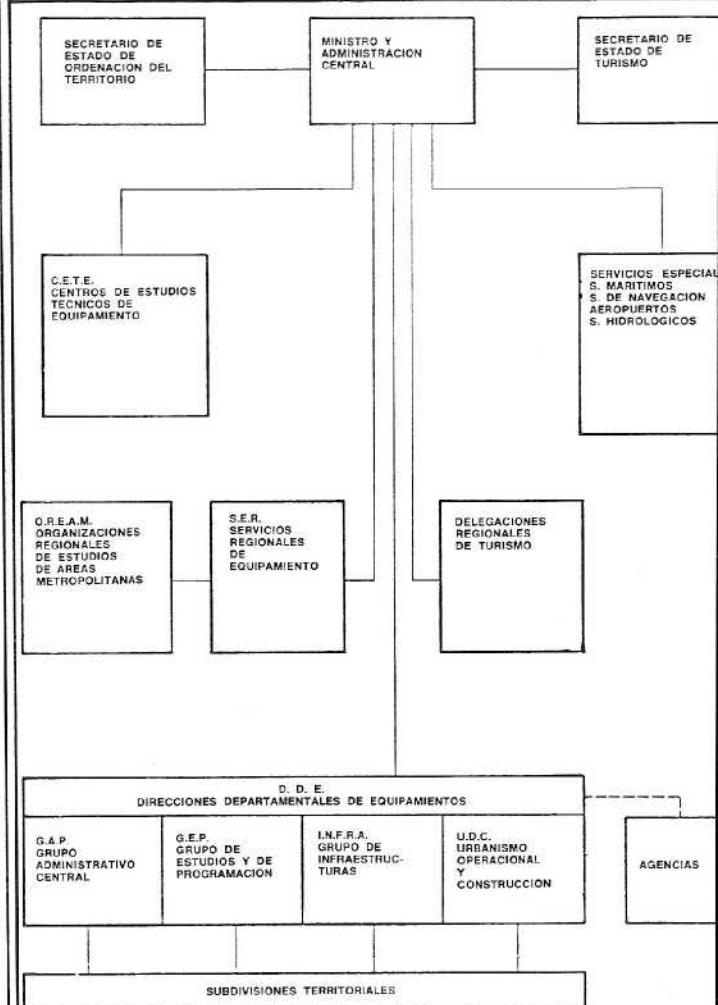


Fig. 7 Organización de los Servicios exteriores de Ordenación

mo efectuados por las direcciones departamentales de equipamiento o bajo su control, en todo lo referente al agua.

— De la realización de encuestas y estudios económicos sobre las industrias de la construcción y obras públicas y sobre los asuntos de transporte a nivel regional.

Dentro de las Direcciones Departamentales de Equipamiento, los servicios de estudios encargados de la elaboración de los Planes de Urbanismo son los Grupos de Estudios y Programación (GEP), equipos multidisciplinares en los que ha recaído el principal esfuerzo intelectual y metodológico que ha causado una auténtica «fiebre de urbanismo», en los 70 (26).

Paralelamente a la organización fuertemente jerarquizada del Gobierno Central, con centralización de la mayor parte de las decisiones en París, las autoridades locales se caracterizan en Francia por su multiplicidad y debilidad estructural y financiera. En una situación anárquica y de ausencia de colaboración entre autoridades locales, el Estado imponía su arbitraje detentando el monopolio de los proyectos coherentes y de la mayoría de los recursos públicos (27).

(26) En 1975 estaban en realización o en grado avanzado de aprobación unos 400 Esquemas Directores (SDAUs) y más de 6.000 Planes de Ocupación de Suelo (POSS).

(27) André-Hubert Mesnard 1972: *La Planification Urbaine, P.U.F.*

Dentro de este contexto general las tendencias de cambio caminan por un lado hacia la descentralización de las decisiones en los Prefectos y Jefes Departamentales de los Ministerios, y por otro, en los esfuerzos fomentados, y hasta forzados por el Gobierno Central y los Prefectos, hacia la agrupación de Comunas en Sindicatos de Comunas, Distritos Urbanos y Comunidades urbanas o conjuntos de Comunas de una aglomeración urbana (28).

Los Sindicatos de Comunas son establecimientos públicos que pueden crearse por agrupación de Comunas, a instancias de la mayoría de los Consejos Municipales, para realizar obras y servicios de interés intercomunal. El Sindicato de Comunas se administra por un Comité, cuyos miembros son elegidos por los Consejos Municipales. Cuando además de las Comunas o agrupaciones de éstas entran a formar parte del Sindicato otras organizaciones públicas como instituciones interdepartamentales, Cámaras de Comercio, de Agricultura, etcétera, se forman los llamados Sindicatos Mixtos, con análogos fines que los anteriores.

Además de su agrupación en Sindicatos para obras y servicios ocasionales, las Comunas pueden constituir un Distrito Urbano que asume de pleno derecho la gestión de los servicios de vivienda de-

(28) El Decreto de 17 de marzo de 1970 desconcentra a favor de los Prefectos los poderes de creación de distritos y de Sindicatos de Comunas.

finidos en el Código de Urbanismo (29), de los centros de lucha contra incendios y de otros servicios que se crea oportuno incluir en el Decreto de constitución. El Distrito de la Región Parisina posee además autonomía y tiene por objeto:

— El estudio de los problemas que surgen de la ordenación y el equipamiento de toda o parte de la región o de la organización de algunos servicios públicos regionales.

— Dentro de las limitaciones de sus recursos económicos, el proporcionar ayudas financieras a las colectividades, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta para la realización de equipamientos regionales.

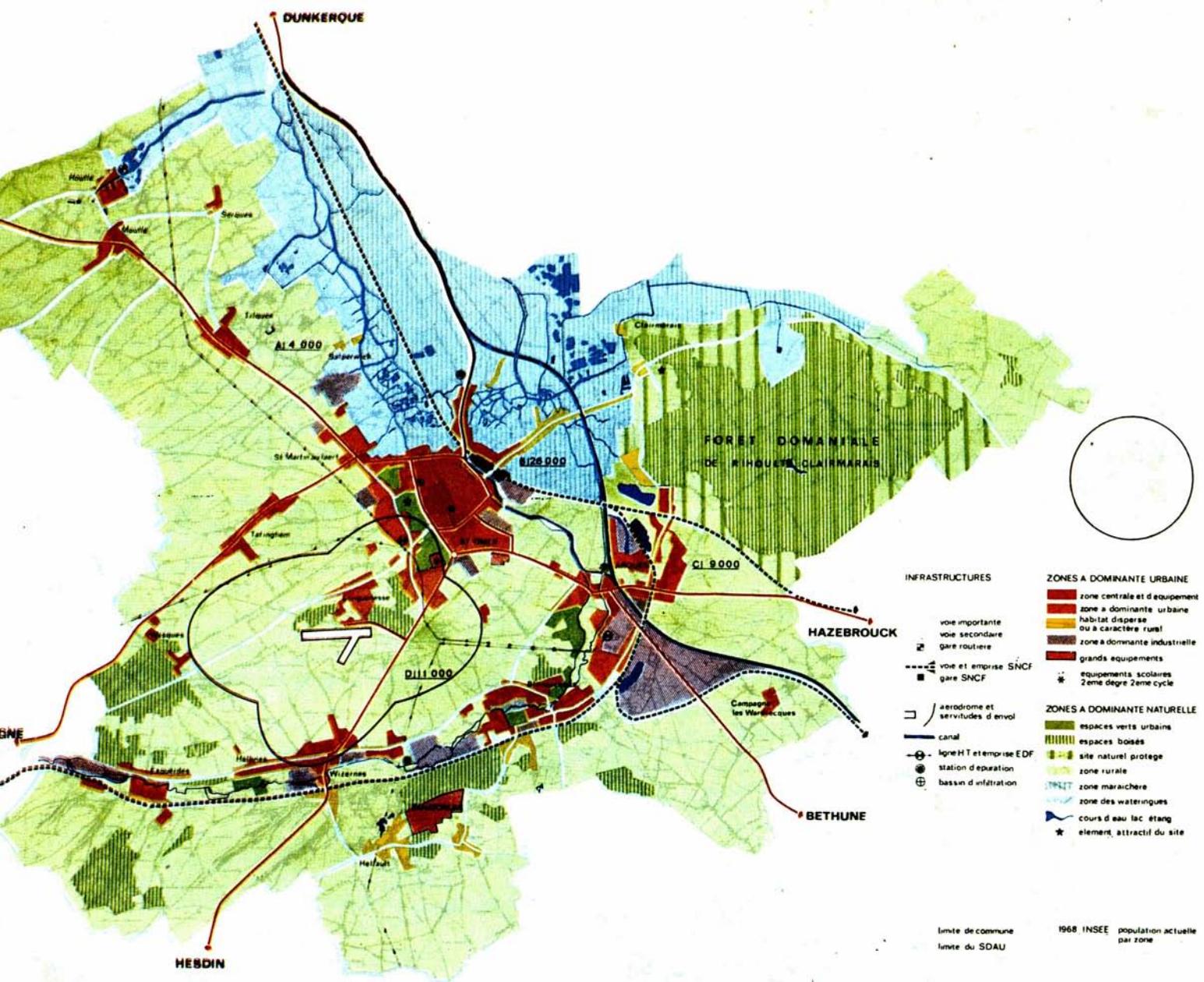
— El estudio de proyectos comunes a las colec-

(29) *Nouveau Code Pratique de l'Urbanisme. Code de la Administration Communale, 1973.*

tividades locales, su realización y eventualmente la gestión de servicios públicos.

El Distrito de la Región Parisina está regido por un Consejo de Administración compuesto por miembros de departamentos y comunas y asesorado por secciones de estudios especializados. Un Delegado General del Gobierno asegura en la demarcación del Distrito, con la colaboración de los Prefectos, la ejecución de las deliberaciones del Consejo de Administración.

El Gobierno además constituye una Comisión de estudios, al trabajo de la cual están asociados los representantes del Parlamento y de las Colectividades Locales, y que está encargada de examinar los problemas que tienen éstos para la financiación de sus equipamientos, examinando particularmente la posibilidad de crear una Caja Nacional





## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

de Equipamiento de los departamentos y las comunas.

En las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes pueden crearse Comunidades Urbanas por decreto del Gobierno a instancias de la mayoría de las Comunas, siendo delimitada la demarcación por el Prefecto de la Región. Las aglomeraciones de Burdeos, Lille, Lyon y Strasbourg están ya regidas por Consejos de Comunidades Urbanas, a los que se transfieren las competencias de las Comunas, en los temas siguientes:

— Plan de Modernización y de Equipamiento (PME), Plan director de urbanismo intercomunal y planes de urbanismo comunales y constitución de reservas de suelo de interés de la comunidad.

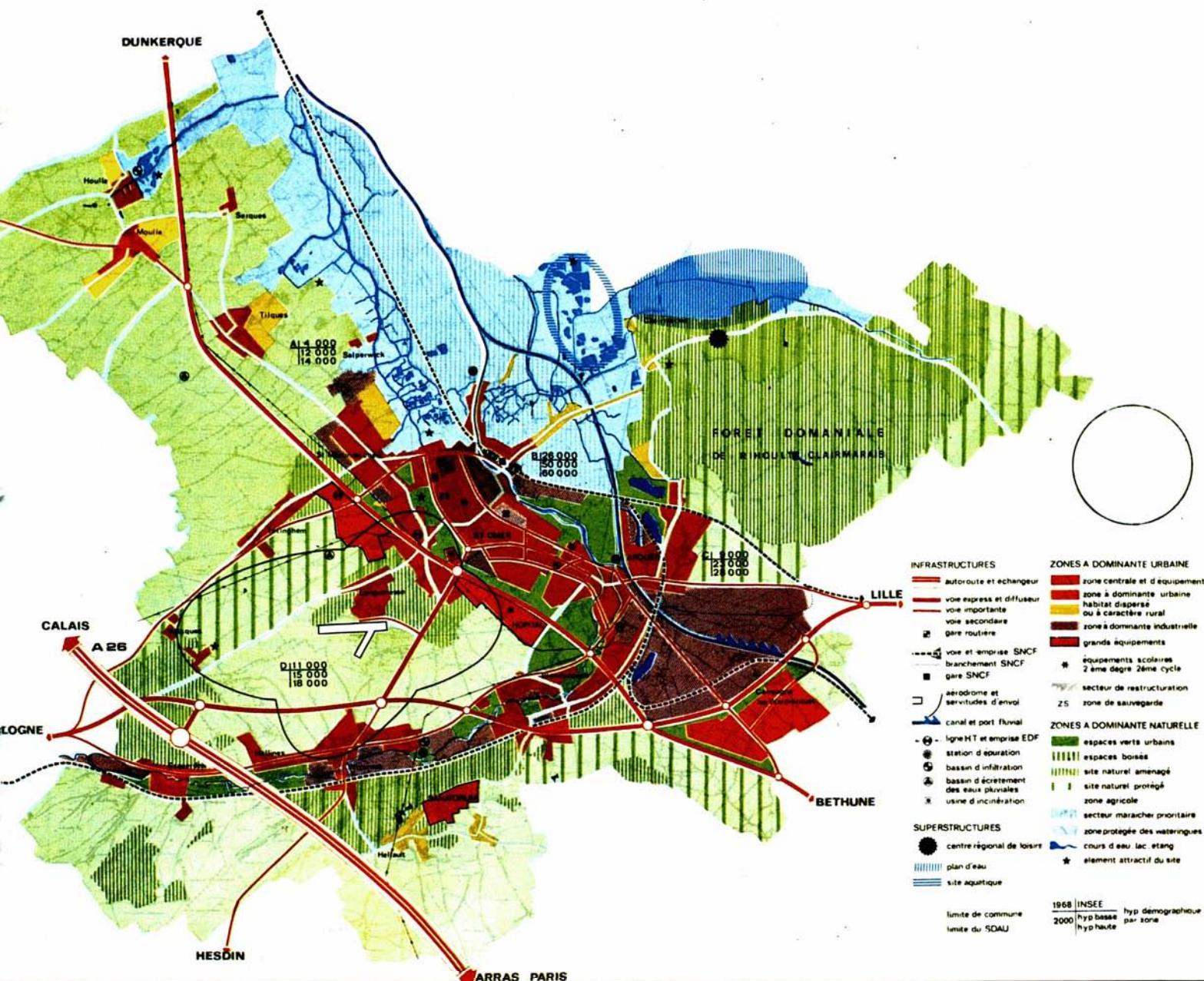
— Creación y equipamiento de zonas de ordenación concertada (ZAC): zonas de vivienda, zo-

nas industriales, sectores de renovación o de reestructuración...

— Construcción y ordenación de locales escolares en las ZAC y mantenimiento de los mismos cuando pertenecen a varias Comunas.

- Servicios de vivienda.
- Servicios de lucha contra incendios.
- Transportes públicos urbanos.
- Liceos y colegios.
- Agua, saneamiento.
- Creación y anibientación de cementerios y hornos crematorios.
- Mercados.
- Red viaria y señalización.
- Aparcamientos.

Asimismo pueden ser transferidas por deliberación del Consejo de la Comunidad competencias sobre:





## La evolución del planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y en Francia

- Equipamiento cultural.
- Equipamiento deportivo y socio-educativo.
- Equipamiento sanitario y servicios sanitarios y sociales.
- Espacios verdes.
- Iluminación pública.

Para la constitución de ciudades nuevas previstas en el Plan de Desarrollo, las comunas interesadas pueden agruparse en un Sindicato Comunitario de Ordenación a los que se aplican las disposiciones legales correspondientes a las Comunas Urbanas para la creación de conjuntos urbanos.

Las nuevas agrupaciones de comunas son la base estructurada al nivel local donde se operativa el concepto de Ordenación Concertada que intenta superar en parte la total «tutela administrativa y financiera» de la etapa anterior (30). El principio de concertación se refiere a la elaboración conjunta de los planes de urbanismo por los servicios del Estado y las comunas o agrupaciones comprendidas, mediante la constitución de comisiones y grupos de trabajo que reunan a los representantes de los mismos.

En este contexto institucional se ponen en práctica los nuevos conceptos de planificación operativa con el objetivo de desarrollar una política urbana global a los niveles nacional, regional y local, con consideraciones paralelas de las dimensiones espaciales y temporales (31).

La figura 8 muestra los instrumentos de planeamiento a los diversos niveles, que forman la estructura del sistema de planeamiento urbano francés.

(30) Ley número 70-1297, 31 Dic. 1970: *Sobre la gestión municipal y las libertades comunales*.

(31) Luis Lozano 1973: *Revisión de Técnicas de Planeamiento. Tesis Doctoral ETSAM*.

Los elementos esenciales que garantizan la coordinación entre el planeamiento espacial y la programación temporal de inversiones son los Programas de Modernización y Equipamiento (PME) y los Contratos de Plan, o contratos trienales, revisables anualmente, entre las comunidades urbanas y los poderes públicos nacionales, para comprometer paquetes de inversiones. Por otro lado la realización de los Programas Regionales de Desarrollo y Equipamiento (PRDE), coherentes con la planificación nacional y con los PMEs, asegura el carácter territorial de la planificación nacional de los equipamientos públicos. Las visiones a largo plazo y la política general de desarrollo urbano están aseguradas por los estudios de la DATAR y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, dirigidos a la realización de un Esquema Nacional de Ordenación, instrumentado a través de directrices de ordenación.

El Esquema Nacional de Ordenación se concibe como un conjunto:

— De esquemas de localización territorial de grandes equipamientos que influyan la organización geográfica del país (autopistas, telecomunicaciones, bases aéreas, etc.), y presentan alto grado de ligazón entre ellas.

— De esquemas de ordenación a largo plazo de áreas geográficas importantes.

— De políticas a largo plazo que repercutirán sobre la organización del espacio (política industrial, transformación del mundo rural, información económica, etc.), y deben determinarse en forma coordinada.

— De métodos y de medios de análisis a largo plazo, de prospección del futuro y de medidas de acción que progresivamente pasarán a operativi-

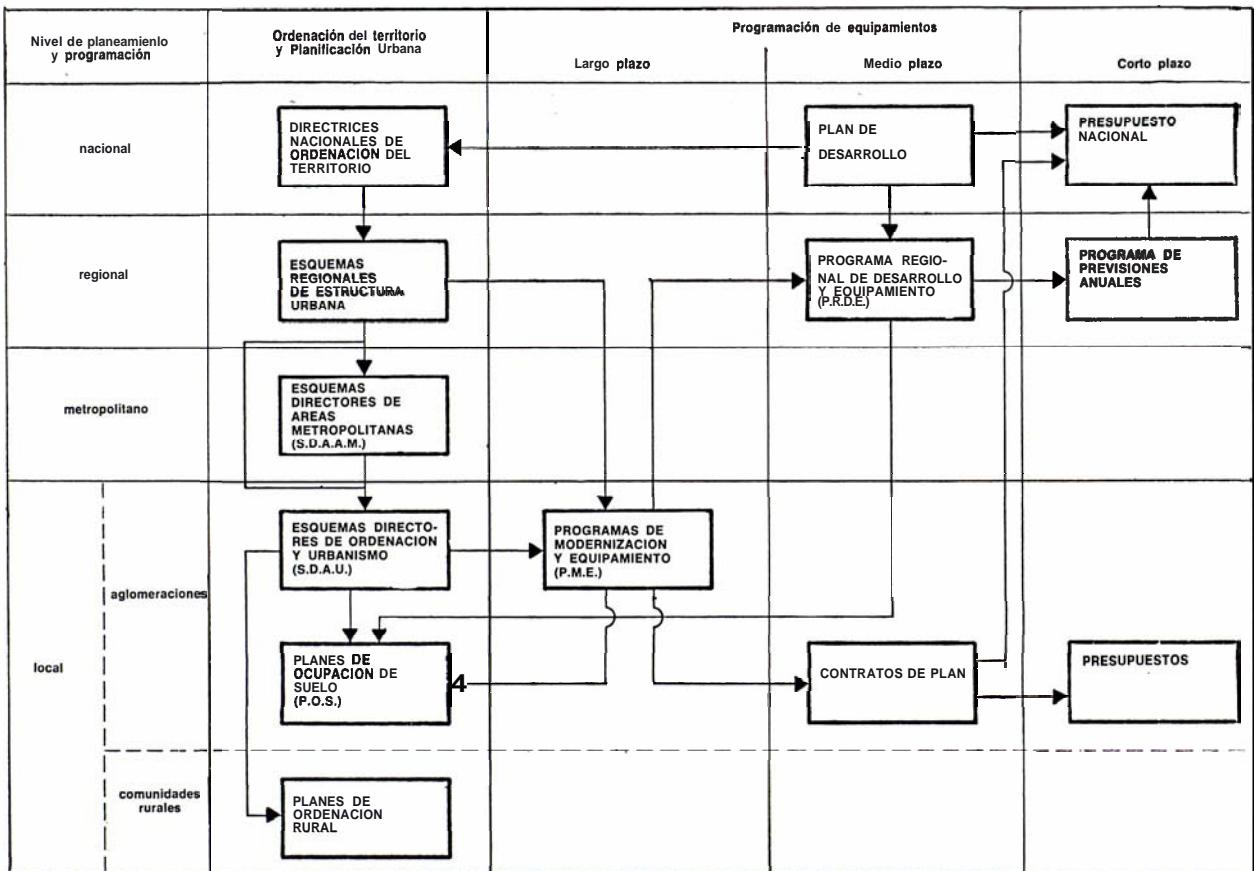


Fig. 8 Sistema de planeamiento en Francia.

# une région urbaine : le nord - pas de calais

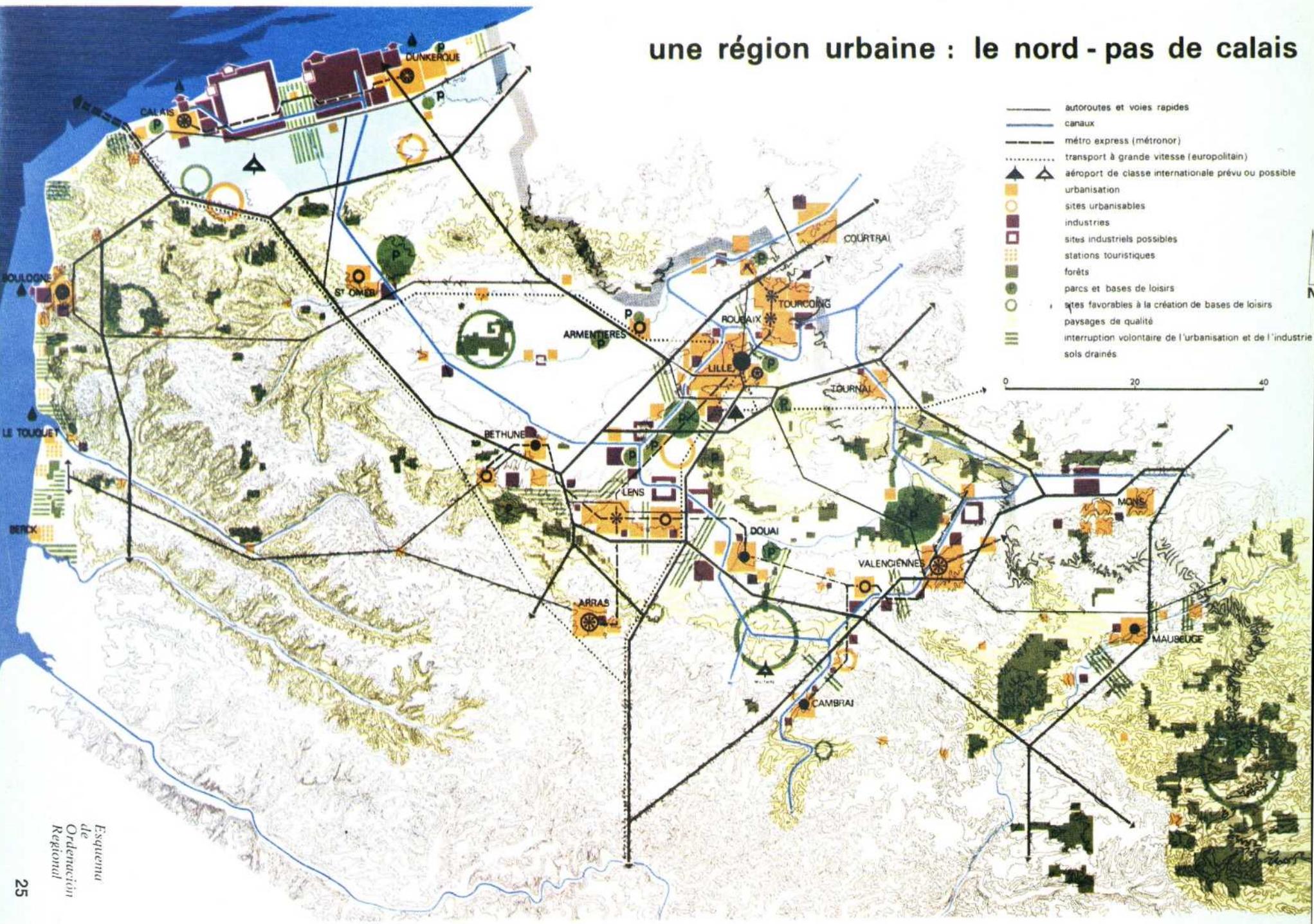


Schéma directeur  
d'aménagement et  
d'urbanisme de  
la région de Paris

La région de Paris  
dans le bassin parisien

Pour le bassin parisien hors région de Paris,  
il s'agit d'une première esquisse d'aménagement

ÉCHELLE: 1/500.000  
0 25 km

IADR,  
INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME  
DE LA RÉGION PARISIENNE

1965

agglomération existante:



urbanisation nouvelle dans la  
région de Paris:



urbanisation éventuelle à l'exté-  
rieur de la région de Paris:



zone de loisirs, forêts, sites:



réseau routier de la zone à la  
pré-  
pondérance urbaine de la vallée  
de la Seine. Voie principale:



voie routière principale de liaison  
entre Paris et les autres régions:

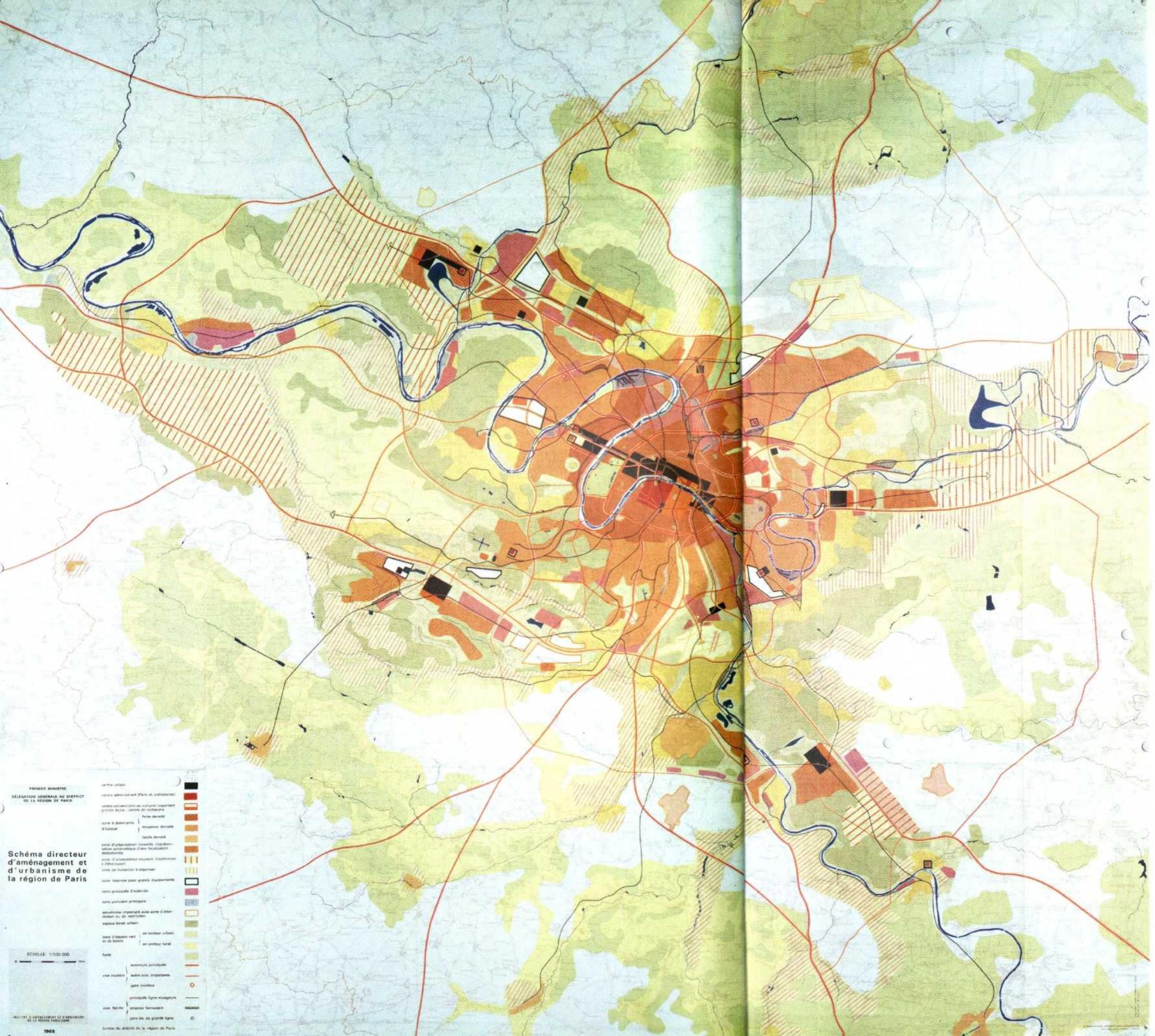


autre relation routière importante  
(la route passe sur le territoire concerné  
ou passe à proximité, mais n'assure pas l'entrée  
de la région):



voie d'aérodrome important:





zarse por los responsables del sector público y del sector privado.

Las orientaciones nacionales de ordenación del territorio son completadas y desarrolladas a nivel regional por los PRDE que se componen de dos partes: una relativa al desarrollo y ordenación del territorio regional, y otra relativa a los programas de equipamientos públicos. En la primera parte los PRDE agrupan para cada región los principales elementos de la estrategia regional de desarrollo: desarrollo industrial, desarrollo rural, política turística, desarrollo del sector terciario, ordenación del territorio regional... Las diferentes políticas sectoriales del Plan son examinadas desde la perspectiva regional, precisándose las modalidades de aplicación y las posibilidades de coordinación intersectorial dentro de la región. En su segunda parte los PRDE articulan los diferentes programas regionales y especialmente los PMEs de las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes y demás programas de equipamientos públicos.

Los Programas de Modernización y Equipamiento (PME) determinan los programas de vivienda y equipamientos públicos al nivel de aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes (Comunidades Urbanas) en el marco de los Esquemas Regionales de Estructura Urbana y de los planes directores. Los PME contemplan un programa a medio plazo (10 años), dentro de las perspectivas de financiación de equipamientos urbanos del Plan.

La realización práctica de los PME se asegura con los Contratos de Plan entre el Estado y las Comunidades urbanas, siendo los diversos Ministros del Gobierno encargados por decreto de su ejecución. En un anexo del contrato se especifican todas las operaciones a realizar, con su programación en el tiempo y la repartición de las previsiones de financiamiento entre los diversos organismos.

Las previsiones y normas urbanísticas se establecen en los Planes de Urbanismo: Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU) y Planes de Ocupación de Suelo (POS). Estos pueden afectar a Comunas o a partes o conjuntos de Comunas, donde las perspectivas de evolución requieren la definición de orientaciones fundamentales de ordenación del territorio, debiendo constituir el marco de la intervención del Estado, de las colectividades locales y de los establecimientos y servicios públicos (32).

Los SDAUs tienen por objeto el fijar las orientaciones fundamentales de ordenación de los territorios afectados, especialmente en lo que concierne a la extensión de las aglomeraciones y a sus relaciones con los territorios circundantes, considerando el equilibrio necesario entre el desarrollo urbano, las actividades agrícolas, la conservación de macizos forestales y de lugares naturales, etc. Los SDAUs determinan en particular:

- El destino general de los terrenos.
- El trazado de los grandes equipamientos de infraestructuras.
- La organización general de los transportes.

(32) 1973; *Nouveau Code Pratique de l'Urbanisme* Art. R-122-1.



— La localización de los servicios y actividades más importantes.

— Las zonas preferentes de extensión y renovación.

Para su ejecución, los SDAUs pueden completarse en algunas de sus partes por Esquemas de Sector, que precisan su contenido en detalle.

Los Esquemas de Sector son particularmente útiles en dos casos:

— Para afinar los análisis y las opciones que conciernen a zonas comprendidas en el área de un SDAU en donde la complejidad por su tamaño, la densidad de población, etc., hace necesario el establecimiento de un documento que permita tratar la zona a escala mayor y con mayor precisión.

— Para las zonas en rápida evolución o donde se ejecutan operaciones importantes que conviene enmarcar o coordinar.

Deben ser compatibles con los SDAUs:

— Los POS.

— La localización, el programa y el plan de ordenación de zonas de ordenación concertada (ZAC).

— Los proyectos de adquisición de suelo de las colectividades públicas, de los establecimientos públicos o de sus concesionarios.

— Las grandes obras de equipamientos.

Los Planes de Ocupación del Suelo (POS) fijan, en el marco de orientación de los SDAUs, las reglas generales y las servidumbres de utilización de los terrenos, que pueden, principalmente, comportar la prohibición de construir. En particular:

— Delimitan las zonas a utilizar.

— Determinan las zonas de afectación.

— Fijan para cada zona de afectación los coeficientes de ocupación del suelo (COS).

— Precisan el trazado y las características de las principales vías de circulación a conservar, modificar o crear.

— Delimitan los barrios, calles, monumentos y sitios a proteger o a revalorizar por motivos de orden estético o histórico.

— Fijan los emplazamientos reservados a las vías y obras públicas, a las instalaciones de interés general y a los espacios verdes.

— Definen las reglas u ordenanzas de edificación.

En las poblaciones rurales donde la población total es inferior a 10.000 habitantes, la puesta en marcha de un POS entraña la puesta en marcha de un Plan de Ordenación Rural que tiene por objeto la protección del territorio rural y la estructuración de su equipamiento.

Mientras en el sistema británico de planeamiento hay un desarrollo paralelo a los niveles nacional y local, con un marcado énfasis en las políticas de desarrollo local, que hay que hacer compatibles en el nivel nacional, todo el sistema de planeamiento francés viene dirigido a la instrumentación de las planes y políticas nacionales, expresados periódicamente en el Plan de Desarrollo, que son descentralizados y regionalizados a través de una cadena de instituciones y de instrumentos de planeamiento, siempre con la intervención directa de los órganos y servicios desconcentrados del Gobierno central participando a nivel de «codificación» con los representantes locales.

#### 4. CONCLUSIONES

Del análisis de los procesos de cambio sufridos en ambos países, se pueden deducir una serie de consideraciones inmediatas.

— La instrumentación de una política eficiente de desarrollo urbano, tanto a nivel estatal como a nivel local, implica el adecuar la organización administrativa para permitir una actuación estructurada y coordinada.

— Básica en esta adecuación es la aglutinación de los organismos públicos responsables de los aspectos fundamentales del desarrollo urbano y la constitución de administraciones regionales y locales capaces de atacar la problemática de las grandes áreas metropolitanas, conjuntos urbanos y áreas deprimidas, de una forma efectiva y de constituir enlaces adecuados con la Administración central para la canalización de recursos.

— Asimismo es fundamental la conceptualización y puesta en marcha de «sistemas globales de planeamiento» que contemplen las relaciones intersectoriales y las opciones conjuntas de actuación, en los diferentes ámbitos territoriales, y permitan la asignación periódica de recursos.

— El papel principal de los documentos de planeamiento en este proceso es el de garantizar al poder político, al Gobierno y a las organizaciones sociales, la conveniencia y coherencia de los fines y de los medios propuestos y el de asegurar la vinculación de los agentes públicos y privados del desarrollo a unos objetivos, actuaciones y «reglas del juego» generales.

— En ambos sistemas los documentos de planeamiento son múltiples y jerarquizados, quedando bien delimitadas las relaciones entre los diferentes niveles territoriales y ligados los diferentes tipos de planeamiento: estratégico, táctico y ejecutivo, con las órganos de concepción y gestión. En ambos se ligan los aspectos socioeconómicos y medioambientales, con visiones a corto, medio y largo plazo, y con realismo operativo a través de la programación de inversiones y de la política de suelo.

— La acción administrativa es permanente y continua y, dado que los objetivos y prioridades de la política urbana pueden ser cambiantes en el tiempo, el proceso de planeamiento debe de ser flexible y continuo. Para ella es pieza fundamental la implantación de Sistemas de Información que permitan el continuo seguimiento y evaluación de la marcha del proceso y la existencia de oficinas permanentes de planeamiento que puedan revisar y adecuar, continuo a periódicamente, los medios de actuación.

— La puesta en marcha de ambos sistemas ha sido posible solamente a través de un enorme esfuerzo en la formación de técnicos especializados y de equipos multidisciplinarios: de grupos de trabajo de funcionarios y de representantes políticos; y, en general, de todo un mecanismo para la asimilación de tecnología y de innovaciones, con institutos de investigación a todos los niveles, que hace posible en ambos países la evolución institucional y el control de los procesos de cambio.

# POLITICA Y PARTICIPACION EN EL PLANEAMIENTO URBANO(\*)

por Carmen Gavira y  
Jesús Leal

## I. EL CONCEPTO DE PARTICIPACION

La ambigüedad del concepto «participación», útil, tanto para la ideología reformista o represiva unida al término «integración», como a la ideología contestataria o revolucionaria, lleva continuamente a confusiones sobre su utilización. Esto, se comprueba continuamente, analizando el discurso ideológico a lo largo de un período histórico.

El término participación integra dos conceptos: REPARTO y ASOCIACION, el primero de ellos surge después de la revolución industrial en todos los momentos de crisis como idea de «colaboración» entre el trabajo y el capital. Su último ejemplo lo tenemos en el no muy lejano «mayo 68» y la «nueva política empresarial de participación». A su vez, el concepto ASOCIACION, tiene su origen en las ideas de Fourier y el Socialismo utópico. La idea del «Hombre total» no disociado en su vida cotidiana, se verá reflejada en Francia en el amplio estrato de asociaciones que ven la luz entre febrero y junio de 1848 y que desaparecerán tras el golpe de 1851.

«Después de la libertad de actuar solo —dice Tocqueville— la libertad más natural al hombre es aquella de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes para actuar en común» (1). Desde

el punto de vista práctico, como desde el teórico, sin olvidar evidentemente el importante papel simbólico que representan, las asociaciones cumplen frecuentemente la función de endulzar los conflictos políticos y evitar enfrentamientos más directos.

Desde una perspectiva urbana; dada una FORMACION SOCIAL DETERMINADA, el urbanismo la traduce en términos ESPACIALES y PREVE su evolución en un tiempo «t» en función de unas variables sociales y económicas determinadas de acuerdo con los objetivos señalados. Según esto, los PROBLEMAS TECNICOS con los que se encuentra la planificación son:

1.º La imposibilidad de determinar cuál será la evolución de la sociedad estudiada. La rigidez de las estructuras espaciales choca con la gran rapidez de la evolución social. Un paso intermedio frente a este problema es la planificación sobre «estructuras elásticas» susceptibles de ser utilizadas para muy distintos usos.

2.º La imposibilidad de encontrar un modelo matemático de crecimiento capaz de integrar todas las variables sociales en juego.

(\*) Este artículo está basado en las notas tomadas sobre las discusiones con los arquitectos J. Campos Venuti, Jesús Gago y Eduardo Lcira.

(1) A. Meister, «La participation dans les associations». Ed. Ouvrières. París, 1974.

J. V. Cummingham, «Citizen participation in Public Affairs». Public Administration Review, 1977.

R. Lemoir, «Vie associative: débat». Projet, 1976, N.º 107.

Así, desde un punto de vista TEORICO, al planificador se le presentan dos alternativas: recurrir al sociólogo, como experto capaz de determinar las aspiraciones y las prioridades de una determinada sociedad, o conectar él mismo con todos los agentes que intervienen en la planificación y decidir como moderador entre los que tienen el PODER DE DECISION y los que tienen el DERECHO AL CONTROL. De cualquier forma hay que rechazar el concepto idealista de «armonía social» ya que los grupos en cuestión son «grupos de poder» con intereses contrapuestos.

Por el contrario, desde un punto de vista PRÁCTICO, hay que entrar en el terreno político, y es aquí donde, como hemos visto, el término PARTICIPACION aparece más ambiguo. Es inútil pensar que el urbanismo es la traducción en el espacio de una armonía social inexistente. Los planes de ordenación territorial no pueden resolver las contradicciones sociales, ya que en todo caso, las desigualdades espaciales son el REFLEJO y no la CAUSA de las desigualdades sociales (2).

Si el URBANISMO, en su aspecto DESCRITIVO, es «la manera de concebir y realizar las ciudades», en su aspecto NORMATIVO es la práctica social concreta de la apropiación del suelo, ya sea para construir o bien para organizar el espacio en función de lo ya edificado. Y es precisamente en esta apropiación del suelo, en este uso del territorio, donde aparecen los CONFLICTOS URBANOS, es decir, los problemas que surgen en la población como usuaria de la ciudad (obtención de viviendas, lucha contra la degradación de las condiciones de vida, previsión de futuras necesidades de equipamiento y servicios...). En otras palabras, no todo lo que ocurre en la ciudad son conflictos urbanos, sino solamente aquello que se refiere a la organización de la producción, el consumo colectivo y la gestión de la utilización del espacio (3).

La falta de equipamientos y dotaciones urbanas, no tendría mayor importancia, ya que en todo crecimiento existe un desfase entre previsión y necesidades, si no fuese por que es ahí precisamente donde se reflejan más claramente las contradicciones del sistema (4). Si en una primera etapa, la explotación se realizaba exclusivamente en el área de la producción (en las fábricas mediante el aumento constante de las plusvalías), esta explotación aparece hoy de igual forma en el área del consumo, como otra forma de recuperación de las rentas salariales. Los barrios de las ciudades industriales, donde se reproduce la fuerza de trabajo con un coste mínimo, se ven transformados hoy en centros de consumo de bienes, servicios y dotaciones.

Las DOTACIONES URBANAS son los elementos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, viviendas, servicios sanitarios, enseñanza, espacios verdes... y estos elementos se construyen solamente si su realización produce un beneficio. Más claramente, no son producidos

(2) D. Harvey, «Ciudad y desigualdad social». Siglo XXI. Madrid, 1976.

(3) J. Borja, «Movimientos sociales urbanos». Ed. SIAP. Buenos Aires, 1975.

(4) J. Campos Vemuti. «La administración del urbanismo». Ed. C. Gili. Barcelona, 1975.

nada más que en los límites estrechos de la rentabilidad económica, es decir, como mercancías (5).

Pero al ser hoy día el Estado (la Administración pública) quien controla y gestiona la mayor parte de este consumo colectivo, la contestación por parte de la población de la forma en que es realizado y gestionado, desemboca inevitablemente en la CRITICA POLITICA DE LA GESTION URBANA. El rechazo de un determinado orden espacial se transforma en el rechazo de un determinado orden social. Es el MODO DE VIDA, con todo lo que ello significa, lo que se rechaza (6).

Vemos que la PLANIFICACION URBANA, aquí y ahora, es el resultado de los intereses de las clases dominantes sobre el espacio habitado, y de la misma forma, los MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS significan la aparición de una nueva forma de conflictividad social ligada directamente a la organización colectiva del modo de vida urbano (7).

## II. LA CRISIS URBANA

Al hablar de CRISIS URBANA, hacemos referencia a una forma muy concreta de desarrollo urbano que entra en contradicción con la sociedad que en ella se desarrolla. Y es este, el tipo de desarrollo urbano que ha tenido lugar en países como Italia, España o en menor medida Francia, es decir, aquellos países en los cuales la estrategia del capital bancario se centró en un primer momento en la obtención de la RENTA ABSOLUTA a partir de la transformación de suelo rural en urbano, mediante el crecimiento periférico de las ciudades que en una determinada época (años 50-60) crecieron espectacularmente como consecuencia del «milagro económico» de la postguerra absorbiendo la emigración rural. Posteriormente, cuando el ritmo de crecimiento fue más lento, el cambio de estrategia consistió en la obtención de la RENTA RELATIVA mediante la renta de situación del suelo urbano ya consolidado (operaciones de renovación, cambio de uso, densificación...).

En los países capitalistas más avanzados (Alemania, Reino Unido) la mayor acumulación de capital permitió en su momento disponer de un margen mayor de beneficios para dedicar a la construcción de los equipamientos y dotaciones urbanas. Pero en los países de los que ahora hablamos, donde la acumulación se produjo a una escala mucho menor, no hubo posibilidad de dedicar una parte del capital a este tipo de construcciones (excepto en épocas de muy bajos salarios en que se realizaron operaciones del tipo «metropolitano», etcétera...), de tal forma, que el cambio de estrategia de la que hablamos: renta absoluta-renta diferencial, se traduce a nivel urbano en un desequilibrio viviendas-equipamientos sociales. Es decir, que si a nivel inmobiliario, países como Italia o España pueden compararse con Alemania o Inglaterra, es únicamente a nivel del número de vi-

(5) F. Codard, «De la notion de besoin au concept de pratique de classe». La Peureé, n.º 166, 1972.

(6) M. Dechaillot y E. Preteceille, «Besoins et mode de production». Ed. Ouvrières. París, 1976.

(7) J. Borja. «La crisis del poder municipal en España: Ayuntamientos y movimientos urbanos ante la democracia»~«Revista de Estudios Sociales», n.º 21, 1978.



viendas, pero no de calidad, infraestructuras o dotaciones, ya que en estos últimos países ha habido un proceso paralelo de crecimiento urbano y de todos los elementos urbanos de carácter social que se engloban en la denominación de «necesidades sociales» (8).

Es a partir de esta diferencia cuando en España, Francia o Italia, se plantea el concepto de «crisis urbana» coincidiendo con la aparición de los Movimientos Sociales Urbanos o formas de lucha a través de organizaciones de base en función de unas exigencias sociales sobre la gestión urbana.

### III. PARTICIPACION Y PLANEAMIENTO

La aplicación del concepto de participación a la elaboración y gestión de los planes de urbanismo, no es sino una especificación de su aplicación a la forma de gobierno local. Hablar de participación en este nivel, es, a fin de cuentas, hablar de la articulación de la democracia de base o democracia directa respecto a la democracia representativa, es decir, de la toma en consideración y de la institucionalización de los movimientos sociales en todas sus acepciones, locales, sectoriales... Pero esta institucionalización tiene que tener un carácter muy diverso según el contexto político y administrativo en el que se inscriba (9). Por lo tanto, lo que para los municipios italianos puede ser un proceso de integración y una salida a la presión de los ciudadanos al ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones respecto a su entorno, para los franceses puede resultar una maniobra desde el poder para integrar estos movimientos que por sus características suelen ser movimientos de ruptura situados fuera de toda posible integración institucional. Esto explica el que algunos autores consideren la participación como una estrategia para hacer pasar a nivel de la planificación urbana, unas decisiones ya tomadas de antemano (10).

Existe un punto fundamental que puede aclarar las diferentes acepciones de este controvertido término. Se trata de la delegación de poder como base imprescindible para una auténtica participación. Para Simmie (11) la participación sin poder es una farsa. Evidentemente, no se trata de recabar la opinión de una amplia masa de individuos para tener un informe sobre la situación de una ciudad o barrio determinados, ni tampoco puede ser considerada como tal el proceso demagógico de legitimación de una decisión o de un plan ya elaborados. Un auténtico proceso de participación en el planeamiento, tendrá que traer consigo un compromiso de compartir realmente el poder de decisión. Los intentos realizados en este sentido por los planificadores de forma espontánea, no podrán ir muy lejos si no son acompañados de esa delegación

(8) P. H. Chombart de Lauwe, «Aspirations et Transformations Sociales». París, 1970.

(9) J. M. Edwards y A. Booth, «Social participation in urban society». Ed. Schenkman, Cambridge, Mass., USA, 1973.

(10) G. F. Elia, Dalto, y R. Faemza, «La participación tradita». Ed. Sugarco. Milán, 1977.

J. M. Charom, «L'animation urbaine ou comment déaimorer les monuments urbains». Espaces et Sociétés, n.º 12, 1974.

(11) J. M. Simmie, «Citizens in conflict». Hutchinson. Londres, 1974.

de poder por medio de la cual se establezca de forma clara cuáles son las auténticas posibilidades de que una visión determinada de la ordenación del espacio llegue a introducirse en los documentos de planificación y a realizarse en el proceso de ejecución.

En el proceso de participación en la planificación, intervienen básicamente tres agentes bien diferenciados: la Administración, los técnicos y los vecinos (ya sea a título individual o a través de alguna asociación). No se trata pues de un proceso de decisión consensual o corporativo. Para que se diese el primero, sería necesario enfrentar los intereses de los ciudadanos a los intereses económicos de personas o grupos muy determinados, lo cual nos llevaría a presentar en plano de igualdad a dos agentes totalmente distintos. No se trata tampoco de constituir un sistema corporativo que en última instancia nos llevaría a estructuras de decisión propias de los regímenes totalitarios, desvirtuando totalmente un proceso que, en su esencia, es democrático.

El primer agente a considerar en este proceso, sería la propia Administración, fundamentalmente la Administración local que se estructura de forma muy diferente en cada país (12); estas formas que en última instancia son el resultado de cada proceso histórico van a condicionar en cada uno de los países las formas concretas que asume la actuación de los ciudadanos en la elaboración de los planes y en las decisiones de política local. Por esa razón, si bien el conocimiento de las distintas formas que adquiere el proceso de participación son enriquecedoras a la hora de prever posibles fórmulas para el caso de España, no son directamente transplantables.

El segundo agente mencionado sería los propios ciudadanos, que participan de forma individual u organizados. Intervienen en el proceso no solamente los ciudadanos que habitan en la zona sobre la que se establece el Plan, sino que en casi todos los países la participación está abierta a todos los interesados, estableciéndose incluso procesos similares a la participación en la elaboración de los planes para las ciudades nuevas (13).

El tercer agente que interviene en la planificación estaría formado por los técnicos. Su inserción en este proceso es muy importante ya que es a ellos a quienes compete la presentación de las posibles alternativas deducidas a partir de un análisis de la situación urbana, así como la concreción a nivel espacial y económico de las expectativas y deseos formulados por la población. Simmie (14) insiste en la dificultad de tomar posiciones neutras en su actuación y en la poca consideración que atribuyen a aquellos sectores de la población más marginales (15).

(12) Conseil de l'Europe, «Les conditions de la démocratie locale et la participation du citoyen en Europe». Collection d'Etudes n.º 15, 1976.

(13) Federico Puerta Cruz, «Documentación Social». Número 8, 1972.

(14) Simmie, op. cit. págs. 149-153.

(15) Ibid. pág. 137 y P. Crosta y S. Grazios, «Qui décide la cité». Ed. CLUP. Milán, 1972.

#### IV. LAS EXPERIENCIAS EN DISTINTOS PAISES

**La EXPERIENCIA BRITANICA:** La experiencia británica en materia de participación en el planeamiento, ha de tomarse con suma precaución, ya que las condiciones sociales, administrativas y económicas en las que ésta se presenta, difieren notablemente de las españolas. Sin embargo, resulta interesante analizarla en la medida en que existe un cúmulo importante de experiencias de este tipo, realizadas a partir de la Ley de Planificación urbana del año 1968, y que han dado lugar a toda una serie de documentos y de críticas a la aplicación real del proceso que ponen de relieve los puntos más conflictivos de la participación.

La Ley de Planificación urbana de 1968, atribuía a los ciudadanos británicos el derecho a ser informados en todo lo referente al planeamiento de sus ciudades y barrios, y la oportunidad de que sean atendidos sus puntos de vista sobre el mismo. Pero la puesta en marcha de esta Ley se hizo difícil por el hecho de que en la mayor parte de los casos no se iba más *alla* de la información, resultando la participación de los ciudadanos en los planes una meta poco frecuente. La única vía que quedaba era la del proceso de alegaciones aunque esto no se puede considerar realmente como «participación» en la medida de que cuando se produce, todo el proceso está ya muy adelantado. Esta presentación de decisiones consumadas en materia de planeamiento provocaba la reacción hostil de los ciudadanos frente a los planes, o en otros casos la frustración frente a la imposibilidad de incidir sobre la futura evolución de su medio espacial más inmediato.

Ante estos problemas, el Ministerio del Medio Ambiente publica el denominado «*Skeffington report*» (16) que trata de regular los procedimientos de participación. En él se determina quiénes participan, que serían los ciudadanos individualmente, las asociaciones voluntarias, las asociaciones de vecinos entrarían dentro de ese nombre, reconociendo un tipo de asociaciones voluntarias que por sus mayores implicaciones en el tema tendrían especial derecho de consultar las «*amenity societies*», por sus mayores implicaciones en el tema. En los planes locales intervendrían los ciudadanos que habitan en la zona, los futuros ciudadanos a través de una muestra de lo que podrían ser y también aquella gente que tenga algún interés especial en dicha zona.

Los puntos concretos de información que se deben someter al público son: en primer lugar, el anuncio del Plan, en segundo lugar, los resultados del análisis y de las encuestas e investigaciones previas al Plan. En tercer lugar, la identificación de las alternativas que se podrían presentar; y, en cuarto lugar, las proposiciones escogidas, una vez que éstas han sido votadas.

El proceso de participación sería el siguiente. Una vez anunciado el Plan se realiza el análisis al que se le da la máxima publicidad, junto con los temas que se proponen incluir en el Plan, capaci-

tando a los ciudadanos y a las asociaciones para que den sus opiniones, las cuales deben ser consideradas por técnicos del planeamiento. Una vez determinadas las proposiciones que se han escogido, se elabora el Plan, y se da a la publicidad para que los ciudadanos hagan las alegaciones.

Para el Plan estructural, la propuesta de Plan, corregido después de las alegaciones, pasa junto con estas al Ministerio del Medio Ambiente, el cual puede hacer una investigación pública para determinar por qué no se ha incluido en el Plan tal o cual alegación. Mientras que para el Plan local, la decisión correspondería a la autoridad local, pero el Ministerio siempre conserva la facultad de poder intervenir en dicho Plan y de poder hacer también exactamente lo mismo que para el Plan estructural.

Un estudio crítico en el caso concreto de un Municipio de «*Oxfordshire*», de la aplicación del «*skeffington report*» en la preparación del Plan, llevó a constatar, en primer lugar, el que a pesar del enorme despliegue de publicidad, prácticamente la mitad de la población no tenía noticias de que se estaba realizando el Plan. Entre los que participaron en este Plan, la mayor parte de la gente, entre los que expresaron de alguna manera su interés en la preparación del Plan mismo, era de los estratos sociales más elevados, un número desproporcionado de los mismos eran profesionales y mandos intermedios, mientras que sólo un número muy reducido de trabajadores manuales y no cualificados participaron en el mismo (17).

El sociólogo que hizo este estudio paralelo, a la vez que se estaba realizando el Plan, mantenía que el problema fundamental era la participación de aquéllos que tenían menos recursos y menos capacidad de organizarse, y que, por tanto, sus intereses no estarían representados en el Plan; sosteniendo que la única solución estaba en que paralelamente los expertos del Plan, ante la dificultad que resultaba de la participación de ciertos estratos sociales, realizaran un costoso estudio de mercado y, a partir del mismo, intentaran jugar de abogados frente a los intereses de las clases superiores, para que estuvieran representados los intereses de los estratos sociales más bajos.

En ESTADOS UNIDOS: la participación en el planeamiento, gira en torno a la experiencia de «*Advocacy planning*». Las bases de este movimiento fueron enunciadas por Paul Davidoff en 1965 (18). Para este autor, si los estratos sociales inferiores no han logrado influir en las decisiones que se toman en materia de vivienda y urbanismo, es porque carecían de los medios apropiados para dar a conocer su opinión. Carecían de «abogados» capaces de presentar sus aspiraciones en un lenguaje que fuera aceptable para la Administración.

En realidad bajo la denominación de «*Advocacy planning*» se esconde una gran diversidad de teorías y prácticas de difícil sistematización. Por regla general parten de la no neutralidad de los arquitectos y urbanistas en los cuales se apoyan las clases dominantes para controlar el espacio en fun-

(17) Simmie, op. cit. pág. 139.

(18) P. Davidoff, «*Advocacy Plannings in Planningu. Journal of Arnerican Institute of Planners. N.º 31. Nov. 1965.*

(16) Departrnent of the Environment, «*People and planningu. Londres, 1969.*



ción de sus intereses. Frente a ellos, se proclaman defensores de los intereses urbanos de las clases con menos recursos.

La crisis del sistema de participación, según la muestra Catherine Coit (19) se basa en su visión de la democracia americana como una democracia pluralista en la que la fragmentación y el pluralismo del poder, hacen que éste pueda ser tomado por los grupos sociales que se lo propongan. Las demandas del «Advocacy planning» se dirigen hacia las esferas directamente políticas y administrativas, sin plantearse las bases institucionales que provocan las desigualdades y que son consideradas como hechos irreversibles. A esto, se añade el frecuente recelo de aquellos grupos a los que se pretendía representar y que se sienten frecuentemente manipulados por personas que tienen una educación, un sistema de valores e incluso una raza diferente de la suya. Los múltiples problemas de financiación que se requieren para poner en práctica este tipo de proyectos, agrava aún más las dificultades de su realización.

Estas experiencias realizadas en múltiples ciudades, han provocado una serie de reacciones por parte de la Administración local americana que ha llevado a poner en práctica una institucionalización de estos «Advocate plannings», siendo uno de los más significativos el caso de Atlanta (Georgia), en cuya ciudad, y coincidiendo con la elección de su primer alcalde de raza negra, se puso en funcionamiento una nueva «Carta municipal» que trata de llevar a cabo un proceso de planificación participativa.

Cada año, el Ayuntamiento de Atlanta debe producir documentos de planificación a corto, medio y largo plazo (1, 5 y 15 años) que reflejen los aspectos demográficos, físicos, sociales y financieros del desarrollo de la ciudad y que deben ser elaborados con la participación de los habitantes. Para realizarlos, se emplean a los planificadores, antiguos funcionarios municipales que trabajan con las asociaciones de las 24 unidades de planificación urbana, las cuales reagrupan los 128 barrios existentes. Cada planificador trabaja para una de esas Unidades de planificación y es el encargado de establecer las relaciones entre las aspiraciones de los barrios y las directrices globales del planeamiento. Los planificadores son concebidos como consejeros técnicos y los ciudadanos no tienen una delegación de poder de decisión, sino un instrumento para hacer más eficaz su influencia sobre las decisiones municipales.

A nivel general europeo, el CONSEJO DE EUROPA: ante la dificultad de evaluar las experiencias de participación en los distintos países, convocó una serie de Congresos y Reuniones de expertos (20) en las que se revisan los ejemplos de participación europeos más significativos. En estas reuniones se trata de establecer, en primer lugar, un índice de evaluación suficientemente claro y universal de forma que las distintas técnicas utilizadas se enfrentan con los objetivos a los que se

(19) C. Coit, «Aux USA, l'expérience des advocate et radical planners». *Rév. «Autrement»*. N.º 6, 1976.

(20) B. Goodey, «Reunión de expertos europeos. 13-14 de marzo de 1978. Preparación de las sesiones». *Strasburgo. Consejo de Europa*.

pretendía llegar en el planteamiento de la experiencia, intentando así realizar una evaluación de la eficacia e idoneidad de las mismas (21). La compilación de todas las técnicas y experiencias llevadas a cabo hasta ahora es la tarea en la que se centra actualmente este Organismo sin que por el momento se hayan dado análisis de tipo general más profundo. Por ello, pasamos a ver de forma muy resumida las experiencias más significativas del caso francés e italiano.

En ITALIA: la planificación urbana, tras la unidad nacional de 1861, y debido al retraso técnico y económico del país, aparece con un considerable retraso con respecto a Europa (22).

Bajo el fascismo, Italia se verá alejada una vez más de la experiencia cultural europea de los años 20 y 30 que marcará la evolución urbana del continente. La planificación urbana italiana, basada en la obtención de la renta absoluta, no hará ninguna concesión ni a los equipamientos sociales, ni a la mejora técnica, homogeneizando todo el desarrollo urbano nacional de esta época.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y ligado a la resistencia, surge la exigencia de unas mejores condiciones económicas y culturales de las ciudades. Diez años más tarde, la lucha por una planificación democrática de las ciudades pasa de los Consejos Municipales a la prensa de izquierda, y a las asociaciones culturales, siendo apoyada por los sindicatos hasta llegar a ser reconocida y legitimada por el Parlamento.

Así, el debate sobre la reforma legislativa del régimen inmobiliario va unido a la discusión sobre la elaboración del plano urbano que nace condicionado por los mismos presupuestos especulativos.

La contestación a la planificación vigente que comenzó por la discusión de medidas cuantitativas (aumento de espacios verdes, mayor número de viviendas sociales, descenso del nivel de volumen edificado...), fue dando paso ya en los años 60 a la propuesta de alternativas sobre la propia base de concepción del planeamiento: umbrales de revisión cualitativos y temporales, posibilidad de expropiación municipal para vivienda social (23), fijación de estándares mínimos de superficie para servicios públicos por habitante, etc. (24).

Poco a poco, las conquistas sociales a través de las mejoras urbanas conseguidas a nivel comunal, son reconocidas a nivel regional y finalmente ratificadas por la creación de una ley para todo el ámbito nacional. Pero lo que quisiéramos resaltar como más característico del caso italiano, es que

(21) Consejo de Europa. «Congreso. Participation et cadre de vie». San Giorgio Maiore, 1977.

(22) Recontres européennes du cadre de vie. «Un'esperienza di urbanistica alternativa». París, 5-6 y 7 de diciembre de 1977.

(23) Comune di Bolonia. Ley n.º 167, 1962.

(24) Modena fija 50 metros cuadrados de equipamientos por habitante, de los cuales la mitad serán destinados a servicios del barrio.

En 1968 se marcan 18 metros cuadrados como estándar nacional para equipamientos de barrio y otros 18 para servicios generales de la ciudad. Actualmente la región de Lombardía tiene marcados 26,5 metros cuadrados aplicables dentro de su ámbito regional y Emilia 30 metros cuadrados, que es el máximo de todo el país.

paralelamente a este proceso de cambios en la concepción y gestión de la planificación, se da un proceso de cambio y gestión democrática en la concepción de la propia Administración local. Este doble proceso queda de manifiesto en los dos casos que tomamos como ejemplo.

**BOLONIA:** la ciudad de Bolonia tuvo ya en 1902 una primera experiencia de gestión socialista que se continuó años más tarde cuando en 1914 el Partido Socialista ganó las elecciones en la Administración municipal y en otros municipios de la provincia. Entonces, la participación se realizó sobre todo a nivel de la gestión de los servicios sociales. Cuando en 1920 la izquierda accede nuevamente al poder y la ciudad consigue nuevamente un alcalde socialista, la participación se amplía a otros sectores de la gestión de la ciudad. Pero esta experiencia se ve interrumpida por la llegada del fascismo, y ya hasta 1945 no podrá reanudarse. El alcalde comunista designado por el Comité de Liberación Nacional tras la liberación de Bolonia, comenzará una nueva etapa de participación ciudadana ininterrumpida hasta hoy y que servirá de base como ejemplo de funcionamiento democrático municipal en la redacción de la Ley sobre la descentralización promulgada en 1976.

**Evidentemente** que no es sólo este aspecto político el que hay que considerar al analizar las causas que darán pie a esta experiencia, ya que habrá que tener en cuenta, además, la inserción de Bolonia en la rica región agrícola de Emilia, la existencia de una industria moderna y diversificada en toda la zona y una antigua tradición cooperativa que se presentaba como una alternativa viable a la estructura económica capitalista desarrollada en el país tras la posguerra. En 1945 fueron dos los objetivos que se propusieron de forma paralela para la resolución de los problemas de una ciudad devastada por la guerra: democracia y descentralización (25).

Creemos que la experiencia de Bolonia es lo suficientemente conocida para no extendernos aquí sobre su descripción más detallada. Resumiremos de forma muy general la evolución de este proceso paralelo: descentralización-democratización.

1. Septiembre de 1960. División de la ciudad en barrios por el Consejo Municipal.

2. Abril de 1962. Establecimiento definitivo de los barrios y delimitación precisa de su perímetro.

3. Mayo de 1963. El Consejo Municipal establece el Reglamento mediante el cual en cada barrio deberían instituirse dos organismos que facilitasen la participación:

a) Comité de Barrio (20 representantes) «nombrados a través de una elección de segundo grado por el Consejo Municipal, y en la medida de lo posible entre personas que vivan en el barrio.»

b) El Presidente del Comité de Barrio asume al mismo tiempo el cargo de Adjunto del Alcalde.

(25) G. Manmarela, «L'Italia dopo il fascismo», 1943-1973. Ed. Mulino. Bolonia, 1974.

P. Togliatti, «Politica nazionale a Emilia Rosa». Ed. Riuniti. Roma. 1974.

F. Cantelli y G. Gigliani, «L'Emilia Romana». Ed. Tati. Milán. 1974.

4. Abril de 1964. Creación de los Consejos de Barrio y de las oficinas de barrio para los servicios sociales.

5. junio de 1964. Entra en funcionamiento el sistema descentralizado a partir de la nueva estructura creada hasta aquí.

6. Diciembre de 1966. División del «centro» en cuatro barrios nuevos.

7. 1967. Comienzo del proceso de «autogestión» de los barrios a partir de las nuevas dotaciones técnicas y económicas propuestas.

¿Cómo se estructura la ciudad para posibilitar este proceso? Actualmente, todo el término municipal se divide en 18 barrios que oscilan entre 20.000 y 50.000 habitantes cada uno. El ((Consejo de Barrio» decide las prioridades urbanas a la vista de las necesidades existentes. La programación se hace a partir de planes quinquenales (26).

A nivel político, en un primer momento los Consejos de Barrio tenían su Consejero designado por el Consejo Municipal y los Presidentes tenían que pertenecer al partido mayoritario. A partir de 1975, se decide que el Consejo de Barrio debe reflejar, en su composición, el resultado electoral del propio barrio, con lo cual las fuerzas en minoría tienen que asumir la responsabilidad del barrio en el que sean mayoritarias. Actualmente, el Centro Histórico corresponde a la Democracia Cristiana que en el total municipal tiene 4 de los 18 Presidentes de los Consejos de Barrio.

Los instrumentos de participación en la planificación urbana son: una Comisión especial de trabajo en cada barrio, las Asambleas de barrio en las que se discuten las propuestas y se plantean los problemas y el Referendum de barrio para la toma de decisiones que afecten a todos los habitantes.

Como ya hemos señalado, la Ley del 76 sobre la descentralización refleja esta estructura tomada como ejemplo para el resto del país y cuya aplicación es obligatoria para las ciudades de más de 40.000 habitantes, habiéndose aplicado hasta ahora en muy pocas ciudades, entre ellas, Roma. Milán. Venecia... (27).

La ciudad de PAVIA: comienza su experiencia de participación en el planeamiento, a raíz de la movilización popular para impedir la realización de un barrio residencial de lujo en una zona protegida por sus características de paisaje.

Esto, unido a las grandes deficiencias de infraestructuras y servicios urbanos en los nuevos barrios y a la degradación del centro, provocan una postura de contestación al Plan por parte de sus 70.000 habitantes. En 1970, el Ministerio deniega la aprobación del proyecto de Plan General que preveía únicamente un crecimiento cuantitativo de la ciudad (200.000 habitantes en un plazo no muy lejano) por el mismo sistema de crecimiento periférico que se había dado hasta entonces (degradación y terciarización progresiva del centro y construcción de grandes periferias de viviendas).

(26) Varios, «Decentramento urbano e democrazia». Feltrinelli, Milán. 1977.

(27) Ley número 278. 8 de agosto de 1976: «Ley sobre la descentralización y la participación ciudadana en la administración del municipio», 1977.



La acción de protesta se realiza a través de «los Comités» que se forman en casi todos los barrios de la ciudad para enfrentarse al Plan. Estos Comités son finalmente reconocidos de forma oficial por el Ayuntamiento que institucionaliza los «Consejos de Barrio». El siguiente paso será la exigencia de los ciudadanos a la participación en la gestión urbana y en la formación de un nuevo plan «desde abajo» (28). Esta decisión de participación de los barrios, muy irregular en un principio y en zonas discontinuas, fue cohesionándose y enlazando con el resto de los grupos urbanos (estudiantes, sindicatos, cooperativas...), así como con los partidos políticos, plasmándose finalmente en la exposición conjunta de denuncia «Pavia, ciudad del caos».

El fin del debate coincide con una nueva administración de izquierda en el Ayuntamiento cuya primera medida será la decisión de destinar a verde público los terrenos que iban a ser construidos para el barrio de lujo. Como segunda medida, se decide la redacción de un nuevo Plan General elaborado sobre bases diferentes, fundamentalmente a través de la intervención pública. Dada la urgencia de las necesidades urbanas, y para no retrasar más el planeamiento, se resuelve abordarlo en dos etapas: primera, un Plan de Equipamientos y segunda, un Plan General Municipal.

La elaboración de la primera etapa del Plan, a través del análisis de los déficits de cada zona y de la coordinación de todas ellas, fue la ocasión de organizar y reforzar la estructura de los Comités de Barrio, a nivel interno (elección directa de los Consejeros en cada barrio) y a nivel de la ciudad (estudio de las opciones y alternativas posibles y decisión conjunta). Asimismo, la decisión sobre el lugar de implantación de los nuevos equipamientos dentro de cada zona y de los generales dentro de la ciudad, y la discusión para la elección de las grandes alternativas, fue implicando a los ciudadanos en un grado cada vez mayor en la planificación, siendo la reivindicación actual la gestión de estos servicios transformados así en instrumentos de poder democrático (29).

En el caso de FRANCIA: hay que considerar el proceso de participación dentro de un marco muy especial, ya que si bien, de una parte, la acumulación de capital fijo en estructuras y dotaciones urbanas es importante, la rigidez del sistema de administración local rompe toda posibilidad de coincidencia entre gestión social y gestión democrática, entre gestión municipal y autogestión urbana. En definitiva, de participación de los ciudadanos en la gestión directa de su entorno urbano.

Así, partiendo de los acontecimientos desarrollados en París a partir de 1963 con relación al proyecto de Les Halles, se formó la primera Asociación de habitantes de barrio, y tras ella surge todo un movimiento espontáneo de contestación a la gestión urbana (30). Ya a partir de 1960, el

(28) J. Campos Venuti, «Planificazione e partecipazione en Italia». Santander. Jornadas de Arquitectura y Urbanismo. Marzo 1978.

(29) J. P. Muret, «De la représentation à l'autogestion. Les conseils de quartier dans les villes italiennes» Metropolis. Vol. II. N.º 5, 1975.

J. P. Muret, «Pavia, au la décentralization du pouvoir municipal». Metropolis. N.º 21, 1976.

(30) M. Castells, «Luttes urbaines». Maspero. París, 1975.

Ministerio de la Construcción, recomendó la creación de un Comité ciudadano que reagrupase a las distintas clases y profesiones, de cara a la preparación y aprobación de los planes de urbanismo. Pero las asociaciones de nivel-barrio de cara al urbanismo, al consumo colectivo o a una forma diferente de gestión urbana surgen en todo el país espontáneamente frente a la Administración.

Excepcionalmente y en el caso de GRENOBLE: existía una tradición de democracia municipal cuya expresión más característica son las «Uniones de Barrio» que aparecen entre 1926 y 1930 reapareciendo de nuevo en 1958-60 y que habían tenido como precedente las Sociedades Cooperativas de Barrio desde 1914. La finalidad de estas Uniones se resumía en REPRESENTAR y DEFENDER a los vecinos. En 1962 existían 16 Uniones de Barrio, agrupando cada una de ellas a unos 600 ó 1.000 miembros, de forma que las Asambleas reunían normalmente unas 500 personas. Las Uniones, funcionan mediante Comisiones especializadas en diversos temas. En 1963 aparece el Comité de Coordinación de Uniones de Barrio. A raíz de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968, el Comité se cohesionó y adquiere una mayor agilidad de funcionamiento. De esta forma, cuando se plantea la elaboración del Plan de urbanismo municipal, el Comité de Coordinación jugará un papel fundamental, convirtiéndose en el instrumento de participación ciudadana en el planeamiento.

La participación en el planeamiento urbano en Grenoble, se estructura a tres niveles:

— El Municipio, instrumento del poder de DECISION.

— La Agencia Municipal de Urbanismo, destinada a racionalizar las decisiones a nivel TECNICO.

— El Comité de Coordinación de Uniones de Barrio, que CONTROLA el planeamiento y su ejecución.

En estas mismas fechas aparecen en todo el país las Asociaciones de Consumidores (1967), los Consejos de Residentes (1960) y los que constituyen quizás el grupo más importante a efectos del planeamiento: los Grupos de Acción Municipal (GAM) que nacen entre 1963 y 1967 y poco a poco llegan a formar un verdadero «movimiento» que pone de manifiesto las contradicciones existentes en el país entre la «democracia representativa» y la «democracia directa». Sus planteamientos, claramente reivindicativos, se centran en el urbanismo, la educación, el consumo, la cultura y la denuncia de la gestión antidemocrática de los «notables de derecho divino» (31).

La preocupación de las autoridades públicas ante estas exigencias de participación, control y gestión del «marco de vida urbano» se reflejan en una abundante legislación que intenta unas veces promover y otras controlar este movimiento. El «Informe Delmont» (32) sobre la participación de los franceses a la mejora de su marco de vida, realizado por encargo directo del Presidente Gis-

(31) Correspondence Municipale. Noviembre 1975. Manifeste National des G. A. M.»

(32) M. Delmont, «Le participation des français à l'amélioration de leur cadre de vie». Enero 1976. Informe al Presidente de la República.

card en 1976, da una idea muy clara de la importancia de esta preocupación.

Basándose en las recomendaciones de este Informe, fueron tomadas una serie de medidas a nivel legislativo, entre ellas destacamos: Ley n.º 76-1285 de diciembre de 1976 sobre la Reforma del Urbanismo. Art. 34 ((Participación de las Asociaciones)). Ley n.º 76-629 de julio de 1976 sobre la Protección de la Naturaleza. Art. 40 «Participación de las Asociaciones). Ley n.º 77-2 de enero de 1977 sobre la Arquitectura. Art. 5 ((Participación de las personas cualificadas elegidas en razón de sus actividades en el seno de las Asociaciones locales») (33). Pero no olvidemos tampoco aquí, el proceso político subyacente durante esta época: triunfo de la izquierda francesa en las elecciones municipales, promulgación de la Ley de Descentralización italiana, cambio político en países como Portugal o España con una importancia cada vez mayor de los movimientos de base y de la gestión municipal (Asociaciones de Vecinos en España o capítulo sobre la gestión municipal de la nueva Constitución portuguesa...) (34).

La gestión municipal de los Ayuntamientos socialistas, comunistas o de radicales de izquierda tras sus planteamientos electorales (35) ven su gestión ahogada por falta de finanzas locales, por falta de agilidad y por falta de unas estructuras de poder local capaces de permitir una gestión democrática (36). La crisis del poder local se plantea ya claramente y busca nuevas alternativas.

En 1977, la Comisión de Desarrollo de las responsabilidades locales, elabora el documento «Vivre ensemble»), donde plantea las bases de una «nueva convivencia municipal» marcado claramente por las ideas de su principal elaborador, O. Guichard. En octubre del mismo año, el Partido Comunista Francés propone una «Reforma democrática de las colectividades territoriales»), basándola en los principios de autonomía municipal, de concentración y de cooperación libre y responsable de los Ayuntamientos elegidos, a la vez que se propone «desarrollar al máximo los medios que hagan posible la participación ciudadana en la gestión pública» (37).

## V. CONCLUSIONES

¿Cuál es en este contexto la situación española?

La tan esperada Reforma de la Ley del Suelo fue levantada como bandera de «realismo y eficacia» frente a la antigua Ley de 1956, que, si bien representó un hito en el momento de su elaboración, por sus aspectos sociales, en relación a las legislaciones de otros países europeos, no por ello

(33) Ver *Journal Official de las diferentes fechas*.

(34) ¿Qué hacen los Ayuntamientos? Ed. Avance. Barcelona 1978. «Politica e Progetto» una experiencia de base en Portugal. Feltrinelli. Milán, 1977. P. Oliveira.

(35) «Citoyen dans una commune».

Propositions Municipales Socialistes. París, 1977. Ed. Flammarion. «Programme commun de gouvernance P.S.P.C.F. Paris, 1973. Ed. Flammarion.

(36) «Angers l'expérimentation à l'expérience». N.º 26. 1978. A. Brustoni «Le socialisme municipal, tradition, illusion ou trahison?». Espaces et Sociétés. N.º 20-21. 1977.

(37) *Cornmunes d'aujourd'hui*. N.º 12. 1977.

pudo dejar de ser tachada de ambigua en sus planteamientos.

Creada en los años de máximo crecimiento urbano, la Ley era excesivamente rígida en la planificación y demasiado extensa y complicada en su aparato legal. Se limitó, por lo tanto, a remediar los EFECTOS del crecimiento urbano, sin atacar directamente sus CAUSAS. Estas causas serán tomadas como punto de partida en la nueva Ley de 1975, que, sin variar nada sustancial, aparece como una legislación más realista, clara y flexible. Su trasfondo no serán ya los «principios paternales» de los años 50, sino los ((intereses reales» de los agentes urbanos que, tras veinticinco años de experiencia, conocen perfectamente sus problemas.

Pero uno de estos agentes, los ciudadanos como usuarios de la ciudad, no tiene claras sus funciones en este proceso. El artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Reforma, sin variar la antigua Ley, limita la participación a una exposición pública del Plan a realizar, durante treinta días, después de los cuales «el público») puede presentar las alegaciones. Creemos innecesario explicar qué significado y qué efectos tuvo esta participación durante los últimos años.

Lo que no estaba previsto en la Ley de 1975 era el cambio radical del país, originado por los acontecimientos del pasado año. La cristalización de un sin fin de movimientos democráticos de base que salen a la luz con una fuerza insospechada; la participación de amplios sectores de población, hasta ahora silenciados, y, fundamentalmente, el surgir del movimiento ciudadano como punto de cohesión de múltiples organizaciones democráticas. El consumo colectivo, la calidad de la vida, el nivel de dotaciones y equipamientos, ¡la gestión de la ciudad! En otras palabras, la politización de lo urbano como base de la lucha por la democracia. El papel fundamental desempeñado por las Asociaciones de Vecinos en este proceso hace prever lo que puede llegar a ser un funcionamiento democrático de nuestra sociedad.

Es difícil establecer paralelos entre los casos hasta aquí analizados y el caso español, ya que si la importancia de los movimientos sociales urbanos puede hacer prever una evolución similar a la italiana, las condiciones económicas y políticas son difícilmente comparables entre los países.

En otras palabras, existe el peligro al hacer comparaciones entre los procesos de participación, democratización y descentralización en distintos países, de establecer categorías, etapas o niveles generales basados en el número de experiencias o en su forma de actuación sin tener en cuenta todas las restantes variables que intervienen en el proceso.

De forma muy general, y tomando como variables principales el CONTENIDO de los movimientos de participación y la FORMA que estos adoptan podríamos establecer:

1.º Tipos de países según el contenido de los movimientos de participación. De las reivindicaciones cualitativas a las cuantitativas. En esta variable se tomaría como base el grado de desarrollo económico de cada país y su inversión en capital fijo a través de equipamientos urbanos.

Según lo cual podríamos distinguir:



a) Países en que el grado de acumulación de este capital fijo es fuerte.

b) Países en que el grado de acumulación de este capital fijo es medio (ej., Francia).

c) Países en que el grado de acumulación de este capital fijo es deficitario especialmente con relación al volumen de viviendas construidas (ej. Italia o España).

2.º Tipos de países en cuanto a las formas que adoptan estos movimientos urbanos. De los movimientos espontáneos de contestación a la articulación de la participación institucional de las Asociaciones. En esta variable se tomaría como base el tipo de institucionalización del poder local y articulación entre la denominación directa y la representativa.

Según lo cual tendríamos otros tres grupos de países (1-2-3).

#### *TIPOLOGIA DE PROCESOS DE PARTICIPACION*

##### **CUALITATIVOS - CUANTITATIVOS**

	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>Contenido</i>
<i>ESPONTANEOS</i>		<i>Francia</i>		
1				
<i>INSTITUCIONALES</i>	<i>Alemania</i>		<i>España</i>	
2				
3	<i>U. K.</i>		<i>Italia</i>	

*Formas*

Comparemos así el caso de Francia y el de Italia. En este último país, como hemos visto, la lucha se realiza paralelamente en los dos niveles: el de la democracia directa y el de la democracia representativa, con contenidos cuantitativos basados en las enormes carencias existentes. Hemos

visto, cómo en la mayoría de los casos es la Administración local el propio agente de democratización que fuerza la gestión democrática a nivel nacional. Por el contrario, en Francia, dentro de una estructura local centralista y rígida, donde la Administración no posibilita una gestión democrática de base, la población lucha frente a ella con reivindicaciones de contenido cualitativo de forma espontánea mediante la organización en todo tipo de asociaciones de base, excepto, como hemos visto, en el caso de Grenoble, donde la existencia de un poder local socialista permitió la participación en dos frentes mediante la articulación entre la democracia directa y la democracia representativa, como en el caso de Italia.

En el caso de España, la existencia de un movimiento de base con las características de la Asociaciones de Vecinos, deja entrever también la posibilidad de coordinación entre los dos tipos de democracia. Las elecciones municipales traerán la posibilidad de contar con un poder municipal auténticamente representativo. Pero la experiencia del movimiento asociativo local, y su presión por mantener a la vez su carácter de cauce de las reivindicaciones urbanas espontáneas y una cierta representación que supuso desde un momento la alternativa al poder municipal impuesto por el Gobierno, lleva a plantearse la posible evolución de las Asociaciones de Vecinos como institución de base que mantenga una relación de control y cooperación sobre la futura gestión municipal y fundamentalmente sobre las decisiones de planificación (38).

(38) Varios, «El Ayuntamiento a lo claro». Ed. Popular, Madrid, 1978; M. Castells, «Ciudad, democracia y socialismo». Siglo XXI, Madrid, 1977; Ceu, «Movimientos urbanos en España. Cuadernos para el Diálogo. Suplemento número 17, 1976; J. García Fernández y M. D. González Ruiz, «Presente y futuro de las asociaciones de vecinos». Ed. Pecosa 1976; J. Borja, «¿Qué son las asociaciones de vecinos?». Ed. La Gaya Ciencia. Barcelona, 1977; J. M. Berriatúa, «Las Asociaciones de Vecinos». IEAL. Madrid, 1978.

**El Instituto de Estudios de Administración Local  
publica anualmente una**

**DOCUMENTACION LOCAL Y URBANISTICA**

**Adquiera los volúmenes de esta Serie en su librería habitual o en la Sección de Publicaciones  
del Instituto.**



---

# ¿QUIEN PAGA EL URBANISMO?

por J. L. González-Berenguer

1. En las presentes líneas intento aclarar sobre quiénes recaen en cada caso los costos finales de la actividad urbanística, sin excluir, por supuesto, la alusión a los costos sociales. Creo que no será difícil demostrar la injusticia, la antisocialidad y antisolidaridad que, en el sistema de economía de mercado, se produce también en este campo. Y ello a pesar del evidente esfuerzo que, para superarlo, se ha hecho en la ley vigente. Hay que decir que, puesto que las cesiones son de suelo con todos los servicios, llamo financiar el urbanismo al hecho de soportar las cesiones.

2. Examinemos, en primer lugar, someramente, cuáles son las fuentes de enriquecimiento en estos casos. En otro lugar he analizado las diferentes rentas urbanísticas, clasificándolas así: de situación, de calidad de suelo, de urbanización y, finalmente, de rendimiento urbanístico (uso e intensidad de uso); su interés aparece en materia de reparcelación (y atribución final de parcelas), y de cálculo de aprovechamiento medio. Ahora vamos a examinar el problema de los enriquecimientos desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Y las causas de aquel enriquecimiento aparecen así:

Causa primera: La proximidad de una ciudad que crece (social o vegetativamente). Ello comporta la aparición y reforzamiento de la demanda de suelo. Causa segunda: La respuesta a aquel crecimiento mediante los planes, los PAU y los proyectos de urbanización. Ello delinea la oferta de suelo en grados crecientemente concretos. Causa tercera: El otorgamiento de licencia. Ello materializa definitivamente la oferta dicha.

Hasta aquí las causas del proceso de enriquecimientos. Durante él suele producirse la aparición de manos intermedias, que compran y revenden sin contribuir, lo más mínimo, socialmente, a nada. Luego veremos cómo podría paliarse esto en una sociedad capitalista, y cómo no existe este problema en una sociedad socialista. Ahora simplemente digamos que estos intermediarios —los especuladores— producen al menos estos efectos: la detracción del dinero que podría usarse en fines productivos, la multiplicación de la velocidad circulatoria monetaria con el consiguiente efecto inflacionista, y el destino final del dinero fácilmente ganado, destino siempre antisocial (gastos suntuarios y superfluos hiperpagados).

3. Pues bien, aun olvidándonos de estos intermediarios, y atendiendo sólo a los desembolsos fi-

nales, sólo mínimamente se producen pagos por parte de los beneficiarios, frente a esta inmensa masa de beneficios. Frente a la causa primera no se produce desembolso alguno (haría falta un impuesto sobre el suelo en función real de la proximidad urbana). Frente a la segunda, sólo los honorarios del plan, y los costos de la urbanización (y en su caso de la compra del suelo). Frente a la tercera, las tasas de la licencia, los honorarios del proyecto de edificación, más su ejecución, y el importe de los suelos cedidos. Todo ello son cantidades muy inferiores a los enriquecimientos, y ello aun contando con el gran costo del suelo. (En los casos en que ha habido intermediarios, estos, además, no han hecho más que afrontar un corto espacio de tiempo, los insignificantes problemas de pedir un crédito; para ellos el negocio es de fábula.)

4. Recíprocamente, los bienes que la comunidad percibe, son: el cobro de las tasas, la realización de la urbanización, la ejecución de los servicios que la integran, más los que integran el equipamiento total, las cesiones previstas, y por último, la realidad de los edificios privados. Obsérvese que he incluido estos últimos, porque es indudable que a través de la adquisición de los pisos, la comunidad sufre en muchos casos, la incidencia final de todos los desembolsos, como en seguida veremos.

5. Este es el planteamiento económico muy a grandes rasgos. He aquí las respuestas que a los problemas que aquí se suscitan, da el legislador.

5.1. Es preciso antes que nada, exponer cuál es el talante de la ley al respecto. Creo que está presidido por dos grandes principios. El de equidad y solidaridad, por un lado, y el de que las cesiones de suelo (muy generosas en la nueva ley) sólo proceden en los casos en que las mismas son repartibles entre los beneficiarios (por supuesto que si hay un solo beneficiario y a él le corresponde ceder, también se producirá la cesión gratuita), procediendo en otro caso la expropiación, lo que quiere decir que sólo son indemnizables las lesiones irremediablemente singulares.

5.1.1. Son manifestación del principio de equidad los artículos siguientes: el 3.2.b) (Principio general), el 57,3 (nulidad de dispensaciones), el 59 (los impuestos se evalúan en función de la clasificación urbanística del suelo), 67 (reversión en caso de desviación del uso que justificó la expropiación), 84 «in fine» (compensación metálica, a cargo de la Administración indudablemente, en los casos en que la diferencia entre el propio aprovechamiento y el medio no llega al 15 %), 97 (definición de la repartelación como «distribución justa»), 99,d),1, apartados d) y e) (las diferencias en la repartelación son compensables en metálico, a pagar recíprocamente a los interesados), 99,1 y 4 (atribuciones finales en la repartelación en función de la superficie aportada, salvo en el caso

excepcional del suelo urbano), 110 (indemnización de las obras previas al plan y no contrarias al que regía en el momento en que se hicieron), 121 (compensación a cargo de la Administración, en los casos de actuaciones no rentables), 132 (las cargas en proporción al valor de las fincas adjudicadas de la repartelación), 125 (sustitución de la repartelación en especie por indemnizaciones a cargo de los interesados, en los casos de imposibilidad de realizar aquélla por existencia de edificaciones) etcétera.

5.1.2. El principio de la cesión gratuita, es decir de lesión no indemnizable (figura de uso generalizado), salvo si no es posible su dilución entre todos los interesados, aparece en los artículos siguientes:

Artículo 69 (clara alusión al tema al hablar de suelos que no «hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono), 83,4 (el reparto de las cargas, a través de repartelación), 87 (las limitaciones singulares, que no puedan ser repartidas entre los interesados, darán derecho a indemnización). Obsérvese que no es obstáculo a este precepto, a mi juicio capitalísimo, en la nueva ley lo dicho en el número anterior del propio artículo, cuando establece indemnizaciones por cambios de plan antes de su tiempo de ejecución. En efecto, lo que se deduce del juego de los apartados 2 y 3 del artículo 87 es: si la variación de un plan parcial prematuro, reduce el aprovechamiento (es decir, con relación a otros sectores), ello da lugar a que con cargo a estos otros se indemnize. Ello es cumplimiento del dogma de la indemnización en los casos de no repercutibilidad de la cesión (en este caso no es cesión sino disminución). Lo que sucede es que si la variación no es prematura (se produce transcurrido el plazo de ejecución, entonces el derecho a indemnización desaparece), podría considerarse que se trata de un estímulo para la ejecución dentro de plazo. Finalmente, está en la línea del reparto de las cargas, como alternativa a la expropiación, el artículo 145 (repercusión del importe de la indemnización entre todos los beneficiarios).

5.2. Pues bien, sobre estas bases de flujos financieros innegables, y de intento legal de llegar a situaciones de perecuación a toda costa, vamos ahora a ver cuáles son las posibilidades de financiación efectiva en cada caso. Creo que los supuestos a considerar son los cuatro siguientes:

Supuesto primero: actuación de la Administración para la implantación de servicios aislados, o bien de sistemas generales (art. 134,2).

Puede producirse la cesión obligatoria de suelo. En tal caso, el urbanista (utilizo la palabra a partir de ahora en el sentido genérico con que está usada en el epígrafe que encabeza estas líneas), lo pagan los propietarios de suelo en los que repercuten la cesión (por hipótesis esta es repercutible).

Lo probable es que no haya cesión obligada, por la dificultad de establecer la relación benefi-



cio-carga. Entonces sobreviene la expropiación, y costea el urbanismo la Comunidad a través del impuesto. Pero hay que puntualizar dos cosas: una, que puede ser que en base al artículo 145, pague la expropiación sólo la masa beneficiada; y otra que creo que indemnizar en estos casos por el valor urbanístico (calculado además según la nueva ley, claro), es una injusticia. En efecto, la existencia de los servicios aislados, o de los servicios generales precisamente va a dar lugar a que los restantes propietarios puedan gozar de suelo que tiene valores comerciales (porque nadie pensará que el valor comercial ha desaparecido, sólo ha desaparecido para calcular los justiprecios). En estos casos, pues, debería haber subsistido el valor comercial para el caso de expropiaciones sobre todo si se piensa en el nuevo, y ya citado, artículo 145. Mientras esto no suceda, aquí paga el urbanismo, en buena parte, el desgraciado a quien le ha sido expropiado su suelo.

Supuesto segundo: actuación de la Administración para crear reservas o para actuar directamente mediante la expropiación-sistema.

Aquí paga el urbanismo el contribuyente. Y aquí es lógico que el valor a abonar sea el urbanístico, ya que de otro modo la acción administrativa no tendría efecto antiespeculación. Pero para ello es preciso también, que después esta acción no se corone como absurdamente han venido haciendo el INV y el INUR con la venta de suelo en subasta. Porque si eso es así —como de hecho es, efectivamente— entonces aquí paga el urbanismo el desgraciado víctima de la expropiación. No hay que darle vueltas: en el sistema de mercado, es inmoral la expropiación a unos y a otros, no pagando a los primeros valores que no son de mercado. Y esto —permítaseme adelantar conclusiones— no tiene en el sistema solución.

Aparece, pues, un segundo elemento sujeto al pago en este caso: no el contribuyente, como en principio parecía, sino el adquirente final de los pisos, el cual los paga exactamente en las condiciones del mercado (salvo en los casos, naturalmente, en que la Administración se ha abstenido de enajenar en pública subasta). Sucede entonces que la Administración ha adquirido el suelo al precio más bajo posible, pagando por él el valor urbanístico —si es que no ha pagado el inicial, por encontrarnos en suelo rural hoy no urbanizable—, mientras que lo vende al precio más alto posible (el que soporta el mercado). Sólo enunciar la situación causa sonrojo. Pagan aquí el urbanismo, el comprador de los pisos, sobre el que finalmente han incidido todos los desembolsos, y el dueño primitivo de terreno, que no ha percibido ninguna plusvalía. La Administración aprovecha así íntegramente el total ciclo especulativo.

Supuesto tercero: examinemos ahora las actuaciones caracterizadas por el protagonismo de una empresa urbanizadora que compra el suelo virgen y vende finalmente pisos.

Habrá que distinguir varias fases. Veamos la relación entre la empresa y el dueño del suelo. Si la compra se hace conociendo el plan y sabiendo

que hay fuertes cesiones (por ejemplo), entonces ello repercutirá en el precio del terreno, y, en cierto aspecto, pagará el urbanismo el dueño del suelo así desvalorizado (salvo en el supuesto de que sea muy fuerte la demanda, y el dicho dueño pueda permitirse pedir por su finca lo que el mercado soporte). Caso de no conocerse el plan en el momento de la compra, el reflejo del mismo en el precio, tal como acabamos de ver, naturalmente, no aparece.

Veamos la relación entre urbanizador-constructor y adquirentes de los pisos. Normalmente, recaen sobre estos todos los desembolsos hasta el momento efectuados. Ahora bien, entre estos desembolsos pueden estar, o no, las cesiones. Si estas se han efectuado, igualmente recaen sobre los compradores de pisos. Pero no sucede así, en los supuestos de bonificaciones fiscales (ver artículos 202-205), o de escasa rentabilidad de que se habló antes (ver artículo 121), en los cuales su importe recae finalmente sobre la comunidad (que tendrá que pagar en impuestos el importe de las citadas bonificaciones). Igual sucede si en vez de cesiones, se habían producido expropiaciones de suelo.

Si la aparición del equipamiento es posterior a la compra de los pisos y, por consiguiente, ya no está afectado por ella el promotor, cosa excepcional, pero que puede suceder, entonces pueden pasar dos cosas: o bien que haya expropiación (y la pague la Administración o, alternativamente los afectados al amparo del artículo 145), o bien se produzca una cesión a cargo, sin duda, del conjunto de copropietarios de la urbanización.

Cuarto y último supuesto: el de la actuación de propietarios de suelo conjunta o individualmente, sin intervención de empresa promotora alguna.

El supuesto de aparición de equipamiento mediante expropiaciones, dará lugar en este caso a que finalmente estas las paguen, bien los propietarios según prevé el tantas veces citado artículo 145, bien la Administración —esto es, el contribuyente— si aquella es pagada sin recurrir a este artículo.

Las cesiones serán, sin duda, soportadas por los beneficiados.

6. Hasta aquí hemos visto fundamentalmente, a cargo de quién corre, en definitiva, la carga de las cesiones. Hemos aludido repetidamente a la situación alternativa respecto de la cesión, esto es, a la expropiación. En principio las expropiaciones urbanísticas se pagan con los fondos del erario público, sin atender al origen de estos fondos, tal como sucede con las expropiaciones en general. Hay que aludir brevemente ahora, para dejar completo el cuadro —aunque propiamente el tema expropiación no es objeto de este estudio— a un punto específico del urbanismo: la imposición regulada por la LS. Y ello porque, al fin y al cabo, esta imposición es también un modo de pagar la actividad urbanística. Además, según el artículo 196, c), parte de la imposición específica va al presupuesto especial de urbanismo.



Enumerar la regulación de esta materia sería, en principio, muy sencillo. Bastaría con reproducir los artículos 175-177 (arbitrio sobre edificación deficiente), y 198 (contribuciones especiales), y 199-201 (arbitrio sobre ordenación urbanística). Pero la Disposición final segunda dijo que al entrar en vigor el Texto articulado del Estatuto de Régimen Local, todo ello quedaría sustituido por lo que dijera este texto. El Real Decreto de 30 de diciembre de 1976 ha publicado las normas provisionales para la puesta en práctica de las Bases 21 a 34 del citado Estatuto, y tal como la Transitoria segunda había previsto, deroga expresamente los mencionados artículos de la LS.

El problema está en que no es nada claro qué es lo que sustituye a estos artículos. A los que regulaban el arbitrio sobre edificación deficiente, les sustituyen los artículos 473-475 de la LRL de 1955, que regulan la misma materia, sólo que con mucho menos detalle. Por otra parte este arbitrio cambia de razón de ser, al incluirse entre los supuestos de hecho del arbitrio sobre ordenación urbanística, los casos de edificación insuficiente, paralizada, etcétera.

El artículo que aludía a las contribuciones especiales (el 198), se sustituye por los artículos 23, 26 y 29 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1976.

Y los que regulaban el arbitrio sobre ordenación urbanística, son sustituidos por los artículos 42 a 59 del mencionado Decreto, que regulan el impuesto municipal de solares. Ello comporta importantes diferencias respecto a la LS, ya que ahora: a), la base ya no será el valor urbanístico, si no el que corresponda a efectos de la plusvalía: b), el tipo para el primer período, no es fijo, si no graduable entre el 0,5 y el 6 %; y c) el tipo para el segundo período oscilará entre el 1,5 y el 6 %, lo que supone importantes aumentos respecto a la Ley del Suelo.

7. Este es, a grandes rasgos, el actual sistema español. Sus deficiencias, tanto desde el punto de vista de la eficacia como desde el punto de vista de la justicia, resultan patentes.

Para paliar una y otra cosa se hizo un intento, generoso, pero absolutamente incongruente con el talante del Sistema a la sazón imperante en España, mediante un proyecto de ley —que, naturalmente, no llegó al Boletín Oficial del Estado—, llamado «Ley Fiscal del Suelo», y que fue publicado en el B. O. de las Cortes de 19 de febrero de 1968.

El proyecto es interesante, aunque, desde luego, muy insuficiente. Constaba de tres grandes apartados: el que regulaba un impuesto sobre solares, para estimular su pronta edificación (parecido al arbitrio de que acabamos de hablar), con tipos muy altos, que llegaban hasta un montante del 30 por 100 del valor del suelo retenido. El segundo apartado regulaba la plusvalía, también con fuertes incrementos en los tipos. Y el último instituía en España la figura del retracto de suelos, el cual

se establecía a favor de la Administración para los casos en que el valor declarado en una escritura fuera inferior al menos en un 25 % al resultante de la valoración hecha (sin sujeción a más criterio que el de la verdad material) por la propia Administración. Complementariamente, se declaraba ineficaz toda transmisión de terreno que no constara en escritura pública.

Aunque parezca increíble, en pleno año 1968, había personas suficientemente bien intencionadas, y suficientemente desorientadas respecto al momento socio-político en que vivían, como para proponer leyes como la que hemos resumido. También puede decirse que eran suficientemente ingenuas, ya que el sistema hubiera sido ineficaz si no se hubiera complementado con otras normas, señaladamente una que prohibiera las ventas mediante mandatario (ya que esta es la técnica seguida para encubrir sucesivas transmisiones en documento privado).

8. Parece claro, pues, que en el sistema de economía de mercado es absolutamente imposible lograr una financiación razonable y justa del urbanismo y ello ni aun con las fórmulas de la ley actual (tan preocupada por el logro de una auténtica perecución de beneficios y cargas), ni con las del frustrado proyecto del 1968 (tan inexplicablemente audaz en aquel momento).

La solución no puede estar sino en la que proponen las tesis socialistas desde hace tantos lustros: la conversión en propiedad pública de todo el suelo de expansión urbana. Sólo así se evitaría la injusticia actual de que las expropiaciones recaigan, como en una lotería, sobre ciertos propietarios, y beneficien a otros. Sólo así se evitaría la injusticia de los fabulosos enriquecimientos de los intermediarios, causa entre otras cosas de que finalmente los pisos resulten inalcanzables para tantos millones de hombres, y cuando son alcanzables resulten ser pisos insuficientísimos de tamaño y de calidad, y además carentes de zonas verdes y de equipo, y causa también (los intermediarios o los retentores de suelo) de que más de la mitad del ahorro nacional se desvíe hacia una actividad improductiva. Sólo así se evitaría que los costos finales del urbanismo (incluido el urbanismo de lujo, debido a monstruosidades como la Ley Castellana, a cuyo amparo están acogidas las grandes urbanizaciones de gran lujo de Madrid) recaigan, gracias a un sistema fiscal regresivo, que acaba de completar el ciclo, sobre los hombros de los más pobres. Y solo así, por último, se evitaría el actual desorden de flujos financieros, que hace —astutamente desde luego— que todo cuanto ha sido expuesto, permanezca ignorado.

Llevo veinte años defendiendo las tesis socialistas, y exponiéndolas con minuciosidad, en libros, cuyas páginas ahora no voy a repetir. Simplemente, en esta ocasión, he querido exponer una razón, y no de las menos importantes, para proseguir en esta defensa. La razón es la respuesta a la pregunta que encabeza estas líneas.



# Planeamiento

## PROPUESTA PARA LA ORDENACION DE LOS POLIGONOS L-07, L-08, L-09 Y L-10 DE LACUA, EN VITÓRIA

**EQUIPO:** Salvador Clotas, Julio Romea, Anna Bofill, José Agustín Goytisolo, Peter Hodghkinson, Francesc Guardia, Xavier Llistosella, Xavier Montsalvatge, Luis Amargos, Ramón Collado, Juan Malagarriga, María Dolors Rocamora, Hilario Pareja, Serena Vergano, Marta Aguirre, Javier Anza, Rafael Claramonte, Manuel Núñez, Ricardo Bofill, Luis Peirote, Juan Luis Sánchez, Nati Collado, José María Rocas, Joaquín Jansana, Conchita Pastor, Ricardo Collado, Jeffry Daniels, Andrew Wright, Jean Pier Carnidux, José Canals, José Abellán, Jorge Masferrer, Javier Grau, Caty Carreras, Maite Puig, Raimon Guardia y Omar Migliore,

### INTROITO

No podemos proponer un buen proyecto para Lacua sin echar una amplia y generosa mirada sobre la ciudad de Vitoria, sus alrededores, su entorno y, en definitiva, su territorio.

El razonamiento que presentamos es, en ciertos puntos, crítico, para permitirnos proponeros soluciones que resuelvan los problemas que el proyecto plantea, puesto que ni a vosotros ni al Taller de Arquitectura nos gusta la realidad urbanística actual de Vitoria exactamente tal y como es, y si establecemos un diálogo con nuestros compañeros contrincantes en el concurso, con el Jurado y, naturalmente, con los ciudadanos, es para mejorar el marco en donde se va a desarrollar la vida de los futuros habitantes, así como estructurar coherentemente una ciudad de la potencia industrial de Vitoria.

Podríamos dedicarnos simplemente a resolver unas cuantas tipologías de viviendas, mezclarlas con los equipamientos programados, ubicar los aparcamientos y presentarlos unas bonitas fachadas y unos convencionales interiores firmados por el Taller de Arquitectura. Pero los problemas de ordenación del territorio y del diseño urbano en nuestro país son graves: se ha destrozado en los últimos años buena parte del patrimonio artístico nacional, y se han creado periferias suburbiales en nuestras ciudades, que provocan muchos de los problemas sociales y políticos que España tiene planteados.

Así, pues, nuestro razonamiento va a producirse en términos de realismo, teniendo en cuenta la situación del urbanismo en Vitoria, pero en algunas cosas desbordará el marco del concurso para poder comprender en su conjunto toda la problemática urbanística de la ciudad.

De todos modos, y como una medida de seguridad que nos hemos autoimpuesto, ya que no somos utopistas, cuando proponemos una solución concreta para uno, para dos, para tres polígonos de Lacua, respetamos absolutamente las reglas del concurso y ofrecemos la mejor solución, realista y también por ello perfectamente factible.

Seguimos pensando, como propusimos el primer día, que nuestro trabajo se refiere especialmente a los problemas del Plan General y al diseño de los espacios públicos, lo cual facilita la resolución del concurso, de tal modo que los otros concursantes, excelentes arquitectos de viviendas, incluidos, por supuesto, los mejores arquitectos locales, puedan, y podamos, intervenir en la ejecución de proyectos parciales de edificios y viviendas.

La ampliación de una ciudad como Vitoria, en las enormes dimensiones propuestas para Lacua, implica un método que consiste en la creación de un equipo dedicado al planeamiento urbano y diseño de los espacios públicos y de subequipos que, a su vez, planifiquen y realicen cada una de las operaciones concretas.

Esperemos, pues, que este trabajo permita la puesta en marcha de un sistema o método cuyo efectivo final sea lograr el crecimiento armónico y ordenado, el equilibrio

entre las distintas actividades, la potenciación de las cualidades estéticas y formales de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Vitoria, en especial de los residentes en los grandes polígonos de Lacua.

## CUESTIONES TERRITORIALES

Contemplamos los problemas de la ciudad de Vitoria y de su entorno desde un punto de vista físico, topológico, prescindiendo de la traducción convencional de las representaciones planas, y nos referimos fundamentalmente a la realidad física como observada desde un avión que vuela a distintas alturas, y en el otro extremo, a la, visión del peatón que pasea a través de los grandes espacios y volúmenes que compondrán Lacua.

Vitoria ha pasado, en pocos años, de ser una ciudad agrícola, artesanal, de pequeños comercios, talleres y alguna fábrica, a convertirse en un gran aglomerado eminentemente industrial: una ciudad para el trabajo.

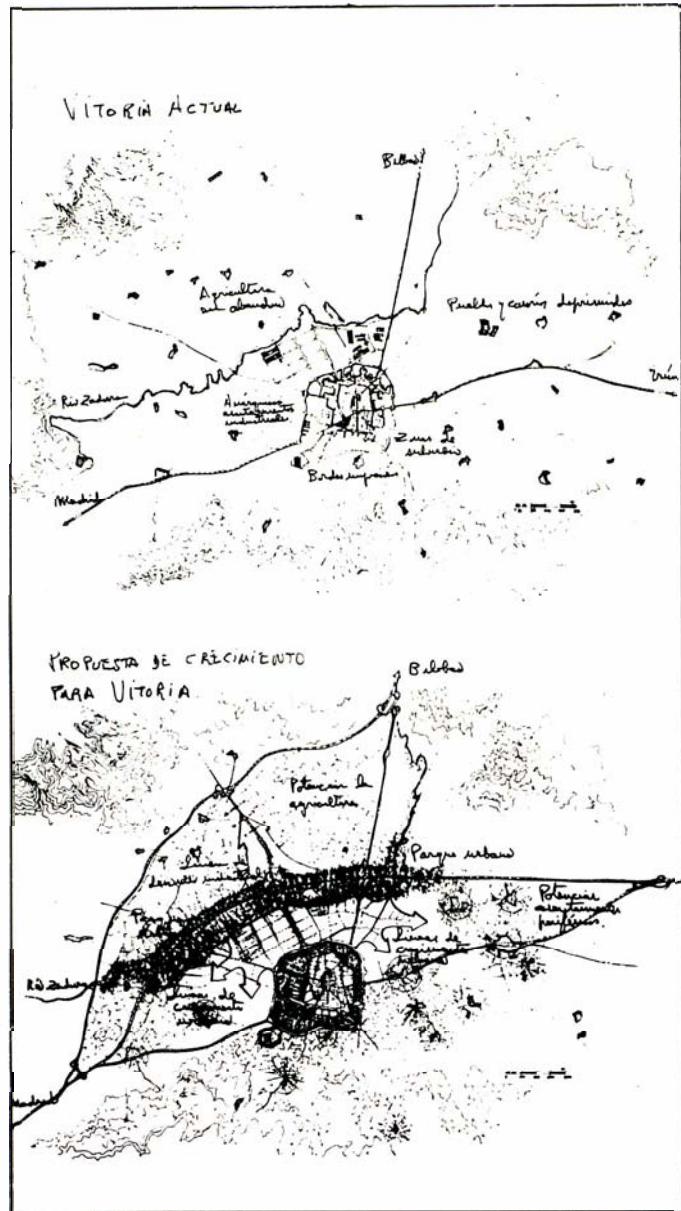
Así, la estructura de Vitoria tiende a ser concéntrica, las grandes industrias rodean el ensanche, la agricultura se desplaza sucesivamente hacia las zonas periféricas lejanas y un cinturón suburbial va rodeando la ciudad. Este crecimiento en mancha de aceite provoca necesariamente grandes disturbios y graves tensiones como las actuales, y si el citado proceso continúa con las mismas características que las descritas, la estructura formal resultante acabará de romper el equilibrio necesario para la convivencia cívica.

Las relaciones campo-ciudad, campo-industria y ciudad-industria deben armonizarse en el marco de un área territorial mayor, creando relaciones más equilibradas entre los tres citados factores. Los utopistas del siglo XIX quisieron proponer algunas ciudades industriales perfectas, pero la Historia ha demostrado que aquellos diseños jamás se pudieron llevar a la práctica. Debe tenderse, por el contrario, no a una concentración fabril, sino a una mayor diseminación, a un reparto de las diversas actividades en el territorio. Las industrias deben estar siempre rodeadas de verde, la agricultura ha de penetrar e integrarse en la intersección del tejido urbano, los pueblos y caseríos potenciarse, las vías urbanas de circulación rápida discurrir bordeadas de parques también urbanos, a lo largo del futuro Segundo Cinturón de Circunvalación; el río Zadova ser canalizado y transformado en parte también para romper definitivamente las características de ciudad ahogada y concéntrica de Vitoria.

## PROBLEMAS URBANOS

A una escala menor, como a más baja altura en vuelo de avión, podemos entender las razones que han convertido a Vitoria en una ciudad concéntrica.

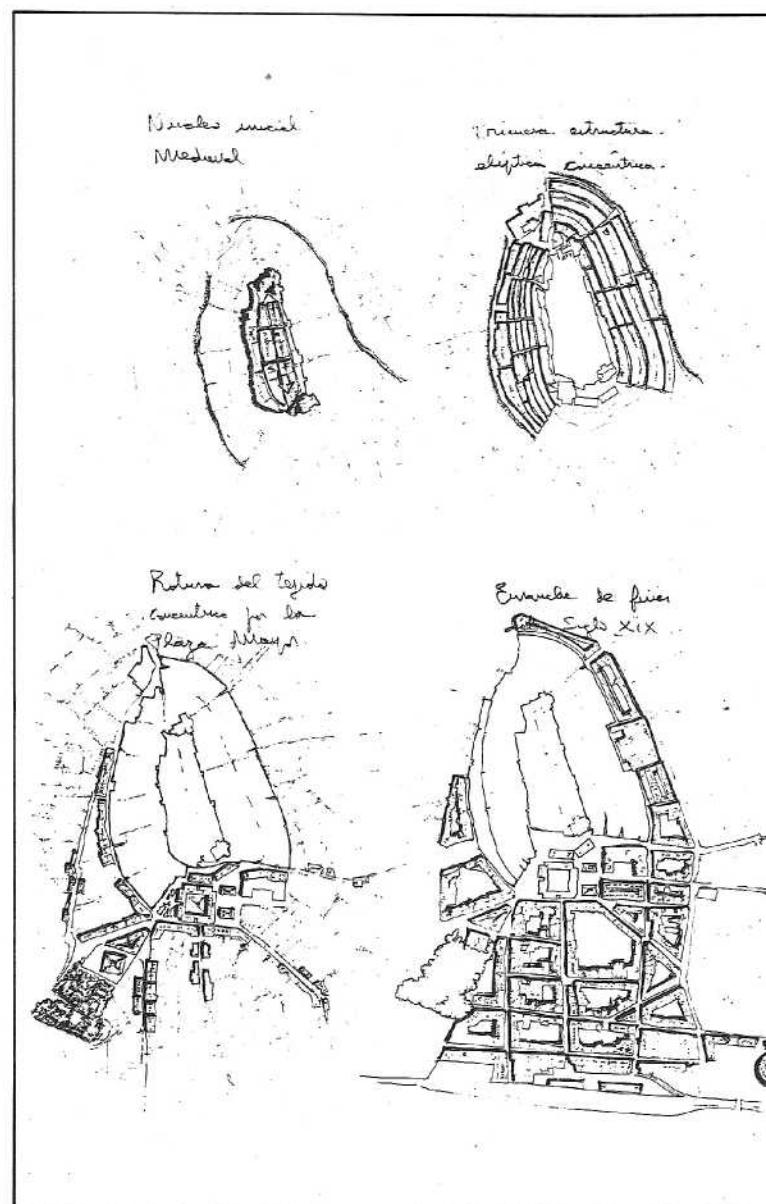
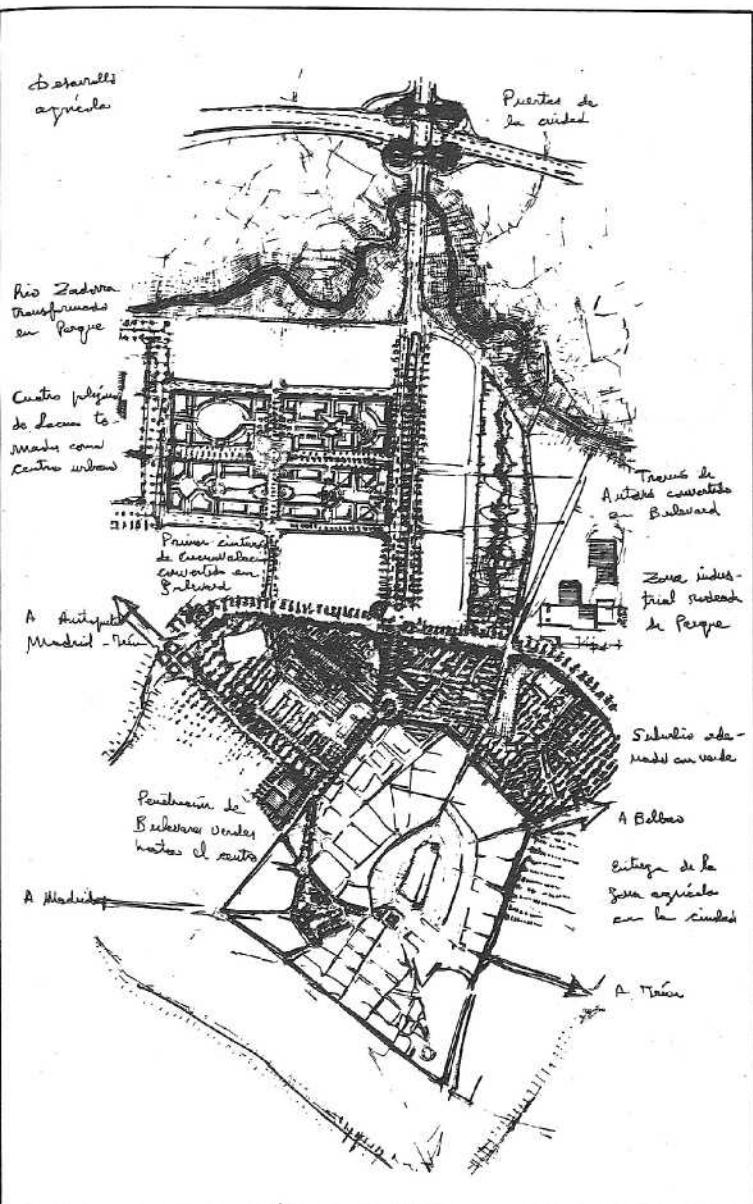
Allí, en el centro abigarrado, adivinamos el núcleo medieval, de forma elíptica, en el que calles ya concéntricas recorren las distintas cotas del nivel urbano industrial, y a partir de la ruptura que produce en este tejido la Plaza Mayor, comienza otro tejido de ensanche, típico de las ciudades españolas de características similares:



manzanas cerradas —cuadradas, rectangulares o poligonales— rodeadas de calles, que son más bien el resultado de un sucesivo crecimiento natural que de una planificación apriorística.

Así se ha ido configurando la ciudad de Vitoria que, completada por el parque de la Florida y algunas otras zonas verdes y deportivas, por ciertas industrias de tipo medio y por un nuevo ensanche de trazado voluntarista realizado en la inmediata posguerra civil, mantiene hasta la década de los cincuenta unos bordes relativamente armónicos y precisos entre campo, industria y compacto habitacional, y en donde el peatón y el automóvil se mezclaban sin grandes complicaciones.

A partir del Primer Plan de Desarrollo, y debido a la rápida y anárquica industrialización de algunas ciudades del país, Vitoria crece desordenadamente y sin interrupción hasta la actualidad, y hoy se halla enfrentada a los grandes problemas de las otras ciudades españolas que



han conocido un tipo de crecimiento parecido: la mediaña industria crece desorbitadamente, se crean otras nuevas y grandes fábricas, todas ellas desbordando sucesivamente sus límites propios. La agricultura retrocede y se debilita, los caseríos y pueblos cercanos decrecen o se despueblan totalmente, surgen terrenos erosionados o de frontera suburbial, en los que se confunde la zona residencial con los campos abandonados, y todo ello enmarañado por una ambigua infraestructura viaria, en forma de tela de araña rota, que acaba de desordenar el conjunto, tanto a escala de coche como a escala de peatón.

Un resultado completamente distinto a éste, y mucho mejor, se hubiese producido en Vitoria si se hubiera llevado a cabo y plasmado en la realidad el Proyecto de Ensanche de 1947, del arquitecto y buen urbanista Apraiz, ya que ordenaba el crecimiento de la ciudad y proponía grandes y pequeñas zonas verdes y jardines, que tanto precisa una ciudad industrial para su descontaminación.

Lo que queda y recuerda algo ese Plan no realizado, es la ubicación de algunas zonas industriales y el Primer Cinturón de Circunvalación. Este Cinturón tenía la voluntad de marcar los bordes de la ciudad ampliada que seguían siendo rectos con respecto al campo circundante.

Ahora, por el contrario, vemos grandes zonas industriales y residenciales ya al otro lado de este Primer Cinturón de Circunvalación, que actúa como una barrera, aislando las nuevas zonas mal planificadas del centro de Vitoria, con lo que dichas zonas quedan reducidas a «ghettos» erosionados y confusos, a espacios marginados.

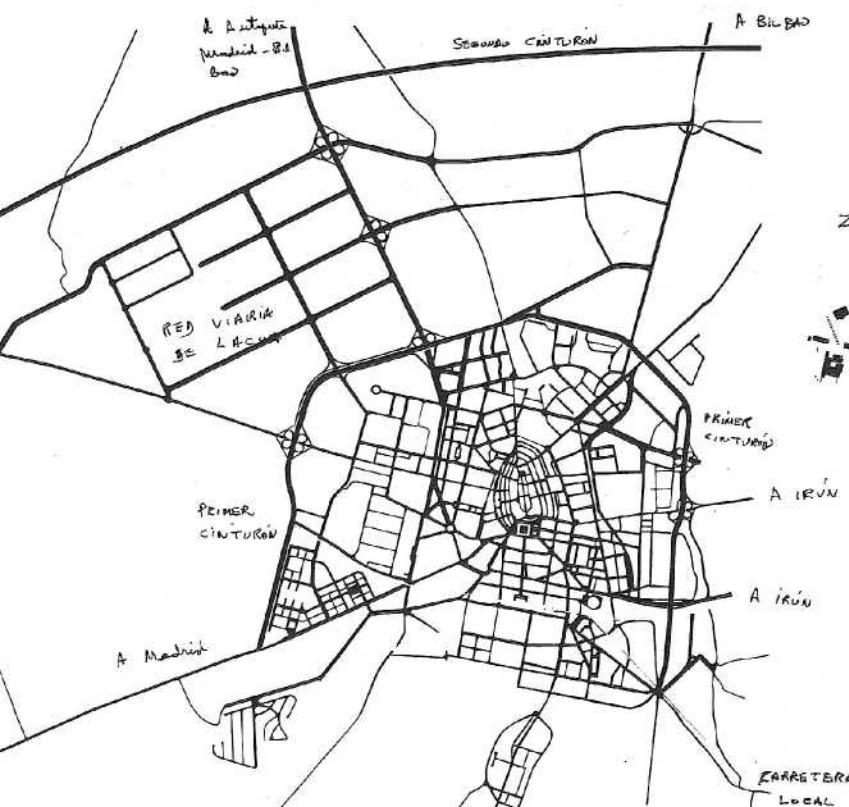
Lacua es, como nos consta, uno de los barrios que quedarán marginados, si entre todos no podemos remediar urbanísticas adecuadas a su particular problemática.

Las principales urgentes medidas a llevar a cabo son: Convertir el Primer Cinturón de Circunvalación, que aisla y separa Lacua de Vitoria, en un paseo o bulevar arbo-

Diferentes tramas en el  
tejido urbano de la  
Vitrua actual



RED VIARIA ACTUAL DE VITORIA, O ESPACIO URBANO  
VACIO.



COMPACTO CONSTRUIBO ACTUALMENTE EN VITORIA Y ALREDEDOR  
EN ESPACIO URBANO LLENO



lado, en el que coexistan, mediante un sistema adecuado de semáforos y de pasos cebra, el coche y el peatón.

Tratar los espacios del perímetro suburbial, actualmente degradados, y transformar ese desierto, poblado sólo de bloques asépticos y desordenados, en grandes espacios de verde habitacional, verde que ordena la anarquía y frialdad de las edificaciones actuales.

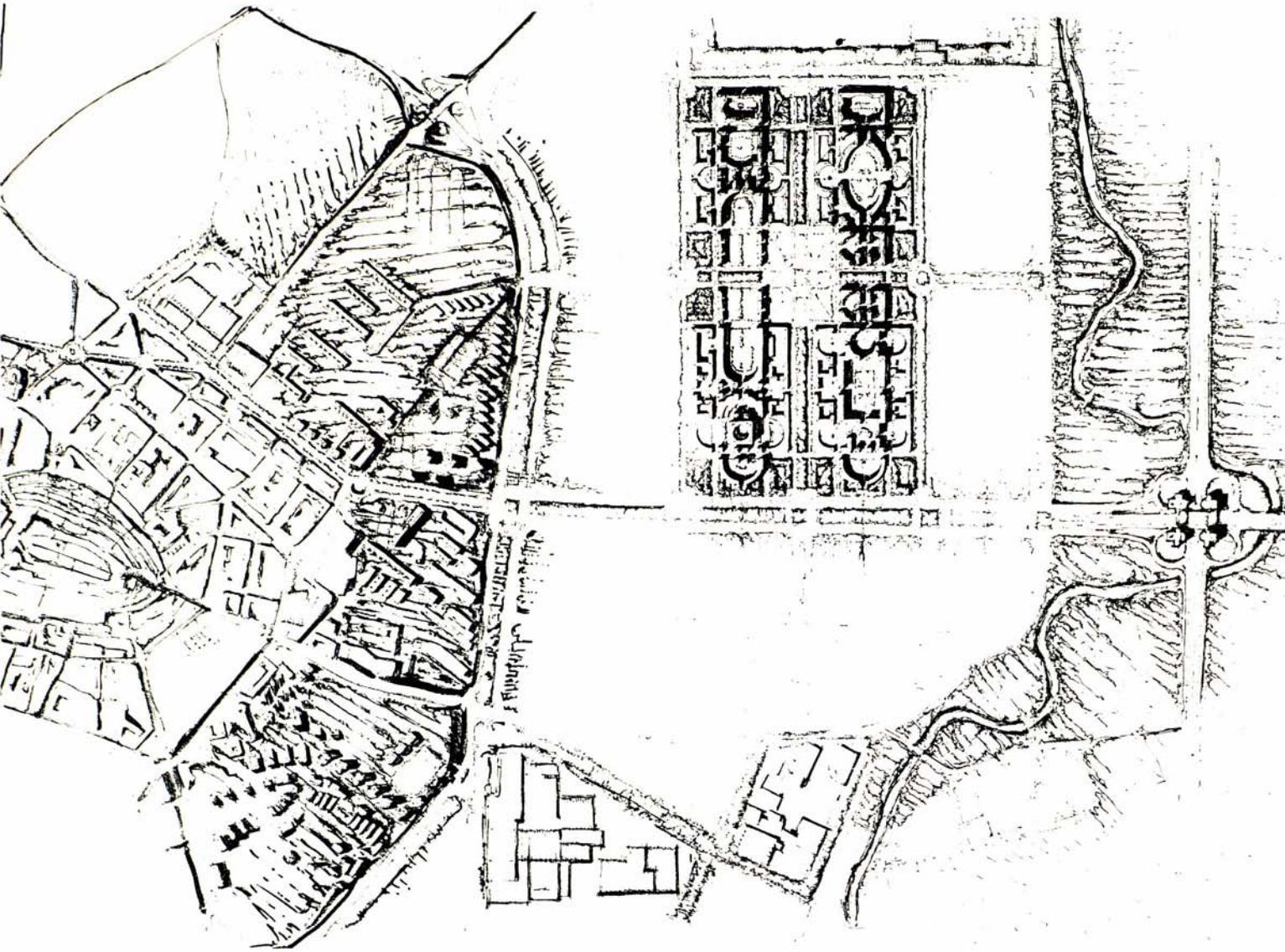
Potenciar al máximo la ya planificada intención de convertir ambas márgenes del río Zadorra en una doble y ancha zona de arbolado, que ha de llegar hasta el Segundo Cinturón de Circunvalación, creando, en el cruce de este Segundo Cinturón con la Autovía A-3 una gran mancha verde, un parque circular, que marque, mediante una gran señal o símbolo arquitectónico-escultórico, la entrada a la ciudad de Vitoria.

Hacer penetrar el verde hasta el casco antiguo de la ciudad, convirtiendo en bulevares los recorridos actuales para facilitar el paso de Lacua hacia el centro de Vitoria y viceversa, siguiendo por la alameda y el camino hacia Armentia.

Tal permeabilidad entre Lacua y Vitoria-centro no es una solución únicamente peatonal, ya que facilita la organización de un buen servicio de transporte colectivo que ha de desarrollarse en malla y no sólo radialmente, como hasta ahora.

También comprendemos y sentimos, como vosotros, la necesidad de prever ya desde ahora un adecuado sistema de aparcamiento para automóviles, que han de estar situados estratégicamente a lo largo del Primer Cinturón de Circunvalación: así, los residentes en el centro o casco viejo que no posean aparcamiento propio, y los visitantes y turistas podrán dejar sus coches en lugares cercanos a donde se dirijan y quedar el centro antiguo como isla peatonal, cuyas calles sólo utilizará el transporte público colectivo, los taxis, los vehículos de carga y descarga, limpieza, bomberos, ambulancias y otros servicios comunitarios.

Como todos los ciudadanos de Vitoria y como vosotros, somos conscientes de que, para descongestionar en el futuro la A-3, casi única vía de entrada y salida de la ciudad,



dad, hay que potenciar desde ahora otros accesos ya existentes, desde Irún, Madrid y Bilbao, conectándolos con los dos Cinturones de Circunvalación. También, por supuesto, compartimos la idea de que la A-3 tenga el tratamiento de Autovía sólo a partir de su cruce con el Segundo Cinturón de Circunvalación: así, el tramo de la A-3 entre el Primero y Segundo Cinturones de Circunvalación, tendrá las características de vía urbana ajardinada y permitirá el seguro tránsito peatonal entre el parque de Arriaga y el centro comercial.

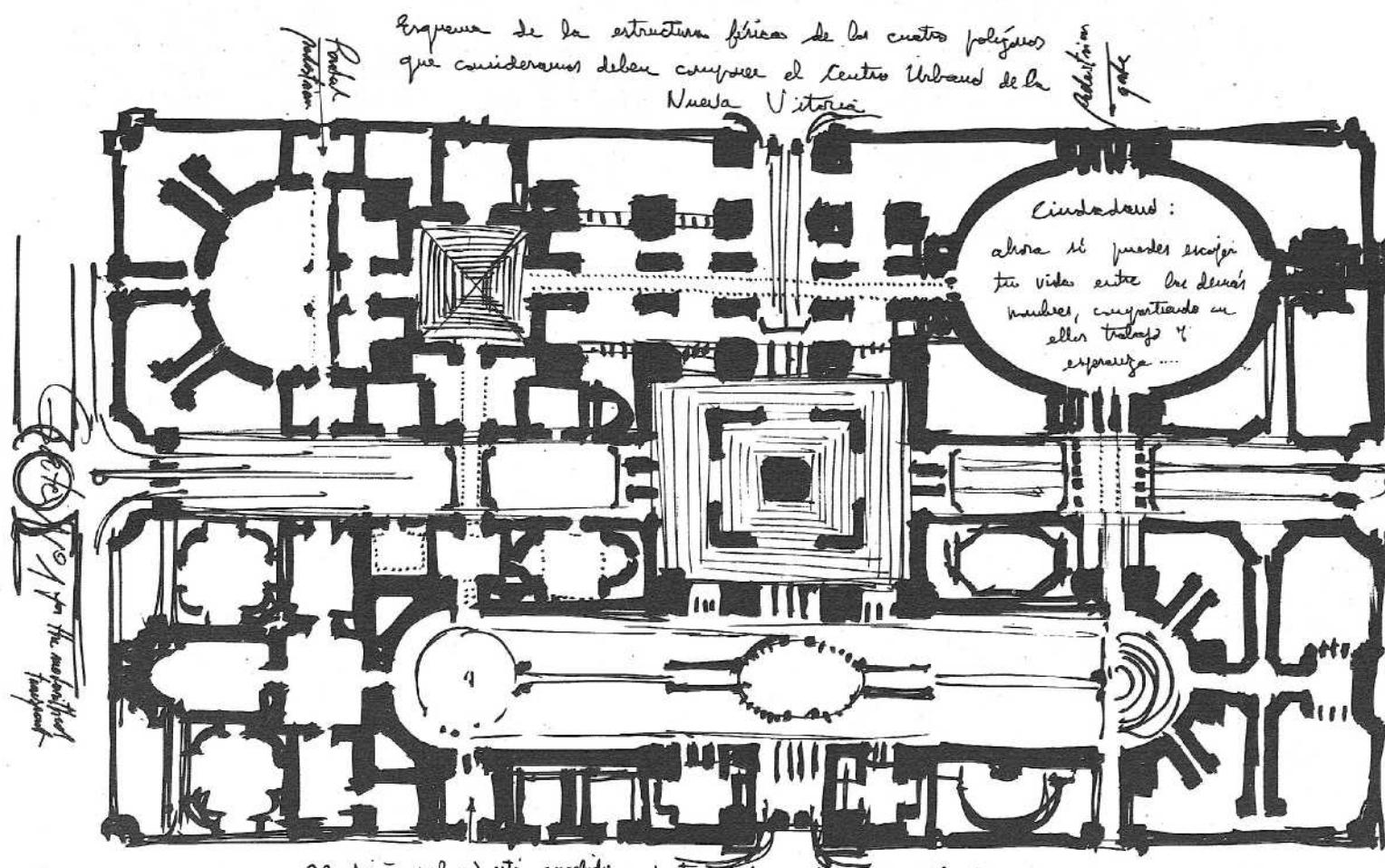
En esta visión aérea, volumétrica y topológica de los problemas urbanos de Vitoria, Lacua aparece como una brecha de polígonos residenciales que rompe la barrera que, a lado y lado, forman dos grandes e importantes zonas fabriles. Los otros límites de Lacua son: el río Zadorra y el Primer Cinturón de Circunvalación.

El trazado viario de Lacua, de dimensiones que se salen de la escala de la ciudad, no tiene clara conexión con las zonas industriales adyacentes ni con el centro de Vi-

toria, ni con el parque de Zadorra, conexiones que hemos remarcado en nuestra propuesta. Para lograr que Lacua deje de ser un barrio dormitorio para la clase obrera, dotado de un centro comercial y administrativo de segura ineficacia, hemos planificado estos polígonos de tal modo que las actividades sociales -escolares, sanitarias, culturales, deportivas, comerciales— estén repartidas equilibradamente en todo el conjunto, en especial en lo que se refiere a escuelas, zonas deportivas y locales destinados a empleo del tiempo libre.

En el apartado referente a las redes de transporte público colectivo hemos propuesto potenciar las ya existentes comunicaciones entre Lacua y el centro y entre Lacua y las zonas industriales y aún crear otras nuevas.

Hemos sustituido, en el sector terciario, el gran centro comercial, y en su lugar proponemos una red diseminada de pequeños comercios, tendentes a crear la animación en todo el tejido de Lacua.



El diseño urbano está concebido a partir del espacio de la "Plaza" y de la "calle". Cada Plaza tiene un espacio circular, diferenciado en cuatro a su forma y a su trazamiento, y otros determinados por sendas y varas que establecen su equipamiento. Los sectores periféricos son pueblos y que todas las viviendas están proyectadas a doble orientación.

Las franjas verdes previstas en los bordes de Lacua las hemos reforzado para que sean más frondosas, no susceptibles de erosión o de desgaste por su uso multitudinario.

En cuanto a la protección del paisaje, creemos acertada la ubicación del parque de Arriaga, pero siempre que su ejecución sea proyectada con criterios de ordenación urbanística, a fin de que resulte en la práctica un lugar de encuentro, descanso y recreo de los habitantes del barrio, y todo ello salvando, por supuesto, la pequeña iglesia y el caserío, que quedarán integrados en el parque como una muestra auténtica de edificios rurales de carácter histórico, dignos de conservación.

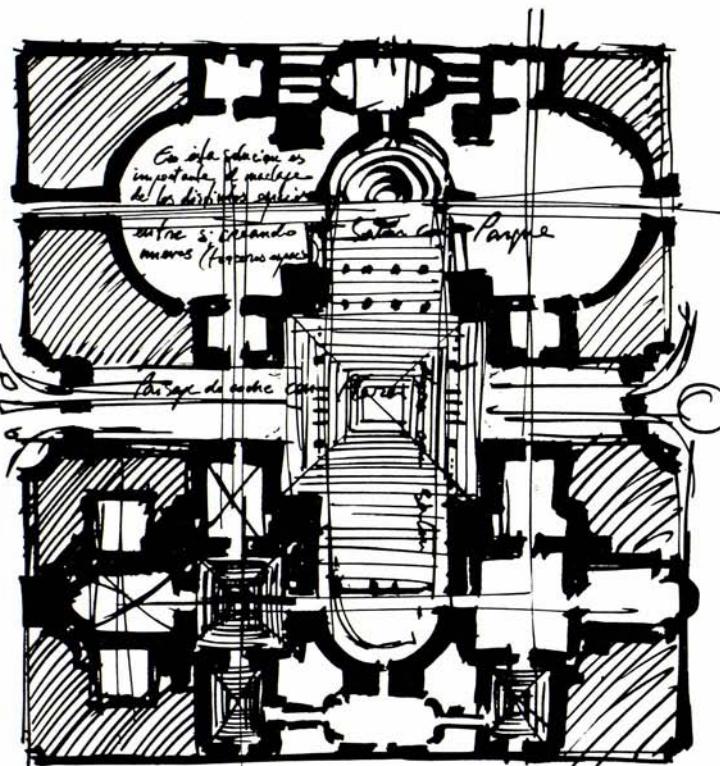
Finalmente, para conseguir en Lacua la máxima calidad en la escena urbana y, por consiguiente, en la ordenación de volúmenes, creemos, como se afirma en el «Informe de Conclusiones», que la manzana cerrada o semicerrada es mejor solución que una disposición convencional de volúmenes en bloque. La utilización de las plazas y espacios interiores de las manzanas para ser empleadas como em-

plazamientos de usos y actividades sociales —juegos, guarderías, colegios— da siempre óptimos resultados.

Por los razonamientos preferentes, desechamos, pues, para Lacua la solución de ser una parte fallida de un ensanche de Vitoria, y desechamos también la solución de resolver su construcción mediante un planeamiento racionalista de bloques abiertos, pues generan inevitablemente el suburbio, o sea la continuación del desorden evidente hoy día en toda la periferia de Vitoria.

Entre las alternativas desecharadas de fallido ensanche y de suburbio, nuestra propuesta es convertir el sector de los polígonos de Lacua, objeto del concurso, en un tejido urbano que tenga todo él las características de *centro urbano* y que constituya a la vez un polo de atracción hacia Lacua y una rotura direccional de la mellada concentricidad de Vitoria, centro urbano que tendrá las características de plurifuncionalidad, complejidad, mezcla de clases sociales y de usos, y animación y vitalidad propia.

Esquema de la estructura física de los polígonos L-08 y L-10, que pueden comprender, verticalmente, al Centro Urbano de la Nueva Vitoria



Este y los dos esquemas anteriores explicitan la voluntad de crear un Centro de Ciudad. El proyecto realizar un conjunto de cuatro polígonos, pero si no fuera posible, podría realizarse un Centro con los polígonos, horizontal > verticalmente.

## SOLUCIONES PARA EL CENTRO DE LACUA

Todo Lacua lo tratamos como un centro urbano, con una intersección que crea un auténtico tejido de centro en los polígonos señalados, de tal modo que su realización se convierta en el germen del conjunto final de Lacua.

Por este motivo, proyectamos los polígonos de a uno, y de dos en dos, con sus combinatorias, para abarcar todas las cosas posibles.

### Características de los espacios diseñados

Ciñéndonos a las normas del Plan General y a los condicionantes de la realidad viaria ya existente, los criterios urbanísticos y también técnicos y sociológicos que fundamentan nuestras propuestas se agrupan en cuatro apartados.

### La circulación rodada

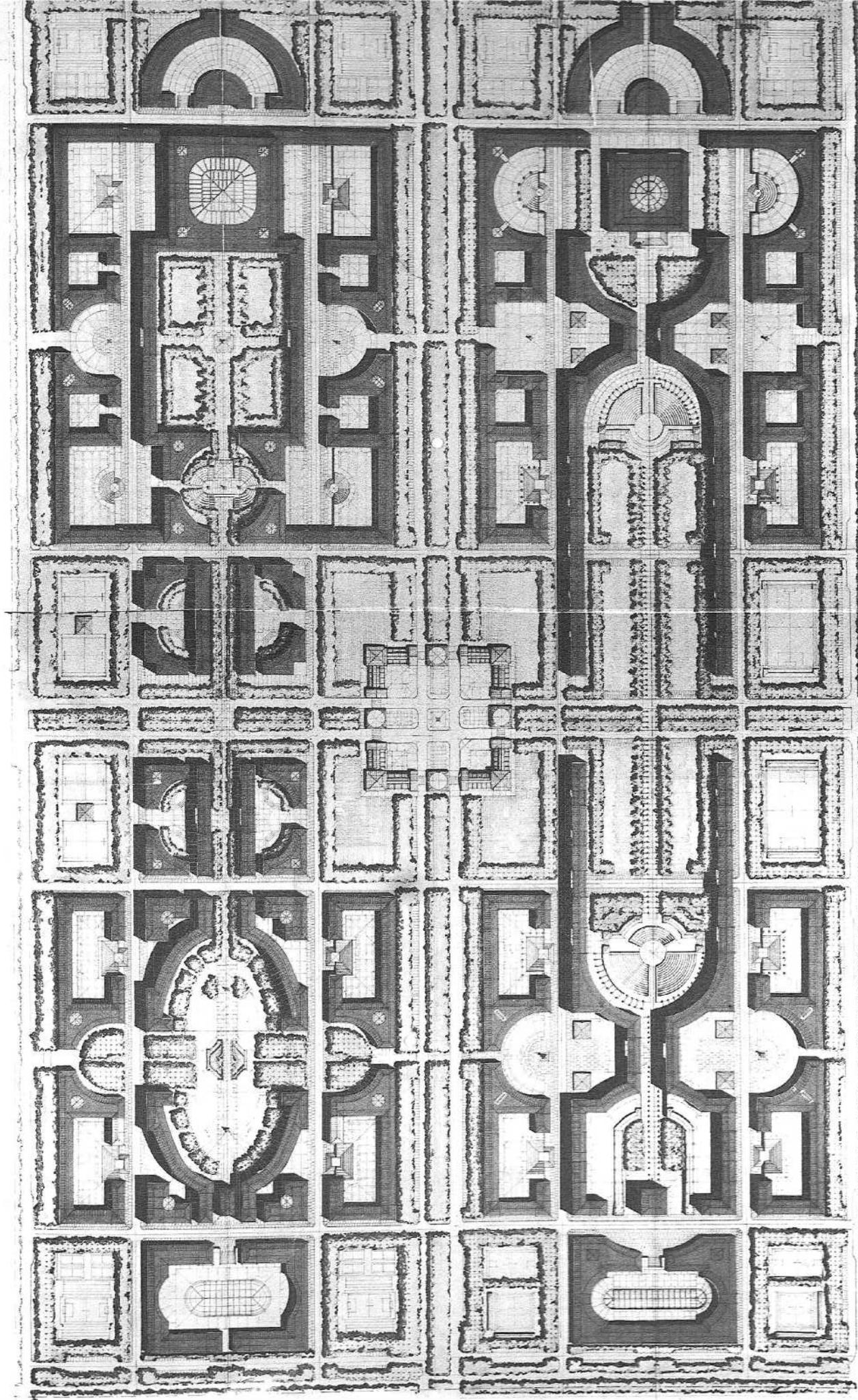
Creemos que el automóvil debe llegar en Lacua casi a todas partes, pero no aparcar; el criterio es utilizar las calles de servicio hasta los aparcamientos. Estas calles de servicio las usará también el transporte público, los camiones de carga y descarga, etc. Para aparcar se han reservado franjas que recorren la periferia de los polígonos, en donde se colocarán los coches en batería y entre árboles, y, además, en el interior de cada polígono hay reservados espacios para aparcamientos cubiertos.

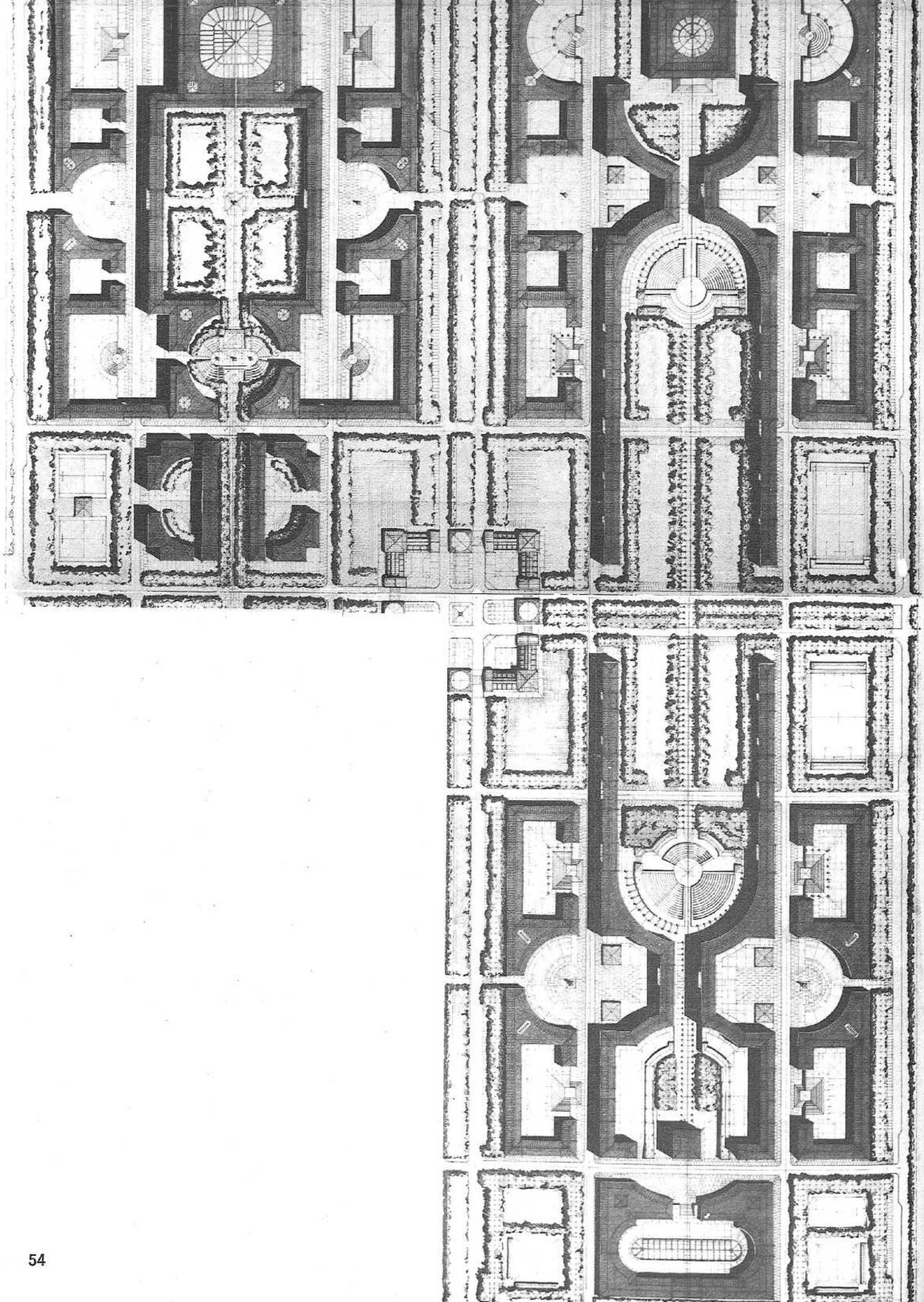
Cuando, como ejemplo, tratamos el posible caso de cuatro polígonos considerándolos como unidad (L-07, L-08, L-09, L-010), conservamos las cuatro vías periféricas (B-2, B-4, A-1, A-3) tal y como están previstas en el Plan General, o sea, capaces de una circulación a 60 Km./hora; pero, por el contrario, las vías que cruzan esos cuatro polígonos (A-2 y B-3) reciben un tratamiento de bulevar, con amplio andén central para peatones y dos aceras laterales, y entre paseo central y aceras dos pistas para la circulación rodada, que aquí será más lenta. De este modo, las A-2 y B-3, lejos de actuar como barreras de separación entre los cuatro polígonos, facilitarán y harán agradable el paso de peatones de uno a otro lado. En el cruce de estas vías tratadas como bulevares se abrirá una amplia plaza que ordena la circulación y hace agradable el flujo peatonal.

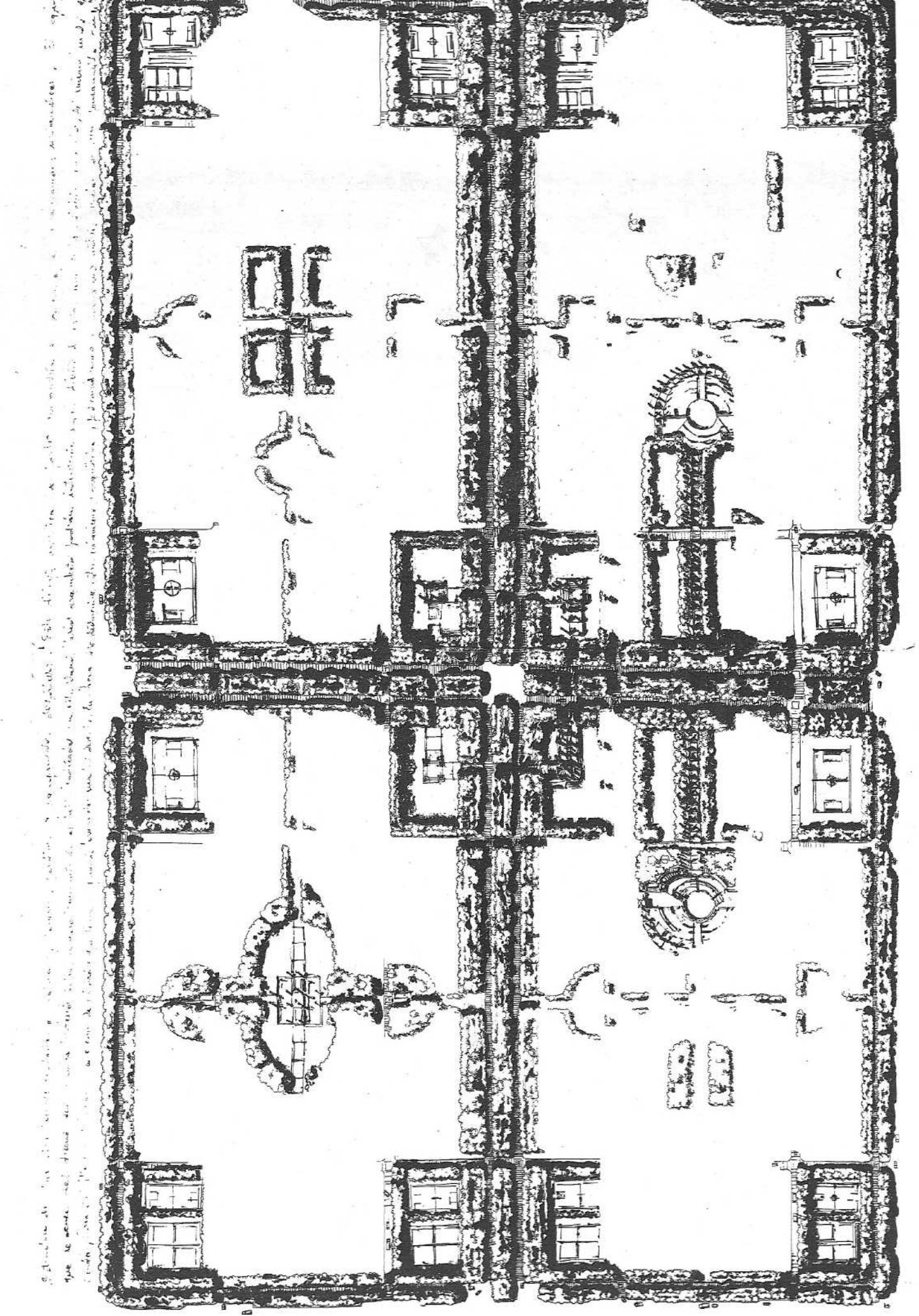
Hemos trazado, además, un tercer sistema viario o de servicios que penetre en el interior de cada polígono en las direcciones N-S y E-W, sistema viario que llega a los espacios centrales y junto a las viviendas, locales comerciales, equipamientos, etc.

### Los espacios verdes

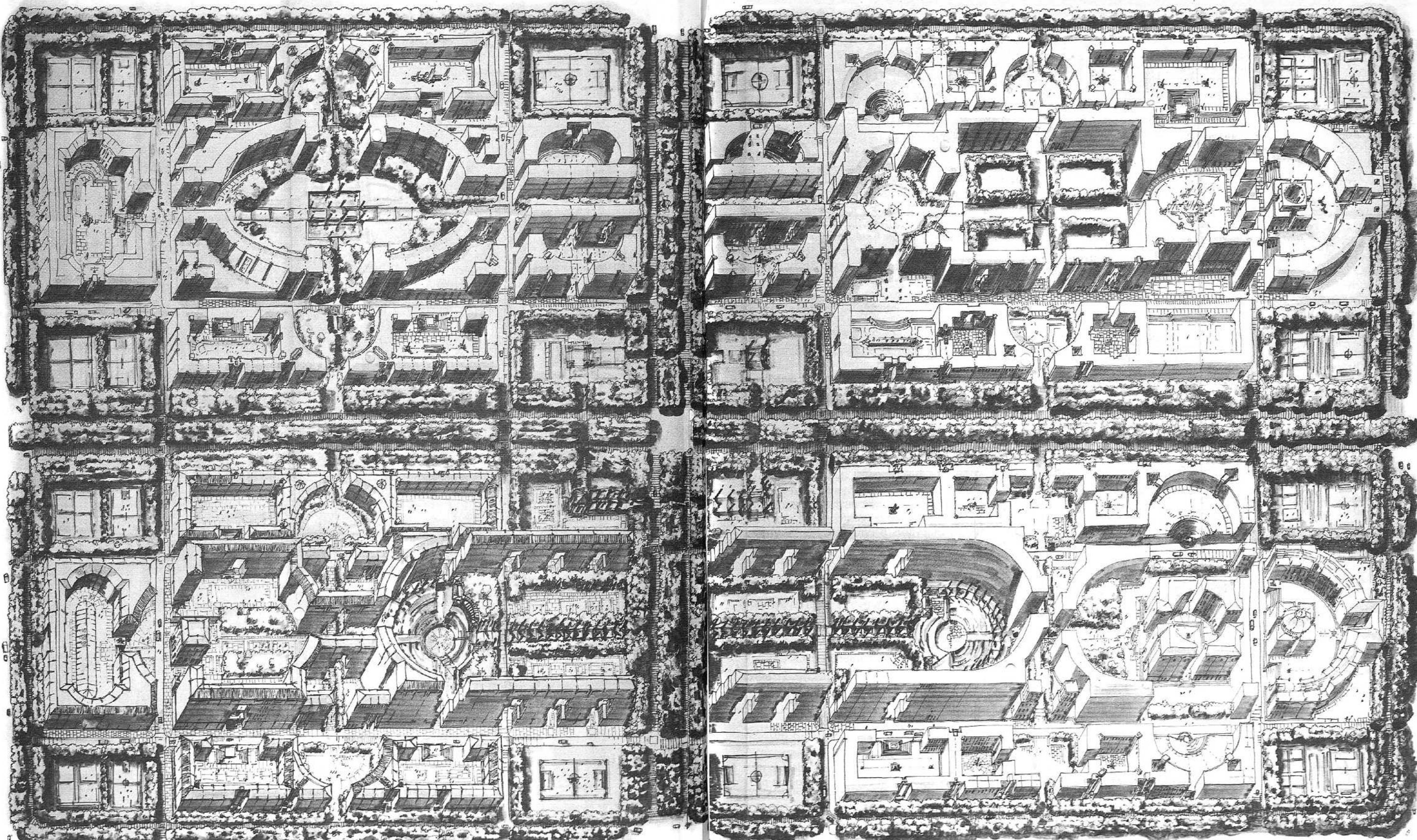
Además de los espacios verdes ya reseñados al tratar de la totalidad de Lacua y sus conexiones con Vitoria, en estos polígonos hemos destinado grandes espacios centrales verdes, lo que permite relacionar los polígonos como un parque y de dos en dos, de E a W. Se trata de espacios verdes que mediante una disposición de los troncos de los árboles de tipo geométrico, se conviertan en espa-







Perpective axonometrica del casco de los cuatro pueblos de Lacua extendido con otra villa (Gasteizberri). El diseño favorece los niveles de conexión de la red urbana





cios frondosos, pero ordenados, formando recorridos; plazuelas y avenidas, al estilo de un jardín francés.

## La ordenación general de volúmenes

El trazado regulador o tejido urbano que relaciona llenos y vacíos, edificación y espacio público, lo hemos tratado de acuerdo con un sistema geométrico más rico, más barroco, única posibilidad de conseguir los objetivos de complejidad de centro urbano y dar una identidad propia a cada uno de los subespacios públicos. Así se consigue una jerarquía de ambientes urbanos que van, desde la vivienda, el patio, el jardín común, la plazoleta y la gran plaza, hasta los grandes espacios verdes ajardinados. Estas plazas o espacios abiertos son, unos, exclusivamente peatonales, y otros, de mezcla ordenada del peatón con el automóvil, tal como ocurre en la mayoría de las ciudades españolas que no pueden permitirse el lujo de soluciones de circulación a distintos niveles por problemas económicos. Esta ordenación barroca crea espacios centrales abiertos, mediante una línea de edificios de 10 a 14 plantas, con comercios en planta baja y primer piso, y adquieren formas de plazas elípticas, cuadradas, rectangulares o combinadas, y detrás de esta línea edificada y a ambos lados, surgen secuencias de plazas más pequeñas, de tratamiento numérico, perfectamente ordenadas y más recogidas y bajas.

## Las actividades sociales

Los lugares específicos en donde desarrollar la vida comunitaria están repartidos equilibradamente en el conjunto de los polígonos. Así, los *usos deportivos o recreativos* —frontones, campos polideportivos— se sitúan en los grandes espacios verdes de cada polígono; los *usos educativos* se sitúan en los extremos E y W de cada polígono, en contacto directo con los espacios deportivos —E.G.B., bibliotecas, academias, etc.—; los *usos sanitarios y asistenciales* —consultorios del seguro, dispensarios, guarderías, etc.— se sitúan en las pequeñas plazas de la periferia de cada polígono; los usos recreativos y administrativos, y también religiosos —cines, teatro, correos, oficinas del Municipio, iglesias, etc.— van en las zonas ajardinadas centrales de cada polígono.

Todo este sistema de plazas y subplazas tendrá el carácter diferencial de cada uso y, por consiguiente, su arquitectura armónica, siendo diseñados para que configuren grandes elementos simbólicos que actúen a modo de *señas de identidad* y puntos de referencia, como creemos que es vuestro deseo y el de los futuros habitantes de Lacua..

## USO DEL SUELO EN GASTEIZBERRI (NUEVA VITORIA)

En esta hipotética propuesta de actuación sobre los cuatro polígonos de Lacua —L-07, L-08, L-09 y L-10— hemos considerado el volumen indicado en vivienda y comercio, así como la superficie de ocupación de todas las reservas y dotaciones, en su conjunto, dentro de números globales que se han repartido equitativamente sobre el total de la superficie de dichos cuatro polígonos, atendien-

do especialmente al desarrollo armónico de los espacios públicos, al orden urbanístico y a la mezcla de funciones. Para asentar los volúmenes sobre el terreno y fijación de alturas, se ha dividido el suelo, en cada polígono, en nueve partes, y cada una de ellas se nivela con una plataforma cuya cota corresponde a la máxima del terreno en el trozo considerado. Así se han fijado las siguientes cotas máximas:

1. *Las viviendas y locales comerciales* se extienden sobre la misma superficie de suelo de manera que, como criterio general, los comercios ocupan las plantas bajas y primer piso de las edificaciones.

Las alturas máximas de edificación que se hallan en las partes centrales de cada polígono se han fijado de forma que no superen la cota tope de 553 metros. En el resto, es decir, en las franjas perimetrales, la altura no alcanza nunca el tope permitido y se ha fijado en 19 metros.

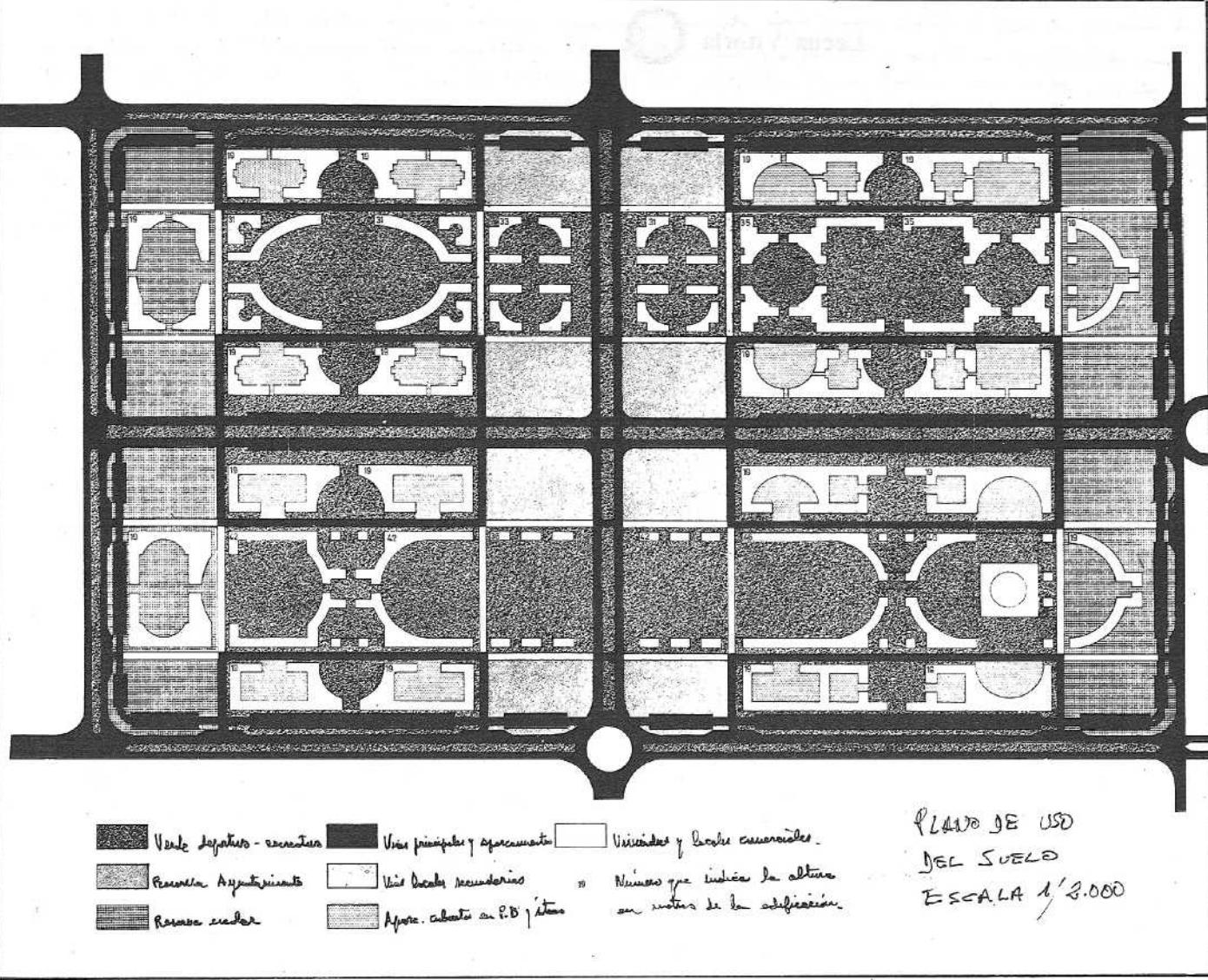
La profundidad de la edificación es, en general, la misma: 12 metros. De este modo, las viviendas tienen doble orientación y no existen problemas de luz e insolación.

2. *El verde deportivo-recreativo* (parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas, de recreo y expansión) se sitúa en el centro de los polígonos y a lo largo de sus respectivos ejes longitudinales, tomados de dos en dos (L-07 con L-08 y L-09 con L-10). En estas dos dobles zonas centrales se crean parques arbolados dotados de espacios adecuados para ser utilizados como lugares de encuentro, juegos informales y espontáneos (bochas, escondite, petanca). Son parques con jardines y árboles tratados ordenadamente, que actúan a modo de columnas vertebrales y que dan un fuerte sentido a los ejes peatonales longitudinales.

3. *La reserva para el Ayuntamiento* proponemos que sirva para ubicar en el futuro campos deportivos de fútbol, frontones y polideportivos en las partes que lindan con las vías B-2 y B-4, mientras que en los terrenos centrales de los cuatro polígonos y tangentes a las vías A-2 y B-3, convertidas en bulevares y ramblas, y en su cruce proponemos ubicar un gran mercado popular a modo de centro de «hall» de abastecimiento que podría surtir a todo Lacua.

4. *La reserva escolar* queda situada en respectivas zonas extremas de los polígonos, formando solares de 100 por 300 metros aproximadamente. De esta manera quedan servidas por las arterias A-1 y A-3 y por las vías locales interiores a los polígonos, dedicadas al uso exclusivo del recinto escolar. Estas reservas contienen cada una un edificio destinado a escuela: preescolar y E. G. B., que prevé un gran espacio central para usos polivalentes; además, se ubican dos espacios a ambos lados del edificio, que actúan como zonas verdes de recreo o como zonas deportivas. Nuestra propuesta implica el uso de estas zonas también por los habitantes del sector, durante el tiempo en que no sean utilizadas por los alumnos. De este modo se amplían las posibilidades de uso de las dotaciones generales del polígono y el espacio funciona a pleno rendimiento.

5. *Las vías locales* se han diseñado siguiendo el criterio de formar una subtrama viaria de modo que el coche pueda llegar al pie de las viviendas



### ESQUEMA DE LA OCUPACION DEL SUELO

	L-07	L-08	L-09	L-10	TOTALES
SUPERFICIE TOTAL UTIL POR POLIG.	200.000,— m <sup>2</sup>	227.700,— m <sup>2</sup>	200.100,— m <sup>2</sup>	227.700,— m <sup>2</sup>	
VIVIENDAS Y COMERCIOS	32.880,— m <sup>2</sup>	33.840,— m <sup>2</sup>	36.780,— m <sup>2</sup>	40.440,— m <sup>2</sup>	143.940,— m <sup>2</sup>
VERDE DEPORTIVO Y RECREATIVO	66.380,— m <sup>2</sup>	79.502,— m <sup>2</sup>	62.320,— m <sup>2</sup>	69.060,— m <sup>2</sup>	277.262,— m <sup>2</sup>
RESERVA ESCOLAR	30.000,— m <sup>2</sup>	30.000,— m <sup>2</sup>	30.000,— m <sup>2</sup>	30.000,— m <sup>2</sup>	120.000,— m <sup>2</sup>
RESERVA AYUNTAMIENTO	12.000,— m <sup>2</sup>	12.000,— m <sup>2</sup>	12.000,— m <sup>2</sup>	12.000,— m <sup>2</sup>	48.000,— m <sup>2</sup>
VIAS LOCALES PRINCIPALES	18.400,— m <sup>2</sup>	13.200,— m <sup>2</sup>	18.400,— m <sup>2</sup>	13.200,— m <sup>2</sup>	75.200,— m <sup>2</sup>
APARCAMIENTOS CUBIERTOS	12.640,— m <sup>2</sup>	15.729,— m <sup>2</sup>	12.800,— m <sup>2</sup>	20.200,— m <sup>2</sup>	61.369,— m <sup>2</sup>
APARCAMIENTOS EXTERIORES	27.800,— m <sup>2</sup>	36.800,— m <sup>2</sup>	27.800,— m <sup>2</sup>	36.800,— m <sup>2</sup>	128.400,— m <sup>2</sup>
VOLUMEN TOTAL	875.952,— m <sup>3</sup>	872.640,— m <sup>3</sup>	857.600,— m <sup>3</sup>	1.042.000,— m <sup>3</sup>	3.648.132,— m <sup>3</sup>
VOLUMEN RESIDENCIAL					2.653.505,— m <sup>3</sup>
VOLUMEN COMERCIAL					859.753,— m <sup>3</sup>
VOLUMEN EQUIPAMIENTO					135.036,— m <sup>3</sup>

NOTA: El volumen total edificado supera en 135.036,— m<sup>3</sup> el total de volumen pedido para los cuatro polígonos, a fin de que puedan ubicarse también los equipamientos.



Así pueden abastecer a todos los locales comerciales y dar acceso a los aparcamientos cubiertos, planta baja y sótano.

Estas vías locales son de dos tipos: *las principales* pueden admitir una circulación rodada hasta un máximo de 40 Km./hora y en ellas no se puede aparcar, y el tráfico se regula por pasos de cebra para el cruce de los peatones. Y *las vías secundarias* admiten sólo el abastecimiento a las zonas escolares, o bien sirven de emergencia: ambulancias, bomberos...

6. *Los aparcamientos al aire libre* se ubican en una franja de simple o doble ocupación de coches a lo largo del perímetro de cada polígono, excepto en el lado paralelo a la A-2.

Se sigue el criterio de que los coches se coloquen en batería en lugares enmarcados, en sus cuatro vértices, por árboles, de manera que queden protegidos del sol y en cierto modo resulten camuflados por la vegetación.

7. *Los aparcamientos cubiertos* se sitúan en los espacios enmarcados por las edificaciones, en sótanos, en planta baja.

Estos espacios, al ser cubiertos, forman plazas menores elevadas, a las cuales se puede acceder mediante unas correspondientes escalinatas y allí el espacio resultante es lugar de encuentro y constituye lugares exteriores de recreo, descanso y uso comunitario.

8. *Los demás equipamientos y servicios públicos* no señalados en el plano de usos del suelo quedan situados tal como se indica en el plano general de ordenación, y son los siguientes:

Administración, que comprende tenencias de alcaldía, correos, servicio de telégrafos, centro de urgencias médicas, dispensario, protección maternal e infantil, local polivalente, centro juvenil, cines, teatros, museos, bibliotecas... Un estudio detallado y preciso en cuanto a las necesidades de estos polígonos, teniendo en cuenta los servicios ya existentes y las deficiencias de la ciudad de Vitoria, deberá realizarse en el momento de redactar el Plan Parcial definitivo.

Estos equipamientos se ubican a lo largo de los ejes peatonales, ocupan otros los bajos de las viviendas y están equilibradamente repartidos en cada uno de los polígonos, todo ello con la voluntad expresa de que el conjunto del centro de Lacua adquiera la máxima animación urbana.

## USO DEL SUELO EN EL CENTRO CIVICO COMERCIAL

En esta solución se han tenido siempre en cuenta los siguientes criterios de ordenación:

— Crear dos ejes de simetría que son perpendiculares entre sí, coincidentes con los ejes peatonales principales.

— Rodear este polígono de un marco vegetal formado principalmente por árboles que camuflan los apartamentos exteriores, al aire libre.

— Configurar la totalidad de la masa edificada de manera que se formen espacios amplios en su interior, mientras que la imagen exterior aparece como una edifi-

cación continua, que hace del barrio un conjunto introvertido.

— Señalar el polígono mediante cuatro torres situadas en sus cuatro vértices y convertirlo así en un elemento visible desde cualquier punto de Lacua.

— Concebir el conjunto de plazas y de espacios públicos de distinto tamaño, calidad y tratamiento, constituyendo un orden jerárquico.

La delimitación de cada zona dentro de este polígono es la siguiente:

— *Los locales comerciales* ocupan toda la superficie edificada en planta baja y en planta piso, a modo de zócalo de todas las construcciones. Encima se alzan los volúmenes correspondientes a las viviendas, que configuran una serie de espacios públicos o plazas elevadas y también terrazas que miran hacia el interior o hacia el exterior del polígono.

— *Las viviendas* ocupan un volumen formado por elementos lineales rectilíneos, cuyas alturas llegan hasta cuatro plantas por encima de las dos plantas comerciales, excepto en las torres, en donde llegan hasta doce plantas más las dos comerciales. En la parte central, los elementos que delimitan la Gran Plaza tienen diez plantas, según las casas, con el fin de acentuar la importancia de los dos ejes perpendiculares.

Todo lo edificado supera el volumen asignado al polígono en una cantidad de 94.684 metros cúbicos, que consideramos suficiente para ser utilizada para el equipamiento social, sanitario, cultural y administrativo.

— *El verde deportivo recreativo* está situado a lo largo del eje longitudinal, enmarcado por las edificaciones y formando con ellas la Gran Plaza Elíptica Central y las otras dos plazas adyacentes, a ambos lados de la misma. Las plazas extremas de este eje han sido pensadas como lugares tranquilos y sin usos especiales definidos. En el gran espacio central pueden situarse lugares de juego, frontones y demás campos deportivos.

— *Las vías de circulación rodada*, interiores al polígono, forman dos recorridos simétricos e independientes, si bien para casos de emergencia (ambulancia, bomberos, carga y descarga) está previsto el trámite por la vía de unión de ambos recorridos.

— *El aparcamiento exterior* se ubica a lo largo de todo el perímetro del polígono, en doble fila, y en batería, enmarcados por líneas de árboles que protegen del sol a los coches y los camuflan.

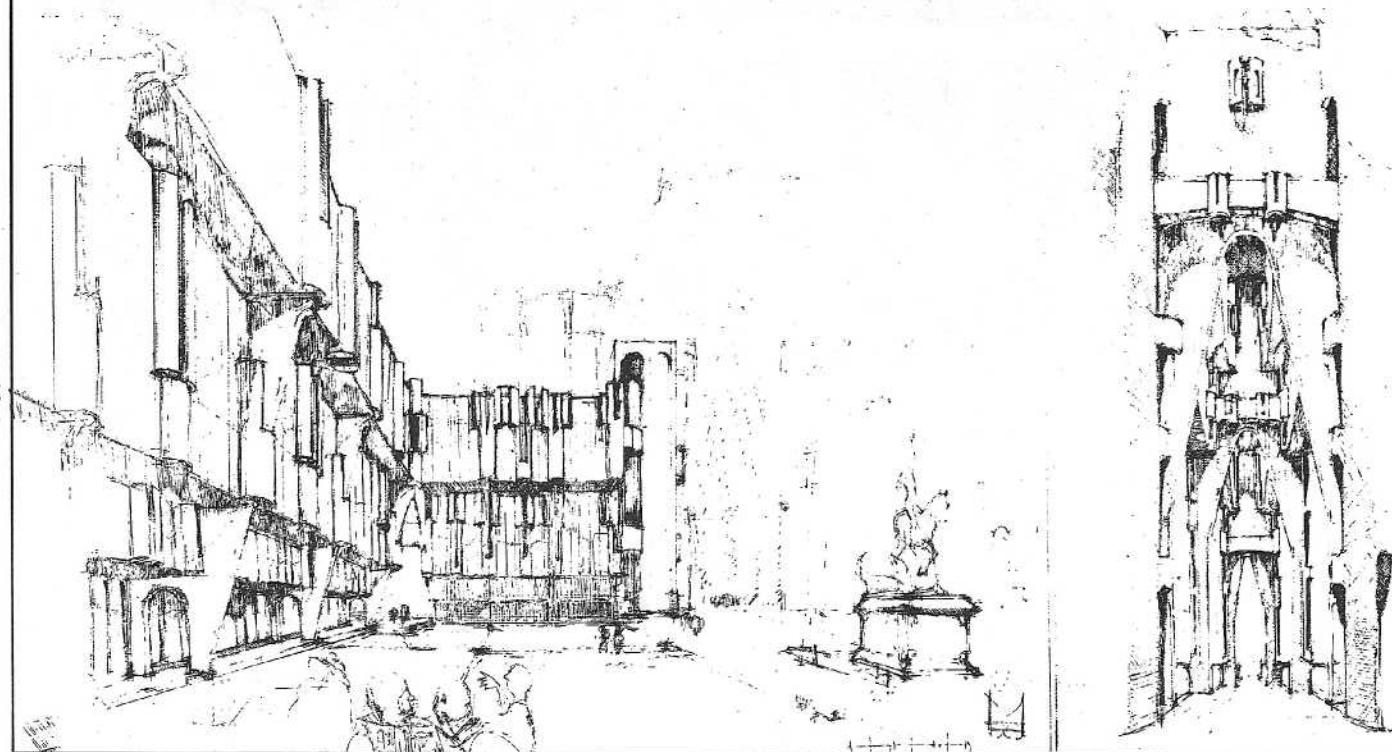
— *El aparcamiento cubierto* está formado por el garaje subterráneo marcado en el plano.

Entre nudos de aparcamiento se cubren perfectamente las necesidades, siendo 4.600 el número total de coches que ahí caben.

— *La reserva pura el Avuntzamiento* se ha dejado en las franjas a lo largo de las Autovías A-2 y A-3, susceptible de ser tratada como arbolado en el perímetro del polígono.

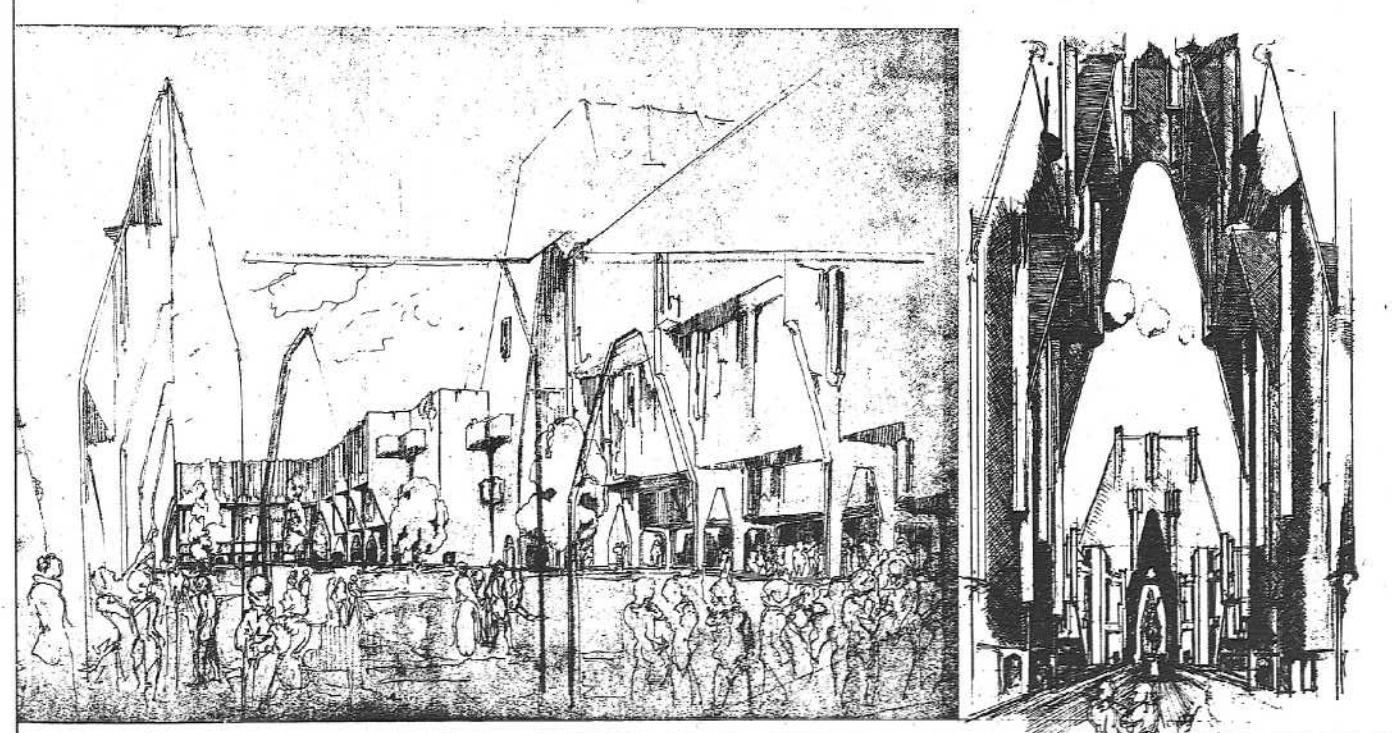
— *Los caminos y recorridos peatonales* son fundamentalmente los coincidentes con los ejes perpendiculares. Además, existen cuatro galerías comerciales cubiertas restando la trama general de circulación rodada y peatonal. En general, peatón y automóvil coexisten a lo largo de las vías locales, aunque el peatón puede circular por

Construir un centro de ciudad, construir espacios urbanos, hacer vivir ambientes nuevos, requiere dominar el proceso de generación de espacios en el espacio y de su traducción en términos constructivos. Este Centro de Iaqua está concebido de acuerdo con las posibilidades estructurales de nuestras tierras y teniendo en cuenta que las viviendas son de planta limitada, y para diseñar calles cubiertas y espacios porticados con los mismos elementos de construcción que componen el bloque, y sin que en esto varíe. La articulación de elementos en el espacio es necesaria cuando la densidad es muy alta, de modo que se puedan crear calles elevadas y mayor cantidad de espacios públicos. De nuestros algunos posibilidades de espacios cubiertos, semi-cubiertos y abiertos buscando tipologías novedosas basadas en la recuperación armónica de la tradición histórica.

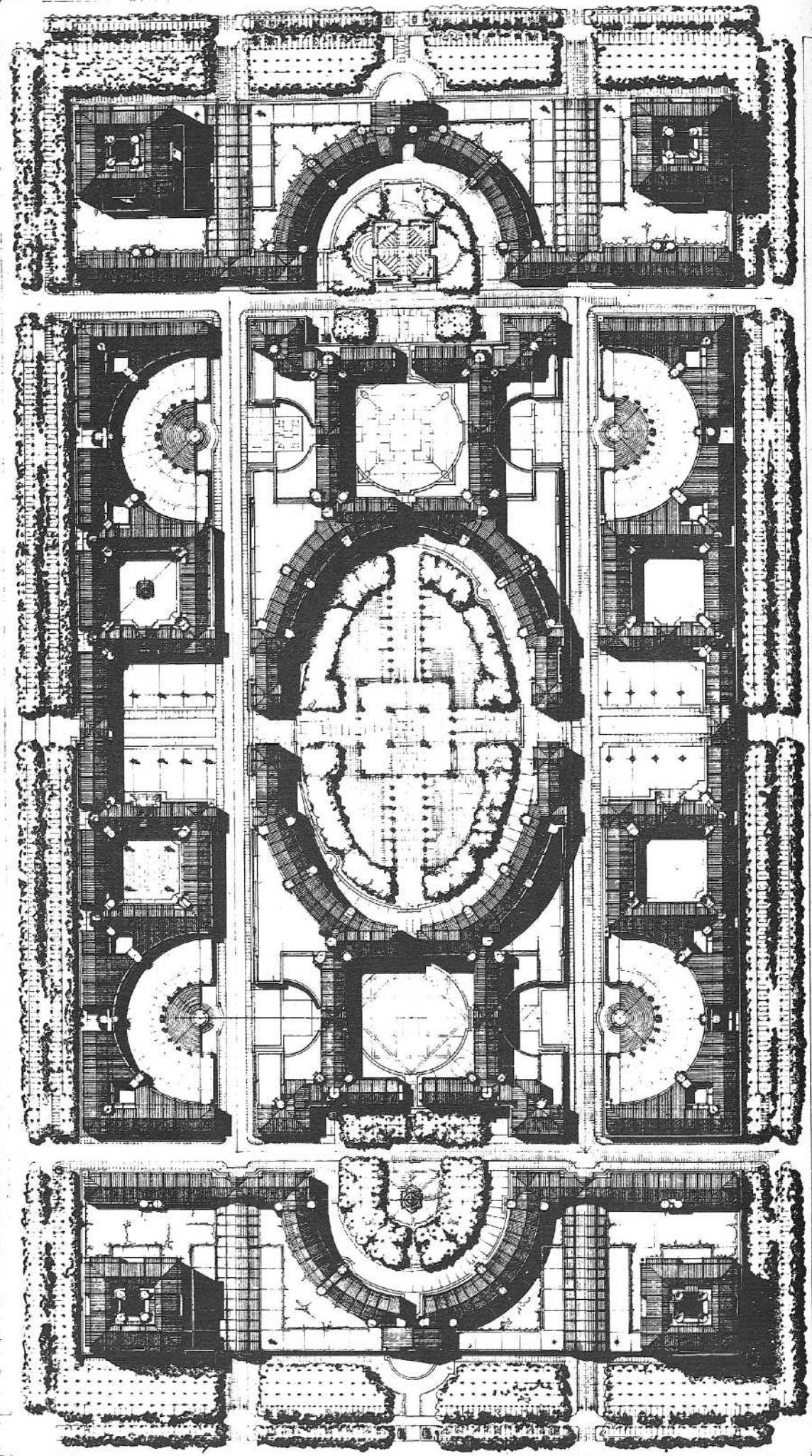


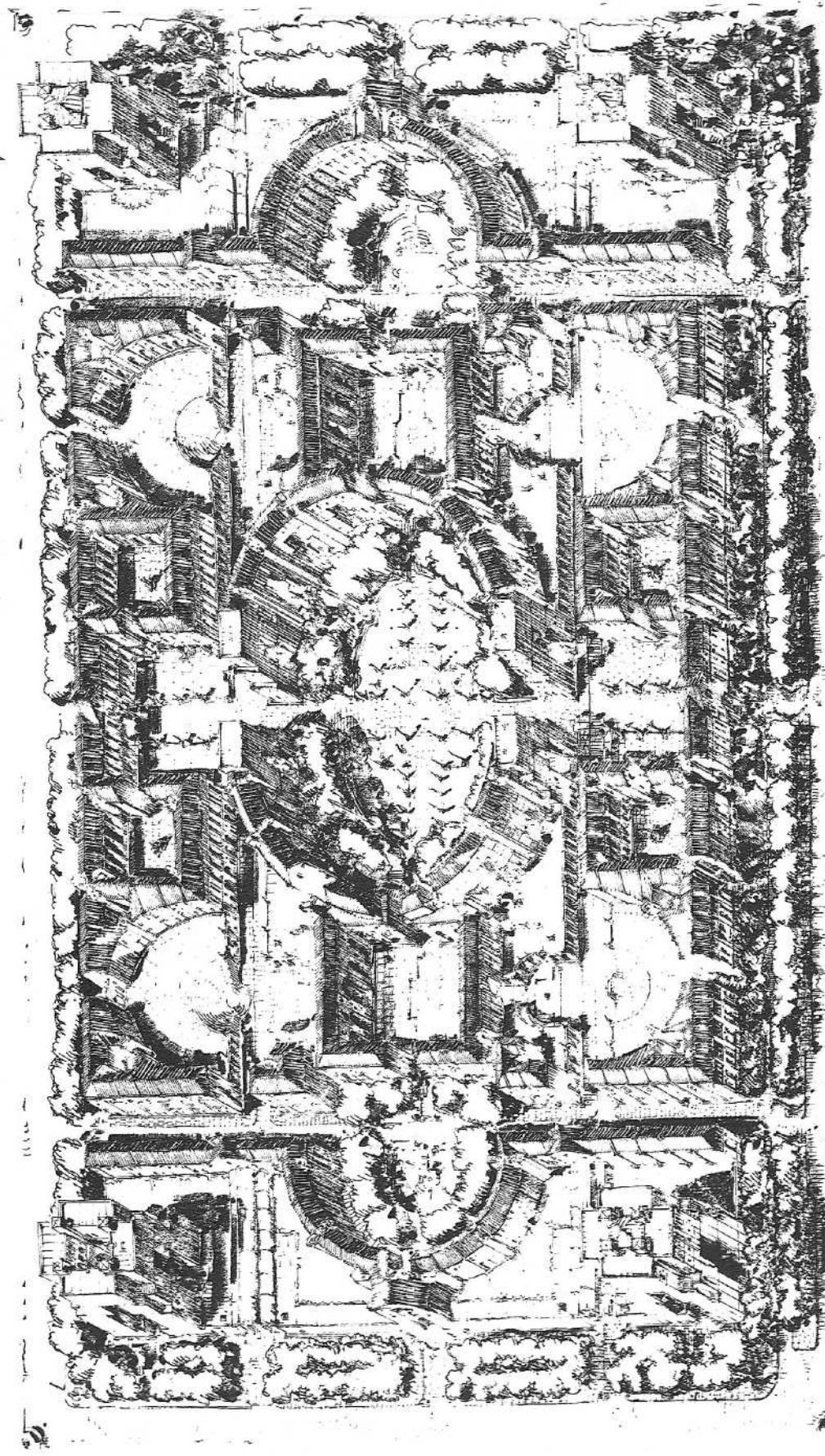
Plaza porticada, cruzada por calles perpendiculares.

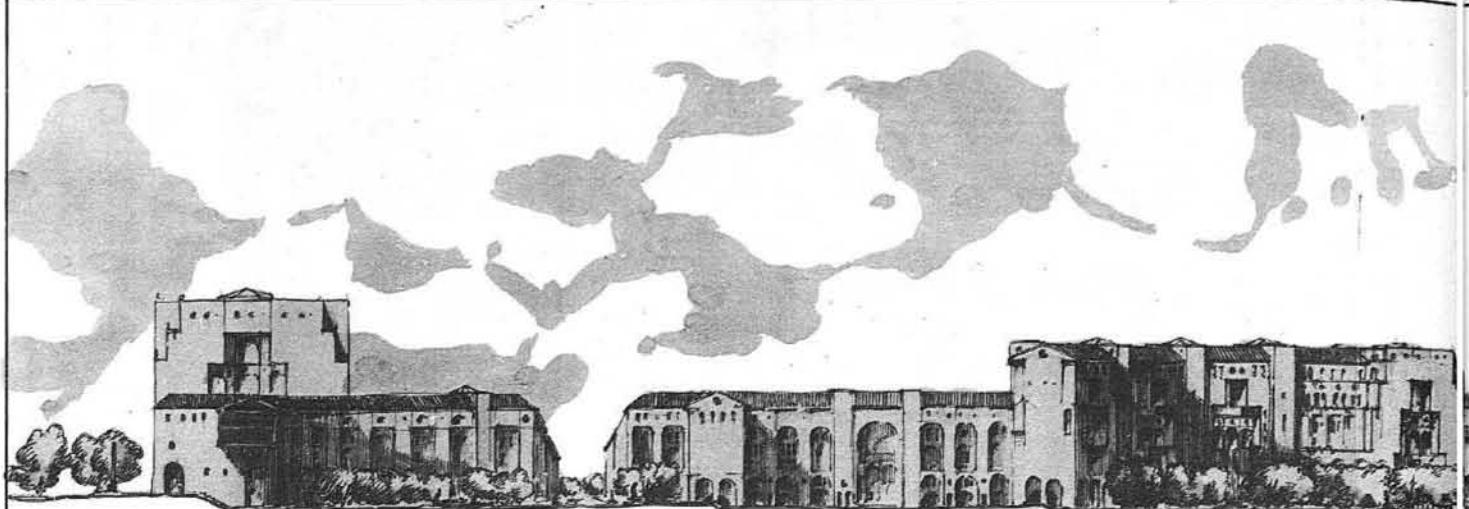
Perspectiva desde una galería hacia su entra-



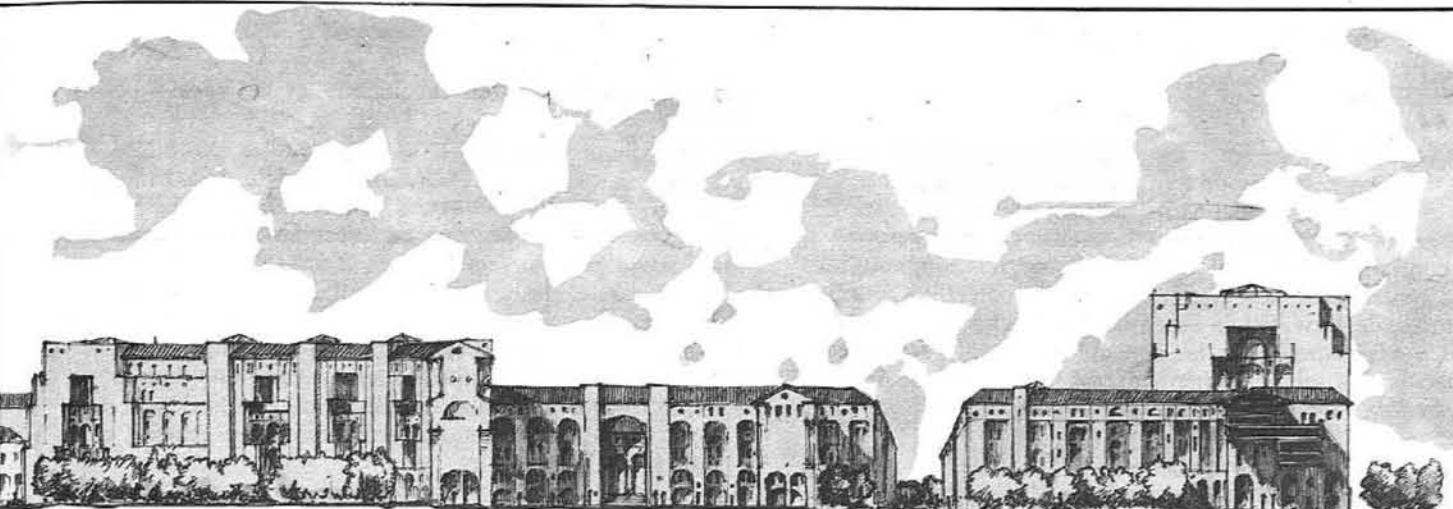
Planta lechera del Paseo del Prado L-08, o Centro Cívico - Residencial - Comercial a una mitad de medición, con vertical que dan distancias entre los edificios, la amplitud de los espacios verdes, la altura y espesura de los diferentes lugares públicos. El carácter particular de los espacios el dimensionamiento comunitario y resguardando a su vez el individualismo de los individuos. Los puntos verticales indican columnas de distribución, pasillos y bordes de los edificios.







Corte longitudinal del polígono L-08. El dibujo explica el carácter urbano del conjunto, pero sin perder las características de la vivienda humana en cada una de sus partes. El diseño de las viviendas que indican la posibilidad de realizar viviendas en tres tipos de viviendas: de fachadas mayores. La mezcla de escalas distintas en la fachada, es una de las exigencias de fachadas mayores.



Las viviendas que indican la posibilidad de realizar viviendas en tres tipos de viviendas: de fachadas mayores. La mezcla de escalas distintas en la fachada, es una de las exigencias de fachadas mayores.

todas partes, tanto en planta baja como en las partes elevadas sobre los locales comerciales.

— Para el equipamiento hemos considerado suficientes, en el actual nivel de ideas, las sugerencias expresadas en la memoria general, de tal modo que, en el volumen edificado y repartidas equilibradamente en todo el polígono, puedan ubicarse hoteles, locales de espectáculos, equipamiento social, sanitario, deportivo no competitivo y el Centro Administrativo.

desarrollo normal de la ciudad, pensamos que en materia económica también debemos mantenernos en una fase de ideas y sugerencias. Haremos una valoración del costo posible del conjunto proyectado, en los tres casos siguientes:

1. Ordenación de 4 polígonos: L-07, L-08, L-09 y L-10.
2. Ordenación de 3 polígonos: L-07, L-08 y L-10.
3. Ordenación del Centro Cívico-Comercial: L-08.

En este estudio hemos tenido en cuenta los siguientes puntos:

#### DATOS PARA LA OCUPACION DEL SUELO

Superficie total útil	227.700, — m <sup>2</sup>
Viviendas comerciales	87.176, — m <sup>2</sup>
Verde deportivo-recreativo	63.815, — m <sup>2</sup>
Reserva para el Ayuntamiento	12.000, — m <sup>2</sup>
Vías locales primarias	23.240, — m <sup>2</sup>
Aparcamiento exterior	41.463, — m <sup>2</sup>
Aparcamiento subterráneo	50.440, — m <sup>2</sup>
 VOLUMEN TOTAL EDIFICADO	1.365.684, — m <sup>3</sup>
Comercial	635.500, — m <sup>3</sup>
Residencial	635.500, — m <sup>3</sup>
De equipamiento	94.684, — m <sup>3</sup>

#### NOTAS PARA UN ESTUDIO ECONOMICO

En un proyecto de ideas en el que se presentan varias soluciones posibles como resultado de un razonamiento urbanístico que implica una serie de modificaciones en el

#### CALCULO DEL COSTO TOTAL DE CUATRO POLIGONOS: L-07, L-08, L-09, L-10

Vivienda	884.501, — m <sup>2</sup>	8.500, — pts. m <sup>2</sup>	7.542.000.000, —
Comercio	286.584, — m <sup>2</sup>	6.500, — pts. m <sup>2</sup>	1.862.900.000, —
Equipamiento	45.012, — m <sup>2</sup>	10.000, — pts. m <sup>2</sup>	450.100.000, —
Verde deportivo recreativo	227.262, — m <sup>2</sup>	700, — pts. m <sup>2</sup>	195.000.000, —
Reserva escolar	48.000, — m <sup>2</sup>	10.000, — pts. m <sup>2</sup>	480.000.000, —
Vías circulación rodada	75.200, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	49.000.000, —
Aparcamiento exterior	128.400, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	83.500.000, —
Aparcamientos cubiertos	61.369, — m <sup>2</sup>	5.500, — pts. m <sup>2</sup>	337.500.000, —

COSTO TOTAL PESETAS 11.000.000.000, —

NOTA: el precio de costo por metro cuadrado de vivienda se ha calculado a partir del módulo actual de viviendas de protección oficial multiplicado por el coeficiente de costo 1,5.

— Que el espíritu del concurso y las necesidades de Vitoria imponen que Lacua sea un barrio eminentemente social, ahí el que proponemos que la promoción sea tanto de tipo privado como municipal o en régimen cooperativo. También deberá haber un porcentaje de viviendas de renta libre para provocar la mezcla de clases sociales en Lacua.

— Que los precios de construcción y urbanización no son hoy día estables, dado el continuo aumento de la inflación, por lo que la valoración presente debería ser puesta al día en su momento y en sus fases de ejecución.

— Que las diferentes promociones posibles en vivienda, comercios y equipamiento deberán realizarse equilibradamente en sus porcentajes a fin de obtener un crecimiento por fases que puedan ser autosuficientes para evitar la ciudad-dormitorio. Luego se ha dividido el conjunto en fases, cada una de las cuales será una entidad completamente acabada y funcional.

#### CALCULO DEL COSTO TOTAL DE TRES POLIGONOS: L-07, L-08, L-10

Vivienda	676.865, — m <sup>2</sup>	8.500, — pts. m <sup>2</sup>	5.750.000.000, —
Comercios	214.240, — m <sup>2</sup>	6.500, — pts. m <sup>2</sup>	1.392.000.000, —
Equipamientos	39.092, — m <sup>2</sup>	10.000, — pts. m <sup>2</sup>	390.900.000, —
Verde deportivo recreativo	208.900, — m <sup>2</sup>	700, — pts. m <sup>2</sup>	146.000.000, —
Reserva escolar	36.000, — m <sup>2</sup>	10.000, — pts. m <sup>2</sup>	360.000.000, —
Vías circulación rodada	44.800, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	29.000.000, —
Aparcamiento exterior	101.400, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	66.000.000, —
Aparcamiento cubierto	48.523, — m <sup>2</sup>	5.500, — pts. m <sup>2</sup>	266.000.000, —

COSTO TOTAL PESETAS 8.400.000.000, —

#### CALCULO DEL COSTO TOTAL DEL CENTRO CIVICO COMERCIAL: L-08

Vivienda	211.823, — m <sup>2</sup>	8.500, — pts. m <sup>2</sup>	1.800.000.000, —
Comercios	211.823, — m <sup>2</sup>	6.500, — pts. m <sup>2</sup>	1.370.000.000, —
Equipamiento	31.561, — m <sup>2</sup>	10.000, — pts. m <sup>2</sup>	315.500.000, —
Verde deportivo recreativo	63.815, — m <sup>2</sup>	700, — pts. m <sup>2</sup>	44.500.000, —
Vías circulación rodada	23.240, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	15.000.000, —
Aparcamiento exterior	41.469, — m <sup>2</sup>	650, — pts. m <sup>2</sup>	27.000.000, —
Aparcamiento en sótano	50.440, — m <sup>2</sup>	5.500, — pts. m <sup>2</sup>	270.000.000, —

COSTO TOTAL PESETAS 3.850.000.000, —



## COLOFON

Lacua no puede ser un suburbio, ni un fallido ensanche: Lacua debe ser un centro urbano. Un centro urbano es un lugar de encuentro, de coexistencia pacífica de clases: un conjunto de plazas cruzadas por bulevares que lo configuren como tal centro urbano. Los símbolos de este centro serán los espacios públicos, colectivos, comunitarios, de convivencia auténtica. Las fachadas de comercios y viviendas serán las paredes que configuran estos espacios, los telones auténticos de la representación llamada vida. Así Lacua será una ciudad con un diseño propio, reconocible, abierto y adaptable a las exigencias sociales actuales y más aún a las futuras. Este concurso es un conjunto de sugerencias, de ideas, de aportaciones a la ciudad de Vitoria. Se trata de una colección de planos, diseños y textos escritos artísticamente, de notas, de apuntes y sugerencias para el diálogo, para un trabajo en equipo, que debe tener un objetivo común: construir conjuntos residenciales y comerciales, y también centros de ciudad, diseñados pensando en las relaciones sociales, pensando en que en ellos una civilidad, una nueva civilización, sea posible.

Los ciudadanos tienen que participar en esta gran escena urbana: por este motivo nuestro diseño es un diseño abierto, a pesar de una estructura rígida, ya que permite caracterizar cada plaza, cada calle, cada lugar de encuentro. Gran variedad de tipologías de viviendas, para que cada ciudadano, cada pareja, cada familia o grupo puedan elegir la que más convenga a sus necesidades y posibilidades.

Equipamientos: escuelas «abiertas», entendidas como lugares de diálogo, aprendizaje, conocimiento y convivencia. Para lograr estos ambientes propicios a la vida cívica hemos recuperado algunos signos que la Historia nos ha aportado traducidos en espacios comunitarios, en lugares públicos, en plazas y cruces ajardinados de bulevares públicos en los que cada ciudadano, niño, adulto y anciano se sienta protagonista en la gran representa-

ción que es la vida en la ciudad, en la «cives=civilización».

Un Lacua para todos, a partir de las posibilidades económicas reales de cada uno: pues la Historia está llena de ciudades bellísimas, confortables, construidas con menos medios que las actuales. *La economía no es una excusa para la fealdad.* Las formas, las perspectivas y volúmenes de esta colección debéis entenderlas como sugerencias, notas, apuntes, que irán naturalmente evolucionando hasta el momento del Proyecto final de Construcción. Pero nos comprometemos con las ideas y el enorme trabajo que han supuesto: son frutos de nuestra experiencia de quince años, de un trabajo en equipo, con resultados comprobables; es decir, nos comprometemos a que *este anteproyecto de Lacua es realizable*, por precio, por rapidez y calidad.

España, y de un modo especial el País Vasco, tiene una gran tradición de arquitectura popular, pero el urbanismo, la gran escala, falta entre nosotros, por falta de tradición y por el relativo tamaño, hasta hace poco, de nuestras ciudades: por este motivo se ha destruido tanto y se ha construido tan mal en los quince años escasos del llamado Desarrollo Económico. Los últimos diseñadores españoles a gran escala, Cerdá, el Marqués de Salamanca y Arturo Soria, y la concepción de barrios y ciudades siguiendo el diseño de nuestras Plazas Mayores y calles, hacen que siempre enlacemos la Historia, actitud ésta patente en este álbum de planos, dibujos y perspectivas; para el Taller de Arquitectura, Lacua en su historia, es la historia de Vitoria, del País Vasco, pero reinterpretada como un sueño, aunque posible, factible, real.

Los proyectos «complejos» —y éste lo es— suelen ser difíciles de explicar y entender. Pero aquí presentamos toda esta complejidad de un modo fácil, asimilable, porque la idea central es una sola: Lacua no es ni ha de ser un suburbio, Lacua no será un ensanche, Lacua es y ha de ser un centro de ciudad, un nuevo centro de la ciudad de Vitoria.



## Colección «Nuevo Urbanismo»

«La economía  
de las zonas urbanas\*

576 páginas  
700 pesetas

«Centros de  
crecimiento en la  
planificación espacial.

560 páginas  
350 pesetas

«Federalismo  
fiscal»

324 páginas  
450 pesetas

Pida estos libros y cualquiera otros de la colección «Nuevo Urbanismo a su librería habitual o a la Sección de Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.



# Información Temática

## UNA APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA CONSERVACION DE LAS ZONAS HISTORICO-ARTISTICAS(ZHA)

por Rafael Esteve Secall

### 1. Introducción

Dentro de los cascos urbanos de numerosas ciudades españolas existen ZHA, en las que se presentan, de forma hasta ahora relativamente armoniosa, los vestigios de un pasado urbano realmente único, en el que se entrelazan los recursos de las numerosas civilizaciones que se asentaron en el solar hispano con una arquitectura popular que en sus planteamientos era —en multitud de aspectos— mucho más funcional que la del presente, por ajustarse mejor a las condiciones climáticas respectivas.

Sin embargo, cualquiera que se haya interesado por los problemas de estos recuerdos arquitectónicos del pasado podrá darse cuenta rápidamente de que la trascendencia de la conservación de las ZHA desborda cualquier criterio cuantitativo. Lo que está en juego son conjuntos arquitectónicos de enorme valor, que la comunidad española está obligada a descubrir, conservar y transmitir a las generaciones futuras.

Y éste no es un problema nuevo de la generación de hoy. Es un tema que siempre se le ha planteado a numerosas ciudades españolas y que seguirá planteándose en la medida de que las necesidades de renovación de los inmuebles lo vaya exigiendo.

Prueba de ello es lo que, hace más de un siglo, Pascual Madoz decía en su «Diccionario Estadístico, Geográfico, Histórico de España y Ultramar», Madrid, 1857.

mar» respecto de una de las ciudades más caracterizadas por esta problemática: Córdoba.

«Compónese la población, en la actualidad, de 4.858 casas, la mayor parte amplias y cómodas, aunque no todas de buen aspecto exterior: constan comúnmente de piso alto y bajo, y tienen hermosos patios con pórticos de columnas de esquisito mármol, deliciosos y estensos jardines, y en ellos multitud de fuentecillas perennes de muy ricas y cristalinas aguas. *Debe sentirse, sin embargo, que gran número de las principales estén reducidas a solares, o que no siendo habitadas por sus dueños se vayan destruyendo paulatinamente, bien entregadas a vecinos, bien destinándolas a otros usos muy agenos por cierto de edificios de su mérito; de lo cual es causa no tanto la actual disminución del vecindario, cuanto la falta de muchas familias ilustres que las habitaban y se han extinguido...* Son muchas las portadas y fachadas de mérito labradas en diversos tiempos que se han destruido y se destruyen cada día en Córdoba» (1).

Como puede apreciarse, el ojo atento de un observador había detectado hace más de 120 años una realidad que fácilmente puede parangonarse con la actual.

La diferencia fundamental entre el pasado y el

(1) Pascual Madoz, «Diccionario Estadístico, Geográfico, Histórico de España y Ultramar», Madrid, 1857. artículo «Córdoba» (El subrayado es nuestro).

presente estriba posiblemente en la magnitud del problema, y la aceleración a que está sometida la degradación de las ZHA sobre todo debido a las posibilidades técnicas y tendencias actuales, en las que predomina la preferencia por hacer de nuevo, en vez de restaurar.

Y precisamente es esa aceleración la que debe hacernos apreciar el problema con una perspectiva histórico-temporal, ya que soluciones que hoy pueden parecer válidas, pueden haberse quedado inválidas a la vuelta de pocos años.

No en vano, las mayores «agresiones» contra las ZHA se han cometido en el presente siglo, con las numerosas remodelaciones interiores que posiblemente estuvieron justificadas en su momento, pero que hoy no podrían ser válidas máxime cuando el desplazamiento de los centros de gravidad urbanos son un hecho irreversible.

Una normativa estricta no puede ser solución porque limitaría en grado sumo la libertad de creación y coartaría esa comunicación que se establece entre la idea y su realizador concretada en su sitio, casa o solar totalmente distinta del contiguo. Es un problema de reconversión de la arquitectura en arte, de arquitectos en artistas que no se dejen llevar por afanes lucrativos y se dediquen realmente a «hacer arquitectura», basados en el criterio de lograr una armonía entre lo «tradicional» y la arquitectura moderna, que no debe ser sino una respuesta al reto que se le plantea, pero conseguida tras un profundo análisis de los valores tradicionales que permitan encontrar el tono y el lenguaje arquitectónico adecuados.

Todo lo que sea un intento de «dar recetas» para las remodelaciones en las ZHA no soluciona nada y facilita el «pastiche». No hay que olvidar que las ZHA no surgieron en una época determinada, sino que se han hecho a lo largo del tiempo y que cada época dejó marcado su sello. La Mezquita-Catedral de Córdoba, por no citar sino una de las obras de arte más conocidas en el mundo, monumento único en su género, demuestra palpablemente el encadenamiento de diferentes estilos arquitectónicos, tanto árabes como cristianos, con el uso de elementos arquitectónicos de estilos anteriores, especialmente romanos.

Además pueden apreciarse en diferentes ZHA una serie de edificios, de distintas épocas, carentes de los elementos característicos que se supone deben estar presentes en las construcciones tradicionales, que están perfectamente integradas en el conjunto y no desentonan en absoluto.

Con esto queremos señalar que el «fachadismo» no es solución para ninguna ZHA.

La solución es algo más que difícil de reflejar en una ordenanza, porque responde a una sensibilidad de toda una serie de factores que componen un conjunto imposible de cuantificar, y que no es nada más y nada menos que el resultado de una tradición de siglos.

La labor fundamental a realizar y posiblemente la más importante que tiene la sociedad española de hoy en torno a este problema, es el «redescubrir al ciudadano su ciudad». Pero no tal rincón, o esa calle o ésta, o aquel monumento —que se lo sabe de memoria—, sino redescubrirle esa calidad de vida, que tanto valoran otras sociedades y que en España no llega a estimarse —y respetarse—

de forma generalizada, quizás por estar disfrutando, al menos en parte, de ella sin darnos cuenta.

Al habitante de las ciudades histórico-artísticas hay que convencerle de que todo lo que busca casi sin saberlo en una nueva casa, puede encontrarlo en una (o su) casa antigua de la ZHA. Y, desde luego, es absurdo que se plante los inconvenientes que sin duda tienen las casas antiguas, aunque perfectamente superables, cuando trata de justificar la compra de un terreno y la construcción de un chalet en zonas periféricas, ya que esas molestias va a encontrarlas allí, a no tardar, corregidas y aumentadas.

Conviene advertir también la existencia de una posibilidad, que ya se está manifestando claramente en varios lugares de España. Nos referimos a la eventualidad de que cualquier grupo inmobiliario, nacional o internacional, inicie la adquisición de casas para acondicionarlas y después venderlas a terceros que vivirían en ellas como máximo uno o dos meses al año. Esta solución contribuiría, sin duda, al mantenimiento de las ZHA, sobre todo si esta iniciativa fuese seguida de un movimiento de recuperación por los propios ciudadanos, pero cabe el peligro de que, si esto no ocurre, las ZHA se vacíen de personas, de vida, lo que acarrearía la degradación del tejido vital del barrio, aunque el urbanístico y arquitectónico permanezcan.

La tarea de redescubrir las ciudades históricas a los ciudadanos, que sin duda constituye una labor básica de los respectivos Ayuntamientos, debe ser objeto de atención preferente por los mismos y llevarse a cabo a través de un trabajo tenaz de divulgación y mentalización desde la escuela a la Universidad, en el mundo del trabajo, etc., que se configure casi como una tarea de educación permanente para que la problemática llegue a la calle. Buena prueba de la sensibilidad que el tema despierta es el interés creciente con que se siguen los avatares de la demolición de un monumento o un barrio y la general oposición que aquélla conlleva.

Con esta labor de divulgación, se trataría de concienciar a la ciudadanía de que hay un problema que es de todos, y no sólo del Ayuntamiento o los afectados, y se debería aspirar a conseguir que la población se diese cuenta y estuviese orgullosa de vivir o de disfrutar en una ZHA y de los beneficios de toda índole que eso le pueda procurar.

## 2. El análisis de la situación. El problema de las casas cerradas y de las acciones contradictorias

La segunda mitad del siglo XX está caracterizándose por dos fenómenos estrechamente ligados —la tecnología y la urbanización—, y por el hecho de que las relaciones nacionales se miden en términos de capacidad industrial, de crecimiento económico y de aumento de la renta por habitante, si bien cada vez son más los críticos del PNB como único medidor macrosocial del bienestar.

En los países desarrollados, la concentración industrial ha originado el desarrollo de aglomeraciones urbanas cada vez más extensas, que cuentan por ciento de miles y millones sus habitantes. Pero en los países en vías de desarrollo, si bien



la industrialización es menos relevante, no por ello la urbanización progresó a un ritmo inferior. Debido, sobre todo, al éxodo de las poblaciones rurales, que buscan beneficiarse de los servicios ofrecidos por la ciudad y que aspiran a una vida mejor.

El caso de España presenta las características tanto de unos como de otros, por lo que el proceso urbanizador ha experimentado en los últimos lustros un ritmo de crecimiento realmente muy elevado.

En las zonas urbanas, la Administración está obligada a desarrollar las infraestructuras, casi siempre insuficientes, y a poner a disposición de los ciudadanos toda una gama de servicios que se esperan hoy de una Administración moderna. Pero lo cierto es que a esos problemas generales de que adolecen hoy en día casi todas las ciudades españolas, se le añaden en el caso de aquellos que poseen una ZHA los específicos derivados de una declaración de esa índole que afecte a una parte o a la totalidad del núcleo urbano.

Desde luego, tampoco es éste un problema estrictamente particular de España, pues en Europa —y especialmente en Italia y Francia— hay muchas ciudades con extensos barrios antiguos a preservar. De ahí que nos haya parecido interesante analizar el «Estudio de las condiciones y problemas del medio ambiente en los centros de interés histórico» (2), presentado por Italia en el Coloquio de la Comisión Europea (CEPE) sobre los problemas del medio ambiente, que se celebró en Praga en mayo de 1971.

En el citado informe se plantean una serie de aspectos que consideramos aplicables al caso español. Concretamente se dice: «La experiencia de renovación intentada en el curso de los últimos años por un cierto número de espíritus renovadores, a pesar de la incomprensión, las burlas y la hostilidad de los especuladores, ha mostrado que es posible volver a dar vida a los centros urbanos históricos. Además esta operación puede dar excelentes resultados sin ser demasiado onerosa. Es principalmente sobre la cuestión del costo, sobre la que se plantean la mayor parte de las críticas serias formuladas contra las iniciativas tendentes a proteger los lugares históricos. Pero no es preciso ver en eso, de hecho, más que una maniobra subversiva, aunque bien orquestada. Se pretende generalmente que resulta menos caro construir de nuevo que restaurar lo antiguo. En realidad, la restauración es más barata si, además del coste de los nuevos edificios, se tiene en cuenta el precio de un medio ambiente valioso. En cuanto a la construcción propiamente dicha, no basta con comparar las superficies habitables; también es preciso tomar en consideración ciertos elementos cualitativos que son difíciles de cuantificar, pero que, sin embargo, son indispensables si se quiere que la humanidad pueda vivir sin degenerar y sin perder sus valores espirituales» (3).

(2) Colloque de la CEPE sur les problèmes de l'environnement. Nations Unies, New York, 1971, páginas 172 y siguientes.

(3) Ibidem, pág. 174.

En otros puntos de la ponencia señalada se indica la conveniencia de que las demoliciones sean reducidas al mínimo, y de no ser autorizadas más que después de un profundo estudio efectuado por una Comisión de tres personas como mínimo especializadas en arquitectura, historia, arte y arqueología. En España, el órgano más parecido al que menciona la CEPE son las Comisiones del Patrimonio Artístico cuyas funciones venían desempeñando con anterioridad las Comisiones Provinciales de Monumentos reglamentadas por la R.O. de 11 de agosto de 1918, aunque con carácter meramente consultivo.

Igualmente, en el informe de la CEPE se dice que «en ciertos países donde la economía está basada sobre un liberalismo estrictamente respetuoso de la propiedad privada, los servicios competentes en materia de conservación tienen una libertad de acción muy restringida, de hecho más restringida que la de los urbanistas. La razón de ello es que quizás los primeros trabajan sobre estructuras existentes, mientras que los segundos deben sobre todo crear de nuevo» (4). En realidad, esta observación es también aplicable al caso español, sobre todo si se tiene en cuenta la selva de disposiciones legales sobre la materia que están vigentes, así como la falta de una política decidida de conservación a nivel nacional y local, que ha cedido con frecuencia a la piqueta de especuladores o de visiones más bien raquícticas y faltas de sentido histórico.

Pero lo cierto es que las Zonas Histórico-Artísticas de las ciudades españolas, se ven afectadas por un proceso de abandono que se debe a diversas causas. Primeramente está el aumento del nivel de vida de la población de inferiores posibilidades económicas. Así, los que vivían en condiciones inadecuadas en torno a los llamados «patios de vecinos», «corrales», «casas de galerías» o «corralas», según la denominación que reciben en distintas partes y que forman parte de numerosas Zonas Histórico-Artísticas españolas (en su inmensa mayoría tienen los servicios comunes para todas las familias que viven allí, y en proporción importante incluso las cocinas), han engrosado el movimiento de abandono, que se concreta en la ocupación de gran parte de los barrios nuevos a costa de despoblar los tradicionales.

En segundo lugar, el aumento del nivel de vida de los estratos superiores de la sociedad, se ha traducido igualmente en un éxodo hacia otras zonas preferentemente periféricas, según el modelo americano, lo que les permite disponer de vivienda con jardín y piscina individual o colectiva, y que representa el acceso al disfrute de una vida pequeño-burguesa, en donde las concepciones ciudadanas colectivas ceden en realidad en favor de las comodidades individuales.

Otras causas estrechamente ligadas a las anteriores, e incluso originarias de ellas, son: deficiencias de dotación de servicios, cambio de modo de vida, cambio del gusto de la población cada vez más falta de sensibilidad, cambio de concepción de la vivienda, todo lo cual se complica con móviles económicos, especulativos, etc.

(4) Ibidem, pág. 175.

Las consecuencias de todo ello están a la vista: gran cantidad de casas abandonadas amenazadas de ruina, derribos improcedentes, y algunas acciones de renovación en muchos casos con desprecio total por las Ordenanzas Generales o Especiales para las Zonas Histórico-Artísticas. En realidad, sólo la aparición de asociaciones de ciudadanos con intención de vivir en y de adecuar *las ZHA* podrían haber detenido ese proceso en el que aquéllas, como diría Lewis Mumford, van carcomiéndose dentro de la ciudad.

Pero antes de pasar al análisis de las acciones contradictorias y del esbozo de un esquema de acciones que pudiesen detener el proceso de degradación de las Zonas Histórico-Artísticas, convendría señalar algunas líneas de investigación que hiciesen posible algún tipo de cuantificación de la magnitud del problema. Porque lo cierto es que se habla del tema pero casi siempre sin contar con la información mínima necesaria.

Ante la imposibilidad, en base a las deficiencias estadísticas y a los medios de que se suele disponer, de realizar un censo de las «casas cerradas» de las Zonas Histórico-Artísticas se podría recurrir a métodos indirectos de cuantificación como los consistentes en considerar cerradas todas aquellas casas que no realicen ningún consumo de agua o de electricidad, información disponible en los archivos de las compañías suministradoras de ambos servicios.

De esta forma se pueden considerar cerradas las casas carentes de suministro, todas las fincas con suministro que carecen de consumo, y las que no presentan lecturas sistemáticas. En una segunda fase, se debe contrastar con la realidad las fincas seleccionadas.

Ahora bien, «si son todas las que están, no están todas las que son». Nos explicamos: esta cifra de casas cerradas normalmente no es completa por cuanto pueden haber algunas efectivamente cerradas, pero con mínimos consumos de mantenimiento, que permanecen sin habitar.

También hay que hacer referencia a otro problema que puede ser de mayor relevancia y es el de las fincas «en vías de abandonos. Concretamente, nos referimos a gran cantidad de fincas que antaño representaban un número elevado de viviendas, los clásicos «patios de vecinos» ya mencionados, y que hoy están habitadas sólo parcialmente y en curso de abandono. Este fenómeno, lógico y positivo por lo que tiene de mejora del nivel de vida y de exigencias vitales de quienes se van a viviendas más dignas, presenta el lado negativo del abandonismo del propietario respecto al mantenimiento de la finca, problema al que, nos referiremos más adelante.

A estos efectos es interesante utilizar como medio de cuantificación el censo de chabolismo que se hizo a mediados de 1973, por indicación del Ministerio de la Vivienda, en el que se evaluaron las viviendas insalubres y las chabolas de las ciudades españolas.

Conviene, sin embargo, matizar que este censo deja mucho que desear, por la escasa formación de los encuestadores y la forma en que fue realizado, por lo que sería preciso tratar de contrastar, por algún medio, la información obtenida del citado censo.

En una investigación que realizamos en 1974 sobre la Zona Histórico-Artística de Córdoba (5), en base a la metodología señalada, llegamos a la conclusión de que el volumen de «casas cerradas» se halla en torno al 15 % del total de la ZHA y el de las casas «en vías de abandono», en torno al 20 %. En otras palabras, un 35 % del área está en curso avanzado de abandono, lo cual da una idea de la magnitud del problema, que posiblemente sea fácilmente trasplantable a otras ciudades españolas. En cualquier caso es un buen botón de muestra de la problemática analizada.

Por lo que hace referencia al análisis de las acciones contradictorias, en los últimos años, se ha producido un acelerado proceso de demolición en base a declaraciones de ruina que, en no pocos casos, transgreden la ética de los profesionales de la arquitectura. Realmente es lamentable que se dé la circunstancia de opiniones opuestas entre especialistas de idéntica titulación, sobre el particular, máxime cuando lo que se discute es la pervivencia de unas piedras, testimonio de un pasado, que debe enorgullecer no sólo a los habitantes de la ciudad sino a todos los españoles.

Es cierto también que junto a las controvertidas demoliciones, se presentan claros ejemplos de adecuación de viejos edificios a nuevas necesidades, restauraciones que a veces son discutibles, pero que en cualquier caso tienen la virtud de haber impedido la desaparición de muestras de un pasado histórico, motivo de orgullo ciudadano.

Igualmente, hay que subrayar que en las ZHA existen numerosas edificaciones en situaciones de ruina, a las que sus propietarios no pueden hacer frente, pues no todos ellos son aristócratas o burgueses ricos. Las escasas disponibilidades no permiten muchas de las reparaciones necesarias, y en otros casos es el bajo importe de los arrendamientos lo que no compensa el desembolso necesario para la reparación, ya que, según la Ley de Arrendamientos, no puede repercutirse sobre los inquilinos ningún reparto proporcional que rebase el 25 % de lo que se paga en recibos mensuales, que en la mayoría de los casos es bien poco dinero. De ahí que sean muchos los propietarios que no llevan a cabo las reparaciones más indispensables en los edificios y que dejan que éstos se deterioren hasta su ruina, casi siempre en la idea de la transformación en solar para una reedificación que permita una plusvalía inmediata o bien unas rentas por alquiler mucho más altas. En este sentido, una práctica usual en las nuevas edificaciones que se levantan en las ZHA es el ganar superficie construida las más de las veces en forma semifraudulenta.

Asimismo, la construcción de edificios que no tienen nada que ver con el carácter tradicional de la arquitectura del lugar es bastante común. Esto de por sí no es grave si los mismos se integran de forma adecuada en el conjunto. Lo verdaderamente preocupante es la edificación de una serie de

(5) La ZHA de Córdoba, está constituida por cerca de 5.000 edificios que ocupan las tres cuartas partes del casco antiguo de la ciudad. Su población, según el censo de 1970, era aproximadamente de 45.000 personas, lo que supone una reducción de más de un 40 por 100 respecto de los habitantes de 1955.

casas de falso tipismo ajenas por completo a las tradiciones respectivas que caen en lo tópico sin el menor respeto por los verdaderos valores de la arquitectura del entorno.

El principal problema que pueden generar estas nuevas edificaciones son los derivados del aumento de densidad y, sobre todo, de la motorización que comportan tanto por su nuevo vecindario como por el flujo de clientelas a los locales comerciales de nueva instalación en las mismas. Problema al que no se le ha dado generalmente la solución que debiera y que sin duda seguirá los derroteros de la peatonalización por cuanto la arquitectura del conjunto fue concebida para ser contemplada y vivida a pie o en vehículos de tracción animal y no en automóviles que circulan a superior velocidad y que requieren toda la atención de su conductor. Por otro lado, el deterioro estético que tales edificaciones originan en el conjunto pueden dar lugar a la aparición entre sus habitantes de una sensación colectiva de estar viviendo en un decorado de teatro que los convierte en improvisados e involuntarios actores en un escenario que, lejos de ser admirado, es contemplado a lo sumo con curiosidad. Es decir, si la contemplación de una ZHA por turistas nacionales o extranjeros no va acompañada de una cierta admiración no exenta de ciertas dosis de envidia hacia aquellos que la habitan, la permanente sensación de sentirse observados puede originar un complejo de «zoo» colectivo que a la postre se traduzca en una aceleración del proceso de abandono de las ZHA.

### **3. Esquema de un plan de acción que detenga el proceso actual de degradación y abandono de las Zonas Histórico-Artísticas**

Tras el análisis de la problemática que hemos hecho, se plantea en este punto el esbozo de las medidas que pueden tomarse para detener la degradación de las Zonas Histórico-Artísticas. Estas se concretan a dos niveles: nacional y local.

Las de carácter nacional son competencia de la Administración Central y es obvio que los Ayuntamientos no puedan abordarlas por sí mismos, aunque sí que podrían, en colaboración con otros municipios con problemas análogos, hacer peticiones y ejercer presión sobre el Gobierno y/o los respectivos ministerios.

Estas medidas nacionales pueden concretarse a tres niveles diferentes: fiscal, financiero y turístico.

Entre los aspectos fiscales es del mayor interés el facilitar las trasmisiones de los inmuebles de las Zonas Histórico-Artísticas, sobre todo las hereditarias, a fin de tomar en consideración los sacrificios económicos que puedan ser consentidos por los coherederos para que sea conservado este patrimonio monumental. En este sentido, no hay que olvidar que si bien son escasos los monumentos privados, todo el conjunto de una ZHA es un monumento en sí, y todos y cada uno de los inmuebles cumplen una función urbanística y arquitectónica en íntima relación con los demás. En otras palabras, roto el conjunto, los monumentos más valiosos quedarían como islotes, a modo de

piezas olvidadas —o respetadas— de algo que tenía su pleno sentido en el propio conjunto. De esto encontramos hoy gran número de muestras en ciudades españolas como Valencia, Palma de Mallorca, Sevilla, Málaga, La Coruña, Las Palmas, etcétera, que han ido perdiendo el carácter de sus viejos cascos urbanos.

Otra de las medidas fiscales que podría ser interesante considerar es la posibilidad de deducir —en todo o en parte— del impuesto sobre la renta de las personas físicas las inversiones realizadas en la restauración de inmuebles en las ZHA.

Asimismo, podría tener relevancia la revisión favorable de las evaluaciones catastrales, por medio de evaluaciones específicas de forma que la contribución urbana se redujese, o incluso se suprimiese por un cierto tiempo, a fin de favorecer la conservación. No vemos qué podría obstaculizar una propuesta de esta clase, teniendo en cuenta los beneficios de este tipo que obtienen las nuevas viviendas que se acogen a los distintos regímenes de ayuda del Ministerio de la Vivienda.

Por lo que se refiere a la reparación de muchas casas en régimen de alquiler que se hallan en estado ruinoso, sería preciso que se estableciera algún tipo de líneas especiales de crédito y de prioridades para las fincas ubicadas en Zonas Histórico-Artísticas.

Otra de las medidas factibles sería el estimular la adquisición de los inmuebles por empresas, mediante autorización para realizar amortizaciones excepcionales. Estos inmuebles podrían dedicarse fundamentalmente a actividades turísticas que podrían fomentarse bien de acuerdo con la Ley 197/1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, acogiéndose al carácter excepcional que se recoge en el párrafo b), apartado tercero del artículo segundo (6), bien con base en la nonnata tercera generación de paradores del Ministerio de Información y Turismo que, concedida durante la etapa de Pío Cabanillas como «pueblos-paradores» que respeten su entorno natural, podría ser revitalizada y puesta en marcha. Este concepto de «pueblo-parador» podría ser aplicable al caso de las Zonas Histórico-Artísticas.

En el ámbito local puede igualmente adoptarse una amplia gama de medidas. Las más importante de todas sería la elaboración de Planes Parciales o Especiales de Zonas Histórico-Artísticas.

A nivel fiscal, son numerosas las medidas que pueden adoptarse para favorecer las Zonas Histórico-Artísticas. En primer lugar, la revisión de la calificación de las categorías de sus calles, puede repercutir favorablemente en todos los tipos de exacciones que se basen sobre tal calificación; de forma que el principio que debiera presidir las acciones municipales sería el de reducir la presión fiscal de las ZHA y, cuando ello sea posible, reper-

(6) Artículo 3."—La calificación de «Centros de Interés Turístico Nacional» no será concedida a las áreas incluidas en los cascos urbanos, salvo en los dos casos siguientes:

a) Cuando por circunstancias topográficas o geográficas aparezcan claramente delimitados.

b) Cuando se trate de conjuntos monumentales o de sectores históricos o artísticos, previo informe favorable de la Dirección General de Bellas Artes.

cutirlo sobre otras áreas de la ciudad más pujantes, de mayores niveles de renta. Esto exigiría un análisis detallado de los ingresos obtenidos por los diferentes conceptos impositivos en las Zonas Histórico-Artísticas y fuera de ellas, para conocer, con detalle, cual pueda ser la incidencia real de tales medidas para el Ayuntamiento y los particulares. Concretamente, pensamos que los Ayuntamientos deberían favorecer a las ZHA en los impuestos sobre la residencia, solares, radicación de establecimientos e incremento de valor de los terrenos.

Otra de las medidas que consideramos de sumo interés es la creación de Servicios Municipales de las ZHA, cuyo campo de actuación podría ser:

1. Inventariar solares y edificios vacantes, mal utilizados y abandonados.
2. Ejercer por el Estado o por el Ayuntamiento el derecho de tanteo para la adquisición de solares e inmuebles, naturalmente a precios pactados en las escrituras de compra-venta.
3. Promover verdaderos beneficios económicos —créditos— a través de las Cajas de Ahorros.
4. Análisis concreto de medidas fiscales municipales recomendables.
5. Información al público sobre todos estos extremos y recepción de toda clase de iniciativas.
6. Fomentar el mecenazgo y las transmisiones hereditarias a la ciudad ya que son bastante corrientes este tipo de transmisiones aunque la mayor parte de las veces sea la Iglesia el destinatario, que todavía tiene un profundo sentido patrimonial —y no colectivo— de los bienes que recibe.

Integrado en este Servicio Municipal, o al margen del mismo, podría establecerse una oficina técnica municipal, encargada de la redacción de todos los proyectos de revitalización, adaptación y nueva edificación de esta zona; tratada de acuerdo con los criterios, usos y espacios tradicionales, pero con arquitectura perfectamente actual, consiguiendo así una unidad. En cualquier caso sería plenamente factible la creación de un servicio de asesoramiento integrado en el Servicio Municipal antes señalado, cuya actuación ligada con los organismos que tienen jurisdicción sobre las ZHA, obviaría los inconvenientes que se les plantean a los particulares a la hora de hacer cualquier mejora o reforma en sus inmuebles.

Además, es preciso continuar en la línea ya iniciada en numerosas ciudades de aprovechar las «casas nobles» con fines educativos, culturales y universitarios en especial.

También es de la mayor relevancia, el dotar de equipamientos colectivos de carácter deportivo y cultural adecuados al entorno, en diferentes puntos de las ZHA, de modo que ejerzan atracción en la vecindad, al tiempo que se adoptan medidas concretas sobre ordenación de tráfico y creación de islas peatonales.

Otro punto que consideramos de importancia es el de las convocatorias de concursos de ideas para encontrar soluciones arquitectónicas válidas a los problemas que plantean las zonas, sin que pierdan sus características básicas. En este sentido

podrían llevarse a cabo «planes piloto» de adaptación de casas típicas a las necesidades actuales, y convertirlas en apartamentos (por ejemplo en el caso de las «casas de vecinos») enmarcados en el ambiente tradicional. Este tipo de viviendas antiguas adaptadas están siendo objeto de una creciente atención y demanda, sobre todo por los jóvenes, en los lugares donde se ha realizado la experiencia: dado que es un tipo de vivienda muy del gusto de la juventud actual.

Finalmente es necesaria una labor complementaria de educación e información. Acción educativa e informativa que debe emprenderse con el patrocinio de los Ayuntamientos, Universidades, Cajas de Ahorros, entidades culturales, etc., para formar el gusto y la sensibilidad de los niños y jóvenes —y ¿por qué no?, también de los adultos— por los valores arquitectónicos, urbanísticos y estéticos de las Zonas Histórico-Artísticas. Sería muy interesante a este propósito la realización de conferencias-visitas, para explicar las reglas técnicas y artísticas que han regido en la construcción de la ciudad y en sus diferentes épocas, así como el apoyo de los medios locales de comunicación de masas, es decir prensa y radio. En este sentido la creación y fomento del interés por el pasado en la juventud manifestado en la creación de sociedades o agrupaciones juveniles que podrían colaborar en las ingentes tareas de estudio que quedan por realizar en las ZHA, es una loable labor, prácticamente inédita en nuestro país. En definitiva, se trata de crear un clima de defensa e interés del medio ambiente urbano, y de su pasado tan maltratado por la indiferencia, la mentira y el egoísmo interesado.

Frente a los planteamientos que tratan de rescatar las ZHA mediante reformas interiores parciales que abrirían vías de acceso y comunicación al tráfico rodado, conviene poner de manifiesto los errores urbanísticos que ello podría implicar, ya que tras los mismos se encuentran siempre los intereses especulativos del capital que trataría de capitalizar a su favor las rentas de situación de las ZHA. En algunas circunstancias puede que sean ineludibles tales reformas, pero en tales casos lo que debe ser ineludible es un estudio de costes-beneficios que demostrara la bondad de la actuación y la aceptación democrática por todos los afectados.

Los problemas que normalmente conlleva una operación de este tipo se derivan básicamente de su justificación primaria, es decir de la mejora de las comunicaciones para el tráfico rodado. A este respecto hay que resaltar que, con ello, se suprime uno de los principales atractivos de las ZHA, ya que precisamente en el futuro se va a valorar de forma cada vez más decisiva la calma y el sosiego antagónicos con el tráfico, dejando al margen las consideraciones que podrían hacerse acerca del oscuro porvenir de los automóviles como medio de transporte urbano. Pero se ha comprobado además en numerosas ocasiones, que las mejoras de tráfico que puedan lograrse con cualquier tipo de medidas u obras quedan rápidamente invalidadas por el propio crecimiento del parque automovilístico y por la atracción que sobre sí ejercen. Ese tráfico adicional complicaría aún más los no pocos problemas actuales de las ZHA.

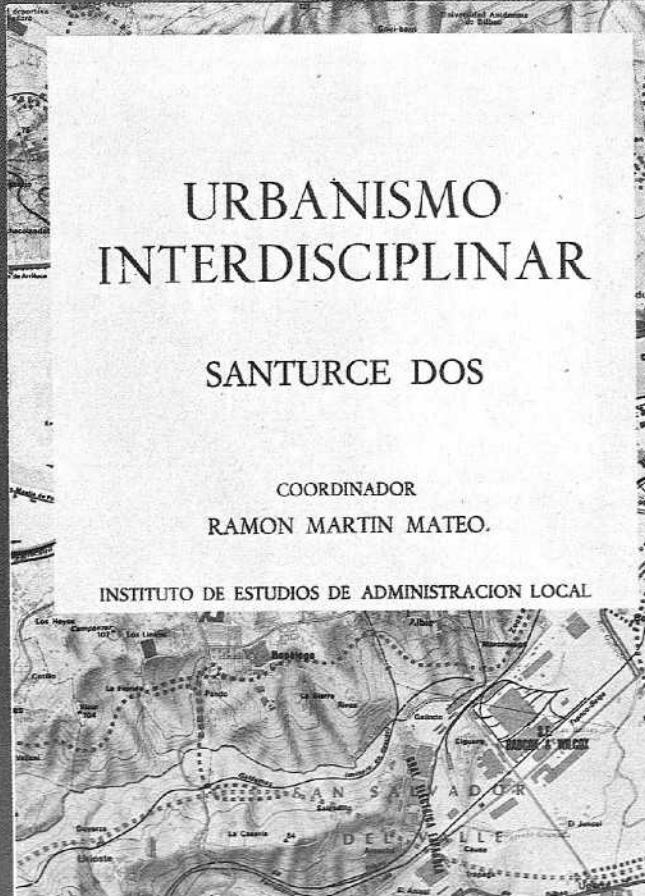
Pero su verdadera justificación, es decir la posibilidad de incrementar las densidades tras el derribo y la apertura de las nuevas vías, es a su vez un gravísimo problema que se presenta como un arma de doble filo. Si se consigue aumentar las densidades, lo que solo puede lograrse normalmente elevando la altura de los edificios de las ZHA (de ahí la necesidad de apertura de nuevas y más amplias calles), se rompe la armonía de las ZHA. Y si no se permite la elevación de alturas, el problema es mayor si cabe, puesto que quedarían muchos solares sin edificar por falta de plusvalías, lo que aceleraría el deterioro de las ZHA.

Un planteamiento diferente de reformas interiores en base a un favorecimiento de las comunicaciones peatonales, sería sin duda mucho más interesante y menos conflictivo, puesto que en cierto sentido se trataría de potenciar la concepción originaria del tejido urbano, sobre todo si por las características de las ZHA es posible ampliar el tejido de comunicaciones peatonales. Por ejemplo, en el caso de la ZHA de Córdoba, donde abundan las casas con mucho fondo en relación a su fachada, con patios sucesivos, y existen numerosos callejones sin salida.

## Estudios detallados de las posibilidades reales

de llevar a cabo este tipo de reformas serían muy interesantes, puesto que además de favorecer la comunicación y el contacto entre la gente, se podría posibilitar la creación de pequeños locales comerciales en los bajos de los «patios de paso» y la creación de una fuente de ingresos adicionales para los propietarios de los edificios, que serían los primeros en apoyar la idea.

En definitiva, con las medidas propuestas creamos que se podría empezar a encarar, de forma mínimamente correcta, los problemas de las ZHA. El núcleo de la cuestión, o más bien, de la eterna cuestión, es el del bienestar a través de la solidaridad; solidaridad que debe entenderse, como señala el economista Boulding, no sólo de modo espacial —frente al prójimo, o entre las distintas partes de una ciudad—, sino también en el sentido temporal, de conservar lo mejor del pasado, para transmitirlo como legado a las generaciones futuras. Y una sociedad —o una ciudad— que pierde este sentido de solidaridad de cara al porvenir, pierde su propia imagen de futuro y por ello su mismo rumbo de presente. Así, lo que podría ser una política nacional o municipal prospectiva, se convierte en una politiquería, de actuaciones día a día sin ninguna perspectiva.



# URBANISMO INTERDISCIPLINAR

## SANTURCE DOS

COORDINADOR  
RAMON MARTIN MATEO.

# «Urbanismo Interdisciplinar. Santurce Dos»

300 págs. - 600 ptas.

Un equipo interdisciplinar, al realizar un proyecto de Plan Parcial, el de Santurce, elaboró una sistemática científica de validez general para los trabajos de planificación y ordenación urbana.



---

# EL PLANEAMIENTO ANTE LAS NUEVAS FORMAS COMERCIALES

por Fernando de Terán

Es un hecho bastante evidente que el éxito de las nuevas formas de organización comercial surgidas en las últimas décadas en muchos países capitalistas, por extensión de las originadas y ensayadas inicialmente en Estados Unidos, está basado en una buena medida, en el efecto de la sorpresa y la anticipación con que se desarrolla el tipo de operaciones en que se basan, característico de la agresiva capacidad de maniobra de las grandes empresas que se desenvuelven en un sector tan especialmente competitivo. Este efecto de sorpresa y de anticipación es, obviamente, bastante contradictorio con las aspiraciones, naturaleza y objetivos del planeamiento urbano y territorial, en la medida en que éste es concebido precisamente como previsión del futuro y, particularmente, como previsión de la forma de uso y ocupación del suelo. Pero además, cuando se trata, como es frecuente, de operaciones de gran envergadura, los efectos son tan condicionantes, que determinan transformaciones verdaderamente importantes del territorio, al introducir, tras ellas, procesos de desarrollo urbano no previstos. Por eso puede decirse que las grandes implantaciones comerciales son conductoras y organizadoras de la urbanización, cuya previsión y ordenación previa resulta así poderosamente dificultada, imponiéndose en cambio, por la fuerza de los hechos consumados, y exigiendo el correspondiente esfuerzo público de atención a la creación de infraestructuras de servicio a posteriori.

En aquellos países en que la aspiración a una ordenación previa no tiene reconocimiento, tradición o fuerza real para desarrollarse, las nuevas formas comerciales se inscriben claramente como nuevos motores de aquellos procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio, que se desenvuelven así según el resultado de las fuerzas del mercado. Pero en aquellos otros lugares, donde el planeamiento continúa siendo defendido, las nuevas formas comerciales plantean graves problemas conceptuales y se presentan como amenazas o como distorsionamientos de una deseada coherencia previamente determinada. En estos casos lo que aparece claramente es una cierta insuficiencia o incapacidad del planeamiento para asimilar unos fenómenos que le desbordan porque, fuerza es el reconocerlo, se han presentado inesperadamente y no han sido debidamente entendidos ni asumidos por el planeamiento tradicional. Y esta insuficiencia se manifiesta tanto en la práctica de ese planeamiento, como en las bases teóricas en que hubiera podido asentarse.

## 1. Indigencia teórica

La elaboración de una cierta base teórica en la que sustentar las decisiones del planeamiento en relación con la organización del comercio, pasa inevitablemente por la consideración de las aportaciones que al respecto puedan haber realizado

Las investigaciones científicas emprendidas desde diversos campos del saber, especialmente la economía regional y la geografía de mercado.

Lo que ocurre es que en una proporción muy elevada, la masa de investigación disponible, ha sido realizada en Estados Unidos y está lógicamente referida a la realidad de aquel territorio, y a las peculiares y características formas de desarrollo que esta problemática ha tenido allí. Ello es bastante explicable si se considera la anticipación con que allí se han producido los fenómenos del urbanismo comercial, así como también la vitalidad con que se siguen comportando, todo lo cual es lógico que haya atraído la atención de los científicos, como un aspecto muy fundamental a la hora de establecer una caracterización de las formas de organización del habitat americano y de analizar sus causas y procesos de desarrollo.

El estudio de la estructura espacial de la organización comercial, la aproximación al entendimiento de las formas espontáneas de esa organización, a través de una incursión por el campo de la teoría, puede proporcionar elementos válidos para enjuiciar casuísticamente determinados casos concretos de posibles propuestas normativas y voluntaristas, por referencia a ciertos modelos de comportamiento de la organización espontánea, o para valorar las posibilidades de éxito de las propuestas que, con conocimiento de causa, puedan plantearse, por el contrario, en voluntaria contradicción con esa espontaneidad.

Una incursión como la anunciada, es de interés para el planificador en la medida en que pueda contribuir a disipar la «espesa niebla que envuelve al oficio de los que tratan de configurar nuestro entorno vital», para tratar de evitar la tantas veces producida disparidad entre el continente previsto y el contenido real, entre los moldes preparados y los hechos que, tal como se producen históricamente, no se adaptan a aquellos frecuentemente.

Pero ocurre que tal incursión es en realidad, para el planificador, de valor relativamente limitado, por su carácter descriptivo y no predictivo, así como por su propia inseguridad.

Repasando la literatura existente, que como he dicho es fundamentalmente norteamericana, pueden encontrarse numerosos estudios en los que aparecen tratados de modo sistemático los problemas de la distribución espacial de las actividades terciarias y, en particular, del comercio, siendo quizás el más sobresaliente el de Brian Berry, «Geografía de los centros de mercado y distribución», de 1967, en el que sostiene la hipótesis de que «una jerarquía de lugares centrales, es característica de la estructura del comercio y los servicios dentro de las áreas urbanas y metropolitanas, de la misma manera que lo es en el caso de las relaciones interurbanas».

Se trata, pues, de una derivación o aplicación de la teoría del lugar central, de antigua formulación, en la cual intenta Berry, lo mismo que otros autores, encontrar una base teórica para explicar la localización, tamaño, naturaleza y relación espacial entre los distintos «clusters» de actividades, que aparecerían como una jerarquía de «nodos» de distribución organizada según sus niveles de especialización y la amplitud de su área de ser-

vicio o hinterland teórico. Para ello, considera una situación absolutamente competitiva y una población dispersa y, en consecuencia, hinterlands hexagonales cuyos centros son los propios mercados o puntos de distribución de bienes.

Sin embargo, esta posibilidad de explicación empezó a ser sometida a crítica y contestación al no resistir su verificación real, y al aparecer totalmente insuficiente para explicar en el campo intrametropolitano las siguientes agrupaciones lineales de establecimientos formando los conocidos «ribbons» comerciales, apoyados en el tráfico (estaciones de servicio, comidas rápidas, industria escaparate, etc.), y sirviendo a las áreas residenciales contiguas (alimentación, lavandería, etc.). Estudios posteriores han demostrado que esta forma de agrupación en «hinterlands lineales» como los llaman Bunge o Marble, desempeña funciones vitales dentro de la estructura comercial, complementando y distorsionando el simple modelo de los «nodos» más o menos espaciados y jerarquizados.

El propio Berry reconoce que «las áreas interiores a las regiones metropolitanas en expansión, aparecen sometidas a nuevas fuerzas locacionales y formas de interdependencia, de modo que la clásica disposición de la teoría de los lugares centrales desaparece para ser reemplazada por otras organizaciones de establecimientos y servicios característicos de la propia ciudad».

Para Brian Goodall, lo que constituye la característica específica de los casos intra-urbanos, es la desaparición absoluta de las áreas de mercado claramente delimitadas, apareciendo, en cambio, una sobreimposición de dichas áreas.

Por su parte, John Alpass ha señalado en «Cambios en la estructura de los centros urbanos», la existencia de una tendencia general encaminada a romper la estructura centralizada del comercio y los servicios, y que las previsiones en cuanto a una futura estructuración se encaminan más hacia una configuración de redes dispersas y heterogéneas extendidas sobre el conjunto de la región metropolitana, que hacia una jerarquía articulada de «lugares centrales»), cediendo esa estructura tradicional su puesto a un sistema de mallas.

Tal vez podría decirse que la aplicación a la escala intra-urbana, de las teorías en que se apoyan la mayor parte de la Economía y Geografía regionales, en cuanto a la posibilidad de encontrar modelos explicativos de la distribución de bienes y servicios y su organización en el espacio, es poco satisfactoria, debido a que las simplificaciones y regularidades manejables a escala regional, pierden sentido al introducirse en la complejidad de la estructura urbana o metropolitana. En este campo, por el momento, no existe una base teórica que pueda dar una explicación totalmente satisfactoria de las formas, patrones o modelos de distribución y organización espacial espontánea de la actividad comercial, que puedan a su vez servir de base a una posible acción planificadora de organización del espacio, que, como en tantos otros casos, debe moverse en este terreno también, como en tantos otros, en gran medida sobre hipótesis no demostrables, utilizando los diversos instrumentos de que puede valerse, dentro de posibles enfoques diferentes de organización del espacio, que, como



veremos, derivan en gran medida de actitudes programáticas basadas en juicios de valor y concepciones de la sociedad.

## 2. Insuficiencia metodológica

Si se medita un poco en el tratamiento que la planificación ha venido dando al sector terciario y con él a lo comercial, puede verse cómo la práctica habitual de compartmentar el cuerpo físico de la ciudad en zonas con un destino único y un criterio frecuentemente rígido y exclusivo, en otras palabras, la filosofía de la zonificación, ha dominado prácticamente la urbanística de nuestros días a todos los niveles, hasta hace relativamente poco tiempo.

Esta metodología cartesiana, introducida y exaltada por el funcionalismo ingenuo y adoptada después universalmente de la mano del racionalismo, se ha mostrado particularmente (y no por casualidad) interesada en regular aquellos tipos de funciones urbanas que se pueden asignar fácilmente a ciertas áreas «monofuncionales» o de «uso preeminente» (zonas residenciales, zonas industriales, zonas verdes), y que se prestan a una representación gráfica mediante superficies de tramas o colores. Se imponía así una esquematización y simplificación de la realidad, la cual está hecha siempre, sin embargo, de superposiciones y mezclas mucho más ricas y complejas.

No es extraño, por tanto, que la zonificación haya dejado de lado al comercio y otros servicios, tratándolos de una forma más marginal que sustancial en cuanto a su papel dentro de la estructura urbana, excepto en aquellos casos en que se presentaba con unas características propias de «zona» homogénea y continua comparables a las de las otras funciones mencionadas.

El motivo realmente importante de esta omisión del comercio consiste en el hecho de que, sobre todo, la estructuración del comercio al por menor se presenta en una forma puntual y ubicado no de una forma continua y uniforme, sino con una disposición orgánica dentro de los tejidos urbanos y, particularmente, correspondiéndose con ciertos elementos morfológica y funcionalmente diferenciables en ellos, como pueden ser tradicionalmente la calle o la plaza.

Esto es, el comercio se presenta principalmente de una forma puntual (concentraciones) y lineal (calles o «ribbons» comerciales) tendiendo a introducir en los tejidos urbanos polarizaciones en torno a ciertos «nodos» y «líneas de fuerza».

En este sentido, es realmente difícil de imaginar al comercio tratado con un lenguaje como el de la zonificación, a base de grandes manchas homogéneas y se explica la escasa atención accordada al comercio en los planes de ordenación más o menos al uso, a pesar de su importancia. El comercio, como otras funciones urbanas no extensivas, se escapa a la esquemática metodología de la zonificación y a la simplista concepción de la ciudad funcional del racionalismo, de la cual ha estado viviendo durante tanto tiempo la planificación, hasta la más reciente incorporación de la comprensión de los fenómenos estructurales y de la propia ciudad como una determinada forma de organi-

zación compleja, de todas las actividades en el espacio.

Entre éstas, el sector terciario, y en particular el comercio, presentan dos características fundamentales que se refieren a los conceptos de «red» y de «jerarquía», que no pueden ser ignoradas en la explicación de su distribución espacial espontánea, ni en los problemas de su organización voluntaria, y que tienen fundamental importancia en la estructuración espacial de todo el cuerpo urbano.

El concepto de «jerarquía» se refiere al principio de que las funciones humanas, y especialmente las funciones urbanas, tienden espontáneamente a asumir una organización no homogénea, sino según ciertas categorías y niveles de servicio y segregación, siendo dependientes unos de otros, de acuerdo con una estructuración escalonada y diferenciada, distinta para cada tipo de función, actividad o servicio.

El concepto de «red», por otra parte, se refiere a una configuración contraria también a la de zona isótropa y uniforme, es decir, que se refiere a una forma discontinua compuesta de concentraciones y vacíos, con «líneas de fuerza», «puntos o nodos» y «vacíos intersticiales».

En síntesis, el comercio tiende a configurarse espacialmente como una «red», o como un sistema jerarquizado de redes, que da lugar a un campo (dentro del organismo urbano, metropolitano o regional) compuesto esencialmente de líneas y polos. Y esto, evidentemente, no había sido entendido por la planificación tradicional, que sólo había procedido a identificar, como señalaba antes, el concepto de zona comercial, sin más matización.

Pues bien, a pesar de que desde la década de los 60 se han venido realizando importantes investigaciones sobre la naturaleza y comportamiento de la estructura urbana, que han repercutido en una significativa reconversión de la metodología del planeamiento y, en consecuencia, de la propia práctica planificadora, lo cierto es que sigue existiendo a mi juicio en relación con este tema, una fuerte inercia, o unas dificultades metodológicas importantes, para superar la insuficiente e insatisfactoria forma de tratamiento que la planificación anterior venía dispensando a los aspectos comerciales. Ello explica en parte, junto con otras razones que después veremos, el auge de ciertas operaciones simplistas de urbanismo comercial, como es la inserción forzada de grandes unidades monofuncionales entre el tejido urbano, sin tener en cuenta los problemas de integración de las mismas en ese mismo tejido, las roturas que producen, las discontinuidades que crean. Hay pues una cierta incomprendión, una cierta incapacidad de entendimiento por parte de la práctica planificadora, o tal vez, más bien, unas dificultades de implementación que favorecen, por el contrario, a este otro tipo de operaciones simples, las cuales, por otra parte, se presentan como la respuesta rápida y expeditiva de la iniciativa privada a la ausencia de previsiones explícitas de la Administración urbanística en la provisión de dotaciones, o reservas para ellas, una vez detectado su déficit y la rentabilidad de la operación.

Y aparecen, como veremos enseguida, otras razones que explican el éxito de esas operaciones

simplistas y dan paso a toda la actual proliferación de formas nuevas de urbanismo comercial, nacidas, en gran medida, al margen de la planificación territorial, anticipándose a ésta, planteándole graves problemas, desbaratando a menudo sus previsiones o, incluso, demostrando la insuficiencia o inadecuación de las mismas.

### 3. Desarrollo real

Entremos a considerar la realidad de las nuevas formas de urbanismo comercial, producidas realmente al margen de la planificación, y a repasar brevemente cómo se ha desarrollado el proceso de su aparición.

En el «Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de Madrid», de 1975, se incluye un capítulo sobre «Evolución de las formas comerciales» que puede ser tomado como una clara síntesis del proceso que nos interesa. Conviene que nos detengamos unos momentos en sus puntos fundamentales, recogiendo directamente algunos fragmentos:

«Hasta épocas relativamente recientes, el comercio se localizaba en los cascos antiguos de las grandes ciudades, invadiendo a continuación las zonas de ensanche al avanzar el proceso de terciarización (sustitución de la residencia por actividades comerciales y de servicios). Paralelamente el fenómeno de invasión, tiene lugar un desplazamiento del crecimiento poblacional a lo periferia que, en una primera etapa, lleva a la formación de grandes aglomeraciones —ciudades dormitorio— donde no existe un adecuado equipamiento social, cultural, recreativo y comercial. Ello se traduce en grandes dificultades para realizar la compra diaria y de artículos que no sean de primera necesidad. Además, el desabastecimiento y falta de competencia se transforma en precios excesivos y en una deficiencia de líneas y calidades que exige que los habitantes de estas zonas tengan que desplazarse continuamente al núcleo de la gran ciudad de quien dependen para realizar sus compras, lo que significa una mayor congestión de tráfico en el centro de la ciudad y en las carreteras y autopistas de entrada de las grandes ciudades.

De hecho, concurre un conjunto de circunstancias que da lugar a la aparición de nuevos hábitos de compra. Estas circunstancias son:

- El fenómeno de norteamericanismo con la consiguiente aparición de aglomeraciones suburbanas y periféricas de bajo nivel de equipamiento, con los efectos arriba comentados.
- El incremento de la renta y consecuentemente de la capacidad de compra y aspiraciones de los consumidores. Estos persiguen, básicamente:
  - Agrupar sus compras con objeto de ganar tiempo.
  - Elegir dentro de un surtido completo y disponer de amplias posibilidades de comparación de productos y precios.
  - Efectuar las compras en condiciones ambientales agradables.
  - Acceso fácil.
- La creciente motorización, en la medida en que para una proporción de la población, determinado tipo de compras se relacionan con trayectos en coche.
- La congestión del centro, unida al deterioro de la calidad de los transportes urbanos, que dificulta la accesibilidad de los habitantes de áreas periféricas.
- La escasez y el aumento rápido de los precios del suelo, que dificulta la implantación de equipamientos de grandes dimensiones.

Las consideraciones expuestas unidas al avance en las técnicas de gestión y promoción comercial, han dado lugar al desarrollo de nuevas formas comerciales y a un importante cambio en la estructura del sector.

A nivel internacional, y concretamente en los países occidentales de economía avanzada, se aprecia que la

estructura del sector comercio ha experimentado cambios sustanciales en los últimos veinte años. Tales variaciones afectan al número de puntos de venta y al peso relativo de las distintas formas comerciales dentro del conjunto del sector.

En tales países, el número total de establecimientos ha seguido una tendencia clara al descenso. En U.S.A. la reducción de los puntos de venta tiene lugar a una tasa anual del 6,5% anual acumulativo. En Gran Bretaña se estimó un descenso de 100.000 tiendas (20% del stock inicial) para el conjunto del período 1966-1980.

En cuanto a la estructura interna del sector, las tendencias más relevantes son:

- El pequeño comercio pierde peso relativo, y paralelamente desarrolla sus armas competitivas: localización ventajosa, especialización, trato personal, y constitución de agrupaciones voluntarias.
- Aumento sensible de los grandes almacenes y de los establecimientos de venta en régimen de autoservicio. En Europa, el número de grandes almacenes ha pasado de 500 a 670 y la superficie de venta ha aumentado en el 225% en diez años.
- Desarrollo de unidades de gran tamaño (centros comerciales integrados incluso con acompañamiento de usos no comerciales e hipermercados). En U.S.A. se han crecido más de 15.000 centros comerciales desde 1950, y en Europa el fenómeno empieza a manifestarse ya con intensidad. Respecto a hipermercados, en diez años han surgido en Europa cerca de 500 unidades con unos 2,7 millones de m<sup>2</sup> de venta.
- Pérdida de importancia relativa de áreas comerciales cii el centro tradicional, remodelación de las mismas, y desarrollo de grandes implantaciones cii zonas periféricas (centros comerciales e hipermercados).»

Es decir, que si bien la implantación de centros comerciales importantes en la periferia de las ciudades, era inicialmente un fenómeno casi exclusivamente norteamericano, puede verse que ya ha saltado a casi todos los países occidentales de cierto nivel de desarrollo económico y que en esto, el modelo americano no hacía más que anticipar algo que, al parecer, está implícito en las formas de organización capitalista de la sociedad. De ahí que tenga fundamental importancia estudiar el proceso de producción de las nuevas formas de comercio en Estados Unidos, en la medida en que se demuestra que las mismas tienden a ser imitadas e importadas en todas partes.

### 4. La experiencia en los Estados Unidos

Hay dos hechos fundamentales, característicos del habitat norteamericano, que han tenido una indudable influencia en el desarrollo de estas formas de comercio: el uso intensivo del automóvil (por supuesto, gracias a la adecuada red de infraestructuras viarias que surca el territorio) y la preferencia por la vivienda unifamiliar y las bajas densidades (que lleva a la ciudad horizontal de las grandes extensiones, apoyada también en el mismo carácter de la red infraestructural).

En estas condiciones, las áreas comerciales tradicionales, ligadas a las partes centrales de las ciudades, quedan excesivamente lejos de este crecimiento suburbano (en sentido americano) y se produce espontáneamente la aparición de los centros comerciales periféricos, en cuanto al volumen de población a servir, entre los cuales puede establecerse una jerarquía que va desde el centro de barrio hasta el gran centro regional.

No vamos a entrar en una descripción de las características de estos centros comerciales, que



son bastante conocidas. Pero sí quiero señalar algunos aspectos, tanto históricos como morfológicos y funcionales, que pueden tener importancia en relación con nuestro tema, es decir, en relación con las exigencias de la planificación territorial.

Se habla mucho en Estados Unidos, y en general en la literatura producida alrededor de estas formas comerciales, de «centros comerciales planificados». Ello merece una cierta matización, puesto que puede inducir a error, al poderse suponer que esa planificación sea algo más que la referida exclusivamente al propio centro. Es decir, que debe excluirse en este caso, toda resonancia con el concepto europeo de planificación territorial, orientadora y previa a la aparición del centro comercial mismo.

Sin duda se trata, con ese calificativo, de diferenciar claramente lo que es un centro comercial concebido en conjunto como una unidad arquitectónica y funcional, rodeado de su propia amplia playa de aparcamiento, del otro modelo completamente espontáneo, formado por sucesiva adición de edificaciones diversas que no responden a previo plan alguno de conjunto. Pongamos algún ejemplo.

Como es sabido, Filadelfia es una de las ciudades cuyo centro se ha deteriorado y ha decaído hasta puntos que hacen dudar de la posibilidad de su recuperación, a pesar de los valiosos esfuerzos desarrollados. Ello está relacionado directamente con la huida de las clases altas y medias, blancas, a las periferias, creando, sobre todo al oeste de la ciudad, unas áreas de parcelaciones suburbanas que se extienden hasta unos 20 km. del centro antiguo decaído.

A esta distancia hay un encuentro de dos grandes autopistas que forma el gigantesco nudo de Valley Forge. Y allí mismo se ha producido la aparición de varios grandes almacenes, decenas de tiendas, cines, restaurantes, edificios de oficinas, clínicas y grandes bloques de apartamentos. Mario Gaviria que ha estudiado este centro espontáneo, señalaba cómo la población de esas grandes áreas suburbanas, prefería salir hacia ese centro, que adentrarse en el antiguo, en gran medida por razones de seguridad, ya que hasta allí sólo se puede llegar por carretera y autopista de peaje, lo que permite segregar a las poblaciones pobres y de color.

El otro modelo es el de la gran empresa que se traslada a la periferia de acuerdo con un previo y cuidadoso estudio de localización y de áreas de mercado potenciales. Así apareció la figura del «Shopping Center» que todos conocemos, cuya evolución desde la monofuncionalidad comercial hasta la más variada plurifuncionalidad, ha explicado Victor Gruen, representante máximo de los autores del género.

El «Shopping Center» empieza a definirse, como nueva idea, entre 1945 y 1950. El de Northland, a 20 km. de Detroit, situado en la intersección de dos autopistas, es hoy un verdadero clásico y pasa por ser, además, el primer centro comercial en sentido moderno, concebido como un conjunto arquitectónico ordenado y unitario, organizado en varios volúmenes articulados por calles, plazas y patios ajardinados, tratados con gran én-

fasis en la calidad ambiental, totalmente libres de vehículos, gracias a la disposición exterior de los amplios espacios de aparcamiento que rodean totalmente al conjunto arquitectónico.

En la siguiente de sus creaciones, Southdale, en las inmediaciones de Minneapolis. Víctor Gruen ensayó un «centro introvertido», con un gran patio jardín interior, decorado con fuentes y grandes esculturas doradas de Bertoya. Es capaz de albergar bailes, conciertos y actos públicos, y prefiguró el tipo más frecuente posteriormente, de centro comercial cerrado y climatizado, pero conservando el objetivo, en muchos casos, de recrear de alguna manera, un espacio urbano perdido en las ciudades por la invasión del automóvil, que permitiera a los usuarios utilizarlo para una serie de actividades que en otros tiempos podían hacerse en la ciudad y constituyan uno de los mayores atractivos de ésta: pasear, deambular, estar, conversar, realizar el intercambio social, ver escaparates y amenidades proporcionadas por el propio ambiente, etc.

Vemos pues que, junto con un objetivo puramente comercial, aparece aquí un trasunto de máxima importancia por sus implicaciones económicas y sociales: abandonado el centro urbano a su obsolescencia, se procede a una recreación artificial segregada y protegida, lo cual permite preguntarse hasta qué punto el centro comercial nuevo es sólo una consecuencia de la decadencia del antiguo. C también una importante causa de ella. Y del mismo modo, puede cuestionarse acerca de la mutua dependencia entre el centro comercial como resultado de la expansión suburbana o como causa de la misma. A este respecto se ha constatado claramente que, en efecto, la implantación de un centro comercial tiene unas importantes repercusiones sobre el territorio que lo rodea. No puede dejar de revalorizarlo y atraer nuevas actividades y nuevos residentes. Y puede ocurrir que más allá de todo lo imaginado por sus creadores, el nuevo centro desencadene una evolución acumulativa que produzca problemas de congestión de accesos y de dificultades de funcionalidad, como las del centro urbano antiguo. Alrededor del centro comercial planificado, puede crearse, en el desorden más completo, un complejo de actividades que tiende a reproducir la mayor parte de las del centro urbano tradicional. En 1967, Víctor Gruen, comentaba así la evolución que en pocos años había desencadenado su primera obra, Northland: «Nuevos edificios producen el encerramiento del centro comercial por otros usos variados. En primer plano se encuentra un hotel y varios inmuebles de oficinas. A la izquierda, laboratorios y fábricas destinadas a la industria ligera. A la derecha nuevas oficinas y almacenes. Este desarrollo ha necesitado un aumento de la red viaria, la construcción de nuevas carreteras, de cruces a diferente nivel. A pesar de estas mejoras, la circulación permanece difícil alrededor del centro, puesto que cada inmueble o grupo de ellos posee su propio parque de estacionamiento. Es prácticamente imposible ir a pie al centro a causa de las distancias y del peligro que representa atravesar las vías y los estacionamientos, pues todo el tráfico circula en coche entre los diferentes grupos de edificios (...). Si se toma el ejemplo de North-



land, concebido en 1950, abierto en 1954, nadie en aquella época podía prever que tales centros de venta al por menor, atraerían otras funciones urbanas y vivienda. Los urbanistas, tanto como los promotores, pueden ser perdonados, pues los elementos de información no existían. Hoy, conociendo lo que puede producirse en diez años, es evidente que los urbanistas deben tener en cuenta estos fenómenos. Por ello, los nuevos centros urbanos deben esforzarse en crear un centro integrado que reuna todas las funciones y permita las relaciones peatonales entre los diferentes inmuebles». Véase, pues, cómo los propios autores de la experiencia reconocen la necesidad de pasar del centro comercial al centro urbano completo que, de otra manera, acaba por formarse espontáneamente anulando las ventajas de su propia planificación. Pero entonces, aceptando este planteamiento, puede verse claramente cómo, en ausencia de una planificación territorial, que previamente haya estudiado las todavía mayores repercusiones globales de la creación de tales centros urbanos nuevos, lo que ocurre es que se deja totalmente en manos de la iniciativa comercial, la completa dirección del proceso de urbanización de toda una región. Podría decirse que en este caso se manifiesta de forma especialmente clara, por la magnitud de la operación, la naturaleza de este tipo de desarrollo urbano en el que las operaciones privadas condicionan la forma futura de la ciudad y del territorio, obligando a la constante reconversión de las infraestructuras-a posteriori, en el que está ausente la idea de una previa idea general de una organización óptima, de acuerdo con la cual se debería producir la ocupación del suelo por los diversos usos, acordemente con los esquemas infraestructurales más adecuados para servirlos, previamente esbozados. En el que, en definitiva, está ausente la idea de una planificación territorial.

Pero la referencia a la experiencia norteamericana, no quedaría completa sin una alusión a la renovación de ciertos centros urbanos tradicionales, experiencia que viene realizándose en paralelo con la anterior.

Esta opción, conservadora y coherente con la distribución de los valores del suelo en el mercado, no apunta, en cambio, hacia soluciones descentralizadoras, ni hacia alternativas a este centro histórico (libre, por otra parte, en el mayor número de los casos, del pesado fardo de preocupaciones que supone el valor ambiental de los centros de las ciudades europeas), sino decididamente hacia operaciones de reestructuración interior y consolidación del valor establecido, mediante un drástico saneamiento, traumático podría decirse, de esas áreas centrales sometidas a lo que se conoce con el nombre técnico de «renovación urbana»), que supone, entre otras cosas, la desaparición completa de un pedazo entero de ciudad, no sólo de la edificación, sino también de su trazado, de su planta, de su ser histórico originario.

Estas operaciones han alcanzado una cierta sistematización metodológica y han desembocado en ordenados conjuntos volumétricos de fuerte densidad, con espacios peatonales interiores tratados con alta calidad material y variable calidad estética y rodeados de una eficaz infraestructura via-

ria que garantiza fácil accesibilidad y aparcamiento.

Podría decirse que, frente a la opción del centro comercial nuevo, situado en la periferia, la experiencia norteamericana ha alumbrado también otra forma típica de urbanismo comercial, consistente en la renovación de algunos centros urbanos antiguos. Si a la primera pueden hacérsele las objeciones correspondientes a la inconveniencia de su repercusión sobre el desarrollo urbano, sin previa planificación de conjunto, habría que señalar, en relación con la segunda, su carácter traumático e irrespetuoso con el cuerpo urbano heredado. Ambas experiencias, como puede apreciarse, son producto de una realidad urbana y territorial bastante diferente de la correspondiente a los países europeos, donde las operaciones traumáticas sobre la ciudad heredada son menos imaginables, donde no existe tanta tradición de esos enormes «suburbios» americanos y donde, además, existe desde hace tiempo una aspiración al control del desarrollo urbano a través de la planificación. Por ello no puede extrañar que, si bien se ha producido, como decíamos, una tendencia a la importación de los centros comerciales periféricos por las firmas comerciales, de acuerdo con el modelo americano, también es cierto que existen dificultades para que esa importación sea completamente generalizada y admitida y que, por el contrario, han aparecido o están apareciendo, como contrapartida, elaboraciones urbanísticas europeas de respuesta a las necesidades de las nuevas formas comerciales, que tienen muy en cuenta el papel poderosamente estructurante de los centros comerciales, para integrarlos en estrategias ordenadoras de un desarrollo urbano previamente estudiado, que muchas veces supone la crítica del modelo americano, y, sobre todo, la duda sobre la posibilidad de importar, junto con los modelos comerciales, todo el modelo subyacente de habitat, de organización social, de comportamiento, e incluso de organización política y administrativa.

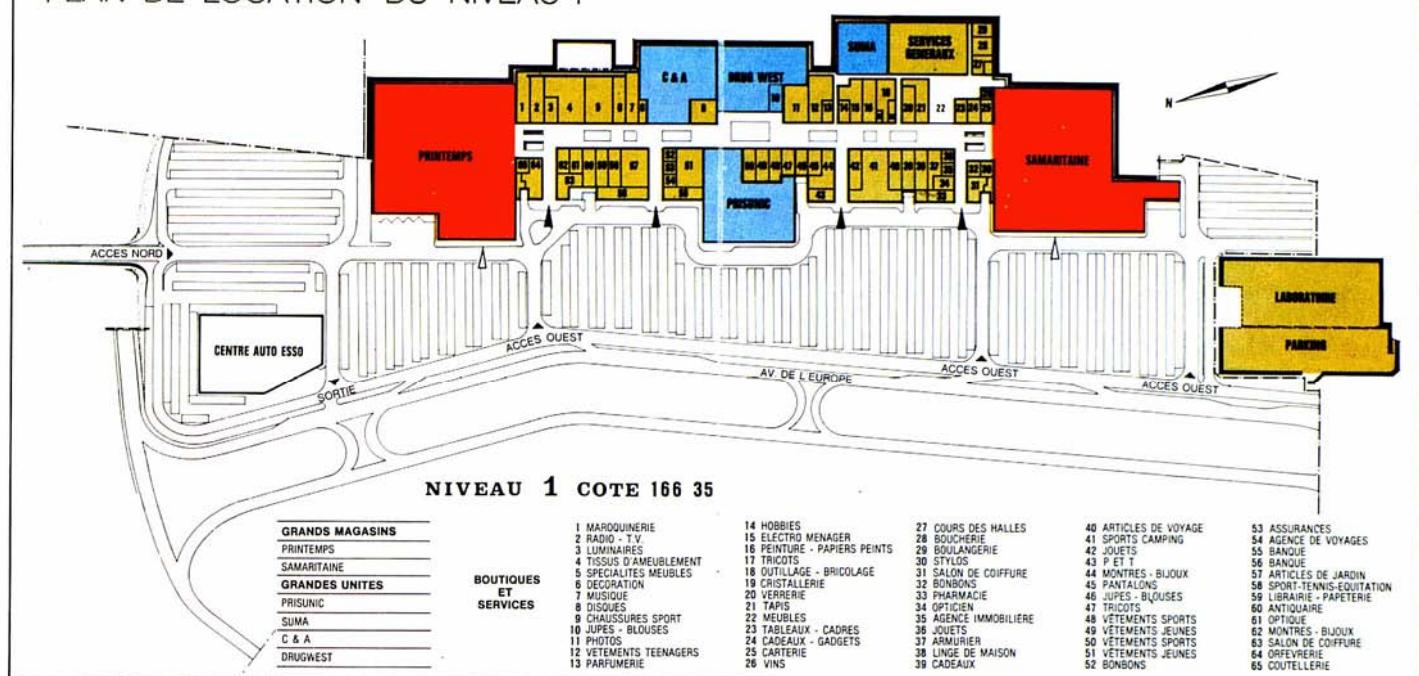
## 5. Experiencias europeas

Una actitud de este tipo es la que se refleja ya, por ejemplo, en las orientaciones de la política urbanística del V.º Plan Francés (1966-1970) (Raport définitif du Groupe des structures urbaines), del que tomo los siguientes párrafos especialmente significativos:

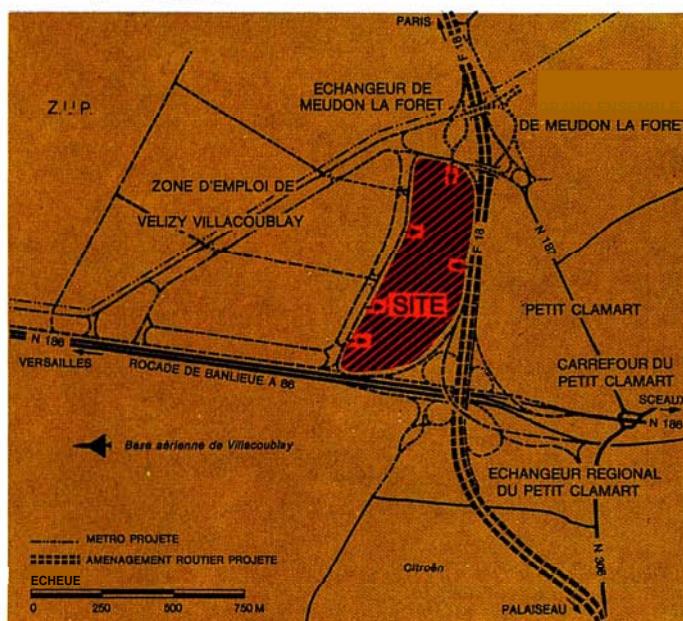
«Se trata de escoger entre dos formas de urbanización radicalmente opuestas: por una parte, el crecimiento espontáneo y difuso; por otra, el desarrollo estructurado alrededor de núcleos densos y animados de ejes de circulación reuniendo las actividades y los intercambios. El modo difuso de urbanización está abundantemente representado en los Estados Unidos. Favorece las tendencias individualistas, procura al grupo familiar un ambiente natural y agradable, y permite una cierta síntesis entre la ciudad y el campo, pero comporta graves defectos cuyas consecuencias son bien conocidas: desarrollo difuso y frecuentemente anárquico de la urbanización alrededor de los ejes de comunicación y de los «Shopping Centers», excesivo alargamiento de los recorridos domicilio-trabajo, desvitalización de los centros de las ciudades existentes, ausencia de polos animados de atracción; en definitiva, creación de un tejido urbano diluido e indiferenciado, llegando a la monotonía y a la debilitación de la vida urbana.

Conviene señalar que la estructura comercial americana no es fácilmente transponible a Francia. Existe

## PLAN DE LOCATION DU NIVEAU 1



Centro Comercial Velizy 2, al Sur de París, dentro de la más estricta fidelidad al modelo americano: gran aparcamiento rodeando a un edificio simple cuya organización es siempre la misma y en la cual juegan papeles fundamentales los «imanes» extremos y la calle comercial que los une.



El emplazamiento del Centro Comercial Velizy 2, apoyado en dos grandes ejes viaarios en la periferia Sur de París, asegura el acceso desde todas direcciones.

una diferencia de escala y una diferencia de concepción entre las ciudades americanas y las ciudades francesas que hay que tener en cuenta (...). La trama urbana francesa se caracteriza actualmente por un gran número de ciudades de importancia media, cuya vitalidad necesita, a menudo, ser estimulada por la concentración de los equipamientos.

La fórmula americana no sería concebible más que en la región de París y en proximidad de algunas metrópolis regionales, pero parece que, incluso en estos casos, no sería deseable.

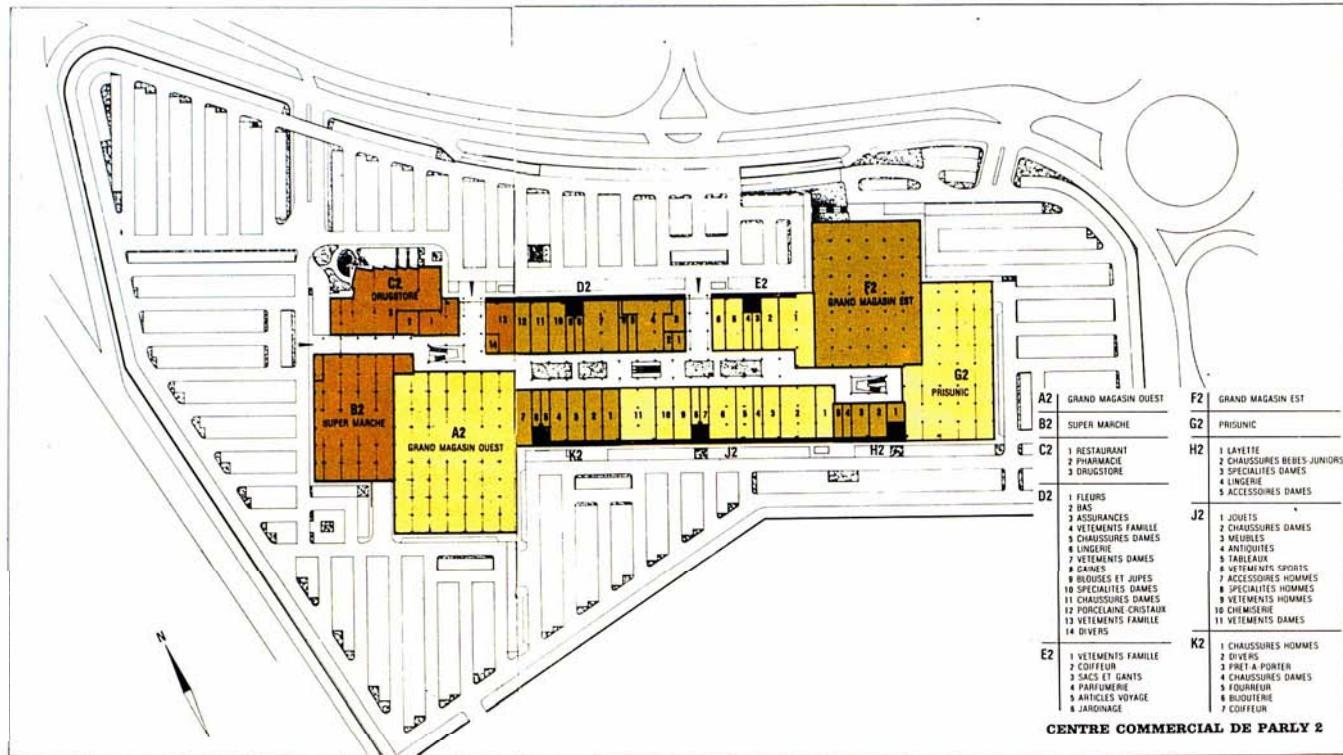
Es indispensable, en efecto, evitar un desarrollo anárquico de la urbanización a favor de la implantación de ciertos equipamientos. La multiplicación incontrolada de grandes centros comerciales periféricos no puede ser más contraria a la puesta en práctica de un urbanismo racio-



«La calle de la eterna primavera», dice la propaganda de Parly 2, de este centro comercial cubierto y climatizado en el que se desarrollan a lo largo del año, exposiciones, espectáculos, conferencias.. «Detrás de sus lujosas fachadas, las boutiques de Parly 2 practican los mejores precios de la región parisien.»

nal y voluntario: la creación de un centro comercial en medio del campo atrae la urbanización y provoca el nacimiento de un tejido urbano desorganizado, supone la sobrepresión sobre las infraestructuras existentes y conduce a gastos para la colectividad, fuera de proporción con el interés que pueden presentar.

Por otra parte, los grandes centros periféricos no pueden funcionar más que si el servicio viario y el aparcamiento son satisfactorios. Es pues necesario prever accesos e intercambios de carretera y autopistas, dedicados especialmente a estas grandes unidades de venta. Si los promotores de estos equipamientos miran con reticencia tomar a su cargo la realización del aparcamiento, es evidente que no aceptarían financiar una parte de la vía de acceso y la totalidad del nudo de conexión que sólo a ellos les es necesario. Es preciso, pues, que los equipamientos públicos, a cargo de la colectividad, encuentren



El lanzamiento de un centro comercial debe estar apoyado en una buena propagando que sea capaz de sugerir todo un mundo mágico y atractivo que potencie el placer del consumo en un ambiente festivo.



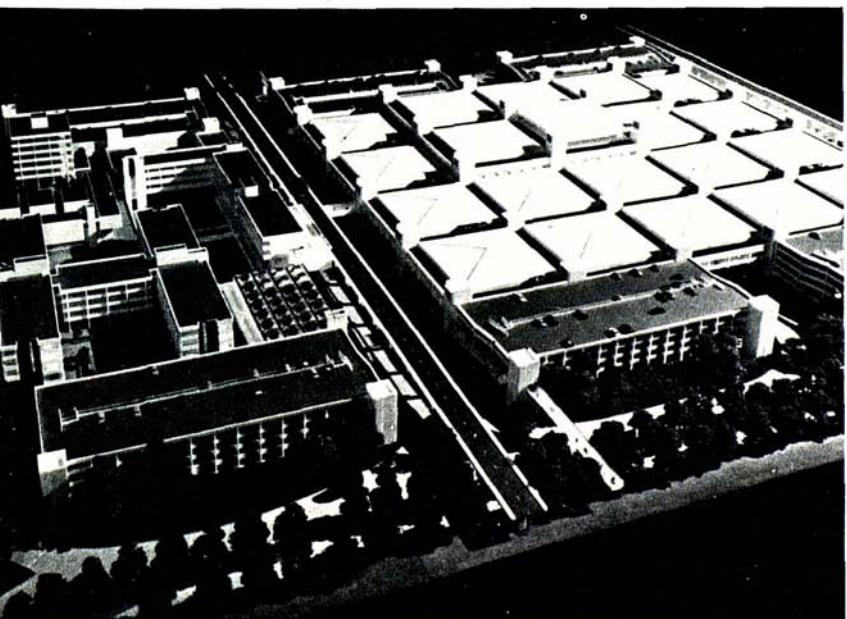
Centro Comercial de Parly 2 y programa del mismo. Los dos «ímanes» de los extremos se encuentran duplicados en este caso.



El centro comercial de las nuevas ciudades inglesas es, por lo general, un verdadero centro urbano.



Centro Comercial de la nueva ciudad de Skelmersdale (Inglaterra).



El centro comercial de Runcorn (Inglaterra) es parte de un gigantesco centro urbano de alcance regional, concebido en forma cerrada por razones climáticas.

una utilización más completa y no sean, en ningún caso, dedicados sólo al ejercicio de una actividad privada. Esta consideración conduce a reunir, bien sea en el centro de las ciudades medianas, bien en la periferia de París o de las metrópolis, los comercios con las oficinas y otras actividades, a fin de obtener financiación, pleno empleo y rentabilidad de las infraestructuras comunes.

En fin, las tradiciones comerciales y las costumbres de consumo deben ser tomadas en cuenta. Nada permite afirmar que vayan a evolucionar hasta el punto de adaptarse perfectamente a una fórmula de tipo americano.»

De acuerdo con estas ideas, la opción adoptada en el Esquema Director de la Región de París, previó la creación de centros urbanos nuevos y de centros de reestructuración de la periferia existente, que asocian el mayor número de funciones constitutivas de la vida urbana, de la cual, el comercio, no es más que un elemento. Y esos nuevos centros son piezas fundamentales de la estructura territorial que el Esquema, voluntariamente, ha trazado como marco receptor de un desarrollo previsto y organizado de esa aglomeración de 14 millones de habitantes que se espera llegue a ser la rección de París.

Pero es interesante señalar que previamente había existido la etapa de la sorpresa, en la cual se había producido una verdadera conmoción para la planificación, como lo señalaba la revista «Projet» en 1971: «En los años recientes, las grandes unidades comerciales no han seguido el desarrollo urbano. Ahora son capaces de inducirlo, de competir por medio de «implantaciones salvajes», con las operaciones programadas. Y esto, con tanta más eficacia, ya que el planificador no había previsto el fenómeno y, pasando de uno a otro extremo, duda de la eficacia de los instrumentos de que disponen. En efecto, la nueva estrategia comercial, apoyada en los grandes grupos financieros, resultaba fundamentalmente contradictoria con los objetivos de la planificación, que había hecho previamente una opción clara a favor de la reestructuración de los centros antiguos, para evitar su decaimiento, o a favor de la creación de verdaderos centros urbanos nuevos, mucho más complejos tanto desde el punto de vista de su concepción como de su realización, y por ello también mucho más difíciles de realizar que los centros comerciales autónomos.

La experiencia británica presenta también notable interés. Por una parte se ha procedido al estudio de todo un repertorio de formas diversas de urbanismo comercial, cuyo uso debe ser elegido en adecuación a las circunstancias concretas de cada caso. Áreas comerciales interiores a las ciudades, comercio en pueblos y ciudades pequeñas, centros comerciales suburbanos, centros comerciales en áreas adyacentes a los centros urbanos, hipermercados o superstores y centros comerciales regionales fuera de las ciudades. La actitud de las autoridades de planificación, en relación con estos últimos, ha sido hasta ahora bastante negativa, basándose sobre todo en las repercusiones devastadoras que este tipo de nueva forma comercial tendría sin duda sobre las formas tradicionales, acelerando el declive y cierre del pequeño comercio y el decaimiento de los centros urbanos tradicionales, en cuya revitalización se ha invertido ya demasiado como para dar marcha atrás en la operación y ponerla en peligro por la competencia de opera-



Proyecto de Hahn Ibérica S. A. para el Centro Comercial de Málaga.

ciones exteriores. En un interesante informe de la Oficina Nacional de Desarrollo Económico, publicado en Londres en 1971, se ponía de manifiesto, por otra parte, que el enfoque de este problema es diferente según que se acuerde una mayor libertad de elección para el consumidor y se reconozca una mayor capacidad a las fuerzas del mercado para la alocación de los recursos, o bien, que se ponga el énfasis en la necesidad social de preservar la calidad de la vida en las ciudades. A este respecto no puede olvidarse que la política de revitalización de los centros urbanos tradicionales, desarrollada en el Reino Unido, presenta características bastante diferentes de la llevada a cabo en Estados Unidos, especialmente por lo que se refiere al respeto a los valores históricos y tradicionales, que condiciona un tratamiento muy matizado y armonizado de lo nuevo, por la presencia y conservación de lo antiguo. La trama urbana y la planta de la ciudad no se destruye. Por el contrario, hay una conservación de los aspectos ambientales a través de una depurada técnica del diseño urbano, que saca el máximo partido de las escalas y elementos tradicionales que quedan incorporados y dignificados a través de tratamientos de pavimentación y reacondicionamientos diversos.

Dentro también de la experiencia británica, no sería posible dejar de aludir al hecho de que las ciudades nuevas se entienden cada vez más como operaciones de ordenación territorial de amplia

escala, dentro de las cuales se concede un importante papel al centro cívico-comercial, cuya envergadura, en muchos casos, supera a la que le correspondería si sólo tuviese que servir a la propia ciudad nueva, y no a toda una vasta área regional.

Dentro de esta alusión a la elaboración europea de las formas del urbanismo comercial en relación con la planificación territorial, voy a hacer finalmente una breve referencia a una formulación teórica del máximo interés, que no ha llegado aún a tener apenas una repercusión sobre la realidad. Me refiero a la elaboración italiana del concepto de Centro Direccional, dentro de la hipótesis o modelo de ((ciudad-territorio)). El Centro Direccional es un desdoblamiento (unitario o formando un sistema de ellos), del centro urbano tradicional, concebido para aliviar las tensiones que sobre éste plantea un uso intensivo contradictorio con su forma física y su valor ambiental, que amenaza ser destruido. El Centro Direccional, en el que las actividades comerciales deben tener un peso decisivo, aparece como una pieza clave de la estrategia estructuradora de los procesos de desarrollo urbano periféricos, hacia los cuales se trata de revertir los efectos beneficiosos de una nueva centralidad. Pero lejos de cualquier planteamiento de monofuncionalidad, el Centro Direccional es, ante todo, un pedazo de ciudad completa, con todos sus atributos, pero que además incluye el de la monumentalidad y el de la singularidad formal y



hasta simbólica que corresponde a unas funciones también singulares. El comercio encontrará pues ahí un nuevo ambiente urbano en el que instalarse y desarrollarse junto con todas las demás funciones urbanas. Dentro del modelo de «ciudad-territorio», en el que el tejido urbano se abre y se extiende, aparece el Centro Direccional como un poderoso nodo de concentración de actividades terciarias, con un papel equilibrador entre centro y periferia.

Hay pues, como puede verse, una coincidencia fundamental en estos enfoques planificadores europeos, en relación con el tratamiento de las formas del urbanismo comercial: reconociendo el decisivo impacto estructurante de los equipamientos comerciales, aparece la necesidad de utilizarlos como arma eficaz en la estrategia de ordenación del desarrollo urbano y transformación del territorio. Se trata, pues, de una utilización intencionada o interesada, podría decirse, de la potencia dinamizadora de lo comercial, para ponerla a favor de unas determinadas opciones previamente estudiadas de organización de ese proceso de desarrollo.

Hay también una segunda coincidencia fundamental: no sólo existe una previsión de la forma en que el proceso debe desarrollarse en el espacio como marco obligado, sino que además hay una dirección clara del mismo por parte de la Administración pública que interviene directamente en la realización de los equipamientos, pactando, si es preciso, desarrollos parciales muy controlados, con la iniciativa privada.

Finalmente, puede señalarse aún una tercera coincidencia, también bastante significativa: la conveniencia de reconducir el comercio hacia su integración con las demás funciones vitales de la ciudad insertándolo en una centralidad multifuncional.

## 6. A modo de conclusión

Después de todo lo dicho, y vista la forma en que he ido desarrollando los temas, creo que no extrañará que, a modo de conclusión, podamos destacar que lo que ha dado en llamarse ((urbanismo comercial)), no es más que un aspecto del urbanismo en general y que, por lo tanto, su enfoque dependerá del enfoque global que se haga de los problemas urbanos y territoriales. Si se otorga credibilidad a la planificación territorial y existe el aparato institucional necesario para que ésta pueda desarrollarse, en la medida en que se considera ventajosa la previa definición del marco físico del desarrollo urbano y de la ocupación del territorio, el urbanismo comercial aparecerá lógicamente supeditado al papel que se le asigne en ese marco.

Y entonces la responsabilidad de los resultados recaerá en una gran medida en el estudio de ese marco y en el uso que dentro del mismo se haga de las formas de ordenación del comercio. Algo que me parece fundamental señalar es que la planificación debe, en primer lugar, considerar todo el amplio repertorio de esas formas posibles existentes y no conformarse con la utilización uniforme de una de ellas como si fuese una panacea. Hay una necesidad de proporcionar y de adecuar cada solución a cada caso según las características del

mismo. En este sentido, me parece que las actitudes europeas ya señaladas, son las únicas que pueden ser consideradas como válidas entre nosotros, ya que no en vano nuestros modelos de urbanización, nuestras pautas de conducta y nuestros marcos institucionales, están más cerca de ellas que de los modelos americanos más característicos, cuya importación, sin más, me parece rechazable, por las mismas razones que, por ejemplo, las rechazaba el Informe Francés que he citado.

Me parece que cualquier intento de esbozar entre nosotros una cierta doctrina sobre la utilización de las formas de urbanismo comercial debe considerar, en primer lugar, su sujeción a las previsiones de la planificación, aunque es necesario reconocer que hasta ahora, en general, poco se ha preocupado ésta de integrar y de tener en cuenta de una forma específica, la importancia del factor comercial.

Desde un punto de vista estrictamente personal, considero que para nuestro tipo de realidad urbana es absolutamente preferible, a la hora de elegir entre las diversas formas posibles de organización comercial dentro de la planificación, que esa elección recaiga sobre aquellas que permitan guardar el control de la urbanización y conservar, en beneficio de los centros urbanos existentes, siempre que sea posible, el factor de animación y vitalidad que le proporciona el comercio. Y en caso de que esos centros urbanos estén saturados y deba pensarse en aliviarlos de tensiones, si se dan al mismo tiempo condiciones de población periférica desatendida o excesivamente alejada, creo que las formas a utilizar deben ser aquellas que, de alguna manera, puedan insertarse de modo más natural y continuo en el tejido urbano preexistente o en formación, evitando, a toda costa, la formación de islas insolidarias, ajenas a la vida urbana, monofuncionales. Es decir, que me parecen preferibles aquellas que puedan asimilarse a verdaderos centros urbanos complejos, abiertos, asequibles, tratados como partes de la ciudad, y no como cajas cerradas separadas de la ciudad por amplios espacios muertos de aparcamiento, que cortan la continuidad física y sociológica. El comercio debe ser, pues, utilizado para extender el valor de la centralidad urbana, una centralidad recreada en forma de nuevas concentraciones puntuales de actividades que, como polaridades dinamizadoras, animen el nuevo tejido urbano en formación en las periferias, insertándose precisamente en los puntos en que la previsión de infraestructuras de acceso los hagan posibles y contribuyendo eficazmente a la construcción de una verdadera estructura urbana equilibrada y organizada.

- Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid: «Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de Madrid» 1975.
- National Economic Development Office: «The future pattern of Shopping». H.M.S.O. Londres 1971.
- Cahiers de l'I.A.U.R.P. Vol. 10: «Les Commerces». París 1968.
- Comisariat général du Plan d'Equipement et de la Productivité: «V.º Plan 1966-1970. Rapport définitif du Groupe des Structures Urbaines».
- Pierre Dimeglio: «Les Implantations commerciales», en *Projet*, 1971.



# Bibliografía

## L'Aménagement d'un continent

Un vol. 31 x 20 cm. 301 págs.  
Conseil de l'Europe. 1975.

Recoge la publicación que comentamos los informes, estudios y conclusiones de la 2.ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, así como una serie de resúmenes de documentos de trabajo de la precitada Conferencia.

La ordenación del territorio no puede alcanzar su verdadera dimensión si no es a escala europea. A niveles de estudio y realización la disciplina ordenadora se inscribe con importancia creciente en las tareas de Gobierno y a la dimensión nacional se superpone la dimensión continental.

Con distintas expresiones: planteamiento espacial, sistematización del territorio, planificación urbana y rural, planeamiento físico, ordenación territorial, etc., se designa en los distintos países europeos una misma preocupación de gran complejidad, en la que los factores básicos son el hombre y su espacio vital.

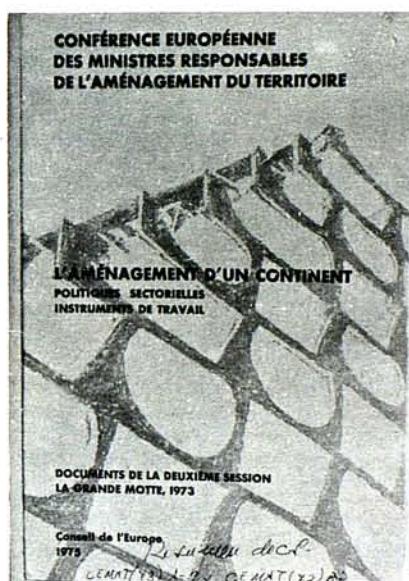
El término «espacio» debe tomarse en su sentido más amplio. Juntamente con el suelo original —con su valor real o expectante— como bien económico, hay que considerar los recursos naturales cuya limitación cuantitativa frente a la creciente demanda de una sociedad en desarrollo debe vencerse con una intensiva y ordenada explotación.

La planificación territorial hacia una coordinación de las medidas que incidan directa o indirectamente sobre la utilización y la organización del espacio debe aplicarse como estrategia orientada sobre objetivos a largo plazo.

La labor planificadora no puede limitarse a tratar problemas específicos de urbanismo, desarrollo regional o zonas rurales, sino que debe constituir un programa de directrices globales, para lograr un desarrollo de la sociedad con el que se cumpla el mandato que el Consejo de Europa ha resumido en los siguientes términos: *asegurar a las entidades comunitarias y a los hombres que las integran las mejores condiciones posibles de vida, tanto materiales como morales, en un ambiente agradable y favorable al libre desarrollo de la persona, considerando una perspectiva de amplio horizonte.*

Se analizan los cuatro niveles a los que se puede actuar para la ordenación del territorio: local, regional, nacional y europeo. Asimismo se pone de manifiesto la complejidad de los problemas y cómo crece ésta con las dimensiones del espacio de estudio, cubierto por los diferentes niveles administrativos y las soluciones técnicas y metodológicas que se ofrezcan para la ordenación.

En la Resolución final se llega al acuerdo de que la ordenación del territorio debe tender a soluciones que favorezcan la evolución de la sociedad y su



adaptación a situaciones nuevas. Para concretar estos grandes objetivos se contemplan tres problemas específicos que deben plantearse a escala europea: 1) la política de transportes, 2) las regiones fronterizas y 3) las regiones de montaña. Se examina también, sobre la base de una amplia documentación presentada por las diferentes Delegaciones, el desarrollo de algunos instrumentos básicos de trabajo: investigación prospectiva, estadística, cartografía y terminología. En todos estos campos se precisa un mayor intercambio de información para llevar a cabo la correspondiente síntesis que contribuya a la identificación de los problemas de ordenación del territorio que se plantean a nivel europeo.

En el informe principal sobre la política de transportes se analiza la relación

de éstos con la ordenación del territorio definiendo los principios directores y la metodología basada en evaluaciones y prognosis cuantitativas y de tendencias. En toda ordenación debe estudiarse la futura evolución de las corrientes de tráfico y prever la utilización zonal de las diversas partes del territorio, orientando el desarrollo hacia el equilibrio y distribución racional del territorio.

Se resalta el papel fundamental de una buena planificación de los sistemas de transporte, señalando que toda evaluación relativa a la dinámica espacial de la economía europea deberá basarse en la estructura del transporte, singularmente en lo que se refiere a disponibilidad de mano de obra, suministro y recepción de materias primas, producción y consumo. Y en todo caso la planificación nacional deberá concebirse considerando un máximo de interdependencia en las opciones tanto con las de la planificación supranacional como con las de la subnacional.

Si se sabe que en términos generales una *modificación sustancial* de la oferta de transporte influye de manera decisiva en el desarrollo socioeconómico de una región, no se conocen de manera concreta (alcance, localización industrial, distribución de los asentamientos urbanos, perspectiva temporal, etc.) las condiciones de eficacia del transporte como *vector de una voluntad de despegue y crecimiento de la economía de una región*.

Es interesante la descripción de una encuesta para determinar la incidencia de la infraestructura del transporte en el desarrollo regional. El valor de esta encuesta ha sido reconocido por la mayor parte de los países miembros que han cumplimentado los cuestionarios enviados. En éstos se consideran los factores físicos que intervienen en el transporte, los modos que los integran dentro de un método y una organización de explotación y los beneficios directos e indirectos en su entorno con las modificaciones funcionales y de demanda, reacciones previsibles a largo plazo en los diversos sectores económicos y efectos multiplicadores interdependientes.

Con estos cuestionarios no sólo se pretenden conocer las relaciones de causa a efecto, sino que además, y aún con mayor interés, se destinan a analizar, a partir de los hechos observados, la gran complejidad de correlaciones y covariaciones que pueden presentarse. En cuanto a las respuestas, deben valorarse te-

niendo en cuenta la diversidad de realidades geográficas y económicas de los distintos países.

Se cita como ejemplo el desarrollo de la infraestructura de transporte de Italia, caracterizada en los últimos 20 años por una gran ampliación de la red de autopistas —su longitud se aproxima a los 7.000 kilómetros— planeada y realizada sobre la base de programas sectoriales sucesivos que han correspondido a los grandes ejes de transporte que enlazan los principales núcleos urbanos.

El informe se refiere concretamente a la Autostrada del Sole que ha contribuido de modo decisivo al establecimiento a lo largo de su trazado de 642 industrias —entre 1965 y 1970— además de las 544 que con visión expectante se establecieron entre 1958 y 1964. Si bien no se han notado reconversiones en la economía agrícola del entorno servido, en 115 industrias de transformación se ha reconocido que la autopista ha permitido ensanchar el área de mercado y aumentar las estructuras de producción.

En el informe relativo a la cooperación fronteriza, se clasifica a Europa en catorce grupos en los que se integran regiones limítrofes de distintos países. En el estudio analítico de las circunstancias de estas regiones se define una relación de dificultades entre las que figuran: las derivadas de las guerras y rivalidades nacionales, de economía marginal, de cooperación supranacional en materia de ordenación del territorio y de obstáculos de cooperación; entre éstos últimos se citan los problemas económicos y monetarios, problemas socioculturales, problemas técnicos y tarifarios en las infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones, problemas jurídicos administrativos e institucionales.

Las regiones de montaña han venido ofreciendo hasta ahora, en general, pocas posibilidades de actividad rentable pero en los países de grandes concentraciones poblacionales, estas regiones constituyen un valioso contrapeso ecológico. Son ricas en especies vegetales y animales, en biotopos y en parajes pintorescos: son reservas de oxígeno y agua. Ofrecen grandes posibilidades para el turismo y descanso del atribulado habitante de la gran urbe. Por todo ello deben ser objeto de protección y ordenación en cuanto al medio ambiente, conservación del paisaje y establecimiento de zonas de ocio. En el informe sobre este tema se concluye que el problema que plantean las regiones de montaña y su solución constituyen una tarea europea que es preciso abordar a nivel europeo.

Concluiremos refiriéndonos al *Informe Thomson* sobre la política regional de la comunidad europea y su relación con las políticas globales y sectoriales, en el cual se contempla como objetivo prioritario la reducción de los desequilibrios estructurales que pudieran afectar a una unión económica y monetaria poniendo énfasis en el carácter indisociable de estos dos aspectos.

Se señalan como desequilibrios económicos que requieren una corrección preferente los derivados del predominio agrícola, de las mutaciones industriales y del subempleo.

Se propone para la corrección de estos desequilibrios la creación de un fondo europeo de desarrollo que será distribuido equitativamente entre las regiones iustificadamente elegidas que, en todo caso, deberán haber participado previamente de la ayuda nacional y tener renta *per cápita* inferior a la media comunitaria.

En el informe de referencia se contempla la política de libre competencia como motor del progreso económico, la política agrícola común —considerando las disparidades naturales y estructurales de los distintos países— la política comunitaria —con sus instrumentos jurídicos e institucionales— y la política de transportes, singularmente en su aspecto transnacional.

Concluye la publicación con una serie de apéndices relativos a la investigación proyectiva, prospectiva y decisoria y sobre la cooperación europea en el campo de la cartografía, la estadística y la terminología aplicadas a la ordenación del territorio.

El lector habrá advertido en lo expuesto el interés de los trabajos de la Conferencia europea hacia una ordenación del territorio de las delegaciones de los países miembros, discutidos en los procesos verbales analíticos de las reuniones periódicas y cuyas conclusiones constituyen aproximaciones para la solución de uno de los problemas más importantes de nuestro tiempo.

O. LL.

**L'organisation  
urbaine. Théories  
et modèles, par  
A. Bailly.  
Un vol. 20 x 14 cm., 272 págs.  
Centre de Recherche  
d'Urbanisme. París 1976**

Constituye la obra que comentamos una revisión y puesta al día de la teoría de la ciudad. Los problemas de crecimiento a gran ritmo de las áreas de acumulación demográfica de nuestra sociedad industrial no pueden resolverse con soluciones simplistas y acomodaticias: ensanchar calles, construir vías de circunvalación, crear nuevas áreas de aparcamiento, etc.; es preciso repensar la ciudad y adaptarla a unos modelos que relacionen los procesos sociales y económicos que tienen lugar en su ámbito.

Las formulaciones clásicas sobre el planeamiento urbano no incluyan un análisis concreto y preciso del funcionamiento de estos procesos interdependientes. En la última década el avance en este aspecto ha sido grande, gracias a un cada vez más generalizado interés por el llamado *sistema* urbano, en cuyo

estudio se contemplan los vínculos sociales y económicos que como invariantes aparecen en las ciudades modernas.

La preocupación dominante del autor, como se ve a lo largo del texto, es explicar la organización urbana utilizando métodos rigurosos de modelización y razonamiento formal. Tal trabajo podría ser abstracto y de difícil comprensión; no obstante la redacción es clara y el libro se lee bien, sin que en la exposición se renuncie a un ordenado y profundo análisis de los diversos temas implicados.

Se recuerda en la introducción lo que es la concepción teórica de la ciudad y cómo se ha desarrollado a partir del momento en que se tomó conciencia de la existencia de las jerarquías urbanas, zonificación, localización e infraestructura y servicios de comunicación teniendo en cuenta el efecto inultiplicador del empleo con su incidencia en los movimientos cotidianos.

En los últimos años los estudios se realizan con la ayuda de medios del sistema urbano, generalmente de expresión matemática, con los que se puede desentrañar el complejo cúmulo de parámetros interdependientes que concurren en la organización espacial de la ciudad.

Estos modelos, al menos en teoría, parten de una serie de hipótesis sobre el funcionamiento de las ciudades que permiten llegar a la expresión a que antes nos referíamos. Además, y siempre que se vaya disponiendo de los datos pertinentes, los modelos pueden confrontarse con la realidad y conseguir con ello su ajuste progresivo.

Los modelos así obtenidos suponen un avance muy importante respecto a los procesos de trabajo anteriores: concretamente pueden emplearse para formulaciones sobre la futura configuración de una ciudad siempre que se acepten una serie de hipótesis básicas, como por ejemplo el índice de crecimiento demográfico.

Otra aplicación de los modelos del sistema urbano es la de explorar y valorar los efectos de una determinada política urbanística, gracias al conocimiento de las múltiples incidencias a que pueden dar lugar en la ciudad futura las decisiones optativas del planeamiento. Todas estas aplicaciones son hoy posibles gracias al ordenador, que permite manejar un gran volumen de datos y operar simultáneamente con varias variables.

Dentro de las tentativas de modelización se señalan, entre las primeras consideradas, las relacionadas con la planificación del transporte, ya que es desde hace tiempo sabido que el empleo zonal del suelo es determinante de la intensidad y composición del tráfico generado; asimismo las modificaciones que se llevan a cabo en los sistemas de transporte afectan a la utilización del suelo urbano.

Otros modelos se centran en el estudio de la utilización del suelo para zonas residenciales o industriales y sirven para la proyección de la transformación



## Bibliografía

del suelo agrícola a medida que se desarrolla un núcleo urbano. El área objeto del estudio se divide en pequeñas zonas y se asigna a cada una de ellas un índice de atracción, función de una serie de circunstancias favorables: infraestructura de transportes para el acceso, redes de agua potable y alcantarillado, suministro de energía eléctrica, sistemas de depuración de aguas residuales, etc.; en el modelo es preciso introducir factores aleatorios para tener en cuenta circunstancias fortuitas que puedan modificar los supuestos de partida.

Un modelo cuya aplicación se ha extendido, primero en Norteamérica y después en otros países, es el de crecimiento urbano que combina las leyes de distribución en el interior de las ciudades —relación entre localizaciones de residencia y trabajo y distribución de los empleados del sector terciario— con una interpretación sencilla de la base económica urbana.

En todo caso la operatividad en un modelo, es decir su aptitud para cumplir los objetivos a que se destina, depende de tres exigencias. La adecuación mediante ecuaciones conformes a la realidad socioeconómica, dentro de la necesaria simplificación de los parámetros implicados. La coherencia entre las actividades que corresponden a cada área de estudio en que se divide la zona y su representación en el modelo. Y la *mejorabilidad* que debe apoyarse en series estadísticas que en la mayor parte de los casos se establecen únicamente para el estudio en cuestión.

El autor, después de haber pasado revisión a los distintos tipos de modelos, que se van perfeccionando estadísticamente y cuya función esencial es predecir algunos aspectos de la ciudad, expone los fundamentos de la teoría económica de la utilización del suelo urbano señalando sus deficiencias y poniendo de manifiesto algunas consideraciones que pueden subsanarlas.

Como dice, la ciudad se concebía generalmente en términos puramente mecánicos y hasta hace diez años éste era el mayor fallo que se podía achacar a las aproximaciones teóricas del planeamiento urbano; la consideración lato sensu de los mecanismos sociológicos de localización han venido afortunadamente a modificar esta situación. Con la visión estética, la función higiénica de los espacios libres, una energética lucha contra la contaminación y los servicios sanitarios, educacionales y de ocio necesarios, se podrá cumplir el mandato aristotélico: «Una ciudad debe construirse para que proporcione seguridad y bienestar a sus habitantes».

Para ello el planeamiento tiene que ser una actividad pluridisciplinar en la que concurren criterios tecnológicos, sociales y estéticos. Estos criterios complementarán a los modelos de desarrollo urbano que valoran los efectos de la política adoptada para conseguir los fines propuestos.

Antoine Baily señala estos aspectos y pone énfasis en la importancia de las aproximaciones sistemáticas; sin embar-

go piensa que aún es demasiado pronto para encuadrar los problemas de la ordenación urbana en un marco único. lo que es una afirmación sobre la gran complejidad del tema a que dedica su último libro.

O. LL.

## Curso de Ingeniería del Transporte

Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos  
Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial

El amplio y complejo campo de los transportes con sus aspectos de planificación, rentabilidad, tarificación y coordinación, requiere cada vez un mayor número de especialistas calificados.

La incidencia socioeconómica del transporte, consecuencia de las grandes concentraciones urbanas, los crecientes ritmos de producción y consumo y ese nomadismo del siglo XX que son las corrientes turísticas, han planteado complejos problemas cuyo enfoque y solución van siendo cada vez más acertados, como fruto de pacientes estudios llevados a cabo en los países de mayor desarrollo.



Por otra parte, acontecimientos recientes como la crisis de la energía, la inflación progresiva y la prolongada recesión económica, tienen una influencia importante en la política de transporte, lo que postula la definición de unas directrices adaptadas a la situación.

El «Curso de Ingeniería del Transporte» que es objeto de nuestro breve comentario, ofrece una visión global de los problemas tecnológicos y económicos que presenta el sector, circunscriéndose especialmente a la actual situación española.

Se recogen en la publicación las conferencias y coloquios del Curso monográfico organizado por el «Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial» del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que tuvo lugar en octubre de 1973.

Con anterioridad nos hemos referido en esta Sección a publicaciones del precitado Centro, que desarrolla una importante actividad en la formación permanente o *recyclage* continuo para posgraduados, muy necesaria en esta época de mutaciones tecnológicas.

Las ponencias *estuvieron* a cargo de calificados especialistas. 20 de ellos españoles y el resto extranjero: dos ingleses, un belga, un alemán y un norteamericano; con la participación de estos cinco ponentes se completó la información, singularmente en lo que se refiere a criterios y técnicas modernas ya empleadas en sus países, al mismo tiempo que hizo posible un interesante intercambio de experiencias.

El amplio y variado programa del Curso permitió que se trataran los aspectos tecnológicos y económicos de los transportes terrestres, marítimos y aéreos, **juntamente** con su planificación, coordinación y política tarifaria.

El problema es cada vez más complejo por la evolución hacia la sociedad urbano-industrial que nos ha llevado a una movilidad interior y a unas relaciones transnacionales cada vez más intensivas, por lo que el transporte figura con carácter preferente en toda política de desarrollo. Las inversiones son cada vez más grandes, tanto en infraestructuras como en material móvil, y con ello hay que considerar la aceleración tecnológica con la que la carretera se ha convertido en autopista de gran capacidad y amplias características geométricas para un tráfico veloz; los ferrocarriles son cada vez más rápidos y se cita como **ejemplo** inicial de su llamado **segundo** aliento el servicio Tokio-Kobe. **70** trenes diarios en cada sentido de circulación a **210** kilómetros por hora: en los Estados Unidos se encuentran en fase experimental los **Metroliners**, que con **turbotrenes** de cuatro elementos, con seis turbinas de gas: llegarán a velocidades de **275** Km/hora. Las previsiones para Europa, en cuanto a nuevas **líneas** de alta velocidad (**250** Km/h.), se estiman en **4.700** kilómetros para el horizonte **1985**. de los que corresponderán el **25** por **100** a la Unión Soviética.

La evolución también ha sido grande en el transporte marítimo, dentro de lo que puede citarse el aumento de tamaño de los buques, singularmente en unidades de tráfico específico como los **Ore Bulk Oil** (OBO) o buques mixtos para el transporte de **graneles** y petróleo y los superpetroleros que nacieron a consecuencia del cierre del canal de **Suez**. Se ha llegado en estos últimos a las **500.000** toneladas de carga y pronto se alcanzarán las **700.000** toneladas. En el transporte aéreo también ha sido progresivamente incrementada la capacidad y la velocidad, ha-

biéndose llegado ya a la explotación comercial de los aviones supersónicos con los primeros vuelos regulares del Concorde en las líneas transoceánicas que acaban de inaugurarse cuando redacto este comentario.

Otro sistema con futuro es el transporte por tubería, ya con gran desarrollo en algunos países y del que se trató en una ponencia. En los Estados Unidos supone el 20 por 100 del total y en Francia, Holanda y Rusia oscila entre el 15 y el 10 por 100. En España el sistema se inició hace veintidós años con el oleoducto Rota-Zaragoza (776 kilómetros), para servicio de las bases hispano-norteamericanas de utilización conjunta. Con el incremento del consumo de carburante en zonas interiores habrán de establecerse nuevos oleoductos; asimismo el consumo de gas natural exigirá una red de gaseoductos. En las previsiones indicadas se estima que en 1980 el transporte por tubería en nuestro país supondrá un 3 por 100 del tráfico total interior, incluido el realizado por cabotaje. Se definen en la ponencia las características de este transporte económico y seguro (tipo de tubería, materiales, estaciones de bombeo, tendido, explotación y mantenimiento, etc.).

Juntamente con la exposición de tecnologías nuevas y convencionales de los distintos medios, se pone énfasis en su coordinación y en los sistemas de explotación que permitan aprovechar al máximo la funcionalidad y capacidad de infraestructuras y servicios a la vista de los crecientes potenciales de transporte debidos a un desarrollo socioeconómico acelerado en el que inciden el crecimiento demográfico, el aumento de movilidad y la integración nacional y transnacional de mercados que sirven al gran consumo originado por el incremento poblacional y la elevación del nivel de vida.

En los países desarrollados con paralelismo, o al menos coexistencia de infraestructuras y servicios de transporte competitivos y complementarios, debe tratar de llegar a una explotación conjunta óptima, y esto constituye una preocupación dominante de los Gobiernos. Como consecuencia de ello se llevan a cabo, cada vez con mayor interés y rigor, estudios de distribución intermodal y de enlace de los distintos medios (accesos a puertos y aeropuertos, terminales de contenedores, etc.).

Se trata, como es sabido, de estudios de la integración del transporte contemplado desde aspectos técnicos y económicos para aproximarse a soluciones óptimas. Sobre este tema se recuerda la recomendación de Armand; decía el fallecido politécnico y académico francés: «Guiaido por buenas reglas económicas, el progreso de las técnicas reducirá las cargas que los transportes hacen gravitar sobre el país, contribuyendo de modo importante al enriquecimiento de la colectividad.»

Todo ello debe recogerse en una planificación del sector que se inscribe en los programas de nuestro Gobierno

a los efectos de llegar a la máxima rentabilidad de las inversiones públicas y privadas y, en consecuencia, a costes sociales mínimos dentro de niveles de servicios aceptables.

El transporte permite la distribución espacial y sectorial más conveniente para los hombres y sus actividades, lo que acredita su función primordial en el desarrollo y pone de manifiesto la necesidad de una planificación bien estudiada —en su definición física y en la programación de inversiones— y adaptada a una jerarquía de valores: los valores técnicos supeditados a los económicos, los económicos a los políticos y el político a los morales.

En este aspecto es interesante señalar que la circunstancia geopolítica de una sociedad requiere unos medios materiales organizados en infraestructuras y servicios, pero asimismo estos medios materiales pueden condicionar en gran medida a la sociedad a que sirven. Ahora bien, como tales medios dependen a su vez de las inversiones que a ellos se destinan, tanto para el primer establecimiento como para la explotación y renovación, las decisiones de inversión son de gran transcendencia para el desarrollo de la sociedad. De aquí la importancia de una programación económica correcta que responde a una planificación por la que los expertos se acerquen todo lo posible a soluciones óptimas a partir de los objetivos que fijen los políticos y de las disponibilidades crediticias para alcanzarlos.

Para llegar a estas soluciones se pasa en los estudios de transporte por una serie de fases que comprenden la proyección de la demanda en generación y atracción de tráfico, relaciones interzonales y reparto intermodal, adopción y coordinación de alternativas, programa escalonado de inversiones y planes de actuación, tarifas a aplicar y tasas de rentabilidad.

El análisis de rentabilidad se basa en un proyecto que define la oferta con la capacidad y nivel de servicio de las soluciones propuestas y los gastos de primer establecimiento y explotación.

La importancia de la planificación se pone de manifiesto en diversas ponencias, como es lógico en una sociedad en gran desarrollo que debe preocuparse por el futuro.

La planificación del transporte debe responder a un programa global que deberá ser multimodal, dinámico y con un horizonte lo más alejado posible. Asimismo debe estar ligada a la política que se adopte para el desarrollo, basada ésta en los objetivos generales de localización industrial, distribución poblacional, niveles de renta, etc., y otras específicas como el despegue de zonas subdesarrolladas, accesibilidad a grandes núcleos urbanos y dotación de niveles de servicios aceptables en las zonas rurales para evitar el éxodo campesino y hacer posible el aprovechamiento de los recursos naturales, en muchos casos bloqueados por el abandono y la falta de comunicaciones.

En varias ponencias se trató de la evaluación de proyectos de transporte, cuya dificultad es bien conocida, haciendo mención a los análisis costes/beneficios, análisis multi-criterios y a los nuevos métodos a base de modelos de potencial con los que se llega a una evaluación de tipo integrado respecto a los efectos del sistema de transportes en cuestión en la economía de su zona de influencia. Estos métodos son mucho más amplios y concretos que los clásicos que, en general, se limitan a optimizar beneficios directos sin contemplar otros aspectos de carácter indirecto.

En todo caso la elección de soluciones no debe estar influenciada por visiones apasionadas ni intereses particulares; para evitar estos graves factores negativos, los Gobiernos tienden cada vez más a apoyarse en minorías científicas y en los más altos niveles de la tecnología y de la Administración; así se puede asegurar la idoneidad de las soluciones adoptadas y con ellas el máximo beneficio para la colectividad. No había sido fácil hasta ahora ver claro en este complejo campo del transporte, con múltiples distorsiones e imponderables y escasez de estadísticas fehacientes. Pero parece que la situación se está superando. Los estudios de planificación se hacen hoy con mucho mayor rigor e información de base mucho más amplia. Transcribimos la frase del economista Baumgartner que se cita en la publicación que comentamos: «Se puede pensar que después de haber recorrido todo el círculo de las inversiones irrationales en transportes, se reconocerá la necesidad de conseguir indicaciones precisas y objetivas de los métodos racionales de estudio.»

Concluimos con ella la recensión de esta importante publicación que recoge un amplio temario sobre las nuevas estrategias del transporte, los avances en las distintas tecnologías que sirven el sector, el planeamiento integrado de las alternativas modales hacia costes sociales mínimos y la política de inversiones que trate de asegurar la máxima rentabilidad socioeconómica sin olvidar las prestaciones extraeconómicas, a veces necesarias por razones militares, políticas o sociales.

Subrayamos el interés de la edición que difundirá las enseñanzas del Curso. Y sabemos que como otras publicaciones del Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial ha sido muy bien acogida, lo que es una consecuencia lógica por el valor que tiene como libro de consulta para los especialistas de ese campo interprofesional que comprende la técnica y la economía del transporte.

Ampliar su difusión es el motivo que nos ha inducido a redactar la presente nota bibliográfica, informativa de este primer Curso general, que analiza problemas y siembra inquietudes, respecto a un sector básico de la economía nacional.



# Teoría económica del transporte, por J. M. Thomson.

Un vol. 19 x 13 cm., 301 págs.  
Alianza Universidad  
Madrid 1976.

Dentro del *Curso de Economía Moderna* de Alianza Universidad se ha publicado recientemente el libro que comentamos, cuya finalidad es dar a conocer el nuevo enfoque de la economía del transporte, en la que ha habido cambios sustanciales en los últimos veinte años.

Con esta rama de la ciencia económica se trata esencialmente de fijar unas ideas y establecer unos criterios —desde luego flexibles, para que puedan adaptarse a la evolucionante coyuntura de la sociedad— que sirvan de norma para una correcta distribución espacial y sectorial de los hombres y de las actividades que éstos deben desarrollar.

Una de las diferencias esenciales que presenta la economía del sector es la evolución hacia estudios cuantitativos de magnitudes e incidencias; la metodología estadística y el ordenador han hecho posible la valoración *luto sensu* de las decisiones y obtener una experiencia que permitirá abandonar en gran medida las especulaciones teóricas.

El transporte se trata ahora como una rama de la economía del bienestar, en la que la economía de mercado juega un papel secundario. Antes se daba importancia a la competencia eficaz —si bien lo más liberal posible— entre los distintos medios o modos de transporte, pero no se establecía una relación de éstos y de los sistemas en que se integraban con la planificación urbana y la ordenación regional, que contiene una definición *a priori* del uso del suelo y de la localización de actividades condicionantes básicos de los flujos de tráfico.

Dentro de una planificación integral del desarrollo, el economista debe velar por que los recursos presupuestarios se utilicen del mejor modo posible, o sea que las infraestructuras y servicios que gracias a ellos se establezcan rindan los máximos beneficios en el aspecto económico y social. El tema es importante, ya que el transporte representa una quinta parte de la actividad económica en los países industrializados y las obras de autopistas, líneas ferroviarias, puertos y aeropuertos requieren inversiones muy grandes, y es preciso un análisis selectivo lo más riguroso posible que nos aproxime a la optimización.

En nuestros días el desarrollo económico genera un gran incremento de la demanda de transporte, que debe servirse con todos los medios que brinda la nueva tecnología del sector, siempre

dentro de una bien estudiada distribución intermodal.

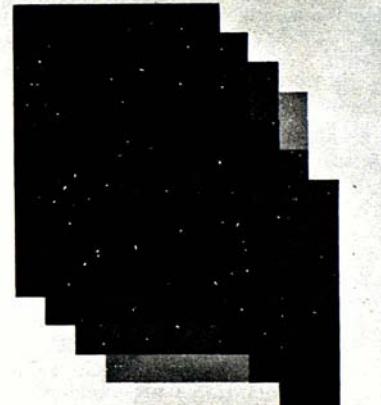
Como señala el autor, el transporte es un servicio intermedio, un medio para un fin y no un fin en sí mismo, que hace posible el cambio de localización de personas y mercancías. Es pues, un eslabón en la cadena producción-consumo y un instrumento de integración social y cultural.

La interdependencia de distintos sectores, así como las apetencias y necesidades humanas, coniplican en gran medida la planificación del transporte, ya que sus objetivos, previsiones y programas de actuación están condicionados por el entorno socioeconómico y varían según circunstancias específicas de las regiones y el grado de desarrollo de éstas. En las primeras fases del desarrollo la demanda de transporte crece a mayor ritmo que la actividad económica, mientras que ambas llegan a igualarse en los países más desarrollados.

Se analiza el deseo de movimiento, o sea, los diversos factores que generan la demanda de transporte: localización de yacimientos de materias primas e industrias de transformación; centros comerciales, movimientos residencia-trabajo, relaciones sociales, objetivos militares, acontecimientos culturales o deportivos, etc.

 **Curso de Economía Moderna**  
Penguin Alianza

**J. M. Thomson**  
**Teoría económica del transporte**



**Alianza Universidad**

Se consideran los condicionantes, atractivos y disuasorios, que influyen en la demanda y la elasticidad de ésta a largo y corto plazo —naturalmente, cabe esperar un mayor grado de elasticidad a plazo largo que a corto—, así como las circunstancias que pueden determinar y su distribución entre transporte público y privado. La curva convencional demanda versus precio es menos significativa en el transporte que en otras industrias; la inseguridad, la incomodidad y la pérdida de tiempo.

en esperar o recorridos, pueden ser un factor más disuasorio que el precio, y esto es cada vez más acusado en una sociedad de mayor disponibilidad económica. Se viajará más a medida que el hombre disponga de más dinero y de más tiempo de ocio, y las características de los viajes pueden ampliarse indefinidamente.

Analiza el autor las características económicas de los sistemas de transporte, señalando para las infraestructuras su elevado coste, el plazo de utilización muy largo y la dificultad de uso alternativo; la capacidad práctica mínima es muy alta y sólo aprovechable en pocas horas del año. Proveer *ad initio* una capacidad que tardará tiempo en necesitarse resulta costoso en intereses de amortización; pero la ejecución por fases siguiendo a la demanda puede ser también costoso por razones de construcción.

Las características económicas de las unidades móviles contrastan con las de la infraestructura. Su coste es mucho más accesible, salvo en casos extremos de grandes barcos o aviones; con el aumento de parques o flotas, el sistema se va adaptando progresivamente a la demanda, y existe la facilidad del uso alternativo en diferentes líneas o servicios.

Como consecuencia de las características reseñadas hay tendencia al monopolio en la provisión de infraestructura y hacia la competencia en los servicios de transporte. El ejemplo más claro de esta competencia es la atomización empresarial en el transporte de mercancías por carretera. Según una tabla de distribución que se incluye, en el Reino Unido hay 23.140 transportistas con un solo camión y solamente ocho empresas que tienen más de 500 camiones.

Examina el autor los costos de los diversos sistemas de transporte, considerando los de amortización de infraestructura y material móvil y los gastos de conservación y explotación. El coste es una función de la calidad y la demanda una función del precio y de la calidad; pero, por otra parte, una de las características diferenciales del transporte respecto a la mayor parte de la industria es que la calidad es también una función de la demanda.

En cuanto a la planificación se describen las fases del proceso: definición, diagnóstico, proyección, restricciones, opciones, formulación, comprobación y evaluación, señalando dónde y cómo puede introducirse la teoría económica. Como se dice, los economistas pueden diferir de los ingenieros en la apreciación de la importancia relativa de los problemas e incluso en lo que constituyen auténticos problemas.

Se citan varios ejemplos de evaluación económica, comentando propuestas recientes para mejorar la infraestructura del transporte en Inglaterra. Daremos algunos datos respecto a la comparación de soluciones con túnel o puente para el paso del Canal de la Mancha, que es uno de los casos citados por el autor. El túnel de 51 kilómetros de longitud

—37 de ellos **bajo el mar**— sería sólo para el ferrocarril, cargando los automóviles en vagones para evitar los gases de los motores de explosión. El puente de 33 kilómetros soportaría una autopista y una línea férrea. La solución en túnel es mucho mejor que la del puente. Los costes de primer establecimiento son respectivamente de 141 y 351 millones de libras de 1969 y las tasas medias de rendimiento —se consideraron dos hipótesis de tráfico— del 12 y el 5 por 100.

Se dedica el último capítulo a las relaciones entre la opción tecnológica y la eficacia económica en los sistemas de transporte. La función básica de la organización económica es la de llegar a la aplicación óptima de los recursos de hombres y materiales, o sea, canalizar éstos hacia soluciones correctas en infraestructura y servicios y hacia el desarrollo progresivo de los sistemas adoptados. La elección entre los sistemas alternativos es una elección económica: la decisión de invertir en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías es una decisión económica. El tipo de tecnología que se emplee es, **consiguentemente**, en gran parte el resultado de decisiones económicas.

Con estas consideraciones termina el libro comentado, en el que se ponen de manifiesto los factores económicos responsables del desequilibrio del sector y el enfoque de los economistas para su corrección, que comprende el control de la planificación, las decisiones de inversión, la política tarifaria y una normativa legal que eliminan en lo posible deficiencias y perjuicios en cuanto a la afección del medio ambiente, seguridad y uso del suelo.

O. LL.

## El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística, aspectos jurídicos, económicos y sociales

por Ricardo Santos Díez.  
Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (en prensa).

Recientemente, el Jurado calificador del concurso público convocado en virtud de Resolución de fecha 4 de mayo de 1977 («B. O. E.» de 6 de junio de 1977) de la Secretaría General Técnica del extinguido Ministerio de la Vivienda —en la actualidad, de Obras Públicas y Urbanismo— acordaba premiar, en relación con el tema contenido en el título de este trabajo, a su autor, Ricar-

do Santos Díez, ingeniero de Caminos, jefe de la Sección de Infraestructuras, Tráfico y Servicios Urbanos del Centro de Estudios Urbanos de este Instituto, a quien desde aquí felicitamos cordialmente.

Con la aparición de la ley 19/75, de 2 de mayo, de Reforma de la ley del Suelo y Ordenación Urbana —y consecuentemente con su Texto Refundido de 9 de abril de 1976—, la normativa urbanística existente fue modificada en muy diversos aspectos. Entre los diferentes elementos de cambio introducidos, quizás el más novedoso y complejo sea el mecanismo del aprovechamiento medio.

Habrá que señalar como problemas ciertamente más agudos y acutantes de nuestro actual urbanismo el déficit de infraestructuras y de equipamiento comunitario a nivel urbano, la desigual distribución de los beneficios y cargas del planeamiento y la excesiva privatización de los beneficios derivados de la ordenación. El nuevo mecanismo, dentro de su compleja concepción, y enfrentándose a estas deficiencias, pretende asegurar, por una parte, la obtención del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales —grandes infraestructuras, zonas verdes, equipamiento, etcétera, a nivel de Plan General—; trata de conseguir —a través de un complicado sistema de cesiones y compensaciones— un equitativo reparto de los beneficios y cargas que el planeamiento genera sobre los propietarios del mosaico de parcelas originales; y aumenta de forma evidente la participación de la Administración actuante en los beneficios que se generan por la ordenación, desprivatizando una parte de los mismos —el diez por ciento del aprovechamiento medio transformado en superficie de suelo **lucrativo**— en favor de la colectividad.

El aprovechamiento medio es, en resumen, un valor medio básico unitario de los repartos que, tras las cesiones obligatorias y gratuitas por parte de la masa de propietarios de los terrenos necesarios para la implantación de los sistemas generales y la cesión del diez por ciento del mismo, todo propietario tiene derecho a recibir en suelo lucrativo (o en compensaciones) en función de la superficie que aportó al suelo calificado como urbanizable programado.

Desde cuya definición, la intención del trabajo se centra en el análisis de la problemática que conlleva el aprovechamiento medio a partir de su fijación —en el Plan General, aunque no exclusivamente— hasta sus últimas consecuencias, a lo largo de todo el desarrollo de la gestión **urbanística**.

La novedad del tema —novedad en el tiempo y en el espacio—, unida a la dificultad de interpretación del texto legal, ha llevado a la obligatoria novedad de tratamiento con que se ha desarrollado el trabajo. Por otra parte, las fuentes a las que cabía acudir eran verdaderamente escasas en número, aunque

pioneras en el tratamiento de la materia y realizadas por especialistas en los temas urbanísticos.

Aún sin infravalorar en absoluto las dificultades de interpretación conceptual y de contenido inmersas dentro de la propia expresión legal del nuevo mecanismo, y que a su vez producen problemas metodológicos, el autor profundiza en una de sus dificultades mayores: la problemática derivada de su cuantificación y su tratamiento numérico. Dentro de este contexto, y partiendo de las premisas básicas contenidas fundamentalmente en el artículo 12 de la propia ley, se sugieren distintas alternativas para realizar la compleja **homogeneización** de los valores relativos de cada uso e intensidad a que el suelo será destinado de acuerdo con las determinaciones del planeamiento. Sin ocultar el grado de **subjetividad** que esta fijación puede llevar consigo a lo largo de los diferentes coeficientes que la conforman.

La fijación del aprovechamiento medio de la totalidad del suelo **urbanizable** programado y, en su caso, de los sectores que lo integran, se formula de manera matemática generalista y simple, llamándose especialmente la atención sobre el específico papel que las superficies dedicadas a sistemas generales tienen en el desarrollo de dicho cálculo. Tras la obtención del aprovechamiento medio total y el de cada sector, se plantea la triple posibilidad —mayor, igual o menor— con respecto al aprovechamiento medio general, iniciándose la primera etapa, a nivel de Plan General, de cesiones y compensaciones **intersectoriales**. Sin embargo, la virtualidad del mecanismo no se agota a este nivel, sino que sigue siendo activo a lo largo de las fases posteriores de la gestión urbanística. Así, tras la aprobación de los Planes Parciales —en los que realmente se realiza la gestión del Plan—, es cuando se lleva a efecto la verdadera asignación, en localización y en magnitud, de los derechos de aprovechamiento de cada uno de los propietarios, en la repartición o la compensación, en función del sistema de actuación que se siga para la ejecución del Plan. A este nivel se plantean los auténticos repartos y cesiones, incluida en estas últimas la cesión del diez por ciento del suelo lucrativo a favor de la Administración actuante.

Metodológicamente, se trata de analizar la mayor parte de la casuística que en la práctica se puede presentar. Se analizan sectores excedentarios y deficitarios y dentro de cada uno de ellos las diversas situaciones posibles respecto al aprovechamiento medio. En algunos casos, ante problemas de interpretación, se presenta una gama de posibles soluciones, adoptándose la que parece más probable. A grandes rasgos, tras el cálculo de los diferentes coeficientes que dan lugar a un coeficiente final de **homogeneización**, la metodología propuesta es la siguiente: A nivel de Plan General, se obtendrá, con las observaciones que se indican, el aprovechamiento (total y



## Bibliografía

medio) de cada zona, de cada sector y de la totalidad del suelo urbanizable programado, analizando la situación que, con respecto a este último, tienen los Sectores excedentarios y deficitarios de aprovechamiento medio, obteniéndose después los derechos iniciales de los propietarios. A nivel de Plan Parcial, se analizan en cada caso las cesiones de los sectores excedentarios, su posible localización en función de la división en polígonos, estudiándose diversas alternativas, así como las compensaciones iniciales a que hubiere lugar y las cesiones obligatorias del diez por ciento del aprovechamiento medio «restante». Para, por último, tras la contrastación final, analizar las compensaciones o cesiones finales que resulten necesarias. Es decir, se desciende en la escala de planeamiento y en la gestión, y consecuentemente en la concreción espacial de los derechos de aprovechamiento: totalidad de suelo urbanizable programado, sector, polígono y parcela.

Esta metodología es aplicada a un ejemplo concreto que aporta la claridad expositiva necesaria para la completa comprensión de todo lo indicado, ejemplo que, en el anexo 3, se ha programado para su cálculo mecanizado en una pequeña máquina de bolsillo.

El trabajo se completa con un capítulo introductorio en el que se analizan, entre otros aspectos, los sistemas de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico en general, con una breve visión de los países de Europa Occidental y, con mayor detalle, el caso de España, donde se analizan los diversos sistemas de actuación y la institución reparcelatoria. El aprovechamiento medio es estudiado a continuación, analizándose su concepto y aquellas tres principales finalidades que le son propias: obtención gratuita

del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales, una más equitativa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los distintos propietarios y la recuperación por parte de la colectividad —a través de la Administración actuante— de una parte de las plusvalías generadas por el desarrollo urbanístico. Este capítulo se completa con un breve análisis de la diferenciación existente entre el aprovechamiento medio y la reparcelación y con una referencia a aquel mecanismo según la categoría del suelo de que se trate. El capítulo sexto contiene, además de algunas consideraciones generales y específicas, la explicitación de determinados aspectos jurídicos, sociales y económicos que han sido analizados a lo largo del estudio. Dos anexos, además del indicado anteriormente, completan el trabajo.

# Bibliografía sobre: Equipamiento Urbano y Servicios Públicos

por Eduardo Elkouss

### NOTA ACLARATORIA

Los cinco volúmenes «Documentación Local y Urbanística» editados por el IEAL —Instituto de Estudios de Administración Local— han sido la base de esta recopilación bibliográfica y de la nomenclatura utilizada.

Por interpretarse que el campo de acción temático del Equipamiento Urbano resulta actualmente impreciso —al no enmarcarse en ninguna disciplina determinada o, caso contrario, tampoco es claramente identificable tanto en extensión como contenido—, hemos pretendido establecer lo que a nuestro criterio resulta más específico.

Los temas considerados son:

1. Equipamiento Industrial y Comercial.
2. Equipamiento Recreativo y Espacios Verdes.

3. Equipamiento Educacional y Cultural.
  4. Equipamiento Turístico.
  5. Equipamiento Urbano: Temas Varias.
  6. Equipamiento Urbano y Servicios Públicos.
- Los temas que se consideran excluidos son:
1. infraestructura Vial: Tráfico.
  2. Medio Ambiente; Contaminación: Degradaciones; Recursos Naturales: Ecología.

La presente selección incluye libros diversos y revistas especializadas en inglés, francés, italiano, alemán y español, y es una síntesis de más de 12.000 artículos —entre libros y revistas— relativos a la ciudad y al territorio, en general.

Este material tiene por fin facilitar una publicación bibliográfica sobre el tema «Equipamiento Urbano», a ser realizada por medios especializados del IEAL.

## Equipamiento industrial y comercial

- ALAGH, Yoginder K.; SUBRAHMANIAN, K. K. and KASHYAP, S. P.: *Interregional Industrial Structure in a Developing Economy: A Conceptual Frame with a case study*. Journal of Regional Science, Vol. 11, n.º 3, December 1971. Págs. 311-316.
- BARCELONA. Ayuntamiento de: *Estudio sobre el Concepto Mínimo de Alimentación*. Ayuntamiento 1975. págs. 313.
- RECKMANN, Martin J.: *Efectos de los cambios en la Demanda y la Tecnología en las Aglomeraciones Industriales* (dentro de: *Reuniones Internacionales de Localización Económica y Desarrollo*). Barcelona. Moneda y Crédito, 1975. págs. 299-310.

BERMAN, Iean: *Sunday Markets*. Town and Country Planning, Volume 44, n.º 4. April 1976. Págs. 225-230.

BLACKHALL, Gordon W.: *Out-of-Town shopping in Belgium*. Town and Country Planning, Volume 37, n.º 5. May 1969. Páginas 228-229.

BLAKE, John: *Brent Cross Shopping Centre*. Town and Country Planning, Volume 44, n.º 4. April 1976. Págs. 231-236.

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID: *Localización, estructura y dinámica del Comercio de Madrid*. Madrid. 1973. 2 tomos.

CELLARD: *Le Commerce en Villes Nouvelles*. París. BIRP, n.º 11, 1974. Pág. 14.

CENTROS: *Los Centros Comerciales en Francia*. Barcelona. Vivienda. 1971-1972. Págs. 374-375.

CLUSA I ORIACH: *Traslado de Industrias en el Área Metropolitana de Madrid*. C. y T., 1975, n.º 4. Págs. 9-26.

CONROY, Michael E.: *Alternative Strategies for Regional Industrial Diversification*. Journal of Regional Science. Vol. 14, n.º 1. April 1974. Págs. 31-46.

CORONIO, Guy: *Commerce et artisanat*. Paris. Centre de Recherche d'Urbanisme. Págs. 206.

DELOROZOY, Robert: *Le Commerce et ses Problèmes*. Paris. BIRP. n.º 11, 1974. Págs. 20-23.

DELSAUT, Pierre: *Le localisation des grands établissements industriels*. París. CIAURP. vol. 22. enero 1971, págs. 52.

DESJONQUERES, A.: *Proceso de Cálculo de las Necesidades de Superficie Comercial*.

DONSETI BOSCH, Santiago: *Problemas para el Cálculo del Equipo Comercial*. Madrid, C. y T. n.º 2, 1974, págs. 57-61.

DUFOUR, Jean: *Urbanisme Commercial. Résolution ou évolution*. Paris. BIRP n.º 11, 1974, págs. 4-11.

GOZZI, Jean: *Industrie et Urbanization*. Paris. Urbanisme, n.º 22. Marzo 1971, págs. 12-14.

GRESILLON, Michael: *Les relations ville-industrie: le complexe de Halle*. RDA. Paris. Ann. Geo. n.º 457, 1974. páginas 260-283.

GRILLO, Enrique: *Avilés, Industria y Urbanización*. C. y T. n.º 1, 1969, págs. 61-66.

GUY, Clifford: *Neighbourhood Shops in New Towns*. Town and Country Planning. Vol. 44. n.º 4. April 1976. Págs. 221-224.

HARTWICH, John: *Losch Theorem on hexagonal market areas*. Journal of Regional Science. Vol. 13, n.º 2. August 1973. Páginas 213-222.

HICKS, S.: *Centros Comerciales y Descentralización Metropolitana*. Santiago de Chile. EURE. Vol. IV, n.º 11, 1975. Páginas 113-129.

LAKSHMANAN, T. R. y HAUSEN, Walter: *Un modelo de potencial de mercado de venta al por menor* (dentro de los modelos de desarrollo urbano). Barcelona. Edit. Oikos-Tau. 1975. Páginas 91-108.

LEVY, Bertrand: FAURE, Jean Louis, et CABAT, Odilon: *Structures Commerciales et Comportements des Consommateurs: L'exemple des Centres Commerciaux-Peripheriques*. Urbanisme. n.º 134-135, 1973. Págs. 66-69.

LICHFIELD, N.: *Urban models in shopping studies*. London. National Economic Development Office. 1970, Págs. 121.

MURPHY, Raymond E.: *The Central Business District*. Chicago. Aldine-Atherton Inc. 1972. Págs. 1970.

RECHERCHE: *Recherche pour un habitat personnalisé à structures traditionnelles et équipements industrialisés*. París. Edition Eyrrolles. 1971. Págs. 167.

REDSTONE, Lovis G.: *New Dimensions in Shopping Centers and Stores*. New York. Edit. McGraw Hill Book Company. 1973. Páginas 325.

ROCHER Y VACA, Ramón: *Asentamiento de Grandes Complejos Industriales* (dentro del *Primer Curso de Análisis. Planeamiento y Gestión del Ente Litoral*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. 1974. Págs. 93-107.

RODRÍGUEZ TARDUCHY, José María: *El Centro «Carmen-Preciados» de Madrid*. C. y T. 1974, n.º 2, págs. 29-36.

SÁNCHEZ CASAS, Carlos: *Acotaciones para un modelo de Localización del Comercio al por menor*. C. y T. 1974, n.º 4, páginas 34-48.

SODERMAN, Sten: *Industrial location planning*. Stockholm. Almqvist and Wiksell International. 1975. Págs. 198.

SOFER, Arnon: *Regional Industrial Estates in Israel*. Town and Country Planning. Vol. 43, n.º 6. June 1976. Págs. 311-313.

SOLAL, Jean Louis: *Une nouvelle conception des centres commerciaux*. 1973. París. BIRP. n.º 11. Págs. 24-27.

STEWART, Murray: *Markets, choice and urban planning*. Liverpool. TPR. n.º 3. julio 1973. Págs. 203-220.

TAIEB, Françoise, et MEGLIO, Pierre de: *Un modèle de localisation des surfaces commerciales*. Paprica. París. Urbanisme, n.º 126. 1971. Págs. 10-17.

## Equipamiento recreativo y espacios verdes

ALONSO VELASCO, J. M.: y CHICO ORTIZ, José María: *Ciudad y espacios verdes*. RDU. n.º 28. Año VI (1972). Págs. 195-196.

BACH, Jaime, y otros: *El equipo del espectáculo en Barcelona y su comarca*. Cuad. Arq. n.º 83. 1971, págs. 64-70.

BIGOT, F., et PERRIN, J. B.: *Les Espaces Verts de deus villes rurales: Every et Lille est*. Equip. Log. Trans., n.º 81-82. 1973. Páginas 27-36.

BORJA, Jordi: *La Ciudad y el Ocio*. Barcelona. Cuad. Arq. número 83. 1971. Págs. 8-11.

CARRILLO DE ALBORNOZ, José: *Los espacios verdes públicos*. C. y T.. n.º 1, 1973. págs. 46-48.

CLOUT, Hugh: *Planning National and Regional Parks in France*. Town and Country Planning. Vol. 37. n.º 12. December 1969. Págs. 560-562.

CHAVES, Rafael: *Espacios Libres y Zonas Verdes*. C. y T.. n.º 1, 1973. páginas 37-43.

CHAVES, Rafael: *Madrid. Sus jardines y los madrileños*. C. y T., número 1, 1973, págs. 49-54.

DE MIGUEL, C., y CHICO ORTIZ, J. M.: *Madrid, Plazas y Plazuelas*. RDU. Año X, n.º 49. 1976, págs. 207-212.

ELU LOCAL, L': *L'Équipement sportif des communes*. Paris. número 36 bis, 1970. págs. 32.

FERNÁNDEZ, Tomás Ranión: *Parques Nacionales y Protección de la Naturaleza*. Madrid. Civitas. Rev. Der. Ad., n.º 5, páginas 215-223.

GANNON, C. A.: *Optimal intertemporal supply of a public facility under uncertainty: A dynamic programming approach to the problem of planning open space*. Regional and Urban Economics. Vol. 4, n.º 1, 1974. págs. 25-40.

GAUTHIER, Paule: *Les espaces verts urbains*. París. DC. junio 1975. Págs. 3-7.

GAVIRIA, Mario J.: *Urbanismo del Ocio*. C. y T., 1969, n.º 1, páginas 19-33.

GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, José Luis: *Biología Ornamental: Jardinería Urbana*. Madrid. jardín y Paisaje. n.º 9, 1973. páginas 5-8.

GRiffin, M. M.: *Ornamental Gardening*. London. DCR. 1975. páginas 240-242.

GRILLO, Enrique: *Urbanismo. Ordenación Territorial y Espacios para el Ocio*. C. y T.. n.º 3, 1974, págs. 30-38.

HANSON, Michael: *Making good use of open space*. London. M. J. n.º 36, septiembre 1973, págs. 1289-1298.

JACKSON, Reiner; BUSZYNISKY, Mario de S.; BOTTING, D.: *Carrying capacity and Lake Recreation Planning. A case study from North-Central Saskatchewan, Canada*. Town Planning Review. Vol. 47. n.º 4, october 1976, págs. 349-358.

JACKSON, Reiner: *Recreation Zoning and Lake Planning*. Town Planning Review. Vol. 43. n.º 1, January 1972, págs. 41-55.

LAVELY, Patrick: *The Demand for Recreation: A Review of Studies*. Town Planning Review. Vol. 46, n.º 2, april 1975, páginas 185-200.

LAW OLNSTED, S. R.: *Forty years of Landscape Architecture: Central Park*. New York. The MIT Press. 1973, págs. 575.

LEAL FUENTES, José: *Una nueva plaza en el corazón de Madrid*. Madrid 1973. Villa de Madrid, n.º 39, págs. 11-18.

LEBLANC, E., y otros: *Environnement et équipements urbains*. París. Centre de Recherche d'Urbanisme. 1971, págs. 195.

LEVY, Bertrand, et PERNELLE, Jacques: *Espaces Centraux et Animation Urbaine*. París. Urbanisme, n.º 129, 1972. págs. 39-47.

LEWES, F. M. M., and PARKER, S. R.: *Leisure. Reviews of United Kingdom Statistical Sources*. Vol. IV. London, Heinemann Educational Books. 1975, págs. 51.

MILLET, Lluís: *Propuestas de Espacios Libres y Equipo Deportivo para la Comarca de Barcelona*. Barcelona. Cuad. Arq. 1971, n.º 86. págs. 54-65.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Parques, Espacios Libres y Equipo Deportivo*. Madrid. (Evaluación de Proyectos de Equipo Colectivo Urbano.) Págs. 77.

MOYA GONZÁLEZ, Luis: *Parques y Juegos Infantiles*. C. y T.. número 3, págs. 15-20.



- NATIONAL:** *National Parks*. London. CCG, n.º 2, febrero 1972. páginas 42-46.
- PINISKI**, Zbigniew: *Von der natur zur sporthalle zurück zur natur*, 1971, Stuttgart. AW.. n.º 68.
- RANDET**, Pierre: *Présentation du rapport du groupe de travail sur les espaces verts urbains*. Paris. Equip. Log. Trans., 1973. n.º 74-75, págs. 61-71.
- RODGERS**, H. B.: *Problems and Progress in Recreation Research. A Review of some research work*. Urban Studies. Vol. 9, n.º 2, june 1972. págs. 223-224.
- RYLE**, G. B.: *Three kinds of parks*. Town and Country Planning. Vol. 37. n.º 3, march 1969, págs. 94-98.
- SÁNCHEZ CASAS**, Carlos: *El tiempo de ocio en la sociedad actual*. C. y T.. 1971, n.º 1, págs. 8-9.
- SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA:** *Las zonas verdes y el microclima en el sur de la URSS*. Madrid. Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda. DI. 1972. n.º 958, págs. 25.
- SEELEY**, Ivor H.: *Outdoor recreation and the urban environment*. London. McMillan. 1973, págs. 235.
- Seminario de investigación sobre espacios libres**. C. y T., n.º 3. 1971, págs. 89-91.
- WALLACE**, David A., and **McHARG**, Ian, y otros: *Metropolitan open space and natural process*. University of Pennsylvania. 1970, págs. 199.
- POIGNANT**, Raymond: *Education in the industrialised countries*. The Hague. Martinus Nijhoff, 1973, págs. 324.
- RAGU**, Denise: *Equipements culturels et socio-éducatifs*. Paris. CIAURP. Vol. 23. 1971. págs. 120.
- RIBERA**, Pere: *Notas para un posible modelo de escuela en barrio de recepción de inmigrantes*. Barcelona. Cuad. Arq.. número 88. 1972, págs. 4-11.
- RIST**, Ray C.: *The urban school: a factory for failure. A study of educational in American Society*. Cambridge. The Massachusetts Institute of Technology. 1972, págs. 265.
- SEELIG**, Michael Y.: *School Site Selection in the inner-city: An evaluation of Planning Standards*. JAIP. Vol. 38. n.º 5. September 1973, págs. 308-317.
- SKJEL**, Stephen S.: *Urban systems advocacy*. Washington. JAIP, n.º 1, 1972, págs. 11-24.
- THEIERFELDER**, Hans: *Einige Uherlegungen zur Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland*. Köln. DVBI., n.º 14, junio 1973.
- TRIFON**, R.; **LIVNAT**, A.: *The spatial allocation of schools over time in cities*. Regional and Urbart Economics. Vol. 2, n.º 4, february 1973, págs. 387-401.
- VERPRAET**, Jean, et **LEFEBVRE**, Alain: *L'action culturelle et le Budget municipal*. París. Edit. Ouvrières. 1972, págs. 207.
- WILSON**, J. HOLTOM and **RAYMOND**, Richard: *The economic impact of a university upon the local community*. Washington. Ann. Reg. Sc., n.º 2, 1973, págs. 130-143.
- WRIGHT**, Myles: *The Design of Universities: Plans, Buildings, and Local Relationships*. Town Planning Review. Vol. 45. n.º 1, january 1974, págs. 233-258.

## Equipamiento educacional y cultural

- ABERCROMBIE**, Nicholas: *The University in an urban environment*. London. Heinemann. 1974. págs. 246.
- ARNOLD**, Walter M. and **McNAMARA** James F.: *A systems approach to state-local program planning in vocational education*. London. SEPS. n.º 3, junio 1971, págs. 231-255.
- BERSTECHER**, Dieter: *A university of the future*. La Haya, Martinus Nijhoff. Vol. II. Plan Europe 2000, 1974, págs. 195.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL:** *Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social. Turismo e Información y Actividades Culturales*. Madrid. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. 1972. págs. 334.
- CRONIN**, Joseph A., and **HAILER**, Richard M.: *Organizing an Urban School Systems for Diversity*. Massachusetts. Lexington Books, 1973. págs. 204.
- DEBESSE-ARVISET**, M. L.: *El entorno en la escuela: una revolución pedagógica*. Barcelona. Edit. Fontanella. 1974, págs. 278.
- ESTRADA MARTÍNEZ**, César: *La programación de las construcciones escolares en España. Aspectos institucionales y técnicos*. Madrid. DA., n.º 166. julio-agosto 1975, págs. 5-36.
- FOURRIER**, Charles: *Dynamique institutionnelle de l'enseignement*. Paris. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971. págs. 345.
- GOULD**, W. T. S.: *The Provision of Secondary Schools in African Cities: A study of Addis Abeba*. Town Planning Review. Vol. 44. n.º 4, 1973, págs. 391-403.
- La Ciudad Universitaria como empresa cultural: Su planificación y su diseño**. C. y T., n.º 1, 1969, págs. 53-57.
- LAUB**, Julian Martín: *The college and community development. Analysis for urban and regional growth*. New York. Praeger Publisher, 1973, págs. 304.
- LOVELL**, I. E. W.: *Education. A framework for expansion*. London. CCG. n.º 3, 1973. págs. 94-101.
- MAHEU**, Jean: *Une politique socio-culturelle*. París. Urbanisme, n.º 137, 1973, págs. 16-19.
- McCLORY**, R. J.: *Community colleges*. London. LGS. Junio 1974, páginas 47-56.
- MURPHY**, Thomas P.: *Universities in the urban crisis*. New York. Dunellen Publishing Company Inc., 1975. págs. 418.
- NASH**, George, and **WALDORF**, Dan: *The university and the city. Eight cases of involvement*. New York. McGraw Hill Book Company, 1973, págs. 151.

## Equipamiento turístico

- ALOJAMIENTO:** *Alojamiento Turístico*. Madrid. Tex. Doc. n.º 54. 1973, págs. 27-32.
- ALVAREZ DE SOTOMAYOR**: *Problemas de los Municipios Turísticos*. Palma de Mallorca. Vid. Mund. Bal., n.º 5, págs. 25-29.
- ARREGUI LUCEA**, Luis F. y **MIRÓ GIBERT**, Miguel: *Los planes de extensión turístico-residencial en el área metropolitana de Madrid*. Madrid. RDU., n.º 22. marzo-abril 1971, págs. 13-16.
- BURKART**, A. J., and **MEDLIK**, S.: *Tourism*. Gran Bretaña. Heinemann Ltd., 1974, págs. 354.
- CAGET**, Jacques: *Bruit: Contribution du Ministère de l'Aménagement du Territoire, du l'Équipement, du Logement et du Tourisme à la lutte contre le bruit*. París. Equip. Log. Trans., número 74-75, 1973, págs. 97-99.
- CANDILIS**, George: *Arquitectura y Urbanismo del Turismo de Masas*. Barcelona. Edit. Gustavo Gili, 1973, págs. 142.
- CUÑAT COSSONIS**, Roberto: *Evolución y futuro de las estaciones de montaña* (dentro de *Tecnología de las Infraestructuras Turísticas*). Madrid. Colegio de Ingenieros de caminos, Canales y Puertos. 1974, págs. 129-146.
- CHECA DE COOES**, Juan Manuel: *Alojamientos Turísticos* (dentro de *Tecnología de las Infraestructuras Turísticas*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos. Canales y Puertos. 1974, páginas 79-102.
- DESARROLLO**: *Desarrollo del Turismo Internacional*. Madrid. Tex. Doc. n.º 54, 1973, págs. 3-13.
- DEVELOPMENT**: *The Development of Tourism*. London. CCG. n.º 10, octubre 1970, págs. 323-324.
- DÍAZ FRAGA**, Alberto: *Complejos portuarios turístico-deportivos. Playas artificiales. Aspectos residenciales* (dentro del Primer Curso de Análisis. *Planeamiento y Gestión del Medio Litoral*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos. Canales y Puertos. 1974, págs. 327-385.
- FERNÁNDEZ FUSTER**, Luis: *El tiempo libre en las urbanizaciones turísticas*. Madrid. Est. Tur., n.º 38, 1973, págs. 5-10.
- FIGUEROA PALOMO**, Manuel: *Adaptación del Equipamiento y Servicios Turísticos a la demanda*. Madrid. Est. Tur., n.º 46, 1975, págs. 57-90.
- JOUBERT**, Auguste: *Le tourisme vert loisirs et équipement sportifs*. Equip. Log. Trans., n.º 84, 1974, págs. 18-20.
- LACASA SUÁREZ INCLÁN**, Manuel: *Índices y Parámetros urbanísticos en las zonificaciones turísticas* (dentro de *Tecnología de*

- las Infraestructuras Turísticas*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1974, págs. 209-236.
- MAISON, Paul: *International Tourism in Four European Countries*. London. QBIUGLC., n.º 24. 1973, págs. 47-62.
- MESSERI, Gino: *Le aziende turistiche comprensoriali*. Firenze. NR., n.º 6, 1974, págs. 618-620.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS: *Playas*. Madrid. Dirección General de Puertos y Señales Marítimas. 1970. págs. 64.
- ORTIZ DE MENDIVIL, juan: *Ocio y Turismo*. Est. Tur., n.º 38, 1973, págs. 21-38.
- PIPO, José Antonio: *Problemas espaciales derivados del Turismo en Baleares* (dentro de *Reuniones Internacionales de Localización económica y desarrollo*). Barcelona. Moneda y Crédito. 1975. págs. 440-443.
- PLANNING: *Planning for Tourism*. New York. HS. n.º 2, abril 1973, págs. 11-14.
- SAINZ DE VICUÑA Y GARCÍA PRIETO, Manuel: *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* (dentro de *Tecnología de las Infraestructuras Turísticas*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1974. págs. 175-194.
- SAMARÁN, Felipe: *IV Seminario sobre estaciones de Montaña. C. y T.* n.º 2, págs. 67-72.
- THOMAS, R.: *Coordination of tourists development: and example from french*. Bruselas. RICA. Vol. XLI, n.º 3, 1975, páginas 273-280.
- TOURISME: *Tourisme et milieu rural*. París. RCEP., n.º 7. Julio 1971. págs. 360-364.
- Equipamiento urbano: Temas varios**
- ALONSO VELASCO, J. M.: *El equipo urbano en el Plan Parcial de Ordenación*. Madrid. C. y T. n.º 1, mayo-agosto 1969, páginas 24-35.
- ARTAL VIDAL, Luis: *La función del puerto de Barcelona como elemento propulsor del desarrollo regional*. Barcelona. Acero y Energía n.º 180, 1973, págs. 86-87.
- AUBRY-LECOMTE, André: *1969-1972, Quatre Années d'aménagement et d'équipement*. BIRP., n.º especial, febrero 1973, páginas 56.
- BASALO, C.: *Premier aperçu sur les investitures des équipements publics ruraux*. París. TSM n.º 71, 1976, págs. 363-368.
- CHABANNE, Jean, et PHILIPPE. Couguot: *Réflexions sur l'intégration des équipements*. París. Urbanisme. n.º 125, 1971, páginas 16-24.
- CHAUCHOY, Jean: *L'intégration des équipements urbaines collectifs*. París, Urbanisme. n.º 125, 1971. págs. 13-16.
- DAMS QUEVEDO, Margarita: *El Aeropuerto de Madrid-Barajas*. Madrid. Est. Geo., 1973, n.º 131. págs. 303-358.
- DORAO LANZAGORTA, jesus: *Puerto, Aeropuerto y Autopista ante el futuro desarrollo de Vizcaya*. (Ponencia presentada a la Semana de Urbanismo del Instituto de Ciencias Sociales d la Universidad de Deusto.) Bilbao. Universidad de Deusto-Mensajero, 1972, págs. 97-113.
- Dos decretos regulando los standards urbanísticos. RDU. 1968. número 10, págs. 133.
- DOXIADIS ASSOCIATES INC.: *Campus planning in an urban area. A master plan for Rensselaer Polytechnic Institute*. New York. Praeger Publishers. 1971, págs. 99.
- GAVIRIA LABARTA, Mario: *Problemas de los barrios nuevos periférico-La Coruña*. RDAF. n.º 28-29. págs. 21-33.
- HANAPPE, Paul: *Los aeropuertos como factor de localización de las actividades económicas multinacionales* (dentro de *Reuniones Internacionales de Localización Económica y Desarrollo*). Barcelona. Moneda y Crédito, 1975, págs. 143-159.
- HORMANN, Eckart: *Wohnstadort*, Stuttgart. Arch. Werr. n.º 59, 1972, págs. 2-11.
- HOWARD, George P.: *Airport Economic Planning*. New York. The MIT Press, 1974. págs. 638.
- KLAASSEN, L. H.: *L'équipement social dans la croissance économique régionale*. París. OCDE, 1968, págs. 177.
- LEFEBVRE, André: *Villes et planification*. París. Edit. Berger-Levrault, 1973. págs. 303.
- LUSTIG, Morton, and ROTHENBERG, Pack: *A Standard for Residential Zoning Based upon the location of Jobs*. Vol. 40. número 5, septiembre 1974, págs. 333-345.
- MAURHOFER, F. und LEIBUNDGUT, H.: *Grundlagen zur Berechnung der Basisbevölkerungszentralen Einrichtungen*. Zürich. Institut für Orts. Regional und Landesplanung, 1969, págs. 43.
- MAZERES, Jean-Arnaud: *La collaboration de l'initiative privée à l'équipement urbain, rapport* (dentro de *Propriété et Urbanisme*). París 1968. Librairie Dalloz, págs. 185-215.
- MILLER, T.: *Military airfield and rural planning*. Liverpool. TPR. n.º 1, enero 1973, págs. 31-48.
- RIST, Alain: *Les charges de l'urbanisation*. París. BIRCB. 1975, páginas 25-39.
- RIBAS PIERA, Manuel: *Los denominados standards urbanísticos y su aplicación al planeamiento*. C. "T Madrid. n.º 1, enero-marzo 1973 págs. 6-11.
- SOLÁ MORALES, Manuel de: *Factorialización de características de un área suburbana*. Barcelona. Rev. Geog. 1970, n.º 2, páginas 159-186.
- VEDENIN, Y. A., and MIROSCHECHENKO, N. N.: *Evaluation of the natural environment for recreation purposes*. Athens. Ekistics. n.º 184, marzo 1971, págs. 223-226.
- WEIGEND, Guido G.: *Stages in the Development of the Ports of Rotterdam and Antwerp*. Geoforum, n.º 13, 1973. págs. 5-7.

## Equipamiento urbano y servicios públicos

- ALBASANZ GALLÁN, Fernando: *La policía de circulación sobre las vías públicas y los cuerpos de la policía municipal*. 1976. páginas 309.
- ALONSO OLEA, Manuel: *La seguridad social* (dentro de *La España de los años setenta*). Madrid. Moneda y Crédito, 1974, páginas 939-999.
- ALVAREZ GARCÍA, José Luis: *Estudio del Servicio de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Onda* (Tercer Curso de Diplomado-en Gestión de Servicios Locales). Madrid. IEAL, 1973, págs. 135.
- ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO, Sabino: *Régimen administrativo de la Sanidad* (dentro de la obra *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*). Madrid. Universidad Complutense-Universidad de Santiago de Compostela. CSIC. 1972. Vol. II, páginas 419-441.
- AMERICAN PUBLIC WORKS ASSOCIATION: *Tratamiento de los Residuos Urbanos*. IEAL. 1976. págs. 596.
- ANDER-EGG, Ezequiel: *Servicio social para una nueva época*. La Editorial Católica. Madrid, 1972. págs. 336.
- ARIAS PAZ, Manuel: *Servicio de Mataderos*. (III Curso de Diplomado-en Gestión de Servicios ocales.) Madrid. IEAL, 1973. págs. 73.
- BELLINI, Vito: *Sanità e sicurezza sociale nella legislazione regionale*. Padova. Antonio Milani, 1974. págs. 135.
- BLACKHURN, J. S.: *National health service reorganization*. London. LGF. n.º 9. 1972, págs. 312-314.
- BOWERS, Patricia F.: *Private Choice and Public Welfare*. Illinois. The Dryden Press, 1974, págs. 527.
- CALVO, Alberto B. and MARKS, David H.: *Location of health care facilities: an analytical approach*. New York, SEPS. n.º 5, octubre 1973, págs. 407-422.
- CASTELLANO REAL, Francisco: *Evolución de la estructura de servicios públicos en España*. Madrid. Hac. Públ. Esp., n.º 36, 1975, págs. 35-68.
- CENTRE D'ÉTUDES ADMINISTRATIVES: *La continuité des services publics*. Niza. Paris. Presses Universitaires de France, 1973, páginas 207.
- CESARE, Giovanni de: *L'configurazione giuridica delle Unità Sanitarie Locali*. Milán. For. Am. Ac. Pùb., n.º 9, septiembre 1971, págs. 670-679.
- CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, M. del Coro: *Equipamiento de Servicios Comunitarios en la Ordenación Urbanística* (dentro de *Los servicios de la Ordenación Urbanística*). Madrid. IEAL, 1976, páginas 11-12.



## Bibliografía

- de conferencias *Temas de Urbanismo*). San Sebastián. Diputación Provincial, 1973, págs. 77-92.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé: *Bienes urbanos de Aprovechamiento Comunal en los Derechos Locales de Castilla y León* (dentro de Actas del III Symposium. *Historia de la Administración*). Madrid. Institutos de Estudios Administrativos, 1974. páginas 197-252.
- COLARCO, Guglielmo: *Riforma sanitaria e prospective previdenziali dell'I. N. A. D. E. L.* Firenze. NR. n.º 1-2, 1973. páginas 120-122.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social. Seguridad Social. Salud y Asistencia Social*, 1972-1975. Madrid. Comisaría del Plan Económico y Social, 1972, págs. 101.
- CREMADEI, Bernardo María: *La Seguridad Social Española, hoy*. Madrid. Marcial Pons, 1974. págs. 271.
- CRESPO, Marco A. y otros: *Manual de mercados públicos*. Caracas. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, 1973, págs. 219.
- CRUZ DÍAZ DE RADA, José: *Municipalización de Mercados Centrales de Mayoristas — Empresa Mixta — con la colaboración de "Mercasa"*. Madrid. IEAL, 1973. págs. 63.
- DELAURE, Andrée, y otros: *Problèmes Internationaux de Santé Publique*. París. Dunod, 1972. págs. 123.
- DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS: *Planes de infraestructura sanitaria en zonas turísticas del Mediterráneo*. Madrid. Est. Tur., n.º 36, 1972. páginas 306-317.
- Estudio sobre *Equipamiento en Estructuras y Servicios Urbanos*. Madrid. Edes-Eptisa, 1976, 6 vols.
- ERRAHMANI-DROUANT, Eve: *Contribution à la carte hospitalière de la région parisienne. Le diagnostic*. París. CIAURP. Vol. 29. páginas 138.
- ESPASA, Ramón: *La Sanidad, hoy*. Barcelona. Edit. Avance, Sociedad Anónima, 1975. págs. 109.
- ESTEBAN ALONSO, Alfonso de: *Ponencia sobre el déficit de Equipamiento Social y de Infraestructuras en las Provincias Españolas: Posibles Líneas de Financiación*. III Reunión de Estudios Regionales. Sector Público y Desarrollo Regional. Oviedo. Octubre 1976.
- FROMESTA SANZ, Tomás: *Estudio del nuevo matadero municipal de Leganés* (Curso de Diplomados en Gestión de Servicios Locales). Madrid. IEAL, 1972, págs. 128.
- GARCÍA NIETO, Manuel: *Indicadores de sanidad para la evaluación de Programas de Ordenación Rural*.
- GARCÍA DE ADOAIN, José: *La renovación de los mercados mayoristas en España*. Madrid. De Economía, n.º 131, 1974, páginas 607-630.
- GARCÍA ORCOYEN, Jesús: *Aspectos de la Sanidad española en el año 1971*. Madrid. RSHP, n.º 1, 1972. págs. 1-86.
- GAYTÁN: *Ancianos y Residencias*. Madrid. Cisneros. Año XXIV, número 49, 1975. págs. 50-55.
- GIL AMEJERAS, Heber Luis: *El Servicio Provincial de Extinción de Incendios y la Defensa de la Naturaleza*. Barcelona. San Jorge, n.º 79-80, págs. 63-75.
- GIL AMEJERAS, Heber Luis: *Organización y funcionamiento de Servicios de Extinción de Incendios de ámbito superior y los convencionales*. Madrid. O. y M., n.º 12, 1972. págs. 119-130.
- GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: *Modos de gestión de los servicios públicos*. Madrid. Municipalía, n.º 208.
- GONZÁLEZ ROMERO, Gonzalo: *En torno a la problemática de los equipamientos*. RDU. Año XI, n.º 51, 1977, págs. 37-60.
- GUARINO, Vincenzo: *Riflessioni sul "momento organizzatorio" dell'attività amministrativa di assistenza sociale nelle ordinamenti regionali*. Firenze. NR. n.º 8, 1973. págs. 895-909.
- HODGE, G.: *Spatial constraint and the location of urban public facilities*. London. EPA. Vol. 8, 1976, págs. 215-231.
- IMBERT, Jean: *L'hôpital français*. Presses Universitaires de France, 1972. págs. 96.
- ISSERMAN, Andrew M.: *Interjurisdictional spillovers, political fragmentation and the level of local public services: a re-examination*. US. Glasgow. Vol. 13, n.º 1, págs. 1-13.
- JACOBS, Philip: *Un panorama sobre los modelos económicos de los hospitales*. Barcelona. Cuad. Eco. Vol. 3, n.º 7, 1975. páginas 275-298.
- JONES, Phyllida: *The national old people's welfare council*. London. RDR, n.º 3. Marzo 1971, págs. 75-77.
- KOREN, Herman: *Environmental health and safety*. USA. Pergamon Press Inc., 1974. págs. 315.
- LOBATO BRIME, Francisco: *Comentario al reglamento de Policía Sanitaria Mortuaria*. Madrid. Municipalía, n.º 245, 1974.
- LOBATO BRIME, Francisco: *Los Alcaldes y la Guardia Municipal*. Madrid. Municipalía, n.º 238, 1974.
- LÓPEZ PELLICER, José A.: *Servicio Público Municipal y Actividades Particulares de Interés Público*. Madrid. REVL, n.º 178. páginas 259-306, 1973.
- LUKASZEWCZ, J. P.: *Service Public ou Commerciale. La difficile invitation*. París. D. Ad. n.º 2, 1975, págs. 52-72.
- MACCOLINI, Roberto, y BORTOLOTTI, Ermelio: *Regione e assistenza sanitaria nazionale*. Firenze. NR. n.º 18. Septiembre 1970. páginas 2229-2240.
- MACEARI, Eugenio: *I servizi sociali nel piano di sviluppo della comunità montane*. Roma. Montanaro, n.º 10, 1973. páginas 1098-1104.
- MALLOL ARBOLEYA, Juan Manuel: *Un nuevo concepto del cementerio*. Madrid. IEAL, 41 fols. más anexo, 1971, págs. 59.
- MARTÍNEZ MARI, José María: *Informe respecto a la actuación del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona en materia de barraquismo*. Barcelona. Vivienda, n.º 39, 1972. págs. 3-4.
- MARTÍN MATIZO, Ramón: *La licencia de apertura y los nuevos mercados centrales*. Madrid. REVL, n.º 186. Abril-junio 1975. páginas 213-224.
- MAS BORIA, Adriana: *Metodología para la programación de las dotaciones colectivas* (tesis). Madrid. IEAL, 1973, págs. 56.
- MASSAM, Bryan: *Political geography and the provision of public service*. London. ICR, Vol. 6, 1974. págs. 179-210.
- MEDRANO Y RUIZ DEL ARBOL, Ignacio: *Las Diputaciones provinciales y la gestión de los servicios de asistencia hospitalaria*. Madrid. IEAL, 1972 (tesis), págs. 213.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Mercados y Mataderos*. Madrid. páginas 54.
- MINISTERIO DE TRABAJO: *El libro blanco de la Seguridad Social*. 1977, págs. 743.
- MIRALBES BEDERA, María Rosario: *Distribución espacial, frecuencia, rango y área de influencia de los mercados periódicos de Galicia*. Madrid. Geographica, n.º 3, 1973. págs. 177.
- MONTADOR, I.: *La responsabilité des services publics hospitaliers*. París. Edit. Berger Levraud, 1973. págs. 181.
- MONTANILLA CENDRERO, Julián: *Matadero Municipal del Ayuntamiento de Colmenar Viejo* (tesis). Madrid. IEAL, 1973, páginas 50.
- MORAL MEDINA, Francisco Javier: *La tarificación de los servicios públicos*. Madrid. Hac. Públ. Esp., n.º 36, 1975, págs. 35-68.
- MORALES NORIEGA, Luis: *Bosquejo de una sanidad y asistencia psiquiátrica en la provincia de Santander*. Diputación Provincial de Santander, 1974.
- MORELL OCAÑA, Luis: *Notas sobre la reforma de la sanidad local de Calvo Sotelo*. Madrid. IEAL, 1975, págs. 523-541.
- MOSQUERA SOUTO, Bernardo I.: *Hogar Provincial de Pontevedra y Ciudad Asistencial Infantil* (tesis). Madrid. IEAL, 1973, páginas 100.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La Sanidad Pública en España*. Madrid. Instituto de Estudios Administrativos, 1975, págs. 230.
- MURPHY, Thomas P. and WARREN, Charles R.: *Organizing Public Services in Metropolitan America*. Massachusetts. Lexington Books, 1974. págs. 245.
- OLIVE, María José: *Santa Coloma de Gramenet: Los déficits de Equipamiento Colectivo e Infraestructuras*. Barcelona. Cuad. Arq., n.º 93, 1972, págs. 65-75.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Mercados y Abastecimiento en los fueros medievales de León y Castilla*. Madrid. REVL, n.º 187. Julio-septiembre 1975, págs. 469-504.
- ORTEGON, Edgar, y otros: *Aplicaciones de la programación lineal en la planificación del sector salud*. Bogotá. RPD, n.º 1, 1974. páginas 9-50.
- PEREIRA RODRÍGUEZ, Jorge Juan: *Dimensión y estructura de los servicios públicos: aspectos comparados*. Madrid. Hac. Públ. Esp., n.º 36, págs. b7-102, 1975.
- PISIER-KOUCHNER, Évelyne: *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*. París. Librairie Générale de Droit et



## Bibliografía



## Paisajes naturales de Segovia, Avila, Toledo, Cáceres

252 páginas - 1.200 pesetas.

Libro imprescindible para la Ordenación y Planificación del Territorio a cualquier nivel.

de Jurisprudence: R. Pichon et R. Durand-Auzias. 1972, páginas 316.

RAMOS G., Sergio: *Urbanización y Servicios Públicos en México*. México. Instituto de Investigaciones Sociales. 1973, págs. 192.

RODRÍGUEZ HARO, Francisco: *La gestión directa con órgano especial de Administración de los Servicios Sanitarios Asistenciales*. Madrid. CAJ, n.º 24, 1972, págs. 1512-1515.

SGOBINO, Luciano: *I servizi sociali nelle comunità inontane*. Roma. Montanaro, n.º 3, 1973, págs. 379-385.

ROSON, Henri: *La Seguridad Social y la Administración Pública en Francia*. Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, páginas 34.

ROSSI, Alfonso: *Asistenza sanitaria e previdenze*. Firenze, NR, n.º 1-2, 1973, págs. 116-119.

SCHILLER, R. K.: *Locution trends of specialist services*. Oxford. RS, n.º 1, 1971, págs. 1-10.

SERIGÓ SEGARRA, Adolfo: *Base para la organización de Servicios Sanitarios*. Madrid, 1972.

SERIGÓ SEGARRA, Adolfo, y PORRES, P.: *La Planificación de la Asistencia Hospitalaria en España*. Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica.

SERVICIOS DE ESTUDIOS EN BARCELONA DEL BANCO URQUIJO: *La oferta de servicios colectivos en Cataluña*. Barcelona. Edit. Moneda y Crédito. 4 vols., 1973.

SEVERO SEVERA, Fabio: *Contributo all'individuazione del ruolo delle regioni in materia di sanità*. Milán. Dott. A. Giuffrè Editore, 1974, págs. 175.

THURK, Walter: *Recht im Gesundheitwesen*. Köln. Carl Heymanns Verlag, 2 vols., 1972.

TORRI, Alberto Paolo: *Le antiche istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Cenni generale sulla assistenza e beneficenza*. Firenze. NR. n.º 8, 1973, págs. 855-860.

TORRI, Alberto Paolo: *L'assistenza sanitaria nei paesi del MEC*. Firenze. NR. 1974, págs. 614-617.

VALDEAVELLANO, J. Luis: *El mercado en León y Castilla durante la Edad Media*. Universidad de Sevilla, 1975. págs. 222.

VELASCO GORRIGHO, Carmelo: *Consideraciones acerca de la organización del Hospital Provincial*. Madrid, 1969, págs. 207.

WIENKE, Uwe: *Spital und Raumplanung*. Zürich. Institut für Orts, Regional, und Landesplanung, 1971, págs. 80.

ZUELLI, Fulvio: *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*. Milán. Edit. Giuffrè, 1973, págs. 227.

**CIUDAD Y  
TERRITORIO**  
*revista de  
Ciencia Urbana*

1/78

**Instituto de Estudios de  
Administración Local.  
Madrid.-España**

300 Ptas.

