

CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

1/80

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 - Nº 1/80
Enero - Marzo

Portada:
Plano de la periferia de
San Sebastian

Suscripciones:

1.000 pesetas (4 números)

Números sueltos: 300 pesetas

Suscripciones para estudiantes:
700 pesetas



Problemática General

DIEZ AÑOS DE URBANISMO EN ESPAÑA	7
Por Fernando de Terán	
ORDENACION TERRITORIAL EN LA CRISIS ACTUAL	17
Por Gonzalo Sáenz de Buruaga	
ORDENACION TERRITORIAL EN UNA NUEVA SITUACION	25
Por José Luis González Haba y Roberto Martínez Díez	
FENOMENO URBANO E INSTITUCIONALIZACION	39
Por Carlos Sánchez Casas	



Información Temática

ASIGNACION DE SUELO PARA EQUIPAMIENTO URBANO EN LA ORDENACION DE CASCOS CONSOLIDADOS. CRITERIOS Y VIAS DE ACTUACION	45
Por Carlos Lles Lazo	
LA COMARCA DE SAN SEBASTIAN: CRONICA DE UNA FORMACION URBANA	59
Por José M.ª Font, Manuel Jiménez y Angel Martín	



Vida Local

LAS CUEVAS DE GUADIX: UN HABITAT Y UN PAISAJE	79
Por Fernando Parra	



Información de Base

LA SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION EN UN ENFOQUE COR- PORATIVO DEL PLANEAMIENTO	87
Por Roger Sánchez del Río	
Bibliografía	103



Problemática General

DIEZ AÑOS DE URBANISMO EN ESPAÑA

por Fernando de Terán

Creo que mis primeras palabras deben dirigirse necesariamente, y no sólo por cortesía, hacia el IEAL, y deben ser de agradecimiento, de congratulación y de esperanza.

De agradecimiento, por que su sostenido apoyo ha hecho posible el mantenimiento durante diez años, de esta singular empresa que se llama «Ciudad y Territorio».

De congratulación, porque esta empresa puede ser considerada como altamente satisfactoria desde una postura de estricta objetividad, al margen de triunfalismos, pero al margen también de falsas modestias.

Y de esperanza, porque no estamos aquí para celebrar la terminación de una tarea, sino simplemente para reflexionar sobre una realización en marcha, a la que creemos que espera larga vida.

Ha parecido que una forma adecuada de contribuir a la celebración de este aniversario, podría ser la de reflexionar acerca de la evolución del urbanismo en este país, a lo largo de los diez últimos años, ya que esa evolución constituye, en una gran medida, el contenido y la razón de ser.

Pero puestos a agradecer, creo que es de justicia hacerlo con nombres y apellidos, porque hay algunas personas cuya actuación debe ser muy

especialmente destacada. La revista, en efecto, es obra de unas pocas personas que merecen que se agradezca públicamente su labor.

Del pasado, quisiera recordar a Manuel Delgado Iribarren que consiguió el apoyo de esta casa a mi idea de hacer Ciudad y Territorio. También a Carlos Conde Duque, mi principal apoyo durante tantos años en los que fue secretario de redacción y consiguió la consolidación de la empresa.

Del presente, a Jesualdo Domínguez Alcahud y a Francisco Perales, que como Director del Instituto de Estudios de Administración Local, y como Director del Centro de Estudios Urbanos, respectivamente, están en éste momento impulsando la potenciación de la revista.

Y del pasado y del presente, a Gregorio Burgueño, jefe de publicaciones del Instituto, a quien corresponde la difícil tarea de conseguir la materialización de cada número de la revista, a Olegario Torralba, colaborador excepcional a quien se debe la calidad gráfica y tipográfica de Ciudad y Territorio, y a José Luis Zancajo, infatigable corrector.

La perspectiva histórica de que hoy gozamos, nos permite una comprensión global de los hechos históricos y una interpretación de los mismos, desde las situaciones actuales, imposibles en el momento de irse produciendo esos hechos, pero también tiene interés ver como esos hechos fueron percibidos y enjuiciados en su momento. El urbanismo no es estático sobre certezas adquiridas, sino terriblemente problemático y polémico en cada momento.

(*) Conferencia pronunciada el día 20 de diciembre de 1979, en el Instituto de Estudios de Administración Local, en el acto conmemorativo del décimo aniversario de la Revista *Ciudad y Territorio*.

Basta, en efecto, ojear la colección repasando desde los editoriales hasta la última sección, para poder reconstruir y entender los rasgos fundamentales de lo que ha pasado en el campo del urbanismo, entendiendo esta palabra en un sentido muy amplio. Y ello, tanto directamente, porque los propios escritos publicados van reflejando esa evolución y van incidiendo sobre los problemas sucesivos, o bien indirectamente a través de análisis que pueden hacerse acerca de la frecuencia temática o de la variación de los autores.

Evidentemente, la revista no fue concebida para practicar desde ella un análisis crítico de la realidad cotidiana. Había insuperables impedimentos políticos para hacerlo con sinceridad y eficacia. Se trataba más bien de un instrumento para una labor de carácter cultural, que no sólo era posible en aquel momento, sino también profundamente necesaria.

Por eso, la Revista se orientó inicialmente, de modo preferente, a la formación y estímulo de un ambiente propicio en el ámbito nacional, para la intensificación y enriquecimiento de lo que podría llamarse «cultura urbanística», en el más amplio sentido, que en el país era pobre y casi reducida a patrimonio de muy reducidos círculos. La intención era pues, la de ofrecer una tribuna pública para la aparición de toda clase de aportaciones que pudieran ser valiosas, tanto desde la reflexión teórica, como desde la experiencia práctica, para contribuir a aquel enriquecimiento. Y ello sin desdeñar una muy deseada, por necesaria, función de divulgación y docencia.

Mirando ahora hacia atrás, al conjunto de la labor realizada, y sin la más mínima intención de presentar balances triunfalistas, es evidente que nadie podrá precisar la importancia del papel que le pueda corresponder a Ciudad y Territorio en la configuración de la actual situación de la cultura urbanística del país, obviamente más rica y pluriforme que en 1969, pero tampoco podrá nadie dudar de que, a lo largo del tiempo transcurrido, la Revista ha llegado a ser la tribuna que pretendía, y que se ha ido cumpliendo la intención propuesta, desbordándola incluso en algunos aspectos, como por ejemplo, el de su difusión internacional, especialmente en América, o también en la significativa y perceptible evolución de la línea editorial que, partiendo de la esperanza en la mejora de las situaciones, se fue haciendo cada vez más crítica, al irse revelando cada vez más claramente la necesidad de profundas modificaciones en las circunstancias históricas y políticas.

Así, al lado de temas más intemporales y abstractos, la Revista ha venido ocupándose, especialmente en su línea editorial, de la crisis del planeamiento, de la ilusoriedad de los mecanismos de control urbanístico, de la insuficiencia de la reforma legislativa, de los conflictos entre planeamiento y desarrollo, de la necesaria reorganización del marco institucional, de la incoherencia resultante de la diversidad de políticas y legislaciones sectoriales independientes, de la confusión en torno al enfoque del planeamiento regional, de las actitudes equívocas en relación con el patrimonio histórico, de los problemas de la participación pública y del planeamiento democrático...

Por otra parte, sin querer entrar ahora en demasiados análisis, una simple alusión a la procedencia profesional de las colaboraciones, ilustra ampliamente la apertura sufrida por el urbanismo, hasta convertirse en campo de interés general. Si la colaboración de los arquitectos es mayoritaria, (128 colaboradores), la incorporación de economistas, sociólogos, geógrafos, juristas y administradores, que se solicitó desde el principio, se ha producido en medida bastante satisfactoria (48 colaboradores de abogados, 32 de geógrafos, 28 de sociólogos, 26 de ingenieros de caminos, 19 de economistas, 25 de equipos pluridisciplinarios y 26 de otros profesionales diversos, no comprendidos en las categorías anteriores).

Gracias a ello, por la Revista ha circulado una muy diversificada aproximación a los hechos urbano-territoriales, tanto en cuanto al análisis y a la comprensión de sus características, como en relación con la demanda de formas normativas de enfocar la organización del uso del suelo y con la denuncia de la insuficiencia de las respuestas existentes.

Pero la fidelidad al propósito que habíamos enunciado, de reflexionar sobre la evolución del urbanismo (ampliamente entendido) en estos últimos diez años, debe llevarnos a identificar los rasgos fundamentales de esa evolución, al hilo de su reflejo en «Ciudad y Territorio».

Para ello parece lógico hacer, en primer lugar, una evocación de la situación de partida en el año 1969, en el momento en que hace su aparición la Revista, y que por otros muchos motivos resulta clave en la historia de nuestro reciente urbanismo. Una triple caracterización puede ser intentada:

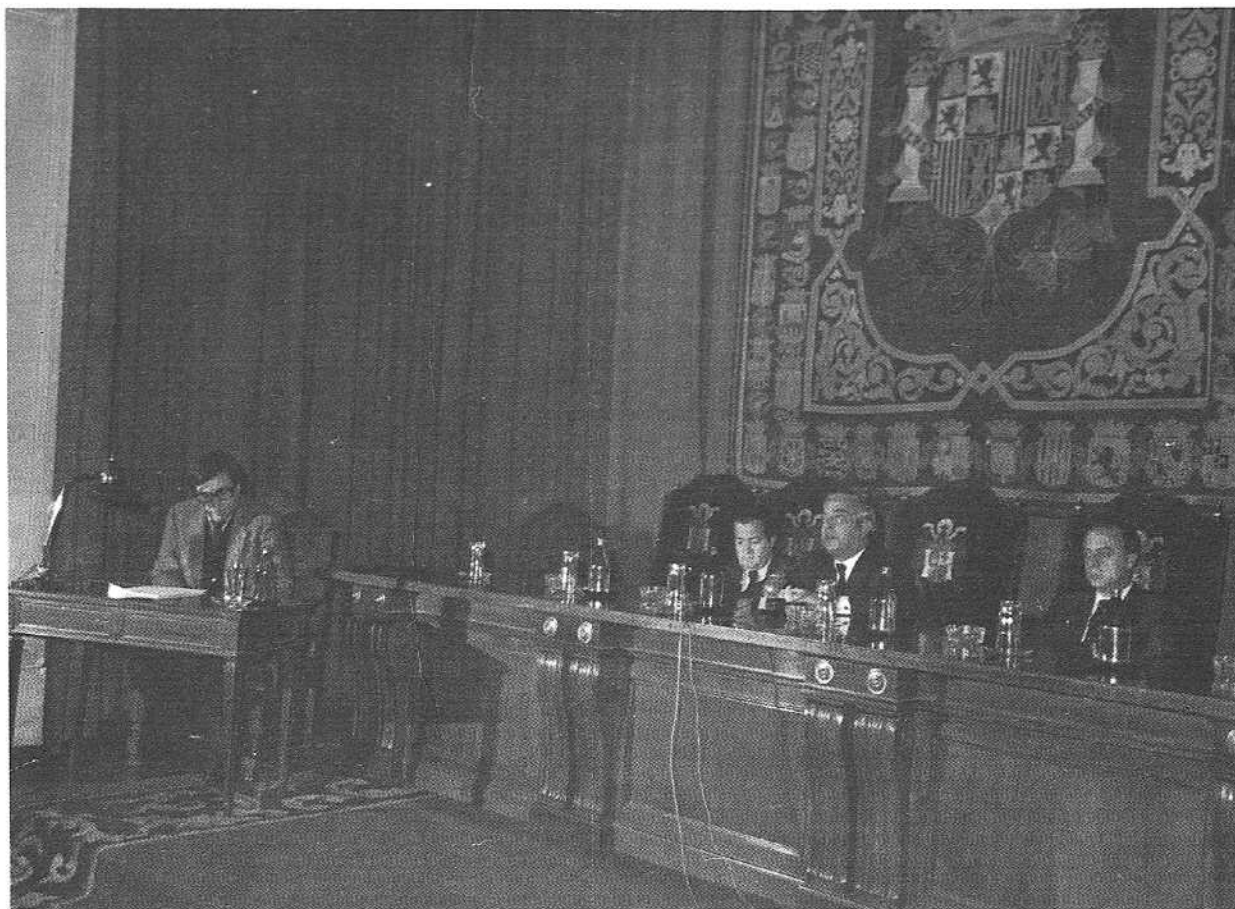
a) En el ámbito estrictamente político estamos aún en plena euforia desarrollista orquestada desde la todopoderosa Comisaría del Plan. Las consecuencias del cambio de la política económica, instrumentado aproximadamente diez años antes, se había dejado sentir ya con claridad en la reactivación y liberalización de la economía española. Junto con el crecimiento espectacular del Producto Nacional Bruto, hay que señalar el desarrollo industrial, la acentuación de los desequilibrios regionales y la concentración de la población en las áreas urbanas, a través de un proceso de urbanización violento que había producido unas repercusiones palpables en el cambio de la fisonomía urbana, en la calidad del ambiente y en el funcionamiento cotidiano de la vida ciudadana.

b) En el ámbito de la política urbanística y territorial, y de su planteamiento administrativo, se había producido un debilitamiento y descrédito de toda línea de aspiraciones ordenadoras que pudiera ser traba a ese despegue económico, basado en la libertad de movimiento de personas y de empresas, tal como el Banco Mundial había recomendado al Gobierno. La acción de la Administración Central se caracterizó por su sectorialidad, sin previa estrategia de coordinación en cuanto a su localización territorial y sin previsiones respecto a su repercusión en el crecimiento urbano y la transformación del territorio, con visiones de conjunto.

Las viejas aspiraciones ordenadoras contenidas en la Ley del Suelo, aparecían como restos del pa-



Diez años de urba- nismo en España



Un momento de la conferencia pronunciada por D. Fernando Terán, en el acto conmemorativo de los diez años de la Revista.

sado autárquico a superar y, aunque no habían sido expresamente abolidas, no eran objeto de prioridad política real alguna, y habían entrado en contradicción con una fronda legislativa posterior, nacida para instrumentar políticas sectoriales con incidencia indudable en la ciudad y en el territorio: la Ley de valoración de terrenos sujetos a expropiación, el Decreto de liberalización industrial, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, las diversas leyes que amparaban a las políticas de Obras Públicas.

Por su parte, la práctica cotidiana de la Administración Local, había alcanzado sus cotas más altas de distorsión respecto a la legalidad vigente. La parte de culpa que en esta práctica viciosa deba atribuirse directamente a la corrupción administrativa, frente a interpretaciones más indulgentes basadas en un supuesto desconocimiento o incapacidad, o en la errónea imagen ideal de progreso de los Ayuntamientos se hacía del futuro de su ciudad, es algo que no podrá determinarse ya nunca probablemente. Pero lo cierto es que a esos Ayuntamientos se deben hoy fundamentalmente, los males que padecen nuestras ciudades.

c) Finalmente puede intentarse también sintéticamente, una caracterización desde el ámbito público y cultural. Si bien la prensa continuaba orquestando y defendiendo mayoritariamente el desarrollo a ultranza, pasando por la destrucción del paisaje natural y del patrimonio arquitectónico, se empezaba a producir una atracción de atención

general, una eclosión del tema urbano como tema de discusión y de preocupación ante lo que, muy visiblemente, había venido ocurriendo. Es en aquellos momentos, cuando empieza a aparecer una convergencia sobre el tema, de atenciones editoriales, académicas y profesionales anteriormente indiferentes. De aquellos años es la provisión de las cátedras de urbanismo en las Escuelas de Arquitectura, la organización frecuente de conferencias y mesas redondas sobre problemática urbanística, y tantos otros hechos significativos como, por ejemplo, la aparición de «Ciudad y Territorio», la cual, en el editorial de su primer número analizaba precisamente las condiciones propias del momento, haciéndolo simultáneamente desde dos puntos de vista: había unas condiciones que hacían posible que precisamente en ese momento, y no antes, apareciese la Revista, y había otras condiciones que imponían unas determinadas limitaciones que obligaban a configurar la Revista de una determinada manera. Estas limitaciones eran a su vez, de dos tipos: unas estaban dadas por el escaso número de colaboradores con que podía contar la empresa en aquel momento, por lo que se hacía una llamada a la incorporación de toda clase de estudiosos y profesionales de diversos campos y profesiones, y otras se señalaba que procedían de las condiciones históricas y políticas, que imponían una renuncia a ciertos planteamientos críticos fuera de los niveles propiamente especializados y técnicos del urbanismo. Gracias a ese posibilismo la revista fue efectivamente posible.

Pero ya el 2.º número acusa una modificación de la situación, de cierta importancia, dada por el cambio de Gobierno de Octubre de 1969 y la renovación de equipos de la política y la Administración, especialmente notable en el campo del urbanismo, por lo que suponía acabar con la interrumpida gestión de Pedro Bidagor que había durado nada menos que treinta años. La revista señaló entonces la oportunidad del momento para hacer balance y revisión, tanto en los aspectos institucionales, como de los conceptuales, para ponerlos en relación con la abundante experiencia real. La evidencia de que una cosa era la normativa y el sistema institucional, y otra muy diferente la práctica cotidiana del proceso urbanizador, estaba reclamando esa revisión que, efectivamente, caracterizó al periodo que se abrió a continuación, coincidiendo con el principio de los años setenta.

Un repaso sistemático de los hechos que han ido teniendo lugar a lo largo de la década que ahora acaba, podría servirnos para ver detalladamente el proceso de transformación seguido por el urbanismo y para explicar las principales diferencias existentes entre la situación a que acabamos de aludir y la que estamos viviendo ahora. Una crónica de tales características necesitaría evidentemente referirse a las transformaciones generales que han tenido lugar en el país en estos últimos años, puesto que no se puede historiar el proceso de evolución del urbanismo sin referencia en paralelo a la evolución política, y sin tener esa evolución política como marco de referencia histórica. Pero no me parece que sea este camino del repaso exhaustivo sistemático, propio de una crónica, el que corresponde a este momento, sino que se impone más bien una visión de conjunto y, a ser posible, una interpretación global del sentido de lo que ha ocurrido. Por otra parte, los hechos históricos están suficientemente cercanos como para servir la referencia sin necesidad de hacer su evocación explícita en cada momento. En ese sentido, a nadie extrañará que proponga una interpretación basada en la existencia de un punto clave de inflexión histórica, situado en la mitad de la década que nadie tendrá dificultades para identificar.

Considerando pues con visión de conjunto, yendo a los rasgos significativos, y superando ese tratamiento de crónica de simple sucesión de hechos, la década de los 70 pienso que puede dividirse en dos mitades de signo diferente, aunque dentro de cada una de ellas puedan, a su vez, distinguirse momentos de distinto matiz, en relación con la situación del urbanismo en este país. Pero aclararemos desde el primer momento que estas afirmaciones se refieren fundamentalmente al complejo entramado de conocimientos, actitudes teóricas, enfoques conceptuales, bases normativas, marco institucional y actitudes políticas, y no tanto a la realidad urbana o territorial en sí misma, respecto de la cual resulta difícil señalar diferencias importantes en cuanto a las formas de manifestarse la marcha del proceso, ya que la inercia del mismo hace imposible que la variación de aquel entramado, haya podido tener repercusiones inmediatas. Es más, podría añadirse, también ya desde este momento, sin pecar de excesivamente pesimista, que esa inercia hace verdaderamente problemática

una fuerte incidencia real a corto plazo, de cualquier medida que quiera tomarse para producir cambios espectaculares en la situación.

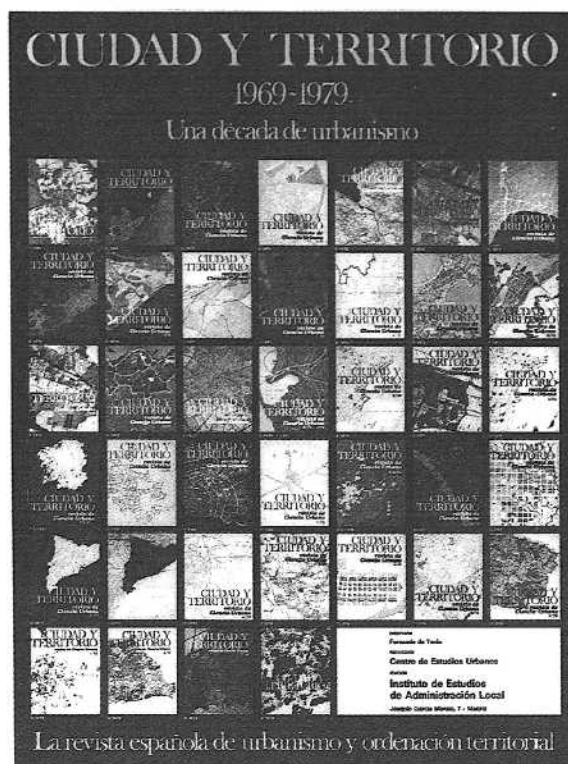
La periodización que propongo, con todos los riesgos de las simplificaciones, pasa por la identificación de una primera mitad de la década como final, liquidación, quiebra y descomposición de todo un sistema de concepción teórica y de institucionalización administrativa del urbanismo, que había venido construyéndose, desarrollándose y deteriorándose a lo largo de las tres décadas anteriores los años cuarenta, cincuenta y sesenta. La segunda mitad superado el punto de inflexión histórica aludido, sería identificada como un periodo de reacomodo y preparación, supeditado al lento proceso de consolidación de la transformación del modelo político. (Recordemos que hasta este mismo año 1979, no han llegado efectivamente ni los ayuntamientos elegidos ni los primeros regímenes autonómicos).

Pero dentro de la primera de esas dos mitades, creo que se pueden distinguir también dos periodos, matizando como decía anteriormente, en la identificación de las características más significativas. Me refiero al hecho de que en los primeros años setenta se dió un momento que puede distinguirse claramente, porque al producirse la discontinuidad a que antes me referí, con el cambio de Gobierno de 1969, se abrió por primera vez la posibilidad del examen crítico y la ilusión de una reforma que pudiese introducir un mínimo de racionalidad en la situación tratando de comprender mejor los procesos reales de producción del espacio urbano y de transformación del territorio, y de encontrar formas más adecuadas de tratarlos.

Aunque no puedo hacer una valoración tan positiva como la que ha hecho González Berenguer refiriéndose al balance de aquel momento, si puedo convenir con él, al menos, en que fue un momento lúcido. Pero no tanto por lo que ese balance pueda poner en el haber (como el primer proyecto de Reforma de la Ley del Suelo) como por lo que permitió revelar y descubrir aquel deseo sincero de conocimiento real, de crítica y de rectificación. Aquel breve periodo permitió, efectivamente, que hiciéramos el descubrimiento del valor real del planeamiento y que empezásemos a poner en comparación con la práctica cotidiana, todo el conjunto doctrinal que venía configurando la actividad urbanística. Aquel periodo fue fundamental para plantear con toda crudeza la radical dicotomía entre las aspiraciones idealistas de un planeamiento teórico, sustentado por un marco institucional carente de respaldo político, por un lado, y por el otro, la realidad de nuestro desolador panorama urbano. Aquel periodo, iniciado bajo la idea de que se debía actuar, dentro de la posibilista aceptación de que algo se podía hacer para mejorar la situación, sirvió para que hiciésemos el aprendizaje de la imposibilidad de esa mejora en aquellas condiciones, para que pudiésemos llegar a la evidencia de que, a partir de aquellos condicionantes políticos, la posibilidad de mejora era ilusoria. Fue con base en ese mayor conocimiento de la situación real del urbanismo en el país, (que hasta entonces había sido escaso, puesto que no se había hecho ningún estudio, ni se había permi-



Diez años de urba- nismo en España



tido la crítica) y de las primeras constataciones serias de los resultados de aplicación de la Ley del Suelo de 1956, como pudo llegar a tener sentido y a profundizar de verdad en la realidad, un análisis político de la situación urbanística que empieza hacerse entonces y que, de otro modo, hubiera quedado en simple asimilación superficial de movimientos franceses e italianos, o en puro movimiento reivindicativo de carácter fundamentalmente político, enmarcado en la lucha contra la Dictadura.

Menos de dos años duró el momento de la ilusión reformadora, para los que habíamos creído en esa posibilidad. Algunos acabamos por abandonar. La propia Administración pasó a una actitud de frustración disimulada. La crisis de 1973 que produciría el relevo de los mandos, cancelaría definitivamente la etapa de la pretendida renovación de la política urbanística (aunque se siguiesen arrastrando sin convicción muchas de las líneas emprendidas, como el Proyecto de Ley de Reforma). Con ello, esa política urbanística cayó en la situación de secundariedad que le correspondía, de acuerdo con la baja prioridad política que siempre se le asignó. Así, de la frustración disimulada se pasó a las actitudes de mera subsistencia que caracterizaron la tónica de los años siguientes interrumpida sólo por hechos aislados que, por otra parte, seguían poniendo de manifiesto la incomprensión de los problemas reales por parte del Gobierno, que seguía tratando el urbanismo a través de legislaciones sectoriales inconexas y hasta contradictorias. En ese sentido, merece un recordatorio la Ley de Carreteras, de 1974, que venía a consagrar la independencia del planeamiento de las infraestructuras viarias con respecto a la planificación urbanística, incluyendo algo que parece un verdadero despropósito: la necesidad

de rectificar los planes de urbanismo cuando resulten afectados por un trazado viario, como si el sistema viario no fuese un elemento más, de gran importancia, desde luego, de todo el complejo territorial, que para ser definido, necesita integrarse en una planificación de más amplias perspectivas.

Pero mientras tanto creció la toma de conciencia, creció el malestar ante los problemas que el período de desarrollo económico había producido en el desarrollo urbano, y creció también en las grandes ciudades la importancia del movimiento asociativo ciudadano, que empezó a explotar a fondo la traumatizante situación de crisis urbana que había llegado a producirse como consecuencia de un crecimiento simplemente cuantitativo, que había dejado sin resolver casi todos los aspectos de calidad de vida y de dotación de servicios: transportes, sanidad, enseñanza, zonas verdes, instalaciones deportivas, etc. Consecuencia de ello fue el desarrollo de campañas reivindicativas que, en poco tiempo alcanzaron una gran repercusión social y que, en algunas ciudades como Madrid y Barcelona, empezaron a plantear la necesidad de respuestas inmediatas de la Administración a los problemas urbanos más acuciantes y que, efectivamente, forzaron en muchos casos esas respuestas, a través de vías de emergencia que la propia Administración tuvo que improvisar iniciándose así una nueva forma, dinámica y directa de entender el planeamiento, fuertemente relacionada con eso que en otras latitudes se venía denominando «advocacy planning», actividad nacida precisamente, como respuesta del urbanismo al desarrollo de los movimientos sociales urbanos en la mayor parte de los países de Europa Occidental y América del Norte, es decir, en aquellos países en que, por su grado de desarrollo, es más fácil percibir la incapacidad de la organización social capitalista para resolver de verdad los déficit urbanísticos de muchos elementos necesarios para la vida cotidiana y para asegurar una calidad de vida aceptable para todos los ciudadanos.

Pero pasemos ya a la segunda mitad de la década, una vez iniciado el largo proceso de consolidación de la Democracia, a cuyos lentos y fragmentarios avances se ha ido viendo supeditada la modificación sufrida por el marco institucional (Nueva Ley del Suelo, desaparición de la planificación del Desarrollo, Nueva Ley de Régimen Local, reforma administrativa con creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creación de la Comisión Interministerial de Ordenación del territorio, descentralización de competencias de la Administración Central y traspaso de otras a los Entes Autonómicos) y la entrada en funcionamiento de las instituciones democráticas (especialmente importante para el urbanismo, la llegada de los nuevos ayuntamientos elegidos en las primeras elecciones habidas en el país desde 1931).

Debido a esa misma lentitud del proceso, no hay más remedio que caracterizar a este período con unas inevitables notas de provisionalidad y de incertidumbre, propias de todo período de reajuste, en el cual no se han producido cambios espectaculares. Debemos ser conscientes de que en este país, se nos ha superpuesto la construcción de una respuesta a la crisis del planeamiento y la búsqueda

da de un planeamiento posible, con la construcción de las condiciones políticas que van a configurar esa posibilidad.

Ya me referí anteriormente a las enormes dificultades que existen para que, en esta transición política que se ha hecho sin ruptura de la legalidad vigente, puedan producirse transformaciones inmediatas de gran visibilidad. La inercia del proceso urbano es como la de un gran transatlántico navegando a toda máquina. Cualquier medida tendente a frenar su marcha, por muy poderosa que sea, no se notará hasta mucho tiempo después de que empiece a aplicarse. Por eso, este último período, además de provisionalidad e incertidumbre, lleva consigo otros dos rasgos caracterizadores: por una parte, (y esto se ve más claramente después de las elecciones municipales) está siendo el periodo en el que se está asimilando una cierta impotencia para los cambios espectaculares, en los que muchos habían creído ingenuamente. Por otra parte está dando lugar a una rápida maduración de una nueva concepción del urbanismo en general, y del planeamiento en particular que, apoyándose en las condiciones políticas pueda llevar realmente esta vez a una verdadera mejora de la situación, incidiendo en la realidad urbana cotidiana a largo plazo.

En relación con el primero de éstos dos rasgos caracterizadores creo que debe resaltarse, que la resignada aceptación de la pesada herencia recibida, y de las limitaciones impuestas por la legalidad vigente imposible de saltar, no lleva consigo la aceptación paralela de que nada puede hacerse y de que nada se está haciendo. Es muy importante decir y repetir en este momento, para que el hombre de la calle pueda entenderlo y asimilarlo, que el transatlántico no puede frenar de golpe, pero que, en estos momentos están empezando a actuar algunas medidas, que al menos, van a disminuir su velocidad.

En este contexto debe considerarse la reforma administrativa ya comenzada, que produce una situación nueva diferente (aunque tal vez lo sea más de derecho que de hecho, todavía sin frutos). La fusión del Ministerio de la Vivienda con el de Obras Públicas, en el nuevo ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que fue acogida con esperanza en las páginas de Ciudad y Territorio, sigue sin demostrar sus potenciales ventajas. Al tradicional cantonalismo departamental de la época anterior, ha sucedido uno más grave, intradepartamental, sin que se hayan resuelto mínimos problemas de integración en la política urbanística y territorial.

Pero no cabe duda de que otras reformas han de ser, necesariamente, más incisivas, como el reconocimiento de las autonomías y la democratización municipal. Aun no se ha empezado a manifestar toda la importancia de estos dos hechos, pero el reconocimiento de «competencias exclusivas para la ordenación del territorio y la política territorial» que se hace, por ejemplo, en el artículo 9 del Estatuto Catalán, a favor de la Generalidad de Cataluña, supone la ruptura del monolitismo a que estamos acostumbrados y conduce a una revisión del complejo administrativo del urbanismo, para redefinir el ejercicio real de las compe-

tencias entre el Estado y las Entidades Autónomas en relación con grandes elementos estructurales y con las proyecciones que están en la base de la ordenación del territorio.

Por lo que respecta a la democratización municipal, una primera apreciación personal, todavía insuficiente, constataría ya una evidente clarificación en la toma de decisiones, que lógicamente habrá de imponerse por la transparencia que ahora debe tener la gestión y por la diferencia de actitud de muchos de los protagonistas. Por todo ello es necesario impedir que se generalice el clima de decepción, tal como algunos desean que ocurra.

Todos los partidos políticos, durante la campaña electoral municipal, incluyeron en su propaganda, la importancia de actuar políticamente sobre la problemática urbana, prometiendo una primordial atención a este conflictivo aspecto de la vida comunitaria. Quizá en algunos casos se pudo pecar de exceso de confianza, de desconocimiento profundo de la realidad y de crear expectativas injustificadas en relación con la posibilidad de esas transformaciones espectaculares a las que vengo refiriéndome como imposibles. Pero en cualquier caso, lo importante en este momento es evitar que se generalice un clima de decepción generado por el defraudamiento de esas injustificadas expectativas cuando los nuevos ayuntamientos, en lo que mi conocimiento alcanza a ver, están actuando con una limpieza y con un respeto hacia la legalidad, que los anteriores, en general, no tuvieron, como es bien sabido, y cuando las modificaciones espectaculares están más allá de sus posibilidades de actuación. Si bien es cierto que la herencia recibida del periodo anterior ha condicionado la situación con aspectos muy importantes y muy lamentables, que parecen difícilmente reversibles, e impone aceptaciones inevitables de hechos consumados que no debieron producirse, podemos tener la tranquilidad de que en estos momentos, con una transparencia en la gestión que antes no existía, no se van a seguir tomando decisiones nuevas de ese tipo, que comprometan y distorsionen más el futuro. Por otra parte, creo que se puede atirmar que existen vías para corregir aquella situación, tanto por la instrumentación de medidas directamente operativas, como por un tratamiento adecuado de la misma que haga, en un plazo medio reversibles, sino los hechos físicos consumados, si algunas de las peores previsiones del planeamiento, a través de una intencionada revisión del mismo, como ya se ha planteado en algunas experiencias nuevas en desarrollo, como por ejemplo en el programa de planeamiento actualmente en marcha para el Área Metropolitana de Madrid. Esto nos lleva a la segunda de esas notas caracterizadoras de la situación actual a que antes me refería: la maduración de nuevas formas de entender el urbanismo y de practicar el planeamiento, superando los estériles supuestos anteriores. Pienso que este es un tema de la máxima importancia, que merece que le dediquemos el espacio final de nuestras reflexiones de hoy, empezando por aludir a la base conceptual que lo sustenta, ya que, a mi modo de ver, se trata del cambio más importante que ha ocurrido hasta ahora en la historia del planeamiento.



Diez años de urba- nismo en España

Hay historiadores, críticos y estudiosos del urbanismo que creen tan a rajatabla en aquello de que cada momento político, económico y cultural genera su propio modelo de ciudad, que quieren trasladar este presupuesto al análisis pormenorizado de la evolución del planeamiento para extraer de ahí, a cualquier precio, la confirmación de esas correspondencias biunívocas, forzando a veces interpretaciones muy tendenciosas y exageradas de los hechos. En alguna ocasión he puesto como ejemplo de ello la pertinaz explicación del Plan General de Madrid de 1942, a la luz de una pretendida concepción fascista de la ciudad, cuando en realidad, un cierto epidérmico fascismo no puede ocultar que aquel plan, y ahí radicaba su valor indudable, era una sabia síntesis de principios generales de la cultura urbanística universal recogidos incluso directamente de los antecedentes inmediatos del plan elaborados durante el período republicano.

Sin negar, de ninguna manera, la importancia de las aportaciones circunstanciales, creo sin embargo, que sería negar la evidencia aportada por toda la historia del planeamiento moderno, tratar de minimizar la importancia mucho mayor de una base conceptual común, de un cuerpo de cultura urbanística compartida, que evoluciona a lo largo del tiempo con una unanimidad bastante contradictoria con aquel afán de buscar diferenciaciones correspondientes a las diversas situaciones nacionales. Un ejemplo muy simple: el concepto de unidad vecinal y la teoría de las comunidades urbanas jerarquizadas, estaba todavía en los años 60 en la base de toda la normativa oficial para planeamiento de núcleos urbanos nuevos, lo mismo en Inglaterra y Francia, que en Cuba o Rumanía.

Pues bien, lo que quiero decir con todo esto, es que esa base conceptual del planeamiento, que con diferencias de matiz es patrimonio compartido de la comunidad internacional que forman todos los urbanistas, tiene un proceso de evolución en el tiempo, que puede ser visto, por una parte, como un proceso de maduración extraída de la propia experiencia antecedente, y por otra, como una respuesta variable, como un reajuste a la cambiante y también evolutiva forma de manifestarse la realidad urbana y de formular sus demandas. Y en ese proceso se inscribe el cambio actual como necesario replanteamiento a fondo de la naturaleza y finalidad del planeamiento, así como del papel del planeador, tanto ante la ineficacia de las respuestas aportadas hasta ahora, como por los nuevos aspectos y características de la situación actual, sus demandas y sus exigencias.

Hay algunos hechos fundamentales que nos dan claves para entender las coordenadas y las bases de ese cambio. Son hechos que, con antecedentes en los años sesenta, se han desarrollado plenamente a lo largo de la década que ahora acaba.

En primer lugar hay que hacer una breve alusión a la aportación que, en forma global, podemos entender que se deriva de la crítica ecológica. Esta lúcida alerta, levantada a principios de la década por toda una serie de trabajos famosos contra el despilfarro de los recursos y a favor de «estrategias para la supervivencia», ha planteado cuestiones de fondo, más profundas que el alar-

mante catastrofismo que han desatado en la superficie, y más allá de las primeras reacciones provocadas en el mundo cultural del urbanismo. Estas apuntan, al menos en Europa, hacia la necesidad de corregir el modelo de planeamiento expansivo tradicional, que atendía más a la producción de espacio nuevo, para pasar ahora a atender preferentemente a la ciudad existente para corregir sus problemas y mejorar su situación.

Más allá, en efecto, de estas primeras reacciones, lo que me parece fundamental destacar es que la crítica ecológica puso en cuestión el sentido y la justificación del modelo convencional de desarrollo polarizado, o desigual que se había lanzado en la década anterior desde las Naciones Unidas, al amparo de la doctrina económica que defendía la eficiencia por encima de la equidad y de la justicia. Ello ha sido clave para poner en revisión toda la doctrina del desarrollo regional elaborada en los años sesenta, a través de una dura crítica que, en algunos casos, es realizada por prestigiosos desarrollistas hoy arrepentidos, como en el notorio y admirable caso de John Friedman.

En segundo lugar hay que referirse a la aparición, desarrollo y formalización de los movimientos sociales urbanos, uno de los rasgos que han llegado a ser característicos de las sociedades industriales avanzadas de Occidente en la presente década, aunque, en formas diferentes, hayan existido antecedentes, especialmente en los Estados Unidos, relacionados con los programas de bienestar social. Los actuales «Grassroots Movements», se mueven en un delicado equilibrio de confrontación y cooperación para conseguir sus objetivos en relación con los programas y acciones de la Administración, la cual, en algunos países, ha establecido normas para recoger formalmente esa actividad popular. Especialmente institucionalizada aparece en el caso británico, en relación precisamente con la elaboración del planeamiento urbano, a través de todo un arsenal de formas que fueron cuidadosamente estudiadas y recomendadas en el conocido Informe Skefington, ya desde 1969. En otros países, estos movimientos han desempeñado funciones más relacionadas con luchas directamente políticas. Recordemos la alusión que ya hice al desarrollo del movimiento ciudadano en las grandes ciudades españolas durante el período final del régimen anterior. En cualquier caso, hay dos hechos importantes a señalar, derivados de todo esto, en relación con el cambio urbanístico que nos ocupa. Por una parte, la manifestación pública y multitudinaria del disgusto ante una clase de habitat, del rechazo de una forma de hacer ciudad, en la exigencia de que ello no continúe del mismo modo. Por otra parte, la evidencia de que el planeamiento no tiene más remedio que tener en cuenta la opinión de esos directos usuarios de la ciudad, dando entrada en forma válida y eficaz a lo que debe ser algo más que un nuevo tópico tranquilizador: la participación de los ciudadanos en el planeamiento y en la gestión democrática de la ciudad.

Finalmente, quiero referirme a otra clave explicativa del cambio, directamente relacionada con las anteriores, que las engloba y les da sentido. Se trata de una crítica, desarrollado también a lo largo

de esta década, dirigida directamente a los fundamentos teóricos y conceptuales del planeamiento tradicional. Este apasionante debate está poniendo de manifiesto lo injustificado de ciertas presuposiciones básicas en que venía descansando la actividad del planeamiento, en presurosa y forzada búsqueda de un estatuto de cientificidad a toda costa, que permitiera garantizar la indiscutibilidad de sus propuestas. Para ello se habían elaborado ciertas explicaciones teóricas del funcionamiento de la realidad urbana que permitían apoyar en ellas, unas determinadas formas de plantear la actuación sobre dicha realidad.

En un importante artículo publicado en el número 1 de este año, de «Ciudad y Territorio», Bernardo Ynzenga se refería al modelo de explicación y de actuación basado fundamentalmente en las aportaciones de la teoría económica. Según dicho modelo, la competencia económica, no sólo explicaba la formación de la ciudad, sino que garantizaba la organización óptima de la misma. El modelo de mercado, se constituía así en propuesta normativa para el planeamiento. El trabajo analizaba después la entrada en crisis del modelo.

Esta explicación, válida fundamentalmente para el planeamiento americano, creo que debe complementarse, sobre todo si se refiere al planeamiento europeo, más preocupado desde sus orígenes utópicos y reformistas, por la racionalidad social y el interés público. Y puede complementarse con un examen de otras aportaciones realizadas por algunas ciencias sociales (geografía, antropología, sociología), en las que se ha basado el planeamiento, que han venido llamándose funcionalismo y organicismo.

En efecto, desde las iniciales formulaciones de Durkheim hasta las más elaboradas de Parsons, la sociología ha provisto al urbanista, de un modelo de explicación de la realidad social (el funcionalista) que le ha llevado a admitir sin dudas, que esta realidad constituye un sistema compuesto de partes interrelacionadas íntimamente, y actuando en forma global, cooperando entre sí, como las partes de un organismo viviente desarrollándose en un determinado medio, de acuerdo con leyes constantes (organicismo).

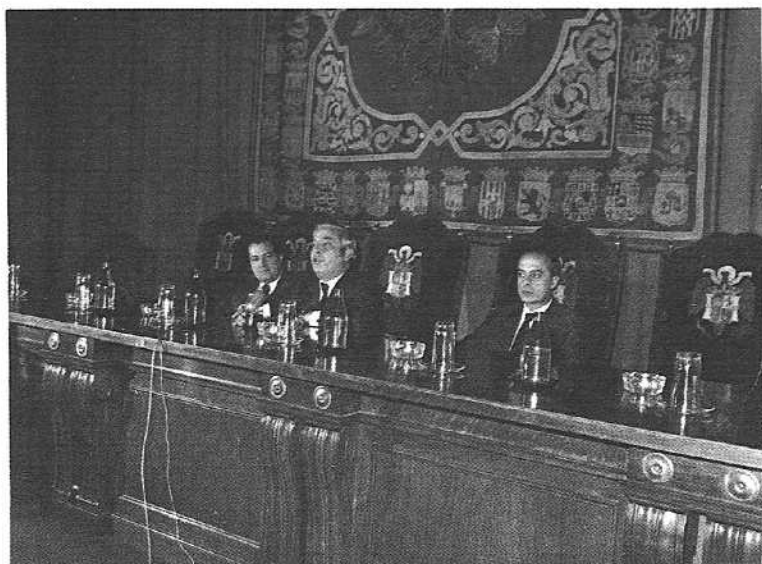
Esta interpretación permitió aplicar al estudio de la sociedad urbana el tratamiento que el modelo positivista de ciencia, había generalizado incontestablemente para el estudio científico de la realidad natural: la realidad social también se comportaba regularmente como la naturaleza; era posible descubrir leyes y por lo tanto, era posible la previsión. Este planteamiento, lleva a entender el comportamiento de la sociedad, como regulado necesariamente por esas leyes, dócilmente sometido a ellas, y por lo tanto, supone que el cuerpo social es suficientemente unitario y coherente como para actuar sin tensiones diversificadoras de su comportamiento. Pero todo esto obliga a suponer que en ese cuerpo social existe un acuerdo de base sobre códigos de conducta, sobre metas, objetivos, valores y aspiraciones y, en definitiva, que la sociedad es por naturaleza cooperativa y consensual.

Pues bien, este modelo explicativo, fue convertido inmediatamente en normativo por la propia

teoría sociológica: la sociedad necesita ser cooperativa y debe ser cooperativa. Y de ahí pasó a ser aceptado sin discusión por el planeamiento. Si la interacción entre las diversas partes de la sociedad era necesariamente de carácter natural, y por ello, cooperativo y consensual, la misión del planeamiento era buscar la forma de que esa interacción se desarrollase cómodamente para que se produjese el estado «normal» o «natural» de la sociedad. Si, además, los valores y las aspiraciones de la comunidad social eran generalmente compartidos, el planeamiento podía ser una actividad objetiva y racional, encaminada exclusivamente a la consecución del interés público de ese organismo social, coherente y unitario. Bastaba conocer sus leyes internas para planear adecuadamente el medio más satisfactorio.

En los años sesenta se produjo el reforzamiento de este modelo explicativo-normativo, con la utilización de la teoría de sistemas en el planeamiento, a través de obras tan fugazmente famosas como las de McLoughlin y de Chadwick, que desarrollaban y actualizaban las tesis del funcionalismo estructuralista, convirtiéndose por algún tiempo en la gran panacea de los urbanistas, por su tranquilizador ropaje de objetividad científica. Parecía que el urbanismo había alcanzado al fin su añorada cientificidad y podía desarrollarse en el más claro estilo positivista con toda la retórica del método científico consagrado.

Sería muy largo y poco adecuado a este momento, discutir todo este montaje teórico. A los efectos que aquí persigo, basta señalar que esa discusión se ha producido en los últimos años y con ella el rechazo de la base funcional, estructuralista o sistémica de la interpretación de la realidad urbana y del planeamiento, ante la incapacidad de la misma para dar cuenta satisfactoriamente de algo cada vez más evidente: que la sociedad urbana, lejos de ser cooperativa y consensual, se caracteriza por su naturaleza conflictiva entre los diferentes grupos cuyos sistemas de valores y aspiraciones distan mucho de ser compartidos. Ante la pugna constante entre las diversas fuerzas sociales, propia de las sociedades capitalistas avanzadas, manifestada en el desacuerdo económico, político e ideológico, la interpretación funcionalista, base de la doctrina urbanística tradicional, aparece como una injustificada generalización de situaciones propias de sociedades estáticas, con alto grado de unanimidad en la formulación de valores y aspiraciones. Y en su aspecto normativo, como una opción claramente conservadora, a favor de la aceptación del status quo. Esto pone también en cuestión la tradicional justificación del planeamiento con base en la objetividad y la racionalidad, al servicio del interés público, puesto que esta noción, por su parte, pierde también objetividad en una situación de conflicto, en la que hay diferentes intereses en juego. Y ya no vale la coartada tradicional, según la cual, el planeamiento hacia el arbitraje entre esos diferentes intereses contrapuestos, porque la nueva crítica ha puesto de manifiesto la imposibilidad de tal arbitraje neutral y apolítico. Ni el planeamiento es neutral, ni pueden serlo los planeadores, puesto que favorecer a unos intereses más que a otros es un acto político. El



Diez años de urba- nismo en España

El director del Instituto de Estudios de Administración Local, D. Jesualdo Domínguez Alcaud, en el acto conmemorativo del décimo aniversario de la Revista Ciudad y Territorio.

planeamiento se reconoce así como una actividad beligerante metida de lleno en el conflicto, a la que nada ayuda la pretendida cientificidad, puesto que ese conflicto se caracteriza por su base ideológica e irracional que enfrenta a los diversos grupos políticos, tanto en la interpretación de la realidad urbana, como en las propuestas de actuación sobre ella. Y en esa pugna, el planeamiento, apoyado en esas interpretaciones teóricas que hemos visto, ha servido casi siempre a un solo lado, actuando ideológicamente en un solo sentido sin reconocerlo. Cualquier análisis casuístico que se haga en cualquier país occidental lo demuestra. Y es esta constatación la que está produciendo una verdadera transformación, porque si realmente el planeamiento quiere resolver los problemas de habitabilidad de la ciudad y su mejor disposición para el futuro, pensando en todos sus habitantes y no sólo en los más favorecidos por la situación actual, tendrá que convertirse en una actividad de naturaleza diferente a la que ha tenido hasta ahora y orientarse más en el otro sentido.

La alternativa teórica que se define, con base en una interpretación conflictiva de la sociedad, pone el acento en la libertad humana para elegir y para construir su propia organización y su propio medio sin aceptar la imposición conservadora de los modelos «naturales» o «normales» de sociedad, creados por la sociología urbana tradicional. En respuesta a un estado de conflicto permanente, la alternativa a las actividades tradicionales se dibuja como una disposición para una actuación encaminada, en última instancia, hacia el cambio social.

Se comprenderá ahora mi anterior afirmación de la importancia del cambio que, para la actividad del planeamiento, supone este cambio de concepción.

Pues bien, con esta caracterización de la situación conceptual actual, quería terminar esta visión

personal de la evolución del urbanismo en España durante la década que termina. Un resumen de la situación actual, destacaría como rasgos sobresalientes, provisionalidad e incertidumbre en buena medida. Asimilación realista, no sin amargura y decepción, de la imposibilidad de cambios espectaculares en la corrección de la situación heredada. Pero también trabajo paciente y eficaz para evitar nuevos males y para instrumentar correcciones parciales, no espectaculares, pero sí válidas. Configuración y maduración de una nueva concepción del planeamiento, arriesgada y polémica, sobre la que ya se ha iniciado un debate que promete ser largo y movido, pero que puede conducir finalmente a formas de entender la actuación sobre la realidad urbana, mucho más eficaces y satisfactorias que las anteriores en la medida en que las propuestas del planeamiento ya no van a ser previsiones a favor de la conservación del «status quo», justificadas en una pretendida cientificidad, sino más bien enunciación razonada de reivindicaciones, identificación de temas por los que luchar.

Esas parecen ser perspectivas incitantes para los inminentes años ochenta. Ante ellas, «Ciudad y Territorio» se ofrece y se prepara para servir de ágora abierta para el debate y la difusión, a dejar constancia de las mismas, como ya ha hecho con lo ocurrido en éstos diez últimos años. Por ello puedo terminar ahora con las mismas palabras de llamada y de invitación general con que acabé en 1969 el editorial del primer número de la Revista: ciudadanos y profesionales están llamados a la colaboración.

Si se me permite la osadía, quisiera hacer una advertencia, basada en la experiencia, a los urbanistas españoles de este momento; ¡cuidado con las modas!. A finales de los años 60, el papanatismo de algunos que habían estudiado fuera, y de los que les hacían coro, pretendía la sistemática descalificación de todo el que no estaba metido en la utilización a fondo de las técnicas cuantitativas en el planeamiento. Se nos llamaba culturalistas, peyorativamente, a aquellos que por nuestra formación humanística no habíamos caído en la metodolatría ni habíamos convertido la tecnología cuantitativa en la panacea del urbanismo.

A finales de los años 70 amenaza otra moda igualmente injustificada y empobrecedora, promovida incluso muchas veces, por aquellos que estuvieron beligerantemente combativos, en las posturas anteriores: la moda de descalificar ahora todo lo que no sea ardoroso planteamiento ideológico, renunciando así a toda la ayuda que la tecnología, colocada en su sitio, puede prestar.

Ambas posturas proceden de un mismo mal que se llama sencillamente falta de cultura, falta de visión teórica, de comprensión global, que impide situar cada fenómeno cultural en su justo sitio y darle sus justas dimensiones. Cada vez más, se necesitan personas con ese tipo de visión general, que no se dejen arrastrar en cada momento por los planteamientos más brillantes y novedosos, llamados irremisiblemente a rápida caducidad y sustitución.



ORDENACION TERRITORIAL EN LA CRISIS ACTUAL

por Gonzalo Saénz de Buruaga

Preferiría desarrollar mi intervención (1) bajo este título en lugar del propuesto —«la ordenación del territorio ante los cambios en el modelo de desarrollo socioeconómico»—, ya que éste me parece demasiado empeñativo y me obligaría a discutir y evaluar cuáles son esos cambios. Por el contrario, enmarcar la ordenación territorial dentro de la actual crisis me exime de clarificar en exceso los términos de ésta, ya que todos tenemos una idea al menos intuitiva de la misma.

Sí quisiera, sin embargo, enumerar algunos de los rasgos decisivos de la crisis internacional y concretada en España. El rasgo internacional más tópico de la crisis económica es el detonante energético desde 1973. No creo, empero, que sea lo más importante. Algo de mucho más largo alcance y profundidad ha sido puesto de manifiesto recientemente por el premio Nobel de Economía, también de 1973, Wassily Leontieff: la tecnología elimina más puestos de trabajo que los que puede crear, es decir, el desarrollo tecnológico es causa permanente de desempleo.

Otro aspecto internacional, que afecta particularmente a la crisis en los países europeos, se está

manifestando también hace varias décadas: el Estado nacional que inventamos los europeos hace más de cuatro siglos ya no nos sirve y penosa y contradictoriamente intentamos construir en Europa un gran espacio económico como los Estados Unidos, la URSS o China.

Algunos componentes típicamente españoles de la crisis deberían también mencionarse. En primer lugar, el más superficial, la reforma-ruptura del anterior régimen autoritario se ha llevado a cabo en los dos últimos años y ha trastocado las expectativas de algunos agentes económicos. En segundo lugar, un aspecto mucho más importante, difícil y de amplias consecuencias estructurales: la erupción impetuosa del proceso autonómico en las regiones y nacionalidades del país que fue el Estado nacional pionero de Europa y que ahora puede ponerse a la cabeza de uno de los esquemas de descentralización política y económica más avanzados.

Más rasgos distintivos podrían enumerarse en la compleja crisis socioeconómica actual: en la medida en que la ordenación territorial implica procesos temporales a largo plazo habría que aventurar escenarios prospectivos y alternativos de nuestra sociedad, escenarios que nacen de, pero superan, la propia crisis; tal ejercicio no es de

(1) Conferencia pronunciada en Madrid el día 13 de diciembre de 1978 en el Colegio Nacional sobre Ordenación Territorial.

este momento (2). Tampoco lo es el inquirir en la ya larga crisis del propio concepto o técnica o filosofía de la ordenación territorial.

Nuestro objetivo es mucho más concreto: la crisis actual comporta como secuelas dramáticas un desempleo sólo **comparable** al de los años 30, junto con fenómenos reptantes de inflación y proteccionismo en la economía occidental. La estabilización se convierte, así, en la tarea más urgente e imprescindible de todos los gobiernos, aborstando u obstaculizando la tarea más importante: el crecimiento del producto social y la equidad personal y espacial. La ordenación del territorio, reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad de una determinada sociedad, se ve, por ello, condenada a la esterilidad.

Como es sabido, no hay todavía una definición oficial u oficiosa de la política de planificación y, dentro de ella, de la ordenación territorial. En la Constitución, esta última es una de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas (art. 148), mientras que la planificación se debatirá, presumiblemente, en el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69) y se instrumentará en un Consejo de Planificación (art. 131), cuya composición y funciones se establecerán en los próximos meses. Por todo ello, lo que sigue es estrictamente una reflexión personal sobre los problemas de la ordenación de nuestro territorio, pero aproximados a la crítica coyuntura actual y a sus expectativas a medio plazo. La evolución comparada de nuestra estructura productiva y del proceso de urbanización, las perspectivas demográficas y laborales, el punto de inflexión de los movimientos migratorios y la tipificación de la rica variedad regional de España nos permitirán, acaso, sugerir un esbozo básico de ordenación territorial que pueda alimentar ulteriores reflexiones.

El fenómeno 15 % -60 %

Una primera aproximación para saber qué puede suceder en España a medio y largo plazo es observar y analizar lo que ha pasado en las sociedades occidentales vecinas en los años pasados. La asunción subyacente es que las grandes líneas del comportamiento social no responden a patrones nacionalistas, sino a **efectos-demostración** culturales más amplios. Esta presunción era más obvia hace algunos años que en la actualidad: también en estas macrocomparaciones internacionales, la crisis económica comporta no sólo desajustes globales, sino violentas oscilaciones en las líneas de tendencia de los países individuales.

A pesar de esta advertencia, acaso no sea un ejercicio ocioso analizar el ((fenómeno del 15-60 por 100» en tres países europeos vecinos —Gran Bretaña, Francia e Italia— e intentar atisbar cuándo se puede presentar en España. ¿Qué quiere decir el ((fenómeno 15-60 por 100»? No otra cosa sino la contemporaneidad histórica entre dos he-

chos decisivos: a) el descenso por primera vez del empleo agrícola con respecto al empleo total a un 15 por 100; b) el aumento de la población urbana alrededor del 60 por 100 del total.

Estos dos estadios de la evolución **socioeconómica** han sido bastante contemporáneos entre sí en los tres países mencionados, aunque con fuertes diferencias de tiempo. En efecto, Gran Bretaña alcanzó un empleo agrícola de sólo el 15 por 100 y una población concentrada en áreas urbanas del 60 por 100 hace un siglo, alrededor de 1880. Pionera de la revolución industrial, hace un siglo Gran Bretaña asistía a una emigración fortísima de las áreas rurales a las ciudades (y al extranjero, particularmente los Estados Unidos). Asistía también a un boom en la construcción y la especulación inmobiliaria, que consolidó la acumulación en gran escala por parte de la burguesía **alta** y grupos bancarios.

En Francia se presenta el doble fenómeno del 15-60 por 100 mucho más tarde, en 1970, precisamente cuando se ultima el V Plan (1966-70). En el mismo año se estimaba (3) que Italia llegaría al 15 por 100 del empleo agrícola y al 60 por 100 de población urbana hacia 1980. Pues bien, la primera cifra estaba a punto de alcanzarla en 1976, cuando, según las estadísticas de la OCDE, el empleo en agricultura, silvicultura y pesca era en Italia del 15,5 por 100.

¿Qué sugerencias podemos sacar de lo anterior? Creo que algunas de este tipo:

1) El gran **desfase** —de casi noventa años— entre el doble fenómeno (decremento agrícola e incremento urbano) entre Gran Bretaña y Francia hay que atribuirlo tanto a la insuficiencia, incluso imposibilidad, de muchas producciones agrícolas en las Islas Británicas, cuanto a la autosuficiencia y, por supuesto, proteccionismo, del sector agrario de Francia. En definitiva, el hecho de que el Reino Unido tenga ahora menos del 3 por 100 de empleo agrícola y Francia todavía casi un 11 por 100 refleja no sólo la inercia del librecambismo-dentro-de-los-países-anglosajones de Gran Bretaña, sino también la preservación de un medio rural, electoralmente más conservador por parte de los sucesivos gobiernos franceses.

2) Parece observarse una cierta aceleración del decremento de empleo agrícola en Italia, aunque es posible que en los tres últimos años de esta década se haya frenado como consecuencia de la crisis en los sectores industriales, así como del retorno de emigrantes.

Vayamos al caso de España, **país** estructural y culturalmente cercano a los otros latinos.

Antes de la crisis podía pensarse que el doble fenómeno, 15 por 100 de empleo agrícola y 60 por 100 de población urbana, podía presentarse en España en 1990 e incluso en 1985, con lo que, en este último caso, el **desfase** sería de 15 años respecto a Francia y de 5-7 con relación a Italia. Hoy, en plena crisis, este ejercicio es mucho más arriesgado: el empleo agrícola, forestal y pesquero era en la España de 1977 de 20,7 (frente al 37,5 en la industria, y 41,8 en otras actividades), con

(2) Como muestra, puede recordarse que el Center for the Study of Social Policy, adscrito al Stanford Research Institute de California, ha detectado con ocho técnicas distintas más de cuarenta crisis de la sociedad norteamericana y entorno internacional en las próximas décadas.

(3) Véase N. Despicht, «Long Range Planning and Regional Policy. 2. France and Italy-Latecomers to the Industrial Urban Scene», *Long Range Planning*, sept. 1970: 75-85.



Ordenación territorial en la crisis actual

lo que la expectativa de bajar seis puntos de aquí a 1985 parece improbable, a menos que aumente sustancialmente el empleo en el sector industrial o en los servicios, aspecto que vamos a ver a continuación. Sin embargo, en cuanto a la población urbana (entendida como la que vive en ciudades mayores de 20.000 habitantes) alcanzaba ya en 1975 el 59,9 por 100 (4).

Situación actual y perspectivas demográficas y de empleo

Para prever las expectativas de empleo en los sectores no agrícolas hay que partir de la sombría situación actual y de las perspectivas difíciles que se diseñan hasta 1985, según los estudios y previsiones que está realizando el Grupo de Trabajo para los problemas del Empleo (G. T. E.) del Ministerio de Economía. He aquí algunas de sus conclusiones más relevantes:

— La población española, que era de 33,9 millones en el censo de 1970, apareció con claras sobrestimaciones, al menos en el total nacional, en el padrón de 1975, estimándose entonces en 35,9 millones, en 37,2 millones al final de 1978 y en 37,6 al final de 1979. Las estimaciones para 1980 y 1985 son de 37,8 y 39,9 millones, respectivamente. (Ambas cifras, al igual que las de 1978 y 1979, pueden ser bajas por no considerar el retorno de emigrantes desde el exterior.)

— El envejecimiento progresivo de la población española se va a acentuar inexorablemente en la próxima década. En 1960 sólo un 8,2 por 100 de la población estaba comprendida en el grupo de edad de mayores de 65 años, frente al 64,4 por 100 en el grupo de 15 a 64 años y 27,4 por 100 los menores de 14 años. En 1970 la población «jubilable» (más de 65 años) había crecido al 9,6 por 100, en 1975 al 10,4 por 100 y se prevé que en 1980 y 1985 alcance el 10,9 por 100 y 11,1 por 100, respectivamente. Mientras tanto, en estos dos últimos años, 1980 y 1985, los pesos de los otros grupos de edad se mantendrán ligeramente decrecientes: alrededor del 62,9 por 100 (población de 15 a 64 años) y 26,1 por 100 (de 0 a 14 años).

— El envejecimiento de la población se acentuará a partir de 1985, cuando los grupos de generaciones más numerosas nacidas entre 1921 y 1935 lleguen a la edad de 65 años. Hasta ese año la entrada de las generaciones procedentes del «baby boom» de 1955-65 en el grupo de edad productiva (15-65 años) incide fuertemente sobre la evolución de la población potencialmente activa y sobre las demandas de empleo.

— (Lo anterior condiciona decisivamente uno de los parámetros básicos de la ordenación territorial, la estructura poblacional: en la medida en que a partir de 1985 disminuyen los incrementos anuales de la población potencialmente activa los rasgos posindustriales y la oferta de equipamien-

to colectivo consiguiente (más énfasis en la calidad de vida, parques, instalaciones para la tercera edad, etc.) serán de creciente importancia. Hasta entonces, es decir, durante los próximos seis años, el problema prioritario de la sociedad española va a ser la coexistencia del desempleo, particularmente juvenil y de la mujer, con la reestructuración a fondo del sistema productivo de cara a la integración en la CEE).

— Las consecuencias de la crisis económica sobre el empleo han sido considerables: desde el segundo semestre de 1974 (tras el período que marca el techo absoluto del empleo) hasta el tercer trimestre de 1978, el país ha perdido 653.000 puestos de trabajo. Por sectores, la agricultura ha expulsado más población activa en 1976-77, aminoriándose en la última campaña por la buena coyuntura agraria; la industria, a partir del segundo trimestre de 1978, arroja cotas alarmantes —negativas— en sus tasas de variación de la población activa; lo mismo sucede en la construcción y los servicios. Lo más preocupante es que si el descenso de población ocupada en 1975 se puede atribuir exclusivamente al sector agrícola, el hundimiento del empleo en 1978 hay que atribuirlo fundamentalmente a los otros sectores.

— El paro, según los datos que se desprenden de la Encuesta de Población Activa, ha superado el millón (concretamente 1.014.000) en el tercer trimestre de este año, lo que supone el 7,7 por 100 de la población incluida en la encuesta como activa, y sin contar los activos «marginales» (unos 117.000). Los jóvenes son los especialmente afectados, y entre ellos, los que tienen estudios superiores.

— Otro aspecto relevante a efectos de política regional y ordenación territorial es la localización geográfica del paro. Es bien sabido que Andalucía y Extremadura son las dos regiones principalmente afectadas. Junto a ellas, los dos archipiélagos y las provincias de Barcelona, Valencia, Ciudad Real, Guipúzcoa y Valladolid, absorben el 55 por 100 del paro registrado en la primera quincena de noviembre.

Reducción de las Migraciones

La consecución del 60 por 100 de población urbana (habitantes en municipios mayores de 20.000 habitantes) a que nos hemos referido anteriormente está provocada por las migraciones tanto del campo a las ciudades como de los municipios pequeños y medios a las áreas metropolitanas. Las dificultades del análisis de las migraciones y la probable quiebra de las tendencias del pasado supone una nueva dificultad en la ordenación territorial en época de crisis.

Con la advertencia de que las cifras de los padrones en los años intercensales no son tan fiables como las de los censos decenales, cabe afirmar que las migraciones (tanto interregionales como al exterior) alcanzaron sus cotas más altas en el quinquenio 1961-65, con 1.850.000 emigrantes netos. En el quinquenio siguiente (1965-70) esa cifra bajó a 1.570.000 y en el de 1971-75 a

(4) Veinte mil personas como umbral de población urbana se adapta al de los otros países, ya que considerar el de 10.000 habitantes —como hacía el III Plan de Desarrollo: 123, y el INE— supondría que ya en 1960 España tenía el 56,6 por 100 de población urbana. Richardson (*Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, 1975: 81).

1.178.000 (5). En definitiva, las migraciones se están ralentizando y en los últimos tres años el freno a la emigración debe de ser progresivo, produciéndose retornos tanto internos como externos de difícil cuantificación por el momento.

A lo largo de la década de los 60, 4.470.000 personas cambiaron de municipio de residencia. Las áreas que absorbieron los mayores contingentes de inmigrantes fueron cuatro: a) la provincia de Barcelona absorbió 901.000 (270.000 de su propia provincia, 266.000 de Andalucía y 60.000 de Extremadura); b) Madrid, que acogió 789.000 (130.000 de la provincia, 161.000 del resto de Castilla la Nueva, 97.000 de Castilla la Vieja y 94.000 de Extremadura); c) País Valenciano, con 441.000 (166.000 de la propia región, 58.000 de Murcia, 53.000 de Castilla la Nueva -excluyendo Madrid— y 25.000 de Andalucía Occidental); y d) País Vasco, que recibió 362.000 inmigrantes (135.000 de la propia región, 66.000 de Castilla la Vieja, 38.000 de León, 37.000 de Extremadura y 21.000 de Galicia) (6).

Conviene resaltar, frente a una idea preconcebida, que el País Valenciano superó al País Vasco como foco de atracción inmigratoria ya en la década de los 60, y esta tendencia se ha acrecentado en el quinquenio 1971-1975: en efecto, en los mapas de grandes saldos migratorios recientemente publicados por el INE (7) no figura el País Vasco dentro de los saldos netos regionales superiores a 20.000 personas, sino solamente estas áreas:

a) Madrid: 60.000 inmigrantes del resto de Castilla la Nueva, 37.000 de Extremadura y 35.000 de Castilla la Vieja.

b) Barcelona: 26.000 inmigrantes de Andalucía Occidental, 25.000 de la Oriental y 20.000 de Extremadura.

c) País Valenciano: 40.000 inmigrantes de Castilla la Nueva y 23.000 de Andalucía Oriental.

d) Sorprendentemente, Canarias: con 21.000 inmigrantes de Madrid. (El INE explica el fenómeno de que Canarias presente un gran saldo positivo, tanto porque al final del quinquenio 1971-1975 hubo fuertes entradas de militares, funcionarios civiles y personas procedentes del Sahara, como por el hecho de que Madrid, y también Sevilla, son utilizados como cabeza de puente aéreo al Archipiélago.)

Otro resultado sorprendente de los movimientos migratorios del quinquenio 1971-75 analizados por la última publicación del INE es el correspondiente a Galicia, que de ser una región tradicionalmente con saldo negativo respecto al resto del territorio español, presenta en ese período un saldo positivo de gran magnitud. Una vacilante explicación del INE alude o a la **posible supervaloración** de las cifras del Padrón de 1975 o al número de retornos superior a lo esperado, o a ambas cosas a la vez.

(5) GARCÍA BARBANCH O, A.: «Empleo y paro en Andalucía. Visión General». *Jornadas de Estudios Andaluces*, Málaga, noviembre de 1978 (manuscrito).

(6) Informe FOESSA 1975, Euramérica, 19700, en base a los Censos de Población del INE de 1970 y 1960.

(7) INE, *Migraciones Interiores en España. Quinquenio 1971-1975*; Madrid, 1978.

Lo anterior nos demuestra que el análisis de las migraciones interregionales —fundamental para la política y ordenación territorial— ha de mejorarse sustancialmente, dada su dificultad y también su importancia.

Las dificultades se acrecientan todavía más en el caso de las migraciones internacionales. Uno de los especialistas nacionales más distinguidos sobre el tema, el profesor Barbancho, señala que en el quinquenio 1971-75 por primera vez el retorno de emigrantes del extranjero supera a las salidas, ganándose recursos humanos **cifrables** en casi 200.000 personas (5). La fuerte aminoración, incluso bloqueo, de la inmigración en los principales países receptores de Europa Occidental a partir de 1974 ha sido reconocida por el informe de la CEE sobre España (7:52), mencionándose que los trabajadores españoles emigrantes por primera vez en la Comunidad han pasado de 45.700 en 1973 a 2.100 en 1977.

La medición cuantitativa de los saldos migratorios desde 1975 en adelante, no podrá hacerse hasta que se dispongan de las cifras del Censo de 1980, por lo que cualquier evaluación de lo que está ocurriendo en la actualidad, así como del comportamiento a medio plazo, es meramente intuitiva. Las estimaciones por métodos **económicos** parecen ahora especialmente difíciles al haberse quebrado las tendencias de las series con que podrían correlacionarse las migraciones, singularmente el nivel de actividad económica, tanto interior como exterior, así como el marco **institucional** (sindical y político) de España, junto con las restricciones legales y administrativas más allá de los Pirineos.

Un marco básico de tipología regional

El reciente informe de la CEE sobre España (8) distingue tres grupos regionales en España:

a) Las áreas desarrolladas, situadas en el cuadrante nordeste y Madrid. Esta provincia, más Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa, con el 4 % del territorio español, encierran el 28,5 % de la población, el 39 % del PIB y el 43 % de la producción industrial. Sin embargo, añade el informe, el PIB medio por habitante de estas provincias no alcanza más que el 74 % de la media de los países de la Comunidad.

b) Andalucía y Galicia se encuentran atrasadas respecto a las anteriores, pero su tasa de población es suficientemente elevada como para servir de base al desarrollo, gozando además de las ventajas de las zonas costeras, así como de potencial agrícola.

c) Finalmente, una vasta zona agrícola, poco poblada y generalmente pobre, situada en el interior alrededor de Madrid y a lo largo de la frontera con Portugal. Abarcando un 45 % del territorio, no representa sino alrededor del 24 % de la población con una densidad de población de 10-40 habitantes por Km² (frente a 345 hab./Km² en las áreas del grupo a). Añade el informe que las 10 provincias menos favorecidas tienen un

(8) *Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de l'Espagne*, COM (78) 630, 29 noviembre de 1978.



Ordenación territorial en la crisis actual

PIB por habitante del 32-37 % de la media comunitaria.

Considera el informe que no han desaparecido todos los factores que han conducido a una concentración importante de la población y de las actividades secundarias y terciarias en las provincias costeras, sobre todo en el norte y en el nordeste, provocando consiguientemente el despoblamiento del interior. Por ello, es previsible que el éxodo rural continúe afectando a la mayor parte de las provincias agrícolas, dado el alto porcentaje de población activa agrícola (41 provincias superan el 20 % y 18 de ellas el 40 %), la debilidad de la productividad agrícola y la de los sectores industriales y de los servicios.

El invocar la opinión de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el territorio español no tiene otro objeto sino el situar la planificación regional y la ordenación territorial española en el horizonte a medio plazo de nuestra integración en la CEE, con el impacto que ello va a provocar en ambas partes, impacto que el informe especifica solamente en lo que concierne a las regiones meridionales francesas y al Mezzogiorno italiano. Ese horizonte integrador va a coincidir con la consolidación de la organización autonómica del Estado español. El hecho de que ambos procesos históricos sean contemporáneos es seguramente positivo: reducirá, por un lado, los entusiasmos de los europeístas a ultranza y, por otro, relajará las introversiones de los autonomistas que miran más al pasado que al futuro.

Con tal horizonte de integración en la CEE y, en consecuencia, de cooperación acrecida con los países de la OCDE y del mundo en general —dada la excelente renta de situación de España entre Europa Occidental, Norte de África-Oriente Medio y América del Norte y Sur— cabe diseñar una tipología regional algo más compleja que la del informe de la CEE.

Esa tipología partiría de la consideración preponderante que los factores de dependencia, interdependencia o autosuficiencia respecto al exterior tienen en la estructura productiva de las distintas regiones españolas. Parece evidente que España en su conjunto, al igual que otros países europeos, debe aspirar a minimizar los factores de dependencia e incrementar los de interdependencia y autosuficiencia, cuidando particularmente por lo que se refiere al último factor, no perder de vista la eficiencia y capacidad de competencia del sistema.

El peso mayor o menor de los tres factores depende de los inputs básicos que al sistema económico español se le imponen inexorablemente (dependencia), puede intercambiar con márgenes aceptables de negociación (interdependencia) o es fundamentalmente autónomo respecto al exterior (autosuficiencia). Como es bien sabido, los inputs básicos de los que depende inexorablemente España del exterior son los recursos energéticos, sobre todo petróleo, y el desarrollo tecnológico. No hay indicios de que a medio plazo vaya a cambiar esa situación, por lo que los sectores y espacios territoriales relativamente más consumidores de petróleo y desarrollo tecnológico, son los más dependientes del exterior. Este es el caso de las áreas

más industrializadas de España, tanto las antiguas (triángulo Avilés-Gijón-Oviedo, área metropolitana de Barcelona y eje Bilbao-San Sebastián) como las recientes (Madrid). Prescindiendo de líneas de productos y subsectores suficientemente competitivos y no deteriorados excesivamente por la crisis puede afirmarse que todas estas zonas son *áreas a reestructurar*, con urgentes problemas de reconversión industrial, severos síntomas de congestión y fuertes niveles de paro registrado, paro encubierto y segmentación laboral. Las zonas de influencia de estas áreas que fueron dinámicas en la década de los 60, o son raquílicas (caso de Asturias y Madrid) o empiezan a caer en los mismos errores de los núcleos que han ayudado a descongestionar (caso de Vitoria).

Hay, en segundo lugar, un conjunto de zonas —incluso podrían ser calificadas técnicamente de regiones si sus flujos de integración física y social se consolidan— que podrían calificarse de *equilibradas*: han atraído inversiones industriales de las áreas metropolitanas congestionadas e incluso del extranjero, compiten con sus manufacturas en el mercado exterior sin subvenciones excesivas y, además, disponen de un sector agrario (o turístico) intensivo, capitalizado y exportador. El prototipo es el País Valenciano (que hemos recalado se configuraba ya como la tercera región de inmigración en los 60), Baleares y Murcia, así como las zonas del Ebro influidas tanto por Vascongadas como por Cataluña (Rioja, Navarra, Aragón, Lérida, Tarragona). En la medida en que los inputs de dependencia de estas zonas quedan equilibrados por la autosuficiencia y capacidad de competencia de sus recursos agroalimenticios, su reestructuración no es agobiante desde el punto de vista de reconversión, aunque sí desde el ángulo de la dimensión de las unidades de producción (número excesivo de empresas medias y pequeñas). Otro grupo territorial potencialmente equilibrado se encuentra en Castilla la Vieja (triángulo Burgos-Valladolid-León), a condición de que supere el despoblamiento de sus comarcas con mayor productividad agraria y menor magnetismo madrileño.

El tercer grupo regional es el más extenso y definido desde el punto de vista de su delimitación: se trata de las *regiones en desarrollo*, es decir, con demografía suficiente y potencial de crecimiento claro, así como con instrumentos en marcha de expansión industrial: Andalucía (la región más extensa de los cinco grandes países de Europa Occidental y la región más poblada de España (9) y Galicia disponen de sendas «grandes áreas de expansión industrial», así como de instrumentos de actuación del sector público (Sociedades para el Desarrollo Industrial) cuya evaluación no es de este momento. Ambas regiones tienen márgenes de autosuficiencia en cuanto a los inputs agroalimenticios y a cierto tipo de materias primas (Andalucía) o energía (Galicia), por lo que pueden equilibrar su dependencia respecto a la tecnología «apropiada» que necesitan importar y adaptar. Las inversiones en capital humano son en ellas prioritarias, así como en infraestructuras físicas y

(9) SÁENZ DE BURUAGA, «El desarrollo andaluz ante el proceso autonómico», *Asociación Española de Ciencia Regional*, IV Reunión, Sevilla, mayo 1978 (Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, en prensa).

sociales que permitan la efectiva integración intrarregional. Andalucía (con excepción de Almería) detenta hoy las cifras de paro más altas de España, tanto en el campo como en sus áreas industriales. (La excepción de Almería puede ser premonitrice de un camino que el resto de Andalucía acaso no ha ensayado con decisión: el aprovechamiento del sol y el plástico para cultivos tempranos de alta elasticidad renta e intensivos en mano de obra).

Si el grupo anterior comprende dos regiones bien diferentes, pero sujetas a esquemas de ordenación territorial y preocupación de las empresas públicas similares, el grupo de *regiones aisladas* también comprende territorios geográficamente dispares, pero con problemas lo suficientemente agudos como para precisar ineludiblemente la intervención del sector público: se trata de Extremadura y Canarias, ambas también con Sociedades de Desarrollo Industrial desde 1977. El aislamiento de la primera, así como el de las provincias de Salamanca y Zamora, está en gran parte provocado por la frontera hispano-portuguesa y la tradicional incomunicación que ha existido entre los dos países peninsulares, ambos candidatos a la integración en la CEE. Es sintomático que el informe de la CEE sobre España haya comentado (7:53-4) que «en la perspectiva de la ampliación a España y Portugal, la Comunidad se enfrentaría, además, con los problemas de una zona fronteriza que presenta grandes dificultades de desarrollo». El aislamiento de Canarias es geográfico, más que histórico, y con las reservas apuntadas al analizar los cambios migratorios recientes, parece evidente que la diversificación de la economía canaria, apuntando su interdependencia con la península y el mercado internacional, es la única garantía de superar su aislamiento.

Finalmente, cabe hablar de un conjunto de regiones o *áreas poco pobladas*, comprendiendo algunas provincias manchegas, así como las del Macizo Ibérico (Soria-Teruel). La fijación de la población de ellas con actividades agro-industriales se ha iniciado en estas últimas con resultados apreciables que se demuestran en las cifras de paro más bajas de España (menos del 2 % de la población activa) bien que incida ésta por la despoblación). Sus expectativas de reserva medioambiental y sus aprovechamientos forestales y de montaña las convierten acaso en alternativas a la presunción de que el desarrollo equivale a la concentración urbana. También en los llanos manchegos hay muestras de cambio, con mayor capitalización del sector agrario y revitalización de cabeceras de comarca. En todo caso, conviene recalcar que la superación del despoblamiento tanto de las regiones ibéricas como de las manchegas, depende del proceso de descentralización, de Madrid sobre todo, y de Zaragoza en el caso de las primeras. A ello, dentro de las grandes líneas de ordenación territorial del país en el próximo futuro, nos referimos enseguida.

Grandes líneas de Ordenación Territorial

Para finalizar este trabajo, vamos a sintetizar, primero, los rasgos que cualifican la singularidad

y gravedad de la crisis económica actual y su impacto en los problemas inter-regionales del país; en segundo lugar, y como corolario de todo lo anterior, esbozaremos tentativamente las grandes líneas de ordenación territorial del país en su conjunto.

a) Síntesis de la crisis e impacto territorial

1) La posibilidad de que la estructura económica y espacial de España llegue al 15 % de empleo agrícola y al 60 % de población urbana, se atrasa más allá del horizonte de 1985. Ello permite replantear sobre bases nuevas la modernización agraria de extensas áreas del país, tanto para satisfacer las necesidades alimenticias internas y sustituir importaciones como para aumentar los excedentes exportables, particularmente en productos de alta elasticidad renta. Junto con la expansión del sector agroalimenticio, muchas comarcas rurales son susceptibles de localizar la vitalización del sector artesano, a través de una mejor comercialización interna y externa.

2) Hasta ese año —1985— las tensiones en los mercados de trabajo van a ser muy fuertes, puesto que esa fecha señala el punto de inflexión de las consecuencias del crecimiento demográfico de 1955-65. Las actuales áreas urbano-industriales —bajo planes de reestructuración y con una coyuntura alcista— no podrán en los dos o tres próximos años sino enjugar las pérdidas de puestos de trabajo que se han producido desde 1974 a 1978 (10). Por consiguiente, la absorción de inmigrantes a las grandes ciudades va a encarar mucha mayor competencia laboral y costes crecientes, tanto por unidad de empleo como para mantener las actuales infraestructuras urbanas. La disparidad entre los empleados y no empleados aumentará así como las segmentaciones del mercado de trabajo (más empleos secundarios, marginales, irregulares e incluso ilegales).

3) Como consecuencia, los movimientos migratorios tanto intrarregionales como interregionales van a reducirse drásticamente. De los flujos de la década pasada —hacia el Mediterráneo catalán y valenciano, en menor grado a Madrid y en mucha menor proporción al País Vasco— es probable sólo se mantengan los primeros. Los retornos de emigrantes del extranjero y el hecho de que la emigración a la CEE no se puede regular como muy pronto hasta 1983, añadirá nuevos volúmenes de paro.

4) Los sectores industriales que se asientan en las áreas urbanas no es probable sean capaces de crear volúmenes importantes de empleo, en tanto en cuanto no se estimule el desarrollo autóctono de una tecnología intermedia, apropiada al nivel de cualificación y a los excedentes de mano de

(10) Estas pérdidas de empleos industriales pueden superar el medio millón. El fenómeno tiene carácter internacional: el Comisariado General del Plan francés estima que el empleo industrial en Francia se reducirá en 509.000 personas desde 1974 a 1980, y en 200.000 de 1980 a 1983.



Ordenación territorial en la crisis actual

obra de muchas regiones españolas. Sólo el sector de la construcción, obras públicas y equipamientos colectivos, así como los servicios, pueden suministrar ofertas relativamente abundantes de empleo.

5) Dada la gravedad y la previsible duración de la crisis económica, el sector público (comprendiendo tanto la Administración central como las autonómicas) ha de jugar un papel de protagonista, no sólo en la redistribución equitativa a través del gasto público de las infraestructuras físicas y sociales, sino también en propiciar la creación de actividades empresariales en las regiones cuya planificación es prioritaria. A ellas, junto con la ordenación diferenciada de los grandes conjuntos regionales, incluyendo aquellos susceptibles de desarrollo espontáneo, nos referimos a continuación.

b) Esbozo tentativo de prioridades territoriales

Es evidente que la crisis comporta consecuencias muy diferentes en las distintas regiones, cuyo mejor indicador son los porcentajes de paro: el hecho de que casi todas las provincias meridionales soporten porcentajes dobles que la media nacional ha de servirnos de criterio básico para orientar las prioridades que deben guiar la planificación económica regional y la ordenación territorial subsiguiente.

Por ello, y teniendo en cuenta la reducción tipológica regional apuntada anteriormente, proponemos que el índice de prioridades que debiera debatirse y detallarse progresivamente, puede ser de este orden:

1.º) *Regiones de planificación prioritaria*, y beneficiarias de un mayor volumen de gasto público e incentivos fuertes y continuados a programar a medio y largo plazo: aquéllas con porcentajes de paro superiores a la media nacional, así como con indicadores de equipamiento colectivo y nivel de provisión de bienes de consumo notoriamente desfasados de la media de los países de la Comunidad Europea. Fundamentalmente, se trataría de las regiones en desarrollo (Andalucía y Galicia), así como de las aisladas (Canarias, Extremadura y las provincias leonesas lindando con Portugal).

2.º) *Regiones de fijación demográfica*, impulsadas públicamente para impedir su vaciamiento, y ordenar sus cualidades medioambientales: se trata de las áreas de montaña, de las provincias del Macizo Ibérico, de algunas manchegas, y de zonas específicas mediterráneas y andaluzas. En la ordenación de estos y otros espacios poco poblados debe hacerse especial hincapié en atajar el agudo proceso de desertización que sufre la península, con mucho el más severo de toda Europa.

3.º) *Áreas metropolitanas cuyo crecimiento industrial debe congelarse*, bien con procedimientos fiscales indirectos (necesariamente débiles) bien taxativamente: son, particularmente, las tres

zonas congestivas del territorio nacional —Madrid, Barcelona y el eje de Bilbao-San Sebastián— cuya ordenación debiera propender a descentralizar también abundantes servicios terciarios y cuaternarios en sus zonas de influencia. El sector público, tanto la administración central como las administraciones de las comunidades autónomas—, debieran considerar la descentralización física de parte de sus funcionarios e instalaciones. (En la medida en que estas áreas metropolitanas asientan algunos de los programas de reestructuración sectorial y éstos comportan casi siempre reducciones de mano de obra, la congelación de su crecimiento debe ajustarse al calendario de reconversión).

4.º) *Áreas urbano-industriales a reestructurar*: en parte solapadas con las anteriores, están también asentadas en zonas de industria básica anticuada (Asturias) o de peso preponderante de un sector crítico (construcción naval en Cádiz o El Ferrol). Los planes de reconversión sectorial debieran considerar no sólo el actual entorno de las áreas afectadas, sino plantearse a nivel subregional, analizando las alternativas de «involución» sectorial (es decir, implantación de jóvenes procedentes de áreas manufactureras en declive en actividades agroindustriales).

5.º) *Regiones a ordenar en forma de «dispersión concentrada»*: típicamente son algunas de las provincias de Castilla la Vieja, equilibradas desde un punto de vista productivo (agrarias y con cierta base industrial) pero necesitadas de mucha mayor integración y comunicación intrarregional. La dispersión puede basarse en la revitalización económica de su rica tradición comarcal, capaz de estimular iniciativas agroindustriales de tamaño medio y creciente productividad; la concentración ha de buscarse en la mejora del equipamiento terciario de las capitales de provincia y otros núcleos expansivos bien comunicados.

6.º) *Finalmente, regiones a ordenar canalizando su desarrollo espontáneo*: se trata del amplio conjunto de territorios influidos tanto por el desbordamiento barcelonés (que abarca Cataluña, Baleares y a través del País Valenciano llega hasta Murcia), como vizcaíno (Vascongadas, Rioja, Navarra, y en menor grado Aragón). Como el desbordamiento —sobre todo en el segundo caso— se ha detenido como consecuencia de la crisis, algunas de estas áreas van a estar también sujetas a planes de reconversión sectorial parejos a los de sus metrópolis económicas. Sin embargo, en su base económica, hay un componente agrario, a menudo intensivo y muy competitivo internacionalmente, que alivia sustancialmente el peligro de paro incrementando la agricultura a tiempo parcial. Estas regiones —algunas como las mediterráneas poseen gran actividad turística— van a ser particularmente sensibles al raquitismo y especulación en su desarrollo urbano. En la medida en que van a ser, probablemente, las que puedan permitirse una descentralización más autónoma, son las regiones que pueden servir de test de la nueva etapa que inaugura España como Estado autonómico: la prueba de que existe una sociedad madura capaz de enfrentar sus problemas con racionalidad y con justicia.



ORDENACION TERRITORIAL EN UNA NUEVA SITUACION

por José Luis González Haba y Roberto Martínez Díez

Unos de los temas que va a ocupar la atención de nuestros legisladores en el desarrollo constitucional va a ser la Ordenación del Territorio. Algo, sin duda, no demasiado importante ni prioritario en la situación actual del país.

Sin embargo, la Ordenación del Territorio como reflejo, si se quiere, del modelo de sociedad deseado —y así se manifiesta en multitud de declaraciones públicas— es algo potencialmente importante, incluso en el momento actual.

En cualquier caso, creemos que una reflexión sobre el tema no es baladí y esto es lo que pretendemos llevar a cabo en tres partes:

- Constitución y Ordenación del Territorio.
- La Ordenación del Territorio en una Administración descentralizada.
- El sistema de Acción Regional y la Ordenación del Territorio.

Ciertamente para una reflexión sobre la Ordenación del Territorio y desde una perspectiva fundamentalmente —pero no únicamente— jurídica no existen demasiados estribos y, por ello, puede plantearse cabalmente la duda de si los argumentos empleados, aún en el supuesto de poseer una coherencia lógica, no corren el riesgo, por falta de sustento, de ser perfectamente inútiles.

Con esta espada de Damocles encima de nuestras cabezas, hemos queridos mostrar cómo el territorio es el campo dialéctico de dos sujetos: el poder ejercido mediante normas jurídicas y la Ordenación del Territorio como disciplina científica, y como el campo dialéctico se enriquece —en un sentido entrópico— tanto por la repartición del poder que lleva a cabo la Constitución del 78, como por la inmadurez científica de la Ordenación del Territorio.

Todos los híbridos suelen carecer de encanto y no iba a ser esta una excepción. Por ello, para contrarrestar precisamente la dejadez estética, hemos —a modo de sandwich— colocado en el medio la parte de peso —interpretéase el término ambivalentemente— donde hemos querido intentar poner en claro ese juego de interrelaciones, complejo y enriquecedor, que podría vivificar —y ordenar— el territorio, dejando para el principio y el final, aperitivo y postre ligeritos, casi puros ejercicios de lógica formal.

Los tres capítulos, a modo de artificios, raramente conducirán al lector —vía erudita cita— a mayores abundamientos sustentados en precarios cimientos surcan, como cimbras, un espacio vacío. Sobre esas cumbres o sobre otras, constrúyase posteriormente.

I. Constitución y Ordenación del Territorio

1. INTRODUCCION

El reconocimiento y garantía del derecho de autonomía a regiones y nacionalidades en la Constitución Española de 1978 (art. 2) significa una ruptura de largo alcance en la Organización Territorial del Estado.

Desde este punto de vista, el territorio de la Comunidad Autónoma, va a constituirse en el elemento espacial del ejercicio de la soberanía (funciones legislativas, ejecutivas y judiciales), que constitucionalmente tienen atribuidos los poderes públicos de las Comunidades Autónomas.

Pero el territorio es también el sustento de las actividades productivas los asentamientos poblacionales, las infraestructuras de comunicación; y éste es el punto de vista, junto a su consideración como parte del ecosistema desde la complementaria perspectiva medio-ambiental, que adopta la Ordenación del Territorio.

El propósito del presente trabajo es profundizar en el proceso dialéctico a desarrollar entre los dos aspectos mencionados del territorio, proceso que se plasmará en normas jurídicas e instrumentos técnicos. Para ello nos centraremos en una primera parte en el tratamiento constitucional de la Ordenación del Territorio, desarrollando, en la segunda, los instrumentos post-constitucionales de la misma.

2. LA DEFINICION CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

En una aproximación a la aspiración epigrafiada, transcribamos, en primer lugar, aquellos aspectos de la «constitución económica formal» que se refieren al tema. (Los artículos 2 y 9.2. del Título Preliminar los dejaremos al margen por su generalidad).

«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa...» (art. 40).

«Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (artículo 45.1.).

«Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2.).

«Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural...» (art. 46).

«Todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada...» (artículo 47).

El contenido de los párrafos subrayados parece permitir una interpretación integradora bajo la rúbrica de Ordenación del Territorio concebida en dos sentidos fundamentales:

— como un marco integrador de la planificación física en íntima conexión con la planificación económica.

— como un instrumento de reequilibrio poblacional, ambiental y económico.

Podría argumentarse que no era otra la intención del artículo 8 (sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación) del Texto Refundido de la Ley del Suelo o de la creación de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, así como de las Conserjerías de similar denominación de los Entes Preautonómicos, en el proceso de reforma institucional que comienza a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977. La Constitución reflejaría, pues, tal aspecto de la realidad social. Sin embargo, esta interpretación parece negarse por una detenida exégesis del texto constitucional. Veamos:

1. La Ordenación del Territorio que, como expresión lingüística sólo parece en el art. 148.1.3º, carece de carácter sustantivo en el texto constitucional a diferencia de la actividad urbanística o medio ambiental. Estas últimas se configuran como principios rectores de la política social y económica, y para ambas la Constitución prevé un desarrollo más o menos explícito. No sucede tal con la Ordenación del Territorio.

2. Dejando a un lado la planificación física que la Constitución no recoge más que en la enumeración de las distintas infraestructuras, al referirse a las competencias de las distintas instancias de poder (arts. 148 y 149) y en perfecta correlación con las tradicionales divisiones departamentales, ocupémonos de la planificación económica.

Transcribamos, en primer lugar, los artículos fundamentales:

«Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña» (art. 1.30).

«El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollará por Ley» (art. 131).

Se concibe la planificación, pues, con la visión sectorial y economicista de los Planes de Desarrollo tan criticados desde el punto de vista territorial. Solo una rigurosa interpretación del objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional» (bien distinto al de la etapa desarrollista) permitirá una aproximación al concepto de Ordenación del Territorio que aportábamos en un principio.



Ordenación territorial en una nueva situación

En conclusión, la Constitución de 1978, significa una regresión en el tema que nos ocupa. En efecto, la Ordenación del Territorio:

— ni se configura como actividad sustantiva en el marco de los principios rectores de la política social y económica.

— ni se constituye como una técnica planificadora al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas y los asentamientos poblacionales.

¿Qué es, entonces, la Ordenación del Territorio para la Constitución de 1978? Creemos que el legislador constitucional entiende la Ordenación del Territorio como un instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de usos generales dentro de los distintos territorios autónomos. Ordenación del Territorio y Urbanismo serían prácticamente la misma cosa, diferenciándose únicamente en la escala de actuación.

Si las pretensiones del urbanismo español contemporáneo, contenidas en la legislación vigente, se pueden calificar con toda justicia de fracasadas, o en opinión de algún autor de imposibles, tal calificación cabría ser trasladada aún más dramáticamente a la Ordenación del Territorio.

Sin embargo existen dos distinciones relevantes sobre cuya profundización se podría construir una argumentación favorable a la virtualidad de la Ordenación del Territorio frente al Urbanismo:

- la distinta magnitud del factor espacio.
- la distinta repercusión de la disección sectorial.

Por una parte, pues, la Ordenación del Territorio integraría al Urbanismo al entender que el fenómeno ciudad no puede comprenderse sólo desde la ciudad misma.

Por otra, la Ordenación del Territorio, si logra una adecuada conexión con la planificación económica, vertebraría y organizaría el espacio atendiendo a los criterios más idóneos.

Sin embargo creemos que son más poderosas las razones por las cuales a la Ordenación del Territorio le espera un futuro poco esperanzador. La fundamental y suficiente sería la incapacidad de una planificación para su cumplimiento si no se establecen los mecanismos jurídicos e institucionales adecuados, y ello no se desprende del texto constitucional, como ya hemos apuntado. De todos es conocida tanto la ambigüedad programática de las Constituciones de compromiso en materia del modelo económico-social, así como la virtualidad extensiva de las leyes que la desarrollan sin salirse del ámbito constitucional. Es preciso decir que los textos aprobados de los Estatutos Vasco y Catalán, siguen fielmente la indefinición constitucional de lo que sea la Ordenación del Territorio. Ambos textos asumen la misma como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero no aportan precisiones que permitan deducir la naturaleza de la actividad más allá de lo ya apuntado.

Así mientras el artículo 9.º 9 del Estatuto Catalán se limita a decir que «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, espacios naturales protegidos y, en general, polí-

tica territorial, el Estatuto Vasco se refiere a la Ordenación del Territorio en su artículo 10.º 29. para asumir la competencia exclusiva en Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo, vivienda, medio ambiente y ecología.

En descargo de nuestros legisladores constitucionales y de los redactores de ambos estatutos, podemos decir, sin emargo, que no es tarea propia ni de la Constitución, ni de una norma institucional básica, como un Estatuto de Autonomía, la de entrar a definir en profundidad conceptos como el que nos ocupa. Sólo debe serle exigible a una normativa fundamental el no venir a crear más confusión en el estado de las cosas, lo que no era fácil eludir en una materia como la presente, todavía no suficientemente delimitada.

Habrà que esperar, pues, a las leyes estatales y la legislación de las Comunidades Autónomas para ver la respectiva interpretación que de la Ordenación del Territorio confecciona cada instancia.

En cualquier caso, se ha perdido ya la oportunidad de seguir el ejemplo italiano, en el que a nivel de ley constitucional (Estatuto de Autonomía) se define la orientación de la Ordenación del Territorio, y se subordina a las necesidades de esta las intervenciones sectoriales.

Antes de pasar al siguiente apartado recalquemos las conclusiones del presente: La Ordenación del Territorio tal como aparece en el art. 148.1.3.º es una expresión vacía de contenido en una interpretación estricta del texto constitucional. En efecto, al aparecer por primera y única vez en el articulado, dentro de la enumeración de competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas y junto a una serie de materias cuyo contenido semántico es preciso, la Ordenación del Territorio se sitúa en la indefinición más absoluta, porque si es algo la Ordenación del Territorio, lo es en relación con algunas de las materias que recogen los artículos 148 y 149 y esta relación, con las oportunas caracterizaciones, jerárquicas en unos casos, de coordinación en otros, no existen en la letra del texto constitucional.

3. INSTRUMENTOS POST-CONSTITUCIONALES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Sentada la indefinición constitucional del término, será tarea del desarrollo normativo posterior rellenar esta laguna. En esta perspectiva se presentan considerables dificultades. Reseñémoslas en primer lugar:

A) Hoy por hoy el único instrumento legal existente ordenador, en un sentido amplio, del territorio es el Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.) definido en la Ley del Suelo, y cuya gestación, así como los intentos de materialización del mismo, han constituido profundos fracasos. En la actualidad, tanto los traspasos de competencias a los Entes Preautonómicos como la propia evolución socio-política implican la necesidad de una reorientación del mismo.

Es bien expresivo en este sentido, que, sobre el único Plan Director Territorial de Coordinación que subsiste, el de Galicia, se haya implementado medidas de acusada provisionalidad como el re-

ciente Convenio llevado a cabo por el MOPU y la Xunta de Galicia.

B) El previsible ritmo diferente en el tiempo, para la consecución de los Estatutos de Autonomía por parte de las distintas regiones y nacionalidades.

C) La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas admite cuatro posibilidades atendiendo a los planos legislativo y ejecutivo:

- legislación y ejecución por el Estado.
- legislación del Estado y ejecución por la Comunidad Autónoma.
- legislación y ejecución de la Comunidad Autónoma.
- legislación de la Comunidad Autónoma y ejecución por el Estado (impensable en la práctica).

Si se tiene en cuenta que, sin contar con las comunidades uniprovinciales, pueden existir nueve estatutos de autonomía, y que cada uno de ellos puede optar por una de las tres posibilidades reales, así como el hecho de que el proceso va a desarrollarse secuencialmente, se comprende la complejidad que encierra.

D) Parece deducirse, por la intención del Gobierno de presentar una Ley de Bases de Ordenación del Territorio, que ésta debe contemplarse a dos niveles: el estatal y el regional.

A continuación, nos proponemos enumerar los posibles instrumentos legales con que cuenta o puede contar la Ordenación del Territorio. Trataremos los aspectos característicos de cada uno de ellos, sin entrar más que tangencialmente en valoraciones. No analizaremos tampoco el contenido deseable de tales instrumentos, aunque hayamos avanzado nuestra posición en páginas anteriores, porque ese será el tema de otro artículo.

3.1. Instrumentos a nivel nacional

A nivel nacional creemos posible tres tipos de instrumentos:

3.1.1. Ley de Bases para la Ordenación del Territorio

Este tipo de norma puede jugar un triple papel. Por una parte resolver el tema de la indefinición constitucional de la Ordenación del Territorio; por otra, para las Comunidades Autónomas que no asumieron tal competencia con carácter de exclusividad, facilitar un desarrollo de la Ordenación del Territorio, desarrollo enmarcado en una común inspiración estatal con base en el interés general, pero que supone, también, un ejercicio autonómico de la O. T. tanto en la elaboración del correspondiente texto articulado, como en la gestión, según los cauces del art. 150 de la Constitución.

«Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases, directrices fijados por una ley estatal...».

Finalmente, tal Ley de Bases y sus correspondientes textos articulados pueden cubrir aquellas regiones cuyo proceso autonómico se demore y en tanto éste no finalice y culmine.

3.1.2. Ley planificadora de la actividad económica general

Se trata de una ley marco, prevista por la Constitución en el art. 131.1. A través de ella, y en base al objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional», cabría una definición explícita de las relaciones entre la planificación económica y la Ordenación del Territorio. Tales relaciones tienen tanta mayor importancia cuanto que una ley como la reseñada tiende a regular la actividad económica en su conjunto.

3.1.3. Leyes de Armonía

Para el caso en que las Comunidades Autónomas asumieran la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva, ésta sería la vía estatal para armonizar las distintas normativas. El supuesto general se recoge en el art. 150.3 de la Constitución. «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general...».

No incluimos entre los instrumentos a escala estatal al Plan Nacional de Ordenación, porque si ya desde su aparición en la Ley del Suelo esta figura aparecía como algo utópico pese a que se llegara a consignar fondos presupuestarios para la realización de estudios sobre el mismo; en la actualidad cae plenamente dentro de la inconstitucionalidad desde el momento en que la Ordenación del Territorio se encuentra entre las materias enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución.

3.2. Instrumentos a nivel regional

3.2.1. Planes Directores Territoriales de Coordinación

En la actualidad son un instrumento para una situación transitoria en la que si bien se respetan los objetivos a cubrir por el plan, en los términos de la Ley del Suelo, ha sido necesario idear fórmulas distintas a las previstas, en los aspectos institucionales. (Decretos de traspaso de competencias del Estado a los Entes Preautonómicos, en materia de Urbanismo o Convenios sobre Ordenación del Territorio.)

3.2.2. Normas legislativas de las Comunidades Autónomas

Sin duda este será el instrumento, por excelencia, para la Ordenación del Territorio, tanto por la virtualidad del marco regional, como por la previsible asunción de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas con carácter de exclusividad. En este sentido tanto la Generalidad de Cataluña como el Consejo General del País Vasco cuentan ya potencialmente con este valioso instrumento en desarrollo de lo previsto por los artículos 9.º.9 y 10.º.29. respectivamente.

Creemos que lo más destacable a este respecto es la oportunidad de definir el término «Ordenación del Territorio» y de determinar sus técnicas en relación con el urbanismo y la planificación económica.



Ordenación territorial en una nueva situación

Por otra parte, en cuanto que los estatutos vasco y catalán servirán de pauta para el desarrollo legislativo en sus respectivos territorios, es de interés el hecho de las demarcaciones territoriales que definen, por cuanto que pueden constituir también el ámbito espacial para los correspondientes planes de Ordenación del Territorio, sobre todo por razones políticas. Así el País Vasco se integra por los territorios históricos —las provincias— y corresponde a ellos la determinación de las demarcaciones supramunicipales que no excedan de los límites provinciales (arts. 2.2 y 37.3).

Por su parte, el anteproyecto catalán estructura la organización territorial en municipios y comarcas (desaparece la provincia) y prevé la posibilidad de demarcaciones supracomarcas y agrupaciones basadas en el hecho geográfico, urbanístico y metropolitano, o en otros de carácter específico (arts. 5, 1 y 2).

Es de notar en este sentido que planes provinciales en el País Vasco y planes comarcales en Cataluña constituyen muy destacadamente, importantes precedentes en materia de Ordenación del Territorio en nuestra historia del planeamiento urbano y territorial.

3.2.3. Normas legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco de una ley estatal

Ya nos referimos a ellas, desde la perspectiva estatal en 3.1.1.

3.2.4. Estatutos de Autonomía

Aún cuando el Estatuto Vasco y el Catalán adolezcan del silencio constitucional, en la vía estatutaria pudiera muy bien residir la definición de la Ordenación del Territorio (caso frecuente en los estatutos de las regiones italianas), superándose, de esta forma, la ambigüedad constitucional, y sentándose las directrices para el desarrollo normativo posterior.

4. CONCLUSION

En las líneas anteriores hemos expuesto el variado repertorio de instrumentación jurídica que puede albergar la Ordenación del Territorio. Inevitablemente, al presentar alguna de las figuras, hemos introducido explícitos juicios de valor, aunque nuestro interés reside simplemente en mostrar la diversidad de fórmulas que pueden establecerse en el conjunto del Estado. Y ello, porque el desarrollo legislativo de la Ordenación del Territorio no puede estudiarse en abstracto sino, necesariamente, en el contexto de las restantes materias conexas con ella y, por otro lado, atendiendo a la posible diferenciación normativa en distintos territorios del Estado.

Como veremos posteriormente, las posibles figuras jurídicas que aquí se muestran como puros objetivos de elección alcanzarán muy otra virtualidad cuando se definan sus contenidos.

II. La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

1. INTRODUCCION

Tratábamos anteriormente el tema de la instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio desde un punto de vista meramente formal, a partir de los preceptos constitucionales.

En este capítulo pretendemos abordar el problema desde el punto de vista material. Hablaremos, pues aquí, del contenido de la norma —y sobre todo, de los problemas que plantea—. De esta forma y junto con un tercer capítulo sobre las relaciones entre la Ordenación del Territorio y la Acción Regional, nos planteamos, en su totalidad, el contexto sobre el que va a situarse el necesario replanteamiento normativo de la cuestión. Al hacerlo en un momento como el actual, de encrucijada entre una perspectiva anterior caracterizada por los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.) y una futura, que creemos vinculada a una Administración descentralizada, autonómica, nos vemos obligados a asumir críticamente los P.D.T.C. a la hora de abordar el futuro.

La reflexión parte, pues, de unas consideraciones críticas sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación encaminados a la obtención de cinco cuestiones que creemos claves para la futura instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio.

Para la exposición de la problemática central distinguimos, desde un punto de vista sistemático, entre planteamiento (y dentro de él entre contenido y tipología) y programación, y exploramos cada uno de estos aspectos a través de aquellas de las cinco cuestiones claves que consideramos pertinentes.

Alumbran, en todo el artículo, dos conceptos polares de la Ordenación del Territorio: la «piramidal» derivada de la Ley del Suelo y la que denominados, con muchas cautelas, «articular».

Al presentar la segunda, nos mueve más la intención de utilizar una oposición dialéctica respecto de la primera que pretende definirla rigurosamente.

En este sentido la intención del artículo se dirige únicamente a sentar las bases de un punto de partida y a ello se refiere expresivamente el título. La verdadera concepción de la Ordenación del Territorio en una administración descentralizada será el resultado de un largo proceso.

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Plan Director Territorial de Coordinación es el primer y único instrumento que aparece en la legislación española orientado específicamente hacia la Ordenación del Territorio. Aunque nace en el seno de una Ley urbanística (Ley del Suelo),

sus objetivos trascienden a los propios del urbanismo, tanto por lo que se refiere al ámbito territorial como al propio contenido del planeamiento.

Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación de literatura ha vertido ya considerables críticas, el abundamiento en su enjuiciamiento se justifica por el hecho de que a través de un análisis crítico se extraerán las cuestiones centrales que vamos a plantear en el presente artículo.

En principio, consideramos que la raíz de la inviabilidad de los P.D.T.C. reside en la propia configuración que del mismo realiza la Ley del Suelo. Bajo un punto de vista político (considerando al territorio como elemento espacial del ejercicio del poder) esta inviabilidad deriva de un conjunto de circunstancias (previsibles o no a la hora de la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo; no es cuestión a plantearse desde la perspectiva de este artículo) que podíamos sintetizar en las siguientes:

— La superación por la evolución político-social de las previsiones normativas.

— El obligado replanteamiento derivado de la nueva Organización Territorial del Estado establecida por la Constitución.

— El azaroso camino recorrido por los P.D.T.C. iniciados casi simultáneamente con el proceso de cambio.

Desde un punto de vista más amplio, considerando al territorio como sustento de las actividades productivas, los asentamientos poblacionales y las infraestructuras de comunicación y abastecimiento, la inviabilidad vendría adherida a un elenco de razones:

— La primera razón estriba en la concepción piramidal heredada de la Ley de 1956 que del planeamiento tiene el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Pirámide, por lo demás, tricéfala, si se permite la metáfora.

El P.D.T.C., en la Ley del Suelo, se inspira en el Plan Nacional de Ordenación (P.N.O.), en la planificación económica y social y en las exigencias del desarrollo regional.

Aparte de destacar su posible inconstitucionalidad (la Ordenación del Territorio es una de las materias que pueden ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas), creemos que no parece oportuno detenerse en argumentar en contra de la pretensión globalizadora del P.N.O. Es algo generalmente aceptado.

La relación de la Ordenación del Territorio con la planificación económica sí es una cuestión decisiva. Ahora bien, en la legislación vigente la inspiración del P.D.T.C. en tal planificación no pasa de ser una declaración de intenciones. Ni existe en el momento de la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo (T.R.L.S.) tal planificación, ni, para el caso en que pudiera existir, se establecen los mecanismos de conexión. Merece la pena recordar que esta laguna condujo en los P.D.T.C. que se emprendieron en Galicia y Andalucía (sobre todo en el primero) a la redacción de monografías de carácter exclusivamente socio-económico.

En definitiva, cabría preguntarse si puede un P.D.T.C. absorber legítimamente contenidos propios de la planificación económica.

Por lo que se refiere a la relación de la Ordenación del Territorio con el desarrollo regional, este es el tema de un artículo posterior. Allí se trata de distinguir conceptualmente entre la Acción Regional y la Ordenación del Territorio, postulando la relativa independencia de ambos términos.

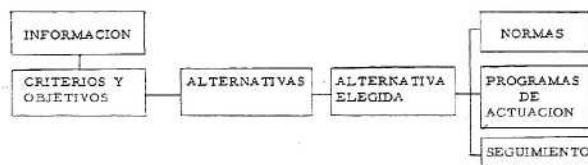
— Una segunda razón derivaría del rango normativo de los P.D.T.C. ¿Hasta qué punto este instrumento con cuerpo de Decreto puede llegar prácticamente al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 9.1. del T.R.L.S. o en el artículo 13.1. del Reglamento de Planeamiento?

Téngase en cuenta, que pese al pretendido carácter vinculante para la Administración, sólo los planes urbanísticos se infraordenan al P.D.T.C. explícitamente. El resto del planeamiento infraestructural, revestido de forma de Ley goza de toda la autonomía que la sectorialidad de la Administración Española le proporciona.

— Una tercera razón residiría en la ausencia de una asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el P.D.T.C.

Refiriéndonos sólo a las inversiones a efectuar por el Sector Público hay que tener en cuenta que si bien el texto legal obliga a la redacción de unos programas económicos para la ejecución del plan y se dice que las determinaciones del P.D.T.C. vinculan a la Administración Pública, la toma de decisiones presupuestarias se lleva a cabo por cauces muy distintos. No hay experiencia en este sentido, pero no parece aventurado afirmar que tales previsiones difícilmente variase su cumplimiento.

— La cuarta razón se encontraría, finalmente, en la metodología que para la redacción de un P.D.T.C. propone el artículo 12 del Reglamento de Planeamiento. Sintetizado éste, sería el siguiente:



Sin profundizar excesivamente en este punto podemos hacernos las siguientes preguntas:

¿Quién fija los criterios y objetivos?

¿Es la fase de información previa a la determinación de criterios y objetivos garantía de la bondad de éstos?

¿Cómo se elige la alternativa?

¿Qué figuras se establecen para realizar el seguimiento?

¿Cuáles son los instrumentos que permiten garantizar un mínimo de eficacia a una figura tan ambiciosa y de coste tan alto?

Tales preguntas han tenido una respuesta en la experiencia deducida de los P.D.T.C. de Galicia y Andalucía.

En buena medida, la experiencia enseña la inviabilidad de tal metodología.

Hechas estas observaciones iniciales podemos ya pasar a plantearnos las cinco cuestiones, a nuestro juicio claves, en la instrumentación del régimen jurídico de la Ordenación del Territorio.



La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

I.—Las instancias de poder de las que emanan las normas.

II.—La definición del alcance de la Ordenación del Territorio y de sus figuras de planeamiento en el marco del ordenamiento jurídico.

III.—La relación entre la Ordenación del Territorio y las decisiones económicas (tanto del Sector Público como del Privado).

IV.—La metodología del planeamiento en la Ordenación del Territorio.

V.—La configuración institucional de la Ordenación del Territorio tanto en el plano de la elaboración y formulación como en el de la ejecución y gestión.

A través de estas cinco cuestiones iremos analizando la problemática de los dos aspectos fundamentales de la Ordenación del Territorio: El Planeamiento (contenido y tipología), y la Programación. Este análisis lo desarrollaremos por confrontación de cada uno de estos aspectos con aquellas de las cuestiones claves que les atañan.

3. EL PLANEAMIENTO

3.1. Contenido

Una descripción bastante extensiva del contenido de un Plan de Ordenación del Territorio es la del P.D.T.C. que recoge el art. 8 T.R.L.S.

El contenido del planeamiento abarcaría:

- a) La distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse el suelo.
- b) Las áreas destinadas a la defensa nacional o con otras limitaciones dictadas por el interés público.
- c) Las áreas que por sus características naturales o valor paisajístico deban ser preservadas.
- d) Las comunicaciones terrestres, marítimas, aéreas, los abastecimientos de aguas, las redes de saneamiento, energía y otras análogas.

La expresión del planeamiento a su vez comprenderá, los estudios que justifiquen la elección del modelo territorial, los planos, normas, programas que requiera su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio Plan.

Veamos que problemas se plantean al considerar algunas de las cuestiones claves que mencionamos anteriormente sólo desde el punto de vista del contenido del planeamiento.

I. Las instancias de poder de las que emanan las normas

En base a la Constitución se puede establecer la siguiente distribución de competencias:

Las futuras Comunidades Autónomas podrían llegar a asumir competencias en la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse el suelo, las áreas que por sus características naturales o valor paisajístico deban ser preservadas y las comunicaciones y demás infraestructuras; esto es, los apartados (a), (c) y (d) del artículo 8 T.R.L.S., dentro del territorio regional.

Al Estado, por su parte, le corresponde en todo caso las áreas destinadas a la defensa nacional o con limitaciones dictadas por el interés público, y las comunicaciones e infraestructuras que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma (apartado (b) y (d) de dicho artículo).

Esta dualidad debe reflejarse, obviamente, en la norma que diferirá en su contenido según el nivel estatal o regional del planeamiento.

Desde un punto de vista pragmático el contenido diferencial de la norma a los dos niveles puede ocurrir pacíficamente con la posiblemente única —e importante— excepción de grandes infraestructuras de nueva implantación (autopistas, ferrocarriles, trasvases, grandes obras hidráulicas, aeropuertos, temas energéticos, etc...), precisamente por su gran impacto sobre el territorio. Tómese, si se quiere, como ejemplo concreto, el tema del Trasvase del Ebro y sus repercusiones en la Ordenación del Territorio de Cataluña y Aragón.

De lo expuesto hasta aquí podemos deducir cuáles van a ser las características más destacadas de una futura Ordenación del Territorio:

— La reconducción al nivel regional de la Ordenación del Territorio, sobre todo en el planeamiento de usos.

— La posibilidad de que las pautas seguidas para la instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio sean distintas en cada nacionalidad o región.

— La Ordenación del Territorio a nivel estatal va a sustentarse, sobre todo en el planeamiento infraestructural.

De las dos primeras características expuestas se puede derivar una cuestión de largo alcance —en términos de poder— que se refiere a la concepción político-ideológica de la Ordenación del Territorio. En la definición conceptual de la Ordenación del Territorio puede perfectamente darse la prevalencia de la vertiente político-ideológica frente a la que simplistamente podríamos denominar técnica.

Apoyamos tal afirmación en un hecho bien simple: los mapas políticos y los niveles de desarrollo de regiones y nacionalidades ni son uniformes ni son superponibles. Adviértase que el uso de la Ordenación del Territorio como instrumento del poder más que como disciplina científica es una constante desde el origen del término. Quede simplemente apuntado el tema porque su desarrollo en profundidad se sale de la intención del presente artículo.

La posible existencia de distintas concepciones regionales de la Ordenación del Territorio fundamenta en buena medida la intención ya apuntada de plantear en este artículo las dimensiones relevantes del contexto, en nuestra opinión sin entrar más que tangencialmente en juicios expresamente valorativos.

De la tercera característica mencionada se extrae la evidente necesidad del replanteamiento de la Ordenación del Territorio al nivel estatal. Ni las figuras jurídicas ni la organización administrativa se adecúan a la nueva realidad.

Ahora bien, este replanteamiento no puede llevarse a cabo radicalmente. Necesariamente habrá de acompañarse al proceso autonómico.

II. La definición del alcance de la Ordenación del Territorio y de sus figuras de planeamiento en el marco del ordenamiento jurídico

En este punto nos planteamos la relación entre la figura jurídica adoptada para el planeamiento y el nivel territorial del mismo; la cuestión no es baladí, pues sólo una superestructura jurídica correcta es capaz de efectuar las transformaciones sociales que se postulan en el planeamiento. En este sentido, y considerando hipotéticamente cuatro niveles territoriales de planeamiento (comarcal, provincial, regional, estatal), y unos contenidos distintos para cada nivel, nos podemos plantear dos problemas:

El primero de ellos es el de la definición del contenido del plan a cada nivel. En el P.D.T.C. se admite la formulación en tres escalas (supra-provincial, provincial y comarcal), pero el contenido máximo es igual para todos ellos. ¿Necesita un plan regional, como, por ejemplo, el P.D.T.C. de Galicia, un contenido tan amplio y no suficientemente definido? ¿No será esta una de las causas de su fracaso? Creemos que una determinación del contenido de un plan que prescinda de la variable de la dimensión territorial cae en un error de base.

El segundo problema sería el de la forma jurídica a adoptar. El P.D.T.C. ha utilizado la vía reglamentaria (Decreto); ante lo inminente de los planes de ordenación territorial dentro de un Estado con Autonomías Regionales, creemos, que tanto para aquellas Comunidades Autónomas que asuman la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, como para las que no lo hagan, la vía legislativa es la apropiada si se quieren obviar los inconvenientes valorados en la experiencia de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Más adelante veremos que la existencia de una pluralidad de figuras de planeamiento es un presupuesto de las dos concepciones del planeamiento que emplearemos: la piramidal de la Ley del Suelo y la que llamaremos articular.

La realidad jurídico-política impone a la Ordenación del Territorio dos condicionantes:

— El contenido del planeamiento se ve afectado por la distribución de competencias que realiza la Constitución.

— La nueva organización territorial del Estado implica un juego institucional complejo sobre el que descansará lo anterior.

Esta realidad es incompatible con la concepción piramidal, lo que nos obliga a buscar una alternativa. La concepción articular del planeamiento se refiere, semánticamente, al juego de interrelaciones a que va a estar sometido. Las figuras de planeamiento, de distinto contenido y distinto origen, no descansarían pues en relaciones jerárquicas, sino articulares.

III. La metodología del planeamiento en la Ordenación del Territorio

El método seguido en el Plan Director Territorial

de Coordinación, expuesto en síntesis anteriormente, es característico del pensamiento tecnológico.

Se trataba de diseñar un aparato que permitiera la cobertura de un contenido de planeamiento muy grande. Obviamente la dimensión del mismo, correlativa a la ambición, habrá de ser también grande (con su correspondiente traducción en coste).

Por otra parte, el faltar una depuración conceptual de la Ordenación del Territorio, la tendencia a la comprensividad de todos los aspectos socio-económicos, era perfectamente previsible, máxima si el marco de referencia es el regional.

La metodología de los P.D.T.C. no tuvo una importancia colateral en los casos de Galicia y Andalucía. Al contrario, la contestación sufrida por los P.D.T.C. fue una contestación a la tecnocracia centralista. Se puede citar, aunque actualmente puede que no pase de una anécdota, que en uno de los primeros mítines electorales de un partido político de izquierdas en la campaña electoral de las elecciones de junio del 77 en Andalucía, el primer tema suscitado fue el centralismo del P.D.T.C.

De alguna forma, la ambición del contenido del Plan propició que nunca hubiese debates sobre aspectos territoriales específicos. En gran medida el debate se planteó sobre el método.

No vamos a discutir en profundidad el problema metodológico máxime faltando una rigurosa delimitación conceptual del término Ordenación del Territorio.

Lo que sí puede que interese es que en la concepción de la Ordenación del Territorio más como instrumento del poder que como disciplina científica operan dos modelos de racionalidad: el del político que decide y el del técnico que elabora las propuestas concretas. Dos modelos de racionalidad completamente diferentes.

Por ello, puede que quepa entrelazar convenientemente los debates políticos y los debates técnicos o quizá otorgar prioridad —si se tiene el convencimiento probablemente pesimista— de la imposibilidad de entrelazamiento, al debate político.

Una definición de criterios objetivos, emanada directamente del debate político, sustituye, desde luego con muchos menos coste, las primeras fases del diseño metodológico del P.D.T.C.

Si hemos adoptado tantas cautelas en este punto, es porque creemos que en esencia, por las razones apuntadas, la cuestión de la metodología es esencialmente una cuestión abierta en los momentos actuales.

IV. La configuración institucional de la Ordenación del Territorio tanto en el plano de la elaboración y formulación como en el de la ejecución y gestión

Afectando el contenido del planeamiento habría que distinguir dos planos: la formulación por un lado y la ejecución y gestión por otro.

La normativa jurídica debe determinar los orga-



La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

nismos correspondientes para el desarrollo de ambas funciones.

Para ello habrá de tenerse muy en cuenta la realidad administrativa de nuestro país.

¿Cuál es esa realidad?

Los organismos administrativos que tienen experiencia en materia de planeamiento (nos referimos a la actividad planeamiento en general, no al planeamiento específico de la Ordenación del Territorio) son fundamentalmente:

— Servicios Centrales de la Administración del Estado.

— Algunos servicios de la Administración periférica (por ejemplo, Jefaturas Regionales de Carreteras).

— Algunos organismos autónomos (por ejemplo, Confederaciones Hidrográficas).

— Diputaciones Provinciales y algunos Ayuntamientos de importancia.

En materia de ejecución y gestión obviamente encontramos que hablando, en general, de la actividad como en el caso anterior todas las Administraciones Públicas poseen experiencia.

Habría que tener en cuenta, por supuesto, la administración autonómica, aunque en el momento actual resulte difícil referirse a ella con precisión.

El conjunto de opciones institucionales hoy existentes tanto para la formación como para la gestión del planeamiento, deberá completarse en un futuro tanto con la creación de nuevos órganos como con la colaboración del Sector Privado en la formulación del planeamiento.

Si se reconduce —como parece inevitable constitucionalmente— la Ordenación del Territorio al ámbito regional es preciso constatar que con un contenido de planeamiento a escala regional como el del P.D.T.C., y una metodología como la reseñada es imposible la formulación sin recurrir al Sector Privado. No existen suficientes recursos humanos ni aún en el supuesto de que la Administración Pública, con las declaraciones restrictivas, cumplan la ley férrea de las organizaciones que postula su supervivencia y crecimiento.

Otro aspecto a considerar en la configuración institucional es la atribución de funciones a los organismos administrativos. Se puede seguir el criterio funcional —una función a un órgano—, o bien atribuir una diversidad de funciones a un mismo órgano —criterio orgánico o sectorial—.

¿Deben corresponder a un mismo organismo las funciones de formulación y gestión del planeamiento o, por el contrario, deben corresponder a organismos diferenciados las distintas funciones?

La pregunta es pertinente si se plantea la creación de nuevos órganos (encaminados a la formulación del planeamiento e incluso el seguimiento). En tal caso, se quiera o no, se opta por el criterio funcional. Nótese que se carece totalmente de experiencia en los P.D.T.C. de Galicia y Andalucía en lo que se refiere a la ejecución y gestión.

Los P.D.T.C., en este sentido, optaron por la vía funcional y confiaban la realización práctica de la determinación del Plan a la cláusula que imponía su vinculación a la Administración y a los particulares.

No recogían pues, en modo alguno, este posible

juego de atribuciones en la formulación y la gestión al complejo administrativo.

Recuérdese, que de forma expresa, sólo las Corporaciones Locales venían obligadas a adaptar los planes urbanísticos al P.D.T.C.

Es evidente que la gestión iba a corresponder, de todas formas, al complejo administrativo.

En los momentos actuales disponemos de la oportunidad doble de:

— Reestructurar el complejo administrativo al compás del proceso autonómico.

— Utilizar por previsión normativa la capacidad de planeamiento del complejo administrativo.

Nuevamente vemos, desde esta perspectiva, la incapacidad de una concepción piramidal de la Ordenación del Territorio en los momentos actuales. La concepción articular implica aquí que tanto si se distingue conceptualmente entre formulación y gestión como si se atribuyen las funciones al complejo administrativo funcionalmente u orgánicamente, se plantea la necesidad de establecer en la normativa las previsiones pertinentes de los cauces de articulación que hagan eficaz el planeamiento.

Articulación implica funcionamiento acorde de partes diferenciadas. Ello debe, pues, establecerse previamente. La normativa debe cumplir la función de un código genético si se permite la metáfora.

3.2. Tipología

Una consideración tipológica de los Planes de Ordenación del Territorio puede establecerse de la siguiente manera:

1. Por su contenido. Distinguiremos entre planes integrales y planes específicos, entre los primeros, nos referiríamos, por ejemplo, a un P.D.T.C. Lo integral se concibe, pues, en el marco de una planificación física. (En qué medida, la Ordenación del Territorio, que así entendida es aplicable al Territorio, sin tener en cuenta su nivel de desarrollo, se relaciona con el desarrollo regional, será objeto de otro artículo posterior).

Planes específicos serían aquéllos a desarrollar en territorio con particulares características que reducirán sensiblemente la complejidad del planeamiento, o bien aquéllos otros en los que la particularidad viniera por otros caminos (por ejemplo, planes en zonas fronterizas).

2. Por su ámbito territorial podríamos hablar de planes comarcales provinciales y supraprovinciales como hace el T.R.L.S., o emplear otras denominaciones.

Pero la consideración tipológica ha de establecer también la relación existente entre los distintos tipos de planes, así como los vínculos con la planificación urbanística, actividad perfectamente consolidada tanto a nivel conceptual como jurídico-positivo, y que territorialmente tiende a circunscribirse casi exclusivamente a nivel municipal, o metropolitano en unos pocos casos.

En este campo las aportaciones teóricas tienden a contemplar fundamentalmente el crecimiento de la ciudad y los sistemas de ciudades desde al Ordenación de Territorio y la planificación econó-

mica, mientras que la ordenación de la ciudad sería la misión específica del Urbanismo.

Por agotar brevemente este punto, digamos que, desde el plano jurídico, no existe ninguna razón lógica para una asociación normativa de ambas materias como en la actualidad se da. Al contrario, tal hecho produce confusión.

A continuación, exploraremos el punto epigrafiado a través de algunas de las cuestiones que propusimos en 2. Nos referimos, esencialmente, a la segunda clasificación propuesta por el ámbito territorial.

I. El problema metodológico

Una concepción piramidal del planeamiento, como la establecida en el T.R.L.S., en el tema que nos ocupa, obligaría a hablar de un planeamiento originario —el de los P.D.T.C. «stricto sensu»— y un planeamiento derivado de él (por ejemplo, un plan comarcal de regadíos, un plan de saneamiento integral de una costa, el planeamiento urbanístico, etc....).

Para dar una idea del volumen de planeamiento derivado en el caso de los P.D.T.C., basta decir que cumplir el precepto legal que impone la adaptación de los planes urbanísticos al correspondiente P.D.T.C. (caso que todo el territorio nacional tuviese lo que hemos llamado planeamiento originario) exigiría redactar 1.109 Planes de Ordenación Urbana (correspondientes a los municipios que disponen de tal plan —y abarcan las dos terceras partes del territorio nacional—, según inventario del año 73), más los correspondientes planes parciales, normas subsidiarias, etc....

Extiéndase el ejemplo al resto de supuestos integrados bajo la Ordenación del Territorio y se tendrá una visión aproximada del tema.

Posiblemente una metodología tal —aparte lo hipotético de su cumplimiento— trasluce la intención, en el T.R.L.S., de integrar el espacio nacional, vía Ordenación del Territorio, a la medida de los deseos de un poder central.

¿Qué puede significar la nueva distribución constitucional del poder a lo largo del territorio del Estado?

La respuesta se encontrará en torno a dos polos: la repetición del modelo a nivel regional en torno a su centro o la opuesta, es decir, un planeamiento de abajo arriba matizado por una adecuada instrumentación de los objetivos al nivel regional y su desarrollo por el planeamiento.

Esta alternativa plantea la ruptura de la metodología piramidal —un plan debe apoyarse en otro mayor— y su sustitución por otro.

Anticipamos más arriba que la llamaríamos articular.

En 3.1. 1) argumentamos a favor de distinguir entre planeamiento de usos y planeamiento infraestructural. Ello se derivaba de consideraciones jurídico-políticas

A efectos tipológicos podemos afirmar la gran importancia de la escala del ámbito en el planeamiento de usos. Por el contrario, el planeamiento infraestructural es menos dependiente de la escala.

Habría, pues, dos necesidades esenciales de articulación a este respecto:

- Horizontalmente entre planeamiento de usos y planeamiento infraestructural.

- Verticalmente entre los distintos ámbitos territoriales.

La articulación está concebida aquí en sentido dinámico, provocada por flujos comunicativos de abajo-arriba, tanto menores de contenido cuanto más arriba y posteriormente de arriba-abajo en proceso de reajuste, o si se quiere de realimentación. Obviamente los nudos articulares del árbol decisional serán los criterios u objetivos.

De esta forma el debate político y el debate técnico se pueden suscitar concretamente con efectos mutuamente beneficiosos.

Aunque esta concepción articular de la Ordenación del Territorio no se presenta más que en esbozo —difícilmente se puede hacer de otra forma, si se quiere ser realista— creemos necesario destacar qué ventajas e inconvenientes puede encerrar.

Las ventajas de la concepción articular derivan de un hecho básico, la efectividad como corolario de su adecuación a una realidad socio-política concreta. Se trata de una concepción de pequeña escala, de bajo coste, adaptada al mecanismo de la toma de decisiones en una sociedad descentralizada y democrática. Se trata de una concepción de lo posible.

Los inconvenientes son fundamentalmente dos:

- La tentación del reduccionismo urbanístico en el planeamiento de usos.

- La desintegración de la Ordenación del Territorio.

II. La configuración institucional

No resulta extraño que las previsiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo en materia de Ordenación del Territorio y, en concreto, las previsiones de normas emanadas de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Galicia y Andalucía atribuyesen al poder ejecutivo en su totalidad todas las fases de la vida de los P.D.T.C. sin intervención del legislativo. No podía ser de otra forma dada la situación política entonces existente.

Naturalmente la situación futura va a ser radicalmente distinta y procede —creemos— esa primera reconsideración nacida de la futura existencia de Parlamentos regionales. Ello afecta naturalmente a la tipología del Planeamiento, tanto en la hipótesis de un planeamiento tipo P.D.T.C. sobre el que cabría proponer su aprobación por el Parlamento Regional como en el supuesto de un planeamiento articular —por utilizar términos polares— en el que la Comisión de Ordenación del Territorio del Parlamento Regional sería el órgano idóneo para la formulación de los criterios o directrices articuladores.

Una vez dicho esto y situándonos ya en el terreno ejecutivo —en terminología de ciencia política— habría que plantear en la previsión normativa la adecuada correlación entre las fases de formulación y ejecución y gestión del plan y las



Ordenación territorial en una nueva situación

instituciones administrativas para los distintos tipos de planes.

Evidentemente tal cuestión debe partir de dos supuestos que a los efectos de este artículo, como tantos otros, son variables exógenas:

— La concepción de la Ordenación del Territorio.

— El diseño político-institucional de la organización administrativa del Estado.

En cualquier caso queremos proponer dos líneas maestras:

— La menor disociación posible entre organismos administrativos y las funciones de formulación, ejecución y gestión del planeamiento. Es decir, un criterio orgánico y no funcional.

— La atribución exclusiva de la ejecución y gestión del planeamiento a los organismos administrativos inferiores tan menores como sea posible.

Por lo que respecta al papel de la Administración Local en este sentido cabe poner de relieve dos posibilidades —vigentes en estos momentos:

— Fomento del asociacionismo local.

— Organismos Autónomos dependientes de Corporaciones Mancomunadas.

4. LA PROGRAMACION

Retomamos en este punto la relación entre el planeamiento y las inversiones que mencionamos en el punto 2.

El cumplimiento de las previsiones de un P.D.T.C. exigirá una figura similar al Plan de Inversiones Públicas de los Planes de Desarrollo en lo que se refiere a las inversiones del Sector Público y un régimen económico-financiero para las inversiones del Sector Privado.

En nuestro tercer artículo volveremos sobre el tema.

Ahora bien, creemos que en el actual estado de la técnica presupuestaria la relación entre un marco integrador, como la Ordenación del Territorio de la planificación física y la asignación de recursos (del Sector Público, sobre el que, sin duda, recae la mayor responsabilidad en el tema que nos ocupa) se ve muy dificultada.

En primer lugar, no se aplican técnicas que permitan conocer la repercusión económica de medidas de política territorial que no impliquen directamente inversiones. Por ejemplo, una política de redistribución de criterios de Ordenación del Territorio y que se establezca a largo plazo mediante un proceso de intervencionismo y no de inversiones públicas, exige conocer sus implicaciones económicas.

En segundo lugar, las decisiones inversoras siguen muy fundamentalmente las pautas que marca un presupuesto de medios, con todas las limitaciones que conlleva.

Puede volverse en este momento a un tema precedente: el del pensamiento tecnocrático y las relaciones entre la política y la técnica.

Argumentábamos allí en contra del pensamiento tecnocrático y a favor del marco político para una discusión sobre los objetivos territoriales que debería desenvolver el plan. Aquí lo haremos en

sentido inverso en algunas matizaciones. Del pensamiento tecnocrático han emergido una serie de técnicas para mejorar la asignación de recursos.

Nos fijaremos en las técnicas presupuestarias del presupuesto por programas y del presupuesto en base o al lado de la evaluación de proyectos como técnica adicional.

La aceptación de estos mecanismos en la toma de decisiones en la asignación de recursos, en el propio pensamiento tecnocrático, no margina el papel del político, le ofrece una serie de alternativas, con su repercusión económica, sobre la que debe elegir.

Probablemente al supuesto condicionamiento de una lista de alternativas, el político responda con un comportamiento racional o irracional desde la perspectiva económica.

Dejando abierta esta cuestión, nuestra intención es plantear la influencia que el uso de tales técnicas ejercería sobre el planeamiento. Fundamentalmente el planeamiento, siguiendo sus criterios territoriales, ejercido a través de los organismos correspondientes, formulado con un contenido y una tipología determinada, debería incluir una etapa en la que identificara y preparara unidades susceptibles de la evaluación económica.

Tales unidades, ya lo hemos dicho, podrían ser «políticas territoriales», o bien, «unidades de inversión». Nos resistimos a usar el término «proyecto» por el contenido semántico que encierra entre nosotros y que resultaría confuso en este contexto.

La repercusión fundamental es que la programación económica —qué políticas o qué unidades de inversión se llevarían a cabo y en qué forma temporal— escaparía al control de los organismos de planeamiento. Pasaría a otro nivel y volvería para ser ejecutada y gestionada, una vez tomadas las decisiones oportunas, por los organismos territoriales.

5. CONCLUSIONES

Hemos visto, a lo largo de las páginas anteriores, los problemas que plantea la relación dialéctica entre los dos aspectos que venimos considerando del territorio: el político-ideológico y el de la ordenación del mismo.

En alguna medida la reflexión realizada es original, en tanto en cuanto se pretende abordar una problemática nueva: la derivada de una nueva Organización Territorial del Estado y es en este marco donde hay que situar lo que hemos denominado «concepción articular de la Ordenación del Territorio». No se trata de una propuesta concreta —ello sería el objeto de un estudio de mayor alcance—, sino de la fundamentación de una concepción de la Ordenación del Territorio en la existencia de una serie de condicionantes jurídico-políticos, por un lado, y en un contenido de la Ordenación del Territorio, que viene alumbrando entre nosotros desde los inicios de la década de los 70, por otro.

Creemos que la existencia de una serie de dis-

posiciones impuesta por la realidad jurídico-política (planeamiento de usos, planeamiento infraestructural, nivel estatal, nivel regional, formulación, ejecución y gestión) postulan la necesidad de una integración, y a ello responde semánticamente la denominación que proponemos.

Finalmente, nos interesa resaltar que las líneas anteriores —aparte de posibles inexactitudes y deficiencias— suponen el gran ejercicio de ascesis y de adaptación a la realidad (quizá característico de una época en crisis) de renunciar al aparato técnico-instrumental de gran escala de las ciencias sociales que caracterizó los años sesenta y primeros del 70, y buscar las soluciones a los problemas no en la confianza ciega en la técnica —una técnica comprensiva y omnipotente—, sino en el diálogo —y en el conflicto— entre los hombres y con el lenguaje de los hombres.

III. El sistema de acción regional y la ordenación del territorio

1. INTRODUCCION

La Acción Regional en España ha sufrido una evolución histórica perfectamente detectable y ajustada al compás del modelo socio-político. En la actualidad, su regulación jurídica se presenta enormemente confusa y dispersa. Sólo esta razón propiciaría una reconsideración de la misma; las razones de peso, sin embargo, son otras. Destaquemos entre ellas:

— El agotamiento de la planificación del desarrollo en la que se insertó en el pasado la Acción Regional.

— El cambio de modelo político plasmado en la Constitución de 1978 y muy especialmente en lo que se refiere a la Organización Territorial del Estado.

— El agotamiento del anterior modelo económico y su sustitución por una economía social de mercado.

Desde la nueva perspectiva y ante la necesidad de un replanteamiento normativo creemos oportuno establecer las líneas concurrenciales y, sobre todo, diferenciales entre la Acción Regional y la Ordenación del Territorio. Esta es la intención del presente capítulo.

No trataremos de esbozar los cauces de una nueva instrumentación jurídica del régimen económico-financiero de la Acción Regional, ni su posible configuración institucional, ni el papel del Fondo de Compensación Interterritorial, ni siquie-

ra las escalas de la Acción Regional derivadas del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nos vamos a limitar a caracterizar el sistema de la Acción Regional tal y como hoy está diseñado (punto 2), a explorar la distinción conceptual entre Ordenación del Territorio y Acción Regional a través del planeamiento de usos y del planeamiento infraestructural (punto 3), y sólo en el punto 4, abordaremos, a partir de la reducción efectuada en los anteriores apartados, posibles contenidos de una normativa de la Acción Regional, analizando previamente cuestiones referentes a la toma de decisiones económicas en el contexto en que nos movemos.

Creemos que esta labor de definición y caracterización de las categorías en juego puede ser de gran utilidad de cara al obligado replanteamiento de la política territorial, máxime si consideramos la indefinición constitucional de la Ordenación del Territorio, enjuiciada en el primer artículo de esta serie.

Baste como ejemplo para avalar estas consideraciones el plantearse las tensiones que pueden llegar a producirse a la hora de aplicarse preceptos como el contenido en el artículo 9.9. del Estatuto Catalán:

«La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre... Ordenación del Territorio... y, en general, política territorial.»

si previamente no se ha efectuado una conceptualización suficiente.

El problema se verá desde una perspectiva más dramática si sobre lo dicho añadimos que la Constitución no recoge en su articulado los términos Acción Regional ni Política Territorial, ni hace referencia alguna a las escalas territoriales de dichas actuaciones.

2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE ACCION REGIONAL

El sistema español de la Acción Regional forma un conjunto bastante complejo que vamos a intentar caracterizar, no sin antes hacer dos consideraciones: la primera de ellas, remitir al lector el artículo de Antonio García Alvares «Necesidad de un planeamiento global de las actuaciones territoriales» Información Comercial Española. Agosto 1978, para un conocimiento exhaustivo de la situación (En él se recoge el cuadro de medidas de la Acción Regional hasta la fecha del artículo, faltando, obviamente, las posteriores, como sería la creación de la Gran Área de Expansión Industrial de Extremadura); (desde una perspectiva más amplia cabría también referirse a las actuaciones regionales enmarcadas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, así como en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, no recogidas en dicho artículo).

La segunda consideración se trata de una precisión semántica; se habla en la literatura de acción o actuación territorial o regional. Hemos optado por «acción regional» precisamente porque el artículo pretende delimitar su campo de actuación frente a la Ordenación del Territorio.

Enunciemos ya, las características de la Acción Regional en el sistema español.



El sistema de acción regional y la ordenación del territorio

1. En nuestra opinión, las tres grandes ideas que rigen el sistema son las siguientes:

a) Un régimen económico-financiero de estímulo a la iniciativa privada para la localización de actividades económicas de producción, fundamentalmente industriales, en el territorio deseado.

b) Un acompañamiento infraestructural, propiciado por el Sector Público, a la pretendida revitalización económica de determinadas zonas.

c) La vinculación de determinadas instituciones públicas a los objetivos regionales. Por ejemplo, la actuación especial del I.N.I. a través de las Sociedades de Desarrollo Regional.

Esto no quiere decir que en todas las medidas encontremos los tres sectores, sino que cada una de ellas enfatizará en uno u otro en función de su objetivo.

2. El régimen económico-financiero de estímulo a la iniciativa privada se instrumenta en base a distintas medidas:

- Expropiación forzosa.
- Beneficios fiscales.
- Crédito Oficial.
- Subvenciones.

3. Mientras el núcleo de la Acción Regional radica en la Administración Central, a la Administración Local le corresponde, o de hecho ejerce, la dotación de suelo apto, para la implantación industrial. Anecdóticamente, también se ocupa de enviar postales a las empresas multinacionales para incentivar la localización de las mismas en el ámbito de su territorio.

4. El propósito de la Acción Regional es sectorial, y raramente integral. Podría pensarse que las Comarcas de Acción Especial son medidas de carácter integral para apoyar la excepción.

5. Aunque fundamentado en factores socio-económicos, el ámbito territorial de cada medida concreta de Acción Regional, de hecho, se define discrecionalmente por la Administración.

6. La participación en la Acción Regional, tanto en la decisión como en la gestión, se aparta de cauces democráticos y adopta cauces corporativos. En un principio, tuvieron importancia instituciones del sindicalismo vertical.

7. Se establece un período de vigencia legal de cada medida a partir del cual, o de su prórroga, se cancela el sistema.

Retengamos, en este punto, pues, que la Acción Regional no se encamina al cumplimiento de unos determinados objetivos regionales, sino que adopta un carácter voluntarista.

8. Las distintas acciones territoriales esencialmente, encuentran su origen en el marco de los Planes de Desarrollo, que, de algún modo, dotaban de coherencia al sistema. Al agotarse el impulso planificador la Acción Regional se lleva a cabo con escasa coordinación.

9. La dispersión tanto en la normativa como en la Administración de la Acción Regional, es enorme; por un lado destaca la ausencia de un texto legal que dote de racionalidad y consistencia al sistema; por el otro, en la voluntad de atribuir el núcleo de las competencias a un órgano se puede observar un languidecimiento de las sucesivas ubicaciones de éste (Presidencia del Gobierno, M.^o de Planificación, y ya en la MOPU, en la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente,

luego Dirección General de Ordenación y Acción Territorial y hoy, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.

Esta relativa centralización de competencias, por otra parte, no es suficiente para contrarrestar el tradicional departamentalismo español en esta como en tantas otras materias.

3. LA DIMENSION TERRITORIAL DE LA ACCION REGIONAL

3.1. Planeamiento de usos y actividades del suelo

La Acción Regional, desde el momento de un nacimiento, ha sido la única actuación administrativa de influencia económica que realmente ha planeado usos y actividades del suelo a la escala de lo que hoy entendemos por Ordenación del Territorio; es decir, con un subtexto espacial más amplio del que actualmente sirve de base al urbanismo, el cual alcanza su máxima extensión en el área metropolitana, pero que tiene su corriente dimensión en el término municipal.

La escala de la Acción Regional, ha venido a coincidir frecuentemente con el tamaño de la Comarca (Comarcas Mejorables, Comarcas de Acción Especial), de la provincia (Zonas de Preferente Localización Industrial), o de la Región (Grandes Áreas de Expansión Industrial); ámbitos espaciales en los que hoy día podemos plantearnos la Ordenación del Territorio.

Pero el Sistema de Acción Regional ha venido a contribuir negativamente a conseguir un territorio ordenado, y ello, precisamente, porque no ha venido apoyado en un planeamiento de usos formulados desde la Ordenación del Territorio, que salvara la sectorialidad de los objetivos, la discrecionalidad a la hora de fijar el ámbito territorial de actuación y la falta de coordinación de las actuaciones. Esta es en esencia nuestra tesis: «solo inspirada y planeada desde la Ordenación del Territorio, el sistema de la Acción Regional puede conseguir sus objetivos primordiales sin venir a desordenar el territorio».

Obsérvese, por ejemplo, como en lo que a la localización industrial se refiere, y pese a la existencia de Planes Generales de Ordenación Urbana, el paso del criterio de la polarización en la localización territorial de las actuaciones (Polos de Desarrollo), al menos rígido de las zonas de Preferente Localización Industrial y Grandes Áreas de Expansión Industrial, significa, desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio, un agravamiento de la situación. De hecho, el planeamiento de usos se pone en manos de la iniciativa privada sin, siquiera, establecerse unos mecanismos de control suficientemente garantes. (Los Planes Generales de Ordenación Urbana han demostrado no serlo).

3.2. El Planeamiento Infraestructural

Uno de los tópicos de la literatura de la Acción Regional es atribuir el fracaso en las actuaciones de los polos a la falta de vinculación expresa de previsiones de obras de infraestructura a realizarse

por el Sector Público. Efectivamente, sin una red infraestructural que abaratara los costos de transporte y abastecimientos, los incentivos a la iniciativa privada no llegaban a compensar frecuentemente a las empresas. No podía ser de otra forma, ya que las decisiones de uno y otro tipo de actuaciones residían en órganos distintos y la coordinación interorgánica no funcionó.

El fracaso de la política anterior de Acción Regional ha venido a demostrarnos, de esta manera, como un adecuado planeamiento infraestructural es imprescindible si se quiere dotar de eficacia al cúmulo de actuaciones que componen el sistema de la Acción Regional.

Esta afirmación vendría, pues, a completar la tesis expuesto en el punto 3.1. al referirnos al planeamiento de usos, en el sentido de que tanto el planeamiento de usos como el planeamiento de infraestructuras deben ir íntimamente ligados, precisamente en el marco común de la Ordenación del Territorio.

4. LA DIMENSION ECONOMICA DE LA ACCION REGIONAL

El objetivo esencial de la Acción Regional es contribuir al desarrollo regional favoreciendo la corrección de los desequilibrios territoriales existentes. El resultado económico de la misma suele ser analizado desde dos perspectivas:

- Su incidencia en indicadores tales como «empleo generado», «inversión creada», etc.

- Su incidencia en parámetros socioeconómicos fundamentales para la región o, en definitiva, determinación de la contribución de la Acción Regional al desarrollo regional.

La primera perspectiva, que es la comúnmente llevada a cabo por la Administración, es económicamente poco significativa. Trata las repercusiones económicas a nivel puntual y superficial, sin averiguar cual es el beneficio real para la economía regional, enmarcándose así en una concepción voluntarista de la Acción Regional y prescindiendo de la formulación y valoración de objetivos regionales a cumplir.

La segunda perspectiva, es decir, un análisis económico basado en la evaluación de proyectos, creemos que sería la correcta.

Pero en la Acción Regional, junto a los proyectos de inversión consecuentes a las medidas de fomento de la Administración, y a las inversiones del Sector Público y del Privado en general, nos encontramos con un núcleo de inversiones dotado de una especial problemática; nos referimos a las inversiones en obras de infraestructura llevadas a cabo por la Administración Pública, y el problema que se nos plantea es si las infraestructuras coadyuvantes del desarrollo regional (que, insistimos, hay que situarlas dentro del total planeamiento infraestructural) requieren alguna modulación en

su evaluación económica. Creemos que sí, y concretamente a través del instrumento de los precios-sombra; a ellos corresponderá realizar los ajustes necesarios para determinar la rentabilidad de cada inversión con las oportunas rectificaciones derivadas de la existencia de desequilibrios regionales de obligada corrección.

Analizados ya el contexto territorial y el económico de la Acción Regional podríamos plantearnos ahora cuál sería el contenido deseable de la norma jurídica básica de la misma. Creemos que las líneas fundamentales de dicha regulación deberían ser las siguientes:

- Definición de objetivos socioeconómicos regionales.

- Instrumentalización concreta de medidas.

- Régimen económico-financiero de incentivación a la iniciativa privada.

- Actuación del sector privado.

Aspectos territoriales, de contenerse, procederían sólo refiriéndose a las determinaciones de la norma jurídica, en materia de Ordenación del Territorio.

5. CONCLUSION

En las páginas anteriores hemos tratado de conceptualizar diferenciadamente entre Acción Regional y Ordenación del Territorio considerando únicamente aquellos aspectos interrelacionados en ambas categorías. No hemos considerado, por ejemplo, cómo la descentralización administrativa o medidas de política educativa y cultural podrían contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Acción Regional.

En este afán diferenciador queremos dejar sentado que el concepto utilizado de Acción Regional es el que ha existido y hoy existe. No nos hemos planteado un concepto alternativo de la misma.

Finalmente, nos interesa hacer algunas matizaciones respecto a las relaciones entre Ordenación del Territorio y Acción Regional.

De las páginas anteriores pudiera deducirse a primera vista una subordinación de la Acción Regional a la Ordenación del Territorio; nada más lejos de la realidad, basta con significar la existencia de teorías económicas espaciales mucho más rigurosas que las escasas elaboraciones teóricas sobre la Ordenación del territorio, pero ello tampoco es suficiente para invertir los términos de la subordinación. Nuestro punto de vista al proponer la apoyatura de la Acción Regional en un modelo territorial inspirado por la Ordenación del Territorio implica realmente un intento de compatibilización de los objetivos de desarrollo socioeconómico de la Acción Regional, con los de calidad de vida (un territorio ordenado, un medio ambiente adecuado, etc...) que propugna la Ordenación del Territorio.



FENOMENO URBANO E INSTITUCIONALIZACION

por Carlos Sánchez Casas

Exponíamos en la primera parte de este trabajo (1) la actividad estratégica del sometimiento de «lo vivido» a «lo concebido» como respuesta a la necesidad de reproducción de las relaciones de producción, una necesidad de la que, en principio, señalaremos tres características:

1. No es una necesidad individual.
2. Es una necesidad de clase.
3. No es una necesidad innata al género humano.

Veamoslo un poco «in extenso»:

1. Hemos considerado la existencia del hombre como resultado de la interacción vivido-concebido, formando ambos un par dialéctico cuyo continuo resultado es esa existencia. En otras palabras, lo anterior viene a significar que «lo vivido» y «lo concebido» se presuponen mutuamente, que no puede existir «lo vivido» sin «lo concebido» y viceversa, que «lo concebido» no tiene sentido sin surgir constantemente de «lo vivido». En consecuencia, en un individuo psicológica y fisiológicamente normal y en régimen de libertad, no hay por qué suponer, es más, no es posible pensar, en una subsunción de «lo vivido» en «lo

concebido», porque dicha subsunción implicaría la negación de la experiencia y su reducción a la simple repetición, la imitación o, en una palabra, la enajenación. Existen casos en que esta subsunción aparece individualmente, pero implica siempre alienación. Citaré como ejemplo lo que Anna Freud llama intelectualización de los adolescentes como defensa contra el dolor: «La defensa contra el dolor mediante un aislamiento formal de las propias relaciones con el mundo exterior tiene sus raíces en el modo en que los seres humanos, en una cierta fase de su desarrollo, cuando se encuentran *inevitablemente* agobiados, como adolescentes que son, movilizan nuevos medios para imaginar las reglas en virtud de las cuales están vinculados con el mundo que les rodea. Imaginándose el significado de una serie de experiencias por adelantado, o renunciando a vivirlas, el joven se libera de tener que pasar por la experiencia misma para comprender su significado. El forja el significado en el aislamiento. Este mecanismo de selección se transforma en una maldicción en la crisis de identidad, cuando la anulación de la experiencia (lo vivido) en la mente del joven se hace tan imperiosa que actúa y sirve a modo de un sucedáneo estable para el en-

(1) Véase el núm. 3/78 de esta misma revista.

sayo de nuevos poderes en condiciones desconocidas. Si la proyección del significado de la experiencia obra por tanto como un sucedáneo estable, entonces el joven ha adquirido realmente un arma poderosa para prevenir el desenmascaramiento de sí mismo: en otras palabras, ha aprendido a aislarse de antemano de las experiencias que podrían presagiar desconcierto y desorden». (1).

2. Repetimos que la subsunción de «lo vivido» en «lo concebido» es una actividad estratégica encaminada a un fin. Como dijimos en la parte primera, la interacción vivido-concebido produce una existencia libre y, por consiguiente, en continuo movimiento; cuando una determinada estructura de relaciones con los medios de producción se pretende mantener o, lo que es lo mismo, cerrarse como sistema, «lo vivido» libre representa un peligro potencial, y surge la necesidad de anularlo subsumiéndolo en «lo concebido», pero, lógicamente, no en «lo concebido» individual, no se trata de una operación efectuada individuo por individuo, sino en «lo concebido» emanado de las instituciones formales para asegurar la reproducción de las relaciones de producción y que, por consiguiente, responden a los intereses de la clase en el Poder. El principal instrumento por el que se produce esta subsunción es el Estado, institución por excelencia, institución que institucionaliza. Más adelante volveremos sobre esto.

3. Esta necesidad no es innata al género humano. Es evidente que antes de que las fuerzas productivas adquirieran el desarrollo mínimo exigido para la consecución del excedente en la agricultura, el principal problema y el único era la *reproducción biológica*. La existencia no estaba asegurada de una estación a otra, los alimentos eran escasos y la productividad del trabajo mínima. El tiempo, por consiguiente, debía dedicarse exclusivamente a la producción de alimentos, la guerra misma era imposible. La necesidad de subsistencia era la fundamental, central y prácticamente única.

Cuando fue posible la obtención de un excedente, cuando fue posible producir más de lo que la gente necesitaba, se estuvo en situación de hacer frente a una necesidad de nivel superior: la *reproducción socioeconómica*. A partir de este momento, la reproducción biológica estaba asegurada técnicamente, es decir, las fuerzas productivas habían adquirido un desarrollo que, al permitir la obtención de un excedente, aseguró la alimentación de la especie hasta tal punto que una parte del grupo pudo liberarse de las tareas de subsistencia, esto hizo posible la guerra y con ella la necesidad de preservar la continuación de la sociedad, a pesar de las luchas, los conflictos y la violencia. Evidentemente, una catástrofe climática podría dar al traste con la sociedad, pero esta posibilidad era un factor esporádico, incontrolable, fuera de la cotidianidad del grupo. El aumento constante de la productividad fue alejando la posibilidad de desaparición frente a esas inclemencias, pero, en cualquier caso, el modo de produc-

ción, al estar circunscrito espacialmente a un área limitada, al no extenderse a la totalidad del globo, estaba evidentemente sujeto a la desaparición por la acción de agentes externos. Las parejas dialécticas esclavo-ciudadano o siervo-señor eran efectivamente tales pares dialécticos, pero limitados espacialmente, sin alcanzar lo mundial, lo cual permitía la rotura de esa ligazón también desde fuera del modo de producción.

Sólo el capitalismo consiguió una productividad tal que, por un lado, llegó a asegurar en la práctica la reproducción biológica, de forma que esa necesidad (desde el modo de producción) pudiera pasar a segundo plano definitivamente, y, por otro lado, dio un salto fundamental: la ocupación de todo el espacio mundial, con ello se aseguró la reproducción socioeconómica del modo de producción. El par burguesía-proletariado no podía romperse desde fuera, el «fuera» no existía. A partir de entonces, la estructura social sólo podía ser destruida desde dentro del propio modo de producción, por sus propias contradicciones. Surgió entonces la necesidad de anular esa posibilidad: la necesidad de la *reproducción de las relaciones de producción*. Esta reproducción, como ya hemos dicho, llevándose a cabo a través de la institucionalización mediante el Estado.

Antes de pasar a analizar un poco más ampliamente el papel del Estado, cuatro palabras sobre la conexión clase-individuos.

Es claro que la producción continúa siendo la actividad fundamental del género humano porque asegura la reproducción biológica, sin la cual, evidentemente, desaparecería. De todos los diversos criterios que permiten agrupar a los distintos individuos que forman el conjunto social, su relación con los medios de producción es el que nos suministrará, de acuerdo con lo dicho anteriormente, una división más significativa del conjunto. De los grupos formados con arreglo a ese criterio, llamaremos clases a aquellos que tienen capacidad, como tales grupos, de administrar y dirigir la sociedad global. Es decir, una clase no sólo es un grupo que ocupa una determinada posición con relación a los medios de producción, posición diferenciada y diferenciable del resto, sino que además constituye un sujeto de acción.

El individuo se integra en el devenir histórico conjunto (a nivel activo), mediante la conciencia de clase, situación que supone darse cuenta de que sus intereses reales coinciden con los de un determinado grupo, bien sea porque se reconozca integrante de este grupo, bien porque, integrado en un grupo incapaz de administrar la sociedad global, en cuanto tal, sus intereses coinciden con los de una de las clases en lucha (lucha que constituye el motor de la Historia).

La conciencia de clase incide en «lo vivido» y da lugar a una forma de existencia determinada: «la praxis». La praxis es, pues, el comportamiento que integra al individuo a su clase, convirtiéndolo en sujeto histórico participante en la historia a través de ella. Ciertamente que la represión y su corolario el miedo pueden anular «la praxis», provocando un comportamiento alienado en el que el hombre renuncia a parte de sus necesidades humanas, llegando, en casos extremos, a reducir las al nivel biológico, pero la represión no con-

(2) Richard Sennet. Vida Urbana e Identidad Personal. Ed. Península, 1975, pág. 42.



Fenómeno urbano e institucionalización

sigue suprimir la conciencia de esa alienación coyuntural. Por esta razón, se iniciará una acción tendente a enajenar al individuo, impidiendo que tome conciencia de la alienación en que vive, impidiendo que sienta la alienación que supone la ausencia de conciencia de clase.

También es cierto, por otra parte, que individuos sin conciencia de clase puedan integrarse en la sociedad, pero siempre en la medida en que su actividad no atente contra las necesidades básicas de la clase en el poder, y en cualquier caso será una integración como objetos, lo cual no niega el disfrute de amplios márgenes de libertad en casos concretos, e incluso la capacidad de contribuir a satisfacer necesidades comunes al género humano (inventos farmacológicos, descubrimientos científicos, etc.). En otras palabras, no es igual la integración en el proceso histórico como sujeto que como objeto, y no es lo mismo la participación en la historia que la vivencia de una existencia integrada como objeto o sujeto pasivo en el modo de producción.

Pero volvamos al nivel del Estado. El nacimiento del Estado coincide con la consecución del excedente, al principio como un simple apéndice de la clase dominante, fuertemente basado en el ejército como pilar fundamental de la reproducción socioeconómica, dada la limitación espacial del modo de producción.

Con el capitalismo, como hemos visto, se consiguen dos cosas:

1.^a Un aumento de productividad tal que puede decirse que está asegurada la reproducción socioeconómica.

2.^a Una extensión del modo de producción a todo el globo, una *mundialización*, circunstancia fundamental que dará lugar a que se pase de preservar el modo de producción de agentes externos, predominantemente (reproducción socioeconómica), a preservarlo, predominantemente de su evolución interna (reproducción de las relaciones de producción).

Las instituciones, evidentemente, existían en modos de producción anteriores al capitalista, y no solamente basadas en la costumbre, sino incluso como actividades del Estado, el Estado mismo era una institución de instituciones que aseguraba la reproducción biológica y socioeconómica.

Con el capitalismo avanzado aparece la institucionalización teniendo como fin y objetivo la reproducción de las relaciones de producción, una institucionalización que debe afectar cada vez a más aspectos de la existencia, que debe ser cada vez más amplia y más útil. A medida que nos movemos en la escala histórica, desde la reproducción biológica a la de relaciones de producción, la institucionalización es más profunda, más completa, cada vez van quedando menos parcelas de la existencia humana fuera del control institucional. El salto más importante en este proceso es la institucionalización de la *vida cotidiana*.

La vida cotidiana no había estado nunca sujeta al proceso institucional como empieza a estarlo al final de la escala, hasta entonces podía haber existido una represión, una formalización, pero nunca una institucionalización.

Por otra parte, la creciente complejidad del pro-

ceso de producción y de las fuerzas productivas en general dan lugar al aumento progresivo del poder del Estado, haciéndolo cada vez más independiente de la clase capitalista. Si al inicio, como dijimos, era un simple apéndice de la clase dominante, más tarde estuvo a su servicio y, posteriormente, y aunque sigue defendiendo sus intereses y satisfaciendo sus necesidades, dado su papel fundamental en la regulación de cualquier actividad, en la institucionalización de actividades que van desde la reproducción biológica a la vida cotidiana, y en la consecución de una reproducción automática de las relaciones de producción, va adquiriendo progresivamente un mayor peso específico en el modo de producción, una importancia cada vez mayor, de forma que llega a estar presente en todos los aspectos de la vida económica y social, independizándose cada vez más de la clase dominante y dando lugar al afianzamiento de la burocracia como una nueva clase. Para Lefèbvre esta necesidad ineludible del modo de producción capitalista de convertir en automática la reproducción de las relaciones de producción (de cerrarse como sistema), le lleva a la potenciación del Estado, pues sólo el Estado es capaz de alcanzar esa meta en lo que él llama el *Modo de Producción Estatal*. Como él mismo dice, la afirmación anterior es utópica, pero indica un peligro futuro. En mi opinión podría hablarse mejor del *Estatismo como última fase del capitalismo*, porque alcanzar el Modo de Producción Estatal, tal como lo define Lefèbvre, supondría destruir al capitalismo y a su vez es el capitalismo quien genera esa omnipotencia del Estado. Estado y capitalismo aparecen entonces como un par dialéctico sólo superable con la desaparición y la subsunción de los dos términos en una realidad superior: el socialismo (un socialismo donde se haya hecho realidad la desaparición del Estado).

El desarrollo, el desenvolvimiento libre de la existencia (concebido ↔ vivido), produce necesariamente diferencias, comportamientos no institucionalizados previamente; por lo mismo, la praxis genera y fomenta diferencias, eleva particularidades a diferencias. La acción del Estado, por el contrario, homogeniza, anula las diferencias o las reconoce previa institucionalización (con lo cual dejan de ser diferencias para convertirse en particularidades). *El derecho a la diferencia* aparece entonces como una exigencia en la lucha contra la institucionalización y contra el Estado.

Repetimos que a lo largo de la escala reproducción biológica-socioeconómica-de relaciones de producción se sigue una gradación: la aparición de la necesidad de la reproducción socioeconómica lleva consigo la premisa de la reproducción biológica asegurada, es decir, un dominio y un desarrollo técnico suficiente para liberar un tiempo de la actividad de subsistencia, lo cual no significa que exista una despreocupación hacia la reproducción biológica, sino que el salto cualitativo que tiene lugar, permite, a su vez, arrastrar a esa reproducción a niveles más altos, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos de producción.

Del mismo modo, la mundialización del modo de producción capitalista debido al desarrollo al-

canzado por las fuerzas productivas ha permitido asegurar la reproducción socioeconómica o, en otras palabras, ha permitido someter al dominio del hombre el número de elementos suficiente para asegurar la reproducción socioeconómica, someter a la producción o, lo que es lo mismo, al control, los suficientes elementos para que esta producción esté asegurada. Uno de estos elementos es el *espacio*.

Hasta este momento, las sociedades habían, evidentemente, conformado un espacio, pero no lo habían producido. El espacio conformado es un espacio no preconcebido, la producción exige preconcepción (parte de «lo concebido»). Producir el espacio con vistas a asegurar la reproducción socioeconómica y por ende la biológica supone, como dijimos en la primera parte, funcionalizarlo, es decir, asignarle una función, destinarlo a cumplir un determinado papel: aquel que asegura la reproducción socioeconómica. ¿A través de qué se produce el espacio? ¿Qué institución ha conseguido asegurar la reproducción socioeconómica?: el Estado. Existe, pues, una función del espacio asegurada por el Estado.

Conseguida esta reproducción, una de cuyas bases es la mundialización del modo de producción capitalista y del Estado, comienza a aparecer como deseable y factible la reproducción de las relaciones de producción. Esta circunstancia sólo llegaría, según Marx, en el socialismo, pero la realidad es que se ha alcanzado dentro del modo de producción capitalista.

Esta reproducción de relaciones aparece como necesaria, porque el movimiento no está exento de contradicciones que si bien, salvo una catástrofe nuclear o ecológica, no pueden poner en peligro la reproducción socioeconómica, sí pueden desplazar a la clase dominante. Por otra parte, estas contradicciones, en algunos casos realmente graves, obligan a la clase dominante, como hemos dicho, a ir fortaleciendo al Estado y colaborando al surgimiento de una nueva clase: *la burocracia política*.

La reproducción de relaciones tiene lugar, repetimos, en el campo de «lo vivido», lo cual significa que debe llegar a producirse «lo vivido» o lo que es lo mismo, a someterlo a «lo concebido», a alienarlo (*).

El sometimiento lo lleva a cabo el Estado mediante la institucionalización de actividades para someterlas a la clase dominante y a los intereses del propio Estado como institución de instituciones.

Como «lo vivido» se despliega en *el espacio*, el espacio adquiere una importancia crucial en esta fase, importancia que irá en aumento en el futuro. Se trata de un espacio producido.

El primer paso para la institucionalización de «lo vivido» es *la funcionalización del espacio*, que obliga a que «lo vivido» sea un continuo fugitivo de la forma espacial.

La relación entre las diversas necesidades de

(*) Esta necesidad tiene lugar en una sociedad de clases, una vez desaparecidas éstas, la reproducción socioeconómica coincidiría con la reproducción de relaciones, porque éstas se establecerían dentro del grupo, en lugar de entre clases.

producción no se lleva a cabo sin contradicciones, así tenemos el peligro de desastres ecológicos como contradicción entre la reproducción biológica y la socioeconómica. El progresivo aumento del índice de suicidios y neurosis como contradicción entre la reproducción biológica y la reproducción de relaciones de producción, etc.

Las contradicciones entre la reproducción socioeconómica y la de relaciones, tiene lugar predominantemente en el espacio. Una de ellas es la contradicción *centro-periferia*.

Esta circunstancia nos lleva a desarrollar la relación entre tiempo y espacio, no sin antes aludir a la forma para aclarar que toda forma, in forma de una producción y por ende de una función, lo cual significa que *puede haber forma sin contenido, pero* (excepto en el arte) *no puede haber forma sin función*, y en este sentido la forma es fundamental en la determinación de la actividad. *El formalismo es la concepción de la forma sin contenido*.

Si el espacio es el lugar donde se desarrolla la existencia, el tiempo es la condición primera de la historia, es la posibilidad de la historia. Mientras el espacio ha pasado de ser simplemente conformado, a ser producido, el tiempo ha tendido a ser anulado. El desarrollo de las fuerzas productivas ha acortado el tiempo, porque el tiempo se mide en actividad, en espacio recorrido. Ciertamente ha aumentado la duración de la existencia individual, pero, a través del aumento del ritmo de esa vida, el tiempo ha disminuido. Esta «condensación» del tiempo ha hecho aumentar su valor —puede perderse todo menos tiempo, la pérdida de tiempo es sólo un lujo al alcance de los privilegiados— el tiempo de rotación del capital tiende a un límite en el que el tiempo se anula con la máxima ganancia, la información no puede tardar en conocerse, el retraso equivale a pérdida de control... etc. Todo esto ha dado lugar a la primacía del centro. El centro es la negación del tiempo por el espacio, es el lugar donde los contactos son más rápidos, donde la información llega antes, donde el tiempo «cunde más»; pero el centro pertenece al espacio, y el aumento de valor del tiempo se refleja en un aumento del precio del espacio central producido (al comprar espacio central se paga información y ahorro de tiempo, por eso el aumento de la oferta de suelo urbanizable nunca puede llegar a descongestionar el centro, por eso es falaz la tesis de que un aumento de la oferta de suelo en la periferia puede abaratar los precios del suelo en el centro).

En el centro se superponen todas las actividades, mejor dicho, todas las funciones, dando lugar a un cierto salto cualitativo que produce la formación de nuevas funciones imprevistas, no institucionalizadas, el control de las actividades subsiguientes es difícil, el anonimato aumenta, el desorden crece y con él la libertad, en el sentido de vida sin control... pero todo esto no tiene lugar sin contradicciones muy graves. Por un lado, resurge la contradicción con la reproducción biológica (la contaminación aumenta, el aire escasea, etcétera); por otro, la reproducción de relaciones es más difícil, pues mientras por un lado se precisa y busca la separación de funciones, las acti-



Fenómeno urbano e institu- cionaliza- ción

vidades unifuncionales predeterminadas y normalizadas de antemano, por otro se está produciendo lo contrario, y a un alto precio.

Frente a esta situación el intento de convertir en unifuncional el centro mismo, especializándolo en centro de oficinas y negocios, sacando de él las viviendas y los servicios relegándolos a la periferia, es un hecho cada vez más frecuente.

El centralismo es «de facto» un intento de anular la contradicción centro-periferia de que hablamos, y aquí encaja perfectamente el concepto de centralidad de Lefèbre, lanzado como un derecho, como una exigencia, como la única forma de superar la contradicción centro-periferia, de modo que la superación implique un aumento de libertad. Es la reivindicación de las características del centro para todo el espacio, el derecho a diferir,

el derecho a la información, el derecho a la vida no sometida a «lo concebido» y al Estado.

Aunque parezca paradójico, la centralidad exige la descentralización, se opone al centralismo, exige la autogestión. Es así como de lo negativo surge lo positivo en un perfecto movimiento dialéctico, cómo de la fuente de «lo concebido» estatal surge «lo vivido» libre, hasta anularlo. No es la forma del centro mismo, sino la dialéctica forma-función y la superposición de funciones, la fuente de funciones nuevas no controlables.

El derecho al espacio urbano es el derecho a un espacio producido, evidentemente, pero en el que se excluya el valor de cambio, un espacio producido constantemente por el vivir, donde se alcance la sociedad libre en la que se haya desterrado, por innecesario, el orden.



Información Temática

ASIGNACION DE SUELO PARA EQUIPAMIENTO URBANO EN LA ORDENACION DE CASCOS CONSOLIDADOS. CRITERIOS Y VIAS DE ACTUACION

por Carlos Lles Lazo

1. INTRODUCCION

La reciente experiencia de la revisión y adaptación a la Ley del Suelo —texto refundido— del Plan General de Ordenación Municipal correspondiente a dos capitales de provincia con cascos urbanos de tamaño medio —Huelva y Castellón— y el interés específico —dentro del proceso de planeamiento— sobre el tema del equipo urbano —análisis de la situación actual y proyectada y asignación de reservas para la «resolución» de las necesidades dotacionales por vía del documento revisado—, han supuesto no sólo —no tanto— el acopio de datos empíricos reveladores de una grave situación deficitaria —generalizada en el resto del Estado y constatada en otros puntos—, como la necesidad de arbitrar vías de actuación «posibles», adaptadas a la realidad y problemática concretas, en los aspectos metodológico y determinativo. La exposición, en forma más o menos ordenada, de las reflexiones sobre estos temas constituye el objeto de las líneas siguientes.

De esos casos concretos de los que se ha partido —desarrollados durante los años 76 y 77— se ha procurado —huyendo de la casuística— extraer aquellas conclusiones más genéricas, de tal forma que, sin pretender en modo alguno que constituyan pautas, puedan ser de uti-

lidad para otros con problemática similar. Para ello, tras señalar el alcance y límites de la experiencia, describiendo someramente las características más relevantes de los asentamientos bajo estudio, se tratarán aspectos concretos del proceso metodológico encaminado a la toma de decisiones. A partir del utillaje terminológico esbozado se pasa a analizar la situación del equipo urbano en el momento del estudio para, por último, delinear los criterios y vías de actuación instrumentados.

2. ALCANCE Y LIMITES

Sin duda, la experiencia se ha visto limitada por una serie de condicionantes, derivados de la coyuntura específica en que se ha desenvuelto, que conviene poner de manifiesto. Efectivamente, tanto si nos referimos al marco jurídico —legislación urbanística «nueva» en muchos aspectos y sin apenas rodaje— como al contexto institucional —Ayuntamientos de «transición»— o al político —precario nivel de organización de las fuerzas democráticas—, es claro que las perspectivas futuras van a plantearse dentro de una correlación más favorable, modificando aspectos importantes del planteamiento general, desarrollo y resultados concretos en los trabajos de ordenación —efectiva y directa participación ciudadana:

Ayuntamientos renovados; descentralización en la aprobación de planes, etc.

Sin embargo, y aun reconociendo lo halagüeño —en términos relativos— de la situación futura, no conviene perder de vista que cualquier estrategia que se plantee —vía planeamiento— frente a los graves problemas del equipo urbano, va a estar fuertemente condicionada tanto por las limitaciones de base derivadas del propio sistema (para quien el planeamiento —¿hay que repetirlo?— no es sino un instrumento al servicio, en última instancia, de los intereses básicos a los que representa) como las derivadas de las situaciones de hecho, producto del «desarrollo» urbano acaecido en la mayoría de nuestras ciudades en los últimos quince años.

En este sentido, tanto la aplicación tecnocrática de modelos y soluciones de pretendida validez general como los planteamientos ingenuistas de utilización del planeamiento urbano como instrumento de «transformación» de la realidad, no parecen vías adecuadas a las circunstancias que se avecinan.

En cada caso concreto debe procederse a una readaptación metodológica y de diseño de soluciones (físicas, normativas, económicas) acorde con tal realidad, cuyas necesidades, definidas por los propios usuarios, precisan de vías de actuación «ad hoc» que viabilicen esos planteamientos reivindicativos.

3. LOS CASOS BAJO ESTUDIO

El potente crecimiento urbano habido en los dos municipios bajo estudio, especialmente a partir de los años sesenta, apoyado en gran medida en las previsiones de «desarrollo» derivadas de implantaciones industriales de nuevo cuño (Polo de Desarrollo en Huelva; polígonos-concesiones portuarias en Castellón), puede calificarse, sin exageración, como modélico del «urbanismo» más descarnado de los últimos quince años; auténtico museo-muestrario de «horrores y desmanes urbanos». Crecimiento en última instancia coherente con la lógica del sistema, el cual, sin embargo, llegado a un cierto punto interviene directamente en el proceso movilizándolo el aparato jurídico (revisión del planeamiento vigente desfasado y/o incumplido) para «racionalizar» tal situación devolviendo seguridad al mercado y amortiguando, además, graves carencias manifiestas (déficits, congestión, etcétera).

Rasgos comunes a ambos municipios son, entre otros, su similar tamaño poblacional —112.000 habitantes en Huelva; 108.000 en Castellón—, la fuerte concentración de sus habitantes en los cascos capitalidad (en Castellón en dos núcleos); la elevada densidad bruta media de las aglomeraciones y la potentísima dinámica de asentamiento en los últimos años (cuadro 1).

	Habitantes casco en 1975	Δ habitantes % 60-75	Densidad bruta hab.-ha.	Máxima densidad por distrito hab.-ha.	N.º viviendas 1975 en casco	Máxima altura edific. núm. plantas
Huelva	110.153 (*)	48	215,6	495	32.083	16
Castellón	94.643 (**)	73	225,4	478	31.445	23

** Sin considerar el número de El Grao.

* Extraídos de la Renovación del Padrón Municipal sin sancionar oficialmente.

Tal densificación se realiza, como luego veremos, sin previsión o inejecución de las reservas para dotaciones, infraestructuras y servicios que aparecen, con desfase notable, a remolque de las implantaciones residenciales. Todo ello, por otra parte, en unas condiciones medioambientales en progresivo deterioro (destrucción del patrimonio arquitectónico; contaminación industrial grave *).

En el caso de Huelva —y siguiendo aquí el modelo urbano previsto en el Plan General vigente— la ciudad crece de espaldas al área marítima, hacia el interior, atezada por un cinturón de vías férreas y marismas. Su estructura y dinámica urbanas se resumen (plano 1) en: a) Un área central en fuerte proceso de renovación (albergando a poco más del 10 % de la población del casco registra los más altos valores de apertura de nuevos comercios —más del 50 %—, concentra el 70 % de las oficinas, más de la mitad de todas las dotaciones y 1/4 parte de los solares en expectativa del casco); b) un área de ensanches sobre las dos vías de acceso al centro, en base a la renovación del tejido urbano preexistentes —poblamientos rurales absorbidos—; c) importante participación de la iniciativa pública en la promoción de barriadas oficiales (para las clases medias en un principio; para absorber la fuerte inmigración poblacional en una segunda etapa); d) persistencia de importantes implantaciones de infravivienda sobre área de marisma, y e) existencia de casi una docena de Planes Parciales aprobados definitivamente en ejecución o ejecutados, que se desarrollan con notable ignorancia no ya de sus propias determinaciones, sino de las del Plan General.

El caso de Castellón presenta caracteres propios diferenciados, aparte de tratarse de un municipio con economía más diversificada (agricultura-industria-turismo). Su crecimiento urbano (plano 2) residencial se concreta en dos puntos: a) extensión en mancha de aceite del casco urbano a partir de un área central en potente renovación, en base a ensanches semidensos que se adentran en la huerta sin prácticamente ningún tipo de previsiones aparte: las de obtener el mayor volumen posible (falta de equipamiento, noretranqueos a un viario insuficiente, etcétera) y b) aparición de grupos periféricos. Estos en número cercano al centenar, albergan a la masa de inmigrantes inicialmente atraídos por la riqueza agrícola y después por el desarrollo industrial, y constituyen asentamientos en autoconstrucción (el precio del suelo/techo urbano es prohibitivo) sobre parcelaciones de huerta cada vez más alejadas del casco, en base a caminos agrícolas-asfaltados preexistentes y a los pozos-acquia (captación-vertidos residuales).

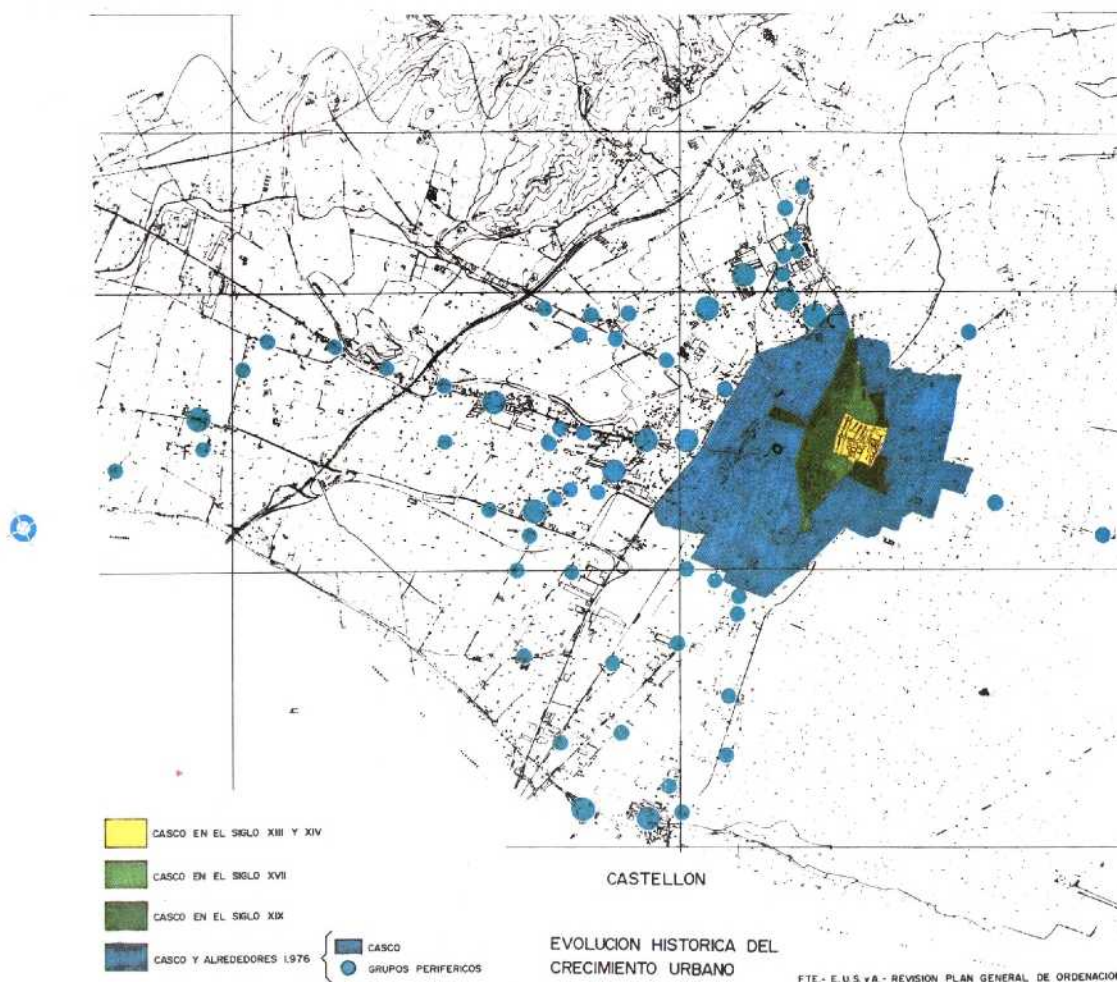
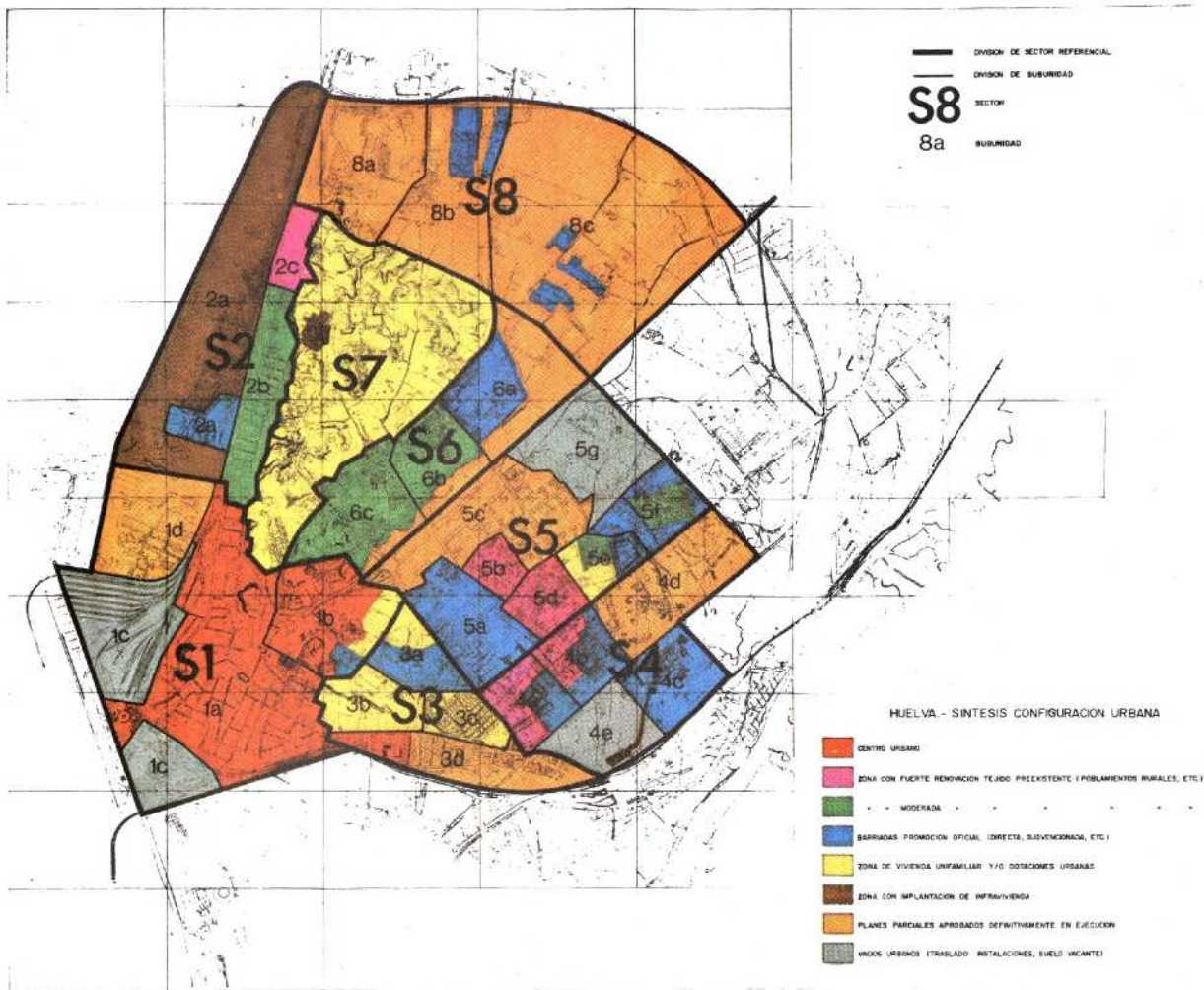
Los problemas del casco se resumen en una renovación-desarrollo del tejido urbano con total ignorancia de la legislación urbanística vigente (alturas —¡hasta 23 plantas!— variables en la misma vía); los de los grupos periféricos en una carencia casi absoluta de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos.

4. PROCESO METODOLOGICO

Hemos distinguido cuatro etapas dentro del proceso metodológico encaminado a la asignación de reservas de suelo para equipamiento, dentro del planeamiento urbano (1):

(*) El nivel de gravedad ha sido «sancionado» oficialmente: Nota de la Fiscalía del Tribunal Supremo calificando así la contaminación atmosférica en Huelva. Clausura temporal de instalaciones fabriles en el Puerto de Castellón.

(1) Se excluye, por tanto, la etapa última —transcendental por otro lado— de la gestión y control de la ejecución de las instalaciones en las reservas previstas.



0 Inventario de instrumentos técnicos y condicionantes jurídico-institucionales.

1 Inventario y diagnóstico de la situación presente y tendencial (proyectos) del nivel de equipamiento.

2 Proyección de necesidades; instrumentación en metas, objetivos y estrategias de planeamiento.

3 Concreción de las anteriores en reserva de suelo: superficie, localización, calificación, normativa y programación.

4.1. Inventario de instrumentos y condicionantes

La denominada etapa 0 —que no debe entenderse previa a las otras, pues en muchos aspectos está supeditada a resultados provenientes de aquéllas— supone el contar, entre otros, con un conocimiento exhaustivo de la normativa (mínimos y módulos legales) general y sectorial, así como su aplicación en la práctica local, pasando por los datos de base relativos a las características de la población y el espacio urbano, hasta la formulación de los estándares a utilizar, tanto para medir el nivel presente de equipamiento, como para decidir sobre asignaciones futuras.

Dentro de esta etapa pueden señalarse tres puntos de interés por los problemas específicos que suelen suscitar; éstos son:

a) Elaboración de una tipología específica de equipamientos jerarquizada funcionalmente por ámbitos espaciales diferenciados. Este punto conlleva a su vez tres aspectos:

a₁) Necesidad de adaptar los listados teóricos al «tipo» de realidad de que se trate, teniendo en cuenta sus características administrativas y socioeconómicas, el papel que juega en el sistema de ciudad y las peculiaridades de su medio físico, entre otros, e incluyendo aquellas dotaciones acordes con tal realidad (v. gr.: centros universitarios, recintos feriales provinciales, parques metropolitanos).

a₂) Establecimiento de ámbitos de referencia espaciales igualmente adaptados a tal realidad. En este sentido los manuales y/o estudios-empíricos referidos a situaciones del país, indican de forma genérica los denominados umbrales de aparición (número mínimo de habitantes a partir del cual puede o debe constatar la existencia y se garantiza el funcionamiento de cada instalación) y el ámbito de cobertura (número máximo de usuarios servidos en condiciones satisfactorias por una instalación. Si bien parece claro que la definición específica de ambos debe realizarse en base a la consideración conjunta de la realidad concreta (umbrales de aparición locales y de los requerimientos técnicos-legales (módulos mínimos), no es menos cierto que en muchas ocasiones ni la primera resulta significativa, pues se producen carencias absolutas, ni por otra parte los segundos deben ser tenidos en cuenta y aplicados de forma mecánica (el mínimo de 2.000 habitantes para la aparición de un centro pre-escolar —por ejemplo— no tiene sentido aplicarlo a municipios con habitats dispersos).

a₃) Máximo nivel de desagregación en la toma y almacenaje de los datos relativos a cada una de las dotaciones, así como de las unidades de referencia para las variables demográficas (manzana censal). Efectivamente, un problema que se plantea en la primera etapa del trabajo deriva del hecho de que en el momento del diagnóstico, que coincide normalmente con la información urbanística, aún no se conocen obviamente los datos que a lo largo del proceso irán

ajustando un seccionado del casco cada vez más afinado, de acuerdo con los requerimientos del diseño de soluciones. Por ello resulta habitual que el ámbito de influencia espacial de determinadas instalaciones, sufra reajustes en base a la nueva situación. La manera de dar cabida al cálculo de necesidades de los sectores definitivos de planeamiento requiere disponer de unos datos de base al nivel individualizado indicado.

La experiencia relativa a los dos casos a que nos venimos refiriendo ha revelado como operativa la clasificación del cuadro número 2. De él se han excluido los subtipos de equipamiento que o bien por no precisar de reservas de suelo específicas o bien por entrar de lleno dentro de la esfera privada, no pueden ser programables en iguales condiciones que el resto.

El primer nivel cuyo ámbito de cobertura es el municipio (casco/cascos en que se estructura) y en el caso de centros con demarcación propia (universidad; ciudad sanitaria) su área de influencia incluye los denominados sistemas generales, según la Ley del Suelo (insistimos en los casos estudiados). Su umbral de aparición es variable y puede situarse a partir de los 80.000 habitantes.

El segundo nivel recoge las dotaciones con un radio medio de influencia (distrito/sectores urbanos), localización desconcentrada en base a una estrategia concreta y cuyo umbral de aparición se sitúa entre los 10 y 20.000 habitantes. Por últimos, el nivel local (dentro del que se han subsumido las clásicas «unidad de habitación»/«unidad residencial» para evitar la atomización de esfuerzos excesiva para el nivel del planeamiento de que se trata) incluye el tipo de dotaciones para servicio de los barrios que conforman los sectores y cuyo umbral de aparición, con fluctuaciones, se sitúa entre los 2.500 y los 5.000 habitantes.

b) Manejo de indicadores sociales (necesidades tipologizadas) significativamente desagregados sobre el territorio.

Como es sabido, las necesidades de los usuarios en relación al equipamiento no son las mismas para todos ni todos tienen igual posibilidad de satisfacerlas dentro del modo de producción imperante. Por ello es preciso conocer las características demográficas y socio-económicas especializadas en forma significativa no sólo para analizar correctamente la situación presente, sino también para posteriores decisiones. La estructura por edades determina en forma plena (dotaciones docentes, asistenciales) o indicativa (zonas verdes, campo de deportes), la aparición de determinadas instalaciones. Al mismo tiempo la ubicación de las distintas clases y capas sociales sobre el tejido urbano puede igualmente explicar y/o «justificar» determinadas características de la oferta de equipamientos (centros públicos/privados escolares) o determinadas tipologías de éstos (clubs deportivos restringidos) (1).

(1) Utilizando indicadores simplificados, pero suficientemente válidos y operativos en su obtención y manipulación (Fte.: Renovación Padrón Habitantes) se confeccionaron los esquemas 1 y 2.

En el primero (% de niños menores de 10 años) queda claramente de manifiesto el mayor índice de juventud (y, por tanto, la mayor intensidad de necesidades a cubrir a corto y medio plazo) de las zonas periféricas donde se ubican las nuevas barriadas del crecimiento urbano castellanense, que son precisamente las que presentan los mayores déficits actuales. Por su parte en el otro se ha especializado el peso porcentual sobre la población actual, las categorías socio-profesionales más «elevadas», indicando de forma elocuente la localización tendencial de éstas en la zona centro de la ciudad y ensanches de prestigio; precisa mente aquellas áreas en las que la oferta de equipamiento y especialmente la de la esfera privada (colegios, clínicas, etc.).

c) El tercero y último de los puntos se refiere a la necesaria formulación de estándares de control o estándares «ad hoc», según nuestra denominación, a la tipología de déficits dotacionales.

Entendemos por estándares en términos generales (dentro del planeamiento y referidos al tema específico que nos ocupa) aquellas relaciones normalmente expresadas de forma numérica aunque referidas a aspectos de muy diversa índole (cualitativos, funcionales, espaciales), que cabe establecer entre la población connotada por sus necesidades sociales, en relación a los diversos tipos de equipamientos y la forma en que éstas son o pueden ser satisfechas en un momento y lugar dados. El nivel de esa relación se referirá, por tanto, a situaciones actuales, programadas, teóricas, deseables, etc. Según ello, los estándares serán en primer lugar indicadores de un estado de cosas (estándares reales), pero al mismo tiempo para emitir un juicio-diagnóstico sobre tal estado, es preciso contar con parámetros de referencia ajustados al «tipo» de realidad que se analiza (estándares «ad hoc»), que sirvan además para programar la «resolución» de los desajustes (déficits) advertidos y las necesidades presumibles en un futuro.

Vaya por delante una aclaración no por conocida menos importante: la formulación y utilización de un determinado estándar bien para medir, bien para planificar, implica siempre un corte en un proceso dinámico y un juicio de valor sobre el mismo por parte de quien lo adopta. No existen estándares «neutros y abstractos» expresión sintética de las necesidades sociales, por la igual razón que éstas no son únicas, armónicas ni estáticas.

Los estándares que se manejan en planeamiento deben interpretarse como lo que son, una técnica operativa dentro del proceso, que no constituyen o sustituyen a la expresión directa de los usuarios en su práctica reivindicativa para la satisfacción de esas necesidades. Si bien es evidente que la adopción de uno u otro estándar hace variar considerablemente tanto el diagnóstico de la realidad como las propuestas subsiguientes de actuación; por ello, puede ser interesante detallar los elementos que deben, a nuestro juicio, ser tomados en cuenta a la hora de formular los estándares específicos para la realidad de que se trate.

En primer lugar, puesto que los estándares deben de medir una situación actual para normalmente «modificarla» y operar sobre un modelo futuro de comportamiento, se utilizan dos categorías distintas: «estándares suficientes» referidos al año en curso y «estándares necesarios» para el año horizonte o bien se pueden plantear unos estándares uniformes para ambas situaciones, sobredimensionado en el segundo caso uno de los términos de la relación (número de habitantes, por ejemplo) en el sentido de asignar una tasa de variabilidad lo suficientemente amplia como para dar cabida a las nuevas necesidades.

En cualquier caso, la formulación de unos estándares «ad-hoc» debería tener en cuenta (a título informativo) los siguientes aspectos:

a) El nivel actual de equipamiento, sus umbrales de aparición etc., los estándares reales.

b) Los estándares y módulos normativos, elaborados por el aparato institucional (mínimos legales), dentro de los que cabe distinguir:

b₁) Los contenidos en la legislación urbanística general (Ley del Suelo).

b₂) Los contenidos en las legislaciones sectoriales. (v. gr O. M. 14/III/75 sobre escuelas).

b₃) La normativa urbanística concreta vigente de rango superior.

b₄) La particular «adaptación» (práctica local) de ese aparato normativo a la realidad concreta.

c) Los estándares contenidos en recomendaciones administrativas y/o prácticas sectoriales (v. gr. criterios localización de escuelas por parte de la Junta de Construcciones).

d) Estándares óptimos, teóricos.

e) Los estándares normativos comparativos:

e₁) Bien los que contienen legislaciones urbanísticas de países más desarrollados (lo cual suele traer inevitablemente aparejada la consabida, onerosa e inútil —por repetidamente elaborada— recopilación de estándares extranjeros).

e₂) Bien las utilizadas en casos «modélicos» dentro del país (Plan Comarcal. Barcelona, etc.)

f) Los que cabe deducir de las reivindicaciones (necesidades expresadas) del movimiento ciudadano que se suelen plantear sin tener en cuenta los diversos condicionantes del marco jurídico-administrativo.

g) Cabría por último, considerar los estándares que denominamos «utópicos» que son deducibles de los planteamientos elaborados por los grupos o vanguardias más radicales y que indican tendencias a seguir.

De la consideración, por tanto, de aspectos de muy diversa índole (condicionantes normativos-técnicos; tendencias y aspiraciones) se llega a la formulación de unos parámetros o criterios posibles ajustados a cada realidad, a medio camino entre lo que institucionalmente se reconoce como mínimo —suficiente— y lo que sería deseable —óptimo— si no existieran condicionantes.

4.2. Inventario en la situación presente

En la fase de inventario previa al diagnóstico de la situación actual, si bien es conveniente tener en cuenta el mayor número de factores explicativos del nivel de la oferta del equipamiento urbano, no conviene olvidar que el planeamiento (en su fase de ordenación) con lo que está operando en última instancia es con reservas de suelo (en una determinada proporción y localización), su clasificación específica y su programación.

Quiere ello decir, que aspectos sin duda de interés pero sobre los que Plan no puede incidir por salirse de su campo, no tiene sentido plantearlos al menos desde la perspectiva de su resolución.

Una baja tasa de escolarización en preescolar, o un nivel mínimo de asistencia de usuarios a bibliotecas públicas puede tener su explicación parcial en una insuficiente dotación de instalaciones, pero también hay, que buscar las causas en otros factores difícilmente modificables exclusivamente a través del Plan. En última instancia el deseo totalizador del urbanista intentando programar y coordinar todo tipo de actuaciones con repercusión indirecta e incluso nula sobre el suelo no deja de ser una aspiración excesiva y deformada, por otra parte «típica» de la visión del especialista respecto a su propio campo.

En síntesis los aspectos que parece suficiente considerar para cada una de las instalaciones existentes serían:

a) Cuantitativos —Referidos a superficies—, número de puestos, número de usuarios servidos, etc.

b) Cualitativos — Dependencia patrimonial de la oferta; nivel de conservación de los edificios; calidad del servicio (medido tanto por módulos como por detección de las opiniones aspiraciones y reivindicaciones de los usuarios), funciones que cubre, etc.

c) Funcional —Locacionales— Ubicación de las instalaciones tanto en relación con la estructura urbana física como en relación a la población a servir.

Cotejando los estándares reales, relativos a los temas anteriores con los estándares «ad-hoc» ya formulados, es como se llega a la definición de los déficits, que naturalmente serán de distinto tipo según se refieran a uno u otro aspecto (afectando tanto a la tipología de equipo como a la de áreas urbanas).

En este sentido podríamos hablar de:

a) Déficit cuantitativo. Cuando en la comparación entre ambos estándares el resultado fuera negativo para el primero, midiendo la diferencia el nivel de la carencia. Cabría distinguir entonces, entre déficits cuantitativos totales (inexistencia de instalaciones en sus diversas categorías) o de déficits cuantitativos parciales (insuficiencia del nivel de la oferta). En este caso no se maneja más que una variable para cada término de la relación (m^2/hab), y por tanto los resultados para el diagnóstico son aún muy burdos.

b) Déficit cualitativo — — Supone introducir más variables para matizar el análisis, tipificando las necesidades de la población (nivel económico, «potencialidad» demográfica, etc.) y relacionándolas con el nivel de la oferta así mismo tipificadas: oferta pública/privada, calidad de servicio; funciones que cubre por encima o por debajo de las previstas, etc. En este último caso hablaríamos de un déficit cualitativo respecto a las zonas verdes cuando un jardín urbano al estar cubriendo —por ausencia de parques— necesidades superiores a las previstas para su categoría, presenta un nivel de servicio (congestión, estado de conservación deficiente) subestandar.

c) Déficit funcional locacional. En este caso es el comportamiento espacial de instalación la que se introduce, bien medida en radios máximos admisibles de los recorridos a efectuar por la población; o bien por su ubicación funcional dentro de la trama urbana (obsolescencia).

En resumen, aun cuanto para el planeamiento los factores últimos de decisión se reducen a necesidades de suelo o techo (m^2/m^3) y a su ubicación, para llegar a ese resultado como traducción de las necesidades en materia de equipamiento es preciso pasar al menos por las etapas antes dichas. El caso de unas escuelas, por ejemplo, con una oferta de puestos «suficiente» para el barrio donde se ubican pero con una calidad de servicio insatisfactorio (ausencia de bibliotecas, talleres, campos de juegos/deportes) pueden aconsejar desde el planteamiento, la previsión de nuevo suelo/techo anejo a la instalación (ampliación reutilización edificios colindantes) o a la calificación de espacios por la población escolar.

5. ANALISIS DE LA SITUACION DE HECHO

El análisis último causal de los déficits que afectan al equipamiento urbano en los dos casos que pasamos a tratar, no puede plantearse aspectos diferenciales al de los del resto del Estado por cuanto las razones que están en la base de su generación son comunes y en última instancia coherentes con el sistema. Las distintas manifestaciones de los mismos sin embargo, tanto por la cuantía (gravedad) como por su constatación en el tipo de realidad de que se trata (generalmente menos estudiada), ofrecen aspectos de destacar. La descripción se plantea:

● Según el tipo de equipamiento, resumido en sus principales características.

● Según tipología de áreas urbanas, connotadas por los principales procesos que les afectan.

A) Parques y jardines públicos urbanos.

Sin lugar a dudas se trata del equipamiento que, no ocupando los primeros puestos en el listado de reivindicaciones de los movimientos ciudadanos (escolar, asis-

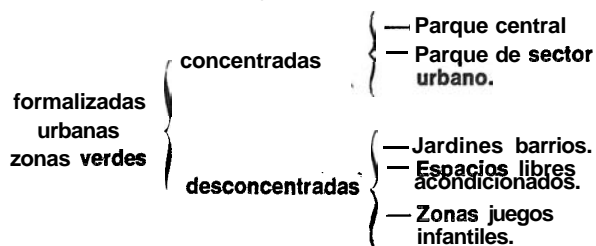
tencial, sanitario), es sin embargo el que presenta los más graves carencias en todos los órdenes, planteando al mismo tiempo los más peliagudos condicionantes para su «resolución» vía planteamiento. Y ello no sólo a la hora de la asignación y diseño de las reservas por la necesidad de constituir un «sistema» de verde sin prácticamente elementos preexistentes, sino también y sobre todo por el estudio y solución particularizado de la viabilidad real (gestión) de cada una de ellas para no caer en ejercicios formales.

Tanto por las características del suelo requerido (grandes superficies; fuertes expectativas), como por el tipo de gestión ejecución y mantenimiento (eminentemente públicos), así como por el tipo de necesidades que cubren (de «segundo nivel»), se trata de un equipamiento crónicamente deficitario.

Lo generalizado en el estado de esa situación de hecho explica el tratamiento que este equipamiento tiene en la Ley del Suelo vigente (texto refundido 1976) y sus posteriores reglamentos: es el único para el que se marca un estándar de superficie mínimo a nivel de Plan General ($5 m^2/hab.$), además, de formularse indicaciones específicas sobre su diseño (sistema compuesto de elementos estructurales —sistemas generales— y complementarios), obligando a marcar en cada reserva el destino (carácter público o privado) y prohibiendo la localización de usos que pudieran desvirtuar su carácter.

Los espacios para recreo que aquí estudiamos, son las zonas verdes localizadas al interior del suelo urbano actual o en proceso de conversión en tal a través de Planes Parciales, de uso y propiedad públicos.

La tipología empleada que parte de la situación de hecho, incorporando jerarquías funcionales «necesarias aunque inexistentes», válida tanto para la descripción de la situación presente como de la programada (desarrollo Plan General), es como sigue:



Los tres fenómenos — «típicos» en última instancia — en que cabe resumir su problemática son:

A₁) Extremada insuficiencia de los estándares reales y distinto grado de afección social de las carencias.

A nivel cuantitativo, y referido a la tipología anterior la situación actual se resume en el cuadro siguiente:

Casco urbano	N.º de zonas verdes existentes y en proyecto	Superficie verde Has.	Estándar real: m^2 verde/hab.
Huelva	3	3,5	0,48
Castellón	1	7	0,82

Añadiendo a esa superficie plazas ajardinadas y otra serie de espacios con carácter más lato, el estándar real no se modifica sensiblemente ($0,52 m^2$ Huelva; $1 m^2/h.$ Castellón); en el mejor de los casos no llega ni al 20 % de los mínimos requeridos por la Ley del Suelo vigente.

La escasez advertida incide en el hecho de que las zonas verdes existentes cumplen funciones distintas a las que cabría asignar por su tamaño y localización. En el caso de Castellón, el Parque de Ribalta tiene cobertura teórica total: es el parque central y el único. En el caso de Huelva que carece de zona verde a nivel de ciudad, el caso es similar respecto a los dos parques (más bien jardines) de sector. Todo ello trae consigo una sobrecarga de los mismos que puede apreciarse en dos aspectos:

- Concentración de usos de diverso tipo (parques infantiles de tráfico; zoos, centros recreativos municipales).
- Subutilización/utilización puntual por encima de sus posibilidades.

Lo que provoca en el primer caso un continuo deterioro de la zona verde propiamente dicha y en el caso segundo un abandono y/o deterioro ambiental crecientes.

Por otra parte la localización de tan escasa representación de verde (planos 3, 4) se concentran al 100 % en el área central de la ciudad, reproduciendo así a este nivel la contradicción centro-periferia y manifestando de forma evidente la segregación social del espacio urbano.

En cuanto a la forma de suplir tales carencias, la respuesta de los usuarios es diversa:

- En el centro urbano —única zona en el que el tratamiento formal de los espacios libres (plazas, paseos) se produce—(*) mediante una utilización masiva de los mismos por parte de los sectores de la población con más

necesidades: madres-niños; jóvenes; ancianos; marginados.

En la periferia mediante la apropiación espontánea de retales y solares urbanos (muchos de ellos con calificación de verde) para usos diversos: deporte, paseo, juegos infantiles, etc.

A2) Incumplimiento de las previsiones establecidas en los distintos niveles de planeamiento.

Contando los dos municipios con Plan General aprobado según la Ley del Suelo de 1956, tal y como ya se indicó, otra característica común a ambos, y nada «extraña» por cierto, es el *total incumplimiento* de las previsiones establecidas en los documentos respecto a las zonas verdes: ni una sola de las reservas destinadas a este fin a nivel general ha sido ejecutada.

En el cuadro 3 se resume la situación programada en Huelva (PGOU1964) y la real (1976). Se observa como en la categoría de verde «jardín urbano público», que

(*) Es de destacar la «argucia» paisajística consistente en localizar esbeltas palmeras en las pequeñas plazas, avasalladas por la descomunal altura de los edificios circundantes, a fin de producir un efecto visual de desahogo, ciertamente poco eficaz frente a la continua y cambiante situación de umbría a que se ven sometidas, aparte el cinturón de tráfico (ruidos, olores) que las «ameniza».

Cuadro 3

HUELVA, ZONAS VERDES, SITUACION SUELO PREVISTO EN EL PLAN GENERAL (1964)

RESUMEN DE LA SITUACION PREVISTA				
	Superficie (m ²)	Uso actual	Superficie	% s/tipo
Verde en suelo urbano				
— Jardín que se mantiene	18.500	Parque	18.500	100
— Jardines públicos proyectados	80.100	{ Renfe Solares	(*)	—
— Forestal, agrícola, etc.	76.300	{ Deportivo Parque Edificado Resto	32.000 6.260 19.000 19.040	42 8 25
TOTAL VERDE S. U.	174.900	VERDE PUBLICO EXISTENTE	24.760 (**)	
Verde en suelo de reserva urbana		{ Solar Chabolas	—	—
— Jardín público proyectado	35.680			
— Agrícola, forestal, deportivo	1.013.935	{ Deportivo Recreativo Edificado Resto	106.600 33.100 909.915	10 3 87
TOTAL VERDE S. R. U.	1.049.615	TOTAL VERDE EXISTENTE	— (**)	
Verde en rural		{ Deportivo Sin realizar (marismas)	63.000 221.000	22 78
Agrícola, forestal	2.84.000			

HUELVA, ZONAS VERDES, SITUACION SUELO PREVISTO EN PLAN GENERAL (1964)

(*) Se supone en las mismas zonas previstas.

(**) No se ha sumado el «resto» de agrícola, forestal, etc., pues aunque suele mantener ambos usos predominantemente existen zonas yermas y, en cualquier caso, no son verde formalizado ni público.

Fuente: E.u.s. y A. Revisión Plan General Ordenación Urbana de Huelva (Información Urbanística)

señala uso pormenorizado en las distintas clases de suelo la situación no ha variado: permanece lo que ya existía; en la segunda categoría —suelo forestal—, agrícola, deportivo, escolar, salvo la ejecución del minúsculo jardín de algo más de media hectárea (único ejecutado aunque fuera de programa) el resto de usos son los que prácticamente ya existían al año de redacción del plan, y en cualquier caso ocupan la zona de este tipo de suelo realmente utilizable (cerca de un 20 % del total lo constituyen marismas y una gran parte del sector se ubica sobre laderas con pendientes medias excesivas).

Por otra parte al dato anterior hay que añadir la no ejecución de *ninguna* de las ya de por sí pocas reservas de verde incluidas en los Planes Parciales aprobados (media inferior a 2 m²/habt. para la población prevista).

Esta situación es extensible en todos los puntos al caso de Castellón en donde el grado de incumplimiento del Plan vigente no sólo afecta a las reservas de suelo para equipamiento sino prácticamente al resto de sus determinaciones: alturas, viario, etc.

A₃) El tercer rasgo sobresaliente lo constituye la *invasión y apropiación —sancionada oficialmente mediante concesiones administrativas— de las reservas o espacios verdes reales*, por usos deportivos socialmente elitistas y grandes consumidores de suelo: Club de Golf; Tiro de Pichón; Club de Tenis; Aeroclub; Puerto Deportivo.

Este hecho resulta especialmente grave, pues al tratarse de suelo público y naturalmente arbolado en ocasiones (Pinar de El Grao de Castellón concesión Club de Golf) «podría», sin mayores trámites, ser utilizado por la población del casco, estando en este caso restringido a una capa social.

B) Resto del equipamiento

El resto del equipamiento comunitario presenta en los casos que tratamos, un variado panorama deficitario tanto en su distribución espacial, como en la cantidad, calidad y tipología de la oferta o en su grado de funcionalidad presente dentro de la estructura urbana física; aspectos estos, que pueden resumirse en los puntos siguientes:

B₁) *Concentración en el área central* de los casos del equipamiento a nivel ciudad, además de la práctica totalidad del docente privado, socio cultural, y comercial público. (ver plano 3).

La oferta de plazas escolares del sector privado se ubica «lógicamente» en función de la población a la que está dirigida (rentas altas), ocupando en ocasiones antiguas instalaciones (grandes colegios de la Iglesia) sobre los que pesan expectativas de reconversión a usos más «rentables». (plano 3)

El equipamiento sociocultural: casa de cultura, casinos, salas de arte, centros de reunión se ubican en su totalidad en el área de prestigio —centro urbano—, y al servicio básicamente de quien, coherentemente con la situación política anterior, «podía» desarrollar (muy parcamente sea dicho de paso) esas funciones: las clases medias y

altas; no existiendo instalaciones de este tipo en los ensanches o alguna de las barriadas periféricas. Los únicos mercados públicos detectados son los que ya existían desde siempre y los más periféricos obedecen a operaciones posteriores para el servicio de los nuevos ensanches, política esta que será abandonada a partir de la década de los sesenta en beneficio de la iniciativa privada (galerías de alimentación).

B₂) *Carencia absoluta y graves déficits en las zonas del desarrollo urbano*, especialmente en los ensanches densos (sectores 4.5; plano 1) y en las nuevas barriadas (Huelva)

o grupos periféricos (Castellón) en que este se ha desarrollado. Los equipamientos con mayor déficit a todos los niveles, son por este orden el socio cultural (consecuencia del punto anterior), el sanitario-asistencial intermedio y local el deportivo de ambos niveles, así como el preescolar.

La situación sin embargo difiere en ambos casos, pues mientras la población de los ensanches (clases medias), puede resolver sus necesidades en el exceso de puestos privados del área central colindante, a los habitantes de las **barriadas/grupos** se les plantean graves problemas de accesibilidad física o económica.

Cuadro 4

ESTADO DE LA OFERTA DE AULAS DE E.G.B. SEGUN DEPENDENCIA PATRIMONIAL

	Núm. aulas	% de aulas				
		Buen estado	A reparar	Muy mal estado	Habitadas	Provisoriales
Estatad	11.310	61	12	6	10	11
No estatal	5.720	89			11	
Total	17.030	71	8	4	10	7

Fuente: E.U.S. y A. Información urbanística. Revisión P. G. O.M. Castellón de la Plana.

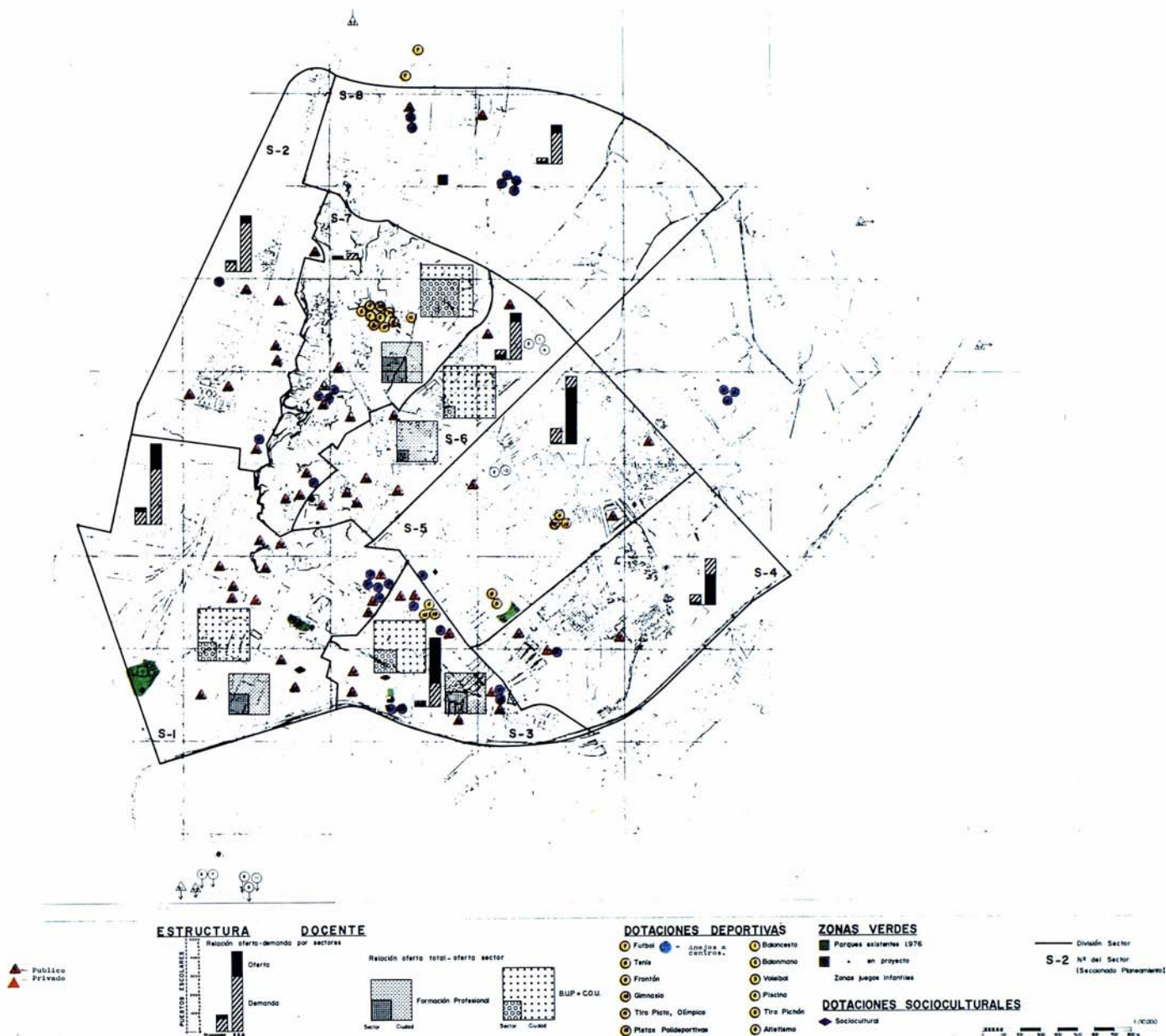
B₃) *Déficits cualitativos apreciablemente diferentes* entre la oferta estatal y la privada. A título de ejemplo el cuadro 4 recoge el nivel de conservación de las aulas de ambos tipos para EGB observándose las diferencias entre ambos. Si es bien claro que la intervención pública (al menos en este equipamiento) se ha realizado con lógica espacial contraria a la privada, ni ha podido absorber la demanda de un desarrollo urbano incontrolado, ni el nivel de su servicio se realiza en condiciones suficientes (aulas habilitadas en barracones, etc.) muchas veces.

B₄) *Ubicación descompensada de las dotaciones de ámbito intermedio que presenta cierta concentración* especializando funcionalmente áreas del tejido urbano. Tal es el caso de los sectores 7 y 3 de Huelva (plano 3, en donde se localizan la mayor oferta de puestos de BUP y FP), así como el equipamiento de más baja densidad residencial.

Desde el punto de vista del planeamiento tal situación se presenta como propiciadora de calificaciones específicas de zonas para usos dotacionales compartidas con áreas de esparcimiento.

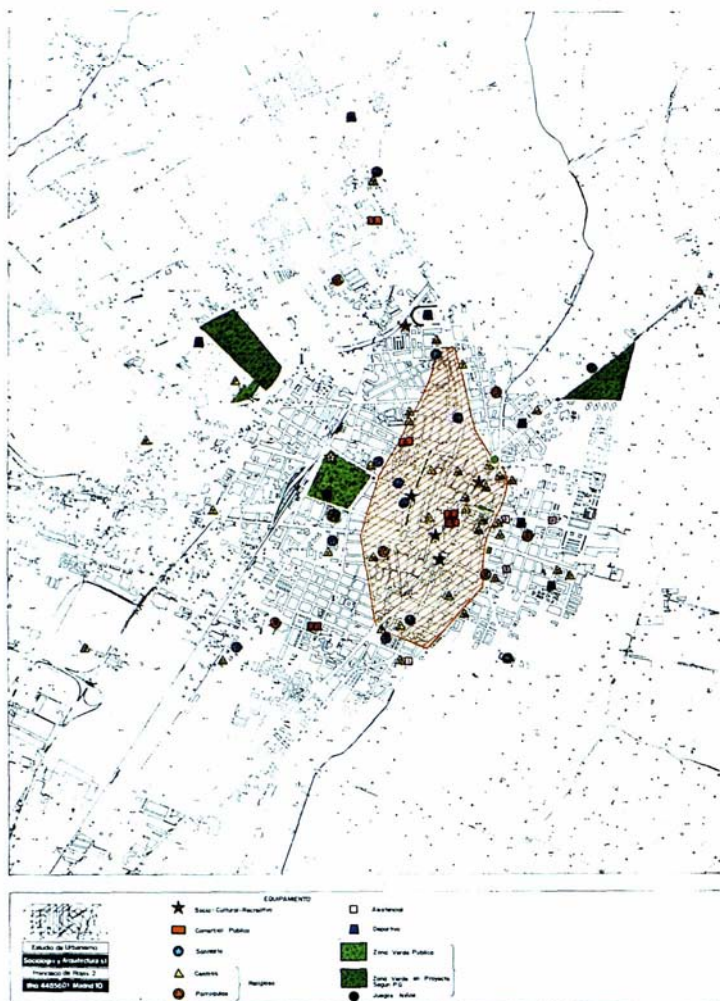
B₅) *Obsolescencia de ciertas instalaciones de ámbito municipal o superior* (sistemas generales) tales como cárcel, cuarteles, plazas de toros, estadios, mercado de abasto, sobre las que se plantean o directamente ya se han ejecutado expectativas residenciales de medio-alto *standig* según su ubicación relativa.

No resulta anecdótico señalar que el único tipo de equipamiento en que el nivel de la oferta no presenta carencias, sino acaso leves déficits cualitativos, es el religioso. Tanto el de ámbito urbano como el de los otros dos se halla cubierto en los dos casos estudiados, cuando no va por delante de la demanda. Desde luego difiere la calidad de la oferta según se localice en un ensanche denso de clases medias, barriadas de promoción oficial o grupos periféricos (bajos comerciales) que son los que presentan mayores déficits. Sin embargo, en términos relativos del



Cuadro 5

TIPO AREA	PROCESO EQUIPAMIENTO	CARACTERISTICAS/PROBLEMATICA EQUIPAMIENTOS
Centro ciudad: — renovación — terciarización — expulsión población/atracción clases altas	— concentración dotacional — urbana — privada — sustitución usos	— subutilización/congesión puntual — segregación social en utilización — desaparición dotaciones
Ensanches — densificación sin plan — destrucción tejido preexistente — congestión	— no previsión cesión reservas — tardía aoración de la oferta privada — obsolescencia instalaciones existentes	— déficit dotacional, cuantitativo, cualitativo — ausencia suelo libre nuevas dotaciones — absorción demandas en áreas vecinas
Barriadas periféricas: — planes parciales — autoconstrucción	— reservas escasas y marginales — incumplimiento previsiones programas — invasión reservas por residencia — inexistencia reservas/dotaciones	— déficit cualitativo, cuantitativo, locacional — desplazamientos al centro — apropiación espontánea: vacíos urbanos — carencias absolutas — ineficacia intervención pública



resto del equipo urbano la situación es mucho más favorable. Sin profundizar en consideraciones sobre la «eficacia de los aparatos ideológicos integradores» reproductores del sistema lo cierto es que desde la-perspectiva urbanística la existencia de dichas dotaciones —sobre todo centros parroquiales— supone la única experiencia detectada a escala «reducida» de centros integrados de dotaciones (parroquia, local de reunión, club de ancianos, guardería), que desde otra perspectiva conviene propiciar.

Resumiendo por tipos de áreas urbanas los puntos anteriores, estos aparecen en el cuadro 5.

6. FORMULACION DE INTENCIONES DE PLANEAMIENTO Y APLICACION DE ESTRATEGIAS

Dentro ya de la etapa intencional del proceso de planeamiento, la formulación de las metas y objetivos para el tema que nos ocupa que, conjugada con el resto, configurara la(s) alternativa(s) de ordenación, se mueve a dos niveles yuxtapuestos:

a) Las reservas de equipamiento como elementos fundamentales de la estructura urbana física.

b) Las reservas en tanto elementos complementarios a las distintas actividades urbanas tendentes a cubrir déficits y a prevenir necesidades.

En este sentido la estrategia general sobre las asignaciones espaciales de población deberá supeditarse en cada caso (sectores de planeamiento) a la posibilidad real de resolver las necesidades proyectadas. Así, en las zonas del tejido urbano con mayores déficits, las acciones de

reserva directa de suelo u operaciones de «cirugía» urbana tenderán prioritariamente a resolver primero aquellos, antes de promover mayores demandas futuras. En definitiva pues, las necesidades de dotación de equipo se convierten en un criterio de planeamiento, al interior de cascos urbanos densos, de primera magnitud.

En cualquier caso, una vez se cuenta con el monto de población previsto por sectores, para proyectar sus necesidades, estas deberán ir matizadas, tanto por la estructura demográfica y social presente (ver punto anterior) como por la esperada en base precisamente al tipo de operaciones que se plantea.

En este sentido es conveniente manejar como techo poblacional de referencia para el cálculo de suelo teórico necesario, la capacidad absoluta. Aún cuando tal sobredimensionamiento constituye, sin duda, una «ficción», ésta resulta positiva, pues si —como ya se comentó— se manejan unos mismos estándares para el análisis de la situación presente y la proyectada, conviene en el segundo aspecto considerar el otro término de la relación al máximo para ofrecer un margen de variabilidad capaz, en última instancia, de dar cabida a mayores necesidades difícilmente cuantificables en forma cerrada.

Por lo que se refiere al proceso de formulación de intenciones, este seguirá —como para el resto de las áreas temáticas— un escalonamiento progresivamente más cercano a soluciones últimas (metas, objetivos, estrategias, reservas concretas). En el cuadro 6 aparece resumido este proceso para el equipamiento de ámbito superior; en el cuadro 7 se concreta en los tipos de equipamiento más deficitarios.

Por otra parte cabe resumir en tres las principales formas de actuación que el planeamiento puede arbitrar sobre tramas urbanas consolidadas en orden a paliar déficits de equipamiento, bien alternativa o complementariamente:

a) Remitir a un planeamiento de mayor detalle (Plan Especial Reforma Interior), la obtención de los estándares dotacionales previstos.

b) Intentar ampliar los déficits asignando reservas de suelo en las nuevas zonas de desarrollo urbano (v. gr. Sistemas Generales en Suelo Urbanizable).

c) Actuar con operaciones directas sobre el tejido urbano (uso pormenorizado) bien en la asignación de nuevas reservas, bien previniendo ampliación de instalaciones existentes, tanto para constitución de sistemas generales como complementarios.

En cualquier caso es preciso estudiar en detalle la viabilidad real de las propuestas.

En cuanto a criterios generales a seguir en la calificación de suelo y/o localización de nuevas reservas, pueden enunciarse de forma sintetizada en la aplicación de una doble y complementaria «dialéctica». Por una parte propiciando —espacial y funcionalmente— *concentración de equipamientos* («especialización» de áreas con inercia y vocación dotacionales; constitución de centros integrados de equipamiento) y al mismo tiempo *descentralización* (constitución de subcentros de sector/barrio; instalaciones existentes o previstas aisladas). Por otra parte aplicando *criterios estrictos* en relación a las determinaciones sobre las reservas (usos pormenorizados; programación específica) cuando las necesidades a cubrir son claramente medibles desde el presente, y al mismo tiempo *criterios flexibles* tanto en la previsión de usos (posibilidad de reservas dotacionales «abiertas»: capaces de acoger varios tipos de equipamiento) como en el nivel de la programación (v. gr. Suelo Urbanizable no Programado dotacional para equipo de ámbito superior, traslado de instalaciones obsoletas, et-

Cuadro 6

CLASIFICACION EQUIPAMIENTO	TIPO ACTUAL	NIVEL DOTACION	METAS-OBJETIVOS	ESTRATEGIA PLANEAMIENTO
Ambito superior	Instalación existente	Satisfactorio	Permanencia	Calificación uso pormenorizado
		Deficitario cuantitativo cualitativo	Elevar estándar	Calificación suelo adyacente reconversión edificio contiguo
		Deficitario loca.-funcional (obsolescencia)	Permanencia uso Reconversión uso	Calificación dotacional múltiple o abierta
	Nuevas reservas	Suelo vacante	Resolución vía Plan general tipo equipamiento	Calificación uso pormenorizado
		Suelo ocupado	Resolución vía planeamiento detallado	Condiciones estrictas (estándares) ordenación: Plan Reforma Interior

Cuadro 7

TIPO EQUIPAMIENTO	DEFICITS	METAS/OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Parques y jardines urbanos	Cuantitativos	Sistema: parque ciudad-parques sectores-verde local.	— Actuaciones concentradas: Parque central Parques sectores
	Funcionales	(Estándar 10 m ² /hbte.)	— Actuación desconcentrada: Patios manzana públicos Retales urbanos
	Locacionales	Interconexión entre los tres elementos.	Vías parque; boulevares; vías peatonales
Sociocultural, asistencial, comercial público	Cuantitativos	Creación subcentros sector	Actuación concentrada: — Centros integrados de equipamiento
	Locacionales	— Dotación barriadas o sectores tejido urbano central	Actuación desconcentrada: — Usos pormenorizados en áreas locales

cétera), cuando las nuevas necesidades son difícil o innecesariamente concretas.

La conexión física entre la distinta tipología de reservas efectuada a través del viario existente o previsto (vías periféricas; vías parque boulevares; vías peatonales) debe tender a la constitución del «sistema» de equipamiento buscado.

Junto a los criterios enunciados, cabe señalar otros dos de positiva aplicación al tipo de realidades urbanas a que nos venimos refiriendo:

a) Mantenimiento de la calificación dotacional (y en su caso ampliación) de todas las instalaciones y/o reservas de equipo existentes en suelo urbano actual o en tramitación.

b) Tratamiento diferencial de los distintos tipos de equipamiento, dando prioridad a los más deficitarios en la actualidad y los de previsiblemente mayor demanda futura según la tipología de áreas connotadas por su estructura demográfica presente y esperada.

De entre la tipología de calificaciones dotacionales cabe destacar como mas ilustrativas de los criterios de ordenación ya enunciados, las siguientes:

Suelo dotacional a reconvertir: Se refiere al ocupado por instalaciones en funcionamiento actualmente para las

que el Plan (en vista de su obsolescencia funcional) establece la reconversión de su uso a otro, así mismo dotacional, pero distinto del presente. Se establecen dos tipos de reconversión:

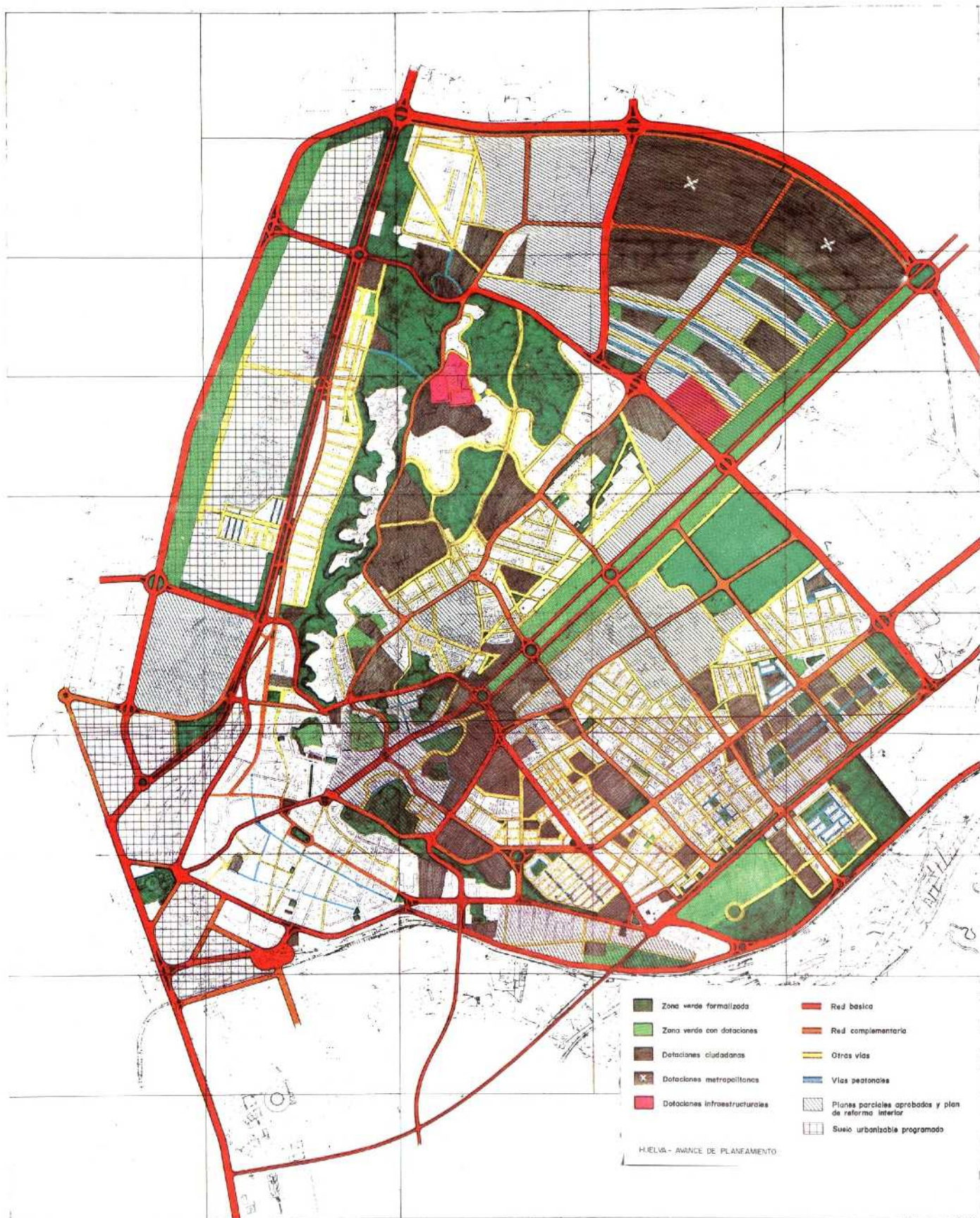
a) Plena: que implica una vez trasladada la instalación, el cambio radical de su estructura general (v. gr. conversión del Mercado de Abastos en centro del sector integrando distinto tipo de dotaciones).

b) Parcial: que implica un cambio de uso pero respetando y reutilizando el edificio, visto su interés artístico histórico, arquitectónico o ambiental.

Suelo dotacional multifuncional. Se refiere a reservas «abiertas» susceptibles de albergar cualquier dotación que se considere necesaria en un futuro para el servicio de la población del sector correspondiente.

Suelo dotacional múltiple. Referidos a reservas dotacionales que habrán de acoger de forma compartida los distintos usos que en cada caso se marquen. Se diferencia del anterior en que el uso o usos previstos no son optativos.

Para el desarrollo de las anteriores calificaciones será naturalmente preceptiva la redacción de Estudios de Detalle (en los primeros casos) o Planes Especiales (en el último).





Parece interesante insistir a la vista de lo hasta aquí dicho en la importancia que la asignación de reservas para suelo dotacional en la ordenación de estructuras urbanas físicas deficitarias e «incoherentes». La constitución de un «sistema» de verde y centro-subcentros interconectado pueden sin duda colaborar eficazmente a devolver cierta «racionalidad» a esa estructura paliando a su vez los déficits más graves.

7. RESERVAS Y EJECUCION

La plasmación última del proceso en calificaciones y/o reservas concretas. (Planos 5 y 6) no supone sino el inicio de la parte más problemática de todo lo hasta aquí dicho.

En efecto, si bien en el diseño físico (monto de suelo; localización) se habrán tenido en cuenta todos los condicionantes concretos a fin de garantizar la real obtención del suelo. Si bien, por otra parte, en cada reserva para sistemas generales se habrá sopesado el régimen de suelo, aplicando según razones estratégicas y equitativas (car-

gas y beneficios) el que más apropiadamente le correspondiese (sistemas generales en suelo urbano = expropiación = contribuciones especiales; en S.U.P. = aprovechamiento medio). Si bien en la normativa sobre áreas de renovación (PERI) desarrollo urbano (P.P.) se marcarán los usos globales explicitando estándares mínimos. Si bien en las ordenanzas para cada uso/reserva se detallaran las condiciones correspondientes. Si bien en el Programa de Actuación y Estudio Financiero se justificará convenientemente la entrada en servicio y mecanismo económico para ello. Si bien en definitiva es cierto que la legislación urbanística vigente (mucho más que la anterior) proporciona instrumentos legales teóricamente capaces de obtener las reservas de suelo para equipamiento... es preciso que esas reservas se gestionen y sobre todo que sobre ellas se ejecuten las instalaciones previstas. En este punto los buenos deseos y capacidad técnica del planificador ceden la palabra a quien ha de llevar adelante las prescripciones del planeamiento, y sobre todo, a quien corresponde uno de los principales papeles en ese momento, esto es: los usuarios del plan, en el control directo de su cumplimiento y, en su caso, modificación.



LA COMARCA DE SAN SEBASTIAN: CRONICA DE UNA FORMACION URBANA

por José M.^a Font, Manuel Jiménez y Angel Martín

1. LA CIUDAD COMARCAL DE SAN SEBASTIAN

La ocupación homogénea del territorio guipuzcoano ha sido una constante histórica que ha caracterizado a la Provincia, presentándola como un modelo peculiar de asentamiento urbano y territorial.

Precisamente, la primera industrialización en el siglo XIX actuó sobre los centros urbanos manteniendo y

En mayo de 1979 y en el marco de las Jornadas de estudio sobre el «FUTURO URBANISTICO PARA LA COMARCA DE SAN SEBASTIAN» organizadas por el Colegio de Arquitectos en San Sebastián, se presentaba en exposición el estudio urbanístico «LA PERIFERIA DE SAN SEBASTIAN - DONASTIAKO INGURUALDEA», primero realizado sobre el tema del marco conjunto de la ciudad comarcal de San Sebastián, que había estado a cargo de un equipo de Arquitectos formado por J. M. Font, C. Fontán, J. A. Gil, M. Jiménez, A. Martín y A. Zabala.

El estudio que allí se exponía, propiedad de La Delegación en Guipúzcoa del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, recogía en tres partes:

- 1.—Formación histórica de la ciudad comarcal de San Sebastián.
- 2.—Análisis urbanístico de la ciudad comarcal de San Sebastián.
- 3.—El déficit estructural de la periferia.

un repaso detallado de la naturaleza de esta formación urbana.

De la edición (en prensa) del estudio, José María Font, Manuel Jiménez y Angel Martín han preparado para CIUDAD Y TERRITORIO un avance de sus primeros capítulos.

afianzando tal homogeneidad al producirse de manera semejante en todos los lugares urbanizados del territorio. La importancia excepcional de esta industrialización en la formación de la Guipúzcoa moderna fue acompañada de la novedad urbana que en el panorama provincial supuso la organización de la capitalidad y formación de la ciudad central de San Sebastián.

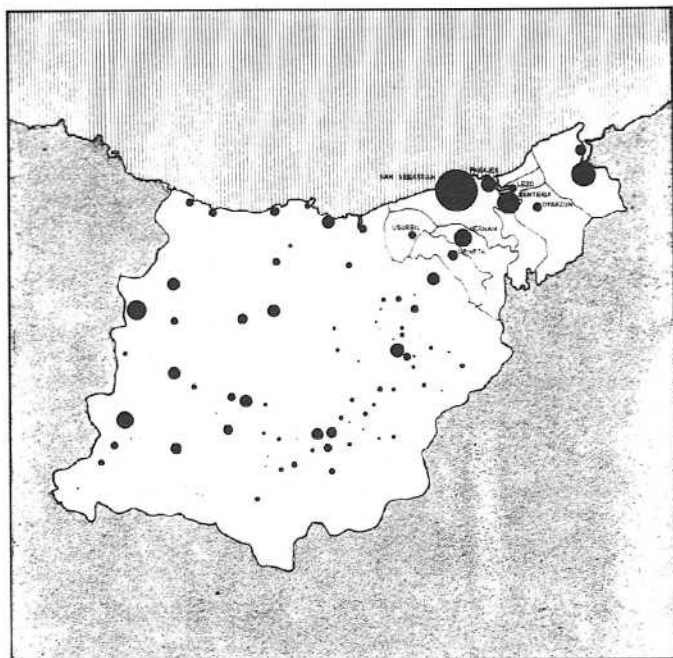
En Guipúzcoa, igualitaria si las hubo, nace el fenómeno de la ciudad central con carácter diferenciador hace apenas 120 años.

Este hecho va a tener repercusiones importantes en la propia configuración urbana de la provincia, proyectándose su influencia más allá, incluso, de los límites provinciales.

Hoy, alrededor de este punto se ha formado un complejo urbano cohesionado de fuerte entidad y carácter singular en el territorio provincial.

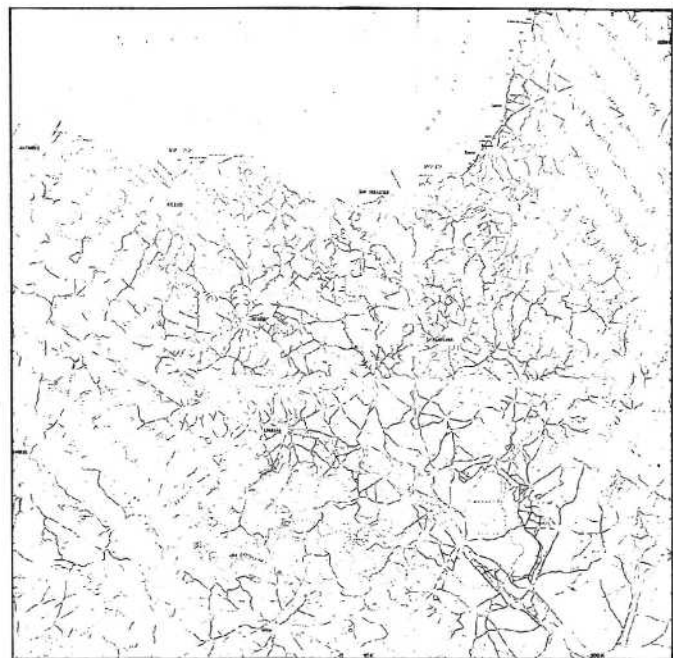
Este fenómeno urbano, núcleo central de la Provincia por su capitalidad administrativa y por su dimensión cuantitativa, esta formado por las áreas urbanas de San Sebastián y de siete municipios anejos: Hernani, Lezo, Oyarzun, Pasajes, Rentería, Urnieta y Usúrbil.

En él se concentra el 42 % del número de empresas de la Provincia y el 43 % de la población, además de



GUÍPUZCOA
1:300.000
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR MUNICIPIOS
● 5.000 habitantes ● 25.000 habitantes ● 50.000 habitantes

Plano Gipúzcoa 1/300.000



Plano Región

reunir las dotaciones derivadas de su condición de centro provincial administrativo y de servicios.

Esta entidad urbana de la *Comarca de San Sebastián* reúne hoy ya más de 300.000 habitantes y supera las 85.000 viviendas.

En Euskadi es ésta la segunda concentración urbana después del «Gran Bilbao». En 1975, las ciudades mayores sumaban los siguientes habitantes:

Comarca de Bilbao	909.470 habitantes
Comarca de San Sebastián	297.507 habitantes
Comarca de Pamplona	205.703 habitantes
Vitoria	170.870 habitantes

En el área geográfica del Golfo de Vizcaya y del Norte de la Península, la ciudad comarcal de San Sebastián se

encuentra a la cabeza de las ciudades menores que de manera regular y frecuente se distribuyen en el territorio del Alto Ebro y Costa Cantábrica, situándose tras la concentración del «Gran Bilbao» en un amplio territorio que abarca desde Aragón y la ciudad de Zaragoza (540.308 habitantes en 1975) e incluye parte de Castilla.

Así, según el Padrón Municipal de 1975 se puede establecer la siguiente relación:

San Sebastián (comarca)	297.507 habitantes
Pamplona (comarca)	205.703 habitantes
Vitoria	170.870 habitantes
Santander	164.999 habitantes
Burgos	134.682 habitantes
Logroño	96.622 habitantes

donde se observa la entidad de la comarca de San Sebastián sobre la de las demás ciudades menores, superando asimismo a las concentraciones urbanas próximas del territorio vasco-francés (el conjunto Bayona-Biarritz-Anglet tiene 100.000 habitantes aproximadamente).

Entre las áreas urbanas del conjunto del Estado la Comarca de San Sebastián se encuentra en el conjunto de ciudades que, como ella, cuentan con alrededor de 300.000 habitantes, como son, por ejemplo, Valladolid o Palma de Mallorca, y que se sitúan tras la primera decena de formaciones urbanas mayores:

Metrópoli de Madrid, Metrópoli de Barcelona, Área de Valencia, Gran Bilbao, Área de Sevilla, Zaragoza, Málaga, Las Palmas...

2.1. EL MARCO TERRITORIAL

El territorio de la comarca de San Sebastián presenta en todo su ámbito un relieve muy accidentado. Ello ha sido motivo de que en la historia urbana, no solo de la comarca sino de la Provincia entera, la construcción de los núcleos urbanos haya conllevado grandes dificultades y haya necesitado, por ello, de importantes obras.

Este área territorial se encuentra situada en un lugar costero en que, debido a la proximidad de las cadenas montañosas divisorias de aguas (Montes Vascos y últimas estribaciones de los Pirineos Atlánticos), la entidad de los cursos fluviales que la atraviesan es de orden menor.

Dos ríos y una regata son cursos de agua propios de la comarca, por el hecho de desarrollarse casi en su totalidad en el ámbito comarcal y desembocar en su jurisdicción: el río Oyarzun, el río Urumea y la regata de Añorga o de los Juncuales. Además, el río Oria, río mayor, atraviesa territorio comarcal para desviarse hacia el Oeste en su curso bajo.

Estos cuatro cauces principales, con su sistema de regatas afluentes, establecen un complejo marco de base de la forma del territorio.

El sistema orográfico se caracteriza por tres subsistemas diferentes: la cadena litoral, las estribaciones de las tierras altas y de la cadena montañosa fronteriza con Navarra, y, en situación intermedia, los macizos divisores de aguas entre los ríos comarcales.

La cadena litoral en la comarca forma parte de un macizo lineal que sigue la costa entre la ría del Oria y del Bidasoa, y que llega a alcanzar cotas altas. Mendizorrotz (419 m.), la Peña del Rey en Ulúa (234 m.), y Jaizkibel (543 m.) son cimas costeras que por su importancia y morfología dificultan el contacto del suelo comarcal con el mar, que es, en su mayor parte, costa impracticable.

Esta relación con el mar se efectúa, cuando en las desembocaduras de los ríos es permitida por la cordillera,

de manera espectacular formando arenales y penetraciones profundas de las aguas en el sistema interior.

Por el Sur y Sureste, la orografía de la comarca, a medida que se aleja de la costa, toma altura entregándose al sistema montañoso guipuzcoano interior o a los macizos de Urdaburu y Bianditz que separan Navarra de Guipúzcoa. De esta manera, las tierras bajas de la comarca se ven limitadas por el Sur por las elevaciones de Txoritokieta (315 m.), Santiagomendi (297 m.), Aldura (551 m.) y las estribaciones de Burutza y Andatza, colapsando el cauce de los ríos y dificultando las relaciones con el interior.

Entre estos dos sistemas elevados, el costero y el interior, se desarrolla la mayor parte del territorio de la comarca, presentando entre los valles de los tres ríos un sistema accidentado de macizos menores. Así, los montes Oriamendi, Santa Bárbara, Aratzain y Vidarte en la mitad occidental de la comarca, y el San Marcos y Urkabe en la oriental, con alturas en torno a 200-300 metros, y con un importante y variado desarrollo superficial de vertientes, componen en un ámbito de 100 kilómetros cuadrados, aproximadamente, un panorama plural y ajustado.

Con todo ello, el marco territorial resultante es completamente irregular, conteniendo importantes impedimentos naturales para el establecimiento de asentamientos urbanos.

EL SISTEMA TERRITORIAL URBANIZABLE

Las reservas de suelo ligadas al sistema hidrográfico que presentan unas condiciones más aptas para ser urbanizadas son, en general, de pequeña entidad debido a la propia menor escala de los ríos.

El río Oyarzun, de unos 10 km. de longitud y su sistema de regatas (Karrika, Pekín, Molinao, ...) presentan una vega estrecha contigua a una zona amplia de ladera a baja altura. El suelo llano u ostensiblemente llano, que ocupa el fondo del valle en esta vega asciende a un total de 323 hectáreas.

El río Urumea desarrolla todo su curso bajo en territorio comarcal. En su vega, aunque no amplia, es donde se concentran las mayores superficies de suelo llano de que se dispone en la comarca. Las 877 hectáreas de pendiente mínima que se reúnen en su cuenca suponen la mitad del suelo llano comarcal.

La vega de la regata de Añorga es amplia en su curso final desde Zapatari. Concentra un total de 166 hectáreas de suelo llano.

El río Oria desde la barriada de Oria hasta Aguinaga es considerado parte integrante de la comarca. A su recorrido sembrado de islas (Zuman, etc.) y con amplios meandros (propio de curso fluvial bajo) acompaña uniformemente una vega importante. Su superficie total, en el tramo considerado, es de alrededor de 417 hectáreas.

Como resultado se observa que el suelo llano que se reúne en las vegas de los ríos de la comarca supone un total de 1.783 hectáreas, aproximadamente, ocupando el resto del territorio una acumulación de importantes accidentes del relieve. Estas 1.783 hectáreas se reparten en cuatro vegas irregulares de morfología intrincada.

Las relaciones naturales que se pueden plantear entre estas cuatro vegas no son fáciles. La más clara es la que se puede establecer entre las desembocaduras del Urumea y del Oyarzun por el Sur del Monte Ulía. La vega de la regata de Añorga dibuja, por su parte, un canal natural de comunicación entre la desembocadura del Urumea y la vega del río Oria.

Se puede observar, sin embargo, la importante desconexión que establecen los macizos montañosos entre la



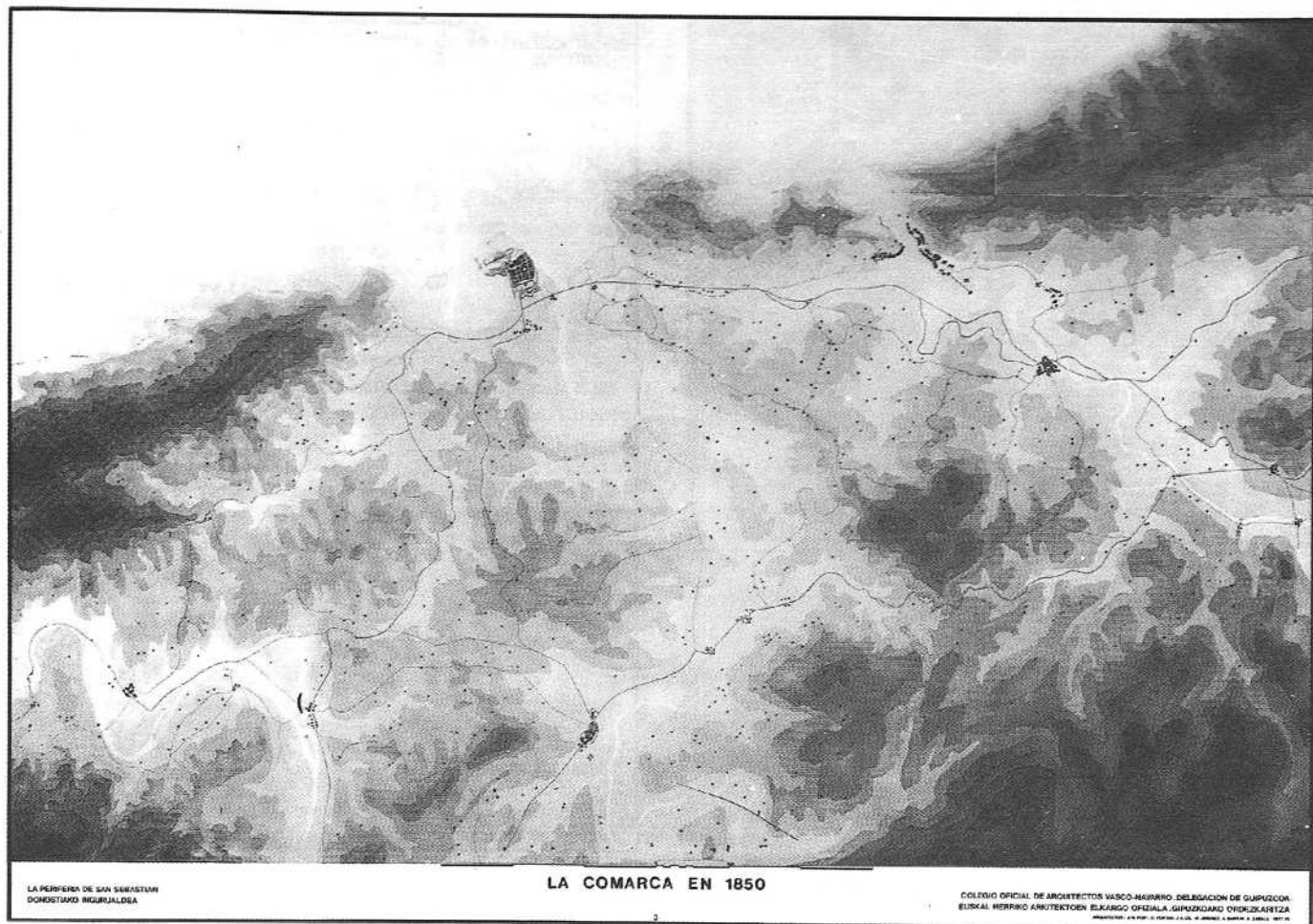
Foto Bahía de Pasajes



Foto Bahía de la Concha y desembocadura Urumea

vega del Urumea y sus contiguas. El que esto suceda en la vega mayor supone una contrariedad importante en la consideración de los recursos urbanísticos comarcales.

Hecho importante es la proximidad de las desembocaduras del Urumea y de la regata de Añorga. Esto hace que en conjunto sea el entorno de la Bahía de la Concha el que concentra la superficie de mayores proporciones de suelo llano de la comarca, desde el que además surgen nexos radiales con las vegas de la comarca. Así, se presenta el tómbolo de Urgull y su área contigua como punto nodal importante entre el suelo de la comarca que, en primera apreciación, tiene capacidad urbana.



La Comarca en 1850

2.2. LA COMARCA EN 1850 LAS BASES HISTÓRICAS DE LA ORGANIZACIÓN URBANA

Las formaciones urbanas en el entorno de Donostia, así como en Guipúzcoa, son relativamente recientes. Hasta pasado el año 1000 no se comienza a tener noticias de la existencia diferenciada de aglomeraciones urbanas en la provincia. Con posterioridad, y con excepción de la fundación navarra de San Sebastián, hay que esperar al siglo XIII, tras la anexión de Guipúzcoa a Castilla, para tener noticia de fundaciones de villas en la provincia, y al siglo XIV para que esas fundaciones lleguen al ámbito del entorno de San Sebastián.

La pervivencia de los fundamentos medievales de San Sebastián, Rentería, Hernani, Kalezar (de Usúrbil) y los Pasajes en la Baja Edad Media es dificultosa, hasta que el progreso del comercio y el relanzamiento renacentista en general, aportan las primeras bases de consolidación.

Primero, las nuevas fortalezas (murallas de San Sebastián y fuertes en el Puerto de Pasajes), luego, los conventos y las iglesias, y más tarde, los Consejos, son soportes de afianzamiento de las aglomeraciones urbanas en un entorno territorial peculiar. En efecto al igual que toda Guipúzcoa, el entorno de San Sebastián está ocupado por una extensa proliferación de explotaciones rurales («caseríos») diseminadas por las tierras elevadas, a salvo de los cursos del agua.

Este tipo de asentamiento territorial pertenece al origen del proceso de ocupación sistemática del suelo en

estas tierras vascas, situadas «detrás» de los Montes Vascos (con respecto a las invasiones bárbaras y a la romanización) y junto al Golfo de Vizcaya.

LOS COMPONENTES URBANOS PREINDUSTRIALES

La permanencia de este modelo de aprovechamiento territorial, y los incentivos que en el siglo XVIII recibe la explotación del *caserío* por la Ilustración, hacen que hacia 1850 sea, aún, el mosaico de explotaciones rurales individuales, sistema básico de asentamiento de la población en el ámbito del entorno de Donostia.

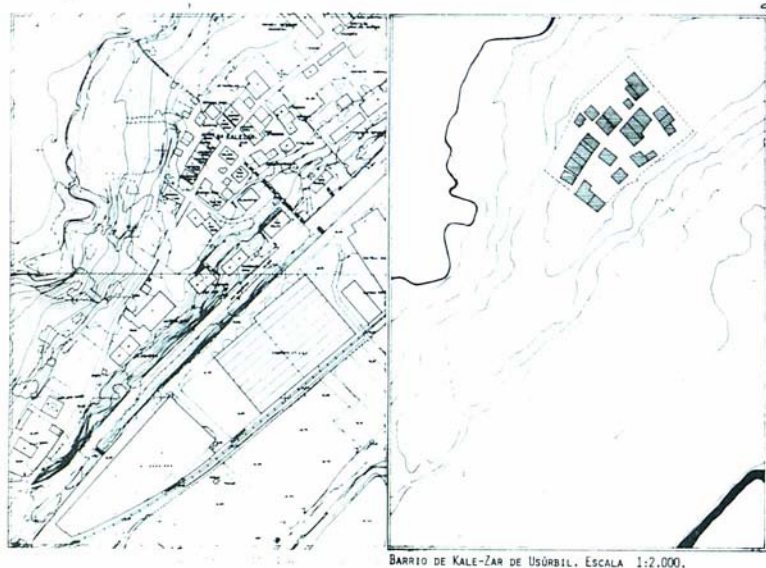
Las pequeñas formaciones urbanas que existían, nucleadas y con recintos defensivos importantes en algún caso, venían siendo puntos de apoyo del tráfico comercial y de la explotación rural o marinera, manteniendo dependientes de ellas a amplias áreas territoriales.

En el siglo XVIII, la Ilustración va a introducir un cambio sustancial en la organización urbana con la construcción del Camino Real, y el inicio de la construcción de carreteras. Efectivamente, lo que antes eran núcleos urbanos diversos sobre un territorio ruralizado, pasa ahora a ser un sistema relacionado de núcleos urbanos que mantienen su influencia sobre el territorio rural, pero que se «acercan» progresivamente entre ellos.

De esta manera es como se presenta, fundamentalmente, el sistema urbano del área de San Sebastián y su entorno hacia 1850. En él, el episodio destructivo del in-



Plano Pasajes - Teixeira 1636



Plano comparativo Kale-Zar 1/2.000



Foto Caserio Letxundi de Zubietu

POBLACION DE LA COMARCA EN 1.850			
MUNICIPIO	SECTOR	(x) POBLACION	(xx)
USURBIL	AGUINAGA	463 H.	
	ELIZALDE/KALEZAR	1.256 H.	
	ZUBIETA (USURBIL)	119 H.	1.838 H.
SAN SEBASTIAN	IGUELDO	522 H.	
	IBAETA/EL ANTIGUO/LUFARIZ		
	SAN MARTIN/AMARA		
	LOYOLA		
	EGUIA/ULIA	3.646 H.	
	ZUBIETA (S.S.)	181 H.	
	P. VIEJA	9.237 H.	
	ALZA		14.796 H.
URNIETA	LASARTE (URNIETA)	133 H.	
	URNIETA	1.728 H.	1.861 H.
HERNANI	LASARTE (HERNANI)	450 H.	
	HERNANI	3.013 H.	3.463 H.
ASTIGARRAGA	ASTIGARRAGA/ERGOTIA		1.420 H.
PASAJES	S. PEDRO		
	S. JUAN		1.266 H.
RENTERIA			2.500 H.
	LEZO		1.100 H.
OYARZUN	ELIZALDE/ITURRIOZ/ALCIBAR		4.580 H.
POBLACION TOTAL DE LA COMARCA.			32.829 H.
(x) ESTIMACION POR SECTORES SEGUN GOROSABEL EN 1360.			
(xx) CENSO MUNICIPAL 1860.			

Tabla de Población de la Comarca 1850

SUPERFICIE URBANIZADA EN LA COMARCA EN 1.850			
MUNICIPIO	NUCLEOS URBANOS	HECTAREAS URBANIZADAS POR NUCLEOS	HECTAREAS URBANIZADAS POR MUNICIPIOS
USURBIL	USURBIL	2 HA.	
	KALE-ZAR		4 HA.
	AGUINAGA		
SAN SEBASTIAN	ZUBIETA		
	IGUELDO		
	PARTE VIEJA	3 HA.	48 HA.
	SAN MARTIN	1 HA.	
	ALZA		
ASTIGARRAGA	ASTIGARRAGA	3 HA.	
	ERGOTIA		4 HA.
HERNANI	HERNANI	1 HA.	
	LASARTE	2 HA.	
URNIETA			2 HA.
PASAJES	S. PEDRO	2 HA.	
	S. JUAN	3 HA.	5 HA.
	LEZO		1 HA.
RENTERIA			4 HA.
OYARZUN	OYARZUN	3 HA.	
	ALCIBAR		5 HA.
	ITURRIOZ		
TOTAL			79 HA.

Tabla de Superficie Urbanizada 1850

cendio de San Sebastián en la Guerra de la Independencia había tenido un efecto retardador importante.

Los sectores productivos primarios (agricultura, ganadería, pesca, etc.) emplean aún, en esta circunstancia, a la mayor parte de la población activa. Sin embargo, la Revolución Industrial, alentada por el traslado de las Aduanas del Ebro a la Costa, comienza a incidir pujantemente en Guipúzcoa, iniciando sus efectos en este ámbito comarcal en Rentería y Lasarte.

Siglo XII.—Sancho el Sabio de Navarra dona la Carta-Puebla de fundación de San Sebastián.

Sancho el Fuerte comienza la construcción del Castillo de la Mota en San Sebastián.

Siglo XIII.—Incendio total de San Sebastián.

Fundación del convento de Agustinas de S. Bartolomé de San Sebastián.

Siglo XIV.—Donación por el rey Alfonso XI de la Carta-Puebla de fundación de Villanueva de Oiarso, en el lugar de Orereta (que más adelante se llamará Rentería). Incendio total de San Sebastián.

Enrique de Trastámara funda Belmonte de Usúrbil (Kalezar).

Se otorga la Carta-Puebla de fundación de la villa de Hernani.

Siglo XV.—Construcción del primer muelle del puerto de San Sebastián.

Las obras de construcción de muelles progresarán durante varios siglos.

Rentería y el Valle de Oyarzun son incendiados por tropas francesas.

Se establece la Lonja de San Sebastián.

Se incendia Kalezar de Usúrbil, siendo afectadas la mitad de las casas.

Incendio casi total de San Sebastián.

Siglo XVI.—Se reedifica la Iglesia de San Vicente de San Sebastián.

Es incendiada totalmente la villa de Hernani.

Se mejoran notablemente las murallas de San Sebastián por orden de los Reyes Católicos.

Fundación de los conventos de Dominicos de San Telmo en San Sebastián, Agustinas de Rentería y Hernani, Dominicas del Antiguo en San Sebastián.

Construcción de una torre circular de defensa del Puerto de Pasajes en el lado de San Pedro.

Se construyen las iglesias parroquiales de Hernani, Pasajes de San Juan, Lezo, Urnieta y Rentería.

Siglo XVII.—Se construye la Iglesia de San Salvador de Usúrbil.

Se construye un nuevo amurallamiento para San Sebastián.

Construcción del Fuerte de Santa Isabel de defensa del puerto de Pasajes, en el lado de San Juan.

Casas Consistoriales de Oyarzun y Rentería.

La villa de Rentería y el Valle de Oyarzun son destruidos casi totalmente por un incendio provocado por tropas francesas.

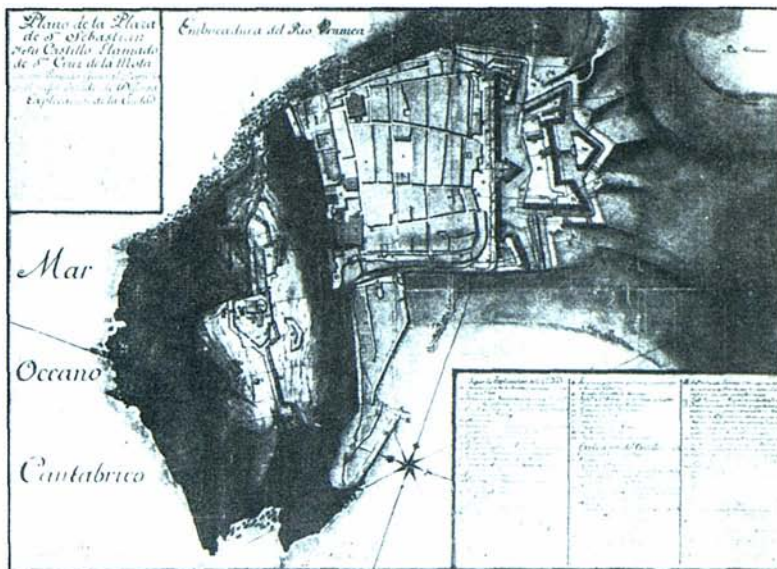
Plan para la reconstrucción de Rentería, de nueva planta, en el alto de Basanoaga, e inicio de la construcción.

Fundación de los conventos de Franciscanos de San Sebastián, Capuchinos de Rentería, Carmelitas Descalzas en San Sebastián, Brígidas de Lasarte y Colegio de Jesuitas de San Sebastián.

Se termina de construir la Casa concejil de Usúrbil (en Eleizalde y no en Kalezar).

1714.—Construcción de una casa de Misericordia en el barrio de San Martín de San Sebastián.

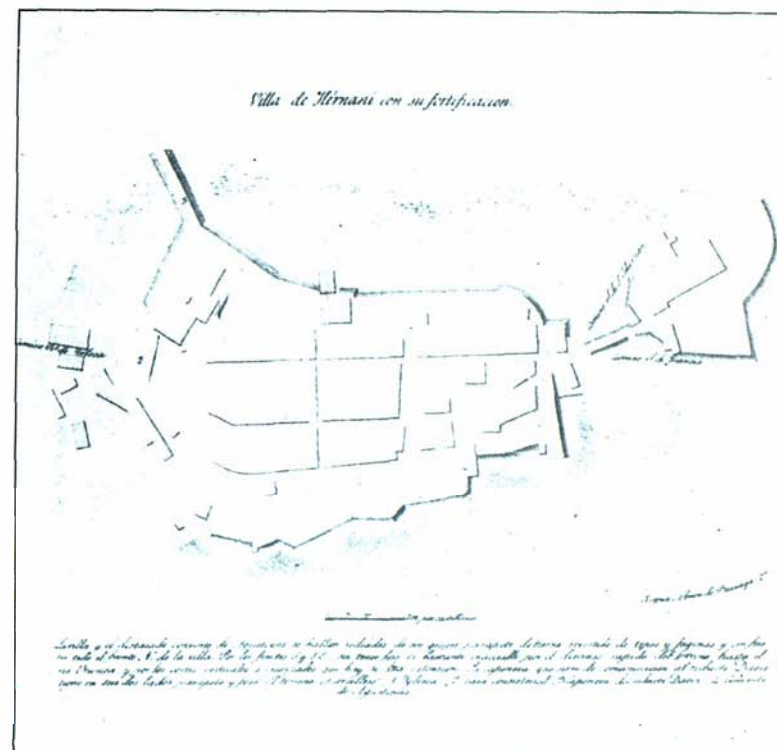
1722.—Se traza la Plaza Nueva (Plaza de la Constitu-



Plano de San Sebastián - Verbon - 1726



Plano de Pasajes - 1760



Plano de Hernani - Buenaga - 1858

- ción) de San Sebastián en el interior de la fortaleza, Hércules Torelli.
- 1731.—Concluye la construcción de la Casa Consistorial de Urnieta.
- Durante el siglo XVIII.—Obras de dragado en el puerto de Pasajes.
- 1743-64.—Se reconstruye la Iglesia de Santa María de San Sebastián.
- 1750.—Se construye la Casa Consistorial de Astigarraga.
- 1757-80.—Se construye el Camino Real de coches de Salinas a Irún pasando por Urnieta, Hernani, Astigarraga y Oyarzun.
- 1775.—Termina la construcción de la Iglesia de Pasajes de San Pedro.
- 1776.—Construcción de la carretera de San Sebastián a Hernani por Oriamendi.
- 1813.—Incendio casi total de San Sebastián.
- 1814.—Proyecto para la reconstrucción de San Sebastián. Arquitecto Ugartemendía.
- 1815.—Se acuerda proceder a la reedificación de San Sebastián de forma aproximada a la que tenía antes del incendio según el plan del Regidor Gogorza.
- 1819.—Se proyecta el edificio de la Casa Consistorial de la Plaza Nueva (de la Constitución). Arquitecto Silvestre Pérez. Se comienza a construir en 1828.
- 1821-28.—Se construye un camino de Pasajes de San Pedro y Herrera a San Sebastián.
- 1827-28.—Se construye la carretera que va de Rentería al Camino Real enlazando con éste en Ventas de Astigarraga.
- 1836-37.—Son destruidas la casi totalidad de las casas de las jurisdicciones de Alza y Urnieta, con motivo de la primera guerra carlista.
- 1840.—Se construye la Nueva Casa de Misericordia de San Sebastián.
- 1843.—Construcción del Teatro Principal en el recinto amurallado de San Sebastián.
- 1844-47.—Se construye la carretera Andoain-San Sebastián-Irún.
- 1845.—Se instala en Rentería la Sociedad de Tejidos de Lino.
- 1848.—Construcción de una traida de aguas a San Sebastián de los manantiales de Moneda y Lapazandegui.
- 1848.—Se instala la fábrica de Tejidos del Oria en Laspurte.

2.3. LA COMARCA EN 1900

Revolución Industrial y capitalidad donostiarra

Superada la mitad del siglo un acontecimiento importante tendrá lugar en la comarca: se nombra a San Sebastián capital de Guipúzcoa, con lo que pasa a ser el centro administrativo y político de la provincia.

Esta designación provoca un cambio fundamental en la organización administrativa, pansando de la descentralización igualitaria de la provincia a la centralización singular. Las repercusiones en el carácter urbano que van a derivar de este hecho van a ser muy importantes, de diferente tipo y diverso plazo en el tiempo.

Hubo efectos que fueron inmediatos, como la decisión fulminante de derribo de las murallas de San Sebastián, el paso por la capital de la línea de ferrocarril Madrid-París, y la planificación cuidada y valiente de la ampliación y ensanche de la ciudad. Las consecuencias de la capitalidad eran activadas, sin duda por los favores derivados de la elección real de San Sebastián como lugar de veraneo.

Mientras tanto, el proceso de interrelación y acercamiento entre los núcleos urbanos de la comarca se consolida, al completarse la red general de carreteras que los ponía en comunicación entre sí: se construyen las carreteras de Usúrbil, de Oyarzun a Larzábal, de Astigarraga a San Sebastián, de Lezo a San Juan, de Ereñozu...

Se establecen sobre el territorio las pautas de una nueva estructura de relaciones: las carreteras trazan las líneas de las vegas de los ríos Oyarzun, Urumea, regata de Oñorga y río Oria; sobre estos cuatro ejes, de formación reciente, atraviesan paralelos a la costa el pionero Camino Real, alejado de ella, y la nueva carretera de Irún, más cercana, uniendo la vega de Oyarzun con la del Urumea, y la vega de Añorga con la del Oria; además, otras dos carreteras unen por el monte Hernani a San Sebastián a Ventas de Astigarraga.

Este importante desarrollo infraestructural acompaña al afianzamiento de la primera industrialización en la comarca y en la Provincia. Reciben preferencia dentro de la comarca los asentamientos próximos al Puerto de Pasajes y aquellos lugares que, en proximidad a núcleos urbanos se encuentren en vecindad de infraestructuras (curso de agua, carretera, ferrocarril, etc.) quedando en reserva el entorno próximo de San Sebastián para permitir el ensanche de la Ciudad.

Las importantes perspectivas que se auguraban ya en siglos anteriores para la ría y canal de Pasajes fraguan, con la industrialización, en la construcción de los primeros muelles de Ancho y el inicio de la utilización industrial del puerto, utilización que además es incentivada por el definitivo abandono de la idea de convertir a San Sebastián en ciudad portuaria.

A su vez, el complejo industrial que la explotación del puerto genera, lleva a planificar su correspondiente ciudad residencial paralela a Pasajes Ancho, de la misma manera que, en su día, la utilización primaria como puerto de pescadores originó la ciudad doble de los Pasajes (San Pedro y San Juan) en los bordes protegidos del canal.

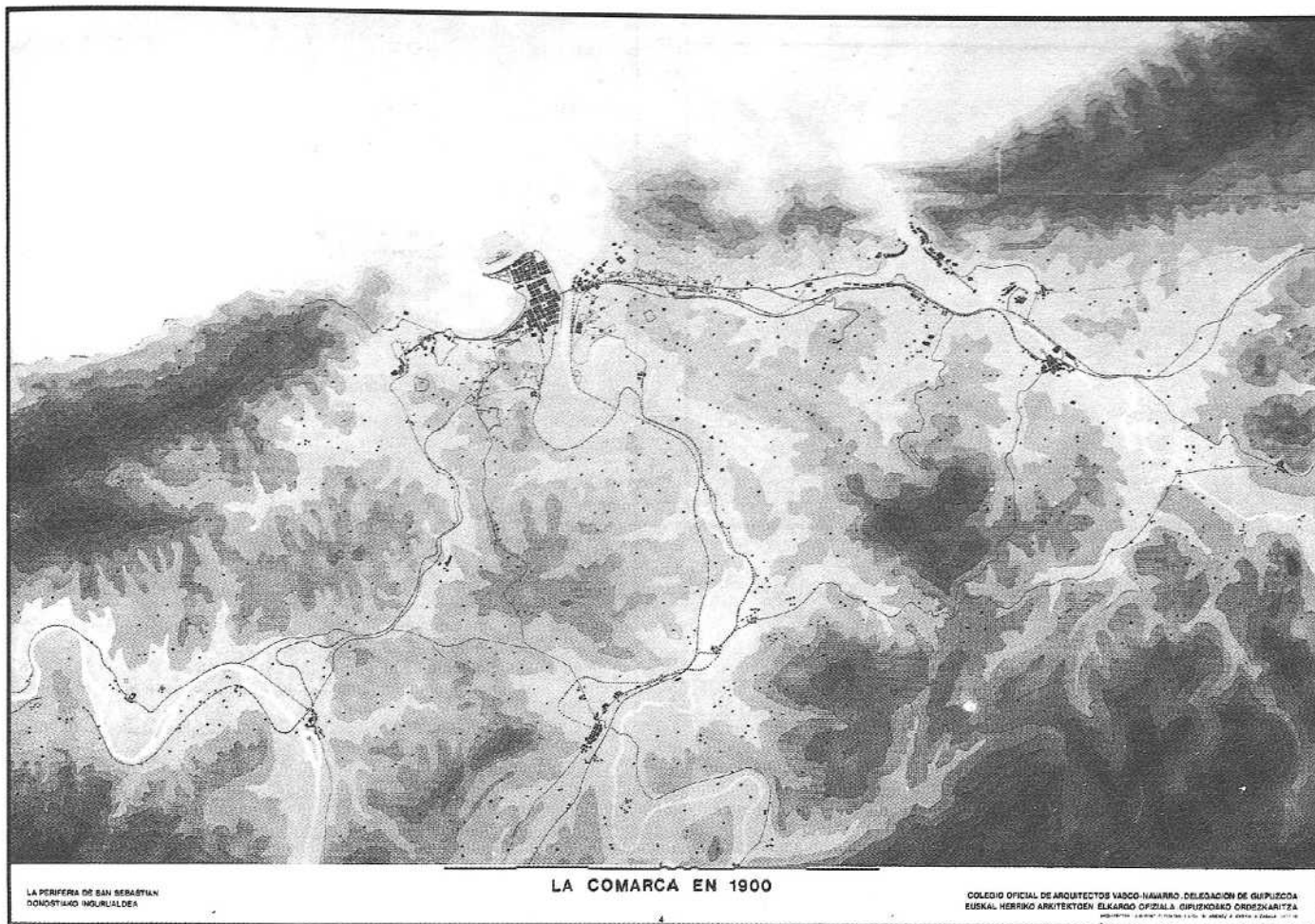
Conformación del centro urbano

Tras el paréntesis de la guerra carlista, San Sebastián, una vez establecidas las bases infraestructurales de su ensanche, inicia el proceso de su cualificación como ciudad-capital, centro administrativo, de servicios y ciudad de verano, con la construcción consecutiva de un importante número de edificios públicos: Palacio de la Diputación, Hospital Civil de Manteo, Gran Casino, Asilo Matía, Iglesias del Antiguo, Gros y del Buen Pastor, etc.

El ritmo de construcción del Ensanche de San Sebastián, nueva ciudad de la burguesía mercantil de la época, duplica en pocos años ampliamente la extensión de la antigua ciudad fortaleza.

En la nueva capital de Guipúzcoa, con entidad urbana importante y futuro optimista, se va a desencadenar, no obstante, un proceso urbanístico paralelo al desarrollo de la ciudad industrial y la ciudad mercantil: la ocupación sistemática de los terrenos del entorno de la ciudad por grandes fincas residenciales de las clases nobiliarias (autóctonas o inmigradas). Las expectativas de la ciudad y la transformación económica inflan la solicitud de terrenos próximos, en un fenómeno complejo de valoración del uso y de capitalización del suelo.

En el final de siglo, mientras los pueblos de la comarca se mantienen en proceso de industrialización progresiva y lenta continuidad urbana, en San Sebastián, como en las ciudades grandes, se emprende con amplia perspectiva la construcción de las infraestructuras de servicio



La Comarca en 1900

(nueva fábrica de Gas, traída de aguas del río Añarbe, red de saneamiento de la ciudad).

Este desequilibrio entre ciudad central y pueblos del entorno se ve consolidado, en cierta medida, con la agilitación del transporte público de alcance comarcal (tranvías de San Sebastián a Rentería y Hernani), que permite seguir presentando a San Sebastián como centro común de servicios y a los pueblos como lugares servidos junto a la capital.

El proceso urbanizador de la comarca, a punto de empezar el nuevo siglo, ha tomado características claramente diferentes: mientras se ha triplicado la superficie urbanizada de 1850, solamente ha crecido la población en un 80 %.

1851-53.—Se construye la carretera de la costa, por Usúrbil, Ario y Zarauz.

1852-53.—Construcción de la carretera de Oyarzun a Larzábil de Rentería.

1851-59.—Construcción del cuarto muelle del Puerto de San Sebastián.

1854.—San Sebastián es designada capital de Guipúzcoa.

1855.—Se instala la fábrica de la Real Compañía Asturiana de Minas en la desembocadura del río Oyarzun. Nuevo Cementerio de San Sebastián en el alto de San Bartolomé.

1860.—Se establece en el Antiguo una fábrica de Lizarriturry.

1863.—Se inicia el derribo de las murallas de San Sebastián.

Se convoca concurso de proyectos de Ensanche de la Ciudad de San Sebastián.

1863-64.—Se construye la carretera Lasarte-Txikiardi.

1864.—Se inaugura el ferrocarril Madrid-Irún, de la línea Madrid-París.

Inicio de la construcción del muro de la Zurriola, de encauzamiento de la margen izquierda del Urumea entre La Brecha y el Puente de Santa Catalina. A. Cortázar, arquitecto.

1865.—Se inicia la construcción de casas en el Ensanche de San Sebastián conforme al Plan Cortázar.

1865-66.—Se construye la carretera de Recalde a la de Oriamendi.

1866-67.—Se construye la carretera de Lezo a Rentería.

1869.—Inicia su actividad la primera fábrica de gas municipal de San Sebastián.

1870.—Inicio de la construcción del Mercado de la Brecha. A. Cortázar, arquitecto.

1871.—Se construye el primer muelle de Ancho en el Puerto de Pasajes. Peironcelly, ingeniero.

Inauguración de la carretera de Astigarraga a San Sebastián.

1872.—Se construye el Puente de Santa Catalina en piedra sustituyendo al anterior de madera.

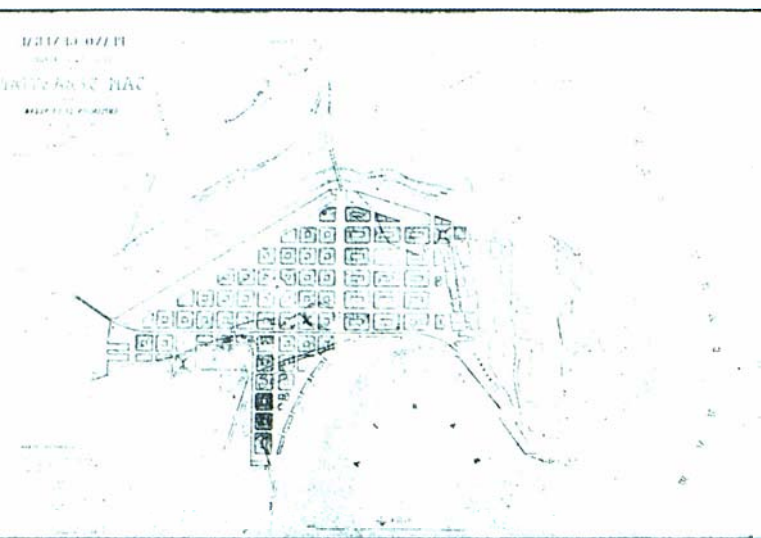
1873-76.—Con motivo de la guerra carlista es bombardeada Hernani y son destruidas muchas casas, e incluso la Casa Consistorial.

1876.—Comienzo de la construcción del muro de encauzamiento de la margen izquierda del Urumea, del puente de Santa Catalina hacia Amara.

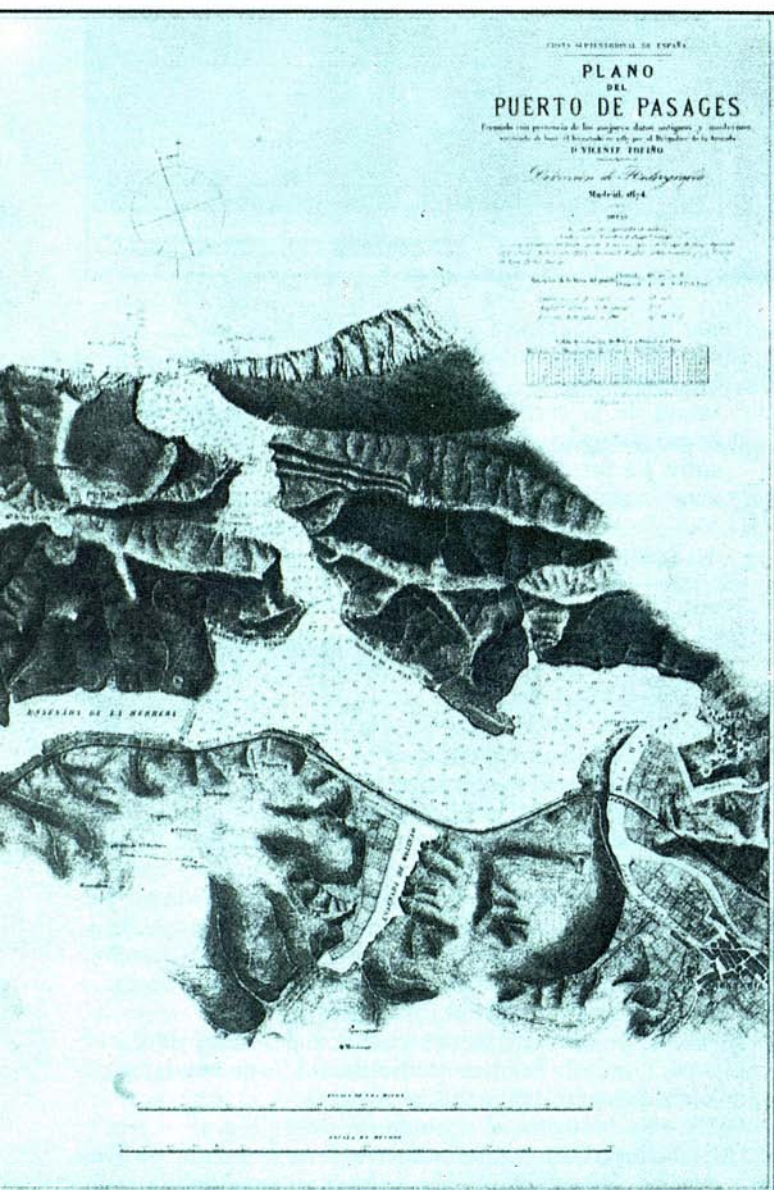
1877.—Se inaugura el cementerio de Polloe.

1879.—Real Orden, que autoriza la segregación de Alza de San Sebastián.

1879-81.—Construcción de la carretera de Lezo a Pasajes de San Juan.



Plano de Ensanche - Cortazar 1866



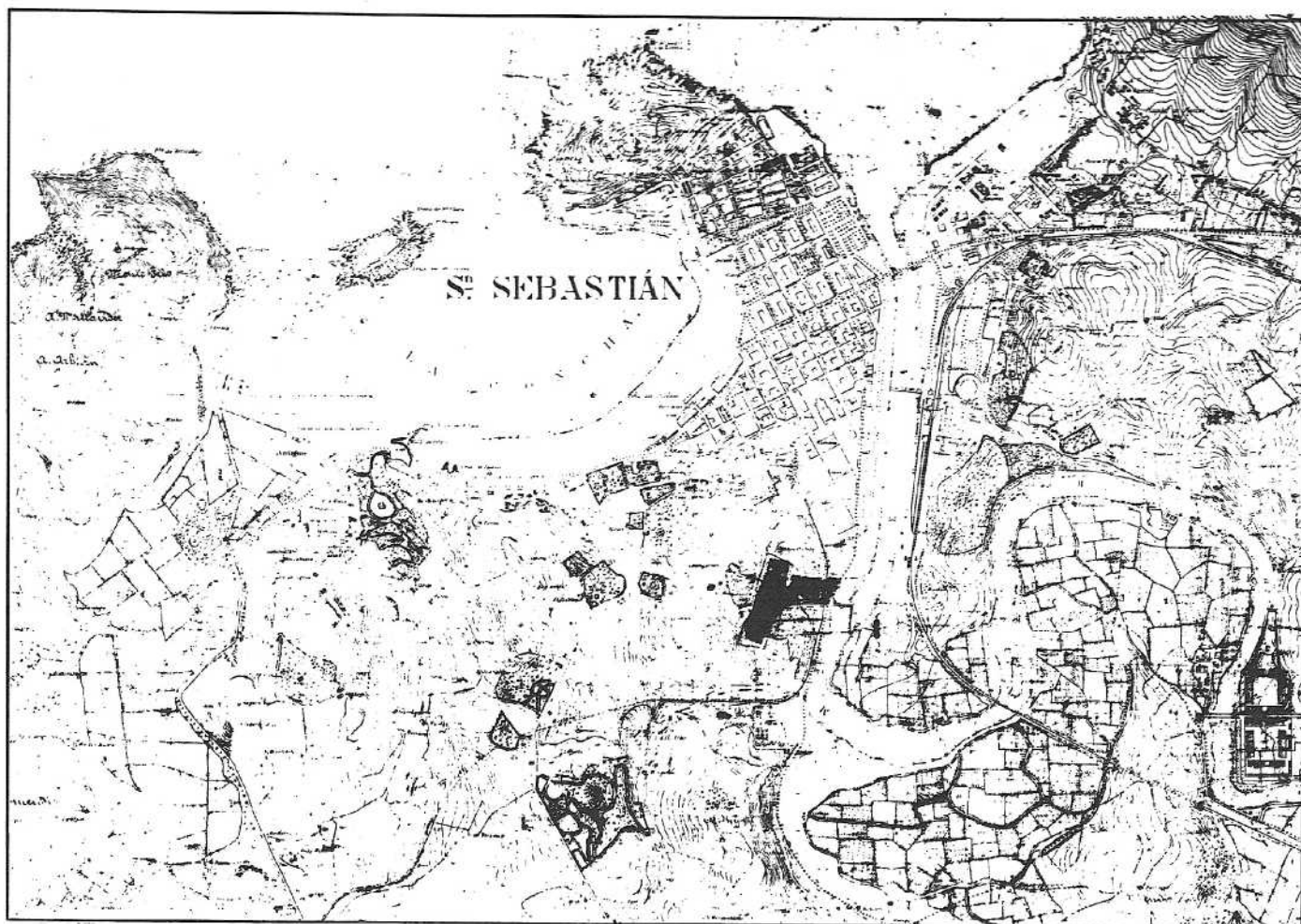
Plano Puerto de Pasajes - Hidrografia - 1874

POBLACION DE LA COMARCA EN 1.900			
MUNICIPIO	SECTOR	(x) POBLACION (xx)	
USURBIL	AGUINAGA ELIZALDE/KALEZAR ZURBETA (USURBIL)		1.839 H.
SAN SEBASTIAN	IGUELDO IBAETA/EL ANTIGUO ZUBIETA (S.S.) ALDAPETA/AYETE P. VIEJA CENTRO LOYOLA/MARTUTENE GROS EGUIA ATEGORRIETA/ULIA		37.812 H.
URNIETA	LASARTE (URNIETA) URNIETA		2.084 H.
HERNANI	LASARTE (HERNANI) HERNANI		3.672 H.
ASTIGARRAGA	ASTIGARRAGA/ERGOBIA		1.285 H.
ALZA			2.103 H.
PASAJES	S. PEDRO ANCHO S. JUAN		2.856 H.
RENTERIA			4.081 H.
LEZO			1.198 H.
OYARZUN	ELIZALDE/ITURRIOZ/ ALCIBAR		3.960 H.
POBLACION TOTAL DE LA COMARCA.			60.890 H.
(x) CENSO MUNICIPAL 1.900.			

Tabla de Población 1900

SUPERFICIE URBANIZADA EN LA COMARCA EN 1.900			
MUNICIPIO	SECTOR	HECTAREAS URBANIZADAS POR SECTORES POR MUNICIPIOS	
USURBIL	USURBIL LASARTE (USURBIL)	4 Ha.	4 Ha.
SAN SEBASTIAN	LASARTE (ZUBIETA) MORGA EL ANTIGUO IGUELDO PARTE VIEJA CENTRO ANARA ALDAPETA-AYETE ZORROAGA-MIRAMON GROS EGUIA LOYOLA MARTUTENE ULIA INTXAURRONDO HERRERA	1 Ha. 16 Ha. 1 Ha. 39 Ha. 70 Ha. 1 Ha. 12 Ha. 14 Ha. 1 Ha. 5 Ha. 2 Ha.	162 Ha.
ASTIGARRAGA			4 Ha.
ALZA			1 Ha.
HERNANI	HERNANI LASARTE (HERNANI)	13 Ha. 3 Ha.	16 Ha.
URNIETA	URNIETA LASARTE (RIA)	2 Ha. 3 Ha.	5 Ha.
PASAJES	S. PEDRO ANCHO S. JUAN	3 Ha. 4 Ha. 4 Ha.	11 Ha.
	PUERTO		20 Ha.
LEZO			2 Ha.
RENTERIA			13 Ha.
OYARZUN			7 Ha.
TOTAL			245 Ha.

Tabla de Superficie Urbanizada 1900



Plano Militar 1905

- 1880.—Construcción de la carretera de Hernani a Ereñozu.
- 1882.—Comienza la construcción del nuevo muro de encauzamiento del Urumea en su margen izquierda, al Norte del puente de Santa Catalina, para permitir la construcción del Ensanche Oriental.
- 1883.—Se proyecta Pasajes Ancho en la vega de la ría de Molinao. Arquitecto Osinalde.
Construcción del Palacio de la Diputación de Guipúzcoa. Goicoa, arquitecto.
- 1883-84.—Construcción de la carretera de Ereñozu al confín de Navarra.
- 1884.—Se inaugura en Rentería el Juego de Pelota en el lugar del actual Frontón y Escuelas.
Se crea por la Diputación la Sociedad General del Puerto de Pasajes.
- 1886.—Se inicia la construcción de casas en el Ensanche Oriental de San Sebastián.
- 1887.—Entra en funcionamiento el nuevo Hospital Civil de San Antonio Abad en Manteo. Goicoa, arquitecto.
Se construye el Gran Casino de San Sebastián, Aladrén y Morales de los Ríos, arquitectos.
- 1889.—Inauguración de la Iglesia de San Sebastián el Antiguo. Goicoa, arquitecto.
Inauguración del Asilo Matía en Zapatari. Goicoa, arquitecto.
- 1890.—Construcción del Mercado de San Martín de San Sebastián. Goicoa, arquitecto.
Se traslada la Cárcel de San Telmo a Ondarreta.
Se inaugura el Tranvía de San Sebastián a Rentería, de tracción animal.
- 1892.—Se inicia la construcción de la nueva Fábrica de Gas en Morlans.
- 1893.—Se inaugura el Palacio Real de Miramar construido según proyecto del Arquitecto inglés Selden Wornum.
Se ha construido el túnel del Antiguo a la vez.
- 1894.—Se inicia la construcción del Barrio de Gros, según el Plan de Ensanche de Gros, de Goicoa, arquitecto.
- 1896.—El Ayuntamiento de Rentería acuerda la construcción de un nuevo Asilo Municipal.
- 1897.—Inauguración de la Iglesia de San Ignacio en Gros. Goicoa, arquitecto.
El tranvía de tracción eléctrica sustituye al existente en la línea San Sebastián-Rentería.
Se inaugura la Iglesia del Buen Pastor, Echave, arquitecto.
- 1896-99.—Obras de construcción de las conducciones de traída de aguas a San Sebastián del río Añarbe, Barrio, arquitecto; Sarasola, ingeniero.
- 1898-99.—Construcción de la carretera de Herrera a Alza.
- 1899.—Se termina de construir la Casa Consistorial de Hernani. Ayarragaray, arquitecto.
Proyecto de saneamiento de la ciudad de San Sebastián, Sarasola, ingeniero.
- 1899-1900.—Construcción del Murallón de la Zurriola. Elósegui y Sarasola, ingenieros.
- 1900.—Se inaugura el tranvía Hernani-San Sebastián.
Se inaugura el ferrocarril de Bilbao a San Sebastián.
Se está construyendo la nueva Fábrica de Tabacos junto a la Estación de Ferrocarril. Se concluirá en 1913.

2.4. LA COMARCA EN 1950

A principios del siglo XX los desarrollos urbanos impulsados por la industrialización tienen ya un paso relativo importante. San Sebastián ha desarrollado su centro y sus barrios: Gros se está construyendo y El Antiguo, Eguía y Loyola toman entidad progresivamente. Los pueblos del entorno, al crecer sobre sí mismos, producen una acumulación desordenada de industria y residencia.

En toda la comarca la educación pública en estos años recibe atención especial, construyéndose edificios para escuelas primarias en todos los municipios y para escuelas de segunda enseñanza en la capital.

LA CONSTRUCCION DE LA CAPITAL

En el principio del siglo XX, San Sebastián, acentuando su tendencia de final de siglo, se encuentra sumida en la empresa de su perfeccionamiento como capital de verano y centro administrativo de una provincia próspera y uniformemente industrializada.

Se fomenta la preparación de parques y espacios para el ocio, no solo en el Ensanche, sino en un amplio entorno: entran en funcionamiento el tranvía y el trasbordador del Parque de Ulía, el parque de atracciones de Igueldo con funicular y carretera de acceso, se adquiere para el Municipio la fortaleza de Urgull desmantelando las instalaciones militares de San Telmo, se construye el balneario de La Concha, etc.

Crecen en número y en calidad las instalaciones asistenciales: se construyen el Asilo de la Caridad de San Bartolomé, el Asilo Reina Victoria en Zorroaga y el Sanatorio Antituberculoso, en pocos años.

El sistema de transporte público se ve incrementado con nuevas redes de alcance supracomarcal pero con servicio en la comarca: el tranvía de Tolosa por Lasarte y el ferrocarril a Irún y Hendaya, además del ferrocarril a Bilbao y su derivación a Pamplona.

La adaptación al elevado estándar urbano de la capital veraniega conduce, en los años 20, a la necesidad de intervenir en el entorno distante: se construyen el Golf y el Circuito Automovilístico de Lasarte, y el Hipódromo de Zubieta.

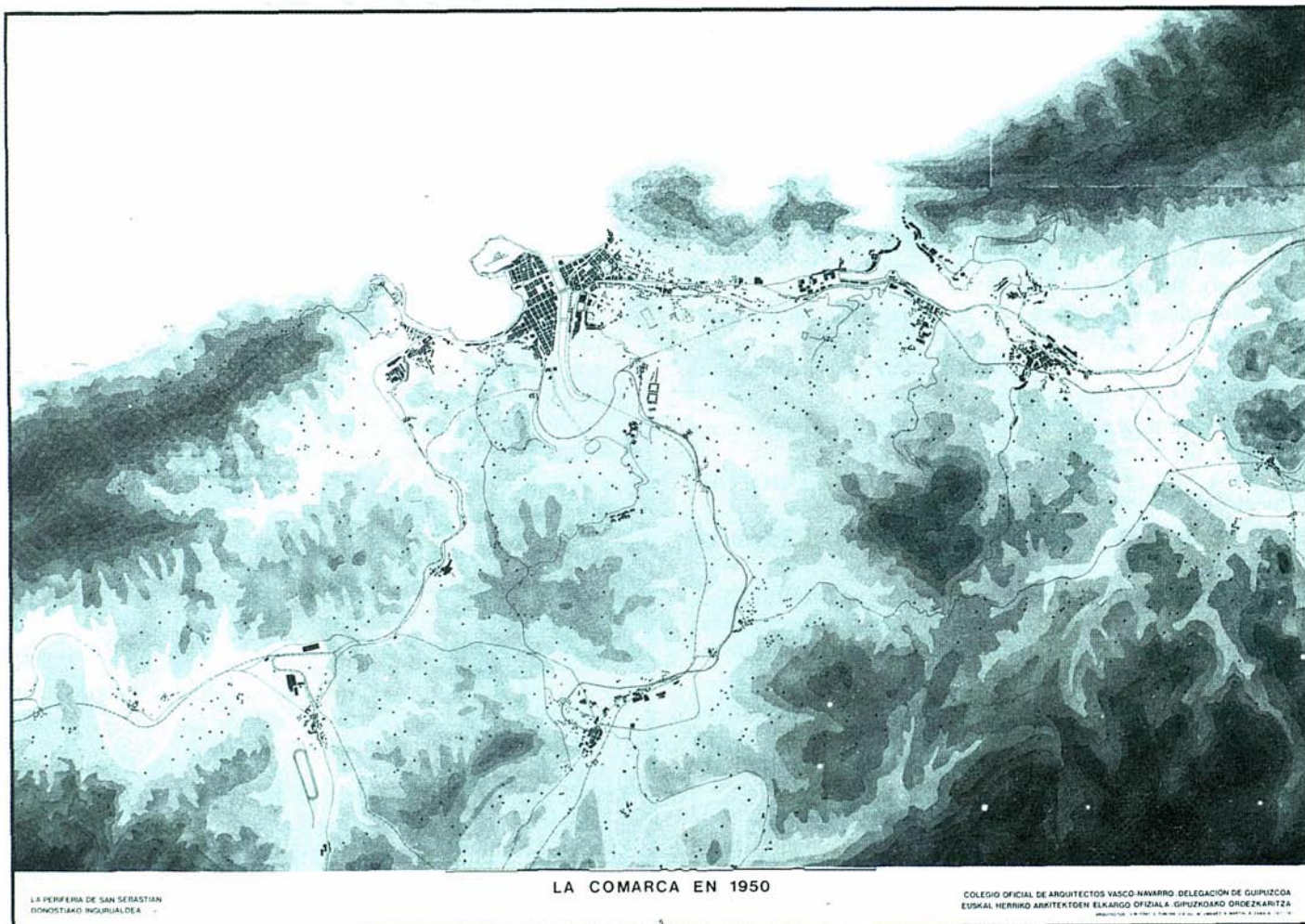
El fenómeno histórico singular de la construcción de una ciudad-capital acentúa, en estos años, la dependencia de la técnica foránea: a la intervención del arquitecto Wornum en Miramar el siglo pasado, siguen ahora las de Mewes en el Hotel María Cristina y Fowler en el Golf de Lasarte, entre otras.

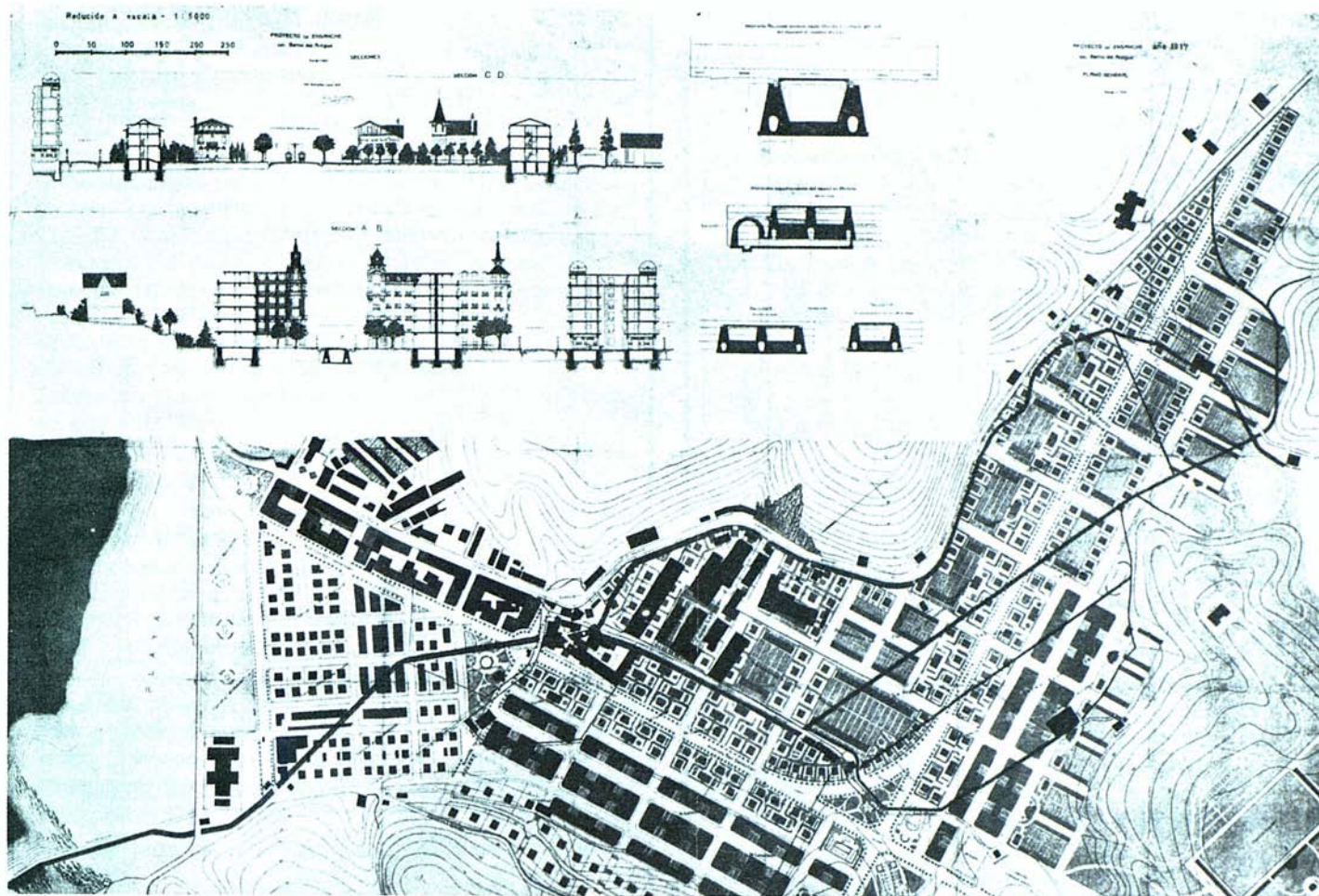
Con las últimas intervenciones en la vega de Lasarte, parece establecerse en la comarca una clara clasificación de zonas que consolidaba la industrialización del Este (entorno del puerto de Pasajes) y tendía a reservarse las vegas del Oeste de la ciudad como sectores a equipar y potenciar.

Una vez terminada la construcción del Ensanche Cortázar se van a producir crecimientos urbanos en los barrios (Ensanches del Antiguo, Ategorrieta-Gros, La Zurríola, Eguía, ...) de características menos regulares y unitarias.

También se iniciará la construcción de barrios nuevos de pequeña entidad: Barrio de Sagües, Ciudad Jardín de Loyola, etc.

Además, y en lo que concierne a la ampliación del centro, sobre las marismas que el río Urumea formaba en





Plano Ensanche del Antiguo - Elizalde - 1917

Amara se trazaba un nuevo plan de urbanización de grandes dimensiones. Su posición en el valle como continuación natural del Ensanche, y su condición de reserva urbanizable, en un panorama escaso en ellas, las habían presentado como frecuente motivo de planificación.

EL CRECIMIENTO URBANO EN LOS NÚCLEOS DEL ENTORNO

Ante este despliegue de progreso urbano en San Sebastián, los núcleos urbanos menores de la comarca quedan relegados a un ritmo claramente diferente.

Su crecimiento es el que se corresponde con su industrialización: muy importante en Rentería, algo menor en Hernani y Lasarte, y con buenas perspectivas en Pasajes. Su configuración urbana, salvo en el nuevo Pasajes Ancho, está prácticamente abandonada a su suerte a pesar del colapso que acusan los viejos cascos. Con todo ello, el grado de dependencia de San Sebastián en estos núcleos se incrementa, mediatizándose progresivamente su funcionamiento urbano.

El sistema de comunicaciones de la comarca, que todavía era bastante isótopo, se organiza ahora ya definitivamente según un funcionamiento centrado en San Sebastián.

Hasta los años 20 de este siglo no van a llegar a los núcleos urbanos industriales los planes de extensión o de ordenación urbana, debido a que, aunque la industrialización era fuerte, no existían condiciones adecuadas que capacitasen el desarrollo del sector inmobiliario. Los Planes de Alineaciones y de Ensanche de Hernani y Rentería son, incluso, posteriores a los Ensanches de algunos barrios de San Sebastián.

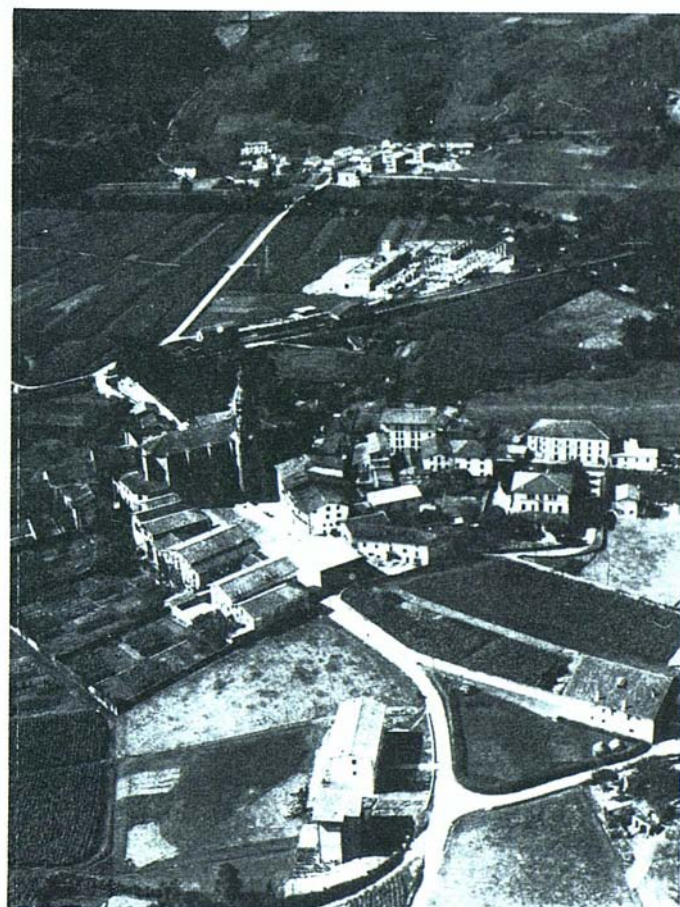


Foto de Usúrbil

POBLACION DE LA COMARCA EN 1.950			
MUNICIPIO	SECTOR	(x) POBLACION (xx)	
USURBIL	USURBIL	2.000 H.	
	LASARTE (USURBIL)	-	2.620 H.
SAN SEBASTIAN	IGUELDO		
	IBAETA/EL ANTIGUO		
	APORGA/RECALDE	10.000 H.	
	LASARTE (S.S.)	-	
	ALDAPETA/AYETE	1.000 H.	
	P. VIEJA	14.000 H.	
	CENTRO		
	AMARA	32.000 H.	
	ZORROAGA/MIRAMÓN		
	LOYOLA		
	MARTUTENE	4.000 H.	
	GROS	26.000 H.	
	EGUIA	12.000 H.	
	ULIA		
	LA PAZ/BIDEBIETA/HERRERA	4.000 H.	
	ASTIGARRAGA	2.000 H.	
	INTXAURRONDO		
	ALZA/LARRATXO/HERRERA	8.000 H.	113.776 H.
URNIETA	LASARTE (URNIETA)	1.000 H.	
	URNIETA	2.000 H.	2.647 H.
HERNANI	LASARTE (HERNANI)	2.000 H.	
	HERNANI	7.000 H.	8.577 H.
PASAJES	S. PEDRO/TRINTXERPE	6.000 H.	
	ANCHO	4.000 H.	
	S. JUAN	2.000 H.	11.773 H.
RENTERIA			12.734 H.
LEZO			2.447 H.
OYARZUN			5.273 H.
POBLACION TOTAL DE LA COMARCA			139.897 H.
(x) ESTIMACIÓN POR SECTORES.			
(xx) CENSO MUNICIPAL 1.950.			

SUPERFICIE URBANIZADA EN LA COMARCA EN 1.950			
MUNICIPIO	SECTOR	HECTAREAS URBANIZADAS	
		FOR. M. C. U. R. L.	POR MUNICIPIOS
USURBIL	USURBIL	7 HA.	
	LASARTE (USURBIL)	5 HA.	12 HA.
SAN SEBASTIAN	LASARTE (ZUBIETA)	29 HA.	
	APORGA-RECALDE	7 HA.	
	EL ANTIGUO-IBAETA	13 HA.	
	IGUELDO	6 HA.	
	PORTE VIEJA	44 HA.	
	CENTRO	29 HA.	
	AMARA	1 HA.	
	ALDAPETA-AYETE	2 HA.	
	ZORROAGA-MIRAMÓN	12 HA.	407 HA.
	GROS	43 HA.	
	EGUIA	33 HA.	
	LOYOLA	23 HA.	
	MARTUTENE	5 HA.	
	ASTIGARRAGA	7 HA.	
	ULIA	30 HA.	
	INTXAURRONDO	23 HA.	
	HERRERA	5 HA.	
	ALZA	2 HA.	
HERNANI	HERNANI	34 HA.	41 HA.
	LASARTE (HERNANI)	7 HA.	
URNIETA	URNIETA	7 HA.	10 HA.
	LASARTE (URNIETA)	3 HA.	
PASAJES	SAN PEDRO-TRINTXERPE	10 HA.	
	ANCHO	25 HA.	45 HA.
	SAN JUAN	10 HA.	
	PUERTO		30 HA.
LEZO			10 HA.
RENTERIA			46 HA.
OYARZUN			15 HA.
TOTAL			610 HA.

Tablas de Población y Superficie Urbanizada 1950

Con todo ello, hacia 1950 la estructura urbana en la comarca presenta claras novedades con respecto a los anteriores estados: el reforzamiento del ámbito central de Donostia, la configuración del corredor San Sebastián-Rentería paralelo a la costa, y la consolidación de una estructura radial de funcionamiento en el ámbito comarcal, son las más importantes.

1900.—Construcción del nuevo Instituto de Segunda Enseñanza en la C/ Urdaneta. R. Cortazar y Elizalde, arquitectos.

1901.—Construcción de la carretera de Usúrbil a la estación de ferrocarril.

1902.—Se inaugura el tranvía de Ulía.

1902-10.—Construcción de las «Escuelas Viteri» de Rentería, Pasajes de San Juan, Pasajes Ancho, San Sebastián, Hernani y Urnieta.

1903.—Se construye la Plaza de Toros del Chofre. F. Urcola, arquitecto.

1904.—Construcción de la carretera de Aguinaga a San Esteban (Usúrbil).

1905.—Se proyecta el encauzamiento de la margen derecha del Urumea, con la formación del Paseo de Francia. Se inaugura el Puente de María Cristina construido en hormigón.

1906.—Construcción de la Escuela de Artes y Oficios de San Sebastián (hoy Correos). Aguirrebengoa, arquitecto.

1907.—Se inaugura el trasbordador de Ulías, de Torres Quevedo.

1909.—Se inaugura el Asilo de la Caridad de San Bartolomé en terrenos del antiguo cementerio.

1910.—Se proyecta la construcción de un voladizo y cabinas en la playa de la Concha. J. Alday, arquitecto. Se construye el Palacio de Justicia, Gurruchaga, arquitecto.

Inauguración de la primera parte del Asilo Reina Victoria en Zorroaga. L. Alday y Aguirrebengoa, arquitectos.

Nuevo cementerio de Alza y construcción del Frontón.

1911.—Se construye «La Perla del Océano». R. Cortázar, arquitecto.

1911-12.—Se inaugura el tranvía eléctrico de San Sebastián a Tolosa por Lasarte.

1911-14.—Construcción del muro de encauzamiento de la margen derecha del Urumea en su desembocadura y del frente del mar, ganándole terrenos.

1912.—Construcción de la carretera de Hernani al Barrio de las Villas.

Inauguración del Sanatorio antituberculoso de Nuestra Sra. de las Mercedes. Gurruchaga, arquitecto.

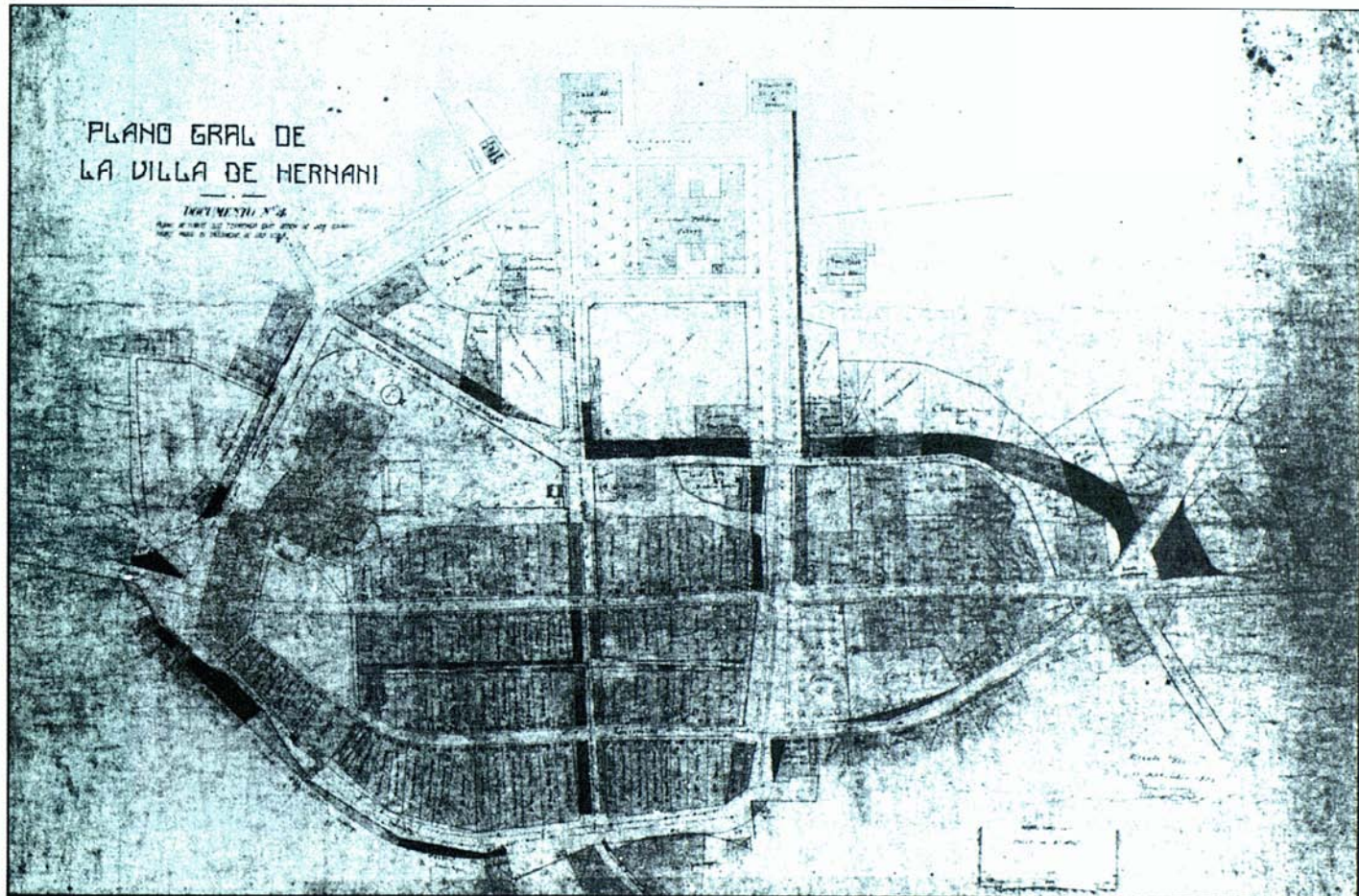
Se termina la construcción del Frontón de Pasajes Ancho.

Se inaugura el ferrocarril de San Sebastián a la Frontera (Topo).

Se estrena el Teatro Victoria Eugenia. F. Urcola, arquitecto.

Se construye el Hotel María Cristina. CH. Mewes y F. Urcola, arquitectos.

- Se inaugura el funicular de Igueldo.
Se construye la carretera de acceso a Igueldo por la parte del mar. Comienzo de la construcción del Parque de Atracciones.
- 1912-14.—Se construye el Muro de San Bartolomé para sostener el desmante que en el cerro del mismo nombre se había hecho para dar continuidad a la calle Easo (Víctor Pradera).
- 1913.—Se inaugura el Campo de Fútbol de Atocha.
Inauguración de la Iglesia de Pasajes Ancho.
- 1914.—Se construye el ferrocarril de San Sebastián a Pamplona («Plazaola»).
- Se redacta un proyecto de Ordenación para el Ensanche de Amara. Gurruchaga y Azqueta.
Entran en funcionamiento las conducciones de traída de aguas de Alza.
- 1914-15.—Se modifica un tramo de la carretera de Usúrbil, en Txiki Erdi.
- 1915.—Se inauguran las instalaciones del Golf de Lasarte. H. Fowler, arquitecto.
Inauguración de la nueva iglesia parroquial de Alza.
Se inaugura en Rentería el nuevo trazado de la carretera general por la actual Avda. de Navarra, sustituyendo al paso por la calle Carreteras (Viteri).
- 1916.—Se construye el Hipódromo de Zubieta-Lasarte.
Inauguración en Alza de las primeras obras de la «Sociedad General para la construcción de casas baratas».
Se inicia la construcción de la ciudad jardín de Loyola.
- 1916-17.—Se construyen el primer y segundo tramos del Paseo Nuevo de Urgull.
- 1919.—Se termina el tercer tramo del Paseo Nuevo de Urgull.
- 1921.—Concurso de proyectos del Ensanche Ategorrieta-Gros. Se escoge el de Díez Tolosana, arquitecto y Machimbarrena, ingeniero.
- 1921.—El Ayuntamiento de San Sebastián adquiere el Monte Urgull y el Campo de Maniobras de Ondarreta.
Se inicia la construcción de los Cuarteles de Loyola y el progresivo desalojo de los cuarteles de San Telmo.
Se inaugura el Puente del Kursaal.
Es aprobado el Proyecto de Ensanche del Barrio de El Antiguo. Arquitecto Elizalde.
- 1922.—Se construye el Mercado de El Antiguo.
Se termina de construir el Casino Gran Kursaal. L. Alday, arquitecto.
- 1923.—Se construye el Circuito Automovilístico de Lasarte.
- 1923-25.—Construcción del barrio de Sagüés.
- 1924.—Se proyecta el primer ensanche del puente de Santa Catalina en San Sebastián.
- 1924-26.—Se encauza definitivamente el tramo final del Urumea, desde el puente del ferrocarril.
- 1925.—Plan de alineaciones de la villa de Hernani, Elizalde, arquitecto.
Plan de Ensanche de Rentería, Birebén, Ingeniero.
Se construye la primera parte de la Avenida de Zumalacarregui.
El Ayuntamiento de San Sebastián compra el Hipódromo de Zubieta.
Se construyen la Playa y Jardines de Ondarreta.
- 1926.—Se constituye la Junta de Obras del Puerto de Pasajes.
- 1928.—Se inaugura la traída de aguas de Eldotz a Rentería.
Se inaugura el Mercado de Pasajes Ancho.



Plano de Hernani - Elizalde - 1925

- 1934.—Se establece la fábrica de «Michelín» en Lasarte.
 1936.—Se inicia la construcción del actual Mercado de Gros sobre el lugar que ocupaba el anterior.
 1940.—Alza y Astigarraga son anexionados al municipio de San Sebastián.
 El Ayuntamiento de San Sebastián adquiere el Palacio y Parque de Ayete.
 Es aprobado el proyecto de Ensanche de Amara del Ingeniero Machimbarrena, que desarrollaba el anteproyecto de Gaiztarro y Machimbarrena.
 1940.—Proyecto de espigón en la Zurriola para la formación de una gran playa. Iribarren, ingeniero.
 1941.—Se traslada el Ayuntamiento de la Plaza de la Constitución al Gran Casino.
 1942.—Proyecto de Ensanche del Barrio de Eguía. Machimbarrena, ingeniero.
 Se redactan los Planes Generales de Ensanche de Hernani y Lasarte. Birebén, ingeniero.
 Por la Dirección General de Arquitectura, en colaboración con la Diputación Provincial, se redacta el Plan de Ordenación Provincial de Guipúzcoa.
 1944.—Construcción del viaducto de Iztueta en San Sebastián. Machimbarrena, ingeniero.
 Se proyecta y se inicia la construcción de un Stadium en Anoeta. Machimbarrena, ingeniero.
 Se crea la Comisión Provincial de Guipúzcoa del Plan de Ordenación.
 1945.—Se construye la prolongación de la Avenida de Zumalacarbegui hasta la carretera general.
 Inicio de la construcción de la Prisión Provincial en Martutene.

- 1947.—Construcción de la Presa de Enobieta en Artikutza para el embalse de agua.
 1948.—Derribo de la Cárcel de Ondarreta.
 1948-49.—Construcción del nuevo vial Ergobia-Plaza Cinco-Enea de Hernani.

2.5. LA COMARCA EN 1975 TIEMPOS DE PLANIFICACION

En el campo de la planificación urbanística, la década de los 50 es para la comarca de San Sebastián especialmente singular. De entonces son los siguientes planes de ordenación con implicaciones en su ámbito: Plan de Ordenación de San Sebastián y su zona de influencia, Plan Provincial de Ordenación, Plan General de Pasajes, de Hernani, de Rentería, de Lezo, de Urnieta, Plan Provincial de Ordenación Urbana (Doxiadis) y en el año 1962 el Plan General de Ordenación de San Sebastián.

Cuando en la historia urbana de la comarca se puede comprobar qué especiales condiciones tienen que concurrir en una determinada situación para que sea elaborado un Plan de Ordenación Urbana, llama la atención en este tiempo, el hecho de que exista tal cantidad de planes redactados. Algunos de estos planes fueron realizados con anterioridad, incluso, a la promulgación de la Ley del Suelo.

Esto se puede explicar, en primer lugar, por la diferencia en el contenido, en el grado de concreción y en el tipo de determinaciones que presentan estos planes en relación a lo que hasta entonces se había entendido que era un Plan de Ordenación.

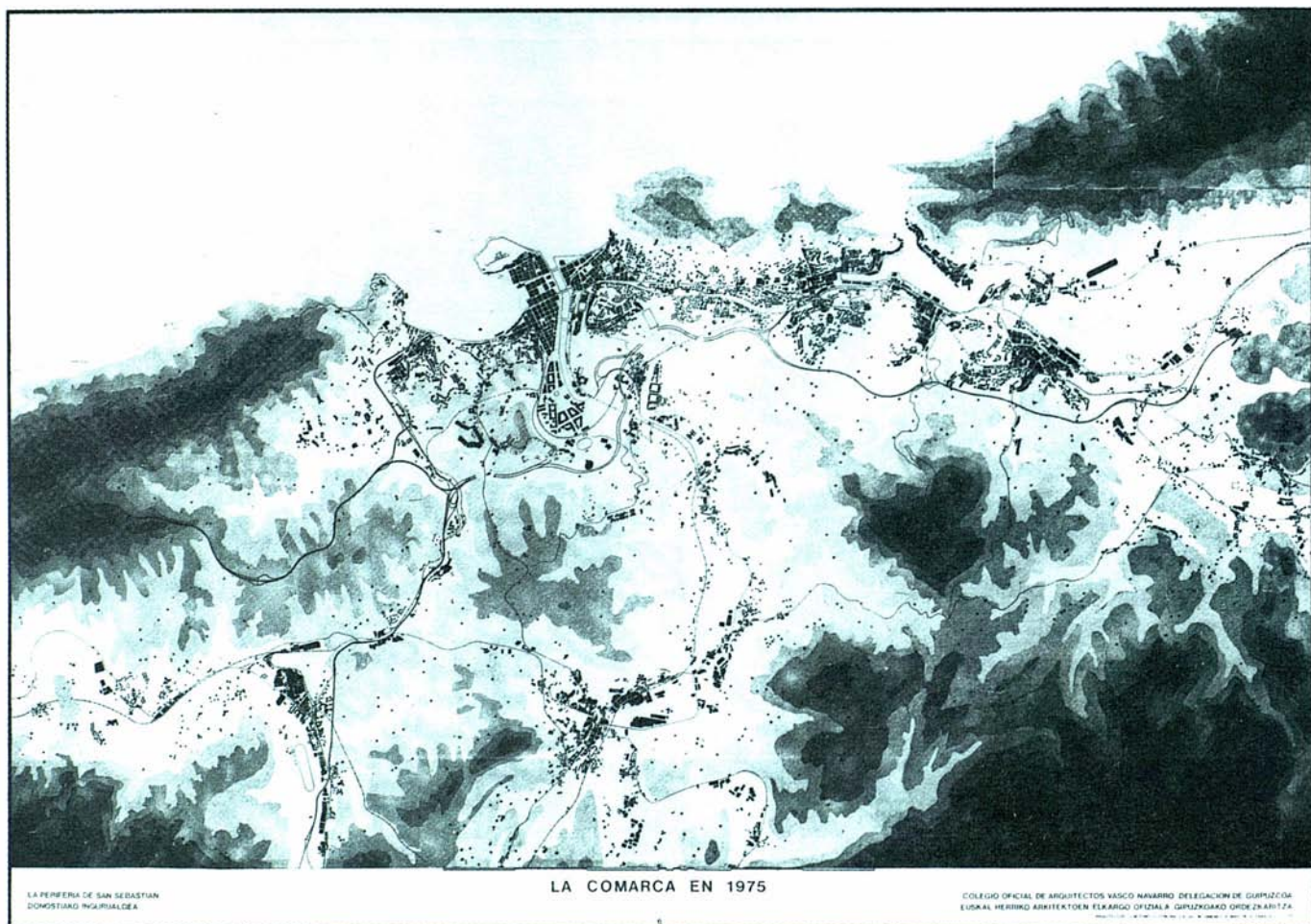




Foto de Bidebieta-2 y Geriátrico

Por otra parte, es un hecho en la situación de postguerra que la necesidad de relanzamiento de la actividad económica lleva a utilizar la calificación de suelo como instrumento de reactivación. Esto hace que desde la Administración Pública se fomenten los Planes de Ordenación que, estableciendo reservas de suelo para los sistemas urbanos generales, introduzcan plusvalías sobre grandes superficies de suelo próximo a los núcleos urbanos, sentando así bases para la formación de un mercado inmobiliario ágil.

Además, desde la Dirección General de Urbanismo (a cuyo frente se encontraba un guipuzcoano) se pretendía imprimir carácter de experiencia «piloto» a la actividad de la Comisión Provincial del Plan de Ordenación de Guipúzcoa, como ejemplo para las demás Provincias. No cabe duda que en una época de centralización de poder, este factor tuvo influencia en el proceso planificador de este territorio.

Las viviendas nuevas

El panorama urbano de la comarca, sumido aún en el omnipresente problema de la vivienda de la ciudad industrial, se va a ver salpicado por actuaciones de construcción de poblados de viviendas, promovidos por órganos de la Administración Central (Obra Sindical del Hogar, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Social de la Marina, etc.). Son los casos de los grupos de viviendas de Ibaeta, Intxaurreondo, varios en Hernani, «Alaberga» en Rentería, «Zubitxo» en Lezo y el «Poblado» de Trintxerpe.

Con la protección oficial y la subvención a la construcción de viviendas en los años 60, se desencadenará un proceso de expansión urbana de gran magnitud que conducirá a la construcción de gran cantidad de viviendas en la comarca.

Lasarte, tras su definitiva industrialización, Hernani, Intxaurreondo, Herrera, Trintxerpe, Alza y Rentería son los núcleos que acusan con mayor intensidad este crecimiento precipitado. El Centro, mientras tanto, se consolida, y adelanta en la construcción del Ensanche de Amara, como pieza a añadir a su organización en secto-



Foto de Intxaurreondo

res (El Antiguo, Ensanche de Cortázar, Parte Vieja, Eguía, Gros).

En este sistema dual de crecimiento urbano, la tónica de construcción de equipamientos presenta un claro descenso con respecto a períodos anteriores, a pesar de que no disminuye (incluso, crece más que antes) el ritmo de crecimiento poblacional. Además, una característica diferenciadora de este equipo urbano es que, normalmente, viene ligado a algún órgano de la Administración Central (Seguridad Social, Delegación Nacional de Deportes, etc.) habiendo perdido importancia el papel que los Ayuntamientos tenían antes en este tipo de gestión.

En los años setenta, la expansión urbana toma mayor entidad apoyada en una segunda industrialización y en el aumento de escala que ha experimentado la intervención del capital inmobiliario.

UNA INFRAESTRUCTURA

En el campo de las infraestructuras la construcción de una obra nueva va a sobresalir especialmente en el ámbito de la comarca: la autopista.

El fomento general que, por razones de diversa índole, reciben el tráfico rodado individual y el transporte por carretera, lleva a la necesidad de disponer de vías rápidas de comunicación internacional que, por lo general, no permiten aprovechar viejos trazados y han de construirse de nueva planta: en este caso, el tránsito Behobia-Bilbao, y en general, el tráfico internacional que se trasvasa en Irún tiene paso por territorio comarcal.

La construcción de esta autopista en su recorrido en el ámbito de la comarca ha pretendido cumplir esta necesidad y además, servir de solución a los problemas de trazado de la red **viaria urbana** interna a los núcleos, y al incremento continuo de densidad y magnitud que el tráfico rodado intercomarcal plantea. Problemas tan dispares requieren soluciones de diverso tipo. Intentar resolverlas con una sola actuación ha dado lugar a groseras incongruencias y a graves arbitrariedades, que afectan ahora ya al desarrollo urbano equilibrado y que tendrán efectos muy importantes en el porvenir del territorio comarcal.

POBLACION DE LA COMARCA EN 1975

MUNICIPIO	SECTOR	(*) POBLACION (**) (H.)	
USURBIL	USURBIL	6.000 H.	5.387 H.
	LASARTE (USURBIL)	-	
SAN SEBASTIAN	IGUELDO	1.000 H.	171.954 H.
	LASARTE (S.S.)	-	
	IBAETA/EL ANTIGUO	13.000 H.	
	ANORGA/RECALDE	2.000 H.	
	ALDAPETA/AYETE	4.000 H.	
	P. VIEJA	9.000 H.	
	CENTRO	22.000 H.	
	AMARA	24.000 H.	
	ZORROAGA/MIRAMÓN	2.000 H.	
	GROS	22.000 H.	
	EGUIA	20.000 H.	
	ULIA	4.000 H.	
	LOYOLA	4.000 H.	
	MARTUTENE	3.000 H.	
	ASTIGARRAGA	3.000 H.	
	INTXAURRONGO	7.000 H.	
	LA PAZ/BIDEBIETA/HERRERA	13.000 H.	
	ALZA/LARRATXO/HERRERA	14.000 H.	
URNIETA	LASARTE (URNIETA)	8.000 H.	12.523 H.
	URNIETA	5.000 H.	
HERNANI	LASARTE (HERNANI)	10.000 H.	23.010 H.
	HERNANI	13.000 H.	
PASAJES	S. PEDRO/TRINTXERPE	14.000 H.	22.501 H.
	ANCHO	6.000 H.	
	S. JUAN	3.000 H.	
RENTERIA			46.329 H.
LEZO			5.008 H.
OYARZUN			7.627 H.
POBLACION TOTAL DE LA COMARCA			297.507 H.

(*) ESTIMACIÓN POR SECTORES

(**) CENSO MUNICIPAL 1975

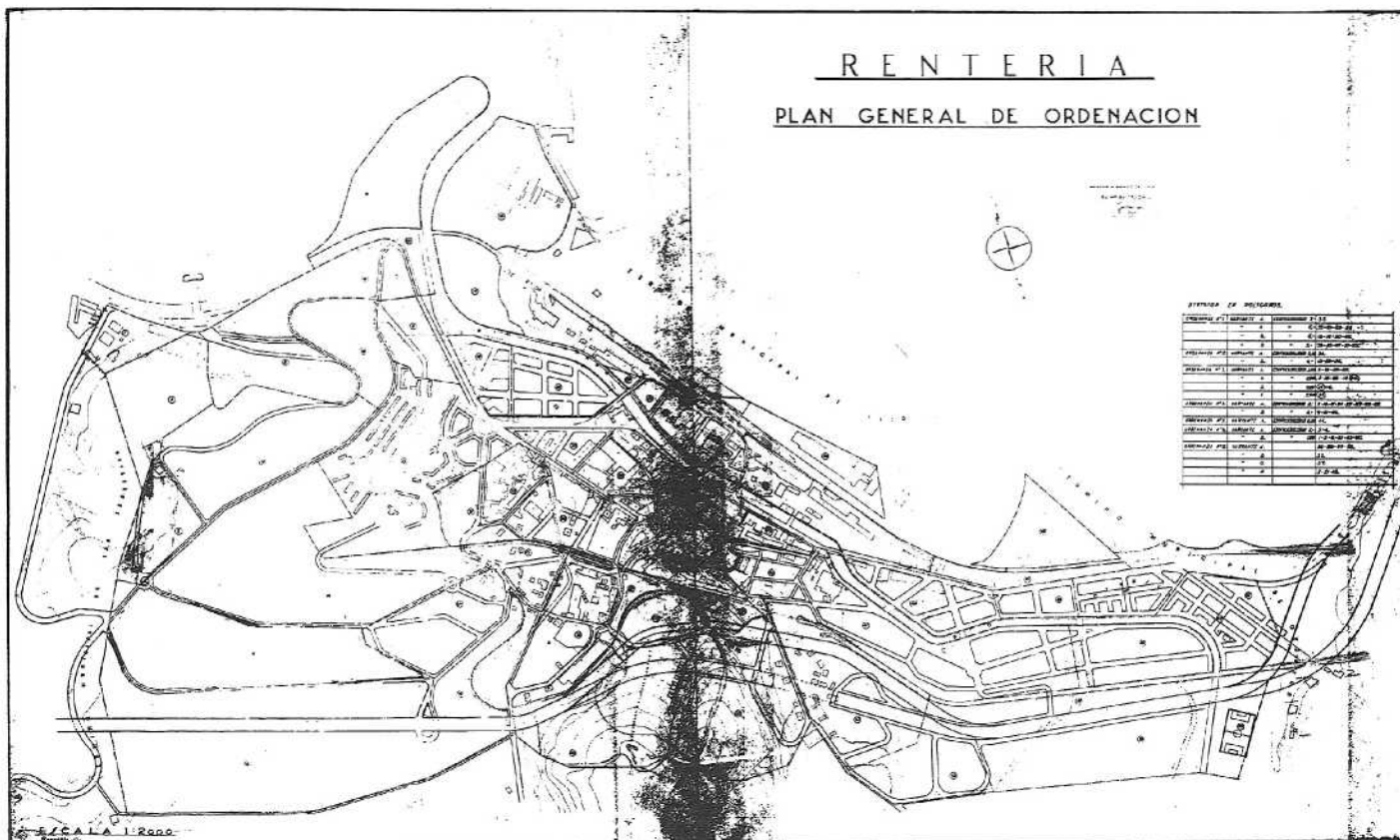
Tabla de Población 1975

SUPERFICIE URBANIZADA EN LA COMARCA EN 1975

MUNICIPIO	SECTOR	HECTAREAS URBANIZADAS POR SECTORES	POP. MUNICIPIOS
USURBIL	USURBIL	54 Ha.	74 Ha.
	LASARTE (USURBIL)	20 Ha.	
SAN SEBASTIAN	LASARTE (ZUBIETA)	24 Ha.	951 Ha.
	ANORGA-RECALDE	30 Ha.	
	EL ANTIGUO-IBAETA	112 Ha.	
	IGUELDO	9 Ha.	
	PARTE VIEJA	45 Ha.	
	CENTRO	101 Ha.	
	AMARA	63 Ha.	
	ALDAPETA-AYETE	72 Ha.	
	ZORROAGA-MIRAMÓN	20 Ha.	
	GROS	43 Ha.	
	EGUIA	90 Ha.	
	LOYOLA	33 Ha.	
	MARTUTENE	33 Ha.	
	ASTIGARRAGA	37 Ha.	
	ULIA	53 Ha.	
	INTXAURRONGO	55 Ha.	
	LA PAZ-BIDEBIETA-HERRERA	39 Ha.	
	ALZA-LARRATXO-HERRERA	70 Ha.	
HERNANI	HERNANI	141 Ha.	131 Ha.
	LASARTE (HERNANI)	36 Ha.	
URNIETA	URNIETA	15 Ha.	49 Ha.
	LASARTE (URNIETA)	34 Ha.	
PASAJES	SAN PEDRO-TRINTXERPE	38 Ha.	79 Ha.
	ANCHO	33 Ha.	
	SAN JUAN	13 Ha.	
	PUERTO		67 Ha.
LEZO			46 Ha.
RENTERIA			133 Ha.
OYARZUN			73 Ha.
TOTAL			1547 Ha.

Tabla de Superficie Urbanizada 1975

- 1950.—Se redacta el «Plan General de San Sebastián y su zona de influencia» que posteriormente (1954?) sería aprobado, con reservas, por la Comisión Central de Urbanismo. Bidagor, arquitecto.
- 1951.—Inicio de la construcción de casas en las marismas recuperadas de Amara.
- Ha sido redactado el Plan Provincial de Ordenación por la Comisión Provincial del Plan de Ordenación.
- 1952.—Se construye el Trinquete de Anoeta.
- Los tranvías eléctricos son sustituidos por trolebuses. El Ayuntamiento de San Sebastián obtiene en propiedad los terrenos del Parque de Ulía.
- 1952-56.—Se construye el Polígono de «Alaberga» en Rentería de la Obra Sindical del Hogar, de 563 viviendas.
- 1953.—Se redacta el Plan General de Pasajese, que será aprobado en 1954. Llanos, arquitecto.
- 1954.—Encauzamiento del Río Oyarzun en Rentería.
- 1953.—Se redacta el Plan General de Hernani que será aprobado en 1954. Rezola, arquitecto.
- 1953-54.—Se redacta el Plan General de Rentería, que sería aprobado en 1955. Zaldúa, arquitecto.
- 1955-56.—Se redacta el Plan General de Lezo aprobado en 1957.
- 1956.—Se construye el Polígono «Nuestra Señora del Coro» en San Sebastián de la Obra Sindical del Hogar. Construcción del Polígono «Ibaeta» en San Sebastián de la Obra Sindical del Hogar.
- Promulgación de la Ley del Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana.
- 1957.—Construcción del polígono «San Pedro» de Lezo, de la Obra Sindical del Hogar.
- Construcción del polígono «José Antonio» en Hernani de la Obra Sindical del Hogar.
- 1958.—Fin de la Construcción del Nuevo Canal de conducción de aguas del río Añarbe, de Arrambide a Txoritokieta.
- 1959.—Se redacta el Plan General de Ordenación Urbana de Urnieta, que será aprobado en 1962. Setién, arquitecto.
- 1959-60.—Entran en funcionamiento los nuevos edificios de la Residencia Sanitaria y del Hospital Provincial.
- 1960.—Se construye el Polígono de Pasajes de San Pedro del Instituto Nacional de la Vivienda. 494 viviendas.
- Redacción del Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa aprobado parcialmente por O. M. de 7-IX-66 Doxiadis Ibérica, S. A.
- Se construye el Frontón de Anoeta.
- 1960-65.—Construcción de muelles en el Puerto de Pasajes.
- 1961.—Se redacta el Plan General de Lasarte (Hernani). Rezola, arquitecto.
- 1961-62.—Se redacta el Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián, que será aprobado en 1962. Alustiza, arquitecto.
- 1963.—Se redacta el Plan General de Ordenación Urbana de Oyarzun. Llanos, arquitecto.
- Se redacta el Plan General de Ordenación Urbana de Usúrbil, que será aprobado en 1964. Aguirre, arquitecto.
- 1963-65.—Se construye el Colector del Urumea.
- 1964.—Se redacta la revisión del Plan General de Lezo, que será aprobado en 1965. Sentién, arquitecto.
- 1967.—Se redacta la revisión del Plan General de Hernani que tras su aprobación en 1970 es denegado por el Ministerio de la Vivienda en 1972. Aguirre, arquitecto.



Plan General de Rentería - Zaldúa - 1954

- 1965-68.—Nuevo muro en el Rompeolas del Paseo Nuevo de San Sebastián.
- 1967.—Se construye el Polígono «La Paz» en San Sebastián del Instituto Nacional de la Vivienda con 732 viviendas.
- 1969.—Se redacta el Plan General de Ordenación Urbana de Oyarzun que es aprobado en 1971. J. J. Uranga y Chinarro, arquitectos.
- 1970.—Se construye el Velódromo de Anoeta.
- 1972.—Se ha construido la nueva autovía-variante de San Sebastián de Añorga a Herrera.
Se construye el Polideportivo de Anoeta sobre una pista existente.
- 1970-76.—Construcción de la Presa de Añarbe.
- 1973.—Se construyen los Frontones «Carmelo Balda» y el Palacio del Hielo en Anoeta.
- 1974.—Redacción de la Revisión del Plan General de

R E N T E R Í A

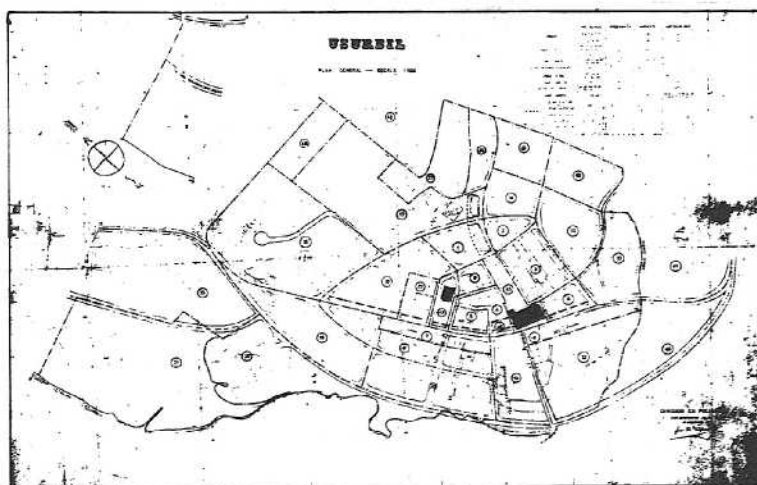
PLAN GENERAL DE ORDENACION

NUMERO	DESCRIPCION	NUMERO	DESCRIPCION
1	...	10	...
2	...	11	...
3	...	12	...
4	...	13	...
5	...	14	...
6	...	15	...
7	...	16	...
8	...	17	...
9	...	18	...
19	...	20	...
21	...	22	...
23	...	24	...
25	...	26	...
27	...	28	...
29	...	30	...
31	...	32	...
33	...	34	...
35	...	36	...
37	...	38	...
39	...	40	...
41	...	42	...
43	...	44	...
45	...	46	...
47	...	48	...
49	...	50	...
51	...	52	...
53	...	54	...
55	...	56	...
57	...	58	...
59	...	60	...
61	...	62	...
63	...	64	...
65	...	66	...
67	...	68	...
69	...	70	...
71	...	72	...
73	...	74	...
75	...	76	...
77	...	78	...
79	...	80	...
81	...	82	...
83	...	84	...
85	...	86	...
87	...	88	...
89	...	90	...
91	...	92	...
93	...	94	...
95	...	96	...
97	...	98	...
99	...	100	...

- O. U. de Pasajes. Lizancos y Aguirre, arquitectos.
El Ayuntamiento de San Sebastián adquiere el Palacio y parte del Parque de Miramar.
Se construye la variante de Usúrbil.
Construcción de los muelles de Lezo en el Puerto de Pasajes.
- 1975.—Apertura de la autopista de peaje Bilbao-Behobia.
Se construye la Policlínica Guipuzcoana y la nueva carretera de acceso, en la zona de la Ciudad Sanitaria.
Desdoblamiento de calzada en la carretera Nacional-I en Recalde.
- 1976.—Construcción del nuevo edificio del Geriátrico en Zapatari.
Entran en servicio las instalaciones de un hipermercado en el valle de Oyarzun.
Se redacta la revisión del Plan General de Urnieta. Aguirre y Muñoz-Baroja, arquitectos.
- 1977.—Formación de la autovía San Sebastián-Tolosa en el ámbito de la comarca.

Bibliografía

- COROSABEL, Pablo: *Diccionario Histórico-Geográfico-Descriptivo de los Pueblos, Valles, Partidos, Alcaldías y Uniones de Guipúzcoa*, 1860. Biblioteca de la Gran Enciclopedia Vasca. Bilbao, 1971.
- ANABITARTE, Baldomero: *Gestión del Municipio de San Sebastián en el siglo XIX*. Imprenta de F. Jornet. San Sebastián, 1903.
- BIDAGOR, Pedro: *Urbanismo y Arquitectura de San Sebastián durante el último siglo*. 1946.
- GOÑI GALARRAGA, J. M.: *Historia de Rentería*. Publicaciones de la C.A.M. de S.S. San Sebastián, 1969.
- MUGICA, Serapio: *Geografía General del País Vasco-Navarro. «Guipúzcoa»*. Ed. Alberto Martín. Barcelona, H. 1920.
- MACHIMBARRENA, Juan: *Urbanismo aplicado, San Sebastián, presente y futuro*. Publicaciones de la «Revista de Obras Públicas». Madrid, 1945.
- SILVAN, L.: *Lezo*. Publicaciones de la C.A.M. de S.S. San Sebastián, 1970.



Plan General Usúrbil - Aguirre - 1963

MURUGARREN, I. - *Lasarte* Publicaciones de la C.A.M. de S. S.

San Sebastián, 1974; Urnieta. Publicaciones de la C.A.M. de S. S. San Sebastián, 1974; *Usúrbil*, Aguinaga, *Urdayaga* y *Zubieta*. Publicaciones de la C.A.M. de S. S. San Sebastián, 1974; San Sebastián y Donostia. Publicaciones de la C.A.M. de S. S. San Sebastián, 1978. Archivo de Información Urbanística del C.O.A.V.N. Delegación Guipúzcoa



MAIATZA - EKAINA ● Lanegunetan: 18.30etatik 21etara - Jaiegunetan: 11.30etatik 14etara eta 18.30etatik 21etara

Avenida Sancho el Sabio, 24 • SAN SEBASTIÁN

MAYO-JUNIO ● Laborables: de 18,30 a 21 horas - Festivos: de 11,30 a 14 y de 18,30 a 21 horas

DONOSTIAKO INGURUALDEA

Dona-tia, hiri handi batena zaita dogu ospalditik. Hiri hau eskualde batek osatzen du. Dona-tia eskualde honen zentruan dago kokaturik, baina hiri handia ez du udal lurraldeak mugatzen, nahiz eta hiri multzo nagusia izan.

[illegible]

Honek hiri gertara desberdinak sartu ditu eskualde-hiri honen barruan. Gertara hauek, Herriko hirien mugagabea hedaketak eta udalgaineko eragabeko inguruak diren erakibideak lantzen dituzte.

[illegible]

taur egun, eskualde inguru hontan, urbanizapena ez da gelditzen (ez da geldituko ere, immobiliar sektoreko inportantziatikoa den hitartean) eta beste eskualdearenaren karakteristikiak etengabea mutakuntza nabaritzten duete beren gertze industrial auzeratiketa ohituta eta usatzei egokitzeko lasterketan (esaterako, autobide, hipermerkatu, gizerieten ekipamendu, eta abarren eraikiturak).

Egortza kontatu, eta latorreigaitzarenak utteak bertan ditugula, erinbehatzeko dogu gertatza hauru eta haur andorinen produzioaren bertzi atzazozko nagusipena eta bertan dogun etorkizunatu kontuko eta koloretate.

Bitartean, inguruak hiru da, gehienbat, baztertzen duen eta eskualdeko jendeak eragindurik zentralak gaitzetsi dituen azpiproduktuak eskura araztegi dion bilakaera kaotikoa pairatzen duena.

Elhätetkösä da betes, etaketaan zetyntikoon ikerketa zohatram oinharriturik eta vyitako ninyopu
kates, populuak etahitko den hiriten plantamendua lan dezan, katete atsegina ez den biiti vyota
hunen harratzerkita.

Hori eman nahi dio laguntza haren arazten den birgintze egoseraren adierazpenak. Lehenik, ezdu gurtuko haurteraren eta bere hilaurrearen antzeketasun (lehen aldiz haren egoia) eta gero, haren bitartez, beste hiri haurteragaren onagaien bitartez. Honek, errealitatearen denbora azaltzen duela, hiri guztiaren de-he-dindatuenak adierazten dituzte, anomalia neurriten dute eta orainuzko ereduak daitzen erlekuen problematikoa sumatzen aiten dute.

LA PERIFERIA DE SAN SEBASTIAN

Hare ya tiempo que San Sebastián es *pueblo* de una ciudad. Una ciudad de ámbito comarcal, que no repara en los límites del término municipal de la ciudad que ocupa la posición central, y abarca a todo el territorio que, unitariamente, conforma el fenómeno urbano principal y capital de la provincia de Guipúzcoa.

De hecho, desde que San Sebastián detenta continuadamente la capitalidad de la Provincia (hace poco más de un siglo), empieza a crear en torno a sí bases fundamentales de apoyo a su constitución como centro urbano distal. La industrialización del Puerto de Pasajes, la red de tranvías a los pueblos cercanos a la ocupación arborícola de los cerros de un amplio sector de la Bahía de La Concha, son hechos que en una u otra medida explican que desde la primera industrialización (ya sea, desde que en Guipúzcoa los ciudades empiezan a expandirse), la formación en esta zona del *suburbio*, de un *suburbio* que se desarrolla supramunicipalmente estaba ya en vietas¹, además, con una clara jerarquización en su estructura.

Esto provocaba la existencia de hechos urbanos diferenciados en el interior de cada ciudad comarcal, hechos que se han visto consolidados en los últimos años, con la desenfrenada expansión que, en general, han sufrido las ciudades industriales del País, y la construcción de las indeseadas periferias suburbanas. Con todo ello, en el entorno de San Sebastián han producido los efectos derivados de la alta jerarquización establecida sobre el reparto de los recursos y servicios urbanos y sobre la asignación de los usos. Así, la urbanización forzada de territorios tipológicamente no aptos, la suburbanización de los centros urbanos, la pérdida de los ejes radiales de transporte público, y la gratuita destrucción de recursos naturales y testimonios históricos, en la actualidad, crean, con muestras de una continua inoperancia racionalizadora del equilibrio en el urbanismo, una situación de crisis.

Hoy en día, en este ámbito comarcal, el ritmo de urbanización no cesa (y no lo hará mientras el sector inmobiliario continúe siendo uno de los sectores económicos importantes), y las características de su interacción sufren mutación continua, en su carrera de adaptación a los usos y costumbres de la sociedad industrializada cuando ésta no abandona del todo el hábito de la agricultura.

En este contexto, y en el borde, ya de los años ochenta, es terna pendiente el dominio público racional de la producción de estos hechos o de sus consecuencias, o la seguridad y el control de un futuro que irremisiblemente se acerca.

Y mientras tanto, la periferia de esta ciudad romatral es la que, en alto grado, sufre la evolución que se consolida el hecho de la marginación y se hace crecer los subproductos urbanos generados por la aglomeración romatral y desechados por el centro.

Es necesaria una urgente revisión de esta insatisfactoria realidad urbana, que, partiendo del análisis crítico de sus causas de formación y extenta de focos irregulares en su delimitación, aborde el planteamiento de una transformación urbana, consecuente con una valoración de la ciudad como bien

A ello pretende contribuir la explicación de la realidad urbanística que aquí se hace. Primero, con la presentación del modelo gráfico unitario y de su evolución (por primera vez aquí hecho), y después, por medio de aquellos otros elementos de valoración urbana, que mostrando la realidad tal cual es, explican las diferencias entre los medios urbanos, miden la anomalía y dejan intuir el problema futuro que, de momento, es posible entrever.



1. A PLRILLRIA DE SAN SEBASTIAN

Hace ya tiempo que San Sebastián es parte de una ciudad. Una ciudad de ámbito comarcal, que no repara en los límites del término municipal de la Ciudad que ocupa la posición central, y alcanza a todo el territorio que, unitariamente, conforma el fenómeno urbano principal y capital de la provincia de Guipúzcoa.

De hecho, desde que San Sebastián detenta continuamente la capitalidad de la provincia (hace poco más de un siglo), empieza a crear en torno a sí bases fundamentales de apoyo a su constitución como centro urbano director. La industrialización del Puerto de Pasajes, la red de tranvías a los pueblos cercanos o la ocupación aristocrática de los suelos de un amplio entorno de la Bahía de La Concha, son hechos que en una u otra medida explican que desde la primera industrialización (o sea, desde que en Guipúzcoa las ciudades empiezan a expandirse) la formación, en esta zona del Costalde, de un ente urbano supramunicipal estaba ya en ciernes, y, además, con una clara jerarquización en su estructura.

Esto provocaba la existencia de hechos urbanos diferenciados en el interior de esta ciudad comarcal, hechos que se han visto consolidados en los últimos años, con la desenfrenada expansión que, en general, han sufrido las ciudades industriales del país, y la construcción de las informes periferias suburbanas.

Con todo ello, en el entorno de San Sebastián han prodi-
gado los efectos derivados de la alta **jerarquización** estableci-
da sobre el reparto de **los recursos** y servicios urbanos y sobre
la asignación de los usos. Así, la urbanización forzada de
territorios tipológicamente no aptos, la suburbanización de

los centros históricos del extrarradio, el modelo radial de transporte público, o la gratuita destrucción de recursos naturales y testimonios históricos, como el Valle de Oyarzun, son muestras de una continua inoperancia racionalizadora del equilibrio en la urbanización.

Hoy en día, en este ámbito comarcal, el ritmo de urbanización no cesa o no lo hará mientras el sector inmobiliario continúe siendo uno de los sectores económicos importantes, y las características de su intervención sufre mutación continua, en su carrera de adaptación a los usos y costumbres de la sociedad industrial avanzada (léase construcción de autopistas, hipermercados, equipamientos de masas, etc.).

En este contexto, y en el borde, ya de los años ochenta, es tarea pendiente el dominio público racional de la producción de estos hechos o de sus consecuencias, o la seguridad y el control de un futuro que irremisiblemente se acerca.

Y mientras tanto, la periferia de esta ciudad comarcal es la que, en mayor grado, acusa la evolución, que le consolida de hecho su marginación y le hace recibir los subproductos urbanos generados por la aglomeración comarcal y desechados por el centro.

Es necesaria una urgente revisión de esta insatisfactoria realidad urbana, que, partiendo del análisis certero de sus causas de formación y exenta de ficciones **irreales** en su delimitación, aborde el planteamiento de una transformación urbana, consecuente con una valoración de la ciudad como bien de uso colectivo, tal como, indudablemente, también se ha de entender.

(de la presentación de la Exposición «**LA PERIFERIA DE SAN SEBASTIAN**» del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro)



Vida Local

LAS CUEVAS DE GUADIX: UN HABITAT Y UN PAISAJE

por Fernando Parra

«Es, para hablar con propiedad, una ciudad dentro de la ciudad, con una población que tiene costumbres y lengua particulares. Ibamos a decir también casas diferentes, pero aunque esta muy poblado carece de casas. Las faldas de las colinas están socavadas por infinitos agujeros o grutas que les sirven de viviendas.»

(Barón Charles Davillier. Viaje por España; 1862.)

Introducción: un mundo ignorado

Hace 2.000 años, y merced a los textos griegos —Strabon principalmente—, la Bética era el territorio mejor conocido de la Península Ibérica. El otro extremo lo constituía la «Terra Incognita» de nuestro Noroeste gallego. De ese modo Strabon dio una visión valiosísima del Sur y su Geographika ha sido principal y fecundo cazadero de los eruditos en busca de citas remotas. Hoy en día paradójicamente no podemos decir otro tanto y aunque Andalucía ha seguido siendo nuestra región más divulgada, más visitada, más «exportada» y editada en colecciones de viajes, dos factores han hecho que parejamente no sea, ni de lejos, bien conocida, sino todo lo contrario. De una parte le ha caído el Sambenito de recibir la mayor carga de tópicos y slogans turísticos del país.

Esta imagen tópica y típica, a la que no están ajenos nuestros departamentos administrativos, no hace sino entorpecer su verdadero conocimiento. Se ha llegado a extremos como el de modificar convenientemente la tradicional bata de cola por un diseño más «convvincente» hasta hacerla irreconocible; y que decir de la música popular... Donde debía existir tesis, hay folletos a tres tintas; donde análisis social, etiqueta «typical». De otro lado —y que no cunda el pánico—, numerosos viajeros nacionales y, sobre todo, extranjeros más animados por fervores románticos, que provistos de objetividad dieron una imagen desvirtuada y poco aportadora, copiándose unos a otros y «viajando» cómodamente desde el sillón de su biblioteca. Ya va siendo hora de que cesen en su intento de encontrar en España un Oriente ase- quible.

Así pues en este otro mundo, sueño superficial de nuestros turistas de ahora, de los rubios viajeros románticos de entonces, variado, complejo, riquísimo en matices, y también demasiado exportado y responsable de la superficial imagen de toda una heterogénea nación o conjunto de naciones, viene a ser insospechadamente difícil descubrir lo auténtico, lapidado por el temible montaje; pero, sin embargo... Uno de esos «sin embargos» es Guadix, vergonzante y marginada de las rutas turísticas.

La lectura de uno de los escasos libros sinceros y objetivos, y con información de primera mano, sobre Andalucía, «Al Sur de Granada» de Gerard Brenan me decidió, hace ya algunos años, a realizar un viaje a las Alpujarras. En teoría me debía haber limitado a esta bellísima comarca, pero una breve escapada a la otra vertiente de

Sierra Nevada me dio ocasión de visitar la árida altiplanicie que separa ésta de las cordilleras Sub-béticas; lo que se ha dado en llamar Surco Intrabético o Depresión Penibética. Depresión relativa a las altas formaciones que al Sur y al Norte la limitan. Esta altiplanicie está surcada por una serie mal definida de hoyas desde la de la Vega de Granada a la de Baza. Guadix se encuentra en un punto intermedio a 915 metros de altitud.

La villa de Guadix, situada en el centro de este estepario altiplano, es uno de los más antiguos asentamientos humanos de la Península, debido a su privilegiada y oportuna localización en una vieja zona de paso donde confluyen diversas vías naturales; por un lado el Surco Intrabético, comunica el Levante español con el Valle del Guadalquivir y, por otro, aquí cruza el camino más antiguo de Levante o la costa de Almería, a la Meseta Central. Este carácter viario es, sin duda, el responsable de la antigüedad del asentamiento que se remonta desde el Paleolítico. Cuando llegaron los romanos denominaron a esta región Acci, que luego pasó a la accitania del Medioevo, y dado que la población autóctona estaba dispersa a lo largo del río, fueron concentrados por aquéllos. Allí comenzó la historia de Guadix como urbe.

El medio y el hombre

Esta región es todo lo contrario de un oasis lujuriante. Una rala estepa, con matas raquílicas diseminadas, es un pobre paisaje vegetal, que no compite ni oculta la magnificencia de la geología de zona. Merced a la acción destructora del hombre, la geología destaca en primer plano. Ese paisaje alucinante, es resultado de una tendencia morfológica: la blandura del terreno, y de una preparación o laboreo humano: la deforestación. Es ya vieja, y dada por resuelta, la polémica sobre el origen de las estepas en España. Según Huguet del Villar (15) la acción del hombre como destructor de la cobertura vegetal autóctona, sería la causa primordial y hasta exclusiva de esta formación ibérica, o al menos de su expansión actual. Sin embargo, otros autores (16) han visto posible la existencia de una estepa Climax como única posibilidad ante las condiciones de aridez de las zonas entre Guadix y Baza, con largos veranos cálidos y secos

y menos de 400 mm. de precipitación anual. Se trata de un semidesierto, de esparto o atocha (*Stipa tenacissima*): el atochar, con plantas que alcanza, a veces, la altura de un hombre, y de albardín (*Lygeum spartum*), un esparto basto más rastrero y disperso. Los tomillos, el romero, la artemisa y otros elementos mediterráneos completan una rala asociación de plantas anuales.

Encuadrándose su clima en la categoría de mediterráneo continental, es, sin duda, el más árido de España. Su continentalidad se manifiesta por la gran amplitud térmica y la importancia de las heladas; la escasez pluvial y la extrema sequedad estival son, en cambio, características mediterráneas. Su altura —no deja de ser engañoso el término de depresión—, y ese estar rodeado, acosado podríamos decir, de montañas (S.^a Nevada, Baza, S.^a de Mencil y Harana) que limitan casi a tope el influjo marítimo, son los responsables de la continentalidad extrema: veranos rigurosos y cortos, inviernos fríos y largos que producen una amplitud térmica superior a los 20.^o C. La sequedad subdesértica —alrededor de 400 mm.—, muy irregular pluviométricamente (160 mm. un año y más de 500 otros), provoca regímenes torrenciales. En suma: condiciones horrendas para la agricultura.

No obstante, Fernando Colón, en su «Descripción y cosmografía de España» (tomo III, pág. 38) afirma que «pinos y encinares lo cubren todo desde Granada hasta Guadix». El catastro del Marqués de la Ensenada señalaba en 1752 la existencia de 850 fanegas de bosque con 4.700 encinas y 80.000 pinos sólo en el municipio de Guadix. En el pasado siglo, las grandes roturaciones destruyeron estos bosques que cubrían la meseta acutina y de los que hoy sólo quedan aisladas y contadísimas encinas. Así pues, la estepa es netamente antropógena. El clima sólo permite cultivos de secano y el barbecho ocupa de la mitad a las tres cuartas partes de los extensos y escasamente productivos latifundios. Existen unas 20.000 hectáreas de esparto cada vez menos cotizado; por su parte la pobreza de los pastos sólo consiente una pobre ganadería de oveja «churra» y de eclécticas cabras. Y a pesar de todo son tierras edáficamente ricas, siendo el clima el responsable de la pobreza de recursos; así lo evidencian las

vegas. En seguida se hecha en falta, en una zona de tan alta insolación, la ausencia de vides; la razón están en la terrible plaga de filoxera de 1890. Igualmente han desaparecido los cultivos de moreras que introdujeron los árabes. Hoy en día, las mejores tierras las ocupan rutinarios y monocromos campos de remolachas. El hombre parece maldecido en estos ariscos terrenos.

Aunque Guadix es hoy un habitat agrupado, no siempre fue así. Primero fue un asentamiento disperso, a orillas del Fardes y sus afluentes. En tiempos romanos, se concentró con el establecimiento de una colonia, curiosamente destinada para legionarios jubilados. Con los árabes adquirió entidad de urbe, llegando a competir con la mismísima Granada, como cabeza de pequeño reino moro (Boaddil el chico en Granada, el Zagal en Guadix) y más tarde capital de Coregimiento y del Obispado. Tras la conquista napoleónica, comienza su declive que no ha cesado hasta nuestros días; lo cual no impide que aumente la población entre 1936 y 1950, aunque a partir de esa fecha comienza a sentirse los efectos de la gran depresión socioeconómica que se origina en el campo. La falta de puestos de trabajo en toda la comarca, fuerza la emigración, quedando Guadix con 20.000 habitantes. Hoy, como tantos otros rincones de España, vive envuelta en el sopor de su pasado esplendor; esto es: su importancia no se la da su agricultura, ni su hierro, ni sus vinos, ni su curiosa alfarería, sino sus antecedentes históricos.

Jean Sermet, en su libro: «La España del Sur», expresaba su maravilla afirmando: «Guadix es probablemente el rincón más pintoresco y romántico de España... no se puede describirlo, hay que verlo». Otro enamorado de la comarca, Rodríguez Pastor, escribe: «Es el único paisaje del mundo que enseña los dientes; la embestida del paisaje es tal, que impide todo acomodo». Quizás sea ese carácter inhóspito del paisaje, el origen de la leyenda negra accitana, a la que han contribuido los propios del lugar, como Pedro Antonio de Alarcón. El paisaje, en su irre-nunciante lucha con el hombre, consigue situar sus cerros, como avanzadillas para el asalto definitivo, en las entrañas mismas de la urbe. Ibn Aljallib en la Edad Media, nos deja una



visión hosca de sus gentes. El Barón Davililer destaca, frente a la belleza de las mujeres, la imagen sombría de sus hombres o Tonsed, impresionadísimo con la habilidad de las navajas en las luchas cuerpo a cuerpo. Asenjo Sedano, cronista de la villa, la describe: «Una ciudad de millones de perros, de millones de curas, con la casi única ley de las campanas, para la guerra, para acostarse, para levantarse, para las bodas». Así es esta ciudad bicéfala, Obispo-Corregidor. Maridaje del hombre con la arcilla.

La urbe y las cuevas

Es evidente que un paisaje de tamaño personalidad, va a condicionar decisivamente a los habitantes, forzándolos a la construcción de un tipo particular de vivienda: la cueva, de indudables ventajas, que condiciona esa otra complejidad social y humana; influyendo no sólo el quehacer artístico de estos estamentos modestos, los trogloditas, sino en la actitud y actividad de esa otra mitad irreconciliable de la ciudad: las casas. Quizás el ser cavernícola sea la última e íntima reconciliación del paisaje con su agresor.

Guadix creció a partir de un centro esencial: la colina sagrada donde se asentó la Acei romana, ocupando los barrancos y vados que la rodean y las colinas, réplicas de la central; constituyendo ese arco Este-Sur-Oeste de planificación aparentemente anárquica. El arco simétrico Este-Norte-Oeste delimita la vega y en su medio el río, casi lamiendo la ciudad, si lamer no fuera eufemismo excesivo para un cauce seco, salvo en los escasos y esporádicos aportes de las tormentas equinocciales, Guadix es pues una realidad dual, casa-cueva, y los arrabales, esto es los barrios exteriores a la muralla de la ciudadela, vienen a ser como la tierra de nadie, que no transición, entre ambas concepciones.

La singularidad de Guadix, más que en el conjunto estrictamente urbano, reside en ese arco que la abraza y la excede como un campamento militar y bárbaro, puesto frente a ella, con una mentalidad y unas metas distintas y cierta tendencia a presionarse, a vencerse mutuamente; y es ese habitat particular y extenso, las cuevas, el que constituye un fenómeno urbanístico único. Las viviendas, excavadas en los

montículos, no hacen perder al paisaje su condición de natural, antes al contrario, lo realzan. Las chimeneas, a veces únicas deladoras de la vivienda, sobresalen solitarias o agrupadas, a distintas alturas, formando un conjunto de características irreales.

Desde luego su integridad y su autenticidad, que denuncia quizás, al margen de otras consideraciones, un fuerte atavismo troglodítico, es mucho mayor que esa vecina prostituta del Sacromonte granadino, vendida a su propia imagen de zambras y tortillas, y mucho más importante en extensión. Las cuevas albergan hasta un 60 % de los accitanos, de las clases, naturalmente, más modestas y no constituyen un único sector, como afirman ciertas guías turísticas, sino que a lo largo del arco aludido, se distribuyen diversos barrios con enorme complejidad extensión y recovecos. Los últimos movimientos migratorios han influido, como era de esperar, en las cuevas, destacando una población envejecida y decreciente. Hubo, ¡como no! fuertes presiones políticas para «de cualquier forma, conseguir la desaparición de este habitat y su sustitución por casas en los mismos o inmediatos emplazamientos». A este tipo de gestiones el habitante afectado responde con actitudes poco ilusionadas o francamente escépticas. Personalmente pude comprobar el orgullo y estimación que sienten por sus viviendas trogloditas estas gentes, cotejando y razonando su confort con el de las vecinas casas. Reyes Prosper, a principios de siglo, también alude a lo mismo (16) «Hacen apología de sus viviendas y algunos, cuando se les proporcionó casa, tras una terrible inundación, la vendieron y regresaron a sus amadas cuevas». Cita que sobre alguna cueva de Guadix vio escudo nobiliario (16) y que incluso las había de dos pisos con huertecita o jardín, una cuadra para las caballerías, un cobertizo para los carros y un acabado muy complejo. Un cierto porcentaje, más bien reciente, ocupa las peores, a veces simples agujeros, y más marginales, siendo en su mayoría gitanos.

Su origen, como conjunto, se localiza en el siglo XVI, e incluso antes, a caballo entre la conquista cristiana de Granada y la expulsión de los moriscos en tiempos de Felipe II. Su máximo de extensión y demografía, se sitúa

en 1950 y luego desciente. Las cuevas es barrio de artesanos, del barro, claro está, pero también del cobre y del hierro, de la forja, del esparto y las pieles, y esto da una pista de su origen. A partir de la Reconquista de los Reyes Católicos, es desplazada la población musulmana autóctona de la Medina a los Arrabales y más tarde de éstos a las zonas periféricas; a consecuencia de su expulsión, en 1568, de su subsiguiente discreto regreso, van ocupando y creando las cuevas. Todo ello mezclado con asentamientos minoritarios de gitanos, procedentes de trabajos auxiliares de las tropas invasoras castellanas.

Las cuevas no fueron pues conocidas bajo el dominio musulmán y arrancan, en la primera mitad del siglo XVI, de dos núcleos fundamentales: el cerro de San Marcos y la fuente de Maese Pedro. El siglo XVII asiste a su crecimiento y a la progresiva marginación por parte de los habitantes de las casas. Y ya en el siglo XVIII, se les empieza a reconocer su carácter integrador de la unidad accitana; de repente, obispos y párrocos se acuerdan de su existencia y empiezan a sentir interés o preocupación por ellas. Durante los siglos XIX y XX persiste este dualismo, con carácter de enfrentamiento abierto en este último. La migración de 1950 afecta más a los habitantes de las cuevas que a los de las casas.

Las cuevas de esta comarca (las de Benalúa junto al ferrocarril y las de Purullena, a ambos lados de la carretera a Granada) se excavan o «pican» aprovechando la blanda naturaleza de los terrenos que componen la serie de colinas que acosan en círculo a Guadix. Primero se aplica un plano vertical al cerro y una vez obtenido, se cava una galería en sentido horizontal, con ramificaciones interiores adecuadas a los diversos servicios a cumplir. La salida de humos de la cocina, normalmente la primera pieza, se hace perforando verticalmente el cerro y se dispone una blanca chimenea con argamasa y encalada después. Todas las colinas lucen esas blancas apariciones como mudos delatores de la vida que se oculta.

A las cuevas se accede por una simple cortina, o más frecuentemente por una tosca puerta de madera dividida, por lo común, en dos partes a fin de



que sirva la superior de ventana. Lo normal, en la cueva promedio, es que no exceda de tres habitaciones de tamaño reducido, aparte de un par de pequeños huecos como cuadra y gallinero o almacén auxiliar. Son excepciones las de más dependencias o las de dos pisos; las hay, sin embargo, hasta con balcones en la planta superior, normalmente por adquisición de la vivienda vecina y ulterior comunicación. Dada la densa ocupación del suelo predominan las construidas en profundidad. Las piezas se excavan en rosario una detrás de la otra, perpendicular al cerro, de forma que la primera sirve de acceso a la segunda, etcétera. A veces hay una dispersión en abanico, ya que la primera habitación genera otra por tangenciales. Si se aproximan, de ese modo al cerro, aprovechan para practicar ventanas. Los techos son en forma de bóveda o cúpula.

Las cuevas, para compensar los desastres de las lluvias torrenciales, se van reforzando con argamasa y obras de fábrica, se las provee de aleros, son enjalbegadas al exterior. A veces, de forma progresiva, se va creando un pequeño anteedificio de mampostería que hace de cocina y da entrada a la verdadera cueva posterior. Hay, si se me permite la palabra, una progresiva «clasificación». Encontramos así conjuntos mixtos de viviendas parcialmente perforadas en la roca y parcialmente construidas sobre el terreno con materiales tradicionales; viviendas encaladas que parecen empotrarse en la montaña o protuberancias naturales que semejan engullir a aquéllas.

La aparente falta de planificación viaria es sólo eso, aparente. La primera es esa elemental de cañadas y barrancos; los lados de los ríos de fuerte pendiente permite la penetración diversa en una serie de niveles, superpuestos a diferentes alturas. Se eligen de preferencia las vertientes orientadas al mediodía, pero dado que la insolación estival es muy grande, se escogen barrancos que, a su vez, cruzan los tajos meridionales para conseguir orientaciones Sureste o Suroeste, con lo que gozan de los beneficios de las solanas sin sus inconvenientes y allí se amontonan, en ciertos barrancos, dejando entre medias, ahora explicable, espacios vacíos. Las cuevas se alinean a uno y otro lado de esas vías, o más frecuentemente, suelen agruparse de dos en

dos o de tres en tres en una rotonda o placeta, en la que desembocan todas las puertas y en la que frecuentemente existe una fuente. La puerta suele ser, junto a la chimenea el único hueco al exterior, salvo que una habitación tangencial provea, por medio de una ventana, de luz exterior. Las fachadas blanqueadas suelen destacar sobre los ocres y rojos de la tierra y están rodeadas de una armoniosa vegetación xerofítica doméstica de chumberas, pitas y palmitos.

Como ya se indicó, recientemente ha surgido un tipo misérrimo de cueva que es un simple agujero sin encalar donde se amontonan, en la única estancia, ganado y familia; en este caso se trata más de un problema de suburbio, de un fenómeno urbano de espera.

Posteriormente, jamás como núcleo inicial aglutinante, se establecen las parroquias, así la ermita «nueva», inmortalizada por el accitano Pedro Antonio de Alarcón, en el «niño de la bola», donde tenían lugar los famosos bailes de la rifa, excavada como cueva y ampliada por mampostería. Tiene su réplica en una segunda iglesia posterior que constituye un raro ejemplo de adaptación al paisaje, ya que el arquitecto conjugó la funcionalidad con la policromía de la tierra, lo quebradizo del paisaje y la heterogeneidad de los niveles jugando un acertado papel los sobrios motivos ornamentales.

Los conjuntos de cerros horadados son plásticamente armoniosos y con un movimiento ondulante que continúa las pendientes naturales.

Las primeras cuevas de la zona citadas en la literatura son las de Granada en una Real Provisión de Carlos V en 1532 «en la que para evitar sigan molestando a los moriscos entre los que se habían establecido, se les ordena que tomen oficios conocidos y se avecinen donde quieran o bien abandonen sus reinos». Sin embargo, no existe excesiva documentación sobre el tema, ya que los autores españoles, ciegos ante su propio pintoresquismo, las omitían por considerarlas capítulo vergonzoso; en cambio muchos extranjeros desde Washinton Irving hasta Richard Ford o Devillier las citan y describen.

Una de las ventajas de la cueva, a parte de su economía, es su excelente homeostasis térmica: en verano son frescas y en invierno y por las noches

cálidas, ya que la tierra, mala conductora del calor, se enfría o se calienta más lentamente que el aire circundante. Algunas disponen de luz eléctrica casi ninguna de agua corriente, que suele ser comunal y localizada estratégicamente para cumplir además del papel de preciado avituallamiento, y el no menos importante, de centro de contacto social.

En conjunto es un hábitat que se amolda a la disciplina del terreno y la orientación, prescinde de la iglesia y de su torre para aglutinarse, siendo posteriormente las ermitas las que intentan su reconquista.

El trogloditismo en España y en el Mundo

Seguiremos esencialmente en este apartado las ideas de Otto Jassen (8). En Europa Central no existen prácticamente viviendas de este género o bien sólo se utilizan como emergencia (refugio en tiempo de guerra), establos, bodegas, despensas o trasteros; de modo que para la mayoría de Europa este hábitat es sólo un recuerdo proto o prehistórico pero no un hecho vivo y actual.

En Francia, sin embargo, este tipo de vivienda no es inusitado; por ejemplo, son conocidas las del Valle de Ourq (las llamadas boves) y las de la región del Loire en los alrededores de Tours. Pero es en la Europa meridional donde más abundan. En Italia son poco frecuentes por no existir propiamente estepas ni terrenos favorables. En la Península Balcánica incluida Grecia y en Sicilia existen algunas, pero es en España donde más abundan; eso sí, limitadas a paisajes secos, a regiones esteparias y a zonas de depósitos terciarios y cuaternarios apropiados; en un gradiente de abundancia progresiva NW SE que coincide sensiblemente con el de aridez.

Por lo general forman grupos en la periferia de pueblos y ciudades no constando ninguna localidad integrada sólo por cuevas, aunque pueden formar barrios de entidad superior a la parte edificada.

Repasando brevemente la Península Ibérica, y excluyendo cavernas naturales y saledizos rocosos, usados como provisional refugio por pastores en las cadenas montañosas, encontramos este tipo de hábitat en el Valle del Ebro,



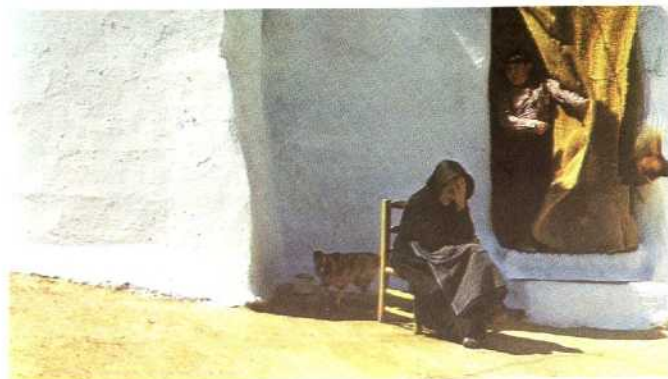
Las malas tierras (badlands) de los cerros de la «formación Guadix» están constituidas por una roca blanda y areniscosa y con particulares cualidades que la hacen especialmente idónea para la excavación de cuevas.



Guadix, en palabras de un poeta local es «el único paisaje del mundo que enseña los dientes». Desde el laberinto de cerros, cañadas y pasos del barrio de cuevas, esta amplia vista, en la que se incluye la «ciudad urbana» al fondo, permite una comparación entre ambos habitats.



Solo las altas perspectivas de las cimas permiten al forastero desentrañar el laberinto de calles o caminos, vaguadas o plazas.



Varias generaciones humanas conviven con sus numerosos animales domésticos. Algunas viviendas poseen cuevas-cuadras anejas para sus bestias.



Una vista apuntada en sentido inverso permite ver surgir los cerros sobre la alta llanura de Guadix con los contrafuertes de Sierra Nevada al fondo.



¿Calles o cañadas? La peculiar forma de vida de los trogloditas permite sacar a pastar a las cabras... a la acera de enfrente.



Aquí las cuevas no son habitáculos transitorios sino auténticos habitats con toda una infraestructura comunitaria sorprendente.



En las umbrías cuevas cuya única fuente de luz natural suele ser, tan sólo, las rendijas de la chimenea no hay sitio para los tendedores.



También hay plazas y rotondas.



Guadix no se revela al viajero apresurado; requiere en cambio sucesivas y paulatinas aproximaciones formalizadas por estos dos fotos, que de paso ayudan a situar el habitat en su contexto.



desde Lodosa a Jukisbol y más arriba de Zaragoza; en la región del Jalón, en Salillas y Rida y en las tierras altas próximas a Calatayud, y en el término de Ariza. Escasas son en San Feliú de Llobegat y más abundantes en la región valenciana: Beninamet, Godella, etcétera. En Castilla la Vieja las hay en Tierra de Campos, al Norte de Valladolid, en Tabariego, cerca de Quintanar de Gormaz y en los alrededores de Salamanca. En el Sistema Central, al Sureste de la Sierra de Gata, en las Hurdes. En Castilla la Nueva, ya de antiguo rica en viviendas subterráneas, la sequedad del clima, la extremosidad térmica y la existencia numerosa de estratos tendidos de margas y yesos, hace que sean frecuentes. En la región del Tajo, Jarama y sus afluentes, por ejemplo, en localidades tan próximas a Madrid como Morata y Perales del Tajuña excavadas en yeso, en Tarancón y en la provincia de Guadalajara. En la Mancha existe el barrio de cuevas de Villacañas (Toledo), con 600 excavaciones en el llano, de modo que sólo los respiraderos y las vallas de tierra aprisionada las denuncian, al blanquear a lo lejos, limpias, enjalbegas y sin ningún síntoma de retraso cultural. También en Quero, Chinchilla, Albacete, Campo de Criptana... Pero donde más abundan es en las duras

estepas de Sureste: Almería y Granada, donde habitan bajo tierra millares de personas y múltiples toponimias así lo revelan. En la estepa de Jaén, asimilable a la anterior, Jabalquinto, Begíjar, Lópera. En el Bajo Guadalquivir, Alcalá de Guadaira, Coria del Río, Huelva y Lebrija.

La impresión general es que en España, el trogloditismo no es algo excepcional, sino frecuente y definidor de las regiones áridas o semiáridas.

En África del Norte son, por supuesto, abundantes. Incluso hay quien dictamina que el nombre del continente deriva de «afri» = cueva, derivado a su vez del bereber «effer» = esconderse; de modo que africano sería sinónimo de troglodita. Pero al igual que en Europa, se disponen en determinadas comarcas favorables, climática y geológicamente. En Marruecos cada vez escasean más. Más típicas son las del Sureste de Argelia y en Túnez, hasta la Tripolitania, muy bien descritas y estudiadas. Meyer las cita en Canarias, excavadas en Toba, o naturales, en lavas de la región baja del Teide.

En todas aquellas regiones del globo, de clima continental extremado, estepario o de altiplano, por fenómenos de convergencia en las estrategias de adaptación, se han construido o se

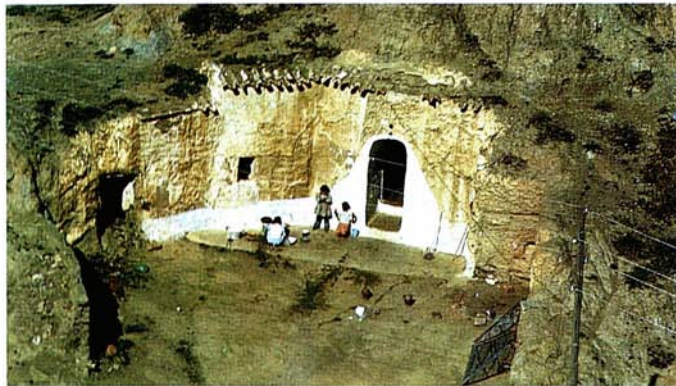
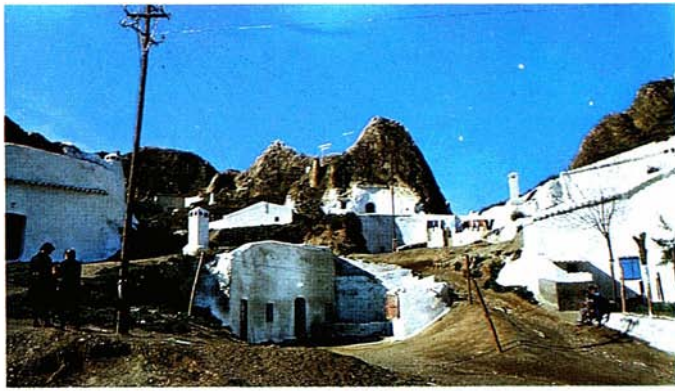
construyen cuevas. Aparecen en Palmir, en las regiones loessicas del Tibet, en las estepas de China Septentrional y en las zonas áridas de Asia Central, zona esta última clásica troglodítica, donde según Richthofen existen palacios de Loess que penetran mas de 200 pies bajo tierra, y en las que la principal motivación parece residir en la escasez de espacio por superpoblación agrícola. Así mismo en Anatolia; en el Arco del Níger; en las tierras altas del Lago Victoria; en el Sahel sursahariano. Famosas son las cuevas de los indios pueblo (cliffdwellings) excavadas en los escarpes de toba y arenisca de los cañones de la meseta del Colorado y que servían de defensa a estas tribus agrícolas frente a las incursiones de los indios nómadas dedicados a la caza y el bandidaje. Por supuesto, en las regiones secas de México y California, se siguen usando viviendas troglodíticas.

Habitar una cueva: los condicionamientos ambientales

Si superponemos un mapa de asentamiento~cavernícolas de España a otro climático y a un tercero litológico, observaremos la estrecha correspondencia entre los semidesiertos y las estepas con materiales terciarios y cuaternarios. La dependencia de las con-



Los ocre de la geología y los blancos de la cal en pugna continua con el único contraste del paisaje.



Pero la cal no es solo elemento de ornato sino que cumple un papel protector y aglomerador de las fachadas que cobran así un aspecto mas de «casa». A veces unas pocas tejas sobre el dintel ayudan a reforzar esa impresión. (ver también la 20).



En otros casos la cueva se prolonga decididamente y de zaguán inicial puede surgir otra habitación exterior. pero el total de la vivienda se extiende más adentro en la roca a la que aparentemente solo esta adosada.

diciones naturales —ecológicas—, de clima y de la constitución del suelo, es altísima de modo que el arte de construir cuevas proviene y se mantiene en ciertas comarcas semiáridas.

Las ventajas respecto al clima, son la atenuación de los excesos de frío y calor y la protección contra los vientos y el polvo. Las regiones secas de carácter continental tienen estos inconvenientes separados o todos juntos. El factor primordial es la defensa del calor extremado aunque no está claro que en España sea eso; los inviernos del Sureste no son precisamente suaves, ni es explicable la orientación de la solana. Las de Castilla la Nueva, que Schulten cita orientadas al Norte, no demuestran un mayor temor al calor, sino su exclusiva ocupación estival.

Los suelos precisan la doble cualidad de fácilmente trabajables y a la vez compactos; la existencia de una capa superficial cobertera y compacta más densa, por ejemplo costrificaciones calcáreas, es sumamente favorable. También se requiere un nivel freático profundo. Las areniscas blandas, las margas con estratos intermedios duros, las rocas cretácicas, las tobos de agua dulce y las volcánicas, los loess y las arcillas son los mejores.

Por otra parte, la escasa vegetación enrarece la disponibilidad de madera

a la que, sin duda, se une la escasez de otros materiales de construcción como la piedra, la arcilla y la cal; siendo también factores determinantes, aunque no tan decisivos como los primeramente enumerados.

Un tercer factor más importante en otros tiempos, es la protección contra enemigos o el camuflaje; a este respecto es de señalar la curiosa disposición de los accesos de algunas cuevas que sólo permiten el paso de una persona a la vez y obligándola a encorvarse o adoptar posturas de indefensión. En ciertas zonas mediterráneas los perseguidos a veces no son individuos sino colectivos enteros: recordemos a los moriscos españoles por ejemplo.

«Y debido a que la mano de los medianitas era muy fuerte sobre Israel, los hijos de Israel se hicieron para sí grutas en las montañas y cuevas y fortalezas»

(Jueces 6-9)

Concretando lo sabido hasta ahora, podemos resumir que las viviendas troglodita~:

— Constituyen una forma de habitación adaptada a un medio ambiente concreto y hostil.

— Son propias de pueblos sedentarios (con excepción del uso periódico de pastores).

— Son excavaciones en el suelo co-

mo viviendas en fosa o con acceso en galería en las zonas llanas o bien lateralmente en taludes, colinas y escarpes.

— Por lo general, aunque no siempre, son las clases pobres las que usan y realizan cuevas.

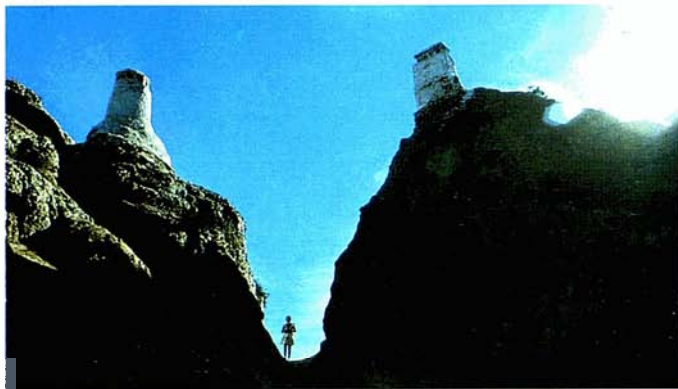
— No se puede considerar en masa a los trogloditas como formas culturales inferiores, habiendo todos los gradientes hasta las cuevas con gran tradición de confort.

— Entre la «casa de superficie» y la cueva hay muchas formas intermedias.

— En general se enfrentan, y no se integran dos enfoques diferentes entre los habitantes de casas y de cuevas.

Resumen sobre Guadix

El trogloditismo es uno de los elementos esenciales del habitat de Andalucía Oriental y las cuevas de Guadix su ejemplo más paradigmático. Su historia se liga a la Reconquista y sobre todo a la expulsión de los moriscos, ya que es en las cuevas donde encuentran refugio los hispanomusulmanes mas o menos sinceramente convertidos, incluso después de la orden de expulsión. Algunos gitanos del servicio de las tropas de Isabel y Fernando pudieron sugerir esta posibilidad. Lo que es cierto es que no existían como elemento urbano de interés en la época musulmana. Otros autores recalcan mas



Las «calles» que enlazan unos barrancos con otros son pasos naturales o laboriosas excavaciones.

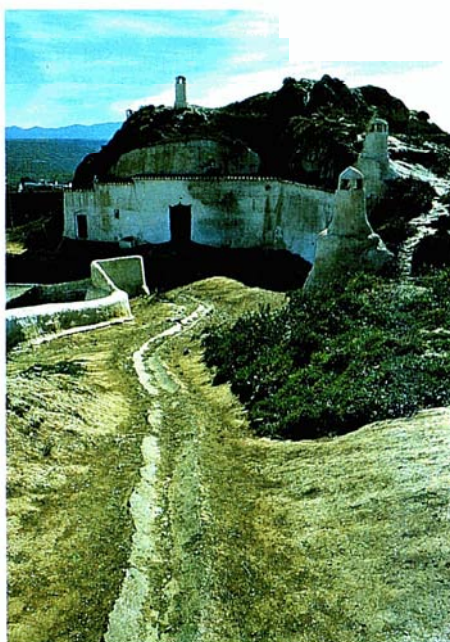


Las chimeneas cumplen simultáneamente su papel tradicional y el más insólito y básico de respiraderos; las chimeneas de los vecinos son un elemento más del adorno exterior.

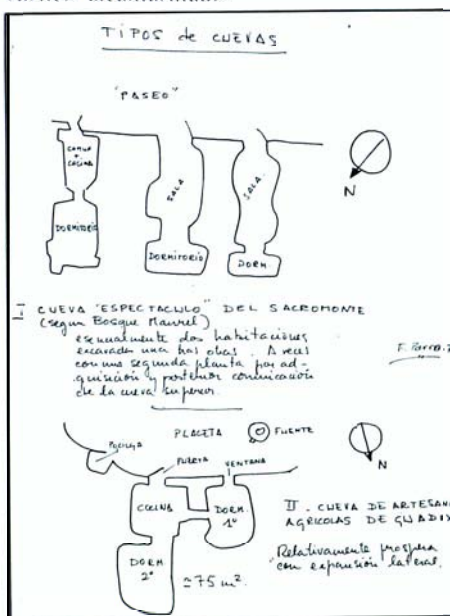
el papel de los moriscos; por razones de seguridad, el Duque de Escalona, a poco de tomar posesión de la ciudad, obliga a salir de la Medina a los mahometanos, sin respetar las cláusulas de capitulación. Al avanzar el siglo XVI, la presión de los repobladores cristianos empuja a los indígenas a la periferia; los arrabales quedan como zona exclusiva de los moriscos; no hay que olvidar que la conquista arruinó a los vencidos que no huyeron. La guerra de 1568, fue mas una expulsión teórica que real (15); solapadamente muchos moriscos se reinstalaron en lugares mas discretos y marginales. En el paso del siglo XVI al XVII, la población se hace regresiva en Guadix pero aumenta el número de cuevas. La segunda expulsión, como revelan los censos, no fue totalmente eficaz.

La cueva expresa así, desde sus comienzos, la idea de expulsión, de quedar fuera de la comunidad cristiana. enfrentada con ella; sugiriendo un claro antagonismo frente a la ciudad convencional. En 1753, según el catastro de Ensenada, hay 848, doblándose la relación mas antigua de Henriquez de Morcuera que cita 400; dando una mayor tasa de crecimiento que la ciudad edificada.

Hoy, dos siglos después, este particular y originalísimo habitat continúa inmutable en sus caracteres esenciales. Los trogloditas accitanos siguen distinguiéndose como una comunidad particular hasta el punto que, antes de la uniformización llevada a cabo por la Radio y la TV., su fonética era muy diferente. Para concluir, cabe citar la curiosa fiesta de Cascamorras: un jornalero, hombre de cueva, es atado y perseguido por la gente; quizá rememore las persecuciones inquisitoriales



Algunas calles están provistas de un rústico alcantarillado



pues el islamismo siguió prendido nada menos que hasta el siglo XVIII. La justificación actual es la de un castigo por no haber sabido reivindicar en Baza la posesión de la Virgen de la Piedad descubierta allí por un antecesor suyo. Pero tal vez sea un acontecimiento mucho mas antiguo: un holocausto de propiciación ibérico; el hombre ofrecido a las multitudes para aplacar a los dioses.

Por todo ello conviene llegar a Guadix sin prevenciones, inocentemente, por que como afirma Rodríguez Pastor «A Guadix se llega siempre prevenido contra él, porque todos saltamos a estas tierras desde la leyenda».

- (1) ASENJO SEDANO, C., Las cuevas de Guadix; sus orígenes; Cuadernos geográficos, Vol. 2, pp: 85-100, Granada 1972.
- (2) ASENJO SEDANO, C., Guadix: Guía histórica y artística, Granada 1974.
- (3) ASENJO SEDANO, C., El Guadix de Pedro Antonio de Alarcón.
- (4) BOSQUE MAUREL, J., Geografía Urbana de Granada, C.S.C.I.C. Zaragoza, 1961.
- (5) BOSQUE MAUREL, J., Granada; la tierra y sus hombres, CNS, Granada, 1971.
- (6) BRENAN, G., Al Sur de Granada, siglo XXI eds, Madrid-México, 1972.
- (7) DEVILLERS, baron de., Viaje por España. 18
- (8) JESSEN, O. Las viviendas troglodíticas en los países mediterráneos. Est. Geogr. CSIC, Madrid, vol. 58, 1955, pp: 137-156.
- (9) RODRÍGUEZ PASTOR, M. El misterio de Guadix, ed. Alhori. Guadix.
- (10) TERAN, M. y otros, Geografía de España y Portugal. ed. Montaner y Simón.
- (11) FLORES, C. Arquitectura popular española, ed. Aguilar, Madrid. 1973.
- (12) FEDUCH I, E. Itinerarios de la Arquitectura popular española, ed. Blume. Madrid, 1975.
- (13) GROSSI, O. y TUERO, A. Arquitectura popular, Buenos Aires, 1977.
- (14) GARCÍA BELLIDO, España y los españoles hace dos mil años según la geografía de Estrabon, Madrid, 1947.
- (15) HUCUET DEL VILLAR, Geobotánica, Barcelona. 1927.



Información de Base

La sistematización de la información en un enfoque corporativo del planeamiento

por Roger Sánchez del Río

1. INTRODUCCION

— Nadie duda en la actualidad, de la necesidad de poseer una información localizada —geográficamente referida— para cualquier tipo de actividad planificatoria. En realidad, mucho antes de la utilización masiva del ordenador para el procesamiento y/o almacenamiento de la información, ésta estaba de algún modo referida espacialmente mediante su asociación con determinados atributos geográficos y de aquí, que la formalización de archivos donde los datos tienen una base geográfica, no haya sido —al menos conceptualmente hablando— un invento de nuestros días (1).

— Sin embargo, lo que realmente ha supuesto una cierta ruptura con el pasado, han sido los conceptos relativos al:

- * Tipo de información necesaria.
- * Gestión —obtención y puesta al día— específica de la misma, en base a una organización institucional concreta, y como resultado

de las distintas expectativas planteadas —derivadas de los distintos costes y beneficios que la posesión de dicha información conllevaría— entre la Administración Central y los Entes Locales.

- * Modos de transmisión a los clientes o usuarios potenciales de la misma (2).
- Fundamentalmente debido entre otras razones,
 - * Al propio contenido de los planes territoriales: Desde ser un modelo espacial de localización de usos del suelo de mayor o menor grado de complejidad, se tiende a una concepción mucho más dinámica del planeamiento, como proceso continuo de toma de decisiones espacialmente localizadas.
 - * A su propia instrumentalización interna: De ser básicamente un bloque normativo de baja flexibilidad y por ende, de difícil aplicación real, se tiende en la actualidad a segregar dentro de los mecanismos que el propio plan genera, los aspectos estructurales de los más

(1) Al respecto puede consultarse el trabajo «La Geocodificación de las Direcciones Postales: Una Herramienta para la Gestión, Investigación y Planeamiento», R. Sánchez del Río. «Ciudad y Territorio», número 1/1977.

(2) RENS HAW, R. W.: «Geobased Systems-Facing Reality: A Local Perspective of Geographic Data Needs and Resources». Dieciséisava Conferencia Anual de la Asociación de Sistemas de Información Urbana y Regional. URISA/78. Washington, D. C., páginas 2-13.

puramente de detalle — fundamentalmente a través de la implementación de políticas y estrategias concretas y/o prestación de servicios específicos — por parte del ente administrativo correspondiente (3).

— Asimismo, es cada día más notoria, la evolución en la concepción del propio diseño de los sistemas de información, pasando desde:

* Una concepción maximalista de los mismos, como soporte de una planificación integral, pero en la práctica con problemas de adecuación a las necesidades reales — falta de usuarios — y por ende, con unos costos de implantación bastante altos, difícilmente justificables de cara al exterior.

* Hacia posturas más incrementalistas, donde las metas y objetivos de los mismos, se plantean — al menos en una primera etapa — en base a la elaboración, control y seguimiento de determinados servicios y/o estrategias, previamente detectados por los Entes Públicos encargados en cada caso de su implementación (4).

— En este sentido, es ejemplarizadora la situación en Estados Unidos donde la mayor parte de la información disponible de forma sistematizada — aparte de las operaciones censales — es aquella que directamente responde, a las necesidades específicas de gestión y/o planificación de los Entes locales, tales como la educación, asistencia médica, transportes, licencias edificatorias, etcétera. El problema en estos casos es, sin embargo, la falta de coordinación en cuanto al sistema de referenciación utilizado, que hace difícil el manejo de dichas bases de datos con propósitos distintos de los inicialmente previstos para su obtención (5).

— En nuestro país, es claro que tal información existe en los Gobiernos Locales — provincias y términos municipales por este orden —, aunque normalmente de forma desordenada y fragmentada. De aquí, que el principal reto en estos momentos dentro de dichos Gobiernos, sea precisamente el coordinar dichas bases informativas, a fin de evitar, en lo posible, tanto la aparición de lagunas como de duplicaciones innecesarias en la información existente, mejorando así, su potencialidad para ser utilizada por un mayor número de usuarios.

— Por otro lado, y como antes hemos dicho, las exigencias cada día más evidentes en la propia concepción del Planeamiento Territorial, como proceso continuo de toma de decisiones sobre conflictos y problem'as — reales o potenciales — espacialmente localizados, y en base a un sistema global de metas y objetivos, fortalecen, a su vez, este nuevo y decisivo papel a jugar por la información dentro de este contexto, al ser ésta en definitiva, uno de

los enlaces fundamentales entre la teoría y práctica del planeamiento (6).

— En este sentido, dichas exigencias quedarían, a su vez, formalizadas, dentro de un enfoque corporativo del planeamiento, donde la programación y elaboración de las distintas políticas y estrategias, el control continuo de las mismas, así como la necesaria participación ciudadana, se encuentran plenamente integradas — institucionalmente hablando — dentro de la propia estructura del Gobierno Local o ente administrativo, que corresponda en cada caso, en función del tipo de planeamiento a desarrollar.

— Directamente ligado con lo anterior, puede inferirse la necesaria concentración y/o coordinación de toda la información directa o indirectamente asociada con el planeamiento territorial, dentro de la propia estructura de Gobierno y al nivel administrativo más adecuado, con el ámbito espacial derivado del tipo de planeamiento que en cada caso se pretenda.

— Por último, constatar que las objeciones — fundamentalmente de carácter económico — más presumibles con respecto a este tipo de planeamientos, en cuanto a la información y tipo de planeamiento se refiere, podrían ser derogadas en base a:

* Una previsible mayor racionalización en la asignación de los recursos financieros disponibles por parte del Estado, posibilitando así, la autonomía de los distintos entes administrativos — predominantemente aquéllos de carácter local.

* Una mejora de la efectividad tanto en la gestión administrativa — tradicionalmente hablando, como en la propia implementación — control y seguimiento — de la planificación territorial, que en cada caso se contemple, al considerarse ambas como partes de un mismo proceso decisional y, por ello, objeto de un mismo poder ejecutivo integrado al nivel administrativo que corresponda.

2. DISTINTOS NIVELES DE PLANEAMIENTO

— De acuerdo con el reglamento de planeamiento expuesto en la Ley del suelo — B.O.E. número 221 (15/9/78) y núm. 222 (16/9/78) — varias tipologías de planeamiento son contempladas:

* **PLAN NACIONAL DE ORDENACION.** Que establece las grandes directrices de la ordenación territorial, en coordinación con la planificación económica y social y encaminada al mayor bienestar de la población.

* **PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION.** Los cuales establecerán en un ámbito *supra-provincial*, *provincial* o *comarcal* y de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación, de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las direc-

(3) Al respecto puede ser interesante las distintas versiones planteadas en otros países sobre el tema. «Qué hacer con Madrid: bases para una discusión sobre la Reforma de Estructuras Institucionales Urbanísticas». M.O.P.U. Coplaco. Dirección Técnica de Planeamiento Metropolitano. Madrid, 1978.

(4) HORWOOD, E. M.: «A Prospectus for the URISA Transportation Special Interest Group». URISA/77. Volumen 2, págs. 72-83.

(5) RENSHAW, R. W.: Op. cit. URISA/78. Vol. 1. páginas 2-13.

(6) BATTY, M.: «Spatial Theory and Information Systems». Universidad de Reading. Departamento de Geografía. Reading, 1970.

(6 bis) SÁNCHEZ DEL RÍO, R.: «Sistemas de Información. Sistemas de Inteligencia y Participación Ciudadana». «Ciudad y Territorio», 4/78.



La sistematización de la información en un enfoque corporativo del planeamiento

trices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del plan, así como el modelo territorial en los que han de coordinarse los planes y normas a los que afecte.

- * **PLANES GENERALES MUNICIPALES DE ORDENACION.** Se conciben como instrumentos de ordenación integral del territorio, *abarcando uno o varios términos municipales* completos. Dichos planes, explicitarán el modelo de utilización del suelo a largo plazo, que resulte de la ponderación cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que hayan podido formularse inicialmente.
- * **NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO.** Las primeras tendrán por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por los planes generales municipales de ordenación.

Las normas subsidiarias de planeamiento por el contrario, se redactarán con algunas de las finalidades siguientes:

- a) Establecer para la totalidad de una provincia o parte de ella, la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación, aplicable a los municipios que carezcan de plan general o de normas subsidiarias de carácter municipal.
- b) Definir para los municipios que carezcan de plan general, la ordenación urbanística concreta de su territorio.

- * **PROYECTOS DE DELIMITACION DE SUELO URBANO.** Cuya función básica es la de contener el señalamiento del perímetro de los terrenos comprendidos en el mismo, considerando el resto como suelo no urbanizable.

— Sin embargo, lo que no queda explícito en este reglamento —aunque en muchos casos tampoco lo impida de hecho— es esta nueva concepción del planeamiento territorial, tanto en lo relativo al propio contenido de los planes, como a su propia instrumentalización interna, tal como se explicitó en el apartado anterior. En este sentido habría que prever dentro de un proceso decisional continuo, la separación —dentro de los mecanismos que el propio plan genera— de los aspectos estructurales de los estrictamente de detalle. Unos y otros aspectos implicarían —aunque con techos temporales y niveles de resolución perfectamente diferenciados— de forma generalizada para la totalidad de los planes enunciados:

- * **UNA PROGRAMACION** de políticas y estrategias —de carácter sectorial y/o globalizado— en base a la propia naturaleza del plan y por ende, del ámbito espacial considerado.
- * **UN CONTROL** directamente asociado al tipo de políticas y/o estrategias, que la propia definición de cada plan contemple.
- * **UNA GESTION** adecuada al tipo de seguimiento que se pretenda, directamente asociada al ámbito geográfico-administrativo más idóneo en cada situación y con un poder ejecutivo real —político y financiero, como para poder intervenir directa o indirectamente en las decisiones que cada plan conlleva.
- * **UNA PARTICIPACION CIUDADANA** que a

través de una amplia gama de caminos alternativos, establezca las metas y objetivos básicos a observar por cada plan o partes específicas del mismo, a fin de satisfacer en lo posible las necesidades del colectivo o grupo/s dentro del mismo, representado/s en cada momento (6 bis).

— Dicho de otro modo, lo que el enfoque corporativo —como innovación conceptual— de la planificación en general y de cada uno de los planes en particular exige, es una programación, un control, una gestión y una participación pública, directamente articulada alrededor del ente administrativo más adecuado en cada caso. En este sentido, nuestra opinión no es tanto que las distintas tipologías antes enunciadas deban desaparecer, sino que tanto su contenido como su propia instrumentación interna, tengan una visión más *conservadora*, e incluso *realista* de sus propias atribuciones. De esta manera, los planes más que tratar de *incluir y/o expresar* cada uno de los innumerables *problemas de tipo político dentro de la estructura física o de usos del suelo* que cada uno de estos planes comporta, según distintos niveles, debería:

- * Ser el *vehículo de expresión de las distintas políticas de desarrollo del suelo y ordenación del medio ambiente*, a través de los elementos estructurantes más apropiados.
- * Ser el *marco conceptual y espacial para el análisis y comprobación*, tanto de los *recursos de suelo calificado* como de las *implicaciones espaciales de cada una de las políticas y estrategias elaboradas* por el poder ejecutivo correspondiente (7).

— De este modo los aspectos decisivos relativos a la configuración detallada de la estructura urbana, su programación, ejecución —a plazo fijo y en base a los recursos disponibles— y control —mediante la ordenación y delimitación precisa del territorio en cuestión— serían así de la competencia exclusiva de un ente administrativo concreto —existente o creado ex-novo— con suficiente autonomía político-financiera como para apoyar tales decisiones y de modo que responda al ámbito espacial más idóneo para el desarrollo de cada uno de estos planes.

— En cualquier caso, esta nueva concepción del planeamiento significará la necesidad de establecer una sistematización de la información, en base a la elaboración, implementación y seguimiento continuo de toda una serie de políticas y estrategias concretas que lógicamente conllevarán, una delimitación precisa de las labores de recogida, tratamiento y puesta al día de la información, en base al ámbito espacial y en consecuencia, al tipo de planeamiento a ser desarrollado.

3. DISTINTOS NIVELES DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

— Hasta hace tan sólo unos años, solo un nivel intermedio era contemplado —administrativamente hablando— entre la Administración Central y la puramente Local —Término Municipal en nuestro

(7) SOLESBURY, W.: «Policy in Urban Planning». Pergamon Press, Londres, 1974, pág. 105.

caso—. Dicho nivel de carácter intermedio ha sido durante mucho tiempo la *provincia*, que a través de los Gobiernos Civiles y/o Diputaciones Provinciales han ejercido un papel de variada importancia, según los casos, pero raramente de protagonismo en la programación, gestión y control de políticas territoriales.

— Básicamente su labor en lo concerniente a tales políticas, ha estado fundamentalmente en la provisión y/o acondicionamiento —sin una planificación territorial específica en la mayoría de los casos, de *infraestructuras básicas* y sólo en algunas ocasiones, en la realización de *estudios* sobre el *medio físico* y/o *la estructura socioeconómica*, de parte o la totalidad del territorio administrativamente contemplado. Asimismo, la ley contempla un cierto papel de control en las provincias a través de las comisiones provinciales de urbanismo —fundamentalmente en la persona del Gobernador Civil— para recusar licencias y/o aprobación definitiva de planes parciales en algunas circunstancias.

— Esto en parte se ha debido a distintas razones que enunciaremos a continuación:

* El poder administrativo de la provincia ha sido fundamentalmente concebido como una delegación del poder central, al menos en materia de planeamiento territorial —al estilo de las prefecturas francesas, con el Gobernador Civil como representante de dicho poder.

* A su vez, ha sido éste lógicamente un poder no excesivamente representativo de los términos municipales en ella incluidos —en base a las razones anteriores— por lo que la coordinación necesaria en materia de planeamiento, ha sido difícil, sino inexistente.

* La no existencia hasta la fecha, de ninguna atribución generalizada de responsabilidades a los organismos provinciales, en lo relativo al control directo y/o seguimiento de un tipo de plan concreto.

— Resumiendo podríamos decir que al ser la provincia una delegación del poder central, su trayectoria, así como su presupuesto han estado estrechamente ligados a éste y por ende, sin un poder representativo real sobre los términos municipales en ella incluidos. Términos municipales que, a su vez, han tenido también una fuerte dependencia de los poderes centrales —al menos los más desarrollados— en materia de planeamiento, bien a través de los propios organismos centrales y/o mediante el poder provincial delegado correspondiente.

— Sin embargo, y en casos muy concretos, sería conveniente denotar la existencia en temas de planeamiento de otro nivel intermedio, contenido —al menos espacialmente— en el anterior. Nos referimos al nivel subregional o metropolitano, cuya definición está restringida a las áreas de mayor crecimiento urbano dentro del Estado.

— En este caso, las referencias administrativas sobre dichos entes son más concretas, al responder más que a una tradición histórico-administrativa determinada, a la resolución de una problemática de ordenación territorial específica. En este sentido y a modo indicativo, la comisión de planeamiento y coordinación —COPLACO— del área metropo-

litana de Madrid, se constituye —Ley 2/XII/63— para canalizar y funcionalizar en un criterio común las actuaciones de la administración del Estado en el territorio en cuestión (8) ejerciendo en el resto de la provincia de Madrid, las funciones y competencias de las comisiones central y provincial de urbanismo y de la comisión central de saneamiento (9).

— Sin embargo, tampoco en estos casos concretos, se logra en dichos entes administrativos creados *ex-novo* un poder efectivo real en cuanto a la programación, control, gestión y participación pública en las decisiones relativas al desarrollo en detalle de las propuestas contenidas en el plan. Fundamentalmente por varias razones:

* La programación de políticas sectoriales, fundamentalmente se hace en buena parte al margen del propio organismo, aunque por departamentos ministeriales, instituciones o estamentos administrativos, representados dentro del mismo.

* El control a través de la concesión de licencias edificatorias —control más efectivo del desarrollo urbano— corresponde a los entes locales —términos municipales— incluidos o no en la demarcación metropolitana. No obstante, tiene el poder de recusar tales decisiones, con la secuela de perjuicios e indemnizaciones que normalmente dichas acciones conllevan.

* La gestión en este contexto es extremadamente dificultosa, sobre todo si añadimos la baja capacidad financiera del organismo en cuestión, para financiar determinadas políticas y estrategias que generalmente corresponde —al igual que en su programación— a estamentos/departamentos administrativos de carácter central o local, representados dentro del ente en cuestión.

* Por último, la participación ciudadana en este marco es difícil de instrumentar, sobre todo a los niveles más bajos de representación, debido a la falta de identificación de los términos municipales con el carácter excesivamente centralista —en cuanto a su composición— del ente metropolitano y sin olvidar, la hasta hace poco inexistente representatividad de toda la administración española.

— En este sentido las áreas metropolitanas como entes administrativos subregionales creados *ex-novo*, están situados en una encrucijada legal y administrativa, como consecuencia al igual que en el caso anterior, de que tanto su trayectoria decisional, como su presupuesto económico están estrechamente ligados al poder central y de aquí, su escasa vinculación con los términos municipales en ella incluidos, cuya participación en los órganos de Gobierno de dichas áreas metropolitanas, es por otro lado, claramente deficitaria. En este sentido, los entes metropolitanos carecen de poderes fácticos para la implementación y desarrollo del plan específico encomendado, al ser una organización sectorial más, colocada al mismo nivel que

(8) «Qué hacer con Madrid...»). M. O. P. U./Coplaco/D. T. P. M./1978.

(9) Ver artículo 30/4 del Reglamento de Constitución del Área Metropolitana de Madrid.



La sistematización de la información en un enfoque corporativo del planeamiento

otras muchas con las que cuenta la administración del Estado (10).

— Por último y aunque todavía de manera incipiente, pero con una enorme potencialidad en nuestro país, sería interesante mencionar el nivel administrativo de ámbito regional, cuyo papel al menos en materia de planeamiento, creemos ayudará a salvar importantes lagunas, no sólo metodológicas, sino también de tipo estructural. Evidentemente, todas las conclusiones vertidas con anterioridad, aplican perfectamente al ámbito regional, al tipo de planeamiento que corresponda y por ende, a los sistemas informativos a desarrollar en base al techo temporal, nivel de resolución y características de las variables a controlar.

4. EL PAPEL DE LA INFORMACION

— En este contexto situados, es claro por un lado, la necesaria delimitación de unos entes administrativos con la suficiente autonomía político-financiera como para responsabilizarse directamente de las tareas de programación, gestión, control y participación ciudadana, que la implantación y seguimiento continuo de cada plan conlleva, según una escala jerárquica geográfico-administrativa debidamente estructurada, de forma inter-relacionada y no meramente siguiendo criterios estancos.

— A su vez, y una vez delimitadas estas competencias de los distintos niveles administrativos —desde el poder central al poder local, pasando

por poderes intermedios, tales como la provincia y/o región — para cada tipología de planeamiento que en cada caso se establezca, será fundamental el arbitrar las medidas pertinentes para especificar y financiar las labores de recogida, tratamiento y puesta al día, de la información pertinente tanto para la formulación como para el desarrollo de cada una de estas tipologías planificadoras, según un proceso continuado de toma de decisiones.

— Es evidente que toda información tiene unos costos y unos beneficios difícilmente medibles, en función de unas dimensiones, sino concretas si constantes a lo largo del tiempo y que, a su vez, puedan ser válidas, en un amplio espectro situacional. En este sentido, son claras las diferencias en cuanto a objetivos y prioridades de información se refiere, entre la administración central y la local las cuales, sólo podrán resolverse en base a la elaboración de los compromisos necesarios entre las mismas, atendiendo a expectativas precisas en la consecución de tales costos y beneficios (11).

— En ambos casos, sin embargo, son claros los enormes gastos derivados de una concepción maximalista de los sistemas de información que cada día menos el contribuyente —al menos en los contextos más concienciados— está dispuesto a soportar. De aquí que tal y como ya expusimos al principio de este trabajo, la concepción en el diseño de tales sistemas se acerque hacia posturas más incrementalistas, donde tanto las metas como los objetivos de los mismos se plantean en base

(10) «Qué hacer con Madrid...». M. O. P. U./Coplaco/D. T. P. M./1978.

(11) RENSCHAW, R. W.: Op. cit. URISA/78, págs 2-13. Vol. I.

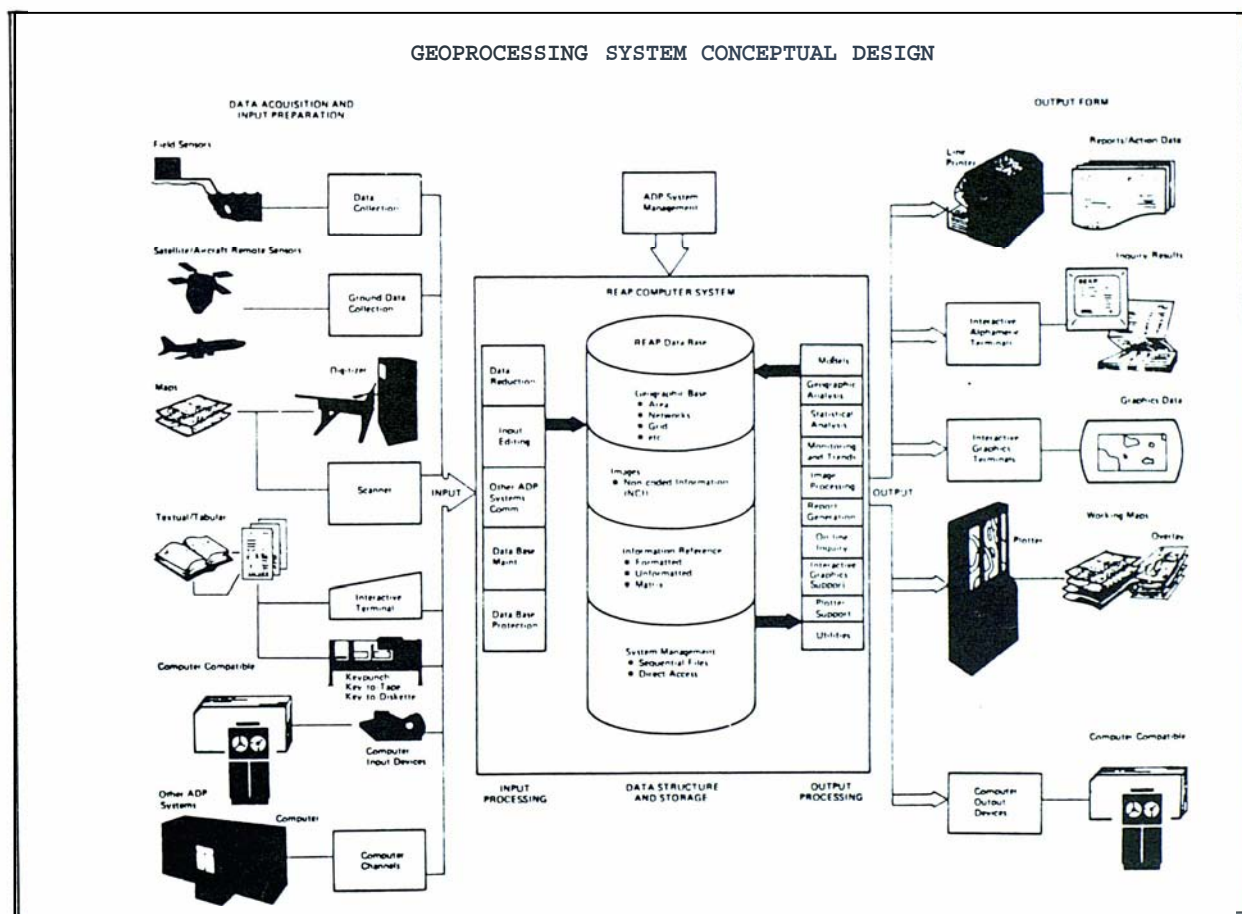


Fig. 1.
Esquema conceptual de un sistema de referenciación geográfica
M. H. BLUMBERG
IBM Federal Systems Division.

— Asimismo, dicha colaboración no debería, en principio, limitarse a compartir un determinado sistema computacional (14), sino también y en primer nivel, sentar las bases sobre el tipo de información más perentoria de ser sistematizada para

(12) GARCÍA, L. F.: «Management and Municipalities: A Study of Local Government in Action» URISA/78, págs. 14-21. Vol. I.

(13) REIFEK, J. R.: «Local Government Shared Services: Abolishing Some Myths» URISA/78, págs. 39-44. Vol. 1.

(14) LODER, P. C.: «The Transferability of Experience in Determining Local Data Requirements» URISA/78. Vol. I.

la elaboración y seguimiento de políticas y estrategias de carácter estructural y/o de detalle, sobre el territorio. De la misma manera, el delimitar los modos más adecuados para la transmisión de dicha información a los clientes o usuarios potenciales de la misma, a fin de facilitar su mayor participación en futuras modificaciones del sistema informativo o bien, las propias decisiones que del mismo se deriven.

— Finalmente, insistimos en la necesidad de definir un sistema de referenciación geográfica o espacial de los datos, como premisa primordial para la integración de bases de datos diversas, potencialmente utilizables por una amplia gama de usuarios (fig. 2). En Estados Unidos, directamente

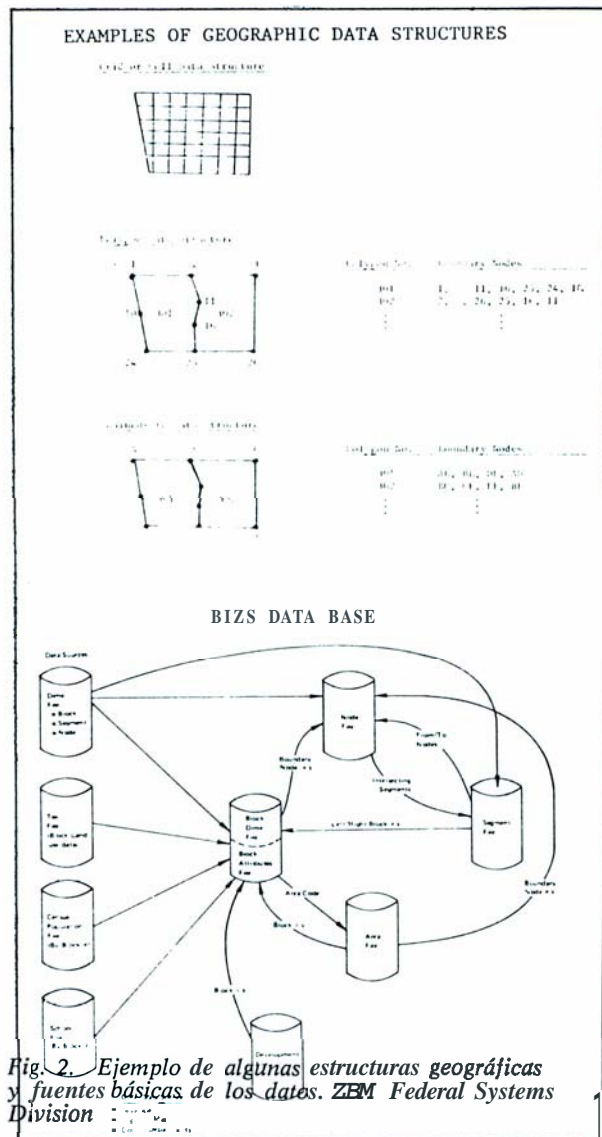


Fig. 2. Ejemplo de algunas estructuras geográficas y fuentes básicas de los datos. ZEM Federal Systems Division

patrocinado y financiado por el Gobierno Federal, el sistema más frecuentemente utilizado es el GBF/DIME (15) —«Geographic Base File/Dual Inde-

(15) Una extensa y detallada información sobre el sistema de referenciación geográfica DIME puede consultarse en las publicaciones del U. S. Bureau of the Census. Department of Commerce, Washington, D. C., 1968/75. También, y basándose en la experiencia del C.I.D.C. —Consortio de Información y Documentación de Cataluña—, existen varios artículos sobre el tema en el apartado Información de Base de la revista «Ciudad y Territorio». De ellos destacamos el de J. Casco Robledo. «Creación del Archivo Geográfico DIME en el C.I.D.C.», 3/75.



La sistematización de la información en un enfoque corporativo del planeamiento

pending Map Encoding»—, que en la actualidad está implantando con ligeras modificaciones, en 4.200 ciudades y términos municipales —«cities and counties»— (16).

— Evidentemente, la existencia de estas bases de datos integradas mediante este u otros sistemas de referenciación, posibilita a los entes administrativos correspondientes de la posibilidad de utilizar la tecnología del geoprocesamiento, para la resolución de infinidad de problemas de naturaleza espacial que es en definitiva, el campo de actuación de la ordenación o planificación territorial (fig. 3). En el caso concreto que nos concierne, la utilización de dicha tecnología pasaría a ser así, la herramienta idónea de un enfoque corporativo

más adecuado —en base al ámbito espacial del planeamiento— en cada caso. En particular, la tecnología del geoprocesamiento implica toda una serie de actividades y procedimientos, tales como:

- * Diseño e implementación de Archivos de Base Geográfica, mediante la oportuna elección de un determinado sistema de referenciación —DIME, malla cuadrada, polígonos, parcelas, etc. (17).
- * Utilización de una cartografía automática, en base al sistema de referenciación escogido —SYMAP, GRID o mediante lógicas expresamente diseñados para tal fin (18).
- * Elaboración de análisis espaciales y formulación de modelos, para la resolución de problemas y conflictos de naturaleza espacial, a través de la programación precisa de una serie de políticas y estrategias, en base a una definición clara de objetivos concretos (19).

— Sin embargo, y hasta la fecha, no son frecuentes los casos en que a través de las premisas anteriores, las necesidades específicas —al menos de temas planificatorios— de un ente administrativo concreto, sean plenamente satisfechas. Ello fundamentalmente se debe, a la falta de cumplimiento de tres grandes requisitos (20), previos a la formulación de cualquier política de sistematización con respecto a la información. Dichos requisitos son:

- * La clara asunción de responsabilidades por parte del ejecutivo del ente administrativo en cuestión, en lo referente al diseño de un sistema de información, como condicionante básico para un planeamiento de tipo corporativo y en particular en lo relativo a:
 - Determinación de los objetivos del sistema.
 - Estudio y documentación de las distintas bases de datos existentes, dentro del organismo.
 - Definición de las necesidades informativas a distintos intervalos de tiempo.
 - Selección de prioridades según un esquema temporal y en base a recursos existentes o presumibles.
 - Caracterización espacial y normalización, de las bases de datos seleccionadas.

Todo ello a través de una evaluación costo/beneficio y en paralelo, a una reestructuración interna del propio ente administrativo, en base a las premisas anteriormente expuestas.

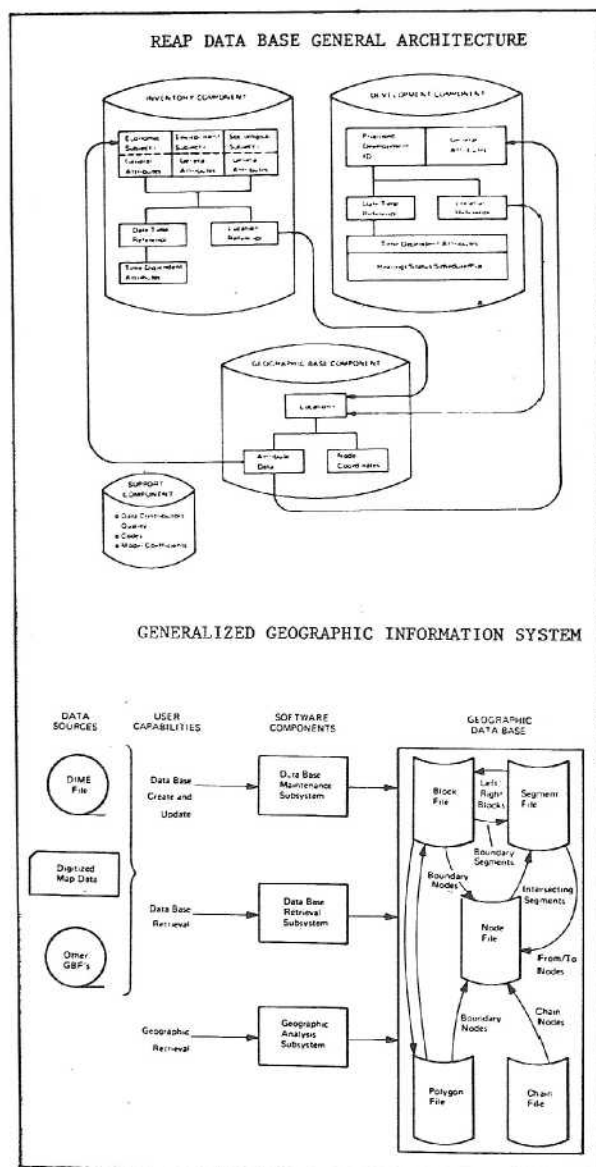


Fig. 3. Estructura genérica de la base de datos y su integración en un sistema de información geográfico.

rativo del planeamiento, donde las decisiones sobre la elaboración, control y gestión de políticas y estrategias de ámbito espacial, son tomadas de forma continuada por el ejecutivo —representantes delegados por la comunidad— del ente administrativo

(16) KINZY, S.: «Geoprocessing System Planning» URISA/78. Vol. I, págs. 102-107.

(17) HOLM, Nils: «Referencia espacial». Artículo traducido del Report 23/1974 de la Universidad de Dinamarca. Department for Road Construction. Transportation, Engineering and Town Planning. Copenhagen, 1974. «Ciudad y Territorio», 3/75.

(18) BANET, L., y GUTIÉRREZ, M.: «ARDIGE: Almacenamiento y Recuperación de Información Geográfica». Coplaco/DTPM. 1974.

(19) SÁNCHEZ DEL RÍO, R.: «Analysis of Recent Land Investment and Change as it Pertains to Seattle's Industrial Areas: Application of an Automated Spatial Analysis System». Tesis de Master. Universidad de Washington. Departamento de Planeamiento de Sistemas Urbanos. Seattle, 1976.

(20) KINZY, S. Op. cit. URISA/78. Vol. I, págs. 102-107.

* Lograr una clara involucración de los usuarios reales y/o potenciales de dicha información, partiendo de aquellos que en principio suministren algún tipo de datos al sistema. De este modo, se lograría una **evaluación costo/beneficio** más equilibrada en base a un mayor nivel de beneficios — mayor número de usuarios — así como una mayor participación de los mismos, en aquellas decisiones derivadas de la propia base informativa aumentando así, la representatividad de las mismas cuya traducción más inmediata sería, la ejecución de determinadas políticas y estrategias de tipo territorial.

* Explicitación de una asistencia técnica para el proceso de diseño, actuación y adaptación continua del sistema, a un contexto cambiante y en base a:

- Selección de los equipos necesarios — técnicos y humanos — para una mejor adecuación a los objetivos planteados.
- Lógicos existentes o con capacidad de ser transferidos o utilizados de forma conjunta.
- Diseño detallado de las partes.
- Evaluación continua del sistema.

— Por último, sería prácticamente **impensable** la formalización de todas estas responsabilidades — e n lo que a la información y enfoque de planeamiento adoptado se refiere — dentro de los distintos entes administrativos, sin un tratamiento conjunto de las tareas tradicionalmente consideradas como de gestión, con aquellas más típicamente planificadoras — de ordenación territorial — dentro de dichas estructuras de Gobierno y al nivel más adecuado, según lo que se ha dado en llamar **enfoque corporativo** del planeamiento. De este modo, buena parte de los costos implicados en la sistematización de las tareas de recogida, tratamiento y puesta al día de esa información para la implementación y seguimiento del plan, repercutirían favorablemente en una mejor racionalización de las tareas más asociadas a la gestión administrativa del ente en cuestión y viceversa (figuras 4 y 5).

— En cualquier caso, es evidente la necesaria concienciación por parte de los distintos entes administrativos, de que unos mayores costes iniciales como consecuencia de esta pretendida **racionalización** y sistematización de esta información, no sólo reducirá en la obtención de unos productos más depurados y por ello con un nivel de eficiencia mayor, sino lo que es más importante, en una mayor productividad en términos financieros, a condición de que el ente en cuestión, tenga una participación más claramente definida en los beneficios que se produzcan como consecuencia de tales operaciones (21).

5. EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

— En el comienzo de este trabajo, ya señalamos que la necesidad de poseer una información geográficamente referenciada, a través de la for-

(21) PLOTECIA, S. S.: «Local Data Requirements: Making the Most for the Minimum». URISA/78, Vol. I, páginas 56-67.

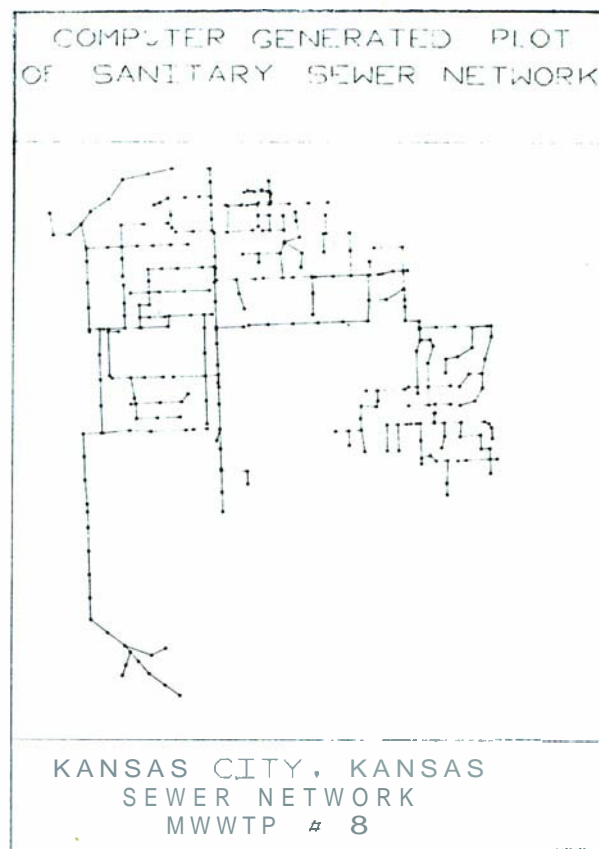


Fig. 4. Red de drenaje de la ciudad de Kansas, ulmacenada y recuperada mediante la utilización del ordenador. Los puntos señalan puntos de encuentro

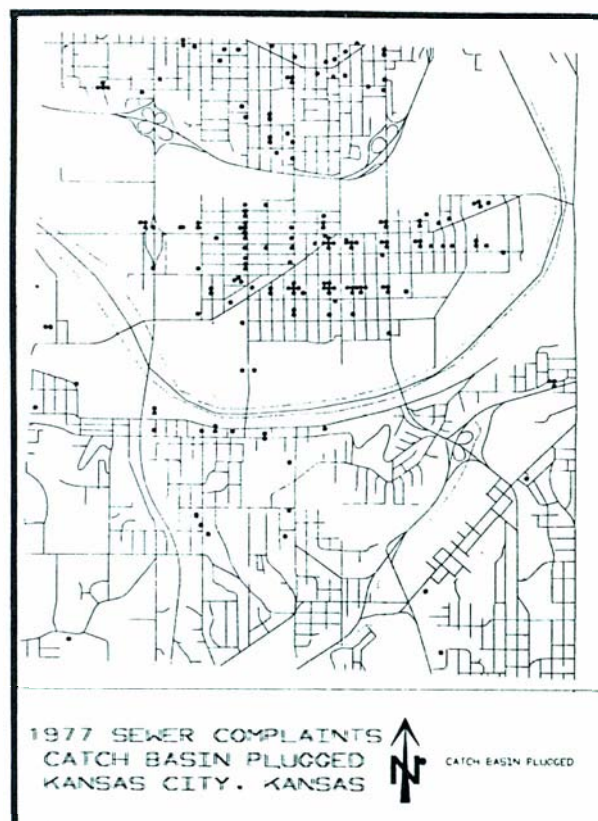


Fig. 5. Sobre el esquema de la ciudad, pueden perfectamente visualizarse aquellos puntos donde ha habido algún tipo de problema en la red de drenaje

malización de una serie de archivos de base geográfica, no necesariamente va asociada al uso del ordenador aunque evidentemente, la efectividad final del propio sistema, se ve claramente beneficiada con la utilización del mismo (22). Del mismo modo, podríamos referirnos a la significación del ordenador en la propia estructura y concepción del planeamiento, fundamentalmente en lo relativo al cartografiado automático, elaboración de análisis espaciales y formulación de modelos de generación y/o evaluación de políticas alternativas.

— Una visión retrospectiva del proceso de utilización del ordenador, en tareas afines o asociadas al planeamiento, podría ser la siguiente (23):

- * Utilización del ordenador para almacenar datos, realizar tabulaciones, análisis estadísticos y/o listar trabajos.
- * Desarrollo de modelos matemáticos de variada sofisticación exhibiendo todos ellos como rasgos comunes, una alta exigencia de datos, así como una falta de entendimiento detallado a partir de los resultados obtenidos, de la propia dinámica de desarrollo del territorio correspondiente.
- * Desarrollo de programas de cartografía automática, utilizando la impresora como mecanismo de salida (24) y donde la mayor parte de los datos eran digitalizados manualmente (figuras 6 y 7).
- * Utilización de digitalizadores y plotters en la producción cartográfica, reduciendo así tareas manuales y mejorando la calidad final de la cartografía obtenida.
- * Desarrollo de sistemas en tiempo compartido para la gestión de bases de datos procedentes de fuentes diversas, que permiten al usuario una mayor flexibilidad en la utilización de las mismas.
- * Mayor disponibilidad de las pantallas de rayos catódicos —CRT's— tanto por su precio como por las mejoras efectuadas, que en un principio solo fueron utilizadas como herramientas al servicio de la investigación (25).
- * Aparición comercial de los mini/micro ordenadores, con un diseño específico orientado para ser utilizado de forma interactiva.
- * Combinación de miniordenadores con pantallas de rayos catódicos —CRT's— digitalizadores y lenguajes expresamente diseñados para facilitar la interacción con los usuarios, para el análisis y recuperación espacial —previa manipulación— de los datos (fig. 8, 9 y 10).

(22) COAN, G.: Op. cit. **URISA/78**, Vol. I, págs. 152-163.

(23) COAN, G.: «Interactive Graphic Systems in Land Use Planning: Progress and Prospects». **URISA/78**, Vol. I, págs. 152-163.

(24) SÁNCHEZ DEL RÍO, R.: «Sobre la elección de un Sistema Automático de Cartografía para el Planeamiento: Premisas, Condicionantes y Algunos Ejemplos». «Temas de Arquitectura y Urbanismo», núm. 219/1978.

(25) CALKINS, H. W., y RAPP, M. H.: «Man-Machine Interactive Transit Planning System». Artículo incluido en «Computers, Local Government and Productivity» **URISA/75** Conference Proceedings. Editado por O. M. Anachie. Chicago, 1976, págs. 471-484.

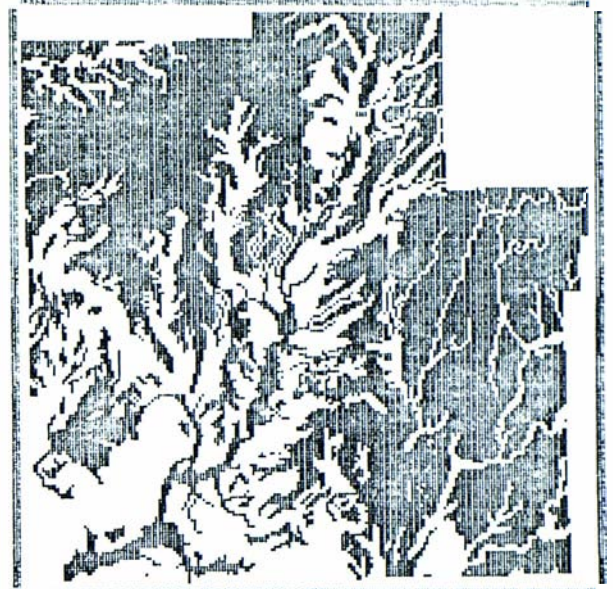


Fig. 6. Delimitación de suelos con alta potencialidad de uso agrícola de forma intensiva. La información se obtuvo del satélite LANDSAT, utilizando luego la impresora como mecanismo de salida.

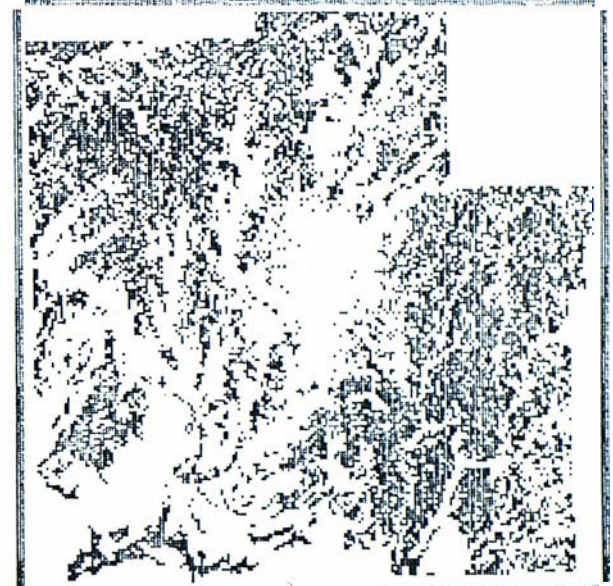


Fig. 7. Delimitación de suelos con alto potencialidad de uso agrícola y no ocupado por usos urbanos. Como antes la información se obtuvo al través del satélite LANDSAT. En negro, el suelo con alta potencialidad agrícola.

— De todo lo anterior es fácil imaginar en nuestro contexto específico, la tremenda potencialidad de uso que la adopción de sistemas interactivos — con capacidades gráficas de entrada y salida — supondría a corto y a medio plazo, en tareas directamente asociadas al planeamiento y de manera particular, dentro de un enfoque corporativo del mismo. En efecto, si el planeamiento es considerado como un proceso continuo de toma de decisiones sobre conflictos y problemas espacialmente localizados, la utilización de herramientas que no solo agilizan sino potencian la interacción con una base de datos suficientemente compleja, ayudará a mejorar —al menos desde un punto de vista metodológico— la calidad de tales decisiones. Ello, debido fundamentalmente a varias razones:

Fig. 8
Proceso de
digitalizado
según
polígonos
o mediante
nodos y
cadenas.
ALICE
System.
Argonne
National
Laboratory.

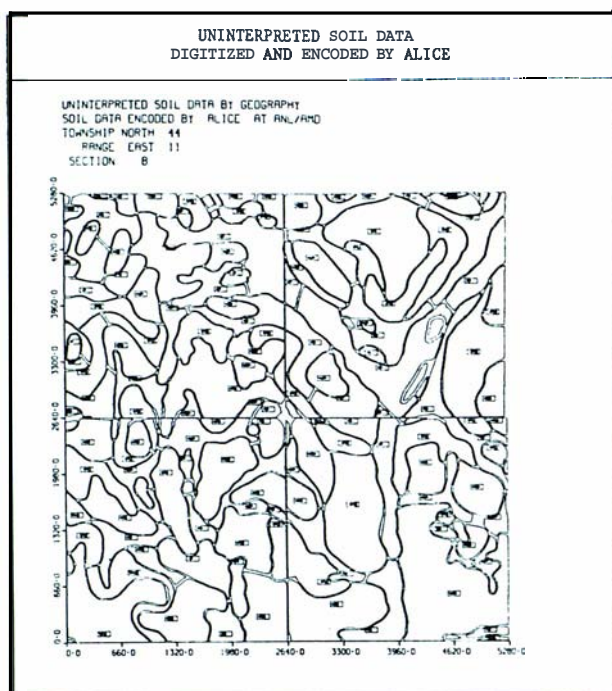
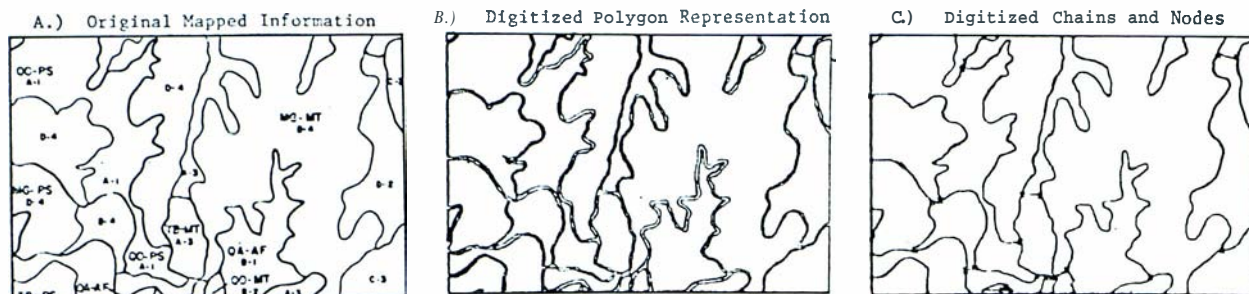


Fig. 9. Digitización y codificación de la información cartográfica original. ALICE System. Argonne National Laboratory.

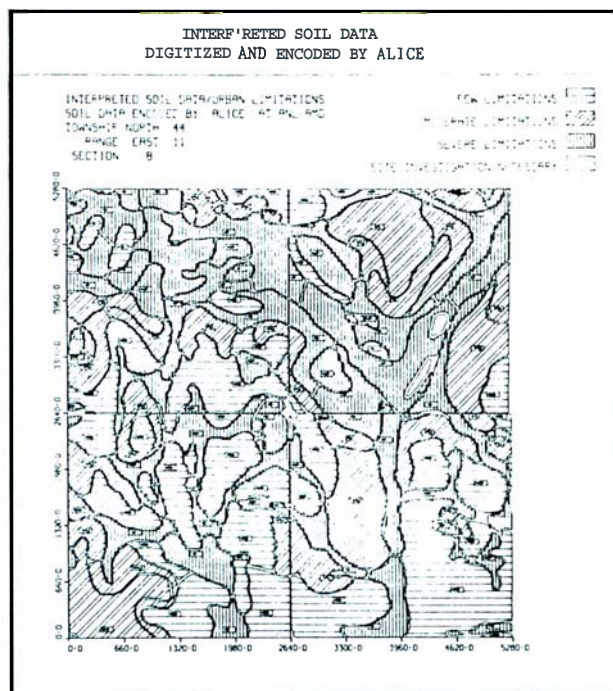


Fig. 10. Interpretación gráfica de la información, digitalizada y codificada en la figura anterior. ALICE System. Argonne National Laboratory.

- * Obligatoriedad de explicitar los problemas para así seleccionar aquellas variables o indicadores más significativos.
- * Posibilidad de recibir respuestas inmediatas.
- * Posibilidad de ajustar las hipótesis primitivas en base a los resultados obtenidos, de modo conversacional.
- * Posibilidad de desarrollar y evaluar —incluso en términos espaciales— gran número de alternativas en un reducido espacio de tiempo (fig. 11, 12 y 13).
- Sin embargo, es claro que la introducción de tales tecnologías —íntimamente unidas a un esquema decisional como el que se propone— implicará al menos, el cumplimiento de ciertos requerimientos (27) de índole diversa:
 - * Tiempos de respuesta suficientemente minimizados, bien a través de la utilización de miniordenadores propios o mediante el uso de sistemas compartidos, como podría ser el caso de los distintos términos municipales integrados en una determinada comarca.
 - * Interacción clara entre el sistema y los usu-

- rios potenciales del mismo. Para ello, es prácticamente condición necesaria la disponibilidad de una pantalla de tubo de rayos catódicos —CRT— que permita la visualización espacial de los datos y así lograr una implicación más precisa, de aquellos dentro del sistema (fig. 14, 15 y 16).
- * Coste razonable tanto para el equipo —terminales, digitalizadores, plotters, etc.— como para los logicales que permiten su utilización. En este sentido aunque es evidente la caída de los precios en los últimos años en lo referente al equipo —hardware— los precios en materia de logicales, han experimentado un incremento notorio —proporcionalmente hablando— dentro del coste total del sistema.
- * Y por último, la disponibilidad de ciertos paquetes de programas que permitan por un lado, la utilización del sistema por personal —del campo planificador o no— con poca o nula experiencia informática y por otro, la ejecución de determinadas rutinas espaciales de uso frecuente.

— Es claro que en nuestro entorno administrativo-institucional concreto, ninguno de los requerimientos anteriormente expuestos, suponen una limitación clara para la introducción de tales

(26) COAN, G.: Op. cit. URISA/78. Vol. I, págs. 152-163.

(27) PESTONE, A. A.: «Computer-Aided Drafting and Design: The Promise Approaches Fulfillment». *Computer Graphics*. Marzo 1978, págs. 25-37.

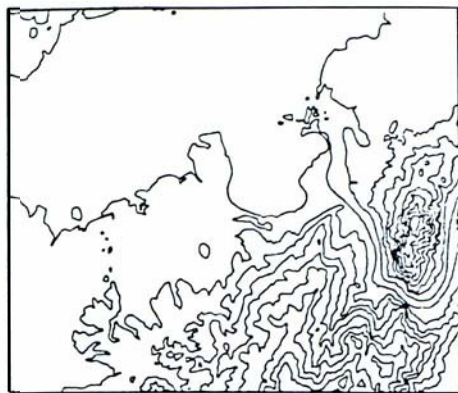


Fig. 13. Delimitación de la orografía del terreno mediante curvas de nivel. ODISSEY System. Harvard University.

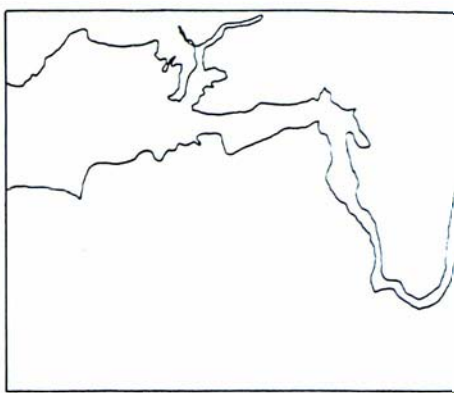


Fig. 12. Delimitación automática de áreas inundables. ODISSEY System. Harvard University.

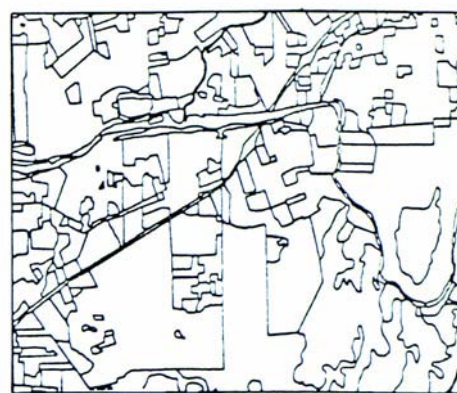


Fig. 11. Distribución de usos del suelo. ODISSEY System. Harvard University.

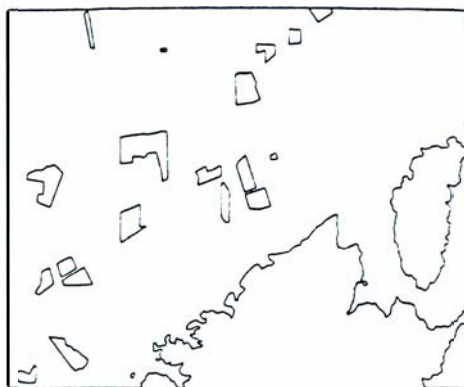


Fig. 14. Obtención por intersección de imágenes anteriores, de las zonas de uso agrícola intensivo con la línea de nivel de 300 pies. ODISSEY System. Harvard University.

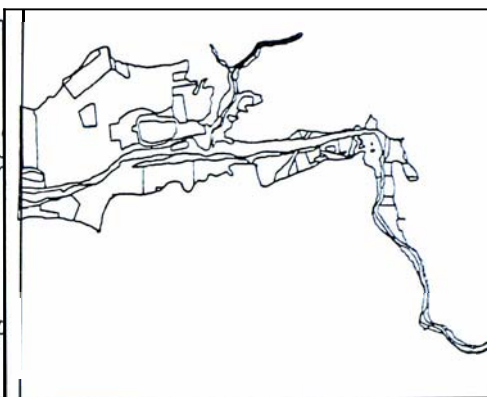


Fig. 15. Obtención por intersección de imágenes anteriores de las áreas inundables entre 0-100 pies. ODISSEY System. Harvard University.

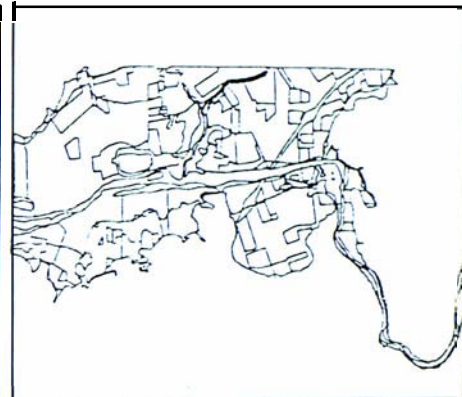


Fig. 16. Obtención por superposición de imágenes anteriores, de las áreas inundables entre 0-100 pies. ODISSEY System. Harvard University.

tecnologías en los distintos niveles administrativos, como herramienta imprescindible de una planificación territorial de tipo corporativo. No obstante, parece lógico que la adopción de dichas tecnologías debería producirse de forma incremental, empezando por aquellos niveles administrativos y por ende de planeamiento, donde exista ya una cierta infraestructura inicial - e n términos de recursos humanos y/o financieros— o donde la problemática espacial haya obtenido un nivel de deterioro lo suficientemente importante, como para exigir una intervención estructural a medio y largo plazo, basada en la adopción de medidas para dotar de una mayor efectividad y racionalidad, al proceso decisional en desarrollo o en vías de hacerlo.

6. SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION EN FUNCION DEL TIPO DE PLAN Y NIVEL ESPACIAL CONTEMPLADO

— En este apartado y tras haber desglosados los distintos niveles de planeamiento actualmente contemplados en la Ley del Suelo, así como aquellos niveles reales y potenciales de la gestión administrativa, trataremos de delimitar la estructura organizativa donde los distintos sistemas informativos serian alojados. Asimismo, intentaremos definir el contenido genérico de tales sistemas, la tipología de planeamiento a los que responden - e n función de las predominancias que en tales tipologías tengan los aspectos estructurales y de detalle—, así como las responsabilidades de los distintos entes

administrativos, a la hora de financiar y/o ejecutar la formalización de tales sistemas.

— Básicamente en esta propuesta —ver cuadro siguiente— se consideran, pues, seis categorías básicas que nos permitirán definir tres prototipos de sistemas de información, correspondientes a cada una de las tipologías de planeamiento consideradas:

- * *Tipología de planeamiento* utilizada, en base a lo expuesto en el apartado segundo de este trabajo y sin considerar las Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, puesto que en términos de información, son perfectamente asimilables a los Planes Generales Municipales de Ordenación.
- * *Instrumentalización interna* de las tipologías anteriores, en función del carácter predominante de las políticas y estrategias —según que estas consideren aspectos estructurales o de detalle— que dichas tipologías conlleven (28).
- * *Nivel administrativo* en que dichas tipologías de planeamiento se contemplan, dentro del enfoque corporativo considerado a lo largo de este trabajo.
- * *Financiación* del proyecto de sistematización informativa que puede coincidir o no, con el nivel administrativo anteriormente enunciado.
- * *Ejecución* del proyecto en cuestión y que co-

(28) Ver diferencia entre políticas y estrategias de carácter estructural y de detalle en W. Solesbury. Op. cit., págs. 93-103 y 125-135.

TIPO DE PLAN	NIVEL ADMINISTRATIVO	INSTRUMENTALIZACIÓN INTERNA	FINANCIACIÓN	EJECUCIÓN	TIPO DE INFORMACION (capítulos básicos)
PN	Estatal Regional	Estructural Estructural	E E/R	E/R R	— Estructura macro económica y social — Prques Nacionales
PD	Regional Provincial Subregional	Estructural Estructural Estructural	E/R E/R/P E/R/P/OA	R OA	— Medio físico-ambiental — Infraestructuras básicas — Estructura económico social
PG	Subregional Municipal	Detalle Detalle	E/R/P/OA E/R/P/OA	OA TM	— Actividad edificatoria — Actividades productivas secundarias, terciarias y cuaternarias — Servicios públicos — Servicios asistenciales — Recursos humanos — Transportes y comunicaciones

PN = Plan Nacional
 PD = Plan Director Territorial de Coordinación
 PG = Plan General Municipal de Ordenación

E = Estado
 R = Región
 P = Provincia
 OA = Organismo Autónomo
 TM = Término Municipal

mo antes, puede coincidir o no, con el nivel administrativo más adecuado con la tipología de planeamiento que en cada caso se considere.

* *Tipo de información* que en forma de capítulos básicos, el sistema de información como herramienta de apoyo para el proceso continuo de toma de decisiones especialmente localizadas, debería considerar.

— El nivel administrativo **subregional** expuesto, responde a dos niveles que aunque conceptualmente idénticos responden, sin embargo, a problemáticas y contextos institucionales claramente diferenciados:

* En primer lugar, tendríamos un nivel **subregional**, formalizado como consecuencia de una problemática metropolitana. El contexto institucional en este caso, sería básicamente un Gobierno Metropolitano con una amplia gama de posibilidades en cuanto a estructuras organizativas y por ende, de capacidad decisoria o ejecutiva.

* En segundo lugar, tendríamos un nivel **subregional** resultante de la integración de varios términos municipales, como consecuencia de una afinidad de índole diversa —la proximidad geográfica juega un papel predominante en la mayoría de los casos— y donde no existe un foco de asentamiento, monopolizador de las actividades productivas como en el caso anterior. El contexto institucional en este otro caso, sería un Gobierno Comarcal que ya en muchos países, ha sustituido al originariamente Gobierno Local.

— Evidentemente en ambas acepciones, el nivel subregional y en particular el sistema de información, deberá contemplar las necesidades de información creadas como consecuencia de una instru-

mentalización interna del planeamiento, en forma de políticas y estrategias de carácter estructural y de detalle, aunque el énfasis y la dinámica interna de las mismas, sea distinto para cada una de las situaciones anteriormente expuestas.

— Por otro lado, y en líneas generales, es nuestra opinión, que la ejecución de la sistematización informativa sea llevada —debidamente asesorada en cada caso— por el mismo ente administrativo encargado de la implementación y seguimiento del plan en cuestión, que en el caso de no tener una existencia jurídica precisa —genéricamente denominado OA en el cuadro anterior— podrá adoptar una de las dos soluciones anteriormente expuestas. Por el contrario, la financiación total o parcial del proyecto podrá correr a cargo o bien ser compartida, con entes administrativos jerárquicamente superiores, los cuales impondrán lógicamente ciertas condiciones —fundamentalmente de idoneidad técnica— sobre la estructuración, características y tipo de difusión del sistema.

— Por último, en lo que al tipo de información se refiere, los capítulos básicos aludidos, fundamentalmente intentan describir aquellos aspectos incluidos en cada tipología de planeamiento y cuyo control específico se pretende, en forma de políticas y estrategias de carácter estructural y/o de detalle.

Lógicamente la totalidad de capítulos enumerados, son válidos para cada una de las alternativas —básicamente en lo que concierne al nivel administrativo-espacial— incluidas en las tres tipologías de planeamiento —PN, PD y PG— consideradas, si bien el peso de dichos capítulos, así como sus características específicas —fuentes, tipo de referencia, puesta al día, etc.— variarían sensiblemente de una a otra. En este sentido, es clara la relación entre los capítulos básicos considerados en aquellas tipologías de planeamiento —PN y PD—, cuyo des-

arrollo se hace fundamentalmente a través de políticas y estrategias de carácter estructural y en aquella —PG— en que éstas son fundamentalmente de detalle. Evidentemente la enumeración de estos capítulos de información básica necesaria, es sólo a título orientativo y por ello, una pormenorización clara de los mismos sólo será posible a través de una definición clara, no sólo del tipo de planeamiento a utilizar, sino de la problemática y contexto administrativo-institucional concreto, donde dicho planeamiento vaya a ser realizado.

7. ALGUNOS EJEMPLOS

— A continuación, trataremos de refrendar los aspectos vertidos en el apartado anterior, a través de la formulación de algunos ejemplos en los que la sistematización de la información, se ha producido en estrecho contacto con un poder ejecutivo concreto, con el fin de efectuar la implementación y seguimiento de un determinado plan —considerado éste como una serie de políticas y estrategias enmarcadas en un conjunto preciso de objetivos— dentro de un nivel administrativo concreto.

A) NIVEL ESTATAL. A este nivel es interesante el sistema de información implementado por el Gobierno Federal en la RFA, a través de la oficina general de planeamiento regional (29). Los objetivos básicos son:

- * Definir y operativizar los objetivos federales del planeamiento regional —fundamentalmente el seguimiento y control de las disparidades inter-regionales.
- * Preparación y puesta al día de bases de datos relevantes a tal fin.
- * Seguimiento continuo de dichas disparidades inter-regionales.
- * Definición de los programas y políticas más adecuados para reducir tales disparidades.
- * Controlar la eficiencia de tales programas.
- * Informar a políticos, encargados de tomar decisiones y público en general, del estado socio-económico de los distintos estados federados.

— Las dimensiones —capítulos de información básica— utilizadas para la satisfacción de tales objetivos son:

- * Nivel de empleo.
- * Niveles de educación.
- * Niveles de equipamiento.
- * Fuentes energéticas. Descripción y niveles de uso.
- * Infraestructuras básicas y red de transportes.
- * Medio físico-natural.
- * Usos del suelo.

— Todos estos capítulos —regionalmente referidos— son utilizados para la elaboración de toda una serie de índices y/o indicadores —grado de aglomeración espacial, saldos migratorios por edad, salarios per cápita, tasa de desempleo, porcentaje de viviendas en alquiler, espacio libre per cápita, índice de urbanización, etc.— que son utilizados por el Gobierno Federal a fin de:

- * Lograr una desconcentración efectiva del territorio, mediante la limitación del desarrollo, en áreas de alta aglomeración urbana.
- * Potenciar, por el contrario, la concentración de recursos en aquellas áreas de bajo nivel de desarrollo.
- * Fijar los ejes y centros de aglomeración, a través de los cuales canalizar el desarrollo a las regiones más periféricas económicamente hablando.

B) NIVEL REGIONAL. A este nivel es interesante mencionar el sistema de información implementado por un Gobierno Autónomo —North Central Texas Council of Governments— que integra dieciséis términos municipales y que tiene como centros más importantes las ciudades de Dallas y Fort Worth (30). Los objetivos básicos del sistema eran por un lado detectar los usos del suelo rural/urbano y, por otro, los recursos naturales disponibles en la región (fig. 17).

— El sistema de referenciación empleado contempla dos tipos de referencia —por polígonos y por malla regular cuadrada— perfectamente compatibilizadas, según se trate de áreas predominantemente urbanas o rurales, respectivamente. Los capítulos de información básica recogidos, eran para cada uno de estos tipos de áreas, los siguientes:

- Superficie total ocupada.
- Actividades residenciales: unifamiliares, multifamiliares y móviles.
- Actividades comerciales, institucionales y educativas.
- Actividades industriales y de comercio al por mayor.
- Comunicaciones, transportes e infraestructuras básicas.
- Parques y espacios libres.
- Superficie urbana no consolidada.
- Áreas de carácter rural.
- Para la totalidad de áreas rurales, aparte de

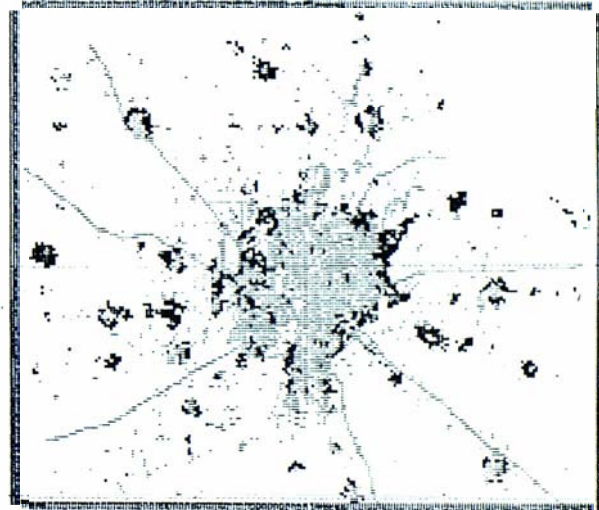


Fig. 17. Utilización del sistema, para la generación de una alternativa previsible de localización de viviendas de baja, media y alta densidad reticuladas en negro. Las zonas actualmente urbanizadas se indican mediante guiones.

(29) TURKE, K., y GATZWEILER, H. P.: «Measuring Regional Disparities: An Information System for Federal Regional Planning in West Germany».

(30) SHELTON, T.: «Development and Application of 1975 Land Use Data». URISA/78. Vol. I, págs. 316-327.

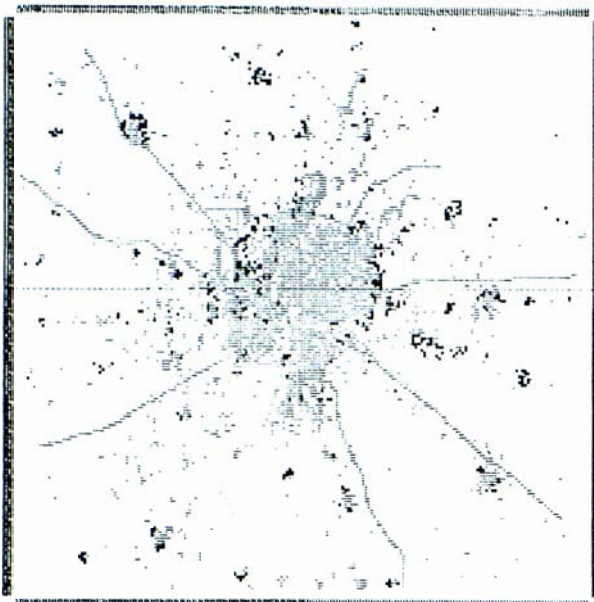


Fig. 18. En la figura se delimitan —retículas en negro— aquellas zonas que habiendo sido asignadas en la alternativa anterior como zonas de vivienda, supondrían un impacto ambiental excesivo sobre el territorio.

utilizar un sistema de referenciación distinto, se consideran los siguientes apartados informativos:

- Superficie rural total.
- Parques y espacios naturales.
- Superficie cultivada.
- Granjas y explotaciones agrícolas.
- Reservas forestales.
- Reservas de agua.
- Actividades mineras.
- **Áreas de transición/urbanización** incipiente.
- Todos estos capítulos informativos, son uti-

lizados para la elaboración y seguimiento de todo tipo de políticas y estrategias vinculadas con la totalidad del territorio y, por ello, bajo control directo del Gobierno Autónomo antes mencionado. Evidentemente y con independencia de este ámbito espacial, existen gobiernos con capacidad ejecutiva para la elaboración y seguimiento de planes de carácter detallado y concreto, en sus respectivos ámbitos de influencia.

C) NIVEL SUBREGIONAL. El Departamento de Planeamiento Metropolitano de las ciudades gemelas —Minneapolis y St. Paul—, en el Estado de Minnesota —USA—, tiene un sistema de información estructurado sobre la base de utilizar miniordenadores (30). El sistema además de satisfacer las necesidades burocráticas derivadas de la gestión de ambas ciudades, tiende a los siguientes objetivos planificatorios:

- * Preparar el plan a largo plazo —20 a 30 años— para la subregión Metropolitan Development Guide.
- * Controlar la política de inversión pública a fin de que sus objetivos satisfagan a los del plan.
- * Obligar a los municipios incluidos a revisar sus propios planes de ordenación si éstos fuesen contradictorios con el primero.
- * Administrar el programa de dotación de zonas verdes, así como decidir sobre la política de vivienda y renovación urbana.

(31) LARSON, R.: «Implementation of Federal Management Circular in a Financial Information System on a Minicomputer». URISA/78. Vol. I, págs. 366-379.

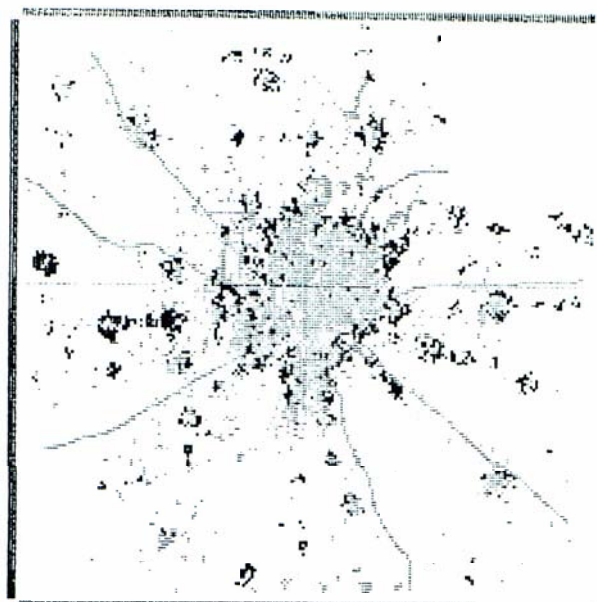


Fig. 19. En esta figura se representa la formalización de una nueva alternativa de localización de vivienda, considerando también la minimización de los impactos ambientales sobre el territorio.

- * Investigar en áreas del conocimiento ligados al desarrollo urbano, aplicando sus conclusiones a la formulación y/o modificación de políticas y estrategias.
- * Proveer asistencia técnica a los gobiernos locales que así lo soliciten, así como todo tipo de información al público en general.

D) NIVEL LOCAL. La ciudad de Ann Arbor en el Estado de Michigan —USA— tiene implementado desde 1971 un sistema de información para las funciones de planeamiento y gestión de la ciudad. Dicho sistema informativo posee base de datos no sólo para las operaciones administrativas cotidianas de la propia ciudad, sino también para la definición de las características físicas sociales y económicas necesarias para la adopción, control y/o gestión, de políticas planificadoras concretas (32).

— En definitiva, el sistema, como modelo organizacional, **enfatiza** la visión de la ciudad como una estructura compuesta por tres componentes: suelo, población y actividad económica. Del mismo modo la compatibilización de la información alusiva a dichos componentes, habida cuenta de la clara diversificación existente entre las entidades suministradoras, que de esta manera se convierten a su vez en usuarios, del resto de la información contenida en el sistema (fig. 20,21).

— Básicamente a lo largo de este trabajo hemos tratado de sentar la necesidad de incorporar cualquier operación encaminada a la sistematización de las labores de recogida, tratamiento y puesta al día de la información necesaria para la elaboración, implementación y/o seguimiento de un determinado plan, dentro de la estructura **institucional** de un ente administrativo concreto, con capacidad ejecutiva sobre un ámbito espacial coincidente con aquel sobre el que un determinado plan o actividad planificatoria —considerada ésta como un proceso continuo de toma de deci-

(32) BOHL, F. L.: «A Relational Approach to an Urban Data Base». URISA/78. Vol. I, págs. 228-237.



La sistematización de la información en un enfoque corporativo del planeamiento

Fig. 20. Ejemplo de utilización de un sistema de información a nivel local enseñando las áreas del centro de la ciudad de Boston en este caso, con mayor número de usuarios de ferrocarril en los desplazamientos trabajo-vivienda y viceversa.

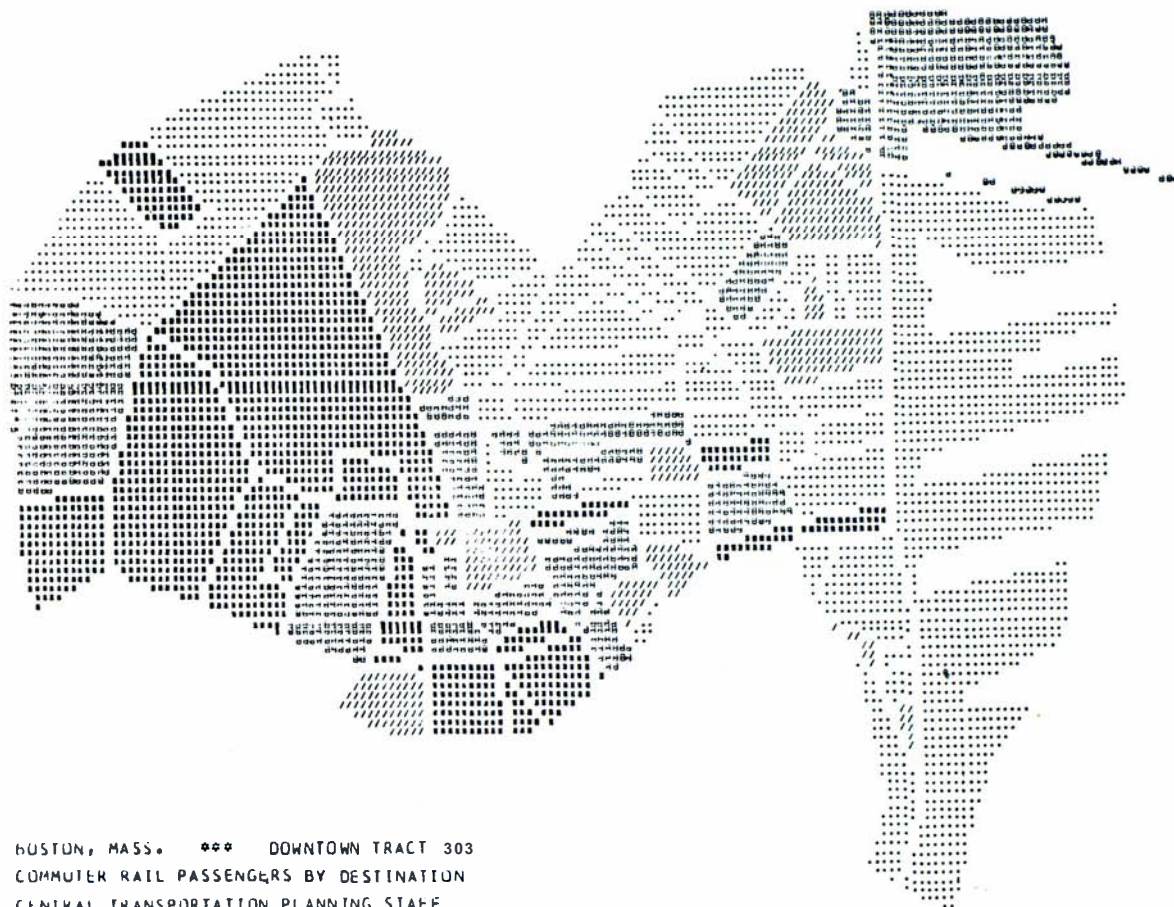
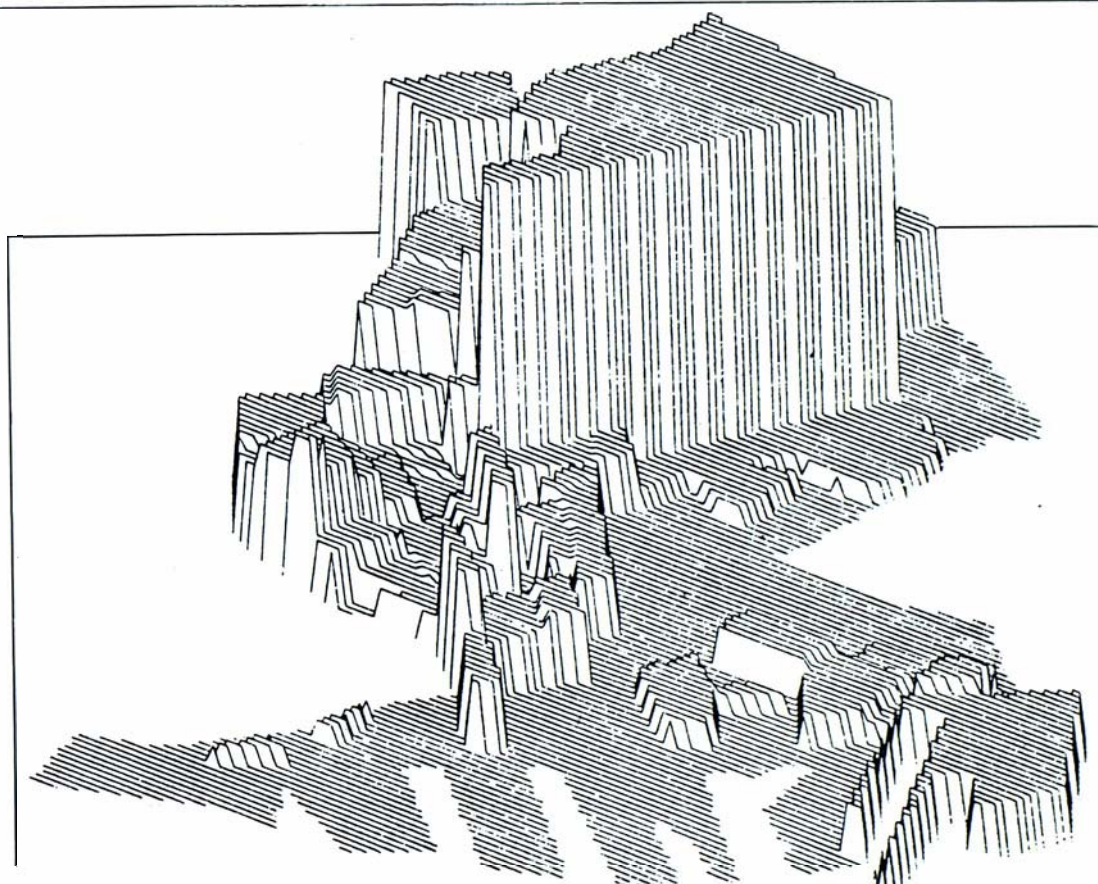


Fig. 21. Expresión en tres dimensiones de la variable anteriormente explicitada —número de usuarios de ferrocarril en sus desplazamientos trabajo-vivienda dentro del área central de Boston.



siones sobre problemas y conflictos espacialmente referidos y en función de toda una batería de objetivos previamente especificados — se desarrolla.

— Evidentemente, todo ello coincide con lo que hemos dado en llamar enfoque corporativo del planeamiento territorial donde la programación y elaboración de las distintas políticas y estrategias, el control continuo de las mismas, así como la necesaria participación ciudadana para una mejor delimitación de aquéllas, se encuentran plenamente integradas —institucionalmente hablando— dentro de la propia estructura del Gobierno local o ente administrativo que corresponda en cada caso, en función del tipo de planeamiento a desarrollar.

— De este modo, al coincidir dentro de un ente administrativo específico, las tareas tradicionalmente consideradas de gestión con aquellas otras más directamente asociadas al planeamiento —entendido éste en definitiva como un proceso donde la propia gestión va íntimamente unida a la propia elaboración del plan en cuestión, según un proceso continuamente revisable—, la información resultante de tales operaciones debería estar integrada dentro de un mismo sistema informativo lo suficientemente flexible como para aglutinar bases de datos diversas y con potencialidad suficiente como para poder ser utilizado, por una amplia gama de usuarios con problemáticas y expectativas diferentes en lo que a necesidades de información concierne.

— En cuanto a la posibilidad de transferir sistemas, procedimientos y/o configuraciones organizativas de un ente administrativo a otro —situado al mismo nivel jerárquico o de representatividad— es en la actualidad bastante reducida, debido sobre todo a los costos que dichas transferencias supondrían, en comparación con aquellos deducidos de un diseño particularizado para cada caso concreto. Por todo ello, que en nuestro contexto administrativo-institucional específico sería mucho más recomendable una estrategia basada en la utilización conjunta de un sistema de computación por entes administrativos preferiblemente situados al mismo nivel jerárquico. Dicha estrategia supondría así un primer paso en la colaboración potencial entre distintos niveles ejecutivos, que podría luego transformarse en una colaboración más estrecha incluso para la provisión y mantenimiento de determinados servicios públicos — como actividad básica de una planificación detallada — dada la limitación actual de recursos disponibles.

— En lo relativo al papel a jugar por las nuevas tecnologías en todo este proceso es clara la tremenda potencialidad de uso que la adopción de sistemas interactivos o conversacionales —con capacidades gráficas tanto para la entrada como

para la salida de datos— supondría en nuestro contexto a corto y a medio plazo, en tareas directamente asociadas al planeamiento y en particular, dentro de un enfoque corporativo del mismo. Lógicamente, al considerar la planificación territorial como un proceso continuo de toma de decisiones, la adopción de herramientas que no sólo agilicen, sino que potencien la interacción con una base de datos suficientemente compleja ayudará a perfeccionar —al menos metodológicamente hablando— la racionalidad de tales decisiones.

— Asimismo parece lógico que la adopción de tales herramientas deba producirse de forma incremental, a partir de aquellos niveles administrativos y por ende de planeamiento, donde exista ya una cierta infraestructura inicial en términos de recursos humanos y/o financieros, o bien donde la problemática espacial haya obtenido un nivel de deterioro espacial lo suficientemente importante como para exigir una intervención encaminada a dotar de una mayor efectividad y racionalidad al proceso decisional en desarrollo o en vías de serlo.

— Por último, señalar la importancia de determinadas categorías —tipología de planeamiento, tipo de instrumentalización interna, nivel administrativo que se considera, financiación/ejecución del proyecto y tipo de información a considerar— a la hora de delimitar el contenido y la estructura organizativa donde los distintos sistemas informativos serían alojados. En este sentido, nuestra propuesta contempla tres prototipos de sistemas de información, correspondientes para cada tipología de planeamiento considerada —PN, PD y PG— según la ordenación jurídica vigente. Como antes he dicho, las normas complementarias y/o subsidiarias de planeamiento, así como las delimitaciones de suelo no se han contemplado en un principio, puesto que en términos de información son perfectamente asimilables a los planes generales de ordenación. No obstante, aunque para cada una de estas tipologías de planeamiento existan unos capítulos de información básica asignados, existen toda una serie de alternativas en función de los niveles administrativo-espacial contemplados y que son los que en definitiva nos definirán el peso de tales capítulos, así como sus características específicas —fuentes, sistema de referenciación utilizado, revisión y puesta al día, etcétera— para cada situación particular. De aquí que la enumeración de estos capítulos de información básica lo sea tan sólo a título orientativo y en este sentido, una pormenorización precisa de los mismos sólo será posible a través de la especificación clara no sólo del tipo de planeamiento a desarrollar, sino de la problemática y contexto administrativo-institucional concreto, donde dicha planificación vaya a ser realizada.



Bibliografía

por Enrique Orduña Rebollo

El número 1, correspondiente a los meses de enero a marzo de 1978, de esta misma Revista, publicó un estudio Bibliográfico sobre «Equipamiento Urbano y Servicios Públicos» de don Eduardo Elkouss.

En la nota aclaratoria indicaba que tomaba como base para la redacción de dicho trabajo los cinco volúmenes entonces aparecidos de la obra «Documentación Local y Urbanística» (en la actualidad son seis los publicados y un número doble en prensa correspondiente a 1977-1978), y como es sabido dicha publicación se elabora completamente en el Servicio de Documentación del Instituto de Estudios de Administración Local.

La actualización de esta información, elaborada realmente en 1977, motivó el encargo del Director de esta Revista de po-

nerla al día, así como proceder a una depuración de la misma, puesto que se integraban abundantes fichas referidas al concepto Servicios Públicos, que a pesar de su evidente interés, alejaban del objetivo fundamental el tema monográfico tratado.

A él hemos procurado ceñirnos y presentamos esta bibliografía, para la cual además de dichas fuentes, hemos utilizado otra serie de repertorios internacionales, como: Books in Print. 1974-1979. Bibliographie de la France. 1974-1979. Libros en Venta. 1973-1979, etc.

Elogiamos desde estas líneas el trabajo anterior de Eduardo Elkouss y agradecemos las indicaciones y el material facilitado por la urbanista Josefa Ríos y por el Servicio de Documentación de la Biblioteca del Colegio de Arquitectos de Madrid.

Aspectos Institucionales y generales del Equipamiento Urbano

- 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.
- AUBRY-LECOMTE, André: 1969-1972, Quatre Années d'aménagement et d'équipement. París BIRP. n.º especial, febrero 1973. páginas 56.
- BASALO, C.: Premier aperçu sur les inventaires des équipements publics ruraux. París. TSM., n.º 71, août-sep. 1976. Páginas 363-368.
- BERMAN, Jean: Sunday Markets, Town and Country Planning. Volume 44. n.º 4. April 1976. Págs. 225-230.
- 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.
- CHAUCHOY, Jean: L'intégration des équipements urbains collectifs. París, Urbanisme, n.º 125, 1971, págs. 13-16.
- CHER, Le: Les équipements publics dans le cadre du V.º Plan. París. Monit. Trav. Publ. et Bâtim., t. 66, n.º 26, 1969, p. 171-176.
- CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, M. del Coro: Equipamiento de Servicios Comunitarios en la Ordenación Urbanística (dentro de conferencias Temas de Urbanismo). San Sebastián. Diputación Provincial, 1973, págs. 77-92.
- CONDE DUQUE, Carlos; ORDUÑA REBOLLO, Enrique y RAMÓN MARTÍN, Mateo: Análisis del equipamiento social y urbano de Canillas-Hortaleza. Madrid. Gabinete de Prospección del Servicio Provincial de Formación Sindical. 1974. 164 fols. (inédito).
- CORNU, Marcel: A Beaubourg, l'exposition «Le Temps des Gares». Un équipement et son mode d'emploi. París. U. n.º 170. 1979. págs. 106-108.
- CRONIN, Joseph A., and HAILER, Richard M.: Organizing an Urban School Systems for Diversity. Massachusetts. Lexington Books, 1973, págs. 204.
- CUNAT 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.
- DAMS QUEVEDO, Margarita: El Aeropuerto de Madrid-Barajas. Madrid, Est. Geo., 1973, n.º 131, págs. 303-358.

- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT: New housing in a cleared area. London. Her Majesty's Stationery Office. 1971, 77 págs.
- 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.
- DORAO LANZACORTA, Jesús: Puerto. Aeropuerto y Autopista ante el futuro desarrollo de Vizcaya. (Ponencia presentada a la Semana de Urbanismo del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Deusto.) Bilbao. Universidad de Deusto-Mensajero, 1972, págs. 97-113.
- DOXIADIS ASSOCIATES INC.: Campus planning an urban area. A master plan for Rensselaer Polytechnic Institute. New York. Praeger Publisher, 1971, págs. 99.
- EQUIPEMENT URBAIN: Réalisation du Service des Ponts et Chaussées de la Seine dans le cadre de l'aménagement de la région de Rungis. Paris-Rungis-La Villette, n.º 21, 1968, 32 p. fig., tab.
- ESTRADA MARTÍNEZ, César: La programación de las construcciones escolares en España. Aspectos institucionales y técnicos. Madrid. D.A., n.º 166, julio-agosto 1975, págs. 5-36.
- Estudio sobre Equipamiento en Estructuras y Servicios Urbanos. Madrid, Edes-Eptisa, 1976, 6 vols.
- FAUT: Faut-il encore créer des équipements. Paris U. n.º 170, 1979. págs. 84.
- 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. Paris. DC. Junio 1975, págs. 3-7.
- GAVIRIA LABARTA, Mario: Problemas de los barrios nuevos periféricos-La Coruña. RDAF, n.º 28-29, págs. 21-33.
- GAVIRIA, Mario J.: Urbanismo del Ocio. Madrid C. y T., 1969, n.º 1 págs. 19-33.
- GONZÁLEZ ROMERO, Gonzalo: En torno a la problemática de los equipamientos. Madrid RDU. Año XI, n.º 51, 1977, págs. 37-60.
- GRILLO, Enrique: Urbanismo, Ordenación Territorial y Espacios para el Ocio. Madrid C. y T., n.º 3, 1974, págs. 30-38.
- GROUPE CENTRAL DE PLANIFICATION URBAINE: Rapport sur les conditions de réalisation des programmes d'équipement des grandes agglomérations pour la période du V.º plan. Paris. Docum. franç., 1967. 53 p.
- 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.

HANSON, Michael: *Making good use of open space*. London, M. J. n." 36, septiembre 1973, págs. 1289-1298.

HARTWICH, John: *Losch Theorem on hexagonal market areas*. Washington. Jour Reg. Sci. Vol. 13, n.º 2. August 1973. Páginas 213-222.

HERMITE (J. E.): *Problèmes d'équipement ligure*. Marseille. Méditerranée, T. 8, n.º 2, 1967, págs. 129-162.

HODGE, D.: *Spatial constraint and the location of urban public facilities*. London EPA Vol. 8, n." 2, marzo 1976, págs. 215-231.

HOWARD, George P.: *Airport Economic Planning*. New York. The MIT Press, 1974, pág. 638.

INVESTING: *Investing in Pleasure*. London. M. J. n.º 24, junio 1972, págs. 847-86.

KLAASSEN, L.: *El equipamiento social en el crecimiento económico regional*. Madrid. REAS. n." 66, 1969, págs. 278-284.

KLAASSEN, L. H.: *L'équipement social dans la croissance économique régionale*. Paris. OCDE. 1968, pág. 177.

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.

LAGET, M. et ROUZIER, J.: *Equipements urbains en Languedoc-Roussillon*. (Ecom. mérid.. 1965, n." 49, págs. 1-28) et *Un type d'armature urbaine*. (id., n." 50, págs. 1-16.)

LAUB, Julán Martín: *The college and community development. Analysis for urban and regional growth*. New York, Praeger Publisher, 1973, pág. 304.

LEBLANC-BAZOU, E.: *Environnements et équipements urbains par... et Corono et Joly*. Paris. Centre de Recherche d'urbanisme, 1971, pág. 192.

LEBLANC-BAZOU, E. et ZEITON, J.: *Espace urbain et équipements. Une approche urbanistique*. Paris. Centre de Recherche d'Urbanisme, 1976, pág. 104.

LEBLANC, E., y otros: *Environnement et équipements urbains*. Paris. Centre de Recherche d'Urbanisme, 1971, pág. 195.

LEFEBVRE, André: *Villes et planification*. Paris. Edit. Berger-Levrault, 1973, pág. 303.

LEMAN, Roger: *Le point de vue des habitants*. Paris. U. n." 170, 1979, págs. 82-84.

LITOUX, C.: *Rapports sur les équipements de loisirs dans trois cantons ruraux d'Ille-et-Vilaine*. Caen. Assoc. bretonne Géogr. Appliq. 1966, pág. 139, ronéo.

LOGEMENT: *Le Logement des Services extérieurs de l'équipement*. Paris. Equ. Log. Tras. n." 91, 1975, págs. 48-53.

LOIR-ET-CHER, Le.: *Réalisation et projets*. Paris Monit. Tr. publ., n.º 44, 1965, págs. 73-83.

LOVELL, K. E. W.: *Education. A framework for expansion*. London, CCG. n." 3, 1973, págs. 94-101.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Iluminación pública*. Madrid, pág. 48.

MURPHY, Thomas P.: *Universities in the urban crisis*. New York. Dunellen Publishing Company Inc., 1975, pág. 418.

NASH, George, and WALDORF, Dan: *The university and the city. Eight cases of involvement*. New York. McGraw Hill Book Company, 1973, pág. 151.

RIBERA, Pere: *Notas para un posible modelo de escuela en barrio de recepción de inmigrantes*. Barcelona. Cuad. Arq., número 88, 1972, págs. 4-11.

RISL, Alain: *Les charges de l'urbanisation*. Paris. BIRCB. 1975, páginas 25-39.

RIST, Ray C.: *The urban school: a factory for failure. A study of educational in American Social*. Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology, 1972, pág. 265.

RODRÍGUEZ TARDUCH Y, José María: *El Centro «Carmen-Precados», de Madrid*. Madrid, C. y T. 1974, n." 2, págs. 29-36.

RUMEU DE SOLDEVILLA, José: *Infraestructuras básicas: análisis de problemas y oportunidades*. Madrid COPLACO, n.º 9, 1977, página 37.

RUNKEL, M.: *Taches, organisation et équipement des dépôts et Ateliers*. Bruxelles. UITP. vol. 27, n." 4, 1978, págs. 269-278.

SCHEMA: *Le schema directeur de Paris: les grandes orientations*. Paris, Par. Proj., n." 10-11, 1973, págs. 64-89.

SEELIG, Michael Y.: *School Site Selection in the inner-city: An evaluation of Planning Standards*. JAIP. Vol. 38, n." 5. September 1973, págs. 308-317.

SKJEI, Stephen S.: *Urban systems advocacy*. Washington. JAIP, n.º 1, 1972, págs. 11-24.

Seminario de investigación sobre espacios libres. Madrid. C. y T., n.º 3. 1971, págs. 89-91.

SERVICIO DE ESTUDIOS EN BARCELONA DEL BANCO URQUIJO: *La oferta de servicios colectivos en Cataluña*. Barcelona. Editorial Moneda y Crédito. 1972. 4 vols.

SOLÁ MORALES, Manuel de: *Factorialización de características de un área suburbana*. Barcelona. Rev. Geog. 1970, n.º 2, páginas 159-186.

TRIFON, R.; LIVNAT, A.: *The spatial allocation of schools over time in cities*. Regional and Urban Economics. Vol. 2, n.º 4, february 1973, págs. 387-401.

Equipamiento comercial

ABDULAC, Samir: *Les équipements coordonnés à l'étranger, par...* Paris. U. n.º 170, 1979, págs. 102-106.

BARCELONA, Ayuntamiento de: *Estudio sobre el comercio minorista de alimentación*. Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona 1976, pág. 313.

BLACKHALL, Gordon W.: *Out-of-Town shopping in Belgium*. Londres. T.C.P. Volume 37, n." 5. May 1969. págs. 228-229.

BLAKE, John: *Brent Cross Shopping Centre*. Town and Country Planning. Volume 44, n." 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*. Paris. BIRP, n." 11, 1974, pág. 14.

CENTROS: *Los Centros Comerciales en Francia*. Barcelona. Vivienda. 1971-1972, págs. 374-375.

CORONIO, Guy: *Commerce et artisanet*. Paris. Centre de Recherche d'Urbanisme, pág. 206.

DELOROZOY, Robert: *Le Commerce et ses problèmes*. Paris. BIRP, n." 11, 1974, págs. 20-23.

DELOUVRIER, P.: *Equipement urbain. L'alimentation en eau de la région parisienne*. Paris Monit. T. P., n." 17, 1968, páginas 49-51.

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." 2, 1974, págs. 57-61.

DUFOUR, Jean: *Urbanisme Commercial. Résolution ou évolution*. Paris. BIRP n.º 11, 1974, págs. 4-11.

FRANCES, D. et MOREAU, C.: *L'Accès aux commerces et aux équipements colectifs*. Paris. Econ. Stat.. n." 78, 1976, págs. 60-65.

HICKS, S.: *Centros Comerciales y Descentralización Metropolitana*. Santiago de Chile. EURE. Vol. IV, n." 11, 1975. páginas 113-129.

LAKSH MANAN, T. R.: *Un modelo de potencial de mercado de venta al por menor, por ... y Walter Hausen* (dentro de *modelos de desarrollo urbano*). Barcelona. Ed. Oikos-Tau. 1975. páginas 91-108.

LEVI, Bernard; FAURE, Jean Louis, et CABAT, Odilon: *Structures Commerciales et Comportements des Consommateurs: L'exemple des Centres Commerciaux Périphériques*. Paris. Urbanisme, n." 13-135, 1973, págs. 66-69.

LICHFIELD, N.: *Urban models in shopping studies*. London. National Economic Development Office. 1970, pág. 121.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Mercados y mataderos*. Madrid. 54 p.

MURPHY, Raymond E.: *The Central Business District*. Chicago. Aldine-Atthornt Inc. 1972, pág. 1970.

REDSTONE, Lovis G.: *New Dimensions in Shopping Centers and Stores*. New York. Edit. McGraw Hill Book Company, 1973. página 325.

SÁNCHEZ CASAS, Carlos: *Acotaciones para un modelo de Localización del Comercio al por menor*. Madrid. C. y T. 1974, páginas 34-48.

SOLAL, Jean Louis: *Le commerce et la ville, par...* Paris. U. n.º 170, 1979, págs. 93-96.

SOLAL, Jean Louis: *Une nouvelle conception des centres commerciaux*. 1973. Paris. BIRP. n.º 11 págs. 24-27.

WEIGEND, Guido G.: *Stages in the Development of the Ports of Rotterdam and Antwerp*. Oxford Geoforum, n." 13, 1973, páginas 5-7.

Equipamiento cultural y educativo

ABERCROMBIE, Nicholas: *The University in an urban environment*. London. Heinemann, 1974, pág. 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, pág. 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, pág. 334.

FOURRIER, Charles: *Dynamique institutionnelle de l'enseignement*. Paris. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971, página 345.

- GONZÁLEZ ESTAFANI, José María: *Planificación en materia de equipamientos socio-culturales*. Madrid. Fom. Soc. n.º 103, 1971, páginas 275-284.
- 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.
- CIUDAD: *La ciudad Universitaria como empresa cultural: Su planificación y su diseño*. Madrid. C. y T., n.º 1, 1969, págs. 53-57.
- LEVES, F. M. M., and PARKER, S. R.: *Lesure*. Reviews of United Kingdom Statistical Sources. Vol. IV. London, Heinemann Educational Books. 1975, pág. 51.
- MAHEU, Jean: *Une politique socio-culturelle*. París. Urbanisme, n.º 137, 1973, págs. 16-19.
- MURET, J. P.: *Les équipements pour la lecture*. París. Equip. Log. Trans., 1979, n.º 77, págs. 5-20.
- POIGNANT, Raymond: *Education in the industrialised Countries*. The Hague. Martinus Nijhoff, 1973, pág. 324.
- POITOU-CHARENTES: *L'Université de Poitiers. Projets d'équipement de Rochefort et la Pallice. Châtelleraut après le départ des Américains. Perspectives d'industrialisation des Deux-Sèvres*. París Les Echos, 1966, n.º 9819, págs. 9-13.
- RAGU, Denise: *Equipements Culturels et socio-éducatifs*. París. CIAURP. Vol. 23, 1971, pág. 120.
- VERPRAET, Jean, et LEFEBVRE, Alain: *L'action culturelle et le Budget municipal*. París. Edit. Ouvrières. 1972, pág. 207.

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. Mun. Bal., n.º 5, págs. 25-29.
- ARREGUI LUCEA, Luis F., y MIRÓ GISBERT, Miguel: *Los planes de extensión turístico-residencial en el área metropolitana de Madrid*. Madrid. RDU., n.º 22, marzo-abril 1971, págs. 13-16.
- BLICH, Jaime: *El equipo del espectáculo en Barcelona y su comarca por... y otros*. Barcelona. Cuad. Arq. n.º 83, 1971, páginas 51-53.
- BORREDON, Jacques: *Routes: Les Equipements de sécurité et de confort*. París. Equ. Log. Tras., n.º 93, abril 1975, págs. 75-84.
- BURKART, A. J., and MEDLIK, S.: *Tourism*. Gran Bretaña. Heinemann Ltd., 1974, pág. 354.
- CANDILIS, George: *Arquitectura y Urbanismo del Turismo de Masas*. Barcelona. Edit. Gustavo Gili, 1973, pág. 142.
- CHECA DE COES, Juan Manuel: *Alojamientos Turísticos* (dentro de *Tecnología de las Infraestructuras Turísticas*). Madrid. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1974, páginas 79-102.
- CREPEAU, Michel: *Le point de vue du maire*. París. U. n.º 170, 1979, págs. 80-82.
- 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.
- 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.
- MAISON, Paul: *International Tourism in Four European Countries*. London. QBIUGLC., n.º 24, 1973, págs. 47-62.
- MESSERI, Gino: *Le aziende turistiche comprensociali*. Firenze. NR., n.º 6, 1974, págs. 618-620.
- ORTIZ DE MENDIVIL, Juan: *Ocio y Turismo*. Madrid. Est. Tur., n.º 38, 1073, 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, páginas 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.
- SALMÓN, Guy: *Les équipements en ville nouvelle, par... et Christine Daillencourt*. París. U. n.º 170, 1979, págs. 96-102.
- 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.
- ALONSO TORRENS, José María: *Equipamiento familiar y colectivo en el mundo rural español*. Madrid. Doc. Soc., n.º 32. julio-septiembre 1978, págs. 193-212.
- ARANDA AZNAR, José: *El nivel de equipamiento de las familias españolas*. Bilbao. Bol. Est. Eco., vol. XXXII, n.º 101 ag. 1977, págs. 395-416.
- BALLESTER ROS, Ignacio: *Notas sobre el equipamiento del hogar y el nivel cultural de las familias en el ámbito local*. Madrid. R.E.V.L. n.º 192, oct-dic. 1976, págs. 825-847.
- CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME: *Les Communes et les équipements collectifs*. París. U. n.º 170, 1979, págs. 71-74.
- CHABANNE, Jean, et PHILIPPE, Couguot: *Réflexions sur l'intégration des équipements*. París. Urbanisme, n.º 125, 1971, páginas 16-24.
- DEBESSE-ARVISET, M. L.: *El entorno en la escuela: una revolución pedagógica*. Barcelona, Edit. Fontanella, 1974, págs. 278.
- ELU LOCAL, L.: *L'equipement sportif des communes*. París, número 36 bis, 1970, págs. 32.
- EPAREB: *Cinq ans d'équipements collectifs sur les rives de l'étang de Berre... Les premiers résultats*. París. U. n.º 170, 1979, páginas 21-27.
- EQUIPEMENTS: *Monsieur le Maire et les Equipements sportifs*. París. E.L. n.º 83, oct-nov. 1978, págs. 25-28.
- 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.
- GALICHÓN, Gérard: *Equiper les regions: Le Crédit Mutuel au service des collectivités locales*. París. Administration n.º 101 septiembre 1978, págs. 110-113.
- GARCÍA-PABLOS RIPOLL, Rodolfo: *Servicios comunitarios: análisis de problemas y oportunidades*. Madrid. COPLACO n.º 3, 1977 página 62.
- GOROSQUIETA, Javier: *Carencias en nuestro equipamiento colectivo*. Madrid. Fom. Soc. n.º 103, 1971, págs. 269-274.
- GRESILLON, Michael: *Les relations ville-industrie: le complexe de Halle. RDA*. París. Ann. Geo. n.º 457, 1974, págs. 260-283.
- GULLEY, William H.: *Methods of measuring the distribution of socioeconomic conditions... por... Charles H. Newton*. New York. S.E.P.S. 1972, n.º 2 págs. 187-195.
- GUY, Clifford: *Neighbourhood Shops in New Towns*. London. TCP. Vol. 44, n.º 4. April 1976, págs. 221-224.
- INBERT, Maurice: *Equipements collectifs, politiques urbaines et planification sociale*. París. U. n.º 170, 1979, págs. 77-80.
- ISSERMAN, Andrew M.: *Interjurisdictional spillovers, Political Fragmentation and the level of local Public Services: A re-examination*. Glasgow US. Vol. 13, n.º 1, febrero 1976, p. 1-13.
- LAFRASSE, Paulette: *Evry, los Equipements publics, inventaire des équipements. Repérage des types d'innovation, ... et Gérard Vicent*. París. Cahiers de l'IAURIF. Vol. 52, sep. 1978, página 73.
- LINAY, Patrick: *Utilité et limites de la programmation normative*. París. U. n.º 170, 1979, págs. 84-88.
- L'INDRE: *La programmation des équipements publics dans le cadre du V^e Plan*. París. Monit. T. P., n.º 15, 1968, págs. 43-46.
- MAS BORJA, Adriana: *Metodología para la programación de las dotaciones colectivas (tesis)*. Madrid. IEAL, 1973, pág. 56.
- MAURHOFER, F., and LEIBUNDGUT, H.: *Grundlagen zur Berechnung der Basisberölkerungszentraler Einrichtungen*. Zürich. Institut für Orts, Regional und Landesplanung, 1969, pág. 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.
- MCCLODY, R. J.: *Community colleges*. London. LGS. Junio 1974, páginas 47-56.
- MESSIER PAVIOT DU SOUBIER: *Problèmes d'équipement*. París. B. Fédér. fr. Econ. montagn., n.º 18, 1967-1968, págs. 109-134.
- MOISSONNIER, Louis: *Le Ministère de l'Equipement: un esprit nouveau*. París. Equi. Log. Tras. n.º 101, sept. 1976, págs. 4-6.
- OLIVE, María José: *Santa Coloma de Gramanet: Los déficits de Equipamiento Colectivo e Infraestructuras*. Barcelona. Cuad. Arq., n.º 93, 1972, págs. 65-75.
- PRETECEILLE, Edmond: *Equipements collectifs et consommation sociale*. London. IJURR vol. 1 n.º 1 Marzo 1977, págs. 101-125.
- RECHERCHE: *Recherche pour un habitat personnalisé à structures traditionnelles et équipements industrialisés*. París. Edition Eyrolles, 1971, pág. 167.
- RENAUD, Michel: *Un nouveau projet pédagogique pour L'Ecole Nationale des Techniciens de l'Equipement*. París. Equ. Log. Tra. n.º 106. Julio 1977, págs. 10-13.

- RODGERS, H. B.: *Problems and Progress in Recreation Research. A Review of some research work.* Oxford Urban Studies. Vol. 9, n.º 2, june 1972, págs. 223-224.
- STEWART, Murray: *Markets, choice and urban planning.* Liverpool. TPR, n.º 3, Julio 1973, págs. 203-320.
- TAIEB, Françoise, et MEGLIO, Pierre de: *Un modèle de localisation des surfaces commerciales: Paprica.* Paris. Urbanisme, n.º 126, 1971, págs. 10-17.
- THEIERFELDER, Hans: *Einige Ueberlegungen zur Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland.* Koln. DVBI, n.º 14, junio 1973.
- WILSON, J. HOLTON and RAYMOND, Richard: *The economic impact of a university upon the local community.* Wasington. Ann. Reg. Sc., n.º 2, 1973. págs. 130-143.
- WRIGHT, Myles: *The Design of Universities: Plans, Building, and Local Relationships.* Town Planning Review. Vol. 45, n.º 1, january 1974, págs. 233-258.

Equipamiento sanitario

- ERRA H MANI-DROUANT, Eve: *Contribution a la carte hospitaliere de la region parisienne. Les approches méthodologiques.* Paris C.I.A.U.R.P.. Vol. 29. 1972, pag. 39.
- ERRAH MANI-DROUANT. Eve: *Contribution a la carte hospitalière de la région parisienne. Le diagnostic.* Paris. CIAURP. Vol. 29, página 138.
- ERRA H MANI-DROUANT. Eve: *Contribution a la carte hospitaliere de la région parisienne. L'instrument.* Paris. C.I.A.U.R.P. Volumen 29, 1972. pag. 142.
- GIBIGNAMI, Gianromolo: *Assistenza sanitaria in Valle Stura.* Roma. Il Montanaro, n.º 4. 2.º semestre. 1976, págs. 515-520.
- MICHEL. M.: *Equipement sanitaire et fonction régionale d'une ville de moyenne importance, Evreux.* Paris. Et. Rég., 1971, octubre.
- 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.

Transportes

- AMENAGEMENT: *Amenagement, Equipement et politique des transports dans le Département du Nord.* Paris. Equ. Long. Tras. n.º 94. Mai-Juin. 1975, págs. 17-60.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Transporte colectivo urbano y terminales de tráfico.* Madrid, pag. 70.

Equipamiento deportivo

- BACH, Jaime: *El equipo deportivo de Barcelona y su comarca y otros.* Barcelona. Cuad. Arq. n.º 83. 1971, pag. 64.
- MILLET, Lluís: *Propuestas de Espacios Libres y Equipo Deportivo para la Comarca de Barcelona.* Barcelona. Cuad Arq. 1971, n.º 86, págs. 54-65.

Equipamiento recreativo y de zonas verdes

- BENGTTSSON, Arvid: *Environmental planning for children's play.* London. Crosby Lockwood & Son Ltd, 1970. pag. 224.
- BIGOT, F., et PERRIN, J. B.: *Les Espaces Verts de deux villes nouvelles: Every et Lille est.* Paris. Equip. Log. Trans, números 81-82. 1973, págs. 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.* Madrid, C. y T., n.º 1, 1973, págs. 46-48.
- CHAVES, Rafael: *Espacios Libres y Zonas Verdes.* Madrid. C. y T., n.º 1, 1973, págs. 37-43.
- CLOUT, Hugh: *Planning National and Regional Parks in France.* Londres TCA. Vol. 37, n.º 12. December 1969, págs 560-562.
- COQUERY, M.: *Espaces a prendre, espaces a vendre, incidences de la mutation de l'appareil commercial sur quelques pratiques urbaines.* Paris. Hérodote, n.º 10, 1978, págs. 133-150.
- FERNÁNDEZ FUSTER, Luis: *El tiempo libre en las urbanizaciones turísticas.* Madrid. Est. Tur., n.º 38, 1973, págs. 5-10.

- JACKSON, Reiner: *Recreation Zoning and Lake Planning.* Londres. P. R. Vol. 43, n.º 1, January 1972, págs. 41-55.
- JACKSON, Reiner; BUSZYSKY, Mario de S.; BOTTING, D.: *Carrying capacity and Lake Recreation Planning. A case study from North-Central Saskatchewan, Canada.* Londres, P. R. Vol. 47, n.º 4, october 1976, págs. 349-358.
- LAVELY, Patrick: *The Demand for Recreation: A Review of Studies.* Londres, T.P.R. Vol. 46, n.º 2, april 1975, págs. 185-200.
- LEVY, Bertrand, et JERNELLE, Jacques: *Espaces Centraux et Animation Urbaine.* Paris. Urbanisme, n.º 129, 1972, págs. 39-4-
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Parques. Espacios Libres y Equip Deportivo.* Madrid. (Evaluación de Proyectos de Equipo Colectivo Urbano), pag. 77.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS: *Playas.* Madrid. Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, 1970, pag. 64.
- MOYA GONZÁLEZ, Luis: *Parques y fuegos 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 Nat* Stuttgart. A.W. 1971, n.º 68, pag. II.
- RANDET, Pierre: *Presentation du rapport du groupe de travail sur les espaces verts urbains.* Paris. Equip. Log. Trans. 1973. n.º 74-75, págs. 61-71.
- RYLE, G. B.: *Three kinds of parks.* Londres, T.C.P. Vol. 37, n.º 3, march 1969, págs. 94-98.
- SÁNCHEZ CASAS, Carlos: *El tiempo de ocio en la sociedad actual.* Madrid. C. y T., 1971, n.º 1, págs. 8-9.
- SAUVEZ, Marc: *La programmation des équipements de la petite enfance.* par ... Paris. U. n.º 170. 1979, págs. 88-93.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- | | |
|---------------------|--|
| Ann. Geo. | Annales de Geographie (París) |
| Ann. Reg. Sci. | Annales of Regional Science (Washington) |
| A. W. | Architektur und Wonnform (Stuttgart) |
| BIRP | Bulletin d'Information de la Region Parisienne (Paris) |
| Bol. Est. Eco. | Boletín de Estudios Sconómicos (Bilbao) |
| CCG | Countrie Councils Gazzette (Londres) |
| C y T. | Ciudad y Territorio (Madrid) |
| Cahiers de l'IAURIF | Cahiers de l'Institute d'Amenagement et d'Urbanisme de la Région de L'Ille de France (París) |
| Cuad. Arq. | Cuadernos de Arquitectura (Barcelona) |
| D. A. | Documentación Administrativa (Madrid) |
| D. C. | Departaments et Communes (Paris) |
| Docum. franç. | Documentation française (París) |
| Doc. Soc. | Documentación Social (Madrid) |
| DVBI. | Deutsches Verwaltungsblatt (Koln) |
| E. L. | Elú Local, L' (Paris) |
| EPA | Environment and Planning (Londres) |
| Equi. Log. Trans. | Equipement, Logement et Transports (París) |
| Est. Geo. | Estudios Geográficos (Madrid) |
| Est. Tur. | Estudios Turísticos (Madrid) |
| H. S. | Human Settlements (Nueva York) |
| JAIP | Journal American Institute Planners (Washington) |
| Jour. Reg. Sci. | Journal of Regional Science (Washington) |
| LGS | Local Government Studies (Londres) |
| M. J. | Municipal Journal (Londres) |
| Monit. T. Púb. | Le Moniteur des Travaux Publiques (París) |
| N. R. | Nuova Rasegna de Lesgilazione, Dottrina e Giurisprudenza (Lorencia) |
| Par. Proj. | Paris Projet (Paris) |
| RDAF | Revista de Derecho Administrativo y Fiscal (La Coruña) |
| RDU | Revista de Derecho Urbanístico (Madrid) |
| REAS | Revista de Estudios Agrosociales (Madrid) |
| REVL | Revista de Estudios de la Vida Local (Madrid) |
| Rev. Geo. | Revista de Geografía (Barcelona) |
| RICA | Revista Internacional de Ciencias Administrativas (Bruselas) |
| SEPS | Socio Economic Plannin Science (Londres) |
| TCP | Town Country Planing (Londres) |
| TPR | Town Planning Review (Liverpool) |
| TSM | Techniques et Sciences Municipales (París) |
| UITP | Revue de l'Union International de Transports (Bruselas) |
| U. S. | Urban Studies (Glasgow) |
| Vid. Mun. Bal. | Vida Municipal Balear (P. de Mallorca) |

**CIUDAD Y
TERRITORIO**
*revista de
Ciencia Urbana*
1/80

Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España

300 Ptas.

