

CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

1/81

sumario

Edita:

**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director:

Fernando de Terán

Redacción:

**Centro de Estudios
Urbanos**

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:

Santa Engracia, 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.

Suscripciones:

1.300 pesetas (4 números)

Números sueltos: 400 pesetas

Suscripciones para estudiantes:

1.000 pesetas



Problemática General

UNA APROXIMACION AL ANALISIS ESPACIAL: MERCADO DE TRABAJO Y TERRITORIO	7
Por Tomás Parra, Teresa Rojo y Luis Sanz	



Información Temática

UNA FORMULA ORIGINAL DE COOPERACION DEL ESTADO CON LAS ENTIDADES LOCALES: LOS CONTRATOS DE CIUDADES MEDIAS EN FRANCIA	17
---	----

Por Antonio García Alvarez

LA SITUACION DE LA MONTAÑA EN ITALIA	25
--------------------------------------	----

Por Marzio Mazzoleni y Giorgio G. Negri

PROMOCION DEL TERRITORIO MONTAÑOSO EN SUIZA	39
---	----

Por Hans Leibundgnt



Planeamiento

ALTERNATIVAS PARA LA REVITALIZACION DEL SACROMONTE	53
--	----

Por Fernando Fernández Gutiérrez, Francisco Frias Garrido y Fidel Fernández-Nieto

LA CALIFICACION DEL SUELO, SISTEMAS GENERALES Y APROVECHAMIENTO MEDIO	69
---	----

Por Carlos Sánchez Casas

METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO	79
---	----

Por Domingo Gómez Orea, Roger Sánchez del Río y M.ª Teresa Villarino Valdivieso



Didáctica

LA GEOGRAFIA EN LA FORMACION DEL ARQUITECTO: EL CASO PORTUGUES	92
--	----

Por María Clara Mendes



Información General

RESOLUCION DE LA DIRECCION DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL, DE 29 DE ENERO DE 1981 SOBRE OBTENCION DEL DIPLOMA DE TECNICO URBANISTA	95
---	----



BIBLIOGRAFIA



Problemática General

UNA APROXIMACION AL ANALISIS ESPACIAL: MERCADO DE TRABAJO Y TERRITORIO

por Tomás Parra, Teresa Rojo y Luis Sanz*

Desde hace algunos años el análisis del territorio, del espacio sobre el que se asientan las actividades humanas, se ha convertido en un objeto privilegiado de la atención de los sociólogos y economistas. La agudización de las contradicciones generadas por el crecimiento urbano —deseconomías, crisis fiscal, etc.— a lo largo de nuestro siglo y, sobre todo, el aumento del papel del Estado en la «regulación» del proceso general de estructuración del espacio, han conducido los esfuerzos de gran parte de los investigadores hacia intentar

(*) Tomás PARRA: Sociólogo y Economista. Trabaja en planeamiento dentro del campo económico-financiero.—Teresa ROJO: Sociólogo y Técnico Urbanista. Trabaja como sociólogo en el planeamiento, e investiga sobre los efectos de las mutaciones industriales en el territorio.—Luis SANZ: Sociólogo y Técnico Urbanista. Trabaja como sociólogo en el planeamiento e investiga sobre los procesos de industrialización en áreas rurales.

Como investigación conjunta trabajan en el análisis de los efectos de la presente crisis económico-social en la reestructuración del territorio y de las áreas metropolitanas.

El texto que sigue son unas modestas reflexiones —que tienen como objetivo ayudar a una mejor comprensión de los fenómenos territoriales y urbanos— realizadas a partir de un trabajo titulado «Efectos territoriales de los procesos de cambio social en regiones deprimidas», que recientemente han realizado por encargo de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (M.O.P.U.).

la comprensión de la especificidad de los fenómenos espaciales.

La evolución de estos análisis llevó en primer lugar a un «quasi-abandono» de la concepción del espacio, como un mero continente donde se producen las prácticas sociales, como un lugar neutro respecto a las relaciones sociales. Luego, y una vez que se fue tomando conciencia de la imposibilidad de dar cuenta de la realidad, sin hacer referencia a las relaciones de clase, el centro de gravedad se fue desplazando del análisis de las desigualdades sociales al proceso de reproducción social, pasando por la lógica interior del proceso estatal de planificación (1). Los resultados de todo este proceso investigador han redefinido las articulaciones entre espacio y relaciones sociales que se hacían en las formulaciones de partida y, ahora, «el espacio socio-económico concreto se presenta a la vez como la articulación de los espacios analizados, como un producto, un *reflejo* de la articulación de las relaciones sociales, y a la vez en tanto que espacio concreto ya dado, como una *limitación ob-*

(1) Ver Szelenyi, Ivan (1979). «Au-delà de l'analyse de classes: quelques dilemmes pour la sociologie urbaine» en *Sociologie du Travail*, año XII, n.º 2, 1979, París.



jetiva que se impone al redespliegue de esas relaciones sociales» (2). Esto es, una configuración espacial dada sería la dimensión espacial de la existencia material de las relaciones sociales y económicas, y a la vez un marco restrictivo para el desarrollo de estas relaciones económico-sociales.

Sin embargo, las corrientes intelectuales dominantes en los estudios sobre el espacio han tendido, a pesar de la introducción del análisis de las clases sociales en el ámbito de «lo urbano», a situar el problema exclusivamente en relación a lo que podríamos denominar «práctica de consumo». En general, la comprensión de los fenómenos relacionados con la producción se marginaba del análisis espacial, salvo en lo referente a sus problemas de localización.

Nuestro análisis, que pretende ser un modesto planteamiento para la comprensión de los fenómenos territoriales y urbanos, no puede caer en esa enfermedad clasificatoria de aspectos parciales de la realidad (lo económico, lo urbano, etc.) y debe intentar captar el objeto de análisis (las relaciones sociales) en su totalidad. Para ello no puede obviar ni olvidar el lugar específico de surgimiento de las contradicciones sociales: la producción. Y la producción se realiza, hoy por hoy, bajo la dominación de unas relaciones sociales de carácter capitalista, cuyo sistema se encuentra en un estadio monopolista de desarrollo. ¿Qué efectos particulares tiene este hecho sobre el espacio? «Aparece la idea de un espacio articulado, dominado por el capital, pero no forzosamente por la industria» (3). Esto es, el capital somete a todo el conjunto social bajo su dominación, y toda la vida social se estructura en función de los criterios dictados por su lógica de desarrollo. Podríamos decir que el capital monopolista, en esta fase, «produce espacio», frente a la «adaptación al espacio» que se daba en el estadio concurrencial. «Espacialmente, la expansión del capitalismo se caracteriza por la fijación de las unidades de producción (capital fijo) en función de un cálculo de rentabilidad privado que toma en cuenta la capacidad de apropiarse en forma mercantil de los objetos de trabajo y de la fuerza de trabajo, y de dar salida a los productos en un mercado» (4).

Pero la lógica tiene su plasmación en elementos que actúan como factores estructurantes de las relaciones sociales y de las formas de vida colectiva. Dos grandes agentes aparecen hoy: «las grandes empresas, en tanto que organizaciones económicas de producción y de gestión correspondientes a la concentración del capital y de los medios de producción, y el Aparato de Estado, que interviene más y más en el conjunto de la vida económica y social, convirtiéndose así en un verdadero ordenador de la vida cotidiana» (5).

Por lo que a nuestro análisis se refiere, no vamos a entrar en el papel del Estado. Así teniendo en cuenta que «el» capital, a pesar de tener una

(2) Lipietz, Alain (1978). *Le capital et son espace*. F. Maspero, París, pág. 22.

(3) Castells, Manuel (1977). *Sociología del espacio industrial*. Ayuso, Madrid, pág. 20.

(4) Lipietz, Alain (1978). Op. Cit. pág. 29.

(5) Castells, Manuel y Godard, Francis. (1974). *Monopoliville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*. Mouton, París, pág. 7.

única lógica de valorización a nivel mundial, se encuentra fraccionado en capitales, en unidades de producción y de valorización independientes entre sí, vamos a centrar nuestro análisis en tratar de captar el proceso por el cual el capital opera «su verdadera acumulación; la acumulación de los trabajadores en (ciertos) puntos junto con sus instrumentos de trabajo» (6). Históricamente, la organización espacial puede ser comprendida a través del proceso de producción de la fuerza de trabajo, proceso completamente determinado por el capital. «En otras palabras, la historia del capital, bajo la apariencia de la historia de la producción masiva de las cosas, no es más que la historia de la producción de los hombres como de las cosas —de las mercancías producidas— y de las relaciones sociales que las hacen existir en tanto que tales» (7). La formación de los trabajadores como colectivo es un movimiento histórico, pero también espacial, es una inmensa redistribución/reagrupamiento geográfico en función de las necesidades de desarrollo del capital. Vista la tendencia histórica, la pregunta a formular sería: ¿Cuáles son las características básicas que determinan la distribución espacial de la población, de la mano de obra?

En nuestro caso pretendemos concretar la mediación en el mercado de trabajo, así, por lo que a las determinaciones que nos interesan se refiere, podemos decir que vemos a la mano de obra ligada, de forma conflictiva, a la estructura productiva dominada por el capital por intermedio del mercado de trabajo. Desde el enfoque que hemos manifestado adoptar, podemos decir claramente que pretendemos captar los efectos del mercado de trabajo, en sus dimensiones técnicas y sociales, sobre la distribución de los trabajadores en el territorio articulado bajo la dominación del capital. «Nosotros tenemos entonces que presentar, la lógica de las empresas que dependen a la vez de variables internas a la empresa y de variables externas propias del mercado de trabajo (la relación sostenida en la combinación de todas las empresas industriales de la aglomeración cara al mercado de trabajo). Y no es más que a partir de esta lógica que podrán analizarse los datos propios al alojamiento, tanto desde el punto de vista del empleador por la vía de las políticas de alojamiento (...), como del punto de vista de los trabajadores (...) en la repartición en el espacio urbano» (8).

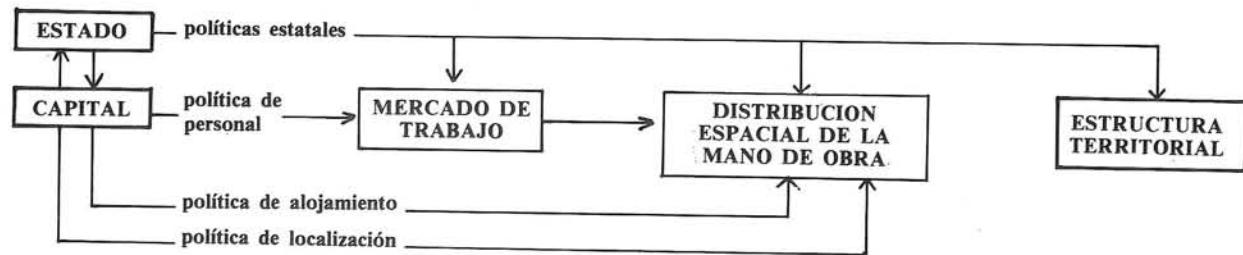
El capital cuando se desarrolla establece una dominación en todos los ámbitos de la vida cotidiana, la lógica nacida con la nueva etapa es clara: «disolver el antiguo modo de vida y reconstruirlo sobre la base de las relaciones capitalistas, imponer lo que se llamará «el reino de la mercancía», tales es la condición de un nuevo impulso (provisional-

(6) Marx, Karl (1857-58). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador)*. Siglo XXI, Madrid, 1972, vol. I, pág. 470.

(7) Rodrigues dos Santos, José y Marié, Michel (1971). «Migrations et force de travail» en *Espaces et Sociétés* n.º 4, 1971, Décembre, París, pág. 76.

(8) Chopart, J. N. (1978). *Vivre pour travailler, travailler pour vivre*. CSU, París, pág. 31. Por lo que a nuestro ensayo concreto se refiere no vamos a entrar más que en el aspecto que concierne al capital. Las «reacciones» de los trabajadores y su distribución concreta en el espacio podrán ser analizados en otra investigación.

mente) duradero en la acumulación de capital» (9). Pero la lógica inmediata de actuación de los capitales industriales —empresas— se ve determinada primeramente por unas variables internas a ellos mismos, en relación con sus características productivas y financieras (por ejemplo, sector de actividad y situación dentro de él, grado de integración en el conjunto industrial y financiero, etc.) y, en segundo término, por la situación del mercado de trabajo en la zona de actuación (niveles salariales, ventajas sociales y condiciones de trabajo diferenciales en el conjunto del área, etc.). La articulación de estos factores caracteriza a un capital determinado, que incide básicamente en el modelo territorial de la zona concreta considerada, a través de tres políticas explícitas: la política de personal, la política de alojamiento y la de localización. Si sintetizamos los elementos en un gráfico tendríamos algo parecido a esto:



Diseño: T. Parra, T. Rojo y L. Sanz.

«Sintetizando nuestra hipótesis tendríamos que la distribución espacial de los trabajadores en el territorio depende de varios factores fundamentales: a) En primer lugar, de un elemento directamente determinado por las características económicas, técnicas y financieras de la relación social capital, de la decisión concreta de localización industrial y de sus causas. b) En segundo lugar, de la política de reclutamiento de la mano de obra en la zona y de la política de personal, lo que crea pautas de generalización de los flujos migratorios, de cambio en las actividades productivas, etc. y sus reflejos en la estructura del territorio. c) Y por último, de un elemento muy importante de la «política social» del capital, la política de alojamiento, a la vez muy determinada por la política concreta de estabilización de la mano de obra» (10). Y todas estas políticas están de-

(9) Granou, André (1974). *Capitalismo y modo de vida*. Alberto Corazón, Madrid, pág. 47-48.

terminadas por las características de la relación social que se establece en la producción.

Mercado de trabajo y reestructuración del territorio: un caso concreto

La formulación que hemos realizado a nivel general la vamos a concretar de una forma telegráfica en el análisis de la costa de Lugo, que en la actualidad se ve sometida a una mutación en la relación Territorio-Mercado de Trabajo, fruto de un proceso de implantación industrial de un complejo de grandes dimensiones para la producción de aluminio y aluminio de primera fusión. La selección del área de análisis la concretamos en los cuatro municipios más afectados por el proceso a nivel de mercado de trabajo, residencia, equipamientos, etc.: Cervo, Foz, Vivero y Xove.

Las características generales de estos municipios eran las siguientes:

El sistema de poblamiento y la distribución espacial de la población dominante respondían a las características sociales que históricamente se fusionaron con las particularidades del medio físico. Un conocido estudió de Galicia expone que «en general la estructura de la población gala se ha conformado a las características geográficas, condiciones del suelo y a la exigencia de su explotación en un régimen pre-capitalista» (11). Históricamente, cuando el predominio de las formas precapitalistas de producción era total y el sistema de vida rural el dominante, podemos decir

(10) Parra, T.; Rojo, T. y Sanz, L. (1979). *Efectos territoriales de los procesos de cambio social en regiones deprimidas*. MOPU, Madrid, Mimeografiado, pág. 107.

(11) Beiras, José Manuel (1970). *Estructura y problemas de la población gallega*. Banco del Noroeste, La Coruña.

DATOS BASICOS DE LOS MUNICIPIOS AFECTADOS. 1975

Municipios	Superf. (km. ²)	Población			Densidad (hab./km. ²)
		Total	Varones	Mujeres	
Cervo	83	7.155	3.450	3.705	86,2
Foz	101	8.424	4.052	4.372	83,4
Vivero	110	13.215	6.097	7.118	120,1
Xove	89	3.403	1.640	1.763	38,2
Total	383	32.197	15.239	16.958	84,1

Fuente: F.N.E. Padrón Municipal de Habitantes 1975.

que la forma de aprovechamiento del suelo era condicionada mucho más por el régimen señorial que por las condiciones naturales de la zona. Sin embargo, fue a nivel de la propiedad que se dieron las grandes particularidades que determinaron una fragmentación excesiva del terrazgo que favoreció la particular estructura espacial. «La dispersión del asentamiento rural, consecuencia de la homogeneidad geográfica, sistemas de explotación agraria y formas de tenencia de la tierra, no es un fenómeno completamente superado en las áreas donde una débil industrialización ha producido un cierto desarrollo urbano y suburbano (...). En las rías, (...) se ha producido a fines del siglo XIX y sobre todo en este siglo, una superposición de actividades agrarias, pesqueras e industriales basada en la alta productividad del medio y el minifundio en todos los sectores de actividad» (12).

Esta situación se refleja en la composición del

que no es lo único (13). La coexistencia de dos formas de producción va paralela a la crisis de las formas pre-capitalistas, que se concreta en la existencia de un fuerte subempleo. Existe una «demanda de empleo potencial» fruto de esta crisis, y la aparición de una oferta de empleos industriales atrae esa demanda, que se ve incrementada por una profundización de la crisis de las formas precapitalistas (desaparecen muchos empleos). Luego, una vez atraída esa demanda, el mecanismo deviene irreversible, pero el «ejército de reserva latente» ha entrado en la dinámica del trabajo asalariado. de la reproducción mercantil de la fuerza de trabajo. La urbanización materializa lo irreversible de la ruptura a través de la profundización de la transformación del modo de vida.

La estructuración del mercado de trabajo parece producirse en ámbitos espaciales limitados, regionales (14), produciéndose una fragmentación y

POBLACION ACTIVA MUNICIPAL. DISTRIBUCION SECTORIAL. 1975

	TOTAL		Agricul.		Pesca		Indust.		Const.		Servic.	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Cervo	2.363	100	194	8	936	40	645	27	226	10	361	15
Foz	2.965	100	1.331	45	550	19	319	10	367	12	398	14
Vivero	4.169	100	590	14	637	15	1.064	26	512	12	1.367	33
Xove	1.450	100	757	52	327	23	112	8	88	6	168	11
TOTAL	10.947	100	2.872	26	2.450	22	2.140	20	1.193	11	2.294	21

Fuente: IDASA, Padrón Municipal de Habitantes 1975.

Mercado de Trabajo local, de lo que los datos de población activa nos dan una idea.

Sobre estos sectores de actividad se superponen dos formas de producir con características propias que es necesario reflejar. De una parte, una economía casi de subsistencia, mientras que de otra unas formas productivas más capitalizadas correspondientes a subsectores tales como: el forestal y explotaciones ganaderas intensivas, dentro del agrario; pesca de altura dentro del sector pesquero; y las industrias de mayor tamaño que se han ido desarrollando en las ramas de transformados metálicos, cerámica, etc. Las características más sobresalientes de la primera modalidad se resumen así: su ámbito reducido, que va desde producción para auto-abastecimiento hasta para un pequeño intercambio; régimen de propiedad de los escasos medios de producción; carácter familiar de la empresa; bajo nivel de división del trabajo. Mientras que en los sectores donde han penetrado más las relaciones capitalistas las características sobresalientes se concretan en: el carácter asalariado del empleo; mayor complejidad técnica y división del trabajo; ámbito provincial o nacional del mercado; modo de vida y hábitos de consumo progresivamente diferenciados, etc.

¿Qué efectos produce la industrialización en un área como esta? Lo primero que destaca es la creación de nuevos puestos de trabajo, pero esto

(12) Estudio de Urbanismo, Sociología y Arquitectura (1975). «El marco territorial de la planificación en Galicia», en *Ciudad y Territorio*, n.º 12, enero-junio, 1975, Madrid, pág. 13.

segmentación del mismo, por lo que el funcionamiento de éste afecta diferencialmente a las diversas categorías de mano de obra en función del estado coyuntural del mercado y de las necesidades inmediatas de ciertas categorías de capitales que actúan en él. Es dentro de este marco donde es comprensible que pueda producirse la dominación de un mercado de trabajo local o comarcal por un capital concreto.

Hasta 1975 los capitales que competían por la fuerza de trabajo asalariada en el mercado eran pequeños, y por tanto la oferta de empleo en sectores capitalizados muy limitada, lo que favorecía la pervivencia de las formas pre-capitalistas. En esa fecha solamente existían 9 establecimientos industriales de más de 50 empleados y solamente uno superaba la cantidad de 100. Los tipos de actividades predominantes eran la explotación de recursos minerales (5 de las nueve), las conservas de pescado (dos más) y otras dos de transformados metálicos. Como se ve actividades vinculadas a la explotación de los recursos locales: pesca, caolines y materiales de construcción.

Sobre esta situación, a partir de 1975, comenzarán a planear unos 1.500 nuevos puestos de trabajo industrial de la mano de Alumina Española, S. A. y Aluminio Español, S. A. En noviem-

(13) Ver Thélot, C. (1975) «Le fonctionnement du marché de l'emploi: l'exemple des Pays de la Loire», en *Economie et Statistiques*, n.º 69, juillet-août 1975, París.

(14) Ver González, Rosa y Piñera, Pedro (1977). «Mercado de trabajo y desarrollo regional», en *Investigaciones Económicas*, n.º 4, septiembre-diciembre, 1977, Madrid, pág. 190.



PROPORCIÓN DE LA POBLACION ACTIVA MUNICIPAL QUE SUPONEN LOS EMPLEADOS DE ALUMINIO-ALUMINA, PROCEDENTES DE LOS DIFERENTES MUNICIPIOS

Municipios	Población Activa Munic. 1975		Empleados en Aluminio-Alúmina en Noviembre de 1979	
	Total	Industrial	Procedentes de cada municipio	% sobre población activa
Cervo	2.363	645	112	4,7
Foz	2.965	319	96	3,2
Vivero	4.169	1.064	187	4,9
Xove	1.450	112	161	11,1
Total	10.947	2.140	565	5,1

Fuente: Parra, T.; Rojo, T. y Sanz, L. (1979) Op. cit.

bre de 1979 los empleados de la nueva empresa procedían de los siguientes lugares.

Pero los efectos sobre el mercado de trabajo fueron mucho mayores. La construcción del complejo (a base de contratas y subcontratas) llegó a emplear en las fechas punta a cerca de 6.000 obreros. Las grandes expectativas de empleo —independientemente de la llegada de mano de obra de otras zonas del país— precipitaron el abandono de muchas actividades de carácter pre-capitalista. Luego estos empleos eventuales desaparecerían, pero los efectos eran ya irreversibles (por ejemplo los puertos pesqueros de Cillero, Burela y S. Ciprián vieron reducidas sus flotas a 1/3 de la existente hace 5 años).

Por otro lado, es necesario señalar que la dominación sobre el mercado de trabajo va más allá de los simples datos respecto a la población activa, que además en esta zona es muy alta por el gran peso de actividades de autoconsumo. La ruptura y reorganización del mercado de trabajo en ciertas categorías ha sido total. La nueva empresa ofrecía más altos salarios, ventajas sociales, etcétera. Mientras talleres de transformados metálicos se han visto completamente desorganizados y han perdido a gran parte de sus plantillas, la especificidad de la demanda de mano de obra hace que otras empresas, como la famosa cerámica de Sargadelos —con niveles salariales comparativamente más bajos— apenas se hayan visto afectadas, ya que su mano de obra es fundamentalmente femenina y en esta categoría Aluminio-Alúmina solo demandaba un muy reducido número de empleados.

Es esta situación de hegemonía general en el mercado de trabajo la que nos empuja a profundizar solamente en el análisis de un capital concreto: Aluminio Español-Alúmina Española. Recordemos que según nuestra hipótesis serán las características específicas de este capital las que determinarán las políticas concretas que siga.

La inversión total prevista en la zona por Aluminio Español y Alúmina Española, asciende aproximadamente a 77.000 millones de Pesetas. El capital social ascenderá a 16.100 millones de Pesetas; Aluminio Español es propietario al 100 % de Alúmina Española y aquél depende en un 55 % de ENDASA (Empresa Nacional de Aluminio,INI 54,48 %), en un 20 % de ALUGASA (Aluminio de Galicia, Pechiney 66,72 %) y en un 25 %

de diversos bancos. La relación del proyecto con las grandes empresas del sector a nivel mundial se hace a través de Alcan Aluminium Limited (segundo productor mundial de aluminio de primera fusión) que participa en un 25 % en ENDASA y proporciona la tecnología de la planta de alúmina y de Pechiney-Ugine-Kuhlman (primer productor europeo y cuarto mundial) que es propietario del 66,72 % de ALUGASA y proporciona la tecnología de la planta de aluminio. Al mismo tiempo que destaca la gran integración respecto al mercado español y mundial del proyecto, se ve la ausencia de vínculos con los centros de producción locales.

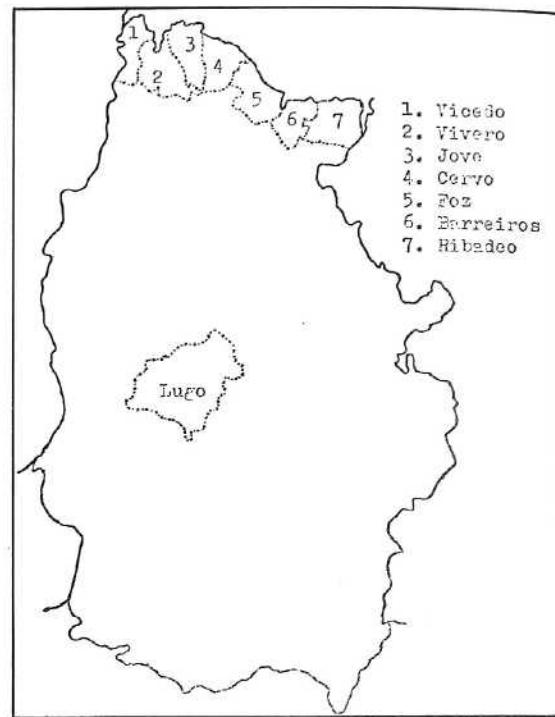
Todas estas consideraciones que hemos ido señalando van dando una caracterización que nos permitirá comprender las políticas concretas de esta capital.

Política de localización industrial

El primer elemento mediador del proceso de reestructuración de la distribución espacial de la población y mano de obra, son las propias pautas de localización que sigue el capital industrial en la zona considerada. Frente a una localización ligada a la explotación de los recursos naturales por el capital local. Aluminio Alúmina se mueve con una lógica muy diferente. El análisis de los costes de producción puede darnos una idea a este respecto. «La energía ha sido siempre una de las variables más importantes de los costes, porque representaba entre 1/3 y 1/5 de los costes totales de producción del aluminio» (15). Y la misma OCDE señalaba que «para la industria del aluminio en su conjunto, el aumento de los precios del petróleo y la tendencia de las otras fuentes de energía a alinearse sobre los precios más elevados del petróleo, han reforzado la importancia que tiene la implantación de las nuevas capacidades de producción de electrólisis próximas a las fuentes de energía seguras y relativamente baratas (...). Tal orientación descarta la tendencia pasada a implantar capacidades de producción de aluminio de primera fusión cerca de los mercados» (16).

(15) Organisation de Cooperation et de Développement Economiques (1976). *L'adaptation industrielle dans l'industrie de l'Aluminium de première fusion*. OCDE, París.

(16) O.C.D.E. (1976). Op. Cit.

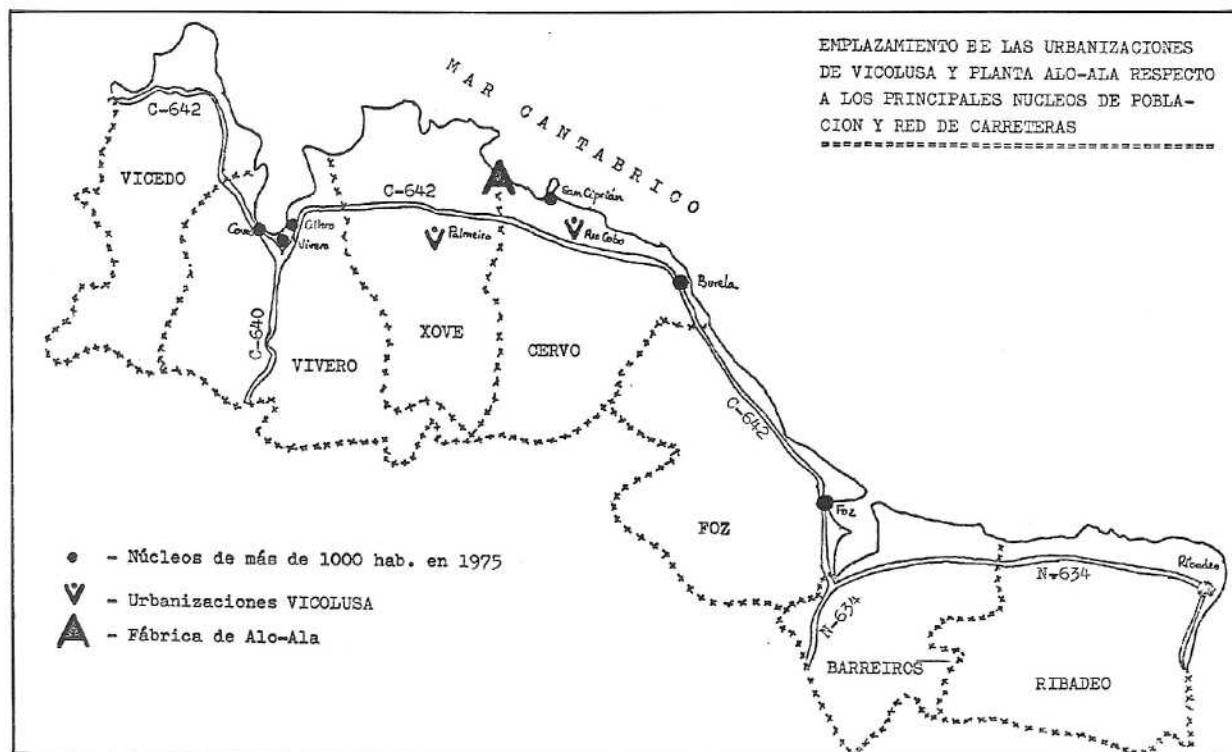


Vemos que los factores clave eran: la garantía del suministro energético y la buena posición respecto a los mercados. Galicia tiene la virtud de ser excedentaria en producción de energía eléctrica —que se facilita a precio especial al sector— y se sitúa cerca de los mercados y en el marco de la ruta del atlántico, lo que satisface la estrategia de aprovisionamiento por mar de las industrias del sector. La zona como predominantemente rural se preveía poco conflictiva, no existía competencia posible en un mercado de trabajo poco desarrollado en la línea capitalista. Otros detalles como calado para la construcción del puerto que sirve al complejo, abastecimiento de agua, etc., fijaron el punto concreto.

Es esta localización —seguida con la lógica del capital— el primer elemento configurador del espacio. El lugar de trabajo deviene referente para la distancia al alojamiento, para las migraciones cotidianas de mano de obra, etc.

Política de alojamiento

Como ya hemos dicho el mercado de trabajo local se vio trastocado desde el momento que comenzó la construcción del complejo. El origen geográfico de los empleados por Aluminio-Alúmina nos da una idea de la política de contratación que se siguió, y por tanto de las actitudes que la empresa tomará ante la mano de obra.





Una aproximación al análisis espacial: Mercado de trabajo y territorio

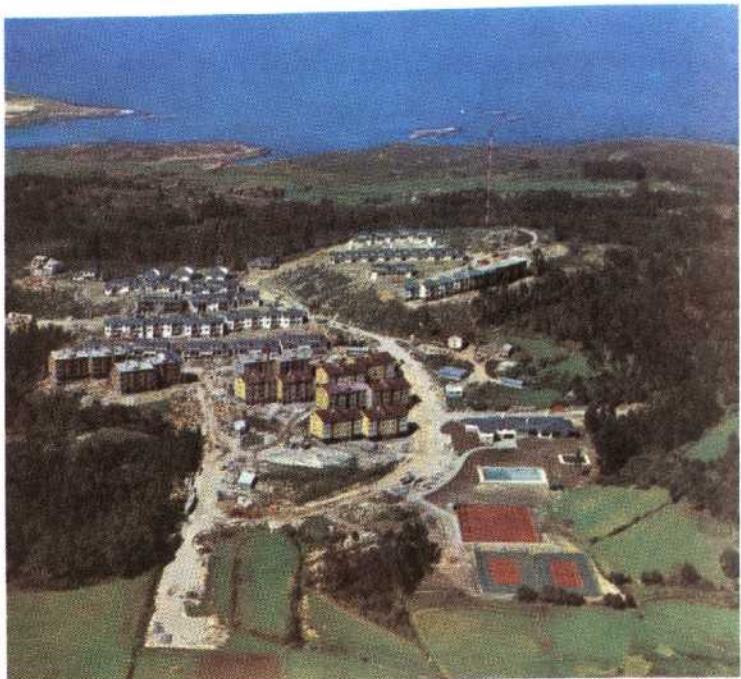
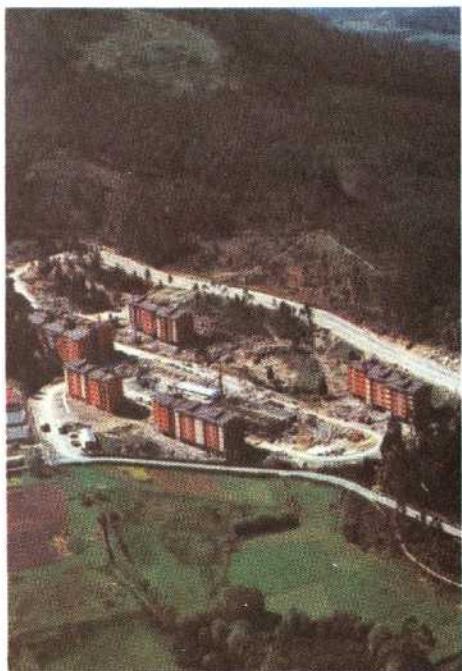
Complejo Alúmina-Aluminio (San Ciprián) Vista general de las fábricas en construcción



Urbanización «La Veiga» promovida por Alúmina-Aluminio, en las afueras de la población de San Ciprián (Cervo-Lugo).



la urbanización «Palmeiro» (Xove), en la que se alojarán los sectores obreros. A la derecha la urbanización «Río Cobo» (Cervo), construida por Alo-Ala para los sectores de trabajadores más cualificados.



Al fondo, izquierda el núcleo de S. Ciprián. A la derecha, se vislumbra la urbanización creada por Alo-Ala en Río Cobo, una de las dos segregadas de la estructura territorial existente en la zona.



Como se puede observar hay un alto grado de fuerza de trabajo no cubierto por habitantes de la zona (ello a pesar de que la empresa manifestaba su interés en ocupar a la población local), lo que ha provocado un alto índice de inmigración a la zona, generalmente compuesta por personal de cierta cualificación (recordemos que cerca del 10% de la plantilla de la empresa son titulados superiores o ingenieros técnicos). De esta forma uno de los principales problemas que le han surgido a la empresa, teniendo en cuenta el alto coste de formación de la mano de obra, es la estabilización de la fuerza de trabajo en la empresa.

Los niveles salariales son más altos que en el resto de las empresas, existe una «política social» de Aluminio-Alúmina casi innovadora en la zona, pero un hecho rompe la expectativa favorable a la estabilización: la organización del trabajo en

PLANTILLA DE ALUMINIO ESPAÑOL, S. A., Y ALUMINA ESPAÑOLA, S. A., DESGLOSADA POR LUGAR DE PROCEDENCIA. NOVIEMBRE, 1970

Procedencia	Número	% del total de la plantilla
Cervo	121	8,84
Foz	96	7,01
Vivero	187	13,66
Xove	161	11,76
TOTAL 4 MUNICIPIOS	565	41,27
RESTO PROVINCIA LUGO	292	21,33
RESTO DE GALICIA	130	9,50
RESTO DE ESPAÑA	382	27,90
TOTAL	1.369	100,00

Fuente: Parra T., Rojo T. y Sanz L. (1979) Op. Cit.



Una aproximación al análisis espacial: Mercado de trabajo y territorio

la fábrica va contra el sistema de vida y trabajo desarrollado hasta ahora por la población local: rotación de horarios, turnos, etc. Este hecho sumado a las deficientes condiciones de vida (falta de equipamientos, déficits de infraestructuras, etc.), parece que puede contribuir a un elevado «turn-over» (17), que supondría un alto coste para la empresa. Así la estabilización de la mano de obra deviene un objetivo específico de gran importancia.

Política de personal y mano de obra

Es un elemento derivado de la política social de la empresa, que en este caso instrumentalizando el déficit —a la vez que poniendo los medios para su satisfacción— de viviendas y la debilidad de la promoción en la zona, se constituye en un mecanismo esencial de estabilización de la mano de obra.

La empresa Aluminio Español-Alúmina Española promueve, primero directamente y posteriormente a través de su filial VICOLUSA, la construcción de viviendas para sus empleados. La primera urbanización «La Veiga», con más de 150 viviendas se localizó en las afueras de la población de San Ciprián (Cervo) que cuando se comenzó la construcción contaba con unos 1.000 habitantes, y se ocupó principalmente por capataces y mandos intermedios. Posteriormente, y a través de VICOLUSA, se promovió la construcción de dos urbanizaciones más: la de Río Cobo, en un monte situado al suroeste de S. Ciprián, con unas 320 viviendas, de las que unas 100 son chalets individuales con parcelas y el resto pisos de más de 100 m² en bloques de baja altura, iba destinada fundamentalmente a los directivos y cuadros superiores de la empresa; la de Palmeiro, en el municipio de Xove, con capacidad de hasta 1.010 viviendas de menos de 100 m², construidas en bloques, con destino al resto de los trabajadores menos cualificados de la empresa.

Los trabajadores pueden adquirir las viviendas en propiedad —no se alquilan— a través de una financiación facilitada por la empresa, que consiste en descontar una parte del salario (nunca más del 25 %) durante 20 años. Por otro lado, existe un mecanismo que fuerza a la compra de la vivienda por los trabajadores, y por tanto le somete a la estabilización forzada: el gran déficit de viviendas ha provocado un espectacular aumento de los precios de los alquileres, que la empresa ayudaba a paliar a través de un mecanismo de «ayuda a la vivienda», que automáticamente se verá suprimido en el momento que VICOLUSA ofrezca a los trabajadores de Aluminio-Alúmina la posibilidad de comprar sus viviendas. Así pues el mecanismo de financiación de las viviendas y el nivel salarial de los trabajadores se encargan de

seleccionar el tipo de vivienda, y por tanto el lugar de residencia de los trabajadores, que sufren así la *segregación social generada por la estructura interior de la empresa*.

Pero ésta no es la única segregación, *la segregación social del resto de la población* de la zona es también un hecho —al menos mientras no se desarrollen más actividades económicas de carácter industrial—. La *localización de las urbanizaciones está al margen de la estructura territorial de los asentamientos existentes* —lo que genera nuevos déficits de infraestructuras y equipamientos— y su emplazamiento ha seguido un criterio simple, la rentabilidad para la empresa, (los terrenos más baratos posibles) y no el punto más adecuado para la localización de la nueva población. Pensemos en los desequilibrios y cambios que se producirán, teniendo en cuenta, por ejemplo, que solamente la urbanización El Palmeiro podrá alojar más de 4.000 personas y que todo el término municipal de Xove (con un grado grande de dispersión de la población) tenía en 1975 unos 3.500 habitantes.

En resumen, la situación fuerza a la mano de obra, al mismo tiempo que a producir en la fábrica, a consumir las viviendas que la empresa le vende, y en el lugar que ésta decide. Ninguna consideración en torno a los costes sociales (gravísima segregación social), de infraestructuras, o de desequilibrios territoriales generados parece ser suficiente frente al objetivo esencial de la estabilización de la mano de obra, en las mejores condiciones para la empresa.

A modo de una aproximación a conclusiones

Como se ha podido ver cada vez más la lógica del capital somete a todo el conjunto social, a la vez que pretende «constituir un nuevo tipo de obrero mejor adaptado a las exigencias de la producción, y esto no solamente a través de las condiciones de la producción (estabilidad, racionamiento casi militar de la organización del trabajo, disciplina de fábrica), sino igualmente en tanto que consumidor, lo que implica un modo de uso determinado del producto social (...) y el reforzamiento moral e ideológico de la unidad de consumo» (18).

Al mismo tiempo hemos podido comprobar la articulación entre territorio, mercado de trabajo y necesidades de la producción en un caso particular, pero que nos permite una primera aproximación a generalizaciones. «Hemos visto que la empresa jugaba un papel importante en la definición del alojamiento. Esta influencia está netamente sobre determinada por la situación de la empresa en el mercado de trabajo» (19).

En otra ocasión podríamos entrar en la respuesta de la población trabajadora a esta lógica del capital y la distribución concreta de la fuerza de trabajo en el tejido urbano.

(17) Turn-over: relación entre el número de asalariados presente el primero de enero y que han abandonado su trabajo en el curso del año respecto al total de asalariados presente el 1.º de enero en la empresa.

(18) Bleithach, Danielle y Chenu, Alain (1979). *L'usine et la vie*. F. Maspero, París, pág. 58.

(19) Chopart, J. N. (1978) Op. Cit. pág. 208.



Información Temática

Una fórmula original de cooperación del Estado con las entidades locales: LOS CONTRATOS DE CIUDADES MEDIAS EN FRANCIA

por Antonio García Alvarez*

1. INTRODUCCION

En Francia, como en la generalidad de los países desarrollados, se ha producido a lo largo del presente siglo un crecimiento de la población urbana. En 1973, la población urbana (en núcleos de más de 2.000 habitantes) era del 70 % de la población del país y se esperaba que en 1985 ascendiera al 85 % de la población total. La importancia de este crecimiento originó una preocupación por definir una armadura urbana adaptada a la evolución del país.

Así, ya en 1964, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, distinguió tres niveles en la armadura urbana francesa:

- nivel superior, que correspondía a las metrópolis regionales.
- nivel intermedio, que correspondía a las ciudades con radio de influencia menor.
- nivel de base, que correspondía a los núcleos urbanos en contacto con el medio rural.

Las tasas de crecimiento de las ciudades del nivel intermedio han sido entre 1968 y 1975 del 8,3 %, mientras que para el conjunto del territorio han sido del 5,6 %.

* Dr. Ingeniero de Montes. Licenciado en Ciencias económicas.

Sin embargo, era preciso evitar que este crecimiento llevara consigo pérdida de la calidad de vida.

En efecto, se estaban poniendo de manifiesto los siguientes aspectos:

- falta de equipamientos públicos en la periferia.
- realización de grandes conjuntos, desproporcionados con la escala de la ciudad, ofreciendo una calidad de vida dudosa.
- falta de imaginación y de respeto al espacio natural, o creado en la nueva urbanización.
- falta de coherencia en las acciones emprendidas.

2. CARACTERIZACION DE LAS CIUDADES MEDIAS

Por Ciudad Media, en sentido estricto, se entiende no toda aglomeración urbana con una población determinada por medidas precisas, sino toda ciudad de un peso demográfico apreciable en relación con la población de una región y ejerciendo en ella funciones diversificadas al servicio de su entorno.

Así, les corresponderá en particular:

— Ofrecer empleos industriales y terciarios a los habitantes del medio rural, que abandonen la actividad agrícola, para que no sean obligados a

trasladarse a las grandes ciudades.

— Disponer de viviendas necesarias para acoger a los emigrantes y los equipamientos colectivos correspondientes.

— Disponer de un equipamiento de educación general y de formación profesional adaptado a sus necesidades, así como los servicios socio-culturales característicos de la vida urbana.

— Estar dotadas de medios de comunicación disponiendo de enlaces fáciles con las metrópolis regionales, con otras ciudades medias, y con el espacio rural circundante.

— Poder jugar un papel de animación con respecto al espacio rural y ayudar a su reestructuración.

Por otra parte, en cuanto a tipología, la Dirección General de Urbanismo, ha elaborado la siguiente:

- Ciudades formando parte de una conurbación.
- Ciudades satélites de una metrópoli.
- Ciudades aisladas (constituyen la ciudad media ideal).
- Ciudades semi-aisladas.
- Ciudades uni-funcionales turísticas.
- Ciudades uni-funcionales balneario.
- Ciudades uni-funcionales militares.
- Ciudades uni-funcionales portuarias.
- Ciudades uni-funcionales industriales.

En consecuencia, las ciudades medias se han considerado en Francia como un elemento esencial de la Ordenación del Territorio, para cuya promoción se ha instrumentado la correspondiente política.

3. PLANTEAMIENTO DE LA POLÍTICA DE CIUDADES MEDIAS

3.1. Aspectos generales

La política de promoción de ciudades medias se inicia con la referencia que se hace en el VI Plan (1971), donde se decía «se prestará una atención particular al desarrollo de las ciudades medianas».

Posteriormente, esta escueta mención dio lugar a una verdadera política de ordenación de ciudades medias, en los años siguientes, que se recogió en un documento aprobado por el Consejo Económico y Social en 1973 y en el que se proponía las grandes líneas de actuación en lo referente a objetivos, procedimientos y medios de acción.

Ese mismo año, el Ministerio de Ordenación del Territorio se dirigió a los Prefectos, comunicándoles la intención de establecer con carácter experimental con las ciudades medias que estuvieran interesadas en prestarse a ello, una política contractual de Ordenación global, dirigida a conseguir una mejora en la calidad del desarrollo.

La ayuda que se proponía se dirigía tanto a la colaboración en el planteamiento de la política, como a la participación en su financiación.

En particular, se perseguían los dos objetivos siguientes:

— Afirmar la primacía de las colectividades locales en la definición y dirección de esta política.

— Iniciar a las ciudades, por medio de una ayuda coherente, no a solicitar subvenciones para determinados equipamientos, sino a formular propuestas para la realización de programas globales de ordenación.

3.2. El Contrato

La fórmula adoptada fue la figura de contratos de ordenación suscritos entre el Estado y las Ciudades Medias, en los que se incluían los objetivos de la política urbana emprendida, los proyectos retenidos y su plazo, y los compromisos tomados respectivamente por el Estado y por las Entidades municipales.

3.2.1. Las partes del Contrato

Por parte del Estado intervenía la D.A.T.A.R. (Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional) y dos grupos especiales creados al efecto: el grupo de trabajo de Ciudades Medias (G.O.V.M.) y el grupo interministerial de Ciudades Medias (G.I.V.M.).

El primer grupo está constituido por funcionarios de la D.A.T.A.R. y de la Dirección de Ordenación del Suelo y Urbanismo, del Ministerio del Equipamiento.

El segundo grupo comprende representantes de los ministerios interesados y está presidido por el Delegado de la D.A.T.A.R.

La otra parte en el contrato es la Ciudad Media.

El Municipio interesado en suscribir el contrato debía solicitarlo al Ministerio de Ordenación del Territorio.

Para que la solicitud fuera atendida era necesario, que la ciudad respondiera a las siguientes características:

- Tener una población comprendida entre 20.000 y 100.000 habitantes.
- Situarse fuera de la región parisina y de otras regiones que ya se estuvieran beneficiando de alguna ordenación en particular.
- No estar en el ámbito de influencia de una metrópoli.

Por otra parte, la Ciudad Media debería estar dotada de una calidad urbana que le asegurara una irradiación reconocida y gozar de una situación demográfica, económica y geográfica que le permitiera ejercer funciones diversificadas en beneficio, y al servicio de unas áreas circundantes suficientemente importantes.

3.2.2. Elaboración del contrato

Si la solicitud para la suscripción del contrato era aceptada, el municipio debía elaborar, en el plazo de seis meses a un año, con la ayuda del G.O.V.M., un dossier de intención, conteniendo los objetivos y proyectos previstos.

El dossier de intención era presentado para su aprobación al G.I.V.M., el cual comunicaba su decisión a la ciudad. Si el dossier era aprobado, la ciudad debía preparar en plazo de seis meses a un año un proyecto de contrato, en el que se definían de forma más concreta las propuestas iniciales y se incluía una evaluación financiera de cada acción.



Los contratos de ciudades medianas en Francia

Los programas debían ejecutarse en tres años. El contrato quedaba efectivamente suscrito cuando era aprobado por el Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT).

La aprobación por parte de la CIAT era comunicada a la Ciudad, y suponía la asignación de una subvención global, bajo el concepto de contrato de Ciudades Medianas.

Esta ayuda específica y excepcional no tiene por objeto sustituir a los procedimientos de financiación tradicionales, pero permite enfrentarse a actuaciones que tiendan a mejorar la calidad de vida en su diversas dimensiones, y que no puedan ser subvencionadas por otras vías.

4. CONTRATOS SUSCRITOS

La política de suscripción de contratos de Ciudades Medianas comenzó con los Contratos de Rodez y Angulême, ambos en 1973.

La situación a finales de 1978, era la siguiente:

- Contratos suscritos: 60.
- Contratos en preparación: 14.
- Dossier de intención: 1.

En el gráfico n.º 1 que se adjunta puede verse la localización de las Ciudades Medianas afectadas.



- Contratos suscritos
- Contratos en preparación
- * Dossier de intención

Gráfico n.º 1.

Política de ciudades medianas
Situación a finales de 1978.

5. CONTENIDO DE LOS CONTRATOS

5.1. Actuaciones incluidas

Las actuaciones incluidas en los Contratos han sido muy diversas.

En los primeros Contratos se dirigían quizás más hacia actuaciones urbanísticas, para evolucionar después hacia equipamientos culturales y socio-educativos.

Varias ciudades han concebido con ayuda de los especialistas una política de animación global y original.

Diversas acciones han tratado de evitar las tradicionales segregaciones entre personas de la 3.ª edad, adultos y niños, creando centros de encuentro polivalentes.

Las actuaciones en el centro de la ciudades van dirigidas a la creación y ordenación de vías peatonales, ordenación de plazas, reutilización de edificios desocupados para mantener servicios del Estado y de las Entidades Locales, Ordenación de espacios de acogida para actividades de ocio, mejora de entrada en las ciudades, etc.

La distribución de gastos en los 28 primeros contratos ha sido la siguiente:

Concepto	Mills. de F.	%
1. Espacios libres, embellecimiento patrimonio arquitectónico.	173,2	40,5
2. Mejora del habitat.	30,3	7,1
3. Calles y espacios peatonales.	52,4	12,2
4. Estacionamientos viales.	72,8	17,0
5. Transportes colectivos y de dos ruedas.	0,7	0,1
6. Equipamientos culturales.	18,6	4,4
7. Equipamientos socioculturales.	44,1	10,3
8. Estudios, animación y funcionamiento.	16,1	3,8
9. Diversos.	19,7	4,6
TOTAL	428,0	100,0

En cuanto a actuaciones más dignas de destacar, se pueden señalar:

a) Rehabilitación del Centro de la Ciudad.

Es el caso de Manosque, en donde se decidió emprender una acción dirigida, por una parte a dar a los habitantes del centro antiguo la posibilidad de continuar viviendo allí, mejorando sus condiciones de vida, y por otra parte, atraer a los jóvenes hacia el Centro, para rejuvenecer la composición de la población, mediante la mejora de las viviendas vacías.

b) Mejora de grandes conjuntos urbanos modernos.

Es el caso de reorganización del espacio y tratamiento paisajista en Saumur, o la Ordenación de espacios exteriores en Béthume o la separación de caminos peatonales y red vial de automóviles en Autun.

c) Reutilización de monumentos históricos.

Es el caso del edificio de «La Corderie», en

Rochefort, edificio de gran belleza arquitectónica, en peligro de sufrir daños irreparables.

Se decidió con ocasión del contrato de ciudad media restaurar el complejo y destinarlo a la instalación del Conservatorio del Litoral, guardería, biblioteca, centros de juventud, etc.

De modo similar se actuó en Saint-Omer, en relación con el liceo Ribot, evitando el traslado del liceo a la periferia, lo que hubiera sido perjudicial para la animación del centro, al mismo tiempo que se hubieran deteriorado los locales antiguos.

d) Promoción industrial.

Es el caso de Vesoul donde se emprendió una acción encaminada a revitalizar las empresas existentes y a promocionar la aparición de nuevos empresarios, para lo cual se constituyó un consejo asesor.

5.2. Financiación

La subvención aportada por el Estado se fija, como ya se ha dicho, por la CIAT y es variable para cada contrato.

En general, el coste medio de un contrato para el Estado es del orden de cinco millones de francos.

La participación estatal viene a cubrir el 35 % del montante de las inversiones previstas.

La subvención es global, es decir, constituye una cantidad única para todo el contrato, lo que da al municipio cierta libertad de actuación, en el marco siempre de los términos del contrato.

La subvención no es revisable, es decir, que si durante la ejecución de las obras, los gastos son superiores a los previstos, serán por cuenta del municipio los aumentos de costes.

En cualquier caso, los municipios pueden completar la financiación con créditos de la caja de depósitos, subvenciones normales de otros ministerios y ayudas suministradas por el departamento o alguna entidad pública regional.

6. UN CONTRATO CONCRETO: DOLE

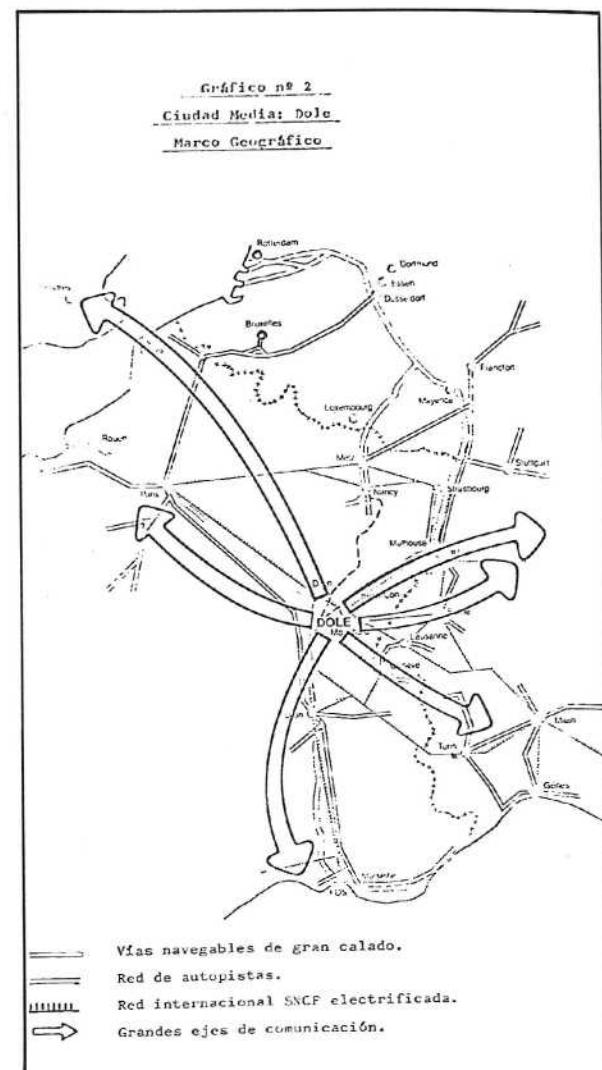
6.1. Esquema de desarrollo

6.1.1. Marco geográfico

Dole se encuentra situada al nordeste de Francia, en el Centro de Europa, a igual distancia de Amsterdam, Frankfurt, Munich, Génova, Milán y Marsella.

A nivel local, se encuentra a mitad de camino entre Dijón y Besançon, presentándose como la «ciudad media» intermedia y complementaria, admirablemente situada para jugar un papel de equilibrio entre ambas en el marco de la ordenación territorial.

Situada, como puede verse en el gráfico n.º 2 que se adjunta, en el eje Mar del Norte —Mediterráneo, se encuentra comunicada por carretera, ferrocarril, vía aérea y vía fluvial, se presentaba como la población mejor preparada para una acción en materia comercial e industrial, con el fin de constituir un apoyo importante en el desarrollo económico del Jura.



6.1.2. Población

La población alcanzaba en 1975, 30.500 habitantes en el núcleo urbano, llegando a 75.000 habitantes con los 10 municipios del área.

El porcentaje de población activa era del 77 %.

Si bien se había creado un número apreciable de empleos desde 1967, la acción debería ser intensificada con el fin de cortar el éxodo de los jóvenes y aumentar la participación femenina.

6.1.3. Transformación de la ciudad

Para ello se consideraba necesario desarrollar las siguientes líneas de actuación:

— Equipar y construir.

Se trataba de realizar las infraestructuras y equipamientos indispensables a la expansión de la ciudad.

— Formar y educar.

Se trataba de dar a los jóvenes los medios de instrucción y de formación indispensables para prepararlos para los empleos que se originaran como consecuencia del desarrollo económico.

— Promover la expansión.

Se pretendía crear los medios materiales para facilitar la implantación de industrias nuevas, principalmente de alto nivel técnico para asegurar el pleno empleo, desarrollar el terciario y permitir la

utilización de la mano de obra femenina disponible.

— Mantener el equilibrio urbano-rural.

Se pretendía proceder simultáneamente a un equipamiento tanto de la zona urbana-industrial, como de la zona rural, agrícola o turística.

— Organizar y preparar el ocio.

Se pretendía desarrollar la vida social por la realización de equipamientos socio-culturales y deportivos, y por la animación cultural.

— Proteger la salud y ampliar la solidaridad.

Se trataba de crear y mejorar establecimientos hospitalarios y centros de acogida para los niños y personas de edad.

— Mejorar la calidad de vida.

Se pretendía asegurar la protección del medio ambiente, revisando las concepciones del urbanismo, en el marco de una unidad urbana del tipo «ciudad media».

En todo caso, las actuaciones habrían de hacerse con un respeto al pasado.

En efecto, Dole ha heredado un rico patrimonio artístico. Si bien no existen, con la excepción de la Colegiata, monumentos notables, existe un elevado número de lugares de interés.

Se definió un plan de conservación, de manera que las nuevas construcciones fueran edificadas fuera del barrio antiguo.

Un pasado arquitectónico de cierto prestigio, y un modernismo se alían para hacer de Dole una ciudad pintoresca.

Por otra parte, con el fin de atraer actividades nuevas, se pensaron una serie de medidas concretas.

— Creación de zonas industriales.

Existen dos zonas industriales, una de industria ligera y otra de industria pesada.

— Mejora de la red de comunicaciones.

Existe línea ferroviaria directa con Italia, Suiza, Alemania, Europa Central y Oriental.

Asimismo, se encuentra enlazada por carreteras y autopistas con las principales ciudades.

El aeropuerto puede recibir todo tipo de aviones utilizados habitualmente.

— Desarrollo de la formación profesional.

La infraestructura en materia de formación se ha desarrollado para responder a las necesidades de una economía moderna y a la demanda de los industriales.

Para mejorar las condiciones de vida, se han elaborado las siguientes medidas:

— Un plan de circulación. Se trata de obtener un rendimiento óptimo de la red viaria existente y proyectada, y consiguiendo un confort y seguridad creciente para las diferentes categorías de usuarios.

— Mejora del habitat, construyendo las viviendas necesarias y dotando de equipamientos adecuados a las zonas deficitarias.

— Un esfuerzo de solidaridad social, con el fin de organizar servicios sociales, principalmente dirigidos a niños, adolescentes y personas de la tercera edad.

Para animar la vida urbana, se han tomado diversas medidas en relación con la promoción de los deportes y las actividades culturales.

6.2. El Contrato «Ciudad Media»

La elaboración de un programa de actuaciones en la Ciudad, ha tenido diversas motivaciones. En primer lugar, dar a la ciudad una imagen de marca, pues se había quedado un poco fuera de los grandes movimientos que han afectado a otras ciudades y otras regiones.

En segundo lugar, suscitar un entusiasmo de la población por su ciudad, haciéndoles comprender que, en relación con los equipamientos, juega la fórmula «si te ayudas, el Estado te ayudará».

Así pues, se tomó como lema de la ciudad «la acogida», y se eligió como método, «el contrato».

Se trató de buscar el programa más imaginativo posible, buscándose una participación popular. Para ello se elaboró un cuestionario que fue enviado a centenares de personas. Para recoger y estudiar las sugerencias hechas se crearon diversas comisiones extra-municipales.

La participación en estas reuniones fue testimonio de una movilización extraordinaria de la opinión en relación con el proyecto «ciudad media». En efecto, expresaron su opinión asociaciones familiares y sindicales, establecimientos escolares, organizaciones comerciales, profesiones liberales, instituciones culturales y turísticas, etc.

Así, pues, primero en las comisiones, y después en reuniones del Consejo Municipal, los representantes directos de los ciudadanos contribuyeron a la toma de decisiones en diferentes momentos del proceso de elaboración del dossier. El programa se adoptó a la capacidad financiera del municipio.

El contrato de ciudad media quedó suscrito en 1975.

Para conseguir el objetivo de lograr para Dole la imagen de marca de lugar acogedor, se fijaron tres vías:

— La comunicación

— La integración.

— La animación.

a) La comunicación

Para incitar a los viajeros, sean turistas u hombres de negocios, a detenerse en la ciudad era necesario organizar una adecuada señalización en los diferentes ejes y lugares de penetración en ella.

Una vez en la ciudad, los visitantes debían ser incitados a descubrirla, al mismo tiempo que se les informa y se les acoge.

b) La integración

Una ciudad existe, en primer lugar, para los que viven en ella. Así, pues, se pensó en los peatones y en comunicar adecuadamente los servicios sociales de uso masivo, así como los barrios nuevos construidos fuera del núcleo histórico.

c) La animación

La ciudad debía tener vida. Había que preparar las instalaciones necesarias para realización de actividades deportivas, culturales, etc.

6.3. Actuaciones

El Programa retenido se constituyó finalmente por las actuaciones siguientes:

1. Señalización y acogida.
2. Reparación del «Pavillon des Arquebusiers».
3. Ordenación paisajística de la ciudad antigua.
4. Enlace ciudad/Mesnils-Pasteur.
5. Centro de encuentro de Crissey.

6.3.1. Señalización y acogida

6.3.1.1. Objetivos

Atraer y guiar al viajero por medio de señales.

Se ha creado un logotipo representativo de la ciudad. El dibujo representa de manera estilizada la Colegiata de Notre Dame, monumento característico de la ciudad antigua.

La señalización turística y cultural destinada a facilitar el encuentro y las visitas a las riquezas de la ciudad, se integra por el juego de colores de los dos aspectos de la ciudad: la ciudad histórica y la ciudad moderna.

Se ha elegido un color marrón para señalar los monumentos antiguos y un color azul turquesa para indicar los monumentos modernos.

6.3.1.2. Descripción de la operación

La señalización se efectuaba por medio de carteles que tomando al viajero desde su llegada a la ciudad le permitieran visitarla fácilmente.

Estos carteles tenían doble función a nivel de información:

— Información anticipada: tales como los carteles de señalización del circuito peatonal.

— Información de localización: tales como los carteles indicando los lugares y los edificios dignos de interés.

En el interior de la ciudad, se preparó un itinerario peatonal para permitir al viajero con prisa, realizar una vuelta rápida a la ciudad. Este itinerario estaba previsto para recorrer en una hora y media.

Se preveían aparcamientos en lugares estratégicos para incitar al automovilista a abandonar su vehículo y recorrer el itinerario a pie.

6.3.1.3. Coste de la Operación

El presupuesto previsto era el siguiente:

— Carteles de entrada	40.000 F
— Carteles de señalización de carreteras	15.000 F
— Carteles de itinerarios	40.000 F
— Planos de información cartográfica	15.000 F
— Placas en edificios	10.000 F
Total	120.000 F

6.3.2. Adaptación para centro de acogida y de información del “Pavillon des Arquebusiers”

6.3.2.1. Objetivos

El objetivo de esta acción era la información y la participación del público.

6.3.2.2. Descripción de la operación

Puesto que la ciudad disponía de un edificio en un sitio céntrico adecuado para la función de acogida e información, el «Pavillón des Arquebusiers», se procedió a su mejora y adaptación.

Se proponían adaptaciones para adecuarlo a la instalación de exposiciones sobre las realizaciones importantes de la ciudad, planes de ordenación, programas culturales, etc.

6.3.2.3. Coste de la operación

Se tenía el siguiente presupuesto:

Adaptación del edificio	337.000 F
Adecuación de alrededores	150.000 F
Total	487.000 F

6.3.3. Adecuación paisajística en la ciudad antigua

6.3.3.1. Objetivos

El objetivo era la mejora y la animación del lugar, para su utilización como sitio de paseo y encuentro.

6.3.3.2. Descripción de la operación

Se trataba de establecer unas vías peatonales, comunicando directamente los barrios antiguos con el Estadio. Se incluían también mejoras en el Complejo Deportivo.

Para su realización era necesario, adquirir terrenos, trasladar instalaciones portuarias y la siguiente adecuación de la zona.

6.3.3.3. Coste de la Operación

El presupuesto previsto era el siguiente:

Adquisición de terrenos	2.500.000 F
Plantaciones en los aparcamientos	216.000 F
Jardines	380.000 F
Vías peatonales	110.000 F
Pasarelas	705.000 F
Acondicionamiento Estadio	1.233.000 F
Total	5.144.000 F

6.3.4. Enlace Ciudad-Mesnils-Pasteur

6.3.4.1. Objetivos

El objetivo de esta acción era integrar las nuevas zonas de expansión en el marco de vida de la ciudad.

6.3.4.2. Descripción de la operación

En el núcleo antiguo se proponía la realización de la iluminación de la Capilla del Arco, así como la adecuación del «Pavillón des Officiers». En este edificio se iba a instalar un museo.

En cuanto a los barrios nuevos, se realizarían

la adecuación de 2 miradores, un parque, la adecuación de un importante cruce de calles y plantaciones en la zona industrial y portuaria.

Los dos miradores han de constituir sendos puntos importantes en los circuitos turísticos. El parque, por su situación privilegiada a la entrada de la ciudad, se inscribe en el tema general «Dole acoge».

En cuanto a la adecuación del cruce de calles tiende a la seguridad de los peatones y a la animación del área.

Con las plantaciones en la zona industrial y portuaria se crea una cortina que enmascara los edificios industriales.

6.3.4.3. Coste de la operación

El presupuesto era el siguiente:

Capilla del Arco-Iluminación	24.000 F
Pavillón des Officiers	50.000 F
Miradores	120.000 F
Parque	520.000 F
Encrucijada de calles	240.000 F
Plantaciones zona industrial	45.000 F

Total 999.000 F

6.3.5. Centros de encuentros de Crissey

6.3.5.1. Objetivos

El objetivo de esta acción era la apertura al exterior.

Una imagen de marca de ciudad acogedora se consigue tanto por los contactos entre los hombres como por la información.

Se pretende ofrecer tanto a las personas de paso, como a los habitantes, las mejores condiciones para celebrar reuniones (económicas, sociales, culturales, etc.)

6.3.5.2. Descripción de la operación

Se trataba de adaptar el castillo de Crissey, situado a 3 km. del centro de la ciudad. De esta forma, el centro polivalente de encuentros de Crissey estaría dotado del equipamiento necesario a su función: Sala de acogida, sala de trabajo, sala de conferencias y reuniones, comedor, etc.

6.3.5.3. Coste de la operación

El presupuesto era el siguiente:

Adecuación interior y exterior	1.000.000 F
Mobiliario	250.000 F
Total	1.250.000 F

6.3.6. Plan de inversiones

En el Cuadro 1 que se adjunta se recoge el calendario de inversiones, a lo largo de los tres años que duraba el plan.

El montante total del Plan ascendía a 8.000.000 de Francos.

CUADRO N.º 1
Plan de inversiones

Concepto	Total Francos	Calendario de Inversiones		
		1.º año	2.º año	3.º año
Actuación n.º 1: Señalización y acogida	120.000	120.000		
Actuación n.º 2: Adecuación del "Pavillon des Arquebusiers".				
— Adaptación del edificio.	337.000	337.000		
— Adecuación de Alrededores.	150.000		150.000	
Actuación n.º 3: Adecuación paisajística de la ciudad antigua.				
— Adquisición de terrenos.	2.500.000	1.000.000	500.000	1.000.000
— Plantaciones en los aparcamientos.	216.000		60.000	156.000
— Jardines.	380.000	80.000	100.000	200.000
— Vías peatonales.	110.000		60.000	50.000
— Pasarela.	705.000	705.000		
— Acondicionamiento del Estudio.				
	1.233.000		1.233.000	
Actuación n.º 4: Enlace Ciudad/Mesnil-Pasteur.				
— Capilla del Arco-Iluminación.	24.000			24.000
— Pavillon des Officiers.	50.000		50.000	
— Miradores.	120.000		48.000	72.000
— Parque.	520.000	120.000	160.000	240.000
— Encrucijada de calles.	240.000	100.000	110.000	30.000
— Plantaciones zona industrial.	45.000			45.000
Actuación n.º 5: Centro de reuniones de Crissey.				
— Adecuación interior y exterior.	1.000.000		1.000.000	
— Mobiliario.	250.000		250.000	
TOTAL	8.000.000	2.462.000	3.721.000	1.817.000



7. CONSIDERACIONES CRITICAS

La ejecución de la política de ciudades medianas está llegando a su fin, con la suscripción de los 15 contratos que estaban pendientes en 1978.

Si por la cuantía de la participación estatal, no pueden considerarse actuaciones importantes, por las características de su planteamiento ha constituido una experiencia interesante.

La ejecución en un plazo de tres años, de un conjunto de acciones diversas y numerosas ha tenido un efecto de arrastre importante; superior al impacto que tendrían las mismas acciones realizadas en desorden y a lo largo de plazos superiores.

Las acciones de los contratos han sido a menudo el origen de nuevos esfuerzos comunes que prolongan lo inicialmente previsto.

Por otra parte, esta política, por la originalidad de su procedimiento de ejecución, por su flexibilidad, y por la naturaleza de los temas abordados, ofrece un campo de experiencia privilegiado que puede servir de modelo para un planteamiento más amplio.

Así, las soluciones aportadas en ciertas ciudades a los problemas de ordenación de barrios antiguos o de rehabilitación de grandes conjuntos urbanísticos, han sido de gran utilidad para la implantación del Fondo de Ordenación Urbana, que permitirá continuar por un procedimiento normal una parte del contenido de los contratos de Ciudades Medianas.

La experiencia de los contratos ha permitido igualmente comprobar la necesidad de una mayor reflexión tanto en los municipios, como en la Administración Central, en cuanto a las necesidades de las colectividades y a las condiciones de funcionamiento real de las inversiones proyectadas.

El sistema de preparación de los contratos implicando una reflexión prolongada y global es, a este respecto interesante.

Por otra parte, la elaboración en dos etapas, puesta a punto de un dossier y elaboración del programa definitivo, es un método interesante, cuyas posibilidades de utilización en ciertos procedimientos normales será útil examinar.

En el aspecto financiero, el procedimiento de contrato de ciudad media, ha supuesto una doble mejora en relación con el sistema habitual:

— La existencia de una línea presupuestaria especial para el Ministerio del Equipamiento, línea complementada por la FIAT, ha permitido que las ciudades hayan trabajado con la certeza de que su contrato podría ser tomado en consideración, cualquiera que fuera el montante.

— La globalización de la ayuda del Estado, que se materializa por una autorización del programa único para el conjunto del contrato de tres años, representa para las ciudades una excepcional simplificación, tanto más, que a la actitud del Estado corresponde una práctica idéntica de la Caja de Depósitos.

Se puede sin embargo, tachar de estrecha la concepción que ha presidido esta experiencia, subvencionando programas de equipamiento y ordenación urbana, sin llegar a una verdadera toma de conciencia del papel de las ciudades medianas en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio.

Por otra parte, la fórmula ha sido tomada por numerosas Entidades Públicas regionales, que se han lanzado a una política de contratos regionales de ciudades medianas que completará el esfuerzo Nacional que se orienta actualmente a la política de contratos comarciales.



La colección "Nuevo Urbanismo" crece

«Interacción ambiental»

524 páginas
700 pesetas

«Modelos en la planificación de ciudades y regiones»

422 páginas
600 pesetas

«La organización urbana»

278 páginas
400 pesetas

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



LA SITUACION DE LA MONTAÑA EN ITALIA

por Marzio Mazzoleni y Giorgio G. Negri

Capítulo I. Los aspectos socio-económicos Introducción

Extendida sobre más de la mitad del territorio, la montaña italiana presente fenómenos de degradación y de marginación cada vez más graves. Estos fenómenos pueden, en gran medida, describirse en un tipo de desarrollo que, resaltando algunas condiciones sobre otras, ha comportado por un lado la congestión de las áreas metropolitanas y por otro el empobrecimiento de las zonas más desfavorecidas (mapa n.º 1).

La revolución industrial, con la extensión de la economía de mercado, y con el consiguiente desarrollo capitalista y tecnológico, ha producido con su evolución algunos efectos que hoy podemos verificar. La construcción de carreteras más rápidas, y de los ferrocarriles fue la cabeza de puente que permitió unificar el mercado nacional y llevar a la montaña los bienes producidos a nivel industrial y a menores costos en el llano, sacudiendo su economía y su misma trama urbana.

Las zonas de montaña han conocido remodelaciones violentas: se hace predominante la función de suministro de algunas materias primas (madera,

minerales, energía hidroeléctrica) y de fuerza de trabajo (emigración), mientras decae la estructura socio-económica y la misma cultura originaria no responde a los modelos exteriores. La concentración de los aparatos productivos hacia áreas más favorables viene así a sustraer riqueza y a depreciar la montaña en términos socio-económico-ambientales, transfiriendo y utilizando su riqueza en las áreas industriales y en las grandes ciudades del llano. El caso de la energía hidroeléctrica puede ser considerado modélico en su linealidad: causa y efecto se relacionan de modo clarísimo, de forma que a la sustracción de la riqueza le corresponde física y visiblemente la muerte y el abandono del valle, la consiguiente canalización de recursos económicos y humanos hacia las áreas de mayor beneficio.

A los antiguos males del aislamiento, del empobrecimiento de los recursos, de la degradación hidrogeológica y ambiental, se une hoy los de la crisis económica general que en montaña viene a encontrarse con un tejido social y productivo especialmente débil, provocando efectos demoledores: despoblación (casi el 7 % menos de población en el decenio 1960-70), abandono de la agricultura (300.000 Ha. abandonadas desde 1970 a 1975).



insuficiencia de servicios sociales, ausencia de intervenciones forestales (se acercan a 1.200 millones de liras las importaciones en 1978 de productos madereros), calamidades y desastres que tienen bien poco de «naturales» (el 40 % de los municipios italianos está expuesto a corrimientos de tierras y el 46 % a avenidas, con daños de más de 50 billones de liras en 30 años).

Pero es necesario atender a la especificidad del territorio y a la particularidad de los procesos efectuados y a las fuerzas que los guían para evitar caer en el viejo interclasismo de la montaña disfrutada por el llano, o de la figura del «montañés» visto como algo indefinido, o incluso mítico. Los territorios de montaña son casi siempre zonas de éxodo, de envejecimiento, de enorme degradación, con una predominancia de agricultores pobres, en donde en general la estratificación social resulta reducida y en donde es escasa la presencia de fuerzas de izquierda y de los sindicatos. Pero no por ello están ausentes los centros de poder, que unidos a las fuerzas externas en un conjunto de intereses y vínculos variados, no solo económicos, han contribuido a la expoliación de la montaña.

La despoblación de la montaña

Con referencia a los Censos de 1961 y 1971, la población residente en montaña ha perdido

650.000 unidades, lo que representa casi el 7 % (ver cuadro 1). Los índices de decrecimiento particularmente elevados se han registrado en el área apenina, mientras las regiones septentrionales muestran una moderada tendencia al crecimiento, aunque muy inferior a la que se registra en la correspondiente área del llano. Este es un primer aspecto que caracteriza al área alpina de la del resto del territorio nacional.

La dinámica demográfica refleja la marcha contradictoria de sus componentes naturales y sociales.

En particular ésta última es casi siempre negativa, debido a los graves fenómenos de emigración que han afectado a la montaña, sobre todo a partir de los años 1960 —los del llamado milagro económico— que ha determinado una evacuación de población de las áreas marginales (Mezzogiorno y montaña) hacia las grandes ciudades industriales del norte (Milán y Turín, sobre todo) y de la agricultura hacia la industria.

Al fenómeno del éxodo, le ha correspondido, al mismo tiempo, una redistribución de la población en el interior mismo de la montaña, que ha llevado un flujo de población a los centros más dinámicos y de fondo de los valles. Aquí se ha producido un rejuvenecimiento de las clases de edades y un aumento del cociente medio de natalidad; y viceversa, en los centros más aislados e internos, el éxodo masivo y continuo ha determinado un envejecimiento de la población y los niveles de natalidad han bajado.

Estamos, pues, en presencia de un doble fenómeno: el primero, con mucho el más relevante —de pérdida del peso demográfico de la montaña en relación a la parte restante del territorio; el segundo, el profundo movimiento de la población de montaña.

Estos fenómenos pueden asumir importancia distinta según las tres grandes subdivisiones, geográficas de la península (Norte, Centro y Sur), con una situación más positiva, o mejor menos negativa, en el área septentrional.

La estructura de ocupación

Análogamente a lo que se va verificando en los últimos veinte años, también en la montaña se registra una contracción de la población activa. Pero aquí asume un carácter más negativo, puesto que está acompañada del éxodo demográfico. Desde 1951 a 1971, los activos se han reducido de hecho en más de 1.200.000 unidades. Las más afectadas son las regiones apeninas que representan más de 1.020.000 de activos menos, contra los 183.000 de los Alpes.

La población activa ha descendido del 42 al 35 %.

Al mismo tiempo, se ha producido una profunda transformación de la estructura de la ocupación. Mientras en 1951 los activos agrícolas constituyan el 59 % de la fuerza del trabajo totales, veinte años después eran la mitad (28,5 %): más de 1.650.000 personas han abandonado la agricultura, y de ellos las cuatro quintas partes provienen de los Apeninos. Aquí se ha pasado del 67,3 % en 1951 al 35,6 % en 1971, quedando aún por en-



Tab. 1. COMUNI, COMUNITÀ MONTANE E POPOLAZIONE MONTANA (ex legge 1102/71)

REGIONE	N. Comunità montane	N. Comuni	Superficie 000 ha.	POPOLAZIONE MONTANA				Superficie media per Comunità montana	Popolazione '71 media per Comunità montana		
				1961	1971	Variazione					
						assoluta	%				
Piemonte	44	485	1.240	601.561	609.473	+	7.912	+	1,31	28.181	13.851
Valle d'Aosta	7	62	326	73.976	75.856	+	1.880	+	2,74	46.571	10.836
Lombardia	28	530	1.010	824.123	856.685	+	32.562	+	3,95	36.071	30.595
Trentino A.A.	17	338	1.362	637.297	690.827	+	53.530	+	8,40	80.117	40.636
Veneto	18	158	591	421.175	397.374	-	23.801	-	5,65	32.833	22.076
Friuli V.G.	10	105	448	213.509	178.998	-	34.511	-	16,16	44.800	17.899
Liguria	19	135	436	333.426	328.053	-	5.373	-	1,61	22.947	17.265
Emilia Romag.	13	124	83	440.782	355.949	-	84.833	-	17,25	6.384	27.380
NORD (1)	156	1.937	6.265	3.545.849	3.493.215	-	52.634	-	1,48	40.160	22.392
Toscana	23	181	1.087	630.134	547.410	-	82.724	-	13,13	47.260	23.800
Umbria	9	62	469	215.671	193.014	-	22.657	-	10,51	52.111	21.446
Marche	12	118	542	304.970	263.744	-	41.226	-	13,52	45.166	21.978
Lazio	17	235	704	531.881	488.845	-	43.036	-	8,09	41.411	28.755
CENTRO (1)	61	598	2.802	1.682.656	1.493.013	-	189.643	-	11,27	45.934	24.475
Abruzzi	19	217	804	472.198	428.946	-	43.253	-	9,16	42.315	22.576
Molise	10	123	349	250.398	209.888	-	40.510	-	16,18	34.900	20.988
Campania	24	294	765	793.562	717.142	-	76.240	-	9,63	31.875	29.880
Puglia	5	60	475	307.901	249.199	-	58.702	-	19,06	95.000	49.839
Basilicata	13	115	713	394.072	368.806	-	25.266	-	6,41	54.846	28.369
Calabria	25	268	991	835.766	742.001	-	93.776	-	11,22	39.640	29.680
Sicilia	15	178	929	620.878	584.756	-	56.122	-	9,04	61.933	38.983
Sardegna	25	220	1.792	693.430	683.780	-	9.650	-	1,39	71.680	27.351
SUD (1)	136	1.495	6.818	4.368.206	3.964.518	-	403.688	-	9,24	50.132	32.119.
ITALIA (1)	353	4.881	15.885	9.596.711	8.950.746	-	645.965	-	6,73	45.000	25.356

(1) I dati relativi si riferiscono alla sola parte di territorio classificata montana.

cima de la media nacional. La intensidad de las variaciones aparece más medida en los Alpes, disminuyendo del 39 al 15,3 %.

Una agricultura pobre

Al éxodo masivo, tanto general como agrícola, le acompaña el abandono de la superficie cultivada. Este fenómeno que se extiende sobre toda la península, causa, por otra parte, graves daños al conjunto del sistema económico y contribuye al pesado déficit de la balanza comercial italiana (la importación de los bienes alimenticios ocupa en Italia el segundo lugar detrás del petróleo).

Y, naturalmente, la que presenta los datos más negativos es la montaña, que concentra de hecho la mayor parte de los cerca de 5 millones de hectáreas abandonadas.

La extrema pulverización de la superficie agraria y la fragmentación de las explotaciones, unidas a las difíciles condiciones productivas, hacen de la agricultura de montaña la pariente pobre de la del llano, la cual en muchos casos presenta productividades y rentas elevadísimas.

Un índice significativo para evaluar las condiciones de marginación en las que se encuentran los territorios de colina y de montaña lo constituye la Producción Bruta Vendible en agricultura (P.B.V.). Haciendo igual a 100 el valor de la P.B.V. de 1963, en el 1975 resultaba comprendida —según agregación regional— entre 290 y 340 para

la zona del llano, y entre 210 y 270 en la montaña. Consecuentemente la contribución de la montaña a la formación de la P.B.V. es decreciente, pasando del 18,7 % en 1955 al 11,5 % en el 1976.

Años	Llano	Colina	Montaña
1955	41,9	39,4	18,7
1960	44,5	40,2	15,3
1965	46,9	40,5	12,6
1970	47,8	40,2	12,0
1975	49,5	39,0	11,5

La falta de industrialización

La montaña italiana, especialmente la alpina y prealpina, había acogido, ya desde la segunda mitad del ochocientos, algunos sectores industriales, especialmente textiles y metalúrgicos.

La industria más antigua se había de hecho localizado en buena medida en la falda al pie de la montaña, y había incluso remontado los ejes de los valles en una formación en forma de peine.

La industria moderna, exigiendo superficies siempre mayores, grandes cantidades de materias primas, presencia de una red de comunicaciones rápida y eficiente, vecindad con servicios especializados técnicos o financieros, de hecho ha privi-

Cuadro 2. Lugares de trabajo industriales en las regiones de montaña italiana en 1971 (en miles de activos) en escala decreciente

Regione	Media reg. mont.	Media per comune mont.	Regione	Media reg. mont.	Media per comune mont.		
a ¹		b ¹	a ¹		b ¹		
1 Veneto	318	367	3 ²	11 Friuli-V.G.	180	184	11 ²
2 Lombardia	219	280	5 ²	12 Abruzzo	124	136	14 ²
3 Piemonte	262	253	7 ²	13 Sardegna	121	158	13 ²
4 Toscana	260	465	2 ²	14 Lazio	107	133	16 ²
5 Emilia Romagna	245	361	4 ²	15 Basilicata	99	170	12 ²
6 Trentino-A.A.	226	229	10 ²	16 Puglia	96	243	9 ²
7 Marche	223	271	6 ²	17 Sicilia	81	133	15 ²
8 Valle d'Aosta	220	118	17 ²	18 Molise	80	91	18 ²
9 Umbria	217	549	1 ²	19 Calabria	75	80	19 ²
10 Liguria	194	252	8 ²	20 Campania	64	79	20 ²

a = graduación en base a la media regional de montaña.

b = graduación en base a la media por municipio de montaña.

legiado las áreas del llano, especialmente aquellas de Padana (1).

Los datos retenidos en el cuadro 2 permiten trazar una referencia exhaustiva de la situación de las regiones de la montaña italiana en relación a su disponibilidad en puestos de trabajo en la industria. Esta resulta netamente más elevada en las regiones de montaña alpinas (Veneto, Lombardía, Piemonte, Trentino, Valle de Aosta, Liguria y Friuli, en este orden) y decrece en las regiones apeninas a medida que se avanza del norte hacia el sur.

Por lo que se refiere a los sectores industriales más importantes, constatamos que el primer lugar corresponde a la construcción e instalaciones diversas, presentes, sobre todo, en los Apeninos. Siguen los sectores «otras industrias manufactureras» (energía eléctrica y gas, agua, industria química, papel y otras de menor importancia) y la industria metalo-mecánica relevante en las regiones alpinas. La calidad de los puestos de trabajo y el distinto peso territorial demuestra una vez más la distinta estructura norte-sur.

(1) Datos y consideraciones sacadas del: Ministerio de Agricultura y Bosques, Carta della Montagna, Roma 1976.

La insuficiencia de los servicios

La oferta de trabajo terciario en la montaña italiana se presenta en una mitad de las regiones inferior a la del sector secundario, y en la otra mitad —constituida por las regiones meridionales— resulta al contrario superior.

Característica común es la peor dotación de las regiones de montaña meridionales que en los dos sectores ocupan los últimos puestos (cuadro 3).

El sector comercial que comprende también la estructura de recepción y los servicios públicos, constituye por si solo un mínimo del 70 % de los puestos del trabajo terciario en la montaña de las Margas y un máximo que supera los 4/5 en la montaña de Lombardía. Queda, pues, bastante exigua la disponibilidad de los puestos de trabajo en todos los otros sectores del terciario (sanidad, escuelas, deportes, transportes, etc.). De hecho ello representa una carencia general de servicios en la montaña italiana, especialmente en la meridional, consecuente con el hecho de que las áreas de montaña albergan una proporción progresivamente decreciente de la población italiana, con una renta per cápita, en general, inferior a la de la población del llano.

Cuadro 3. Relación entre la disponibilidad de puestos de trabajo en el sector secundario y terciario en la montaña italiana (miles de activos)

Regione	Settore terziario	Settore secondario	Regione	Settore terziario	Settore secondario
1 Valle d'Aosta	194	220	11 Umbria	150	217
2 Trentino Alto Adige	190	226	12 Lombardia	149	291
3 Toscana	182	260	13 Abruzzo	148	124
4 Veneto	176	318	14 Marche	141	223
5 Liguria	176	194	15 Sicilia	118	81
6 Emilia-Romagna	174	245	16 Puglia	116	96
7 Friuli-Venezia Giulia	165	180	17 Calabria	110	80
8 Sardegna	164	121	18 Molise	101	80
9 Lazio	154	107	19 Basilicata	101	99
10 Piemonte	151	262	20 Campania	99	64



La situación de la montaña en Italia

Un fenómeno particular lo representa el turismo, en fase de expansión notable en muchos centros de montaña. Dos hechos deben, sin embargo, ser subrayados. El primero, su desarrollo puntual: es decir, que no parezca que tenga efectos difusores en el territorio, sino que en muchos casos actúa como factor de despoblación en las áreas circundantes, y por otra parte destruye el medio ambiente por los fenómenos especulativos que comporta. El segundo se refiere a la distribución geográfica: a medida que se desciende del norte hacia el sur se nota una neta disminución de los activos, y de la consistencia de las estructuras receptivas hoteleras y de los servicios públicos ligados a la actividad turística.

Un intento de síntesis de lo que hasta ahora brevemente se ha descrito nos lleva a evidenciar los puntos siguientes:

a) Un progresivo acentuamiento del distanciamiento entre las áreas del llano —más favorecidas— y las áreas de montaña. Esta pérdida de peso, sea en lo referente a la población (despoblación-envejecimiento) como a la actividad económica (presencia de una agricultura pobre, indus-

trialización en vías de desmantelamiento, servicios insuficientes);

b) Diferencias entre los Apeninos y los Alpes: aquí la posición geográfica al lado de la Europa Central, la disponibilidad de energía eléctrica, la vecindad con las áreas más industrializadas del país, la difusión de la actividad turística contribuyen a ofrecer una situación, que a pesar de ser en conjunto negativa, es más favorable que la de las restantes áreas de montaña de la península. Se viene a crear así dos montañas, en correlación a la desequilibrada relación Norte-Sur;

c) Existencia de notables diferencias en el interior de las áreas de montaña de cada región: hablar de montaña de modo indiferenciado no es posible, puesto que surgen zonas más favorecidas, aunque restringidas, al lado de otras zonas tendentes a empobrecerse (ver el cuadro 4 que muestra para el ejemplo de la Lombardía la perecución entre cada comarca de montaña).

Al trazar algunas consideraciones sobre los aspectos institucionales, como los del segundo capítulo siguiente, debe pues tenerse presente esta triple articulación de los fenómenos estructurales

Cuadro 4

LAS COMARCAS DE LA MONTAÑA DE LOMBARDIA (Municipios totalmente de montaña)

DENOMINAZIONE	N. Comuni	Sup. ha	POPOLAZIONE			POPOLAZIONE ATTIVA			
			1971	1978 *	Variaz. %	Tot Pop. Attiva Val ass.	Prima-rio %	secon-ario %	Terzio-rio %
1 Oltrepo Pavese	19	47.434	22.551	21.438	-4,93	8.649	42	28	30
2 Alto Garda Bresciano	10	37.169	18.151	17.821	-1,81	6.498	11	49	40
3 Valle Sabbia	25	53.642	37.631	38.814	3,14	14.211	11	66	23
4 Valle Trompia	20	37.840	69.619	73.470	5,53	25.662	3	78	19
5 Valle Camonica	41	124.751	80.222	87.891	9,56	29.235	7	62	31
6 Sebino Bresciano	9	14.138	17.721	18.416	3,92	6.568	7	68	25
7 Monte Bronzone e Bas. Seb.	10	9.413	20.062	21.192	5,63	7.422	11	63	26
8 Alto Sebino	10	10.423	26.533	28.414	7,08	9.165	4	68	28
9 Valle Cavallina	15	9.595	14.056	14.588	3,78	5.064	9	63	28
10 Di Scalve	4	14.041	5.342	4.853	-9,15	1.887	9	59	32
11 Valle Seriana Superiore	20	45.978	34.780	36.178	4,01	13.513	7	65	28
11/6 Valle Seriana	16	18.593	75.305	78.405	4,11	30.402	3	72	25
12 Valle Brembana	41	65.932	45.852	45.396	-0,99	17.241	10	65	25
13 Valle Imagna	15	7.709	11.159	11.639	4,30	4.191	11	62	27
14 Valle S. Martino	10	5.323	3.660	3.567	-2,54	1.345	2	78	20
15 Valsassina	29	38.823	30.487	31.487	3,28	11.462	9	61	30
16 Lario Orientale	11	15.917	39.360	41.931	6,53	14.828	1	72	27
17 Triangolo Lariano	32	26.399	62.841	65.936	4,92	24.056	3	62	35
18 Lario Intelvese	26	18.044	20.697	20.462	-1,13	8.099	11	49	40
19 Alpi Lepontine Meridionali	15	19.136	18.136	18.940	4,43	7.441	12	53	35
20 Alto Lario Occidentale	19	25.087	20.190	19.800	-1,93	7.984	15	65	20
21 Valtellina	65	263.509	145.963	150.805	3,31	51.517	13	46	41
22 Valchiavenna	13	57.681	23.326	24.019	2,96	8.150	9	55	36
23 Valceresio	14	10.090	34.909	39.371	12,78	14.054	2	72	26
24 Valcuvia	20	9.719	14.022	15.852	13,05	5.367	5	66	29
25 Valganna e Valmarchirolo	9	5.451	14.840	16.659	12,25	5.895	1	68	31
26 Medio Verbano	5	6.633	8.644	8.523	-1,39	3.336	2	67	31
27 Veddasca Dumentino	9	10.710	6.230	6.319	1,42	2.400	7	56	37
TOTALE MONTAGNA	532	1.009.180	322.289	362.186	4,32	329.405	8	62	30
TOTALE LOMBARDIA	1.546	2.383.418	8.551.812	8.935.377	4,48	3.333.395	5	60	35

de la montaña italiana, que se reflejan incluso en la propia aplicación y gestión de la normativa y de la financiación.

Parece que existe una correlación entre el desarrollo socio-económico de cada área y funcionalidad y renovación de las instituciones, por las implicaciones políticas que el primero determina.

Pero el análisis se elevaría demasiado lejos. Aquí se tiene que subrayar que el ejemplo que se describe de la región de Lombardía (la región más industrializada y con más alta renta de Italia, y una de las pocas en que la población de montaña aumenta ininterrumpidamente) tiene un valor significativo propio, puesto que es una de las regiones en las que la institución de la Comarca de Montaña —el hecho nuevo más relevante de la legislación italiana en relación a los problemas de la montaña— ha funcionado mejor, aunque con los límites relevantes que más adelante examinaremos.

CAPITULO II. Los aspectos institucionales La superación de las intervenciones públicas tradicionales

Al incontrolado disfrute de los recursos y a la creciente marginación de estas áreas, favorecidos por una política estatal que privilegiaba las áreas más fuertes, se ha añadido una actuación pública caracterizada por la exiguidad y por la sectorialidad de la financiación.

La financiación se ha sucedido en el tiempo, continuándose la supervivencia de una estructura socio-económica superada, dirigida preferentemente hacia el sector primario (hasta 1971 la actividad estatal para la montaña ha sido ejercida prácticamente por el Cuerpo Forestal del Estado). Las mismas obras de infraestructura que en una óptica distinta habrían podido establecer una acción de recuperación territorial, de hecho han favorecido parcelaciones y urbanizaciones residenciales y turísticas, preparando el camino —en nombre de un desarrollo de la montaña basada sobre los nuevos sectores productivos— a especulaciones privadas y a destrucción de los recursos.

Pero por otra parte la misma actividad de salvaguarda hidrogeológica y de actuaciones forestales, que parecían ser claramente solicitadas por las leyes nacionales, encontraban suficiente impulso y financiación, pero siempre muy bajodimensionados en relación a las exigencias más urgentes. Incluso también la última ley sobre la montaña, la n.º 991 de 1952 —a pesar de algunas innovaciones— no era más que una ley no aparecida sobre la normativa forestal y de mejoras integrales de veinte años anteriores.

A partir de los años sesenta, la situación ha cambiado: la superación de la economía agrícola de autoconsumo, conjuntamente con el ir a menos del complejo del sector primario, hacía inadecuado el sistema tradicional de intervención estatal, mientras el desarrollo de nuevas actividades —como el turismo y en menor medida algunos sectores industriales y comerciales— requerían distintas y mayores inversiones. Por otra parte, la demolición de la armadura urbana de montaña y la pulveriza-

ción de los centros decisionales locales (en la montaña los núcleos habitados son con mucha diferencia menos poblados y más dispersos que en el llano), eran objetivamente un obstáculo para una coordinación y una mayor incidencia de las intervenciones. Conjuntamente a la oportunidad del capital para proceder a una racionalización de las intervenciones, estos problemas hacían siempre más necesaria una referencia también institucional al objeto de programar el territorio y las intervenciones, dejando de dirigirlas en direcciones fragmentarias.

De esta forma se venía afirmando la necesidad de una política interdisciplinaria, que afrontase al desarrollo general de la montaña, armonizándolos a través de intervenciones públicas. Y conjuntamente la convicción de que una tal política necesitaba también de una referencia institucional, capaz de programar el territorio y las intervenciones, dejando de dirigirlas según exigencias fragmentarias. Por último la creación de las Regiones (junio de 1970) aseguraba la creación del principio de autonomía y de participación, fuese finalmente adecuada a la propia realidad de las distintas áreas, eliminándole de imposiciones centralistas que mortificaban las autonomías locales y establecían intervenciones generalizadas sobre todo el territorio de montaña italiana.

La nueva ley sobre la montaña

En esta situación, las normas precedentes se superan y se elabora una nueva ley para la montaña (la 1.102 de 1971), que apoyándose sobre los instrumentos de la planificación y de la participación, intenta revisar la precedente visión sectorial de las intervenciones públicas, para referirse a la necesidad de una política global de reequilibrio económico y territorial. Como instrumento institucional para poner en marcha esta política, esta ley constituye un nuevo ente de derecho público: La Comarca de Montaña (*), asociación obligatoria de municipios, que asume la doble función de ente intermedio y de unidad de programación (ver esquema n.º 1).

Pero la elaboración de esta ley no fue ciertamente breve ni fácil (2). Fueron, sobre todo, las fuerzas de izquierda las que la apoyaron y entre las diversas zonas del país, fue la parte alpina, más afectada por las exigencias de una política que tuviese en cuenta los nuevos problemas e intereses de la burgesía —no sólo aquella «colonizadora» de la llanura, sino también la local, que entretanto se estaba formando y creía conveniente agruparse con la primera, en torno a intereses precisos (disfrute de áreas turísticas, construcción de segundas residencias, tráfico comercial más intenso,

(*) La Comunità montana.

(2) Análisis y observaciones acerca del contenido y la «historia» de la ley pueden verse, entre otros, en A. Abrami, *Comunità Montane e sviluppo economico*, Milano, Giuffrè, 1975; G. Piazzoni, *Economia Montana: la nuova legislazione statale e regionale*, Bologna, Pàtron Ed 1974, e G. Piazzoni, *Economia montana: aggiornamento legislazione statale e regionale 1974-1975*, Bologna, Pàtron Ed., 1978.



La situación de la montaña en Italia

formación de algunas zonas de agricultura intensiva, etc.). En esta área alpina era donde de hecho se sentía más la doble necesidad de superar en forma orgánica la dispersión y la falta de política centralista por parte del Estado, y afrontar a nivel de zona homogénea, los problemas a los cuales nunca los municipios llegaban a hacer frente, por exigüidad de presupuestos y por falta de una visión global.

La confrontación entre los que empujaban para una renovación radical de las viejas estructuras hacia una visión global de las intervenciones elaboradas y gestionadas por organismos locales y los que se situaban en posiciones de defensa de las intervenciones estatales, tuvo como primer efecto un retardo grave en la promulgación de la ley 1.102. Esta fue aprobada cuando ya hacía tres años que se había caducado la precedente ley 991, sin que entre tanto se hubiesen renovado las ayudas para la montaña. Aparte del escaso interés que generalmente revisten las áreas deprimidas. En el fondo estas contradicciones dejaron impronta en el mismo contenido de la ley. Si de hecho las fuerzas conservadoras no triunfaron en su empeño de parar lo que se les venía encima, en realidad llegaron a condicionar su resultado.

El análisis de los proyectos de ley presentados por los diversos partidos y sus representantes es en este punto clarificador. Así en la versión aprobada, la elaboración del plan urbanístico de obligatorio viene a ser facultativo; los entes que ya existían no fueron suprimidos; la financiación quedó muy insuficiente; el artículo 16 que establecía una reserva para la montaña sobre las inversiones públicas, nunca fue aplicado; perdura la incertidumbre acerca de la cantidad, duración y repartición de las financiaciones estatales; el Estado continúa reservándose una amplia proporción de las sumas asignadas, etc...

Esquema n.º 1: La Comarca de Montaña

Tres son las innovaciones principales contenidas en la ley n.º 1.102 del 3.12.1971. «Nuevas normas para el desarrollo de la montaña». La primera es la individualización de la planificación socio-económica y territorial y la consiguiente globalidad de las intervenciones, como instrumento necesario para poner en marcha el proceso de desarrollo, superando de este modo la precedente visión sectorial. La segunda es la constitución de la Comarca de Montaña (*), ente de derecho público, capaz de elaborar los propios planes y dotada de recursos y de poderes para sus actuaciones. La tercera, la propuesta de una programación democrática, para cuyas predisposiciones y actuaciones debe favorecerse la participación de las poblaciones locales.

La Comarca de Montaña se constituye por los municipios que hay en cada zona homogénea. Cada municipio participa directamente de la gestión del Ente, por regla con tres (o cinco) de sus consejeros municipales —dos de la mayoría y uno de

la minoría— que constituyen entre todos el Consejo de la comarca de montaña; órgano deliberante, que a su vez elige la directiva, órgano ejecutivo, y el presidente.

Operativamente la intervención de la Comarca de Montaña se concreta en un plan de desarrollo económico y social, sobre cuya base se van redactando cada año programas de gastos, que especifican las intervenciones con los costos correspondientes. Conjuntamente al plan socio-económico, la ley prevé para la Comarca de Montaña la posibilidad de elaborar un plan urbanístico, pero sin que sea obligatorio ni definido por lo que se refiere a contenido, procedimiento o efectos.

Para la realización de las intervenciones previstas, el CIPE, a propuesta del Ministerio de Agricultura y Bosques, reparte anualmente el fondo para la montaña entre las Regiones, las cuales, a su vez, reparten la cuota asignada entre las diversas Comarcas de Montaña, casi siempre en base a la superficie y a la población residente.

La Ley 1.102 ha previsto para el trienio 1972-74, 116 mil millones de liras, de los cuales solamente 86 han sido distribuidas por las Regiones. Después se ha refinanciado con la ley n.º 72 de 1975 para el período 1975-77 con 200 mil millones de liras, de los cuales 20 correspondían al Estado, y en fin con la ley n.º 843 de 1978 con 300 mil millones de liras para el trienio 1979-81. En conjunto 616 mil millones de liras en 10 años, que corresponde a una cifra inferior a 2 mil millones de liras para cada comarca de Montaña. Para una ley que quiere desarrollar la montaña, hacer funcionar la programación y constituir un ente que asegure la participación, no parece verdaderamente gran cosa.

A estos fondos se añaden en muchos casos financiaciones que provienen de alguna ley promulgada por las Regiones, especialmente en el campo agro-silvo-pastoral; de la integración regional; de contribuciones de los municipios; y de entes disueltos.

La aplicación regional de la Ley 1102

La ley estatal 1.102 para ser operante debía integrarse en la legislación de cada Región. Hasta diciembre de 1973 casi todas las Regiones han procedido a hacerlo, delimitando la zona de montaña y dictando normas para la constitución y el funcionamiento de las Comarcas de Montaña.

Por competencias reconocidas en la ley 1.102 y más genéricamente, por las derivadas de la misma Constitución, las Regiones podían tomar a su cargo y afrontar con más decisión e incidencia estos aspectos. Pero todo esto no llegó a llevarse a término totalmente, sea porque algunos intereses no pudieron tocarse a nivel regional, en el cual conservaban un notable peso político, sea porque las fuerzas favorables a una acentuación del papel de las Comarcas de Montaña se consideraron satisfechas de momento por los resultados conseguidos a nivel nacional, y no quisieran enfrentarse —por un problema que en el conjunto se venía a considerar secundario— con sectores no marginales existentes en el interior del partido del gobierno (Democracia Cristiana). Asistimos así a que al nivel

regional las formulaciones legislativas recogieron las genéricas afirmaciones de la ley 1.102, sin tentativa ni de definir más exactamente cuáles son los «otros entes», ni de dictar normativas precisas que regulen —a favor de la Región— las relaciones entre ésta y dejan, a su vez a los estatutos de la Comarca de Montaña la competencia de regular estas relaciones.

La conclusión, obvia, es que al lado de los nuevos entes democráticos que se van constituyendo permanecen aquéllos que son los verdaderos centros de poder, sólidamente dominados por fuerzas conservadoras. En casos, muy superiores a los de las Comarcas de Montaña, que provienen de competencias propias (es el caso, por ejemplo, de los sobrecáñones hidroeléctricos gestionados por los 68 consorcios B.I.M. (*), que superan anualmente los 6 mil millones de liras), o bien de atribuciones del Estado, de la C.E.E. (pensamos en las financiaciones FEOGA), de la Caja para el Mezzogiorno o incluso de la misma Región. El segundo aspecto es el de la planificación urbanística, cuyas normas —que comportan decisiones o vínculos que no son ajenos a la planificación socio-económica— fueron objeto de continuas modificaciones en las Comisiones Parlamentarias hasta que se estableció dejar indeterminadas la naturaleza, contenido y efectos del plan urbanístico de la Comarca de Montaña (3).

Estos son algunos de los elementos, no ciertamente secundarios, que desde el principio comprometieron la validez de la nueva legislación. La cual, debemos añadir, que fue vista demasiado fácilmente como una especie de panacea para los problemas de la montaña. Como se ha señalado precedentemente, las relaciones entre desarrollo y subdesarrollo y el consiguiente empobrecimiento de estas áreas y una muestra del actual modelo de desarrollo; no basta una ley limitada a la montaña, la zona de experimentación sin conexión institucional con el llano, sino que hay que modificar toda la orientación del proceso de desarrollo.

Si finalmente vemos como las Regiones han aplicado la ley y como las Comarcas de Montaña están operando, el cuadro que se nos presenta no es ciertamente estimulador. En las Regiones al menos tres aspectos deben ser sintéticamente subrayados, para demostrar que las recurrentes afirmaciones hacia los nuevos modos de operar y las políticas consecuentes que se deben poner a punto para el desarrollo de las áreas deprimidas, están bien lejos de las realizaciones.

En primer lugar, la ausencia completa de planes socio-económicos y territoriales regionales en el cual cada área, incluida la montaña, encuentre su correcta colocación; así el «problema de la montaña» no vendrá considerado aparte del desarrollo conjunto del territorio regional. Necesidad, pues,

(3) Sobre la materia, los motivos del contencioso son amplios y muchos autores han expresado opiniones contrarias. Por ejemplo Piazzoni, considera negativo el paso del plan intermunicipal al plan urbanístico (G. Piazzoni, *Economia montana: la nuova legislazione statale e regionale*, op. cit.) Abramí en cambio expresa un juicio negativo sobre la experiencia hasta el presente del plan intermunicipal y acoge la novedad de la legislación que en todo caso deberá ser «adecuadamente completada por el legislador regional» (A Abramí, *Comunità Montane e sviluppo economico*, op. cit.).

de un programa regional en el cual el objetivo del reequilibrio socio-económico y territorial encuentre también referencia en las partidas presupuestarias, dejando una colocación de recursos a favor de las áreas débiles y dando lugar a intervenciones que aparte de ser globales sean de mayor entidad.

El segundo aspecto se refiere a los retrasos en la descentralización y la delegación de funciones regionales a los entes locales y, en el caso específico, a la Comarca de Montaña, tal como está previsto incluso en la ley nacional.

El tercer punto, consecuencia directa de los dos primeros, es la gestión centralizada de la financiación y la praxis de distribuir las ayudas sectorialmente, fuera de objetivos y prioridades claros, en base a intereses clientelares.

Estos elementos han determinado una fatigosa y contradictoria marcha de las Comarcas de Montaña y, al mismo tiempo, una política para las Regiones y para la Montaña todavía inadecuada a las necesidades, volviendo a seguir el viejo itinerario de la carencia y episodicidad de las intervenciones. Las Comarcas de Montaña, por otra parte, no están exentas de críticas: programas dispersos, falta de decisiones, retrasos en la presentación de los programas y en la puesta en marcha del plan de desarrollo, dificultad de funcionamiento, aceptación de las alternativas de campanario de los municipios, son aspectos corrientes en muchas Comarcas de Montaña (4). Cuando directamente, y el caso es frecuente, las Comarcas de Montaña no se han confirmado inmediatamente como otros centros de poder de los notables locales, que hacen pasar por desarrollo de la montaña la vieja política clientelar y subordinada a intereses externos o de partido, han ignorado totalmente las normas sobre la participación y la programación y ni siquiera se preocupan de gastar las financiaciones que se les atribuyen (Cerdeña, p. e., ha asignado a las Comarcas de Montaña en 1979 los fondos previstos en el 1971).

Pero para profundizar mejor algunos de estos aspectos, y sobre todo, para evidenciar las relaciones entre Región y Comarcas de Montaña, y el papel de éstas, se hace oportuno un análisis más a fondo. A este fin, para poder recorrer mejor «desde dentro», viendo los problemas de las Comarcas de Montaña, haremos referencia a un caso específico y significativo: el de Lombardía (5).

CAPITULO III. La Comarca de Montaña: El Ejemplo de Lombardía La fase constitutiva

En el marco del diseño institucional de la descentralización de funciones estatales y de desarrollo de las autonomías, las Regiones, como hemos señalado, debían traducir la ley nacional sobre su propio territorio. Por lo que se refiere a Lombardía

(*) BIM, Bacino Imbrifero Montano, Organismo de C. Hidrográfica de Montaña.

(4) N. Contini, *Primo bilancio di a, anni di vita delle cc. M.M.* articolo en «L'Unità», 22-23-24 Aprile 1977.

(5) La experiencia de la Región Lombardía ha sido afrontada más ampliamente en: M. Mazzoleni, G. C. Moretti, G. Negri, *The anni di Comunità Montane in Lombardia*, en «Il Montanaro d'Italia», nn 5 y 6/1976 y 1/1977.



La situación de la montaña en Italia

día, la fase de aprobación y primera gestión de la ley lombarda institucionalizando las Comarcas de Montaña (L.R. del 16.4.1973, n.º 23), tiene sobre todo, dos momentos de particular interés. El *primero* se refiere a la zonificación, es decir, la delimitación de áreas homogéneas en las cuales los municipios debían asociarse para dar vida a la Comarca de Montaña. A pesar de los parámetros «objetivos» fijados por la ley regional (ver esquema 2), en realidad el papel determinante de la definición de los ámbitos territoriales de las Comarcas de Montaña correspondió a las fuerzas políticas (y, sobre todo, al partido de la mayoría, que controlaba la mayor parte de los municipios), las cuales a los parámetros socio-económicos antepusieron intereses y consideraciones de grupo.

Esto se hizo sentir en Lombardía, sobre todo en tres áreas: el área en torno al Lago Iseo; Sondrio; y la ribera occidental del Lago de Como. Es interesante anotar que en la relación del proyecto de ley, institucionalizando la Comarca de Montaña, se preveían de tres a cinco zonas para la provincia de Sondrio; una única zona para la ribera occidental del Lago de Como; y una única Comarca de Montaña interprovincial para el Lago de Iseo. Los resultados son notables: dos Comarcas de Montaña en Sondrio, tres en Como y tres en el Sebino (ver mapa n.º 2).

El *segundo* momento se refiere a la fase de elaboración y aprobación de los estatutos de las Comarcas de Montaña. Promulgada la Ley Regional número 23 «Constitución de las Comarcas de Montaña y formulación de los estatutos», en abril de 1973, correspondía de hecho a la Comarca de Montaña proceder a la elección de los propios órganos y a la redacción de los estatutos. Una lectura de esta ley pone inmediatamente en evi-

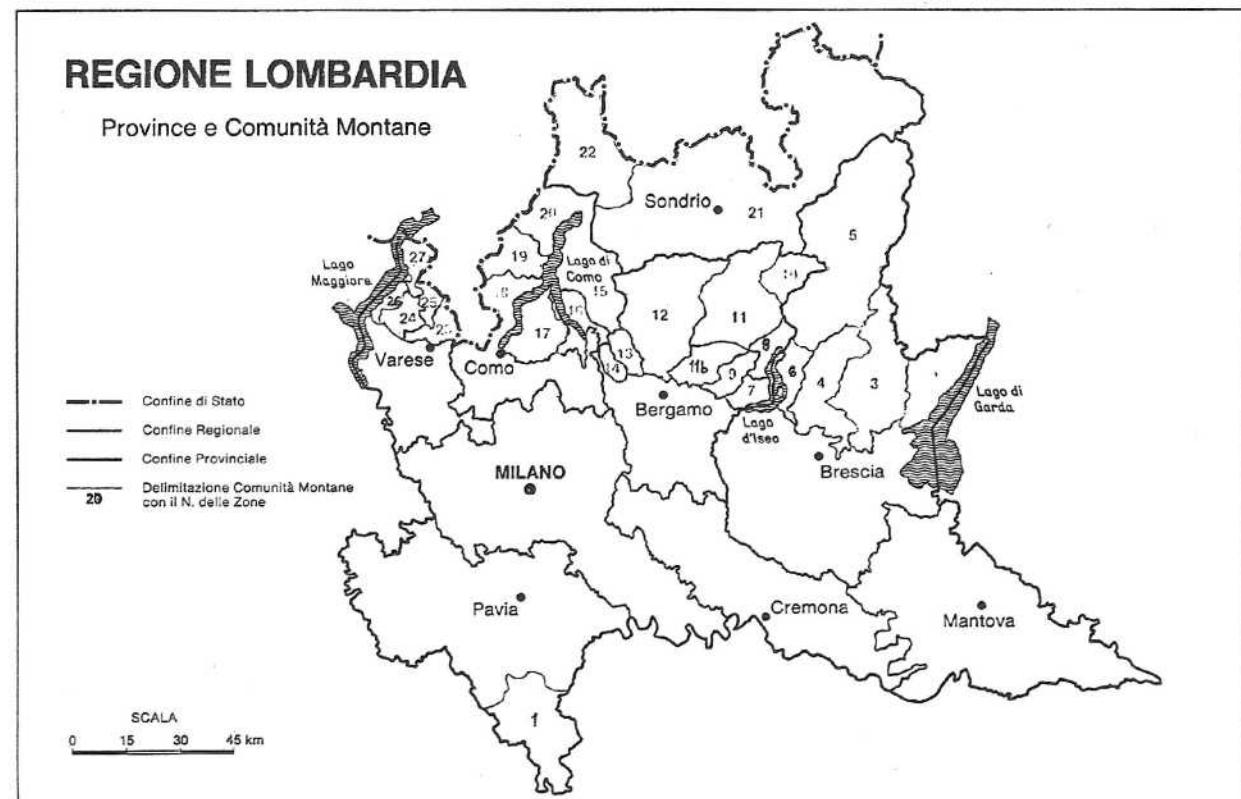
dencia cómo en las relaciones Región-Comarcas de Montaña, se han vuelto a proponer los mismos procedimientos y los mismos límites establecidos en la aplicación de la ley n.º 1.102 por parte de cada Región. Es decir, una alineación de los Estatutos a las indicaciones de la Ley Regional número 23/1973, de donde vienen en muchos aspectos —especialmente en los puntos más controvertidos o de más difícil gestión política— recogidos los artículos sin una oportuna profundización o ampliación.

Esquema n.º 2. Criterios para la delimitación de las Comarcas de Montaña

Entre las competencias atribuidas por la ley 1.102 a las Regiones, figura la de repartir el propio territorio de montaña en zonas homogéneas.

El artículo 3 dice así: «Los territorio de montaña (compuestos de municipios o porciones de municipios situados al menos en el 80 % de su superficie sobre los 600 m., con desnivel altimétrico al menos de 600 m. y renta imponible no superior a 2.400 liras por habitante) se repartirán por ley regional en zonas homogéneas en base a criterios de unidad territorial y social, readaptando o corrigiendo las delimitaciones ya seguidas en base al D.P.R. 987, según el cual el territorio de montaña de cada provincia se ha dividido en zonas, consistentes cada una en un territorio geográficamente unitario, bajo los aspectos hidrogeológicos, económico y social».

Cada Región ha seguido criterios propios, de forma que las dimensiones de las Comarcas de Montaña varían tanto por su superficie como por población entre unas y otras (ver cuadro 1). Los



criterios seguidos en Lombardía (comunes a muchas otras regiones) han sido:

- a) Existencia previa de entes supramunicipales, como los Consejos de Valle y de otras experiencias de asociacionismo municipal;
- b) Criterios de unidad territorial, económica y social (cuencas hidrogeográficas, sistema orográfico, condiciones socio-culturales, «sentido de pertenencia», condiciones económico-sociales con vistas a hipótesis de desarrollo, complementariedad e intersectorialidad;
- c) Zonas suficientemente vastas para consentir una programación supramunicipal y poderse constituir en interlocutores válidos para las regiones, y, al mismo tiempo, estar en grado de favorecer la participación de la población a las opciones de desarrollo;
- d) Superación del aislamiento de montaña con prolongación al propio territorio de montaña de zonas especialmente interesantes para el desarrollo turístico.

La participación al gobierno de la montaña

Las leyes regionales han afrontado de distintas formas el problema de la participación de la población y de las fuerzas sociales a la vida de la Comarca de Montaña, unas veces dejando la definición, procedimiento, etc..., a los estatutos de la Comarca de Montaña, como por ejemplo, en el Veneto, el Piamonte, la Umbria y el Lazio, otras veces preveyendo más exactamente los sujetos y las fases de actuación en tales procesos. A este fin todas las Regiones prevén la participación de las organizaciones, entes o asociaciones locales, pero pocas son las que prevén también la participación directa de los ciudadanos. La fase y los momentos en los que la Comarca de Montaña debe asegurar la plena aplicación del instrumento participativo se especifican en algunas Regiones (como, por ejemplo, en Liguria, Trento y Friuli), sólo en la redacción del plan; en otras (como en Lombardía) también en la elaboración de los programas; y en otras (como el Valle de Aosta y Emilia), tanto en la formación como en la gestión de los planes. En líneas generales, debemos observar que las normativas regionales son descorazonadoras, y no solo en relación a la autonomía de las Comarcas de Montaña, o por ausencia de ideas sobre como gestionar y concretizar la participación, sino incluso por decisión política, en orden a marginar fuerzas sociales o sindicales, o los grupos de base de los momentos decisionales.

También la Región de Lombardía se limita a afirmar que «la Comarca de Montaña —en la búsqueda de consenso con la voluntad autónoma (Sic!)— durante la elaboración y la preparación de los planes zonales de desarrollo y urbanístico y de los programas de intervención, que prepara en armonía con las líneas de programación y con las normas urbanísticas establecidas en la Región, favorece la participación de las organizaciones sindicales y sociales». (art. 11 de la L.R. 23/1973). Muchas Comarcas de Montaña en el contenido de los estatutos recogen, a su vez, esta indicación, de forma que la participación viene a reducirse a las administraciones municipales, limitándose la

Comarca de Montaña a promover «encuentros» con las organizaciones sindicales, y relegando de hecho la participación de la población, en la cual la Comarca de Montaña se compromete a una información genérica sobre su propia actividad.

Sólo dos comarcas de montaña han dado amplio eco a este tema definiendo finalmente, método y compromisos para asegurar una efectiva participación (6).

La fase inicial

La finalidad de la ley 1.102 y las intervenciones previstas para su realización, deben ponerse en práctica a través de «planes zonales de desarrollo de redacción y gestión de las Comarcas de Montaña y coordinados en el marco de los planes regionales de desarrollo» (art. 2). En consecuencia, con la ley n.º 1.102 hace obligatorio a las Comarcas de Montaña, en el plazo de un año de su constitución, poner a punto un «plan plurianual para el desarrollo económico-social de la propia zona, en base a las indicaciones del plan regional» (art. 5). Pero falta en esta ley alguna indicación sobre el contenido del plan (7), de forma que establezca más correctamente el procedimiento, los términos, y la finalidad, dicte, sobre todo, la operatividad y los vínculos, ofrezca una normativa-marco, gracias a la cual fuese finalmente posible salir de los «libros de sueños», que son los grandes planes de desarrollo, y en su lugar *elabore* documentos que, en base a recursos adecuados y ciertos, estén en grado de adquirir, gracias a nor-

(6) Se trata de las comarcas de Montaña Valle Sabbia y Val Chiavenna. Esta además reconoce a los ciudadanos la posibilidad de «presentar a la asamblea instancias escritas (...) así como observaciones escritas sobre los proyectos de deliberación (...) de las cuales deben hacerse mención adecuada en la relación de la asamblea (artículo 35).

Además viene prevista la formación de comités consultivos, formados aparte de los Entes y asociaciones, por expertos y ciudadanos con la función de presentar opiniones escritas y «en particular para la redacción y puesta al día del plan de desarrollo socio-económico y urbanístico, y del programa de inversión anual» (art. 37).

Viene reconocido el derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales a ser informados sobre la actividad de la Comarca de Montaña, y a la vez la comarca asume algunas obligaciones para concretizar esta afirmación, como por ejemplo dejar a cualquiera que lo pida una copia de las deliberaciones, de los actos, de los datos y elementos de los órganos y oficinas de la Comarca, hacer públicos los acuerdos, etc..., así como institucionalizar un boletín de información (art. 39).

En fin, se ordena, aparte a los órganos de la Comarca de Montaña, a las Comisiones de la Asamblea, promover «asambleas de ciudadanos y categorías interesadas, y otras formas de participación» (art. 38).

(7) Los contenidos del Plan se indican —también aquí pero insuficientemente— sólo en el Veneto, el Molise y Calabria.

Menos específicamente, el Valle de Aosta prescribe que debe indicarse, además de lo que prevé el art. 5 de la ley 1102, «las medidas prioritarias relativas a los principales sectores de desarrollo económico-social», y la provincia de Trento que «el plan debe indicar los objetivos fundamentales que el compresorio debe perseguir en el periodo de validez, las medidas prioritarias del desarrollo económico-social general, así como las internas a los sectores económicos, productivos, sociales y de los servicios».

Las otras Regiones se limitan a repetir la norma estatal o a hablar genéricamente del plan de desarrollo.



mas estatales que den su adecuado apoyo jurídico, una aplicabilidad concreta en relación, tanto a los entes públicos como a los privados.

A las deficiencias de la ley, hay que añadir el cuadro de la operatividad regional, ampliamente negativo en este aspecto. La falta de los planes regionales, tanto socio-económicos como territoriales, y de intervenciones programatorias, es de hecho elemento común a todas las Regiones. Al principio se prepararon en muchas Regiones documentos programáticos y propuestas de directrices que, aparte de su escasa influencia en su gestión, determinaron un debate entre las fuerzas políticas y constituyeron al menos el punto de partida para la condensación de algunos principios a decisiones políticas. Pero a esta primera producción le siguieron pronto documentos que más que otra cosa tenían la finalidad de justificar, aunque fuese a posteriori, las decisiones, el presupuesto y reasumir —una vez al año— el fantasma de la programación. Leyes sectoriales, intervenciones discontinuas, financiaciones pulverizadas, representan una gran parte de la actividad de las Regiones, dejando clara la sustancial continuidad de gestión de la «cosa pública» en el paso de la ordenación estatal a la regional. En la falta permanente de un plan regional, algunas Regiones (en particular Emilia, Toscana y Piemonte) recurrieron desde la primera legislatura a la emanación de directrices generales como primer marco de referencia para la actividad de programación de las Comarcas de Montaña. La Región de Lombardía elaboró dos documentos: «consideraciones y propuestas para la elaboración de los planes de desarrollo de las Comarcas de Montaña» (abril, 1973) y «Propuestas de directrices programáticas para el desarrollo de la montaña» (febrero de 1974). Estos documentos permitían esperar un propósito decidido hacia los procesos de programación. En realidad, con la aprobación en Junta Regional del segundo documento, esta actividad vino de hecho a interrumpirse (tanto que no ha sido desarrollada la parte más operativa, es decir, la del proyecto de intervenciones, que debía haber traducido en la práctica, englobando distintos departamentos, las prioridades específicas), en cuanto cada uno de los intereses de los departamentos competentes cristalizó en la derogación de fondos para la agricultura, por un lado, y de los otros departamentos, y la Junta y la Región en conjunto, abandonando así toda idea de programación.

La lógica consecuencia fue que el primer documento no fuese nunca presentado a las Comarcas de Montaña, no sirviéndoles, pues, y el segundo no consiguió ni siquiera llegar a la discusión en la sede del Consejo.

Examinando la situación que se había creado en la primera legislatura, el nuevo Jefe del Departamento competente en las Comarcas de Montaña, después de las elecciones de 1975, no podía menos que declarar que la actividad de las Comarcas de Montaña presentaba «un cuadro contradictorio y ciertamente poco satisfactorio», culpando de la responsabilidad tanto a las Comarcas de Montaña («que raramente han privilegiado la programación de forma que tenemos una situación de planes sin hacer, de programas elaborados de forma clara-

mente insuficiente, de residuos pasivos tal vez no indiferentes de una falta general de iniciativas») como a la Región («que no tiene todavía su plan» y menos «un documento conjunto de programación, suficientemente articulado, al cual las Comarcas de Montaña pudiesen hacer referencia»).

De esta forma vinieron a promulgarse en los años siguientes, en espera de plan regional, dos circulares sucesivas en las que se pedía a las Comarcas de Montaña, entre otras cosas, la presentación de una relación programática con las líneas de actividad, las opciones principales y la especificación de las acciones, instrumentos y financiaciones necesarias para el alcance de los objetivos prefijados (ver esquema n.º 3).

Esquema n.º 3. La circular de la Región: criterios para la formulación de los programas de desarrollo de las Comarcas de Montaña 1976-77

a) *Direcciones generales*: Las Comarcas de Montaña deben preparar y realizar una política de intervención basada sobre un replanteamiento de los actuales modelos de desarrollo, dirigiendo las propias intervenciones y situándose, al mismo tiempo, como factor de estímulo, coordinación y control en relación a los otros entes y a los privados. Los objetivos generales deben ser: garantizar y aumentar el empleo y el nivel de renta; crear un tejido de servicios cívicos y sociales y de equipamientos públicos con la finalidad de sostener la ocupación y para mejorar las condiciones de vida y de trabajo; utilizar correctamente el recurso territorial, salvaguardando el ambiente y frenando los desastres hidrogeológicos.

b) *Los objetivos a corto plazo*. Este debe traducirse a corto plazo en la asignación de prioridades para las intervenciones en los sectores de la zootecnia (salvaguardia del empleo agrícola y en la potenciación del patrimonio bovino, a través del uso pleno de recursos); defensa del suelo y replantaciones (parar y prevenir la erosión, aumentar la producción de madera); creación de áreas equipadas para implantaciones industriales y artesanales; mejorar y potenciar los servicios y las infraestructuras de base; elaborar el plan urbanístico (dando prioridad a la destinación de uso para la agricultura, frenando el fenómeno de privatización de los valores ambientales; controlando las implantaciones turísticas; recuperando el ambiente).

c) La Comarca de Montaña debe proceder en base a *proyectos de intervención* que especifiquen los objetivos, los costes de inversión y de gestión; indiquen los sujetos que deben actuar las intervenciones; determinen los criterios de localización territorial de las intervenciones, e indiquen la forma de financiación para realizar el proyecto.

Con estas circulares, y con una más atenta actuación de dirección y control sobre los programas anuales por parte de la Junta y del Consejo Regional, la actividad de las comarcas de Montaña parece entrar en una fase más correcta y más precisa. Los programas concretos vinieron acompañados —aunque no siempre— de relaciones programáticas que esclarecían las perspectivas de acción de las Comarcas de Montaña; los gastos fueron

dirigidos preferentemente hacia la inversión fija más que hacia gastos corrientes y se asistió a las primeras tentativas de coordinación de los recursos provenientes de la ley 1.102, con los de otros entes y de las distintas leyes regionales.

La fase actual

Los cambios que previamente hemos señalado, que parecían haber enviado sobre nuevas vías la actividad de las Comarcas de Montaña, se vieron pronto, si no bloqueados al menos retardados, por un complejo sistema de causas. La principal, de carácter general, se refiere a la discusión, que habiendo empezado en 1976-77, se había ido desarrollando en torno a la función y a la dimensión del ente intermedio, entre la Región y el Municipio. Los acuerdos políticos de los seis partidos que estaban en la mayoría establecieron que debían existir para el gobierno local sólo tres niveles (Región, Municipio y uno no mejor definido ente intermedio) y todavía más, el Decreto D.P.R. 616, que hace escasa o nula referencia a la Comarca de Montaña, han hecho entrar su actividad en una situación de bloqueo.

En Lombardía, a finales de 1979, sólo son ocho las Comarcas de Montaña que han aprobado el plan de desarrollo socio-económico, con un retraso con respecto a los términos fijados por la ley 1.102 ciertamente notable, pero que en todas las otras regiones es todavía más grave (aunque existan justificaciones, puesto que no se puede pensar en un plan con participación elaborado en un año como fijaba la ley 1.102).

La falta de claras y articuladas directrices metodológicas y político-programáticas por parte de la Región, a fin de injerir a la montaña en un planteamiento más amplio de reequilibrio del territorio regional, por un lado, y la falta de directrices generales a los nuevos organismos, entendidas como elementos de coordinación y de guía para la elaboración de planes zonales, por otro lado, han representado, sin duda, un grave handicap.

La ausencia del plan socio-económico y territorial regional es, de hecho, un obstáculo a una forma correcta de operar, que las propias Comarcas de Montaña han denunciado abiertamente, (aunque a veces para enmascarar propias insuficiencias). Todo esto ocurre no solo en Lombardía, sino también en las otras Regiones, en muchas de las cuales —especialmente en el Mezzogiorno— la situación es mucho más grave.

La forma como se han gastado hasta 1977 los fondos de la ley 1.102 por parte de las Comarcas de Montaña de Lombardía, resulta del cuadro siguiente:

Son cerca de 24 mil millones de liras las finanzas que las Comarcas de Montaña han recibido de la Región, en base al fondo regional para la montaña (ley 1.102 más fondos directamente regionales). Pero a esto deben añadirles otros fondos, que en medida cada vez más considerable están aumentando la disponibilidad del presupuesto, hasta llegar a triplicar, en muchos casos, la cuota estatal.

Como hipótesis se puede presumir que en Lombardía en el próximo trienio 1979-81, las Comarcas de Montaña vendrán a gestionar con la normativa

ANALISIS DE LOS GASTOS DE LAS COMARCAS DE MONTAÑA. PROGRAMAS 1972-77

SECTORES DE INTERVENCION	GASTOS PREV. miles de L.	%
Gobernación	2.719.265	11,3
Planificación	1.709.567	7,1
Medio Ambiente	2.209.823	9,2
	1.730.923	7,2
Viales y Obras públ.	1.544.733	6,4
	239.795	1,0
Transportes	491.380	2,0
Vivienda	96.500	0,5
Educación	836.896	3,5
	416.176	1,7
Pro. cultural	426.919	1,8
Seguridad Social	548.364	2,3
	247.540	1,1
Estructura Productiva Distributiva	1.182.852	5,0
	7.767.308	32,4
	61.500	0,3
	1.742.286	7,2
TOTAL PROGRAMAS DELIBERADOS EN LAS COMARCAS DE MONTAÑA	23.971.827	100,0



actual una suma global de más de 60 mil millones de liras, de los cuales sólo 24 son de procedencia estatal. Para demostrar la persistencia de la vieja lógica de la intervención en montaña, ligada al sector agro-silvo-pastoral, se debe notar que la mayor parte de esta financiación deriva del departamento de agricultura y bosques, guardándose bien otros departamentos de conceder recursos. Se trata pues, de una suma bastante consistente. Una rígida selección de los gastos, si se actuase con una difusa responsabilización de los diversos niveles de gobierno, podría ser capaz de poner en marcha una recuperación de las áreas deprimidas. Pero como se ha visto en otra parte, estamos alejados de estas mínimas condiciones.

Se ha visto verdaderamente que la política de la Región, por la sectorialidad de la intervención y por la falta de delegaciones, obstaculiza la actividad de las Comarcas de Montaña; los programas y la gestión de las finanzas por parte de éstas queda casi siempre, con alguna excepción, en la lógica de la vieja intervención estatal. Intervenciones forrajeras, contribuciones para sequía, obras de dudosa utilización, caracterizan también la actividad de muchas Comarcas de Montaña, en perfecta sintonía con la de la Región. Entre tanto, aumentan los remanentes pasivos: una investigación que se hace ahora en la Región de Lombardía, sobre una muestra de cinco Comarcas de Montaña, demuestra cómo éstos son al menos equivalentes al total de las entradas anuales.

Conclusiones

Parece útil en la conclusión subrayar sintéticamente los aspectos principales a considerar para accionar con un desarrollo real a la montaña.

a) Individualización clara de los mecanismos generales de desarrollo, de las relaciones llanura-montaña, de las tendencias que se están asentando en interior de la montaña, de las fuerzas y grupos sociales con los que se cuenta para poner en marcha un proceso de cambio;

b) Decisión de la política del plan como instrumento necesario y como método para afrontar los problemas de la montaña, a fin de consentir el pleno y racional uso de los recursos disponibles su utilización social a los fines del desarrollo y la transferencia de medios y estructuras en las áreas más favorecidas;

c) Encuadre de las decisiones político-programáticas y de las intervenciones relativas de las Comarcas de Montaña en un contexto más amplio, en el marco del plan regional y nacional que asuman el objetivo prioritario del reequilibrio socioeconómico y territorial del país y en el que la montaña encuentre una serie de interconexiones;

d) Asentamiento de una organización estatal basada en los principios de autogobierno de la

población y de descentralización institucional, en el respeto y salvaguarda de la plena autonomía de cada nivel de gobierno;

e) Constitución de un ente intermedio entre Región y Municipio, articulado en correspondencia con las distintas y específicas realidades existentes, dotado de los recursos y de los poderes necesarios para la elaboración y la implementación de la política del plan;

f) A través de la creación de nuevos y más adecuados instrumentos y procedimientos, pleno despliegue del principio de la participación de la población y de las fuerzas políticas, sociales y económicas a las decisiones globales de desarrollo y a su gestión.

Muchos de estos puntos están presentes en la ley 1.102.

Si hoy podemos afirmar que, entre vicisitudes alternas, la intuición positiva de la ley 1.102, con sus límites y demoras, está atravesando un período de crisis, podemos añadir que las causas se buscan más profundamente, a fin de ver cómo se ligan e interfieren los diversos factores de crisis.

La deficiencia de descentralización del Estado a las Regiones y de éstas a las Comarcas de Montaña, lleva a las Comarcas de Montaña a jugar un papel secundario, contribuyendo a una menor participación de la población, que, a su vez, está poco atraída por los estatutos comarcales. La ausencia de programación regional incide sobre los retrasos de la de las Comarcas de Montaña, a su vez poco estimulada por administradores a la vieja escuela y, por otra parte, carentes de una eficiente burocracia. Los retrasos regionales en aprobar los programas y la farragosidad y lentitud de los procedimientos burocráticos, llevan a la acumulación de ingentes remanentes pasivos... La falta de reforma de la ley provincial y municipal de 1934, las delegaciones impracticadas, la no puesta en marcha del ente intermedio... En las Comarcas de Montaña, como en el resto, cuando focalizamos muchos de los aspectos económicos y sociales de nuestro país, causa y efectos se entrecruzan y se proyectan en el despliegue de retrasos y fracasos.

El caso de las Comarcas de Montañas es significativo de la dificultad que la política avanzada de desarrollo encuentra en su puesta en práctica, y de las profundas interconexiones siempre existentes entre las distintas áreas del país y entre los procesos —políticos, económicos y sociales— que se manifiestan.

Lo que importa, sobre todo, es ir al origen de los desequilibrios orgánicos del modelo de desarrollo actual, para comprender plenamente necesidades, males y potencialidades de las áreas deprimidas. Y partiendo de ahí, instaurar una relación real entre población e instituciones, basada sobre el sistema de descentralización estatal de las autonomías locales.



PROMOCION DEL TERRITORIO MONTAÑOSO EN SUIZA

Desarrollo, estado actual y experiencia adquirida hasta la fecha

por Hans Leibundgut*

1. INTRODUCCION

Existe una larga tradición en la promoción del territorio montañoso suizo, ya que las primeras acciones específicas en favor de las áreas de montaña se iniciaron hace más de 50 años. El importante lugar que ocupa el territorio montañoso y su problemática dentro de la política nacional, resulta de la extensión territorial y también de las prioridades político-estatales.

El territorio montañoso suizo abarca dos tercios de nuestra superficie nacional (cuadro I) y casi todos los cantones tienen gran parte de su superficie en territorio de montaña. Sólo dos de los veintiséis cantones, no están en zona montañosa.

La idea federalista de Estado da a cada cantón una autonomía muy amplia, y entre los fines básicos de la Confederación se encuentra el de fomentar y apoyar el desarrollo de nuestra unidad cantonal. Desde esta perspectiva, no se podría imaginar una Suiza sin un territorio montañoso desarrollado y viable.

La organización federalista de nuestro Estado se preocupó, desde la fundación de la Confederación en 1291, de que el aparato administrativo nunca fuese centralizado. Esta es una de las razones más esenciales del equilibrado reparto inter-regional de las actividades económicas y de la po-

blación de que disfruta Suiza en comparación con otros países.

2. SOBRE LA SITUACION ECONOMICA DEL TERRITORIO MONTAÑOSO SUIZO

A pesar de las condiciones políticas relativamente favorables a nivel del Estado, en nuestro territorio montañoso existen problemas económico-regionales. La extremada intensidad del desarrollo de la economía general del país después de la 2.ª guerra mundial, condujo a los grandes núcleos urbanos a un gran crecimiento de la industria y del sector de servicios. Debido a que la mayoría de los centros urbanos no están muy alejados de los territorios montañosos, la emigración de jóvenes agricultores no ha sido nunca un problema grave.

Como consecuencia del elevado índice de natalidad y de la inmigración de trabajadores extranjeros, la población aumentó en la mayoría de las regiones. Las Regiones con decrecimiento poblacional son muy escasas (comparación con cuadro 2).

En el transcurso de este decenio, ha bajado notablemente el índice de natalidad en el territorio montañoso (con retraso en comparación a la tendencia internacional). Además, por causas so-

(*) Instituto de Planificación de Zurich.

CUADRO 1. El territorio montañoso suizo en cifras

Población

Número de habitantes según el límite topográfico y de actividades agrarias	800.000
Número de habitantes de las 52 regiones de desarrollo según la Ley de la Confederación sobre ayuda a las inversiones para el territorio montañoso (com. dibujo 2)	1.500.000
De comparación: habitantes de Suiza	6.300.000
Renta per cápita (porcentual del promedio suizo)	
Renta de población regional en las regiones montañosas	55-130 %
Renta en promedio de todas las regiones montañosas	65 % aprox.
Estructura económica (Distribución de la población activa por sectores)	
Agricultura y explotación forestal	15 %
Industria y artesanía	40 %
Industria turística	20 %
Resto del sector terciario	25 %
Regiones lingüísticas. (Porcentajes de cada idioma sobre el total de población de las regiones montañosas)	
Regiones de Los Alpes de habla alemana	50 %
Regiones de Los Alpes y del Jura de habla francesa	35 %
Regiones de Los Alpes y del Jura de habla italiana	10 %
Regiones de Los Alpes y del Jura de habla retorromana	5 %

Fuente: Estimaciones propias basadas en los datos estadísticos más recientes.

CUADRO 2. Evolución de la población en 12 regiones típicas alpinas del territorio montañoso suizo. 1950-1970 (*)

Región	Núm. de habitantes (en miles)			Evolución (en %)		
	1950	1960	1970	1950-60	1960-70	1950-70
Toggenburg	29,2	30,6	31,5	5,02	2,91	8,08
Prättigau	17,0	16,2	17,3	-4,59	7,07	2,16
Surselva	20,5	21,6	19,5	5,39	-9,75	-4,89
Engiadin'ota	15,2	17,5	20,8	14,77	19,29	36,91
Engiadina bassa	8,4	7,9	8,1	-5,04	1,74	-3,39
Mittelbünden	17,9	18,1	17,9	1,03	-1,87	0,13
Leventina	20,1	22,3	24,6	11,10	10,56	22,91
Goms	3,5	3,4	3,0	-1,37	-12,15	-13,36
Brig	37,2	43,2	49,9	16,14	15,60	43,26
Uri	27,9	31,5	33,5	12,73	6,61	20,18
Unterwalden	38,6	41,7	45,8	7,94	9,85	18,57
Interlaken	38,8	40,2	40,8	3,64	1,42	5,12
Total 12 regiones	274,2	294,2	314,9	7,29	7,04	14,84
Total Suiza	4.715,0	5.429,1	6.269,8	15,14	15,49	32,98

(*) Regiones delimitadas según los criterios del Instituto de Planificación Territorial ETH de Zürich (Institut für Orts, Regional und Landesplanung).

Fuente: Estadísticas de la Confederación Helvética.

ciopolíticas, se recrudecieron las decisiones administrativas de la Confederación sobre la emigración de trabajadores extranjeros, para estabilizar la cifra de población extranjera en Suiza. Al mismo tiempo, han sido suspendidas las determinaciones restrictivas de las colonias de los extranjeros (limitación a la emigración interregional), de forma que los extranjeros tienen hoy en día prácticamente los mismos derechos de libertad en la elección de domicilio que los suizos.

Debido a estas circunstancias, las regiones montañosas se enfrentan a nuevos problemas. La hasta

ahora constante renovación de jóvenes asalariados (regionaler Nadnouchs), que antes contribuía al asentamiento de nuevas empresas, va decreciendo. Los municipios pequeños se ven obligados a cerrar sus colegios, perdiendo con ello una importante base de su vida social y comunitaria. A las empresas ya no les es posible cubrir sus posibles vacantes en las plantillas con inmigrantes extranjeros. En contrapartida, la concurrencia en el mercado de trabajo entre las aglomeraciones y las áreas montañosas se ha recrudecido.

A estos problemas, ligados a la situación eco-



CUADRO 3. Número de las empresas agrícolas en territorio suizo montañoso en el período 1955-1975

Año	N.º de empresas	Porcentaje de empresas que obtienen más del 50 % de su renta de las actividades agrarias. (Hauptberufliche Betriebe)
1955	68.529	77 %
1965	62.222	59 %
1975	49.099	51 %

Fuente: Estadísticas agrícolas de la Confederación.

nómica general y demográfica, se añaden dificultades estructurales: A pesar de las intervenciones de la Confederación, sobre las que se volverá más adelante, no se ha conseguido mantener la agricultura de montaña suficientemente competitiva.

Debido a ello, ha disminuido notablemente la cifra de empresas agrícolas en los últimos años (ver cuadro 3).

La cifra de asalariados que trabaja aún hoy en las explotaciones agrarias de las áreas montañosas, alcanza justo para garantizar la explotación de las tierras. Debido a ello, no deberá decrecer en un futuro próximo, al menos de forma importante.

La estructura económica aparece condicionada por dos ámbitos o aspectos económicos:

En primer lugar, en gran número de regiones existen todavía numerosas empresas industriales pequeñas y medianas. Sin embargo, en gran parte se trata de empresas económicamente débiles del sector relojero (Región montañosa del Jura) y de la industria textil (Región oriental de los Alpes Suizos). Estos sectores han ido padeciendo los efectos y las presiones de la progresiva integración de la economía internacional, perdiendo progresivamente competitividad, y debido a ello el número los trabajadores en estas ramas de la actividad económica ha ido disminuyendo notablemente (2).

Fuertemente expansivo cabe señalar exclusivamente el turismo y todas las actividades del sector servicios relacionadas directamente con el turismo, y también el comercio y la artesanía. *Debido a ello, se da una tendencia hacia un desarrollo cuantitativamente más expansivo, pero en contrapartida mucho más sensible y frágil a la crisis y socialmente más unilateral, lejos del sano equilibrio estructural —monoestructura regional, monocultivo turístico, etc.— (2).*

Debido a que en el origen de la política de montaña suiza no sólo pesan aspectos puramente económicos, sino también motivaciones de tipo social y de solidaridad interregional o interterritorial, existe el deseo de conseguir que todas las regiones dispongan o vayan consiguiendo una estructura económica lo más equilibrada y diversificada posible. Debido a ello, y en este sentido, no sólo deberán considerarse las regiones pobres, es decir, aquéllas que presenten una renta per cápita muy baja, sino también aquéllas otras en las que falte una adecuada diversificación estructural.

3. SOBRE LA HISTORIA DE LA POLÍTICA DE MONTAÑA SUIZA

A principios de este siglo, se empezó a desarro-

llar una política específica para la promoción del territorio montañoso suizo. Las iniciativas vinieron principalmente de la agricultura, que hasta el final de la 1.ª guerra mundial constituía la única base de la economía en la mayoría de las regiones.

La ampliación de las rutas viarias interregionales y locales condujo a la progresiva integración económica de toda Suiza, lo que a su vez empezó a crear problemas de competencia a la agricultura de las regiones montañosas.

Ya en 1919 apareció como misión de la Confederación la consideración de los problemas de la agricultura y ganadería de las regiones montañosas con proposiciones para un programa específico de promoción, y en 1928 se continuó con una investigación que abarcó esta vez ya a todos los sectores económicos, sobre los problemas del territorio de montaña (3). Estos primeros trabajos, propuestas y conclusiones, se incorporaron parcialmente en la Ley de la Agricultura de 1929, la cual instauró una serie de medidas específicas para las actividades agrarias que se desarrollasen en territorio de montaña. Al mismo tiempo, aumentaban las garantías de precio. En la misma época, se concluyó una amplia y nueva orientación de la política forestal: A través de la Ley de 1902, se traspasó a la Confederación la dirección y supervisión del sistema y patrimonio forestal (política forestal). Con ello se decretó una prohibición general de corte de montes, y el deber de establecer una óptima ordenación-gestión de todas las masas forestales en términos de largo plazo, y numerosas medidas de ayuda sobre las que se volverá en estas líneas más adelante (4).

Tras la Segunda Guerra Mundial, se intensificaron especialmente las medidas que favorecían a las actividades agrícolas. Sin embargo, pronto pudo comprobarse que limitar las ayudas al sector primario no sería suficiente. Debido a ello, y junto a numerosas medidas, se introdujeron, por primera vez, ayudas y contribuciones para la construcción de carreteras, transportes públicos, renovación de viviendas, colegios, etc.

En el último decenio se ha demostrado con claridad que el gran número de intervenciones y acciones de promoción conducía a crecientes *dificultades de ordenación*. Los, en conjunto, elevados medios e instrumentos de ayuda y promoción disponibles, se dispersaron y distribuyeron mucho, instrumentándose sin unas prioridades territoriales o sectoriales claras. Debido a esta situación, un informe especializado elaborado por un equipo de expertos de 1968 a 1970, llegó, entre otras, a la



La zona de montaña Suiza. Delimitación standard, válida para todas las medidas económicas generales y sociales de la Confederación.

conclusión de que, incluso para los especialistas en la materia, resultaba muy difícil guardar una visión global del conjunto de instrumentos existentes para la promoción de las áreas montañosas (5).

De esta situación salió la propuesta de, si bien continuar con la progresiva intensificación de la ayuda para el desarrollo del territorio montañoso, simultáneamente conseguir asegurar una mejor coordinación de las medidas utilizadas. Además de esto, en el futuro los instrumentos, medidas, acciones y medios deberían ser estructurados en planes de conjunto regionales.

Del anteriormente citado informe se dedujeron los siguientes principios y conceptos fundamentales para la futura política regional:

- a) En adelante, la ayuda para el territorio montañoso deberá *diferenciarse regionalmente* (*).
- b) A partir de ahora, las nuevas medidas para la promoción del territorio montañoso ya no deberán aplicarse a todas las regiones, sino únicamente a aquéllas que presenten un marcado retraso en su proceso de desarrollo. Para la clasificación y delimitación de estas áreas habrá que determinar los indicadores apropiados.
- c) Las nuevas medidas deberán estructurarse como *préstamos para inversión amortizables*, para, en lo posible, no seguir aumentando, el volumen de las subvenciones permanentes.
- d) El mayor peso de las nuevas medidas deberá dirigirse hacia el *mejoramiento de las infraestructuras*, para poder mejorar las condiciones locales para todos los sectores de la economía.
- e) Las inversiones en infraestructuras deberán *concentrarse regionalmente* para mejorar la eficacia y el efecto inducido de las medidas.

Estos nuevos principios y conceptos condujeron a una nueva Ley Confederal sobre ayudas a la inversión para el territorio de montaña. Esta Ley, que se estudia en detalle en el siguiente epígrafe, está vigente desde 1975 y dispone unos fondos de desarrollo para las áreas de montaña de 500 millones de francos suizos. La Confederación ha iniciado con esta nueva ayuda, que no sustituye, sino que se añade a las anteriores ayudas existentes sobre todo en favor de la agricultura de montaña, una nueva etapa en la promoción del territorio de montaña.

Estas medidas, acciones y realizaciones, de las que sólo se han mencionado los puntos más importantes y significativos, señalan cómo se ha ido desarrollando, desde hace cincuenta años, y no sólo cuantitativa, sino también cualitativamente, la promoción de las áreas de montaña. La concepción y el enfoque han ido evolucionando con el paso de los años. Inicialmente, el mayor peso estaba puesto en las ayudas a la agricultura y no existía aún una concepción regional clara (de diferenciación regional de cara a las ayudas). Hoy día, las acciones se han reorientado hacia todos los sectores de la economía y se intentan definir prioridades sobre la base de una concepción regional de los problemas.

4. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA ACTUAL POLITICA DE PROMOCION DEL TERRITORIO DE MONTAÑA

4.1. LA PROMOCION DE LA AGRICULTURA Y GANADERIA DE MONTAÑA

La promoción de la agricultura de montaña continúa aún hoy ocupando el primer lugar entre todas las medidas en favor de las áreas de montaña. Es muy importante la voluntad política de conservar a toda costa la agricultura también en las áreas que presentan dificultades climáticas o topográficas. La conveniencia y necesidad de aprovechar eficientemente todos los terrenos aptos para la agricultura no sólo aparece ligada a las servidumbres de la política neutralista que sigue Suiza a nivel internacional, sino también a la consideración de las actividades agrarias como importante elemento cultural y como base de la conservación del paisaje y del medio ambiente. De esta forma, la agricultura y la ganadería sirven también de base para el desarrollo del turismo.

Para la promoción de las explotaciones agrícolas y ganaderas cabe distinguir cuatro aspectos de especial importancia:

a) *Las ayudas para el saneamiento de las explotaciones.* A los agricultores y ganaderos de montaña con posibilidades potenciales de desarrollo, pero que disponen todavía de instalaciones poco desarrolladas o insuficientes, se les conceden créditos, especialmente para sus edificios e instalaciones.

b) *Las ayudas para inversiones en mejoras de la estructura agraria de determinadas comarcas.* (Ayudas que afectan a más de una explotación).

Se apoyan, con cantidades importantes, iniciativas de concentración parcelaria y de mejora de las infraestructuras agrarias.

c) *Pagos directos* (subvenciones).

Las subvenciones ocupan el primer lugar entre las ayudas en favor de las actividades agrarias. Se trata de pagos públicos no amortizables ligados a la dimensión de la superficie en explotación, el número de cabezas de ganado o al tipo de la explotación en sí. Los principales tipos de subvenciones son las siguientes:

— Subvenciones de los ganaderos

La Confederación paga hasta 400 Francos Suizos (Fr. S.) anuales *por cabeza de ganado mayor*, y como máximo hasta 6.000 Fr. S. anuales por 15 cabezas de ganado mayor *por explotación*. Estas subvenciones se escalonan por zonas económicas delimitadas dentro del propio territorio montañoso. Se distinguen cuatro zonas económicas (ver cuadro 2). Las subvenciones mayores se reciben en la llamada «zona de montaña III».

Como problema específico que ha creado esta medida, se ha advertido en los ganaderos que se encontraban en una situación especialmente desfavorable una tendencia a aumentar el número de cabezas por encima de lo que correspondería a las superficies de sus explotaciones. Las zonas menos favorables se dejan de aprovechar, y el déficit de forrajes se cubre con compras del exterior. De

(*) Es decir, deberá variar según las condiciones particulares de cada área montañosa.

esta forma consiguen obtener elevadas subvenciones de la Confederación.

Sin embargo, el subvencionar un número de cabezas de ganado que no corresponde a las medidas de superficie de las explotaciones no es el objetivo de estas ayudas, por lo que la Confederación no piensa seguir aumentándolas. Los aumentos en el futuro vendrán antes por la vía de subvenciones por superficie que se añadirán (y complementarán) a la otra ayuda por cabeza. En esta línea se limitaron recientemente las subvenciones por cabeza hasta, como máximo, 15 cabezas de ganado mayor por explotación.

A este tipo de subvenciones por cabezas de ganado se dedican actualmente alrededor de 140 millones de Fr. S. anuales.

— Subvenciones por superficies productivas

La Confederación otorga desde hace tiempo subvenciones para la promoción de la agricultura en el territorio montañoso, en razón de la superficie productiva. Estas ayudas llegan a alcanzar hasta 750 Fr. S. por Ha. de cereales, y hasta 1.400 Fr. S. por Ha. de patatas (anuales).

Debido a que se considera imposible seguir aumentando las ayudas para los ganaderos (o por cabezas de ganado), a lo largo de 1980 está previsto introducir una ayuda adicional para terrenos de pasto. Por cada Ha. de pastizal que sirva para la obtención de forrajes de invierno se facilitarán 200 Fr. S. al año. Esto con la condición de que se trate de terrenos con fuerte pendiente que, debido a ella, únicamente puedan ser *trabajados a mano* o con máquinas especiales. Para pastizales en terreno normal está prevista una subvención de 80 Fr. S. por Ha. y año. A estas ayudas y medidas complementarias dedicará la Confederación alrededor de 80 millones de Fr. S. por año. Se espera que esta medida tenga éxito en la actuación contra la tendencia actual de abandonar los terrenos menos favorables.

— Subvenciones sociales

La Confederación dispone de diversas subvenciones en concepto de ayudas a la población que

habita en las áreas de montaña. Las más importantes son las «sobrepagas» por familia y número de hijos a los agricultores de montaña. Por ejemplo, para una familia con dos hijos, esta subvención alcanza en conjunto alrededor de los 4.000 Fr. S. anuales.

Del cuadro 4 se deduce fácilmente que sólo el conjunto de subvenciones puede llegar a alcanzar hasta el 50 por 100 de la renta agraria de una familia de agricultores de montaña. La importancia de estas medidas es, por tanto, muy elevada en el contexto de la economía de montaña, y es impensable que la política de montaña pueda prescindir de estas medidas en el futuro.

4.2. LA PROMOCION DE LA EXPLOTACION FORESTAL EN EL TERRITORIO DE MONTAÑA

En contraste con la agricultura, muy protegida e intervenida en Suiza, la economía forestal suiza aparece, en cambio, integrada totalmente en el mercado internacional. No existen aranceles ni la producción se subvenciona tampoco. La promoción de las actividades forestales se limita principalmente a medidas sobre ordenación de las explotaciones (ordenación de montes) (1), realización de infraestructuras y equipamiento y repoblaciones forestales.

a) La promoción y potenciación de la ordenación de las explotaciones forestales (ordenación de montes)

Según la Ley Forestal, los Cantones deben subdividir su territorio en distritos forestales y cada distrito debe colocarse bajo la gestión de un ingeniero forestal formado académicamente. Este ingeniero —independientemente de las condiciones de propiedad o de tenencia que presente el territorio forestal— será el responsable de la ordenación forestal global. De esta forma, él apoyará, asesorará, supervisará, etc., todas las explotaciones forestales estatales, municipales, cooperativas y privadas, y

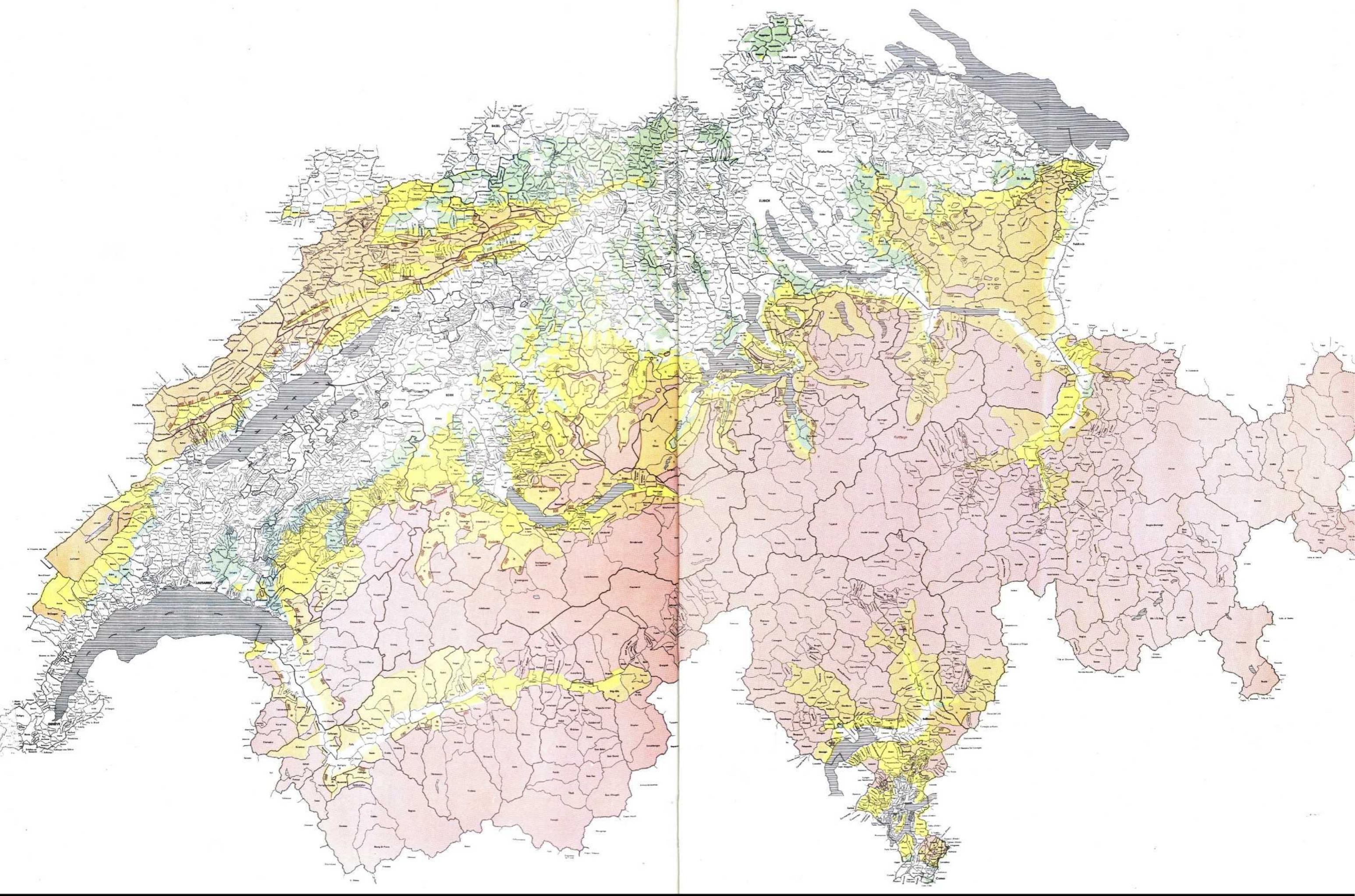
(1) En la terminología forestal española, la expresión equivalente sería «ordenación de montes».

CUADRO 4

Con habilitación esquemática de una explotación agraria de montaña en el territorio alpino interior (Zona de montaña III) 13 hectáreas de terreno de cultivo y pasto de montaña, altitud intermedia 1.400 metros sobre el nivel del mar. Explotación ganadera con 15 cabezas de ganado mayor.

Ingresos derivados de la venta de productos agrarios	32.000 Fr. S.
Gastos de la explotación	20.000 Fr. S.
Renta del trabajo sin subvenciones	12.000 Fr. S.
Subvenciones (sociales) a una familia con 2 niños	4.000 Fr. S.
Subvenciones por el ganado 15 cabezas de ganado mayor a 400 Fr. S. cada una	6.000 Fr. S.
Total Subvenciones	10.000 Fr. S.
Renta total (sin contar la posible renta complementaria no agraria)	22.000 Fr. S.

Fuente: Contabilización propia (valores ajustados y redondeados) a partir de un ejemplo de A. Donz (8).



vigilará que los planes de explotación forestal cumplan los reglamentos de la Confederación. Los Cantones serán responsables de estas tareas.

Estos técnicos cantonales (ingenieros forestales) deberán residir en estos distritos forestales. Por lo tanto, no trabajarán desde un centro administrativo cantonal, y tendrán, por tanto, una cierta independencia en su puesto de trabajo. Esto es de especial importancia en relación con las zonas de montaña. Debido a ser, con frecuencia, en sus distritos de montaña los únicos técnicos formados para poder plantear, afrontar y resolver problemas o alternativas generales de ordenación del territorio, planificación, etc., cumplen muchas veces también otras funciones en el campo de la planificación regional o local (municipal). Debido a ello, suelen ser una base principal de la orientación intelectual en el territorio de montaña.

b) La promoción de equipamientos y de repoblaciones

La Confederación proporciona subvenciones que cubren hasta el 80 por 100 de los costes de la construcción de vías de saca y de las repoblaciones, facilitando para el resto préstamos sin interés. En los últimos años se dedicaron a estas actividades entre diez y veinte millones de francos suizos anuales.

A pesar de ello, se ha podido comprobar que estas ayudas para mejorar la infraestructura forestal no son suficientes para permitir una explotación suficientemente intensiva, especialmente en terrenos de relieve muy accidentado. Tras una rápida investigación, se llegó a la conclusión de que con una óptima política forestal a largo plazo podría obtenerse de un 30 a un 50 por 100 más de madera (1). Debido a ello, se discuten actualmente nuevas medidas de política forestal.

En primer lugar, se piensa en la posibilidad de introducir subvenciones para tratamientos selvícolas, y para gastos de gestión (protección, equipamiento y ordenación de los montes). De base para estas subvenciones se tomarían los actualmente vigentes planes de ordenación de montes. Subvenciones por superficie tal como se plantea en la agricultura no parece ser el sistema adecuado para el aprovechamiento forestal.

En conjunto, se ha puesto de manifiesto que la política forestal clásica de conservación y de repoblación seguida consecuentemente desde el último siglo, no es suficiente.

Al no incluir expresamente ayudas selvícolas y otros trabajos culturales, no se cuida suficientemente el bosque, llegando a perder éste parcialmente sus propiedades y función protectora. Debido a ello, en el futuro deberá darse mayor importancia a medidas que permitan la consecución de una explotación óptima de las masas forestales existentes.

4.3. Las mejoras en vivienda (*)

El apoyo a la construcción de vivienda en montaña se introdujo en 1951 y se orienta en primer lugar al saneamiento, consolidación, mejora, etc., de los edificios ya existentes.

(1) Aumento de las posibilidades anuales de las masas forestales de un 30 a un 50 por 100.

La ayuda consiste en una subvención de la Confederación de hasta el 37.5 por 100 del importe de la obra. Debido a que los Cantones deben aportar una cantidad equivalente, la subvención total puede llegar a alcanzar como máximo el 75 por 100 de los costes de la obra.

Esta ayuda para la vivienda se entiende como una medida social que sólo se otorga a familias de rentas modestas que ya residen en montaña. Para inmigrantes o familias con ingresos superiores, no se aplican estas subvenciones. La Confederación dedica a este concepto entre 5 y 10 millones de francos anuales.

Estas medidas han revestido una importancia crucial en el campo de la promoción de las zonas de montaña. A lo largo de los últimos veinticinco años se han saneado más de 15.000 viviendas con ayuda de la Confederación. De todas formas, los medios disponibles en este campo no son ni con mucho suficientes para mejorar suficientemente las precarias condiciones de vida en la mayoría de los casos.

4.4. LA AYUDA REGIONAL PARA INFRAESTRUCTURAS ()**

Tal como se ha señalado en la introducción, la ayuda regional para infraestructuras constituye un nuevo instrumento introducido recientemente —1975— en el contexto de la política de promoción de la montaña de la Confederación.

Lo interesante de esta medida o instrumento no es su volumen financiero (50 a 100 millones de francos para créditos amortizables anualmente), ya que sólo las ayudas para la agricultura y ganadería de montaña son mucho mayores. De especial importancia resulta, sin embargo, la propia concepción de la ayuda para infraestructura: Según la Ley Confederal sobre ayudas a la inversión en áreas de montaña (1975) (*), sólo se aplican créditos para aquellos proyectos que vienen integrados en planes económicos globales de las regiones (regionales). Además se especifica en esta Ley que las demás prestaciones (créditos, subvenciones, etcétera) de la Confederación y de los Cantones no podrá ser sustituidos por estas ayudas a la inversión (infraestructuras). Estos créditos sirven, por lo tanto, para completar la financiación (se añaden a las restantes ayudas) y pueden permitir, en caso necesario, el anticipo de hasta el 100 por 100 de los presupuestos de determinados proyectos de desarrollo. Esta concepción obliga y conduce en la práctica a una interesante coordinación, ya que muchas veces la realización de una infraestructura depende, de hecho, de que se puedan cubrir los costes restantes. La importancia y significado de estos créditos para infraestructuras o créditos de inversión puede apreciarse en el ejemplo que se muestra en el cuadro 5.

Las ayudas de la Confederación para inversiones se conceden para todas las obras de infraestructura, independientemente de que sean promovidas y construidas por una asociación regional, una mancomunidad de municipios, un municipio o por la iniciativa privada. La única condición es

(**) Regionale Infrastrukturhilfe.

(*) Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete.

que la obra tiene que estar fundamentada (justificada e incluida) en el plan de desarrollo regional.

En el marco de las asociaciones regionales se celebran largas discusiones para el establecimiento de las prioridades de inversión, debido a que los créditos totales disponibles para cada región nunca alcanzan para satisfacer todas las necesidades.

Los planes regionales de desarrollo son elaborados por las propias regiones, aunque subvencionados al 80 por 100 por la Confederación. La Confederación exige exclusivamente que se observen determinadas líneas directrices. Estas directrices se refieren principalmente a los siguientes aspectos:

— Las directrices orientan la metodología que deberá seguir la elaboración de los planes de desarrollo.

— Contendrán prescripciones sobre investigaciones específicas o determinadas que se exijan como básicas en una concepción regional.

— Plantearán de forma general algunas metas importantes que deberán perseguirse en los planes de desarrollo.

Actualmente se han delimitado 52 regiones de contorno en relación con esta Ley. Se han elaborado ya 29 planes regionales de desarrollo que han sido aprobados por la Confederación. El gráfico 3 muestra una panorámica de la zonificación del territorio de montaña. El cuadro 6 aporta un resumen estadístico de las unidades de planificación.

Sobre los efectos de la ayuda regional para infraestructuras, no se puede hacer hoy todavía ningún juicio definitivo, debido al breve espacio de tiempo transcurrido desde la concesión de los primeros créditos (1975). Provisionalmente, puede ya, sin embargo, apreciarse como un aspecto positivo el desarrollo y potenciación del sentimiento político de solidaridad en (o entre) las áreas de montaña, debido a estar vinculada la ayuda para inversiones a la necesidad de establecer una planificación regional. De todas formas, existen numerosas dificultades para el establecimiento de las prioridades territoriales de las inversiones, dentro de cada región de planificación. Las intenciones de la Confederación se orientaban inicialmente hacia una concentración de las inversiones. Se perseguía establecer polos de desarrollo (*). Según las investigaciones seguidas hasta la fecha, este objetivo no se ha conseguido del todo, debido a que

(*) Raumliche Entwicklungsschwerpunkte.

CUADRO 5

Ejemplo práctico de ayuda de infraestructura regional:
Proyecto de financiación para asilos regionales en la región Toguburg (territorio este alpino suizo).

Costos totales de inversión	8.584.000 francos
Contribuciones ordinarias de la Confederación y de los cantones	5.407.000 francos
Gastos restantes	3.177.000 francos
Créditos de inversión de acuerdo con la ley de la Confederación para ayuda a la inversión en territorio montañosos (sin interés a 20 años)	1.878.000 francos
Trabajos propios de la región	1.299.000 francos

+ Si se hubiera tenido que aceptar el crédito de inversión de la Confederación en el mercado de capitales, a la región los intereses adicionales le habrían supuesto alrededor de 100.000 francos suizos anuales, lo que hubiera hecho inviable la realización del proyecto.

en las regiones, al elaborar ellas mismas los planes, existe la tendencia natural a repartir al máximo las ayudas, de forma que todos los municipios se beneficien en alguna medida. Con ello se consigue un compromiso político (12). Este problema deberá reconsiderarse desde una perspectiva de eficiencia económico-regional.

4.5. LA PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA, LA ARTESANÍA Y EL TURISMO

La política económica suiza ha seguido hasta la fecha un marcado enfoque de economía de mercado. Debido a ello, el mayor peso de la nueva política regional (**) se ha puesto en la ayuda para las inversiones en infraestructura. Con ello se perseguía el objetivo de mejorar las condiciones estructurales de partida para facilitar el desarrollo económico general del territorio de montaña, sin influir directamente sobre la estructura general sectorial. La única excepción a esta situación general la constituyen las actividades agrarias, fuertemente intervenidas desde hace decenios por la Confederación.

Ajustándose a esta concepción general, las medidas sectoriales específicas para la promoción de sectores o ramas de la economía, como la industria, la artesanía y el turismo, juegan un papel muy secundario y marginal en la política de la Confederación. Revisten un carácter meramente complementario.

De todas formas, la Confederación basándose en la «Ley de promoción del crédito para hoteles y balnearios» (1) de 1974 y en la «Ley de concesión de garantías para las áreas de montaña» (2) de 1976 concede líneas especiales de crédito a bajo interés para la construcción de instalaciones turísticas, hoteles y talleres industriales, etc.

De todas formas, la cifra máxima de crédito es pequeña, y en general, no se conceden subvenciones. Con ello se quiere evitar que la ayuda de la Confederación sirva para hacer la competencia a negocios e industrias ya establecidas en el área que se financian exclusivamente con los recursos privados propios.

El objetivo de estos créditos complementarios consiste, por tanto, precisamente en facilitar a las

(1) «Forderung des Hotel und Kurortkredits» (1974).

(2) «Bürgerschaftsgewährung in Berggebieten» (1976).

(**) Política económica regional (Regional politik).

empresas ya establecidas en las áreas de montaña mejores condiciones para poder desarrollar y racionarizar sus explotaciones.

Para mejorar y potenciar la coordinación regional estas ayudas complementarias se ligan a los planes de desarrollo regional que se elaboran para la obtención de las ayudas para infraestructura (ver epígrafe 4.4.). Esto significa que el desarrollo de las explotaciones objeto de estas ayudas deberá responder a los objetivos de los planes regionales de desarrollo.

4.6. LA PROTECCION CONTRA TORRENTES Y ALUDES

En Suiza la protección contra torrentes y aludes es un deber u obligación de los municipios.

La administración forestal (ya descrita en 4.2.) se encarga de la realización de las instalaciones y obras necesarias (re poblaciones, construcciones contra avalanchas, diques, corrección de torrentes, etc.).

La Confederación participa en financiación de estas obras con aportaciones de hasta un 80 % de los costes totales. Por encima de este porcentaje variable, concede, para el resto, créditos de inversión sin interés. A lo largo de los últimos años la Confederación ha venido dedicando la media de 20 millones de francos suizos a este tema.

5. LECCIONES SACADAS DE LA EXPERIENCIA REFERENTES A LA ACTUAL POLITICA DE PROMOCION DE LA MONTAÑA

Las medidas específicas de la Confederación en favor del territorio de montaña se han desarrollado especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque a comienzo de los años 50 el volumen global de las subvenciones alcanzaba solamente algunos millones de francos, progresivamente esta cifra ha ido creciendo hasta llegar a alcanzar hoy día, aproximadamente, 300 millones de francos suizos anuales. A esto hay que añadir los créditos sin interés o a bajo interés que suponen alrededor de 100 millones de francos suizos anuales.

El mayor peso de las medidas siguen aún hoy día en el terreno de las ayudas a la agricultura. La explotación forestal que también cumple funciones de protección contra los torrentes y aludes se sitúa en segundo lugar y las ayudas generales para infraestructuras han comenzado a alcanzar una cierta importancia sólo desde hace dos años.

En conjunto puede valorarse como importante el éxito conseguido por la política de montaña, debido a haber conseguido parar o reducir ampliamente la emigración en la montaña suiza. Y esto es aún más asombroso si se piensa en la existencia del «efecto atracción» que suponen las áreas urbanas industriales y de servicios siempre necesitadas de más fuerza de trabajo y ofreciendo un elevado nivel de sueldos y salarios.

Las ayudas a la agricultura se han mostrado especialmente eficaces en términos relativos. De todas formas quedan por resolver en este contexto dos problemas de cara al futuro:

En primer lugar se plantea el problema puramente cuantitativo de la renta agrícola a pesar de las ayudas de la Confederación. Con el progresivo desarrollo del turismo y las cada vez mayores posibilidades para la población de montaña de adquirir una adecuada formación profesional, es indispensable una completa nivelación entre las rentas agrarias y las rentas de las restantes ramas de la economía. De lo contrario existe el peligro de un retroceso a pesar de las ayudas instrumentadas hasta ahora.

La diferencia de renta per cápita entre los ocupados en la agricultura y ganadería de montaña y los ocupados en empleos no agrarios se sitúa actualmente en torno a un 30-40 % en detrimento de los primeros. Para eliminar esa diferencia se requerirán ayudas adicionales de unos 300 millones de francos anuales. De esta forma en el futuro habría que prácticamente duplicar las ya actualmente elevadas subvenciones en favor de la agricultura y ganadería de montaña y el porcentaje de la renta total que actualmente suponen estas subvenciones —del 35 al 50 %— subiría hasta alcanzar del 65 al 75 % de la renta total. Las ayudas previstas a partir de 1980 para pastizales en función de su superficie (1) pueden suavizar algo el problema de la deferencia de rentas pero no son suficientes.

Además existe un segundo problema de carácter estructural: Todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre si se debe promocionar las explotaciones a tiempo completo o por el contrario aquéllas otras a tiempo parcial. Sobre todo desde un punto de vista económico general, parece que debería potenciarse un elevado porcentaje de explotaciones a tiempo parcial, debido a que la mayoría de las restantes ramas de la economía no ofrecen en las regiones montañosas una base de ganancias anuales y debido a esto, dependen de trabajadores eventuales procedentes de la agricultura. Este es especialmente unido a este problema se plantea la pregunta sobre la estructuración de las subvenciones futuras. La ayuda para inversiones en explotaciones (ver apartado 4.1.a) tiene aún hoy mucha importancia. Sin embargo, para pequeñas explotaciones a tiempo parcial sólo tiene sentido en un margen restringido, debido a que tiende a favorecer especialmente las grandes inversiones. Debido a ello en el futuro debería ponerse el acento en los pagos al contado a directos (2) y para completar o como complemento en la ayuda para inversiones que afectan a más de una explotación (3) (epígrafes 4.1.b y c). Se podría incluso respaldar la idea de suprimir por completo la ayuda para inversiones que afectan a una sola explotación (4).

En el ámbito de la explotación forestal están aún por resolver problemas de equipamiento, puesta en explotación y conservación.

Como ya se ha señalado, hasta ahora el mayor peso de la política forestal se han venido poniendo en la conservación y aumento de las masas forestales (prohibición de roturar, ayudas para la repoblación).

Hoy, sin embargo, se aprecia cada vez con mayor claridad que las importantes funciones sociales que

(1) Flachenbeiträge für Grünland,

(2) «Direktzahlungen».

(3) «Überbetriebliche Investitionshilfe».

(4) «Betriebliche Investitionshilfe».

cumple el bosque de montaña sólo pueden conservarse y garantizarse mediante una gestión (explotación) permanente. Ello hace necesario un rápido equipamiento y puesta en explotación, así como, en cualquier caso, una introducción de nuevas ayudas financieras para las labores culturales y de cuidado para áreas de bosque no explotables por razones técnicas o de rentabilidad económica.

Si se continuara al actual ritmo de inversiones, se tardaría alrededor de 50 años en alcanzar la —según los actuales estudios técnicos— necesaria densidad de 30 a 50 metros de pistas forestales y vías de saca por hectárea del bosque. Debido a ello se contempla un fuerte aumento en las inversiones para equipamiento como necesidad primordial.

En relación con las ayudas para infraestructura regional (o ayuda regional para infraestructura) (1), así como con las medidas complementarias que han sido comentadas brevemente en 4.4. y 4.5., la política regional se encuentra aún hoy ante problemas esenciales sin resolver. Por una parte las medidas son demasiado recientes todavía como para poder permitir ya un análisis definitivo y una valoración de sus resultados.

Por otra parte, hoy día parece estar claro que la ayuda para la infraestructura regional sólo puede contribuir en un margen muy limitado al desarrollo regional: se consiguen efectos positivos sobre todo, cuando las ya existentes tendencias a la expansión de la economía regional pueden ser apoyadas mediante estas ayudas. En cambio la ayuda para la infraestructura regional es apenas efectiva o incluso contraproducente en una situación de «stagnación» o estancamiento económico general y demográfico como es actualmente el caso de Suiza (13). Una excepción la constituye el turismo de forma que se puede prever que la ayuda para infraestructuras servirá en último extremo para seguir fomentando el desarrollo sectorial de estructuras económicas preponderadamente volcadas hacia el turismo.

Por estas razones se duda, si tendría sentido un aumento de la ayuda global para la economía de las zonas de montaña mediante una simple subida de los créditos de inversiones actualmente disponibles. Como otras alternativas se presentan tres posibles soluciones que deberían ser discutidas y analizadas a fondo, en el futuro:

a) Potenciar la creación directa de nuevos puestos de trabajo

Una posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo, consiste en conceder, a gran escala, subvenciones directas para determinadas empresas o explotaciones (por ejemplo, créditos a bajo interés para las empresas, subvenciones para nuevas inversiones, exenciones fiscales, etc.). Con ello podría conseguirse además una influencia directa sobre la estructura de cada sector.

Este camino que ha sido aconsejado ampliamente y adoptado en el extranjero presenta, sin embargo, en Suiza problemas generales y sectoriales especiales. En primer lugar existen las causas ya comentadas en el apartado 4.5. en contra de una solución de este tipo, debido a interferir en los

mecanismos de la economía de mercado. En segundo lugar subvenciones importantes para nuevas explotaciones pueden conducir a una situación de excesiva competencia para las explotaciones ya existentes. De esta forma estas subvenciones no crean únicamente nuevos puestos de trabajo, sino que, al mismo tiempo, pueden destruir las empresas ya instaladas, y promueven así una restructuración de la economía regional.

b) Potenciación de la política de rentas

Una segunda solución podría consistir en redistribuir interregionalmente la renta. Como medidas podrían plantearse las siguientes: Exención total de todo tipo de impuestos personales y sobre sociedades recaudados por la Confederación en las áreas deprimidas de montaña, subvenciones familiares, concesión de subvenciones destinadas a «engordar» los presupuestos de los ayuntamientos de montaña, etc. Sin embargo, medidas de este tipo pueden crear a su vez problemas sociales. Por ejemplo, las exenciones fiscales favorecerían especialmente a las clases altas. De igual forma medidas de esta naturaleza recargarían en buena medida los presupuestos de la Confederación. En contrapartida, con estas medidas podría influirse muy positivamente para incrementar el atractivo de localización de las áreas montañosas, sin provocar por otra parte, efectos directos sobre la estructura de la economía y el comercio.

c) Desarrollo y fortalecimiento de las restricciones en las áreas congestionadas

Como otras soluciones existen la posibilidad de establecer restricciones en las regiones altamente desarrolladas, sobre todo en las áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas (por ejemplo, aumentos impositivos, impuestos sobre los puestos de trabajo, etc.). Este camino dificultaría la instalación y desarrollo de industrias y explotaciones en las áreas desarrolladas y, al mismo tiempo, reduciría la emigración de las áreas de montaña económicamente deprimidas, todo ello sin recargar directamente el presupuesto de la Confederación. El Estado podría establecer así medios adicionales o complementarios de ayuda.

El problema más importante de medidas de este tipo reside en que la autonomía tradicional de los cantones que incluye también una marcada autonomía fiscal se vería recortada.

Debido a los razonamientos expuestos, en el futuro la política regional suiza en favor de las áreas de montaña parece ser que debería estructurarse como combinación de todas las variantes y medidas comentadas. A pesar de ello y por motivos económicos y políticos parece que el mayor peso debería ponerse en una profundización de la política de rentas.

Por último hay que señalar que la política regional suiza ha contribuido considerablemente a la resolución de los problemas de las áreas de montaña. Asimismo, se ha demostrado que una promoción efectiva de las áreas de montaña exige grandes esfuerzos y gastos materiales. Sin ninguna duda fue acertado dar prioridad inicial a las ayudas en favor de la agricultura y ganadería de montaña.

(1) «Regionale Infrastrukturhilfe».

CUADRO 6. Regiones del 2,8ezl

Reg.		Superficie Km. ²	Habitantes (1970)	Número de Municipios	Habitantes Km. ²
Nr.	Región				
011	Zürcher Berggebiet	274	33.271	15	121,6
021	Oberes Emmental	330	24.992	10	75,6
022	Jura-Sud-Bienne	419	106.236	43	261,9
023	Oberland-Ost	1.274	40.802	29	32,0
024	Kandertal	453	13.798	5	30,4
025	Thun-Innertport	645	96.400	40	149,6
026	Obersimmental-Saanenland	575	14.653	7	25,5
027	Kiesenatal	136	21.298	19	156,6
028	Schwarzwasser	255	15.516	11	60,8
029	Trachselwald	289	32.778	17	113,4
031	Luzerner Berggebiet	770	57.382	36	74,5
041	Uri	1.076	34.091	20	31,7
051	Einsiedeln	314	14.580	7	46,5
052	Innerschwyz	484	46.693	16	96,5
061	Sarneraatal	416	21.668	6	52,1
071	Nidwalden	351	28.475	12	81,2
081	Glarner Hinterland-Sernital	429	11.884	17	27,7
101	Sense	265	28.134	20	105,2
102	Cruyère	498	28.017	41	56,3
103	Glâne et Veveyse	296	21.578	65	73,0
111	Thal	139	14.065	9	101,0
151	Appenzell A. Ah.	258	50.890	21	197,4
161	Appenzell I. Rh.	157	11.257	5	71,5
171	Toggenburg	432	35.171	17	81,4
172	Sarganserland-Walensee	637	32.819	13	51,5
181	Sursevla	1.472	23.231	49	15,8
182	Moesano	495	7.319	20	14,8
183	Heinzenberg-Domleschg-Hinterrhein	626	10.662	41	17,0
184	Prättigau	569	12.770	16	22,5
185	Schanligg	189	4.465	12	33,6
186	Mittelbünden	762	9.064	27	11,9
187	Bergell	252	1.484	6	5,9
188	Puschlav	238	4.907	2	20,6
189	Unterengadin-Münstertal	1.197	8.085	18	6,8
211	Locarno e Valli	1.160	52.289	67	45,1
212	Regione Tre Valli	1.038	26.517	47	25,6
213	Malcantone	79	12.105	27	153,9
214	Valli di Lugano	151	12.735	29	84,5
221	Pays-d'Enhaut	184	4.498	3	24,4
222	Nord Vaudois	484	52.145	58	107,8
223	Vallée de Joux	218	13.007	6	59,7
231	Goms	650	4.612	23	7,1
232	Brig-Oestlich Raron	1.142	27.663	33	24,2
233	Visp-Westlich Raron	335	10.076	16	30,0
234	Leuk	414	28.274	19	68,3
235	Sierre	835	51.942	21	62,2
236	Sion	991	37.718	21	38,1
237	Marligny	762	52.053	28	68,3
238	Chabais valaisan et vaudois	389	80.990	19	207,9
241	Centre Jura	166	13.953	11	83,9
242	Val-de-Travers	834	67.998	81	80,3
261	Jura	27.288	1.494.670	1.215	54,41

Quelle: Département Fédéral de l'économie publique, Berne.

debido a que la destrucción de estos sectores habría sido irreversible. Sin embargo, la consecución de una estructura económica equilibrada —equilibrio estructural que supere la frágil especialización en un sólo sector— se muestra como una tarea que en nuestro altamente desarrollado sistema de economía de mercado debe obligar al Estado hasta el límite de sus posibilidades. Así, pues, a pesar de una tradición de decenios en la promoción del territorio de montaña, de cara al futuro nos encontramos ante importantes deberes y problemas que esperan soluciones satisfactorias.

Apéndice

Instituciones suizas para la cuestión del desarrollo de las zonas de montaña.

a) Administración federal

- Central para el Desarrollo Económico Regional. Mattenhostrasse 5, Berna.
- Delegado para la ordenación del territorio. Bundesrain 20, Berna.
- Oficina Federal de la vivienda. Weltpoststrasse 4, Berna.
- Oficina Federal de Bosques.

Laupenstrasse 20 Berna.

— Oficina Federal de Agricultura. Mattenhostrasse 5, Berna.

b) Instituciones científicas:

— Instituto de planificación local y regional (Escuela politécnica Federal, Zurich).

c) Instituciones privadas:

— Círculo de estudio suizo para la población de las zonas de montaña.

— Círculo de estudio suizo para la población de las zonas de montaña.

Laurstrasse, Brugg.

— Asociación suiza de ordenación territorial. Schanzlihalde 21, Berna.

— Asociación suiza de Turismo. Monbijouskasse 29, Berna.

Observaciones

(1) Mirar ELSASSER, S: «Auswertung der Eidgenössischen Betriebszählung nach Regionen». (Informe del Instituto de planificación local y regional ETH ZUHICH) ZURICH, 1979.

(2) El Instituto de planificación local y regional, está estudiando en profundidades para el Fondo Nacional Suizo para el Fomento de la Investigación Científica, la problemática de las monoestructuras económicas en zonas de montaña. Esta investigación está dirigida por M. LENDI, H. ELSASSER y H. LEIBUNDGUT.

(3) LAUR, E. y colaboradores: Massnahmen zur Bekämpfung der Entvölkerung der Ber - und Landgebiete (Informe para el Departamento Federal de economía) Brugg, 1919.

BERNHARD, H. y colaboradores: Studien zur Gebirgsentvölkerung. Berna, 1928.

(4) Una Exposición interesante sobre el desarrollo de la política forestal, es la obra: «100 ans de protection de la forêt», editado por la Oficina Federal de Bosques. Berna, 1975. (Ediciones en lengua alemana, francesa e italiana).

(5) FLUECKIGER, H.: «Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet» (Departamento Federal de Economía). Berna, 1977.

(6) IMBODEN, A. nos muestra un resumen de las medidas tomadas en relación a la agricultura de las zonas de montaña: «Die Berglandwirtschaft Forderungsmassnahmen des Bundes». (Editado por el Servicio Informativo Agrícola). Berna, 1977.

(7) Ver mensaje del Consejo Federal Suizo que trata de las contribuciones para la explotación agrícola del suelo del 28 de febrero de 1979 (Imprimido N.º 79.013, editado por la Cancillería Federal en lengua alemana, francesa e italiana).

(8) DOENZ, A: «Die Veränderung der Berglandwirtschaft. (Dissertación ETH Zurich Nr. 426). Zurich, 1972.

(9) Ver OTT, E.: «Erhebungen über den Zustand des Schweizer Waldes als Grundlage für waldbauliche iZelsetzungen. (Colaboraciones del Servicio Federal para la Investigación Forestal, tomo 4, cuaderno 1). Birmensdorf-Zurich, 1972.

(10) Grupo de trabajo STOCKER/Central para el Desarrollo Económico Regional del Servicio Federal de Industria y Trabajo: «Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebieteförderung» (3 tomos, editados por el Departamento Federal de Economía). Berna, 1972, 1975, 1976.

(11) Grupo de trabajo STOCKER: Normas para el desarrollo de las zonas de montaña, editado por el Departamento Federal de Economía (versiones en alemán, francés e italiano). Berna, 1973.

(12) Ver ELSASSER, H.: Die foerderung von Regionalzentren-Ein Beitrag zur Entwicklung von Peripherie-räumen (colaboración para la 42 jornada alemana de Geografía, Gottingen 1979, sin publicar), así como ROSSI, A.: Experiences suisses en matière de développement régional dans les régions de montagne dans: IFHT. International Federation of Housing and Planning. Papers and Proceedings Ginebra, 1977. editado en LA HAYA (países bajos), 1978.

(13) Sobre este problema, FREY, R. L., nos ofrece un excelente resumen basado en la literatura contemporánea: «Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik». (Informe para el Fondo Nacional Suizo para el Fomento de la Investigación Científica). Basilea, 1979.



Planeamiento

ALTERNATIVAS PARA LA REVITALIZACION DEL SACROMONTE

Consideraciones metodológicas sobre el planeamiento

por **Fernando Fernández Gutiérrez, Francisca Fries Garrido y Fidel Fernández-Nieto***

Nuestra intención es ofrecer con fines informativos y metodológicos, los resultados de un estudio piloto efectuado en el famoso barrio histórico-artístico del Sacromonte de Granada, por lo que pueda suponer de novedoso a algunos de sus niveles. Pero previamente y a modo introductorio, quisiéramos hacer unas someras observaciones sobre los estudios e investigaciones de planeamiento y ordenación territorial.

La planificación como proceso científico

Sin estar movidos por un afán generalizador y lejos de «sentar cátedra» en ningún campo del conocimiento, pretendemos hacer una breve alusión crítica a las Memorias Informativas que indefectiblemente acompañan a las figuras del planeamiento vigentes.

A modo indicativo existen una serie de aspectos que de forma evidente pueden contribuir a efectuar un rápido análisis valorativo. Podríamos resaltar la exigua importancia prestada a las Memorias Informativas en el conjunto de los proyectos, expresada en la práctica por el escaso presupuesto dedicado a ellas, la insuficiente profundidad de las investigaciones, el tipo de metodologías y sistemáticas empleadas (cuando se usan), la escasa conexión y articulación entre las alternativas y conclusiones extraídas en las memorias y el planeamiento propuesto,

etcétera. Todo ello, converge en que los contenidos en todas las informaciones no poseen el valor y el nivel que debieran.

En este sentido nuestro parecer es que en un alto porcentaje estas memorias se consideran como una mera exigencia administrativa a cubrir, prestándosele un tratamiento inadecuado en multitud de casos, siendo en la mayoría de las veces su contenido muy superficial e inoperante, desdeñándose su función hasta los niveles de denominar las Memorias, dentro del lenguaje de los técnicos como la «literatura» del Plan.

Convendría hacer un somero estudio estadístico al respecto, utilizando todo el material existente en los lúgubres sótanos de la Dirección General de Urbanismo, donde se amontonan desordenadamente copias de todo lo que se ha venido planeando en la geografía hispánica (que no es todo lo que se debiera) y que tradicionalmente la burocracia centralista exigía para su posterior aprobación.

Una excelente forma de analizar la historia reciente del Urbanismo español sería a través del estudio de estas variadas muestras. Otro aspecto a resaltar es el carácter interprofesional e interdisciplinar de tales trabajos.

Hoy día, a pesar de las tendencias academicistas y tecno-cráticas hacia la superespecialización, los proyectos interdisciplinarios y el trabajo de conjuntados equipos de especialistas es la norma en todas las ramas de las ciencias.

* Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Granada.

Actualmente se está en la fase de superar la imagen tradicional —materialmente inviable— del científico aislado que estudia e investiga solo, y que en un momento de madurez científica, se nos muestra con una revelación novedosa producto de su esfuerzo individual.

El urbanismo es el campo de investigación donde esto ha sido menos factible. El reivindicar este campo del conocimiento como exclusivo y específico de un tipo de profesional, respaldado por un título académico y una tradición más o menos gremial cae hoy día por su base, y existen muchas razones, tanto teóricas como prácticas que la evidencian. Esta «bendita» ciencia del urbanismo es un «cajón de sastre» que, día a día, vamos todos definiendo y que como decía Harvey, nos encontramos, en definitiva, con la necesidad de planificar física y espacialmente hechos y fenómenos evidentemente sociales y económicos, y para ello cada vez más se utilizan las técnicas más refinadas de cuantificación, factorización, modelos de uso de suelo (teorías de las zonas concéntricas, núcleos múltiples, sectores), investigaciones detalladas de modelos negativos exponenciales (de relación población-densidad y suelo-renta), modelos sobre física-social que pretenden delimitar las macrocaracterísticas de las actividades y usos del sistema urbano (1). Por no hablar de los modelos gravitatorios, de flujos, tráfico, accesibilidad, etcétera. Los resultados de todas estas técnicas aplicadas con anterioridad en otras ciencias más empíricas nos han aproximado bastante a la realidad, aunque con las limitaciones propias y derivadas de tener como objeto de estudio al hombre como colectivo social.

No obstante, pensamos que en España el Urbanismo va tomando, poco a poco, el pulso de las corrientes modernas enriquecidas por las aportaciones valiosas de las Ciencias Sociales, que entre otras cosas se caracterizan por desarrollar una actividad interdisciplinar conjunta, geógrafos, sociólogos, economistas, ecólogos, juristas, además de arquitectos e ingenieros en el campo del urbanismo y la Ordenación del Territorio. En la mayoría de los países más desarrollados, independientemente del bloque económico al que correspondan, existe una conciencia generalizada de que sólo así, de esta forma participada se puede hacer urbanismo y planeamiento. Lógicamente los resultados obtenidos son altamente satisfactorios para la propia profesión como para la misma sociedad.

No olvidemos las importantes aportaciones a nivel metodológico y conceptual que tuvieron estas ciencias en la aparición de la corriente funcionalista y organicista del planeamiento urbano, concretadas a través de una serie de modelos que pretendían explicar la realidad social como un sistema compuesto de partes interrelacionadas y de acuerdo con unas leyes o principios constantes (2).

Si a nivel de avance teórico se da esta convergencia, en el trabajo cotidiano convendría superar la jerarquización y estructuración piramidal de la inmensa mayoría de los escasos equipos multidisciplinares que funcionan en diversos régimenes, en los cuales —de entrada— se autositúan en el vértice superior los arquitectos o ingenie-

ros, fundamentalmente en razón de la existencia de una obsoleta legislación que les concede coyunturalmente dicho privilegio. Pensamos que, a veces, esos tradicionales favoritismos dificultan la labor interdisciplinar.

En la mayoría de los casos el correcto funcionamiento de un equipo de ordenación y planeamiento no implica la existencia de unas personas que por razones legales tienen que asumir un rol de dirección sin darse una concordancia con una capacitación y preparación suficientes sobre el tema. Lo normal es que si existen otros profesionales capacitados para hacer también urbanismo, la dinámica del trabajo en equipo exija y designe, llegado el caso, el responsable o responsables ante terceros.

Sin afán de polemizar ni herir susceptibilidades, podemos preguntarnos, ¿dónde, dentro de nuestra deficiente universidad, se capacita hoy día para ser urbanista y planificador? Existen muchas dudas al respecto, al margen de que la titulación académica y la cualificación profesional no son las mismas cosas.

Esa cualificación es un tanto autodidacta y se puede conseguir por diversos conductos, mereciendo la pena resaltar los cursos anuales que para Técnico-Urbanista a dos niveles (iniación y superior) viene desarrollando el Instituto de Estudios de Administración Local en Madrid, así como los curso del FUNDICOT (Fundación para la Investigación y el Conocimiento de la Ordenación del Territorio). Ambos no muy asequibles por diversas razones al profesional medio.

Si queremos en primer lugar hacer urbanismo y sentar las bases para que se prestige la profesión, despojémonos de falsas primacias y privilegios y trabajemos con nuestras limitaciones y nuestros sectoriales conocimientos sobre este subyacente tema, sin considerarnos mejores que otros profesionales, sin dividir ni parcelar previamente el objeto de estudio que tiene un carácter y sentido único.

Retornando al tema inicial, decíamos que la investigación urbanística ha sido descriptiva o estrictamente aplicada, en lugar de analítica. Su propósito ha sido habitualmente el de formular unas normas de actuación que permitieran resolver o paliar algunos de los problemas urbanos. Así los diversos especialistas del planeamiento casi nunca se preguntan ni investigan acerca de las causas de los fenómenos que pretenden abordar. La debilidad de las investigaciones urbanísticas en su vertiente social, residen en el hecho de que deben basarse —por lo general— en la aceptación de la definición del problema que habitualmente le da un profano (3). Las memorias urbanísticas tienen, en la mayoría de los casos, una postergada función de «relleno» y por regla general un tratamiento meramente descriptivo de inventario no muy completo realizado algo a la «ligera», no tanto en el sentido del tiempo y del trabajo invertido como de la profundidad y significación. Entre otras muchas razones porque adolecen generalmente de un mínimo rigor científico y de unas metodologías y técnicas adecuadas; para, primero determinar qué variables informativas se seleccionan y segundo, cómo y de qué forma se elaboran y se estructuran. La mayoría de las veces no se ejecuta así,

(1) HARVEY, David: «Urbanismo y desigualdad social». Siglo XXI, Madrid, 197 págs. 227.

(2) De Terán, Fernando. Rev. Ciudad y Territorio al n.º 1/80 página 14.

(3) COWPER, W. «La ciudad, su origen, crecimiento e impacto en el hombre» Scientific American. Hermann Blume. Madrid, 1976, pág. 18.



porque no se les da el enfoque ni el contenido debido al no plantearse la conexión y la función que tienen que desempeñar las diversas fases de planeamiento, dentro de un proceso unitario en el que cada etapa está concretada y dependientemente vinculada a las demás de manera lineal y gradual.

Las memorias de los estudios de planeamiento tienen una importancia fundamental como fase previa a la toma de cualquier tipo de determinación y actuación.

Planear es tomar una opción —la mejor— entre un amplio abanico de alternativas físicas y sociales que van a tener una plasmación técnica. Las opciones a tomar tienen como fin el crear unas condiciones lo más óptimas posibles en el medio ambiente construido.

Toda investigación urbanística ha de procurar alcanzar el máximo de rigor científico tal y como se desprende de los enfoques positivistas, y para ello nada mejor que usar las metodologías y las técnicas adecuadas.

No creemos que el urbanismo haya alcanzado actualmente el nivel máximo de científicidad y objetividad. Reconocemos las grandes aportaciones del funcionalismo estructuralista (4), pero somos conscientes de que aún queda bastante por recorrer dentro de la fructífera polémica acerca de la utilidad y viabilidad de los métodos positivistas en el campo de las ciencias sociales.

Aún no está todo dicho y, por supuesto, nada demostrado en un sentido u otro. Ineludiblemente en las ciencias sociales tal concepción entraña mayores riesgos y dificultades, lo que tampoco significa su inviabilidad. Habremos de continuar a la espera, pero no confiados en que los modelos científicos positivistas hagan del urbanismo una actividad objetiva y racional. Pensemos que las ciencias sociales y entre ellas el urbanismo, poco a poco irá explicitando sus leyes y principios generales internos, y que ello convenientemente contribuirá decisivamente en el planeamiento. Ahora bien, su conocimiento nunca tendrá el carácter universal válido de las ciencias físicas, entre otras muchas razones porque la realidad social es mucho más compleja en sus interrelaciones y, en segundo lugar, porque hoy día hay un reconocimiento general del carácter estocástico de los procesos empíricos.

Mientras tanto, sin renunciar a la tendencia sistematizadora del planeamiento, a un nivel más específico y elemental, propugnamos la conveniencia del análisis y de la investigación empírica para el planeamiento, basados en la larga experiencia del positivismo científico. Enriquecido y ampliado en sus posibilidades por todo el cúmulo de técnicas cuantitativas, matemático-estadísticas, modelos, sistemas, y los amplísimos cauces de la cibernetica.

En la práctica cotidiana, todo esto tiene una ejecutoria más simple. Cada caso o situación exigirá de sus propias escalas de complejidad. Siempre es recomendable comenzar, en primer lugar, por definir el objetivo general y prioritario de la investigación, que equivaldría a la esencia o razón de ser del trabajo. Nos estamos refiriendo a la necesidad de formular una hipótesis general, la cual mediante un proceso empírico habrá que demostrar su

real existencia o viabilidad. Comprobado ello, tendríamos unas proposiciones (tesis-objetivo) que se mantendrían o se sustentaría en una argumentación razonada. Tanto las hipótesis que debieran formularse inicialmente en las memorias urbanísticas, como las tesis obtenidas, deben de coincidir —lógicamente— con los objetivos últimos que se pretenden alcanzar, teniendo que estar siempre explicitadas en todas las etapas que integran el proceso de planeamiento. Estas hipótesis se pueden formular de forma gradual, de manera convergente, excluyente, paralela, etc., depende del objeto y, sobre todo, de la concepción ideológica que predomine o subyaga en el equipo director. Las hipótesis secundarias o presuposiciones de trabajo serán de parecida configuración y cada fase del proceso contendrá las suyas específicamente.

La memoria urbanística es la fase del planeamiento, a nuestro juicio, de mayor importancia científica, ya que a través de ella se investiga y se concreta la viabilidad del objetivo general (hipótesis principal) y los objetivos secundarios o hipótesis parciales concatenadas, recurriendo para su demostración a la acumulación de todos los datos informativos de base que sean necesarios. Variando, así, el enfoque tradicional de la creación de tremendos inventarios de información —más o menos elaborados—, sin unos criterios específicos en cuanto a su utilidad, contenido, conexión y finalidad.

La memoria debe mostrar la evidente realidad espacial sobre la que se va a actuar. Hay que obtener una visión sintética mediante las conclusiones que abarque la sectorial y compleja composición del conjunto.

La fase posterior del planeamiento deberá tomar como base para su trabajo los resultados, conclusiones y observaciones anteriores, a fin de concretar las soluciones técnicas oportunas. Con toda certeza, las diversas soluciones y alternativas técnicas que se puedan aplicar —como respuesta— deberán de ser objeto de un detenido estudio que puede comprender desde el conocimiento y evaluación de los resultados habidos en el mayor número de experiencias anteriores, en los que se han aplicado esas técnicas a casos con unas circunstancias y características sociales similares, hasta la ejecución de un sofisticado proceso de simulación de modelos aplicada a las premisas establecidas en nuestro caso. Todo ello —claro—, contribuirá a conocer mejor la idoneidad de las respuestas técnicas que habrán de aplicarse concretamente sobre nuestro campo de planeamiento u ordenación. Ambas etapas comprenden la fase de lo que podríamos denominar de desarrollo teórico experimental, o de modelización, simulación, contrastación, etc., a partir del cual se obtiene el proyecto del plan con las normativas y prescripciones consiguientes. La etapa de ejecución y concreción sobre el terreno es en la que se produce el medio ambiente construido. Esta fase será de una ejecución larga y compleja, pero que debe ser la plasmación real y fidedigna de lo proyectado anteriormente.

Esta formulación concreta, como observación crítica general al estilo habitual de emprender y ejecutar los estudios de ordenación urbanística y territorial, sería la antítesis del planeamiento de «gabinete» desconectado y desconocedor de la realidad socio-espacial que se pretende abordar, a la que se le suele aplicar una batería de solu-

(4) GARNIER, Jean P.: «Planificación urbana y neocapitalismo» Rev. Geocrítica n.º 6. Barcelona, 1976, pág. 11.

ciones técnicas a modo de clichés, que en la práctica y en el tiempo, se muestran ineficaces e inoperantes en su aplicabilidad y ajuste.

El camino de concebir y de planear urbanística y territorialmente bajo unas condiciones lo más científicas posibles, en donde el conocimiento de la realidad sea lo más exhaustivo, es lo más acertado y positivo. A partir de ello, podemos ensayar y experimentar para buscar las soluciones teórico-prácticas más eficaces, que ineludiblemente produzcan resultados muchísimo más coherentes y beneficiosos, que los evidenciados en nuestra exigua tradición.

Ni que decir tiene que el urbanismo como ciencia social y técnica, al mismo tiempo avanzará por estos derroteros hacia una mayor madurez y consolidación como ciencia autónoma superando posiblemente su carácter interprofesional.

En el caso de la memoria urbanística del Plan del Sacromonte intentamos una aproximación a un tipo de metodología sistemática, que sin pretensiones modélicas queremos mostrar como caso concreto de lo defendido y expuesto anteriormente.

Para mayor información haremos un breve resumen del origen histórico, evolución reciente y características del barrio para situarlo en una coordenada de tiempo y espacio comprensibles; a continuación, pasaremos a exponer las génesis del estudio, las etapas, objetivos e hipótesis para finalizar con las conclusiones.

La historia y el medio natural condicionantes del Sacromonte

Una de las características más personales y sobresalientes del paisaje urbano granadino es la existencia y, sobre todo, la importancia de las cuevas utilizadas como viviendas. Es cierto que este tipo de habitación se encuentra por casi toda España y en especial por toda la Iberia Seca, aunque acaso en ningún sitio, con tanta extensión e intensidad como en el sudeste de España (5).

Pero, sin duda, en ninguna ciudad de la importancia y población de Granada tiene la vivienda troglodita tanto desarrollo.

En Granada capital, sobre un total de 58.738 viviendas urbanas censadas en 1960, las cuevas sumaban 1.350, es decir, el 2,3 % del total descendiendo notablemente después de las inundaciones de 1962-63 (6), encontrándose fundamentalmente, en el Sacromonte y en el Barranco del Abogado. En 1970 y a la luz de los datos del censo de viviendas las cuevas existentes computadas se habían reducido a menos de la mitad: 660, representando el 1,5 % del total de las viviendas de la ciudad (7).

Si la ciudad de Granada disfruta de un prestigio y fama internacional, el Sacromonte como parte integrante de ella, no lo es menos.

(5) JESSEN, O.: «Las viviendas trogloditas en los países mediterráneos». Cit. por BOSQUE, J. «Geografía Urbana de Granada». C.S.I.C. Zaragoza, 1972, pág. 253.

(6) FERNANDEZ GUTIERREZ, F. Revista Estudios Geográficos. Univ. de Granada, n.º 4 pág. 36.

(7) FERNANDEZ GUTIERREZ, F. Análisis geográfico-estructural de Granada y sus barrios». Sem. de Estudios Caja Ahorros de Granada, 1979, Granada, pág. 178.

Siendo, como es, uno de los barrios más antiguos, su proyección e importancia ha rebasado considerablemente los ámbitos estatales.

La génesis, evolución histórica, así como las características especiales de su emplazamiento, viviendas típicas y clase de poblamiento, le ha hecho merecedor del lugar que ocupa.

Lugar de visita obligada en las excursiones turísticas, publicitariamente promocionado por su tipismo, originalidad y valores artísticos y culturales. Su prestigio e interés urbanísticos le viene dado por su pasado histórico; lugar de encuentro de los primeros cristianos granadinos, arrabal árabe en la época hispano-musulman y posteriormente lugar de especial predilección residencial de los gitanos.

Por el tipismo y valor urbanístico en cuanto a tipo de viviendas trogloditas que lo integran en una accidentada topografía.

Por su encanto derivado de su privilegiado emplazamiento en la ladera de la Colina de San Miguel, flanqueada por la Alhambra, río Darro, Albaicín, y Abadía del Sacromonte; todo lo cual le concede una belleza paisajística y natural de infrecuente e inusitado valor estético.

A pesar de su precario estado de conservación, anualmente se cifra en más de un millón los visitantes que recorren sus calles y veredas, curiosean las cuevas, asisten a sus zambras y consumen artículos y bebidas típicas. Sin embargo, a pesar del rango que ha alcanzado, sus circunstancias actuales y el estado en que se encuentra no corresponde a lo anteriormente expuesto. Aunque lamentablemente, la realidad es que el Sacromonte es hoy día un barrio degradado, morfológica, demográfica y socialmente. El grado de deterioro es gravemente preocupante. Está prácticamente vacío, sin vida de barrio y funciona como un falso decorado.

Las perspectivas de futuro objetivamente tratadas no son nada halagüeñas; así lo confirman coincidiendo las opiniones tanto de sus propios residentes como de las personas próximas. La actividad en él se ha reducido drásticamente, y el ambiente y la escena urbana existente está revestida de una tremenda artificialidad, sustentando por unos pocos intereses económicos, turísticos y comerciales.

La responsabilidad del grave estado a que ha llegado debe ser compartida de forma gradual por todos los organismos y entidades públicas, encargadas de velar por los temas urbanísticos, ya que son una parte fundamental del legado cultural de nuestra sociedad.

En este sentido la determinación adoptada en 1963 por los entes públicos de iniciar un desalojo masivo, con carácter definitivo, de una parte considerable de la población del Sacromonte, fue el detonante que desencadenó la grave crisis que ha desembocado en la situación actual, donde nos planteamos la supervivencia de este barrio, cuyos valores histórico-artísticos no supieron valorar las autoridades competentes ni la propia sociedad granadina.

El paso del tiempo, así lo ha venido a demostrar y el transcurrir de éste sin una toma de medidas ha actuado de catalizador agudizando el declive. El hábitat troglodita granadino debe, en parte, la extensión alcanzada a las facilidades que el medio físico le ofrece.



En general, los conglomerados de los ríos Beiro, Darro y Genil, antes de penetrar en la Vega de Granada, tienen inmejorables condiciones para la excavación de este tipo de vivienda, ya que, sin ofrecer una gran resistencia a ser horadadas, son lo suficientemente resistentes, para que dentro de ciertas condiciones, no ofrezcan peligro de derrumbamiento. Además, las fuertes pendientes de dichas grandes masas de conglomerados que cortan los ríos han permitido la penetración directa de una serie de niveles superpuestos de cuevas situadas a diferentes alturas, aunque, por lo general, emplazadas en las vertientes orientadas hacia el sur. No obstante, al objeto de preservarse de la intensa irradiación solar estival, las cuevas se acumulan en los barrancos que tejan dichas pendientes, a fin de que las puertas de las viviendas queden orientadas o directamente hacia el sur, sino más bien al sureste o el suroeste, con lo que en la zona del Sacromonte las cuevas se concentran fundamentalmente a lo largo de los barrancos de los Naranjos, de los Negros y de Puentequemada, dejando espacios casi vacíos entre ellos (8).

La acumulación más importante de viviendas trogloditas de Granada, es la del Sacromonte, la más antigua, que tiene cinco partes bien diferenciadas: El Camino del Monte, el Barranco de los Naranjos, el Barranco de los Negros, las Veredas y la zona de San Miguel Alto, situado en lo alto del cerro, y que no es más que una simple derivación más moderna que las otras zonas anteriores y que nosotros también hemos incluido en este estudio.

Las cuevas granadinas del Sacromonte, así como de otros importantes emplazamientos trogloditas del hábitat urbano de Granada, no responden de manera alguna a un solo tipo. La variedad y el contraste son sus caracteres más destacados. Sin embargo, no es difícil tampoco observar la existencia de una serie de características comunes a todas ellas. En primer lugar, hay que hacer resaltar su densa ocupación del suelo que determina el predominio de las cuevas construidas en profundidad. Las habitaciones han sido excavadas una detrás de otra, perpendicularmente al cerro, y de forma que una —la primera— sirva de acceso a las demás. Como máximo, puede advertirse cierta disposición en abanico, como un par de habitaciones dispuestas tangencialmente a la primera, donde se abren sus puertas de acceso.

Se trata, por lo general, de cuevas de tamaño reducido, con un máximo de tres habitaciones, aparte de un par de huecos de escaso volumen, siendo excepcionales las cuevas mayores con más de tres habitaciones y poco frecuentes, asimismo, las poseedoras de una segunda planta sobre la primera y principal.

En la mayor parte de los casos, las cuevas aparecen agrupadas en número de dos o tres en torno a una especie de placeta, excavada muchas veces en la roca y en la que se juntan todas las puertas, únicos huecos al exterior, que poseen la mayor parte de las cuevas. Otras veces, cuando las cuevas se encuentran alineadas a lo largo de una senda o camino, el acceso es directo e independiente, obteniendo en todos los casos un espléndido panorama de la Alhambra y el Generalife respaldado por la Vega.

(8) BOSQUE MAUREL, J. «Geografía urbana de Granada». C.S.I.C. Zaragoza, 1962. pág. 154.

Las fachadas generalmente blanqueadas y enlucidas, se destacan sobre las notas ocres y rojizas de las tierras donde han sido excavadas; manteniendo un fuerte contraste con la abundante vegetación xerófila, típicamente subtropical, compuesta por palmeras, chumberas, palmitos y pitas, cuyos tonos verdes oscuros dan al Sacromonte un fuerte exotismo que enraiza con la espectacularidad colo-rista de la población gitana, que si bien, según Bosque, no es la más numerosa, es la más característica.

El Sacromonte, junto con los demás barrios trogloditas granadinos, tradicionalmente han sido los principales enclaves residenciales del subproletariado granadino, observándose frecuentes matices y diferencias que fundamentan los principales tipos de cuevas que en ellos se pueden encontrar.

La agudización de un declive

La variedad climática que rige en Granada (Mediterráneo con matiz acusado de continentalidad) se caracteriza por la existencia de dos máximos pluviométricos estacionales de primavera y otoño. Las precipitaciones suelen ser torrenciales, registrándose grandes cantidades de agua en cortos intervalos de horas. A mediados del mes de febrero de 1963, con el paso de una borrasca, se incrementó el volumen de lluvia caída respecto a los anteriores días. En 20 horas descargaron 84 litros de agua por m.² en Granada.

Fue la mayor cantidad de agua registrada en lo que iba de siglo y a ésto se unió un aumento de temperatura en cinco grados de media por encima de lo normal, lo que originó una gran fusión de las nieves superficiales de Sierra Nevada. Los niveles de los ríos subieron estrepitosamente, el Genil, a su paso por la ciudad, arrojaba la cantidad de 600 metros cúbicos por segundo, y similar caudal llevaban los restantes ríos que atraviesan la Depresión de Granada.

El resultado de esta situación fue rápido, produciéndose una gran cantidad de hundimientos e inundaciones de cuevas y viviendas humildes de los barrios más pobres, costando algunas vidas; dos muertos y cinco heridos.

El número de siniestros debidos a la lluvia y al mal estado de las viviendas, dio motivos de verdadero pánico entre las gentes que vivían en cuevas y casas viejas. Aparecen en los diarios locales de estos días una gran cantidad de reseñas de hundimientos y abandonos de viviendas por ruinas (9).

Inmediatamente se inició un plan de urgencia para dar alojamiento a toda la población afectada. Según declaraciones del Delegado del Gobierno, enviado para evaluar los daños, era necesario habilitar rápidamente 850 alojamientos, y construir con toda urgencia cerca de 3.000 viviendas, ya que el constante temporal de lluvias había acelerado el proceso de descomposición de cuevas y chabolas.

Los daños fueron enormes, no sólo en la capital, sino también en la provincia, se calcularon por encima de los 1.000 millones de pesetas en aquellos años. El número final de familias albergadas provisionalmente por carencia

(9) Periódico diario IDEAL de Granada, 27-2-73 y ss.

de viviendas fue de unas 2.770, correspondiendo a un total de 12.012 personas afectadas.

La zona donde más incidencia tuvieron estos acontecimientos fue el barrio del Sacromonte, donde se vieron afectadas multitud de cuevas, por el hundimiento y abandono, teniendo en muchos casos que derribarlas para que no volviesen a ser nuevamente ocupadas; esto, unido a un alto índice de ocupación y a la falta de infraestructura, hizo que se volcara allí la catástrofe.

El entonces Jefe del Estado, gira una visita al Sacromonte apoyando la tesis de la no más contrucción de cuevas, pero tampoco la de su destrucción, sino el mantenimiento del barrio, asegurando las cuevas existentes y reordenando la zona con paratas y muros de contención para evitar futuras catástrofes; mantuvo la idea de la raigambre cultural y folklorista de la zona, que debía mantenerse a ultranza (10). Sin embargo, a pesar de estas bonitas intenciones, nada de esto se ha realizado todavía, dejando al Sacromonte en el más desesperante de los abandonos. Actualmente cuenta con más del 82 % de las viviendas sin agua y sin luz.

Coincidiendo con ello, se iniciaron los trabajos para construir 850 viviendas provisionales en la Huerta de la Virgencica y un número indeterminado de barracones que fueron ubicados en los barrios periféricos con unas condiciones infráhumanas.

El tiempo fue transcurriendo; los damnificados fueron cambiando de unas chabolas a otras, y con la esperanza de poseer una vivienda digna, los refugiados aumentaron, viniendo incluso de otros municipios. Transcurridos aproximadamente unos diez años fueron entregadas las primeras viviendas sociales construidas para ellos en el «Polígono de la Paz», pasando así de un «ghetto» peor a otro mejor.

El Sacromonte, mientras tanto, ha seguido el proceso de desocupación, aunque aún quedan casi un centenar de cuevas habitadas. Por tanto, la degradación del entorno ha subido de forma acelerada: basura, ratas, manadas de perros, miseria, se acumulan en los alrededores del Sacromonte, alegre y folklórico donde algunas de las cuevas se han restaurado, y una vez habitadas son hoy punto obligado para reuniones de fiestas, con la incorporación de nueva población que sólo sube a explotar su negocio apenas sin más vinculación con la zona.

Objetivos fundamentales y tesis

A partir de aquí, comienza a tener sentido esta investigación que se plantea como objetivo inmediato general la realización de un Plan de Rehabilitación del Sacromonte, que sea capaz de —conocida detalladamente la situación actual—, dar las alternativas técnicas, sociales y económicas adecuadas para que el Sacromonte no desaparezca y relativamente pueda —por sí mismo— volver a ser lo que fue, aunque de manera compatible y acorde con las coordenadas culturales de finales de siglo XX.

Ineludiblemente la promoción de esta iniciativa, por parte del M.O.P.U., a pesar de las dificultades y riesgos que conlleva, es digna de toda clase de elogios por la valentía y honradez que denota, ya que implícitamente

contiene una valiosa inquietud por resarcir a la ciudad de Granada y concretamente a los antiguos residentes del daño y quebranto ocasionado por una medida políticomanagerial imprudente y precipitada.

Otro aspecto es el carácter experimental del proyecto, y su interés metodológico y técnico en función de las circunstancias espaciales que concurren en la zona de estudio.

Conviene recordar a todos los efectos que la zona del Sacromonte se encuentra muy vinculada al barrio del Albaicín y que sobre el mismo hay un Plan Especial, en el cual entró a formar parte el Sacromonte.

Así, pues, se ha marcado un objetivo general o tipo tesis fundamental: el determinar la posibilidad de efectuar una rehabilitación integral del Sacromonte, potenciando el que el barrio volviese a cobrar su pulso, y con el tiempo llegase a tener de nuevo todas y cada una de sus características tradicionales; reincorporando los avances y mejoras sustanciales que contempla el urbanismo moderno, en cuanto a estandares residenciales.

Todo ello lo más perfectamente adaptado a la tradición a fin de evitar la distorsión por amalgamamiento de sus profundas esencias en las corrientes modernistas.

La investigación estuvo precedida por la formulación de unas hipótesis de trabajo que eran consecuentes con el objetivo general.

Pretendiendo sistematizar, formularemos como prioritaria, coincidente con el objetivo del trabajo, la aseveración de que el barrio llegará a tener de nuevo vida propia, al igual que antaño, eliminando los elementos distorsionadores e introduciendo otros rectificadores.

Tal revitalización casi exclusivamente será viable con la retención de la población actual y la vuelta y reinserción del mayor número de las antiguas familias que tuvieron que salir. Es decir, rehabilitar básicamente a partir de sus antiguos moradores, ya que repoblar el Sacromonte con personas de otros «status» u orígenes, no contribuiría a ello, y tendría unas repercusiones diferentes en la fisonomía y vida del barrio. En última instancia se consideraría esta última alternativa como una medida de recambio a considerar. Esta tesis se corroborará a lo largo del proceso experimental que comenzamos con la Memoria, continuará con el Planeamiento, ejecución material y culminará con el retorno de los que se fueron.

Mientras tanto, era necesario formular una batería de hipótesis a demostrar; que actuarán en línea maestra de investigación:

1.º—Que la población actualmente residente estuviese dispuesta a permanecer en el barrio y a contribuir en la empresa de renovación.

2.º—Que la población, que fue desalojada en 1963 y la que posteriormente ha emigrado del barrio, estuviese dispuesta a volver.

3.º—Que este retorno tenía que estar condicionado por la ejecución primaria de mejoras materiales en sus antiguas viviendas, y en el conjunto del Sacromonte. Como mínimo los niveles alcanzados deberían de igualarse a las condiciones que actualmente disfrutan en los barrios que están asentados (Polígono el 95 %).

4.º—Los antiguos residentes sacromontinos, en general se encontraban a estas alturas de tiempo bastante más

(10) Diario IDEAL 27 y 18 Febrero de 1963.



satisfechos donde está hoy día, que cuando residían en su barrio de origen.

5.—Que en un alto porcentaje, debido a su bajo status social y nivel económico (proletariado), no tendrían ni remotos planteamientos de cambiarse de residencia y menos al Sacromonte.

6.—Como factores que existirían y que contribuirían, a la vuelta de los antiguos residentes, acuciando —si cabe— al máximo su incidencia, estaban:

6.1. La buena imagen y el cariñoso recuerdo de su antiguo barrio. Es decir, los vínculos afectivos y culturales del pasado y también los vínculos del presente.

6.2. Insatisfacciones con su nuevo barrio por diferentes y variados motivos: marginación, violencia, poco espacio residencial, etc.

6.3.—El ofrecerles unas condiciones de vida, al menos en el terreno material inmediato de vivienda, servicios, dotación, etc., que superasen o se asemejase bastante a lo actual.

Otras partes de indiscutible importancia, en esta investigación en curso, son los aspectos meramente informativos de radiodiagnosis del área de estudio y del colectivo humano que se vincula a ellos.

A tal fin nos marcamos también una gama de objetivos intermedios de carácter informativo, a partir de los propiamente empíricos. Entre ellos convendría citar:

a) Conocer la situación, características y propiedades del barrio a todos sus niveles:

a.1.) Elementos y rasgos físicos, morfológicos y estructurales.

a.2.) Condiciones y carácter de las viviendas.

a.3.) Análisis demográfico y socioeconómico.

a.4.) inventario de las dotaciones y equipamientos.

a.5.) Análisis de la infraestructura.

b) Conocer detalladamente el número de personas que fueron desalojadas del Sacromonte.

c) Determinar su localización actual. Analizar sus características demográficas, socio-económicas y culturales.

d) Determinar su nivel de satisfacción y actitud de cambio.

7.—Fácil resolución técnica para la reconstrucción de las casas-cuevas y el mejoramiento de las condiciones en las actualmente ocupadas.

8.—Normal establecimiento de la infraestructura vial y sanitaria, así como la creación de las necesarias dotaciones de servicios en el exiguo suelo existente.

Ha sido nuestra inquietud ofrecer un trabajo profundo y detallado ajustado a un rigor científico por su sistemática, metodología y fuentes, a fin de que pueda cumplir el papel de bloque informativo, base para el planeamiento posterior. A modo de complemento valiosísimo se debe contar con la participación y colaboración de los actuales y futuros interesados a través de sus representantes legítimos (Asociaciones entre gitanos, etc.), o bien, directamente, el objeto de lo que se diseña responde fielmente a los intereses de todos.

Aspecto metodológico y fuentes

Partiendo del esquema directriz y aceptado para esta primera fase, metodológicamente se procedió a delimitar apriorísticamente tres unidades de análisis, denominados

Zona de Actuación Directa, Zona de Influencia y el Área de Localización Básica de los desalojados en 1963.

1. Zona de actuación directa

Comprende un área de 850 Ha., considerando la existencia de una serie de elementos comunes, tales como:

a) La tipología de las viviendas, cuevas y rasgos morfológicos.

b) Preferente dominio de la etnia gitana.

c) Imagen tradicional de identificación espacial.

d) Localización de actividades y dependencia.

2. Zona de influencia

Comprende toda una faja periférica inmediata a la anterior, sin discontinuidad espacial, donde los elementos considerados se difuminan o cambian totalmente, poseyendo unas vinculaciones mayores con el barrio del Albacín, pero que dada su proximidad, cualquier cambio operado en la zona de actuación puede tener una incidencia o repercusiones recíprocas, condicionantes o no, entre ambas zonas residenciales.

Esta división es apriorística y uno de los objetivos de la investigación es comprobar o no la validez de esta división. El sistema de recoger la información posibilitará rectificar y reestructurar las series estadísticas, una vez comprobada la veracidad de la hipótesis de división y demarcación espacial del área del planeamiento (ver planos adjuntos).

3. Área de localización residencial básica de los desalojados

Se halla situada en una amplia serie de manzanas y calles pertenecientes a las Unidades Vecinales I y II del Polígono residencial «La Paz». Dicho Polígono lo promovió, a principios de los años 60, el I.N.V.; al objeto de facilitar suelo urbanizado a la ciudad de Granada. Se encuentra ubicado muy distante del Sacromonte, al Norte del actual casco urbano y su ejecución se ajustó a un Plan Parcial previo, que luego se reformó —para mal— considerablemente.

Según los criterios metodológicos se hizo un calendario programa de las actuaciones para la investigación, orientado a detraer información mediante las siguientes fuentes:

1. Bibliográficos

Consideración, recopilación, lectura y exégesis de las publicaciones existentes, como punto de partida para conocer, tanto la evolución, como los distintos enjuiciamientos, enfoques y análisis del barrio, con objeto de tener previamente una visión más real y completa, así como planificar y completar la información.

2. Series estadísticas oficiales

Para efectuar el estudio demográfico, utilizamos el censo de la población y el Padrón Municipal de 1975.

Para el apartado morfológico, como punto de partida, fue imprescindible recurrir a los Censos de Edificios

y Viviendas. Complementariamente se necesitó usar los censos de establecimientos industriales, comerciales, de servicios y demás equipamientos. Estos se encuentran ubicados en el Instituto Nacional de Estadística, Cámaras de Comercio y Delegaciones Ministeriales.

También fue fundamental recurrir al catastro urbano y rústico de la Delegación de Hacienda para saber la estructura de la propiedad.

Debido a la antigüedad del Censo de Viviendas y Edificios del I.N.E., y a la situación de abandono de una gran mayoría de las cuevas, consideramos necesario hacer un inventario de catalogación sobre el terreno de todas y cada una de las viviendas de la zona de actuación según tipologías.

Otra fuente estadística de gran importancia han sido los archivos del antiguo Servicio de Auxilio Social, en los que se hayan las fichas correspondientes a los damnificados y desalojados por los sucesos del año 1963.

Como suele ser habitual se efectuó un intenso trabajo de campo que permitió una contrastación de lo recabado por otras fuentes, y la obtención de información directa sobre el terreno, como análisis de la infraestructura: calles, pavimentos, red de alcantarillado, saneamientos, puntos de luz, etc. Este «pateo del terreno», por otra parte, permitió una mayor identificación y conocimiento de los problemas.

En este sentido de trabajo directo de investigación «in situ» se tuvo que efectuar el estudio del medio físico: características morfoestructurales, geológicas, bioclimáticas, etc.

Una atención aparte merece la importante encuesta geográfica-sociológica, para recabar información directa sobre la población residente, y la despedrigada, a raíz de los sucesos del año 1963, que en la actualidad se encuentran residiendo en otros barrios.

Para una mayor precisión respecto a estas últimas fuentes se recomienda leer el apartado de introducción metodológica del proceso de encuesta efectuado.

3. Cartografía

Se presenta a 1 : 2.000; para los trabajos de campo se ha usado 1 : 500 y 1 : 1.000 procedente del Plan Albacín.

Facilitada por la Delegación Técnica del Excmo. Ayuntamiento se ha dispuesto de la cartografía específica de cada uno de los elementos que integran la infraestructura.

Croquis de detalle de las secciones censales del I.N.E.

4. Aspecto metodológicos de la encuesta

Desde los planteamientos iniciales a la investigación y una vez delimitados y concretados los objetivos e hipótesis de trabajo, se apreció la necesidad de efectuar un estudio-encuesta tendente a extraer de forma directa una información básica sobre diferentes temas, incluidos en el programa general.

La encuesta orientada principalmente a demostrar la viabilidad del Plan de rehabilitación y actuación urbanística en el Sacromonte, se efectuó en dos colectivos dife-

renciales, sobre los que también interesaba extraer información de carácter imparcial, y comprobar algunas hipótesis de comportamientos demográfico y social. Las colectivas fueron:

1) Colectivo formado por los residentes del Sacromonte.

2) Colectivo no residentes: integrados por los antiguos habitantes que tuvieron que abandonar el barrio, bajo diversas circunstancias (desalojo, hundimiento, etc.) y que en su inmensa mayoría viven hoy día en el Polígono de la Paz.

Para algunos aspectos o circunstancias especiales, hemos diferenciado otros dos subcolectivos implícitamente integrados en los anteriores, la población de gitanos y los no gitanos.

Los temas que se han estudiado y analizado a través de las encuestas, sobre las que no existían series, estadísticas ni publicaciones han sido:

a) Característica demográficas de los no residentes.

b) Origen y tiempo de permanencia en el Sacromonte y Polígono de los residentes y no residentes.

c) Problemas e inconvenientes acerca del barrio.

d) Aspectos positivos y negativos de las viviendas y cuevas.

e) Tipología y características de la vivienda ideal en el Sacromonte.

f) Nivel de satisfacción residencial.

g) Nivel socioeconómico y de consumo.

h) Actitud de permanencia y cambio residencial.

i) Predilección espacial e imagen perceptiva del Sacromonte.

j) Vivienda y vida de relación en y con respecto al Sacromonte.

k) Perspectivas de futuro del barrio.

l) Grado de colaboración y participación en la mejora del barrio.

Con posterioridad, se montaron dos cuestionarios a partir de estos temas, desglosándolos en sucesivas baterías de preguntas.

Un cuestionario servía para los residentes y otro para los emigrados. El de los residentes constaba de 33 preguntas, la mayoría de ellas cerradas y codificadas, el de los no residentes, fue algo más largo, 38 preguntas. Ambos contenían sólo seis preguntas abiertas.

Para el colectivo de residentes obtuvimos una muestra aleatoria estratificada de 75 casos y en el de los no residentes de 72, aplicando un sondeo del 33 % y 31,3 % respectivamente, con un error calculado de más/menos 3,5 %.

La muestra censal se extrajo del Padrón Municipal en el primer caso y para los desalojados la relación nominal que elaboramos a partir de los datos del I.N.A.S. (11). En todos los casos las entrevistas se efectuaron a domicilio de forma personal a los cabezas de familia de las viviendas, sacadas en la muestra a un 50 % hombres y mujeres. Previamente, una vez elaborado el cuestionario efectuamos sendas pre-encuestas, que contribuyeron enormemente a matizar y completar los cuestionarios iniciales.

(11) Instituto Nacional de Asistencia Social.



Las entrevistas se efectuaron en una operación relámpago de tres días, en fines de semana, por parte de personal altamente cualificado, al que se sometió a un período de aclaración e identificación, el cuestionario.

Los resultados se han tabulado y procesado manualmente y mecánicamente, efectuando una serie de cruces en las preguntas y temas.

La confección de las cruces, el comentario y el análisis de los resultados se han efectuado de una forma analítico-descriptiva, partiendo de la línea que inspiran las tesis fundamentales.

La sistemática seguida ha sido la de aglutinar en cada uno de los temas generales las respuestas y los resultados obtenidos en los dos colectivos, es decir, no se han comentado, sino conjuntamente, bajo todos y cada uno de los epígrafes.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos querido resumir de forma breve y sinóptica, las aportaciones fundamentales del estudio. Con bastante probabilidad, ha prevalecido un criterio subjetivo en la selección. Por ello se debe hacer una interpretación relativa y parcial de su contenido, ya que es prácticamente imposible en tan corto espacio, hacer una buena síntesis, de un estudio previo, sintetizado al máximo, que a pesar de todo, rebasa los tres centenares de folios. Para mayor claridad, hemos optado por seguir el orden establecido en el trabajo, ciñéndonos a una numeración ordinal.

MEDIO FISICO

1.—A pesar de ser muy pequeña la zona de estudio, nos encontramos con grandes pendientes que llegan hasta un 65 %.

2.—Los barrancos al estar desprovistos de vegetación o de defensas de obra, quedan expuestos fácilmente a la erosión, produciéndose un progresivo encajamiento.

3.—Existen zonas con deslizamientos gravitatorios, con procesos de erosión intensos que excavan toda la loma, restando posibilidades a la urbanización.

4.—La zona está afectada por una intensa fracturación, con la existencia de importantes fallas normales con unos saltos de falla aproximados de 100 metros para cada uno de ello, aunque la erosión posterior ha rebajado considerablemente los escarpes.

5.—Ante la gran actividad sísmica de la región, las repercusiones en la zona son muy altas, debido a todas las fracturaciones que existen en ella, siendo necesario tener muy en cuenta a la hora de construir las normas sísmorresistentes.

6.—El área, por su orientación hacia el mediodía, disfruta de una benignidad climática, concretada en un buen asoleo y aireación.

DEMOGRAFIA

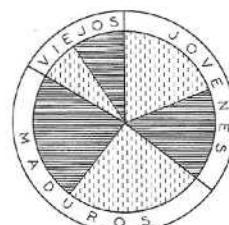
7.—En el Sacromonte encontramos una población envejecida, agrupada en núcleos familiares de muy reducido tamaño. Un 16,7 % de viejos (más de 60 años) y sólo un 35,6 % de jóvenes (menos de 20 años).

SACROMONTE : PIRAMIDE DE POBLACION

VARONES MUJERES

10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110 120 130 140 150 160 170 180 190 200 210 220 230 240 250 260 270 280 290 300 310 320 330 340 350 360 370 380 390 400 410 420 430 440 450 460 470 480 490 500 510 520 530 540 550 560 570 580 590 600 610 620 630 640 650 660 670 680 690 700 710 720 730 740 750 760 770 780 790 800 810 820 830 840 850 860 870 880 890 900 910 920 930 940 950 960 970 980 990 1000

ESTRUCTURA POR GRUPOS DE EDAD

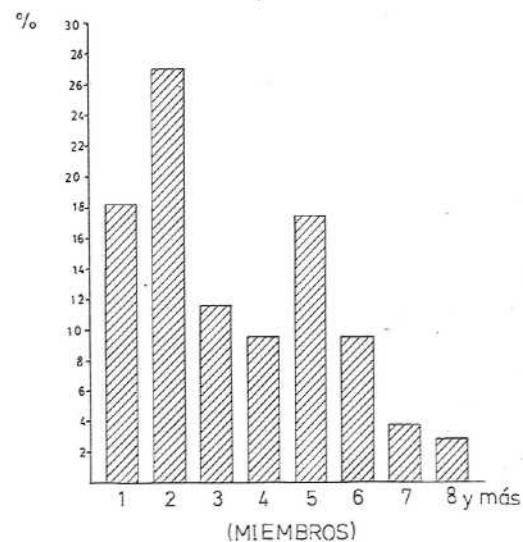


VARONES

MUJERES

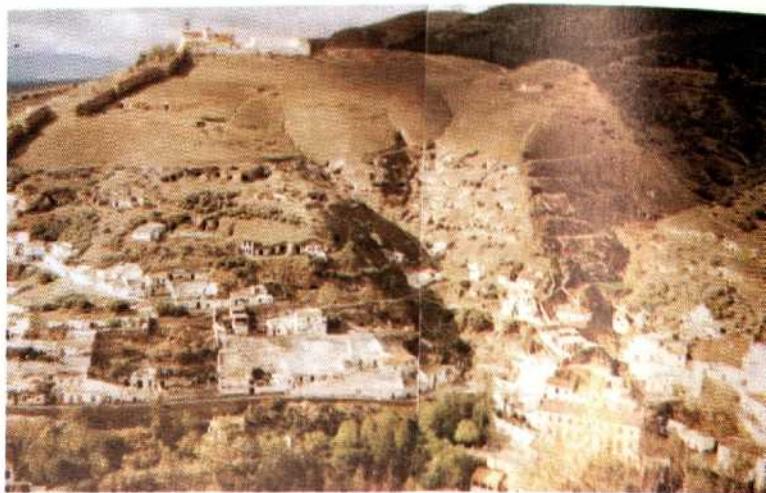
ESTRUCTURA FAMILIAR

SACROMONTE





El Sacromonte unido sin trazo de discontinuidad con el Albacín.



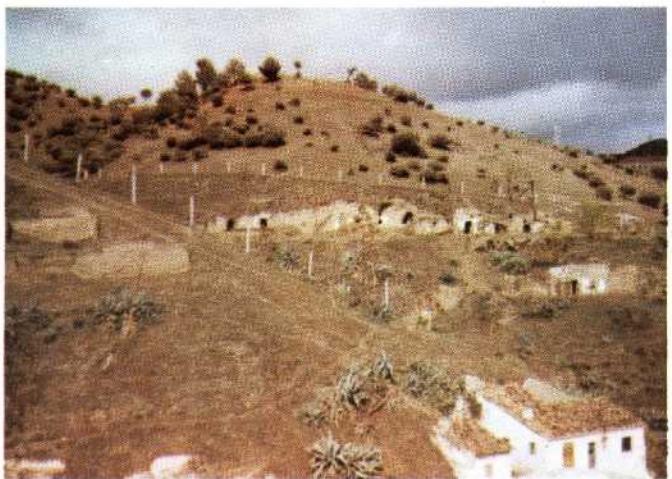
Visión de conjunto del Sacromonte, la conocida ladera Sur de más fuerte e importante poblamiento.



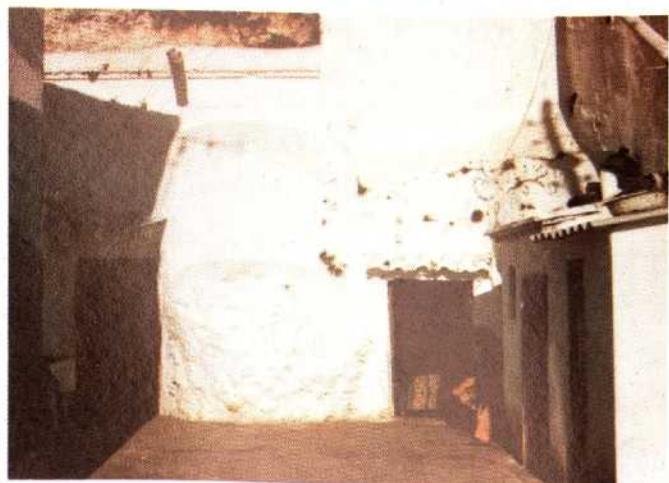
Panorámica Oeste del barrio del Sacromonte, conocida como la ladera de San Miguel.



Desarrollo de la vivienda troglodita en bandas o hileras siguiendo las curvas de nivel. Se puede apreciar el alto grado de deterioro y despoblamiento de algunas partes del barrio.



Carencia de la más mínima infraestructura viaria.



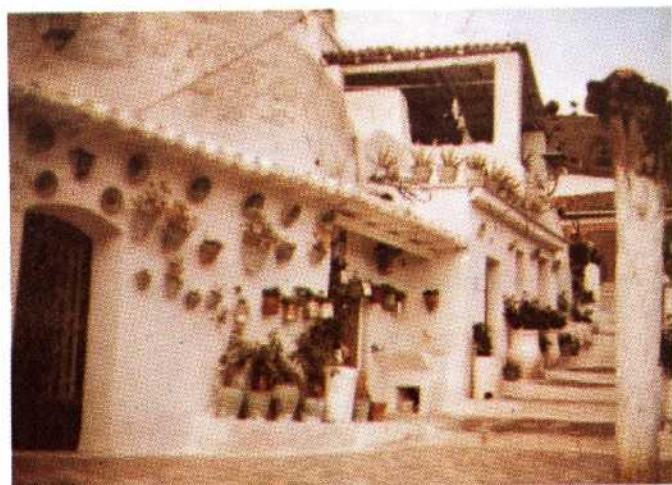
Detalle de dos cuevas.



El grado de abandono se evidencia en la existencia de numerosos vertederos de basuras.



Cueva de familia de clase muy humilde.



Conjunto de cuevas y viviendas-cueva bastante remodeladas y acondicionadas a las exigencias de la vida residencial actual.



Diversos planos de tipos y estado de ruina de cuevas.



Diversos planos de tipos y estado de ruina de cuevas.



Tipología de la vegetación que predomina —hoy en regresión— con una vivienda-cueva al fondo.

Los índices de la ciudad y los provinciales eran respectivamente de un 40 % de jóvenes por un 12,5 - 13 % de viejos. En cuanto al tamaño familiar el 45,2 % de ellas poseen menos de tres miembros por un 26 % para la ciudad y la provincia.

Por el contrario, el colectivo de antiguos residentes, está constituido por una población eminentemente joven: 49 % de menores de 20 años y una estructura familiar más amplio sólo 16,9 % de familias de menos de tres miembros.

8.—El nivel cultural, tanto en el colectivo residente, como en el no residente, es muy bajo: el 36 % de analfabetos y el 48,5 % de primaria incompleta.

9.—Poca proporción de población activa, profesionalmente poco cualificada, con escasa participación femenina. El 29,5 % de activos totales y sólo 11,3 femenina.

VIVIENDA

10.—El 86,91 % de las viviendas del Sacromonte son cuevas, mientras que el resto son casas unifamiliares.

11.—Solamente el 10,6 % de las viviendas son residenciales permanentes, mientras que el 75,8 % están desalojadas.

12.—El 81,33 % de las viviendas ocupadas están habitadas por sus propietarios, el resto son alquiladas o cedidas.

13.—El 72,59 % de las viviendas se encuentran en estado ruinoso o malo, y en su mayoría están desalojadas, siendo depósitos de basuras, escombros o inmundicia, donde pululan ratas y alimañas, lo que contribuye a empeorar el estado sanitario.

14.—El número de habitaciones por vivienda es de 3,16; muy inferior al de Granada y al estatal, siendo un grave problema, dada la estructura familiar de los habitantes del barrio, con 3,4 miembros por vivienda.

15.—Los servicios domésticos mínimos e indispensables para la vida familiar son muy deficientes: el 82,22 % no tienen agua corriente, el 85,67 %, ni un mínimo retrete; el 83,95 % no tienen luz...

16.—El parque de viviendas habitadas del Sacromonte tiene dos problemas fundamentales:

a) La insuficiencia del espacio disponible por persona.

b) La carencia total o la escasez de servicios.

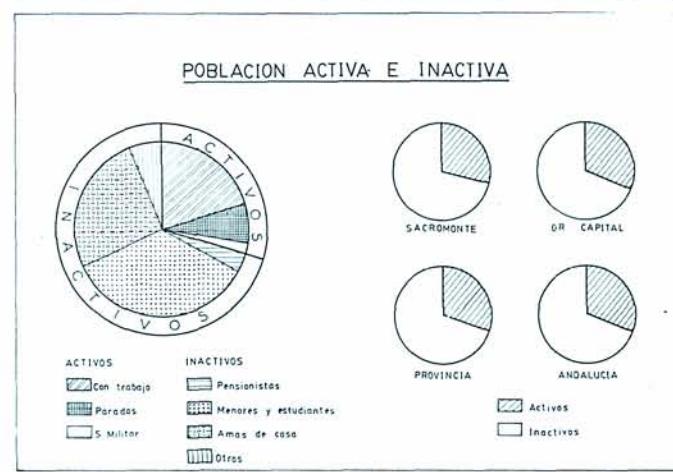
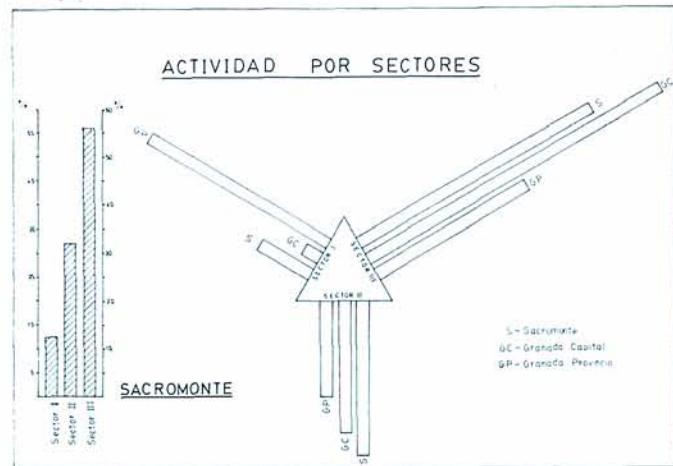
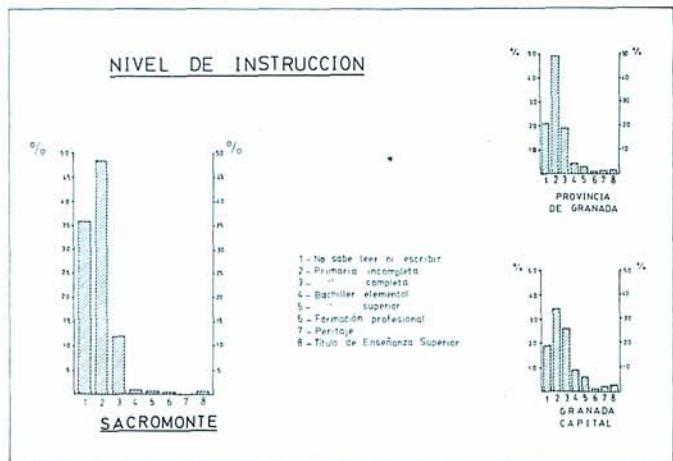
Por su parte, el colectivo que vive en el Polígono, centra también su preocupación por la escasez de espacio disponible de sus viviendas.

17.—Los residentes prefieren, en primer lugar, el tipo de casa-cueva, mientras los no residentes se inclinan por la casa unifamiliar y en segundo lugar por la casa-cueva. (Consultar croquis).

INFRAESTRUCTURA

18.—La infraestructura viaria del barrio se encuentra en un lamentable estado general.

19.—El abastecimiento de agua a toda el área, puede quedar asegurado realizando ramales nuevos de distribución que acerquen la red primaria a todas las viviendas.



EQUIPAMIENTOS

20.—A excepción de los equipamientos educativos, el resto son inexistentes (zonas verdes, asociativas, etc.).

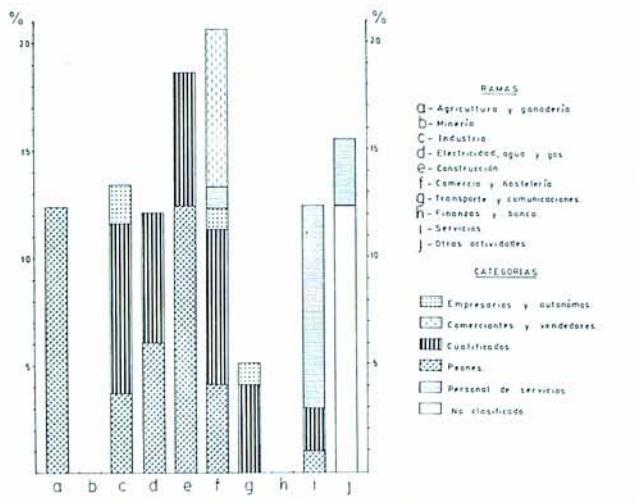
21.—Problemas estos que apenas si han sido mencionados por los vecinos, ya que para ellos es más prioritario tener una vivienda digna.

TRANSPORTES

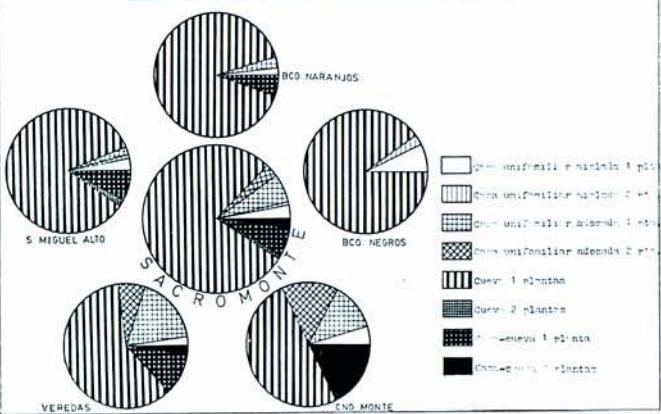
22.—Son prácticamente nulos, teniéndose que utilizar los ya deficientes del Albaicín.



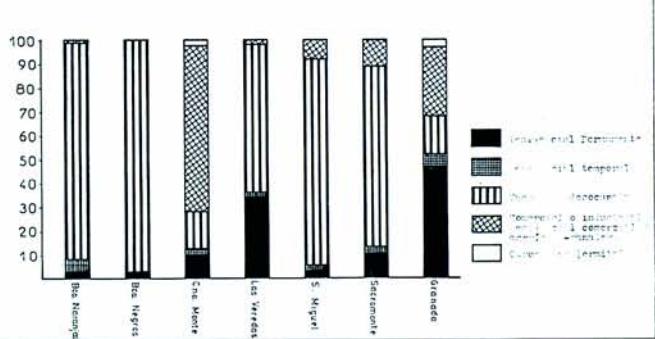
ACTIVIDAD POR RAMAS Y CATEGORIAS



TIPOLOGIA DE LOS EDIFICIOS



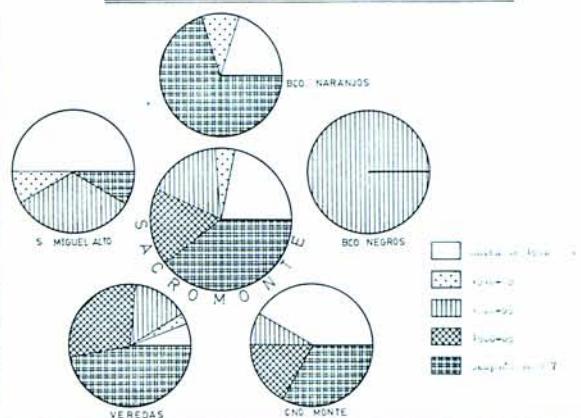
USO DE LA VIVIENDA O CUEVA



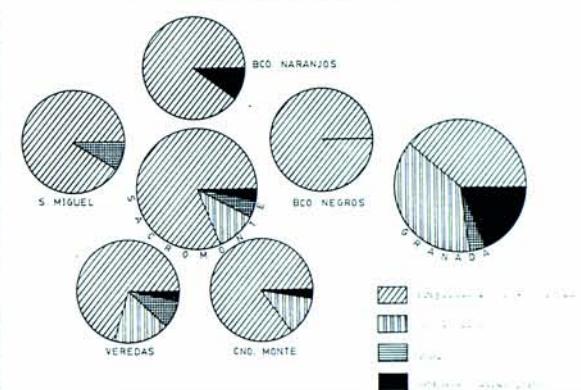
23.—Se puede hablar de un casi aislamiento de barrio, ya que no existe una línea regular de transporte público. Incluso los taxistas han puesto resistencia para efectuar servicios hasta el barrio por motivos de seguridad personal.

24.—La accesibilidad es de tipo intermedio, se suele

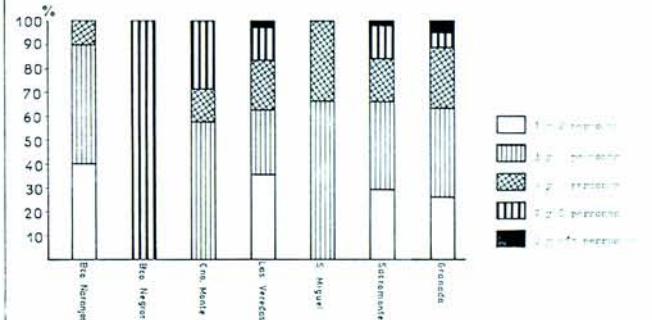
TIEMPO DE OCUPACION RESIDENCIAL



REGIMEN DE TENENCIA



Nº DE PERSONAS QUE HABITAN LA VIVIENDA



invertir de 20 a 30 minutos en llegar al centro a pie y de 5 a 10 en automóvil.

MOTIVOS DE RESIDENCIA

25.—Los residentes del Sacromonte manifiestan que seguirán viviendo allí mayoritariamente, debido a que carecen de medios económicos para trasladarse a otros lugares y a la inercia que supone el haber vivido en el barrio durante un dilatado período de tiempo.

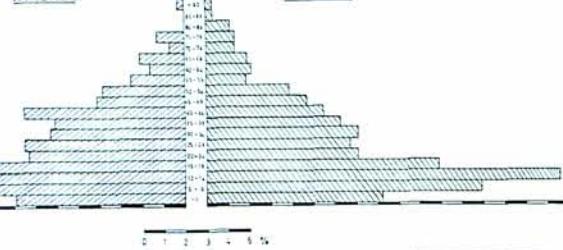
26.—El planteamiento inicial encontrado entre los no

ALTERNATIVAS PARA LA REVITALIZACION DEL SACROMONTE



PIRAMIDE DE POBLACION NO RESIDENTES

VARONES MUJERES



residentes es el de permanecer residiendo en su actual barrio, pues tienen allí la vivienda que se les concedió en su día y además carecen de medios para trasladarse a otros barrios.

NIVEL SOCIOECONOMICO Y NIVEL DE CONSUMO

27.—Mediante los indicadores usados se ha constatado que el nivel socioeconómico de ambos colectivos corresponde a clase baja o muy baja, con pocos ingresos medios declarados, menos de 30.000 pesetas mensuales en el 82 % (año 1979).

28.—El nivel económico de los no residentes en el Sacromonte es bastante más elevado que el de los residentes. La comunidad gitana de ambos casos siempre se encuentra por debajo de la media.

29.—Los que se consideran hipotéticos retornadores, poseen niveles de consumo y bienestar más elevados que los que optarían por quedarse.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL BARRIO

30.—Los problemas de infraestructura urbana son los más acuciantes que menciona la población del Sacromonte, (malas condiciones de caminos y veredas, suciedad y falta de higiene, falta de alumbrado).

31.—Lo que la población aborigen valora más de su barrio son las buenas vistas, el aire puro y sol, es decir, las derivadas de su enclave geográfico, así como sus características culturales y folklóricas.

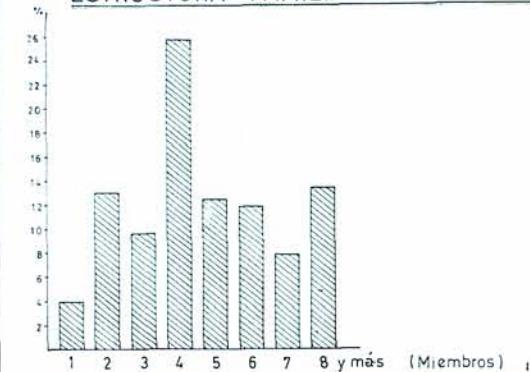
IMAGEN DEL BARRIO

32.—La imagen visual de los residentes se ajusta bastante a la realidad física, lo que expresa una buena adaptación y conocimiento del medio, sus límites, extensión, hitos, etc.

33.—El barrio no posee, según la percepción de sus residentes, ningún lugar que tenga carácter central o simbólico y representativo. Las características morfológicas, red viaria y sistema de circulación no contribuyen a ello.

34.—El Camino del Monte, fundamentalmente, para los foráneos es la zona más significativa.

ESTRUCTURA FAMILIAR NO RESIDENTES



GRADO DE SATISFACCION RESIDENCIAL

35.—Los originarios del Sacromonte, en algo más de la mitad, 54,1 % se encuentran descontentos viviendo en el polígono.

36.—Las causas de insatisfacción aludidas se orientan más a problemas generales del barrio que a los defectos o inconvenientes anteriormente dichos de sus viviendas. Mayoritariamente destacan el ambiente de violencia y el gamberrismo existente últimamente.

37.—A pesar de todo la inmensa mayoría afirman subjetivamente haber mejorado sus condiciones de vida respecto a épocas anteriores (83 %).

ACTITUD DE CAMBIO RESIDENCIAL

38.—En la situación anteriormente detallada de descontento relativamente mayoritaria y de bienestar, respondieron un 84,7 % que a pesar de todo pensaban seguir viviendo en el polígono.

39.—Ante la posibilidad de un hipotético cambio residencial, sólo un 16,7 % manifiesta su predilección por el Albaicín y el Sacromonte.

40.—Por el contrario, manifestada la posibilidad de arreglar el Sacromonte de forma suficiente, respondieron que se irían a vivir a él un 50 % de las familias.

41.—La comunidad gitana expresó una mayor tendencia a volver bajo esta circunstancia de mejora radical del barrio. El 60 % de los gitanos, por sólo un 40 % de castellanos.

42.—Las razones aludidas por los residentes a no volver, incluso, ante una panorámica más halagüeña, fueron el no gustarles el barrio (35,1 %) y por encontrarse a gusto en el polígono.

43.—Finalmente incidir en la línea de que una mejora sustancial y profunda del Sacromonte sería el único estímulo para que retornase una gran parte de sus antiguos residentes.

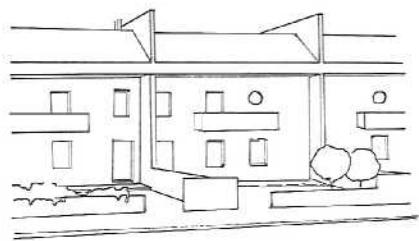
PERSPECTIVAS DE FUTURO

44.—El grado de vinculación con el Sacromonte es mucho mayor entre el colectivo que piensa volver, que entre el que no se plantea ni siguiera la posibilidad de volver a su barrio.

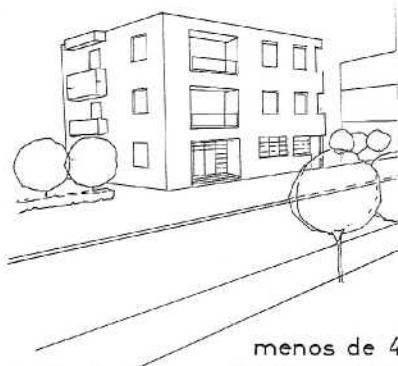
CUEVA



CASA UNIFAMILIAR ADOSADA

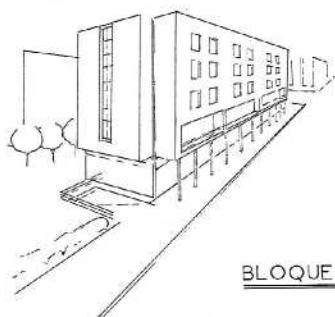
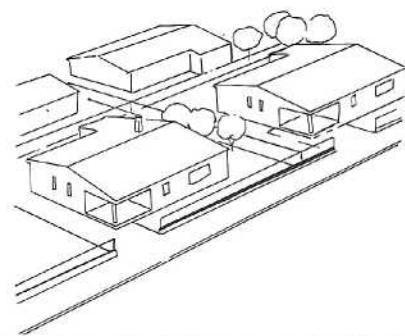


BLOQUE EXENTO



menos de 4 plantas

CASA UNIFAMILIAR AISLADA

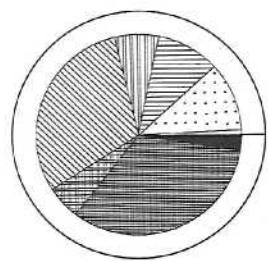


BLOQUE LINEAL

CUEVA-CASA

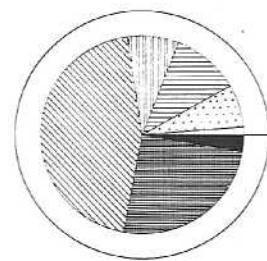


PREFERENCIAS TIPO DE VIVIENDA: RESIDENTES



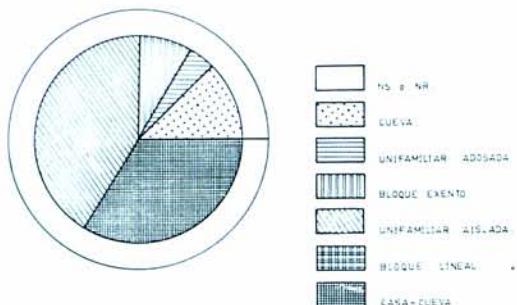
- NS o NR.
- CUEVA.
- UNIFAMILIAR ADOSADA.
- BLOQUE EXENTO.
- UNIFAMILIAR AISLADA.
- BLOQUE LINEAL.
- CASA - CUEVA.
- NINGUNA.

PREFERENCIA TIPO DE VIVIENDA: NO RESIDENTES

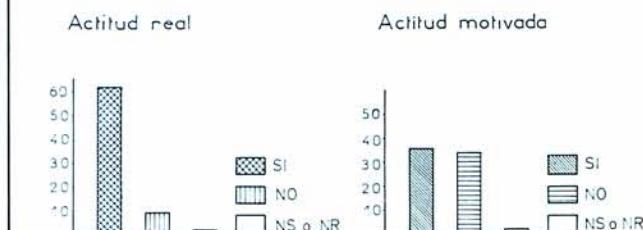


- NS o NR.
- CUEVA.
- UNIFAMILIAR ADOSADA.
- BLOQUE EXENTO.
- UNIFAMILIAR AISLADA.
- CASA - CUEVA.
- NINGUNA.

PREFERENCIAS TIPO DE VIVIENDA: NO RESIDENTES QUE VOLVERIAN



ACTITUD DE CAMBIO RESIDENTES POLIGONO



45.—En general, la población relacionada con el Sacromonte (residente y no residente) en lo referente a la conservación y revitalización de los trabajos de artesanía típicos del Sacromonte, polariza sus opiniones en torno a dos actuaciones fundamentales:

a) Inversiones estables en Escuelas y talleres de artesanía.

b) Retorno de la población que se vio obligada a abandonar el barrio.

46.—La mitad de la población directamente relacionada con el Sacromonte, piensa que éste se perderá si no se llevan a cabo urgentes reformas en el mismo.

PARTICIPACION Y VIABILIDAD

47.—Toda la población compulsada, ha manifestado buena aceptación y gran interés por el proyecto de revitalización y mejora del Sacromonte. Esta inclinación se ha demostrado mediante la disposición de la gente residente o no residente, a contribuir económica y moralmente a dicha mejora, en función de sus cortas posibilidades económicas.

ALTERNATIVAS SOCIO-JURIDICAS

48.—Las alternativas deben contemplar los medios para llevar a cabo las reformas que el barrio precisa; estas reformas se centran en dos campos: el de las viviendas y el de la infraestructura y equipamientos.

49.—Con respecto a las viviendas, es necesario establecer diferencias precisas entre los actuales y los posiblemente futuros residentes. Para las mejoras de las cuevas actualmente ocupadas, habrá que arbitrar un medio por el cual se le concedieran subvenciones o prestamos a bajo interés para adecantar tales viviendas previa presentación a la entidad competente de un primario proyecto de las reformas a efectuar.

50.—En lo que a los futuros residentes se refiere, se pueden adoptar entre otras, dos posturas:

a) Que la iniciativa pública aborde las reformas de las viviendas y cuevas actualmente abandonadas, para un vez finalizadas las obras, ofrecerlas mediante un determinado convenio económico a las familias.

b) Localizar y delimitar previamente el colectivo que se trasladará definitivamente, ofreciéndole la posibilidad de proponer las reformas necesarias.

51.—Habrá que tener en cuenta, tanto para los actuales residentes como para el resto, la preferencia manifes-

tada por la casa-cueva ya que ofrece mayores comodidades, y unas posibilidades de habitabilidad superiores.

52.—En el peor de los casos, en que residentes o no residentes muestren su total desinterés por las reformas, habría que concebir otros usos tales como el establecimiento de una zona residencial que conserve el carácter del barrio o la creación de un parque natural.

53.—El establecimiento de talleres artesanales daría una mayor cantidad de puestos de trabajo y contribuiría a revitalizar una actividad de innegable vinculación con el barrio. Para ello parece lo más idóneo la creación de una cooperativa de inspiración estatal a la que se le proporcionará ayuda técnica y financiera.

54.—La gestión y el diseño de las reformas en infraestructura y equipamientos deben llevarse a cabo con una participación ciudadana lo más amplia posible. Sería muy conveniente la constitución de una asociación vecinal que se hiciera oír en las diversas fases por todas aquellas entidades y organismos que proyecten o ejecuten el Planeamiento. Esta asociación vecinal crearía lazos de solidaridad entre los vecinos, en cuanto a la conservación de su barrio, y desarrollaría en ellos el interés por las reformas.

55.—Sería idóneo que la coordinación, dirección, y fiscalización de todas las acciones, residiera en un organismo o entidad gestora de la que formaran parte representantes del M.O.P.U. y del Ayuntamiento. Dicha entidad, con suficiente autonomía, administraría los créditos disponibles, canalizándolos adecuadamente en función de los planes idóneos.

56.—Cara al futuro, sería preciso incrementar la actividad de la asociación de vecinos, de forma que ella lleve a cabo una labor de vigilancia y control que impidieran nuevos focos de degradación y promovieran las reformas que en lo sucesivo se deben efectuar.

A modo de conclusión, añadir que el proyecto de rehabilitación y potenciación urbanística del Sacromonte, puede ser una realidad perfectamente abordable. Que existen unas argumentaciones y unas justificaciones consistentemente sólidas como para demostrar la veracidad de los presupuestos fundamentales iniciales. La serie de hipótesis parciales han contribuido entre otras cosas a esclarecer y analizar aquellos aspectos complementarios. La viabilidad del proyecto con sus alternativas condicionantes basadas en una extensa información cuantificada abre la posibilidad de la segunda fase de planeamiento técnico en cuanto a búsqueda y experimentación de las soluciones y alternativas técnicas articuladas que respondan a lo empíricamente demostrado y obtenido en la fase anterior.



LA CALIFICACION DEL SUELO, SISTEMAS GENERALES Y APROVECHAMIENTO MEDIO

por Carlos Sánchez Casas*

INTRODUCCION

El ordenamiento jurídico-urbanístico anterior a la Ley de 2 de mayo de 1956 no llegó a afectar al derecho de propiedad directamente derivado del derecho romano. Bien es verdad que se fueron introduciendo sucesivas limitaciones, pero ninguna de ellas afectó a lo dispuesto en el artículo 50 del Código Civil (el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las...), pues en los casos en que esta afección llegaba a producirse, daba lugar, automáticamente, a la expropiación forzosa.

Con la Ley de 2 de mayo de 1956 tiene lugar un verdadero salto cualitativo, al cesar el derecho de propiedad inmobiliaria de ser un derecho previo, para convertirse en el resultado de la acción ordenadora del Plan o de la Ley. Así, la Ley del Suelo, según puede leerse en la exposición de motivos, configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su calificación urbanística, constituyendo un *estatuto jurídico del suelo*. En otras palabras a partir de la Ley de 1956 de 2 de mayo, es el Plan el que señala el contenido del derecho de propiedad en lo relativo a edificación y urbanización. No se trata ahora de limitaciones «extrínsecas» como las anteriores, sino «intrínsecas», definidoras de la esencia del derecho y, por consiguiente, sin conllevar derecho a indemnización de ningún tipo.

El contenido normal del derecho de propiedad según la Ley de 1956 viene definido en el artículo 70 en el que se lee: «La ordenación de los usos de los terrenos y construcciones enunciados en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal del derecho de propiedad según su calificación urbanística».

Todo lo anterior que, evidentemente, estaba en el espíritu y la letra de la Ley, no pasó de ser durante bastante tiempo una bonita declaración de principios, en una muestra más de esa «demagogia legislativa» de que tan prodigas son las leyes de la dictadura (1).

En la práctica cotidiana no llegó a reconocerse esta variación fundamental, tachada de revolucionaria por mentalidades jurídicas provenientes del Derecho Civil.

La Ley de 1975 y su Texto Refundido de 1976 incorpora en su artículo 87.1, el párrafo transcritto del artículo 70 de la Ley de 1956, con el que el urbanismo se confi-

* Arquitecto.

(1) Es muy corriente en sistemas totalitarios que la ley regule determinados comportamientos y actividades, y esta regulación no se respete en la práctica por el poder político, de forma que aparentemente se cuenta con una legislación avanzada, pero que es incumplida o ignorada sistemáticamente. Este fenómeno puede muy bien denominarse «demagogia legislativa» del mismo modo que se habla de «demagogia electoral» o similares.

gura como función pública. Pero la Ley de 1975 va más lejos, pues, si bien en el texto de 1956 se reconocían unos ciertos deberes al propietario del suelo con relación a la ejecución de los planes, en el texto de 1975 se hace este deber absoluto y son los propietarios del suelo los que van a soportar el coste de la urbanización en su totalidad; los deberes, por consiguiente, se trasladan al régimen urbanístico del suelo que es el resultado de la Ley y del Plan. La figura del Aprovechamiento Medio vendría a ser la culminación del proceso que desconecta el contenido de la propiedad incluso del suelo sobre el que se tiene el derecho, produciéndose, durante el proceso de urbanización, desde que se aprueba el plan hasta que se realiza el proyecto de urbanización una cierta desmaterialización de este derecho (2). El artículo 84.2.5) define claramente el alcance de este salto cualitativo iniciado con la Ley de 1956.

Con lo dicho anteriormente queda claro que es el Plan el que fija el contenido del derecho de propiedad del suelo, dado que es a través de él como se efectúa una división del territorio municipal como consecuencia de la cual una parte del mismo queda excluida del desarrollo urbano. Más adelante, otra serie de divisiones vendrán a concretar las intensidades de ese derecho en el tiempo y en el espacio y, posteriormente, otras más, fijarán el uso o usos en que debe hacerse efectivo ese contenido previamente fijado.

El Planeamiento se consolida como *función pública*, y si la Ley de 1956 admitía la posibilidad de gestión privada en su artículo 102, la Ley de 1975 en su artículo 114 dispone que la ejecución de los Planes de Ordenación corresponde al Estado, a las Entidades Locales y a las Urbanísticas Especiales en sus respectivas esferas de su actuación, limitando la acción de los particulares a una participación en los términos establecidos en la Ley, en definitiva, algo a decidir y seleccionar por la propia Administración, excepto en el supuesto número tres del artículo 119.

Digamos entre paréntesis, que todo esto no es una originalidad del ordenamiento jurídico español, sino un reflejo de lo que con anterioridad a 1956 se venía introduciendo en la legislación Italiana (Ley de 1942) e Inglesa (Leyes de 1947 y 1954).

CONCEPTO

El acto inicial de la fijación del contenido del derecho de propiedad es la *calificación del suelo*. Solamente aquellos planes que califiquen suelo intervienen en la determinación de ese contenido; el resto se limitará a concretar espacial y temporalmente ese contenido ya previamente fijado (3).

(2) Vid Sanz Boixareu.

(3) En la Ley de 1975 los Planes que tienen la potestad de calificar suelo son: El Plan General, Las Normas Subsidiarias de Planeamiento y Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

En la Ley de 1956 exclusivamente se reconocía esta facultad del Plan General, si bien, en la práctica, se admitía también para las Normas Subsidiarias —cuestión que las situaba en dudosa legalidad—. En caso de inexistencia de Plan, la propia Ley clasificaba el suelo en urbano y rural (art. 66). La Ley de

Logicamente la calificación del suelo tiene sentido dentro del marco de la propiedad privada del suelo y su objetivo es «adecuar la propiedad en manos privadas al interés público» (4), lo que significa que no se trata de una simple división del suelo en diferentes categorías sino de una verdadera ordenación de la propiedad privada que incluirá el señalamiento de derechos, deberes, límites y cargas. En otras palabras, la calificación del suelo es un instrumento mediante el cual, el Plan fija el contenido del derecho de propiedad del suelo de forma que, dentro de las posibilidades de un sistema basado en la propiedad privada, no contradiga el interés público.

Tanto dentro de la Ley de 1956 como de la de 1975 aparecen manejados indistintamente, o al menos con bastante ambigüedad, los términos *calificar* y *clasificar* suelo: así en el artículo 62 de la Ley de 1956 se expresa que el territorio se *clasificará* en urbano, de reserva urbana y rural, mientras en el artículo 64 se habla de que «constituirán el suelo de reserva urbana los terrenos comprendidos en un Plan General de Ordenación para ser urbanizados y no *calificables* de suelo urbano» cuando muy bien podría haberse redactado: «y no *clasificables* como suelo urbano», sobre todo cuando en el artículo 61 se señala que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación con arreglo a la *calificación* urbanística de los predios.

De la misma manera, la Ley de 1975 habla de que los Planes Generales Municipales de Ordenación *clasificarán* el suelo para la aplicación del régimen jurídico correspondiente (artículo 10 y art. 15 de Reglamento de Planeamiento) y, asimismo, las Normas Subsidiarias (Art. 91 a) del Rgt. de Plnto.). Mantiene el artículo 61 —ahora artículo 76— y en el artículo 40.3 del Reglamento antes citado se establece que «el suelo urbanizable programado las Normas Urbanísticas, además de regular, en concordancia con las *calificaciones* del suelo establecidas en los planos de ordenación...». Abundando en la ambigüedad, el artículo 48.1 del citado Reglamento señala que la asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la *calificación* concreta que el Plan Parcial establezca... dando a entender que el Plan Parcial tiene potestad para calificar suelo, cuando en realidad no la tiene.

En mi opinión, los términos *calificar* y *clasificar* no son equivalentes, no deben, en consecuencia, usarse como sinónimos y, aún más, debe tenerse muy clara su no coincidencia si se quiere comprender realmente el proceso de fijación del contenido del derecho de propiedad por el planeamiento.

La *Calificación del Suelo* es, a mi entender, el *acto jurídico de la fijación del contenido del derecho de propiedad*, que necesita para su concreción práctica de:

1.—La Clasificación del Suelo.

1975 y su texto refundido de 1976 exige siempre un planeamiento como condición indispensable para la existencia de un contenido urbanístico en la propiedad del suelo, aunque este planeamiento pueda reducirse a su mínima expresión en el caso de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

(4) Vid. Fdo. Romero Saura. La Calificación Urbanística del Suelo.



2.—La fijación de unas *condiciones urbanísticas* de uso y volumen.

De forma que todo plan que no pueda clasificar suelo, no podrá, evidentemente, calificarlo y señalar sus condiciones generales de uso y volumen. No cabe, en consecuencia, que un Plan califique sin clasificar, porque solo se califica mediante la clasificación y fijación de condiciones urbanísticas.

Esta condición se cumple en el Plan General, las Normas Subsidiarias y Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, (estando, en este último caso, fijadas las condiciones de uso y volumen por la propia Ley —Artículo 74— y por el Reglamento de Planeamiento —Artículo 99—).

Los Planes Parciales vienen a concretar espacialmente, en el ámbito del sector, las condiciones generales de uso y volumen previamente fijadas para el mismo por el Plan General o las Normas Subsidiarias. En este sentido hay que interpretar la confusa expresión del artículo 48.1 del Reglamento de Planeamiento.

Los Estudios de Detalle en un ámbito más pequeño concretan y distribuyen espacialmente las condiciones de volumen, asimismo, fijadas con carácter previo por el Plan General, las Normas Subsidiarias o el Proyecto de Delimitación, y en el caso de suelo Urbanizable concretadas en el ámbito del Sector por el Plan Parcial.

Los Planes Especiales vienen a ser una figura mezcla de las dos anteriores, aproximándose a una u otra según el tipo y las características del caso concreto.

Los Programas de Actuación Urbanística (P.A.U.) vienen a ser como una parte aplazada del Plan General. En efecto, el Plan General ha dejado un suelo clasificado como urbanizable, asignándole unas condiciones de uso y volumen referidas a toda una superficie, pero dejándolo a falta de ser programado. Dentro de esa programación que se deja sin realizar, se encuentra la división de sectores y la concretización en ellos de las condiciones generales especificadas para toda el Área. Este programa se lleva a efecto mediante la figura del P.A.U. (Programa de Actuación Urbanística).

LA CLASIFICACION DEL SUELO

La Ley fija claramente las clases de suelo posibles:

- Suelo Urbano.
- Suelo Urbanizable.
- Suelo no Urbanizable.

Señalando además cuáles de estas clases de suelo pueden ser instrumento de calificación para cada tipo de Plan y cuáles son las características de estas clases según el tipo de Plan del que sean instrumento de calificación.

De esta forma el Plan General podrá clasificar el suelo en Urbano, Urbanizable (programado y/o no programado) y no Urbanizable. Las Normas Subsidiarias (tipo b) en Urbano, Urbanizable y no Urbanizable y Las Normas Subsidiarias (tipo a) y los Proyectos de Delimitación, tan sólo en Suelo Urbano y no Urbanizable.

En lo que respecta a las características de estas clases de suelo según el tipo de plan, citemos, por ejemplo, que un suelo puede ser urbano sin contar con los cuatro servicios, por el hecho de estar comprendido en áreas conso-

lidas por la edificación, al menos en la mitad de su superficie si es clasificado como tal por un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano o unas Normas Subsidiarias tipo a), mientras necesita que las áreas consolidadas lo estén en sus 2/3 si el Plan es un Plan General o unas Normas Subsidiarias del tipo b). Creo que este es un ejemplo claro de la facultad del Plan para fijar el contenido del derecho de propiedad, puesto que, como queda dicho, terrenos con las mismas características objetivas pueden incluirse o no dentro del Suelo Urbano, según cual sea el tipo de Plan.

Ahora bien, el ejemplo anterior y otros similares (suelo Urbanizable de Normas Subsidiarias frente a suelo Urbanizable Programado de Plan General), no informan de una decisión puramente gratuita de la Ley. Como dije en un principio, la calificación del suelo pretende, aún dentro de la lógica de un sistema de mercado, compatibilizar los intereses públicos y privado, y en último caso, hacer prevalecer el primero sobre el segundo, si ambos fueran incompatibles en una situación concreta. La calificación se lleva a cabo por un Plan y la Ley prevé una serie de planes diferentes entre los que la Administración actuante debe elegir el más idóneo. La elección de uno u otro tipo de plan condiciona ya, en cierta medida, el contenido del derecho de propiedad, por lo cual dicha elección no puede ser un acto gratuito; una simple consecuencia de las posibilidades económicas de la Admón. actuante o un residuo de motivos similares. Debe ser únicamente función de su idoneidad para resolver esa antinomia de que hablamos: interés público-interés privado, de una forma más correcta y más justa. Por todo ello, muchas veces no puede decidirse con conocimiento de causa sobre el tipo de Plan a utilizar hasta contar con un diagnóstico de la realidad, diagnóstico que debe alcanzar también a la capacidad de gestión de la Administración actuante. El actual procedimiento de contratación en el que debe estar decidido «a priori» el tipo de Plan (5), la forma estandarizada que tienen muchas veces los organismos encargados de las subvenciones de decidir qué municipios deben tener Plan Ge-

(5) Dentro de los diferentes tipos de Planes pueden establecerse a este respecto dos grupos: el constituido por el Plan General Municipal y las Normas Subsidiarias tipo b) y el integrado por las Normas Subsidiarias tipo a) y los Proyectos de Delimitación de Suelo. La conveniencia de la elección de uno de estos dos grupos puede resultar más o menos evidente, pero no lo es tanto la elección del tipo de plan dentro de un mismo grupo. A este respecto, no quiero dejar de señalar el error tan extendido de minimizar lo que pudieramos, un poco impropiamente, denominar el nivel de las Normas Subsidiarias de tipo b), distanciándolas enormemente del Plan General. En este error han caído incluso instituciones como el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos en cuyo pleno del 4-5 de Abril de 1979 se llegó a afirmar que las Normas Subsidiarias de Planeamiento no deben, en ninguna forma, convertirse en una superfigura que pueda llegar a sustituir al planeamiento adecuado en cada caso», como si las propias Normas Subsidiarias no pudieran ser precisamente ese planeamiento adecuado. Y lo peor es que no contentos con esto, se llega a solicitar la eliminación del apartado b) del artículo 88.3 del Reglamento de Planeamiento, despropósito que de atenderse desvirtuaría totalmente el avance clarificadorio que ha supuesto el Reglamento de Planeamiento. (Parece más lógico, dicho sea entre paréntesis, corregir las Tarifas de Honorarios en lo relativo a Normas Subsidiarias en lugar de modificar la Ley para adaptarla a las tarifas profesionales).

neral, cuáles Normas Subsidiarias y cuáles Proyectos de Delimitación, y la desinformación de la Admón. Local son muchas veces causa de errores en la elección del tipo de Plan que, generalmente, se pagan con su ineficacia más o menos completa.

LA FIJACION DE LAS CONDICIONES URBANISTICAS

Cuáles deben ser las condiciones urbanísticas fijadas en cada uno de los Planes, viene suficientemente bien explicado en el Reglamento de Planeamiento. Me limitaré a puntualizar dos cosas:

La primera de ellas relativa a las *rasantes*: El Reglamento de Planeamiento indica que deberán señalarse las rasantes en todo o en parte del suelo urbano. ¿Qué quiere decir esto? ¿Qué parte? Basta con una sola rasante? La respuesta se deduce del hecho de que la rasante es una de las condiciones imprescindibles para la concesión de las licencias de obra, de forma que sólo se podrán conceder licencias en aquellos terrenos que, además de constituir suelo urbano, tengan entre otros requisitos fijadas las rasantes (Art. 82.2). En otras palabras, deberán definirse las rasantes en todas aquellas zonas en las que se pretenda que se concedan licencias sin otro instrumento de planeamiento que el propio Plan que califica el suelo. En el resto el Plan deberá establecer la forma en que estas rasantes deberán definirse, bien sea mediante un Plan Especial, bien mediante un Estudio de Detalle. En cualquier caso las rasantes, al igual que las alineaciones, podrán ser readjustadas y adaptadas por un Estudio de Detalle, siempre que así lo admite el Plan, que deberá explicitar las condiciones de ese reajuste.

Asimismo, si el Plan estima que existen áreas que precisan de operaciones de reforma interior o de cualquier otra operación posterior al mismo, previa a la concesión de licencias, deberá explicitarlo igualmente, indicando el instrumento de planeamiento adecuado (Plan Especial de Reforma Interior o Estudio de Detalle), los objetivos a alcanzar y las condiciones urbanísticas que deben resultar. En concreto y como condiciones imprescindibles, se encuentran los usos y las intensidades de los mismos, ya que estos datos constituyen un requisito imprescindible para la calificación del suelo, como vimos más arriba.

La segunda puntualización se refiere a la insuficiencia, a mi juicio, grave de la Ley al no exigir para los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano la asignación de usos pormenorizados y la regulación del uso y del volumen de las edificaciones, dado que al ser condiciones imprescindibles para hacer efectiva la calificación del suelo, debe entenderse, en caso de ausencia de regulación, que los usos permitidos son los existentes en el momento de la aprobación del Proyecto de Delimitación, quedando prohibidos usos diferentes, con las graves consecuencias que esto puede acarrear.

LOS SISTEMAS GENERALES

Junto con la Clasificación del Suelo, el Programa de Actuación y las Medidas de Protección; la Definición de la Estructura General y Orgánica del Territorio es una de las determinaciones de carácter general. Esta estructura

está integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano, en particular por los llamados *Sistemas Generales* (Artículo 19 del Rgtio. de Planeamiento).

Dado que los Sistemas Generales constituyen un tipo específico de suelo, puede plantearse la cuestión de si constituyen también una clase de suelo a considerar además de las ya citadas. La respuesta debe ser necesariamente negativa: Los *Sistemas Generales no son una clase de suelo*.

Ahora bien, esta respuesta no soluciona todos los problemas, porque si los sistemas generales no son una clase de suelo habrá que asignarlos a alguna de ellas o distribuirlos entre varias. ¿Cómo? ¿En qué proporción?

Antes de poder responder a estas nuevas cuestiones creo necesario hablar, siquiera sea brevemente, de los sistemas generales como tipo de suelo.

Como todos conocen, no solo la Ley y el Reglamento sino las más elementales técnicas de planeamiento indican la necesidad de definir un *modelo de desarrollo urbano* como pauta general de referencia para el resto de las determinaciones del proceso de la planificación, que deben ser sucesivamente más concretas, si bien siempre existirá un ir y venir de lo general a lo particular y viceversa. El modelo de desarrollo urbano debe ser, por consiguiente, expresado en base a una estructura general que constituye, podemos decir, el esqueleto del tejido urbano que se planifica y que, en consecuencia, es necesario para el correcto funcionamiento de todos los elementos de ese tejido, sin que pueda asignarse a alguno de ellos de modo exclusivo. A los elementos de esta estructura general, que como decimos están al servicio de todos los elementos de la realidad urbana, objeto de planeamiento, se les denomina **SISTEMAS GENERALES**.

El conjunto de Sistemas Generales posibles ha sido agrupado por el Reglamento de Planeamiento (Art. 25) en tres grandes conjuntos, para los cuales establece unas disposiciones reguladoras o regulatorias específicas. Tenemos así:

Sistema General de Comunicaciones.

Sistema General de Espacios Libres.

Parques Urbanos Públicos.

Áreas Públicas destinadas al ocio cultural o recreativo.

Sistema General de Equipamiento Comunitario.

Dotaciones Administrativas.

Dotaciones Comerciales.

Dotaciones Culturales y Docentes.

Dotaciones Sanitarias...

Excepto para el caso de los Parques Urbanos Públicos, para los que se fija una reserva mínima de cinco metros cuadrados por habitante, en relación al *total de población prevista en el Plan*, y las dotaciones cultural y docente, para las que se remite a su legislación especial, no se especifica un estándar obligatorio en las reservas de suelo, dejando al Plan la decisión al respecto sin más requisitos que el que queden correctamente satisfechas las necesidades del total de la población.

Efectuado este pequeño recordatorio, pasará a contestar la cuestión planteada más arriba. A este fin agruparé los diferentes tipos de sistemas generales en dos grupos:

— Sistema General de comunicaciones.



— Sistema General de espacios libres y equipamientos. Esta división está justificada exclusivamente por razones operativas y responde al hecho de que tanto para el Sistema General de Espacios Libres como para el de Equipamiento Comunitario, puede establecerse una referencia muy directa con la población cuantitativamente considerada, mientras que el Sistema General de Comunicaciones puede venir condicionado por núcleos o zonas externas al área de planeamiento, por características económicas topográficas o geográficas de la región y por otras múltiples circunstancias que hacen muy difícil, si no imposible, establecer la citada correlación entre la superficie ocupada por los mismos y el total de población prevista en el área objeto del Plan.

SISTEMA GENERAL DE ESPACIOS LIBRES Y EQUIPAMIENTOS

El total de la población prevista en el área objeto de planeamiento, puede considerarse integrada, a estos efectos, por los siguientes sumandos:

— Población existente en el momento de la redacción del Plan en suelo urbano. P_u .

— Población que el Plan preveé que sea absorbida por el suelo urbano en los ocho años programables (caso de Plan General), o en el período para el que se efectúan previsiones (Normas Subsidiarias) y que en adelante llamaremos período de vigencia relativa. P_{up} .

— Población máxima absoluta absorbible por el suelo urbano. P_{um} .

— Población máxima absorbible por el suelo urbanizable programado o suelo urbanizable de Normas Subsidiarias. P_p .

La población total será, entonces:

$$P_t = P_{um} + P_p + (P_{um} - P_u - P_{up}) + P_p$$

A la población representada por las operaciones encerradas entre paréntesis, la denominaremos P_a . Población absorbible por el suelo urbano hasta su colmatación absoluta, en períodos posteriores a los programados.

La superficie total a reservar para este grupo de sistemas generales, puede repartirse proporcionalmente a cada una de las poblaciones parciales señaladas. Así tendremos:

$$S_t = S_u + S_{up} + S_a + S_p$$

S_p , es la superficie de sistemas generales de equipamientos y espacios libres, necesaria para satisfacer las necesidades de la población, que en su día se asentará en el suelo urbanizable programado (Plan General) o urbanizable (Normas Subsidiarias).

En mi opinión, esta superficie de suelo debe clasificarse como suelo urbanizable programado o urbanizable, respectivamente, con aprovechamiento cero (en el último caso —Normas Subsidiarias—, asignándolo a los diferentes sectores que se prevean). En otras palabras, deberá ser costeado íntegramente por el suelo urbanizable programado o urbanizable de Normas Subsidiarias.

S_a , es una superficie cuya reserva debe ser prevista

(Art. 25 Rgto.), pero cuya utilización no se estima necesaria, puesto que la población a la que sirve no se va a alcanzar en los ocho años del Programa (Plan General) o en el período de vigencia relativa de las Normas (Normas Subsidiarias). En este sentido, solamente un aumento de población imprevisto hará necesaria su puesta en funcionamiento (revisión del Programa de actuación), por todo ello deberá ser clasificada como suelo urbanizable no programado dotacional (Plan General) o urbanizable dotacional (Normas Subsidiarias), o bien como suelo no urbanizable. En cualquier caso, su costo debería repercutirse por contribuciones especiales sobre las edificaciones construidas después de alcanzarse el umbral de población (n.º de viviendas) previsto en el Plan, dado que se trata de una dotación que les corresponde íntegramente.

S_u , corresponde a las necesidades de la población proveniente de la densificación del suelo urbano que se prevé puede producirse en los ocho años programados (Plan General) o en el de vigencia relativa de las Normas Subsidiarias.

En mi opinión, estos terrenos deben ser costeados por las nuevas edificaciones que se prevea van a construirse en los períodos citados, posiblemente mediante una contribución especial proporcional al número de viviendas construidas que podría hacerse efectiva en el momento de la concesión de la correspondiente licencia de obra. Es decir, la Administración actuante expropiaría los terrenos correspondientes y los repercutiría por contribuciones especiales entre los terrenos que hiciesen efectivo el contenido urbano de su derecho de propiedad en la proporción de los metros cuadrados por habitante (cinco como mínimo) que fijara el Plan.

La clasificación de los mismos, al igual que la de los correspondientes al S_u dependerá de su situación relativa con relación al Suelo Urbano delimitado, conforme a lo dispuesto en la Ley y el Reglamento de Planeamiento, de forma que si un terreno destinado a zona verde pública—sistema general— está situada dentro de un área consolidada por la edificación en sus 2/3 ó 1/2 (según el tipo de Plan) debe ser clasificado como suelo urbano. En caso de no darse la circunstancia anterior puede ser clasificado tanto en suelo urbanizable dotacional (Normas Subsidiarias), como en suelo no Urbanizable (Plan General y Normas Subsidiarias).

S_u , es la superficie de Sistemas Generales necesaria para cubrir las necesidades de la población existente en el momento de la aprobación del Plan. Parte de ellos estarán ya en funcionamiento, y otra parte (déficits) deberán ser de nueva creación. Para estos últimos podrían hacerse las mismas consideraciones en lo relativo a su clasificación que las efectuadas para el S_{up} .

En lo que respecta a su financiación, cabría la posibilidad de repercutir su coste entre la población actual afectada por los déficits, pero esta decisión no dejaría de plantear problemas graves, dado que en este caso se trataría directamente con propietarios de viviendas (posiblemente de una única vivienda) y no con los propietarios del suelo o promotores, que son los beneficiarios en primera instancia de la acción urbanizadora. En este sentido, debe tenerse también en cuenta que las características

de la ciudad en el momento de la aprobación del plan incluyen también la cuantía de los déficits y, por consiguiente, es lícito sostener que estos déficits connoten esencialmente a los futuros desarrollos programados. Es evidente que no es lo mismo un suelo Urbanizable Programado que desarrolle la expansión de una ciudad perfectamente dotada, que un Plan Parcial que lo haga de una ciudad deficitaria, porque al fin y al cabo son suelos susceptibles de urbanización en base a su relación con la ciudad. Ahora bien, todo ello no significa que corresponda a los propietarios del Suelo Urbanizable Programado la financiación de todos los déficits del suelo Urbano, pero sí sería admisible incluir dentro de los sectores de esta clase de suelo unas áreas de sistemas generales correspondientes a déficits del Suelo Urbano, compensando a los propietarios afectados con volumen en la zona edificable. Se trataría de otras palabras de Sistemas Generales excluidos del cálculo del Aprovechamiento medio asignados a los diferentes sectores, sin que supongan un coste en volumen para los mismos, aunque sí un condicionante de diseño justificable por la ya aludida inserción del Plan Parcial en el conjunto de la Realidad Urbana de que forma parte. Si no fuera posible obtener por este procedimiento la totalidad de los Sistemas Generales necesarios, estaría también justificado por los razonamientos expuestos más arriba, la adquisición por el Ayuntamiento con cargo al Patrimonio Municipal del Suelo.

Con relación a la problemática que plantean las dotaciones correspondientes a la totalidad de la población prevista en el Plan (p.e., una estación de autobuses), en lo que se refiere a su clasificación, es mi opinión que deben clasificarse, en el supuesto, claro está, de que no se trate de terrenos urbanos, de acuerdo con las condiciones de la Ley, dentro del suelo Urbanizable Programado si su habilitación debe producirse dentro de los ocho años programados por el Plan; en Suelo Urbanizable no Programado dotacional (Plan General para actuaciones no programadas dentro de los primeros ocho años), en suelo urbanizable dotacional (Normas Subsidiarias), o bien en suelo no Urbanizable (tanto si la adquisición del suelo debe ser inmediata y no puede ligarse al proceso del planeamiento parcial, como si no se programa su actuación en el período programado en el Plan o en el de vigencia relativa de las Normas Subsidiarias).

Es evidente, que en los casos en que se incluya dentro del Suelo Urbanizable Programado (Sistema General con aprovechamiento cero) se está repercutiendo su coste íntegramente sobre los propietarios de esta clase de suelo, pero entiendo que esta aparente «sobre carga» es totalmente admisible desde el punto de vista de una justicia distributiva, toda vez que la ciudad futura, de la cual los terrenos del S.U.P. tendrán el privilegio de formar parte, incluye como una de sus condiciones de existencia de las citadas dotaciones y sin ellas tampoco sería posible la existencia del S.U.P. En otras palabras, entre el S.U.P. y este tipo de servicios, existe una conexión causal evidente.

En todo lo anterior debe tenerse siempre en cuenta, con criterio realista, la proporción de estas cesiones en relación a la cuantía total de suelo, pues lo contrario llevaría a hacer inviable todo el desarrollo para la iniciativa

privada, con lo que debería acometerlo la Administración actuante, lo cual puede presentar muchas ventajas, siempre y cuando la citada Administración tenga la capacidad económica y de gestión para llevarlo a buen término, en cuyo caso quedaría obviado este problema aplicando el sistema de expropiación para la ejecución de la totalidad del S.U.P.

Quisiera hacer notar, entre paréntesis, la posibilidad de postergar la ubicación exacta de determinados elementos o partes de los Sistemas Generales a una fase posterior del Plan (gestión), mediante la clasificación de las áreas de posible ubicación no alternativa como suelo urbanizable protegido y la posterior realización de un Plan Especial. Hago esta alusión por el hecho de que en muchos municipios de escasos recursos económicos la localización exacta de las zonas verdes sin un programa de adquisición, puede ser perjudicial, siendo preferible posponerla al momento en que el Ayuntamiento cuente con los medios económicos necesarios. Claro está que el Plan debería fijar la superficie de estos sistemas y sus condiciones a más de la ya citada clasificación.

SISTEMA GENERAL DE COMUNICACIONES

Es evidente que la traducción de la superficie total ocupada por el Sistema General de Comunicaciones a un estándar de $m.^2/hab.$ es bastante poco significativa, dado que entre otras razones, no se trata, como dice el Art. 25 b) del Reglamento de Planeamiento, únicamente de comunicaciones urbanas, sino también interurbanas. En mi opinión, esta traducción a $m.^2/hab.$ debe tomarse exclusivamente como referencia para corregir asignaciones que deben basarse, en principio, en dos circunstancias:

1.—La justificación de la necesidad de su existencia o, en otras palabras, la función que cumplen.

2.—Situación relativa.

En lo que se refiere a la primera circunstancia es evidente que una red cuya función sea dar servicio a una clase de suelo, debe clasificarse dentro de esa clase.

En lo que respecta a la segunda, que debe manejarse subsidiariamente, para aquellos casos en que la asignación con el criterio señalado en primer lugar no sea factible, se entenderá que los tramos o parcelas de la red general de comunicaciones que atraviesan o discurren por una clase de suelo o por áreas colindantes con ella deberán incluirse en dicha clase.

En lo que respecta a la adquisición del suelo correspondiente, es mi opinión que sólo puede repercutirse en el S.U.P. (Sistema General con aprovechamiento cero) aquellos tramos o sectores de la red que tengan como función satisfacer las necesidades de este tipo de suelo (entre otras), o aquellas necesarias para la ciudad como un todo si la cuantía de la superficie del S.U.P. tiene un peso específico alto con relación al total del suelo susceptible de urbanización (Urbano + Urbanizable Programado).

En el caso del Suelo Urbanizable no Programado, es también evidente que deberá costear totalmente sus Sistemas Generales y la conexión con los previstos en el Plan. Ambas cosas están claramente expuestas en la Ley y el Reglamento.

Para el resto de los casos, habrá que dilucidar clara-



mente hasta qué punto la red es intraurbana, es decir, hasta qué punto corresponde a una necesidad interna de la ciudad o a un requerimiento del sistema territorial de núcleos urbanos (comarcal, regional, nacional); según sea uno u otro el caso, el coste deberá ser abonado por la Administración Local, Regional o Nacional.

CONTENIDO URBANO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Únicamente se reconoce contenido urbano del derecho de propiedad en el suelo calificado y clasificado como Urbano y Urbanizable (Programado, no Programado y Urbanizable de Normas Subsidiarias). En el resto, en principio, el contenido reconocido es el de la explotación agrícola de especies autóctonas, nivel que corresponde al suelo urbanizable protegido que, de acuerdo con el artículo 87.1, no confiere derecho a indemnización. Esto es una novedad importante con relación a la Ley de 1956 que reconocía un mínimo de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

La desaparición del mínimo de $0,2$ hay que ponerla en relación con el concepto de núcleo de población (Art. 85). Como se ha dicho, la ley limita el contenido urbano del derecho; este carácter urbano de la edificación lo da el núcleo de población, por lo cual siempre que no exista riesgo de formación de núcleo podrá admitirse la posibilidad de edificación sin que ello signifique el reconocimiento de contenido urbano alguno del derecho de propiedad.

En el Suelo Urbanizable Programado el contenido del derecho de propiedad será el 90 % del aprovechamiento medio del sector en que se ubique, una vez cedidos los excesos que fueran procedentes, conforme al artículo 84.2 de la Ley. Más adelante analizaremos el aspecto económico del aprovechamiento medio.

En el Suelo Urbanizable de Normas Subsidiarias, el contenido del derecho de propiedad será el 90 % del aprovechamiento medio fijado por las Normas para cada Plan Parcial.

En el Suelo Urbanizable no Programado, el 90 % del aprovechamiento que le corresponde de acuerdo con el uso y la intensidad determinada en el Plan General. Tanto en la Ley como en el Reglamento de Gestión no se tiene en cuenta la realización o no del correspondiente P.A.U., por lo que hasta tanto se apruebe el Reglamento de valoraciones debe entenderse que la valoración se efectuará conforme al aprovechamiento citado, aún cuando no estuviese ejecutado el P.A.U. El primitivo proyecto de Ley, actualmente retirado, determinaba la valoración como suelo no urbanizable hasta tanto no se hubiese aprobado el correspondiente P.A.U.

En lo que respecta al Suelo Urbano se estará al permitido por el Plan o, en el caso en que se trate de terrenos incluidos en polígonos o unidades de actuación sujetos a repartición, al aprovechamiento medio correspondiente. A continuación el Artículo 105 de la Ley añade que «en defecto de Plan $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$ ». Esta afirmación ha suscitado una vivísima polémica dentro de la que se ha defendido la existencia de un contenido urbano del derecho de propiedad del suelo sin existencia de Plan (Vid. González Berenguer). En mi opinión es evidentemente claro en la

Ley que no existe contenido urbano del derecho de propiedad sin calificación del Suelo previa y para ello es necesario el Plan aunque pueda limitarse a la Delimitación de Suelo Urbano —expresión mínima del Plan— dado que la Ley de 1975, al contrario que la de 1956, (Art. 66), no califica suelo. ¿Cómo se puede explicar la expresión del artículo citado? En mi opinión, como sigue:

Junto a la institución jurídica Suelo Urbano coexiste el concepto territorial de Suelo Urbano, por el que se define el territorio construido, ocupado por la edificación; así, es corriente oír hablar de población urbana frente a población rural o realidades urbanas frente a realidades rurales. Si no existe Plan no existirá la figura jurídica de Suelo Urbano, pero no por ello dejará de haber Suelo Urbano en su sentido territorial o geográfico. Como, por otra parte, nada se opone a la actuación en núcleos urbanos sin plan para, por ejemplo, trazado de vías, infraestructuras, etc., puede darse el caso de tener que expropiar terrenos edificados que no son Suelo Urbano jurídicamente hablando, que son Suelo Urbano en cuanto no son rurales (cultivados). Para estos casos es para los que la Ley señala el aprovechamiento de $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$. En otras palabras, se trata de adquirir un suelo que no es susceptible de explotación agraria porque está edificado y que no tiene una connotación jurídica porque carece de Plan; los $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$ es un mínimo garantizado por la Ley, sin que ello suponga el reconocimiento de calificación urbanística alguna. Si al suelo rural se le reconoce el aprovechamiento de especies autóctonas, al suelo urbano se le reconoce el de $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

INDEMNIZACIONES POR MODIFICACION DEL CONTENIDO (Art. 87)

Existen dos características del contenido del derecho de propiedad —urbana— del suelo que me gustaría destacar:

La primera de ellas es su carácter histórico, es decir, variable a lo largo del tiempo (buena muestra de ello son las Leyes del Suelo aquí comentadas).

La segunda es el carácter contingente —limitado temporalmente— del elemento que materializa el contenido —la construcción—. Así, el contenido urbano de un determinado suelo se hace efectivo mediante la construcción en el mismo del edificio con uso y volumen permitido por el Plan, un edificio que tiene un período concreto de vida, supongamos alrededor de cincuenta años.

La cuestión que se plantea es si el contenido que en un momento dado fue reconocido por la correspondiente licencia o acto administrativo procedente, permanece invariable «sine diae» como derecho adquirido frente a sus posibles variaciones históricas y, por consiguiente, cualquier modificación conlleva la correspondiente indemnización o, por el contrario, debe entenderse que dicho contenido queda agotado una vez hecho efectivo mediante la correspondiente construcción y por el período de vida de la misma, de forma que una vez esta desaparecida, debe actualizarse conforme al contenido vigente a este nuevo momento histórico, sin que una disminución del mismo implique indemnización alguna.

A mi entender, el concepto «edificio fuera de Ordena-

ción» inclina la balanza a favor de esta segunda opinión, puesto que lo que de hecho significa la figura de «fuera de ordenación» es el reconocimiento del derecho adquirido en tanto exista el elemento material en que se concretizó; una vez este desaparecido, el contenido urbano del derecho de propiedad del suelo que lo alberga será el que en ese momento histórico corresponda, de ahí que sean permitidas las obras de conservación.

La conclusión anterior es aplicable y sirve como elemento esclarecedor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley del Suelo en conexión con el artículo 154, de forma que debe interpretarse que el contenido definido por un Plan tendrá vigencia durante el período que el mismo disponga para hacerlo efectivo —plazo de edificación en Suelo Urbano, Programas en Suelo Urbanizable— de forma que:

1.º De no hacerlo efectivo en ese período, el suelo queda sometido al nuevo contenido que se determine en el nuevo momento histórico.

2.º Que, hecho efectivo, la vigencia se extenderá durante todo el período de vida de la edificación que lo concretizó materialmente, teniendo derecho a efectuar las obras de conservación necesarias a lo largo de todo ese período, y en caso contrario a recibir la indemnización correspondiente.

Lo anterior significa que pasado el plazo previsto para la edificación en Suelo Urbano, o el período de tiempo previsto en el Programa para Suelo Urbanizable (*), podrá modificarse el contenido del derecho de propiedad sin que ello implique o conlleve indemnización alguna, quedando los edificios concretizadores del anterior contenido al menos como «fuera de ordenación», es decir, con el período de vida asegurado.

ALGUNOS ASPECTOS ECONOMICOS DEL APROVECHAMIENTO MEDIO

El contenido del derecho de propiedad de los propietarios de suelo urbanizable programado se concreta en el resultado de la aplicación del Aprovechamiento Medio a su parcela, localizado en la parcela o parcelas que resulen de la reparcelación.

Pero si esto es muy importante, lo que realmente nos interesa aquí es el Aprovechamiento Medio en cuanto:

1.—Instrumento que la Ley establece para la consecución de los sistemas generales.

2.—Unidad de medida a los efectos de verificar la operación de redistribución de beneficios y cargas.

El artículo 12.2.2. b) de la Ley del Suelo y el 30 b) del Rgt. de Pto. señalan como una de las determinaciones en S.U.P. la fijación de aprovechamiento medio de la superficie total y, en su caso, por sectores, y el artículo 31

(*) En el caso de Normas Subsidiarias, entiendo que el Suelo Urbanizable lo es para el período que transcurra hasta su revisión o su sustitución por un Plan General. Es decir, que llegado el momento de la revisión o sustitución por Plan General, el Suelo Urbanizable que no haya sido desarrollado en los correspondientes Planes Parciales podrá ser descalificado o recalificado sin que ello conlleve derecho a indemnización de ningún tipo.

del Reglamento de Planeamiento establece el procedimiento de cálculo de este aprovechamiento.

Para comprender este procedimiento de cálculo conviene definir previamente dos conceptos fundamentales: el concepto de zona y el de sector.

Se denomina sector a la unidad de superficie en que se divide el territorio a efectos del desarrollo urbanístico mediante un Plan Parcial. Como veremos al profundizar en el cálculo del aprovechamiento medio, además de la condición de que constituya una unidad geográfica y urbanística que permita un desarrollo adecuado mediante un Plan Parcial (Art. 32 Rgt.) deberá tener características urbanísticas homogéneas, por las cuales debe entenderse, fundamentalmente, que no existan grandes diferencias de valor de situación entre sus diversos puntos, y que no exista gran diferencia en lo que respecta a las características del suelo.

Se denomina zona a la unidad de terreno en que se concreta la calificación mediante la asignación de un determinado uso del Suelo.

Dentro del ámbito de este artículo nos interesa únicamente los coeficientes que deben establecerse en primer lugar, y que son:

1.—Un coeficiente que homogeneice las zonas o, lo que es lo mismo, un coeficiente que reduzca a una unidad comparable los diferentes usos predominantes.

2.—Un coeficiente que homogeneice los sectores o, lo que es lo mismo, un coeficiente que reduzca a una unidad comparable las características de los diferentes sectores.

Respecto al cálculo de estos coeficientes existen diversidad de opiniones, sintetizables en dos grupos:

— El primero consideraría la atribución de estos coeficientes como una potestad del Plan, mediante la cual completaría la fijación del contenido del derecho de propiedad. En este caso no tienen por qué, en principio, responder a ningún criterio objetivo de equivalencia de beneficios económicos en los diferentes casos; Respondería más bien a criterios políticos de estrategia de actuación de la Administración en base a conseguir determinados objetivos.

— El segundo consideraría estos coeficientes como un reflejo de la diferencia de rentabilidad económica (beneficio) entre los diferentes sectores. En este sentido, los coeficientes tendrían un carácter objetivo aunque, claro está, relativo a un período de tiempo.

Según mi criterio, y en lo que respecta al segundo coeficiente, la ciudad como realidad geográfica, tiene diversos grados de centralidad en sus diferentes puntos, centralidad que en tanto en cuanto supone una disminución del tiempo implica, en un sistema de mercado, un precio. Es claro que la llamada «renta de situación» es algo creado por la ciudad como realidad socio-económica y geográfica y algo, por otra parte, que preexiste al Plan en gran medida, aunque las operaciones previstas en el mismo puedan variar el grado de centralidad de los diferentes puntos de espacio urbano o rural.

Existe una conexión clara entre grado de centralidad y rentabilidad económica del suelo, de forma que a mayor centralidad mayor rentabilidad; la centralidad es una mercancía que se compra como cualquier otra.

Pues bien, si es cierto que el Plan puede modificar sobre



una situación preexistente la centralidad relativa de los diferentes puntos del espacio, no lo es menos que esta centralidad no puede modificarse con una figura jurídica. Una vez efectuado el diseño territorial del Plan, la centralidad está ahí y es independiente del criterio político de la Administración.

Idénticos razonamientos podrían hacerse de la equivalencia de usos (1.^o coeficiente).

Dentro de las dos posturas citadas, repito, la primera de ellas concebiría el aprovechamiento medio como una connotación política del suelo destinada a conseguir determinados objetivos. Por ejemplo, dados dos terrenos con idéntico grado de centralidad y las mismas características urbanísticas, es evidente que connotando a uno de ellos con un aprovechamiento —político—mayor, y al provocar esta medida un aumento de las cesiones, se estaría favoreciendo el desarrollo del otro, dado que económicamente la rentabilidad es la misma pero políticamente a uno de ellos se le ha «gravado» con un «surplus» de cargas. Con ello se estaría dirigiendo el crecimiento de la ciudad a costa de olvidar una cuestión fundamental: el hecho de que el Aprovechamiento medio es un instrumento para la redistribución de beneficios y cargas, lo que significa que el Plan debe influir en el valor del suelo uniformándolo, cosa que no se consigue sino haciendo ceder más a aquel cuyo uso sea más rentable en forma que la rentabilidad por m² de suelo sea la misma cualquiera que sea su uso o su situación, y esto no se alcanzará si no se tiene en cuenta la rentabilidad real en el mercado de uno u otro uso.

Pensar que la equivalencia de usos o de situación son factores que pueden manejar la política municipal para el cumplimiento de sus objetivos es tanto como decir:

- 1.^o Que la fijación del derecho de propiedad está a merced de dicha política; y
- 2.^o Que la consecución de esos objetivos se lleva a cabo a través de una desigual distribución de beneficios y cargas del Plan, cosa que contradice claramente a la Ley del Suelo.

Me explico: si el Plan trata de forzar el desarrollo de la ciudad en una cierta dirección, fijando una equivalencia de usos y situaciones que haga ceder menos al uso más rentable, evidentemente lo está haciendo a costa de los

restantes suelos, lo que no parece la forma más correcta de distribución de beneficios y cargas, sobre todo cuando es el Programa de Actuación el instrumento idóneo para dirigir el crecimiento de una ciudad.

Lógicamente, la fijación por el primer criterio es muy fácil: es una decisión del Plan, y la fijación por el segundo es muy difícil: tiene que ser objetiva. ¿Procedimiento?, en mi opinión, no existe más que el del mercado corregido según la tendencia previsible.

Por otra lado, y también en mi opinión, mas que el uso, la circunstancia determinante será normalmente la situación, porque es ella la que más influye en la rentabilidad de un suelo. El aprovechamiento medio debe reflejar el grado de centralidad del suelo, de esta forma se haría pagar más al que más beneficios pueda obtener, con lo que sí se estaría cumpliendo una distribución justa de cargas en base a los beneficios y no se sometería al propietario del suelo a la inseguridad jurídica que supone depender de estrategias políticas coyunturales. Por esta razón decíamos antes que el sector debe tener unas características urbanísticas uniformes, única manera de que pueda establecerse este coeficiente con alguna significación. Un sector que incluyese partes céntricas y partes periféricas no permitiría la fijación de un coeficiente de situación operativo a efectos de distribución de beneficios y cargas. Esto podría haberse evitado exigiendo la fijación de este segundo coeficiente también por zona; y, en cierto sentido, el Reglamento reconoce esto cuando, al final del punto 2. y hablando del coeficiente de homogeneización, dice: «Este coeficiente podrá ajustarse específicamente para alguna zona concreta en la que concurren circunstancias especiales, con objeto de conseguir una más adecuada valoración relativa».

¿Procedimiento?, en mi opinión no existe otro que el de establecer una relación entre situación y rentabilidad, en función de la demanda existente para cada uso, en la realidad que se planifica.

Con lo anterior queremos reafirmar nuestra opinión de que el Aprovechamiento Medio según la vigente Ley del Suelo no es algo que el Plan concede en base a la estrategia política municipal, sino algo que debe reflejar la realidad económica previsible del mercado.



METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO

por Domingo Gómez Orea, Roger Sánchez del Río y María Teresa Villarino Valdivieso*

0. SINOPSIS

— Este trabajo, fundamentalmente pretende introducir en el campo de la Planificación del Medio Físico —sus problemas, sus distintos enfoques y/o caracterización tipológica, y de forma específica, en la aplicación de métodos automatizados para la generación de alternativas válidas, a las metas y objetivos que dicha Planificación conlleva.

— La exposición, se hace en base a dos experiencias distintas, que por sus innovaciones en el campo metodológico, las hace calificables como experiencias piloto dentro de nuestro contexto institucional. Dichas experiencias en concreto son:

* Estudio Piloto para la Evaluación de los Impactos Potenciales —como consecuencia de la localización de usos del suelo de carácter urbano, sobre una Zona Rural en el Entorno de Málaga.

* Planes Especiales para la Ordenación de los Parques Naturales de Montdúber, Safor, Almirante y Negra, en la provincia de Valencia.

— En uno y otra caso, describimos los esquemas metodológicos utilizados, así como los posibles refinamientos tanto de su contenido como de la metodología seguida, en futuras aplicaciones dentro del campo genérico de la Planificación del Medio Físico. El contenido pues de este artículo, es básicamente el describir una experiencia concreta de Planeamiento al margen de formulaciones

teóricas explícitas, si bien se reconoce no obstante, que el enfoque adoptado de algún modo presupone una determinada teorización sobre el tema que nos compete.

1. INTRODUCCION

— La preocupación por los temas relacionados con la Planificación del Medio Físico surge de modo explícito en los años sesenta si bien, su problemática es bastante antigua. Dicha preocupación surge primero en los países más desarrollados —industrialmente hablando— en relación con el mantenimiento de unos niveles de contaminación aceptables —como consecuencia de dicha industrialización— y con la cada día más acuciante necesidad, de preservar determinados elementos del medio físico-natural, para la conservación tanto del equilibrio ecológico como del paisaje.

— Dicha preocupación se extiende rápidamente al resto de los países, introduciéndose sin embargo, nuevas dimensiones al enfoque inicialmente propuesto. En este sentido, los objetivos no van sólo encaminados al mantenimiento de un status ambiental aceptable en estos países sino que de forma paralela se trata de enfatizar, la maximización de los recursos naturales como vía alternativa para la potenciación del desarrollo en determinadas áreas deprimidas.

— Asimismo, esta diversificación de enfoques se presenta también dentro de cada uno de los países en par-

(*) Doctor Ingeniero Agrónomo, Doctor Arquitecto y Doctor Ingeniero de Montes, respectivamente.

ticular, como consecuencia del desequilibrio regional existente —regiones desarrolladas con fuerte dinámica de crecimiento contra regiones deprimidas con altos niveles de emigración— dentro de los mismos. Es por esta razón, que la planificación del Medio Físico no sólo no debe ignorar sino que debe ir en paralelo, con una Planificación Regional que defina las acciones y estrategias necesarias, para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales existentes. Aprovechamiento que lógicamente deberá estar fundado, en un cambio de los usos actuales del suelo que permita la instrumentalización del desarrollo de la región, a través, de una utilización racional de los recursos naturales.

— Dichos cambios en la estructura de usos del suelo pueden tener una dimensión *radical* —cambios de usos desde un sector económico a otro— como es el caso de la sustitución de usos eminentemente agrícolas por otros de servicios —el turismo por ejemplo— o bien simplemente de carácter *cuantitativo*, dentro del mismo sector de la actividad económica —utilización más extensiva de los usos rurales, por ejemplo.

— En el otro extremo de la problemática, se sitúan aquellas áreas de rápido crecimiento cuya planificación requerirá actitudes donde el énfasis no esté en la maximización del aprovechamiento —de forma racionalizada— de los recursos naturales existentes, sino más bien, en la preservación y conservación de los mismos —en función de unos niveles concretos de calidad ambiental— a fin de no limitar la calidad de vida del usuario de dichas áreas y en general, de la totalidad del hábitat urbano colindante.

— Aunque entre ambas estrategias existe una amplia variedad de situaciones, la formalización de los objetivos antes señalados supondrá en cualquier caso, la definición previa de los conceptos de *actitud* e *impacto* de y sobre el territorio, que a continuación detallamos:

* Por *impacto ambiental* sobre el medio físico se entiende el efecto, positivo o negativo, que produciría la localización y desarrollo de un determinado uso o actividad, sobre un punto del territorio o lo que es lo mismo, sobre los elementos del medio físico que en él coexisten y por extensión, sobre una determinada unidad operacional de planeamiento.

* Paralelamente por *aptitud* se entiende la capacidad o vocación intrínseca de un punto del territorio. Es decir, la medida en que los elementos del medio que en él coexisten, cumplen o pueden cumplir los requerimientos que exige el uso o actividad en cuestión.

— Dichos impactos ambientales, contemplados como incidencias negativas en el medio ambiente natural, se producen como consecuencia de aspectos tales como:

- * Los cambios de usos del suelo producidos.
- * La emisión de agentes contaminantes.
- * El agotamiento producido por la sobreexplotación de los recursos.

— Evidentemente los impactos negativos pueden suponer una mala gestión de nuestro entorno natural y, en definitiva, una acusada pérdida de oportunidades tanto para el desarrollo del medio rural como del urbano. Del mismo modo, las causas de dichos impactos son, general-

mente, de carácter puntual o lineal, cuando el territorio se contempla a cierta escala, afectando en términos relativos a una superficie muy pequeña. Sin embargo, el fenómeno adquiere una importancia vital en cuanto afecta a un gran volumen de población. En este sentido, los efectos pueden extenderse a grandes superficies, manifestarse en lugares alejados del origen, o iniciar proceso en cadena difíciles de prever, pues con frecuencia las causas productoras de impactos negativos se localizan selectivamente, sobre los espacios de mayor calidad ambiental.

— Así situados, y de forma esquemática, la problemática ambiental cabe enfocarla desde una doble óptica —*curativa* y *preventiva*.— La primera de ellas consideraría, de forma prioritaria, opciones de tipo tecnológico para la instrumentalización de las políticas y estrategias encaminadas al conocimiento de los impactos negativos y a sus efectos previsibles, los cuales podrán ser resueltos siempre que no se hayan alcanzado cotas altas de irreversibilidad. La segunda, por el contrario, nos conduciría a una Planificación del Territorio como proceso de reflexión, de cada uno de los factores y/o sectores —incluido aquél que hace referencia al medio físico-natural— implicados en la toma de decisiones sobre el territorio específico en cuestión.

— También dentro de la postura preventiva se inscriben los *informes o declaraciones de impacto ambiental* que se exigen a los promotores en algunos países desarrollados antes de emprender proyectos de cierta envergadura. Estos informes se hacen proyecto por proyecto, lo cual es un inconveniente, al no situarlos en su contexto regional y ser las especificaciones iguales para todos ellos. De aquí que en Israel se haya desarrollado el programa LESA —Local Environmental Sensibility Analysis—, que consiste en la evaluación previa de la vulnerabilidad de una región determinada, permitiendo así dar orientaciones precisas para cada proyecto/s que puedan promoverse.

— Las modernas técnicas de planificación son así necesariamente complejas, exigen la explicación de los criterios y procedimientos determinantes de la solución adoptada, lo cual, a su vez, implica de cierta manera, la necesidad de un tratamiento automatizado de toda la información procesada. Ello requiere ciertas precauciones en relación con los dos tipos básicos de datos a tratar: datos de *inventario* y datos de *impactos y aptitudes* en relación al binomio uso-territorio. En relación con los primeros, deben de estar traducidos a índices operativos —cuantificados— susceptibles de ser valorados en términos de impacto y aptitud, de forma promenorizada para cada una de las unidades geográficas en las que se divide el territorio en cuestión.

— Es claro en este sentido, la importancia vital que la evaluación de impactos y aptitudes —formalizada a través de las matrices de impacto y aptitud correspondientes— tienen en el proceso de toma de decisiones final. En el caso de los impactos suele ser útil expresarlos como pérdida de valor —antes y después de localizado el uso, de cada punto del territorio o unidad operacional considerada. Ello exige, por tanto, una valoración previa del medio natural, expresada como grado de excelencia de sus elementos de forma pormenorizada.

— Con uno y otros datos —los procedentes del inven-



METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO

tario y los impactos y aptitudes debidamente cuantificados— estableceremos así los datos de entrada, para el modelo de generación propuesto en cada una de las situaciones concretas que se exponen. Situaciones que, en definitiva, tratarán de exemplificar dos enfoques tipológicos distintos para la resolución de los problemas implicados en la Planificación del Medio Físico. Dichos enfoques son producto, asimismo, de la concretización de una experiencia real, articulada a través de la formulación de dos estudios pilotos sobre el Medio Físico, en zonas cuyas problemáticas y características, perfectamente diferenciadas, son objeto del siguiente apartado.

2. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

— Empezaremos, en primer lugar, con la descripción de los objetivos y ámbito de aplicación, del Estudio desarrollado para la evaluación de los impactos ambientales generados como consecuencia de una potencial localización de usos eminentemente urbanos, en una zona del entorno de Málaga.

A) Objetivos

El estudio tenía un doble objetivo: por una parte se le daba un fuerte componente metodológico, de modo que sirviese como piloto para futuros estudios en ámbitos más extensos. Por otro lado, sus determinaciones deberían ser útiles para una ordenación territorial en paralelo.

Estas determinaciones estaban, por otra parte, referidas, al establecimiento de la capacidad de acogida del territorio, queriendo significar con ello, los tipos y niveles de uso que podría absorber el territorio en cada punto, sobre la base de que se mantuviera su calidad ambiental y la «producción» de los recursos existentes.

Corresponde, por tanto, este trabajo a los documentos que, en relación con la protección del Medio Físico y recursos naturales, exige la Ley del Suelo en los diferentes tipos de planes, como puede verse en los artículos siguientes:

Art.º 8.2. Los planes de Directores territoriales de Coordinación contendrán las siguientes determinaciones:

c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural.

Art.º 12.2.4. En el suelo no urbanizable el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario.

Art.º 17.2. El desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento deberán redactarse, si fuera necesario, Planes Especiales para la protección del paisaje, conservación del medio rural en determinados lugares, sin que en ningún caso puedan sus-

tituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de *ordenación integral* del territorio.

Art.º 21. El planeamiento urbanístico especial podrá afectar con fines de protección a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración.

Art.º 80. Constituirán el suelo no urbanizable:

b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación, de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

B) Ambito Territorial

Para la realización del estudio se seleccionó una zona de unas 50.000 Has. en el entorno de Málaga capital y sobre los términos municipales de Málaga, Colmenar y Casabermeja.

La escala de trabajo corresponde a nivel de Plan Director: 1/50.000. El nivel de percepción de los inventarios está en concordancia con esta escala.

Desde un punto de vista general, la zona se puede considerar dividida en tres grandes formaciones, los Montes de Málaga al oeste, la «Hoya o Vega del Guadalhorce» al este, y la depresión horizontal de Colmenar al norte, todas ellas influenciadas por la fuerte atracción de un importante núcleo de población como es Málaga capital.

En la actualidad el aspecto general puede verse transformado en función de un nuevo acceso que la recorre de arriba a abajo (siguiendo el curso del Guadalmedina), y que comunica a Málaga con las provincias limítrofes del interior.

Con el nombre de «Montes de Málaga» se conocen las últimas estribaciones de la Cordillera Penibética que, desparramándose hacia el mar, forman un abrupto anfiteatro que rodea la ciudad de Málaga en una superficie aproximada de doscientos cincuenta Km.². Limita con la llamada por los árabes Axargua, o tierra del este y con la Hoya de Málaga por el oeste.

La Vega del Guadalhorce es la formada por los aportes del mismo río y una parte del Campanillas en su contacto, constituyendo el sustento de una vegetación agrícola completamente distinta a la forestal de los montes.

La parte superior del estudio comprende los cultivos de la parte norte entre los pueblos de Colmenar y Casabermeja en una banda que va de W. a E. y que desde el río Cauche, que apenas penetra en la zona, alcanza el Guadalmedina y sube por las Sierras que comienzan a levantarse desde esta depresión.

A grandes rasgos puede decirse que la zona de mayor significación, es la de los Montes de Málaga, de carácter latifundista, difícil mecanización y escasamente poblada por la absorción que supone la proximidad de la capital. Constituye un macizo pizarroso, no muy alto, pues apenas pasa de los mil metros sobre el nivel del mar, al que domina desde cualquier punto. Debido a los ataques de la erosión, máxima a partir de la despoblación vitícola y agravado el mal por el desenfrenado pastoreo de las

cabras, el suelo se ha convertido, en gran parte, en un laberinto de barrancos y crestas constituyendo un paisaje de «bad-land». En la actualidad las progresivas repoblaciones, van paliando y transformando positivamente la zona.

La costa, aunque muy transformada, cierra toda la parte sur del ámbito de estudio.

— En segundo lugar, describiremos como en el caso anterior, los objetivos y ámbitos de aplicación, del proyecto de ordenación efectuado sobre las zonas —de alto valor paisajístico y ambiental, de Montduver, Safor, Almirante y Negra, todas ellas ubicadas en la provincia de Valencia.

A) Objetivos

Sobre la zona confluyen intereses conflictivos: de una parte la necesidad de preservar su calidad ambiental como patrimonio de la sociedad, y de otra las expectativas que existen sobre ella para la localización de usos incompatibles con el mantenimiento de los valores aludidos.

El carácter eminentemente natural y opcionalmente rural de la zona y su situación, aconsejaron presuntamente una orientación en su uso hacia actividades sociales de carácter recreativo, que conlleven el uso público del espacio en su mayor parte.

Independientemente de su inclusión en el catálogo de parques naturales de la provincia, pareció obvio la necesidad de hacer una ordenación racional del suelo, que contemplase primordialmente el carácter social de ese espacio en contraposición a las expectativas procedentes de intereses privados.

Por todo ello, las alternativas elaboradas se plantearon a partir de presupuestos derivados del medio físico y de aquí, que la ordenación del espacio natural, objeto de planeamiento, se desarrollara metodológicamente no tanto en base a la cuantificación y cualificación de una demanda sobre el mismo, que se suponía netamente superior a las posibilidades para absorberla —considerando factores del tipo: n.º potencial de visitantes, accesibilidad, ausencia de otros espacios de este tipo, déficits acumulados de zonas equipadas de esparcimiento, competitividad con otras áreas alternativas para recreo, etc.—, cuanto a la aptitud que un determinado medio natural tuviese, para sin sufrir deterioro en sus características y recursos, recibir una determinada intensidad y/o distribución espacial de usos y actividades, adecuadas a sus características y vocación territorial específica.

Sin embargo, no debería entenderse lo anterior, en el sentido de que no se consideraron en el proceso de ordenación aludido, factores distintos de los del Medio Físico. En este sentido, todos aquellos objetivos directamente relacionados con los aspectos derivados del entorno socio-económico, bien en forma de objetivos nítidamente diferenciados —espacial y tipológicamente hablando— constituyeron los elementos de matización imprescindibles tanto desde el punto de vista del diseño de la distribución final de uso y actividades, cuanto desde el punto de vista de la viabilidad y programación normativa del Plan a todos los niveles en que éste se desarrolló.

Es por ello que la presentación de las alternativas a

que nos venimos refiriendo, fue entendida más bien en un sentido *tendencial*, que ayudase al equipo redactor a concretar los deseos y/o posibilidades de actuación sobre los espacios objeto de planeamiento. Una vez producida la elección al respecto, es cuando la introducción de los factores antedichos, cobró plena autenticidad.

B) Ambito Territorial

El área que nos ocupa tiene características naturales relevantes dentro del contexto en el que se ubica: zona densamente poblada y próxima a un área urbana de carácter metropolitano.

De las cuatro dimensiones en que puede resumirse la calidad ambiental de una zona determinada, *valores naturalísticos, paisajísticos-culturales, de productividad y de fragilidad a la contaminación y erosión*, son importantes en la zona todos excepto los de productividad que solamente tienen interés en zonas puntuales destinadas al regadío.

Los valores naturalísticos se deben a las siguientes causas:

* Vegetación, que se manifiesta en el interés de los endemismos y en la importancia superficial de comunidades de carácter climático o preclimático: alcornocales, pinares de p. halepensis y pinaster, matorrales evolucionados y comunidades específicas de los cursos intermitentes de agua.

* Fauna asociada a las comunidades descritas y presencia de especies singulares de alto rango en la cadena trófica, en ciertos casos amenazados de extinción y con calificación de especies protegidas por parte de los organismos competentes; tal es el caso de rapaces y mamíferos superiores como el lince.

* Ciertos rasgos geológicos o geomorfológicos de interés como son las cornisas espectaculares, etc.

Los valores paisajístico-culturales deben su interés por el contrario, a aspectos tales como:

* El carácter topográfico sobresaliente y la espectacularidad generalizada de su gea. A ello hay que añadir los rasgos fisionómicos de la cubierta vegetal y su carácter espectacular en ciertas épocas del año.

* La abundancia de elementos arqueológicos e históricos-artisticos.

Otro tipo de valores relevantes son los relacionados con la escasa protección del sustrato inerte a la contaminación. En efecto, el carácter permeable de amplias zonas en la sierra hace que se comporte como área de recarga del subsoil y al mismo tiempo, que cualquier vertido contaminante tenga efectos en los acuíferos alimentados.

Por último, es de destacar los graves riesgos de erosión de la zona ante cualquier uso que pueda afectar negativamente la cubierta vegetal. Ello es debido por un lado, a la naturaleza relativamente inestable del terreno y por otro, al predominio de las pendientes fuertes. A todo ello hay que añadir asimismo, la dificultad de regenerar la cubierta vegetal una vez destruida.

Por el contrario, los valores de la sierra como consecuencia de su capacidad de fijación, de energía por unidad de superficie y de tiempo —valores productivos—, son realmente escasos, especialmente en su vertiente me-



METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO

dible en términos económicos: agricultura o producción forestal.

3. FORMULACIONES METODOLOGICAS

— En este apartado, exponemos los fluxogramas correspondientes a los dos estudios pilotos realizados, a modo de estructura de apoyo que nos sirva, para una descripción no muy detallada de las distintas formulaciones metodológicas adoptadas.

3.a. Estudio Piloto para la Evaluación de los Impactos Ambientales

— En primer lugar y para el primero de los estudios apuntados sobre una zona del entorno de Málaga, el esquema metodológico básico consiste, en la formalización de un modelo de procesamiento a partir de unos datos de carácter endógeno —INPUTS DE TRABAJO EN EL FLUXOGRAMA— y otros de carácter exógeno —MATRIZ INICIAL DE DATOS, con el fin de obtener una serie de resultados de naturaleza gráfica y/o numérica, previamente configurados.

— Los datos de naturaleza endógena —INPUTS DE TRABAJO— son aquellos que previamente se especifican a través de seis operaciones básicas, contenidas a su vez en dos líneas concretas de actividad.

1. Inventariado de los recursos existentes.
2. Valoración numérica de dichos recursos.
3. Ponderación de los mismos.

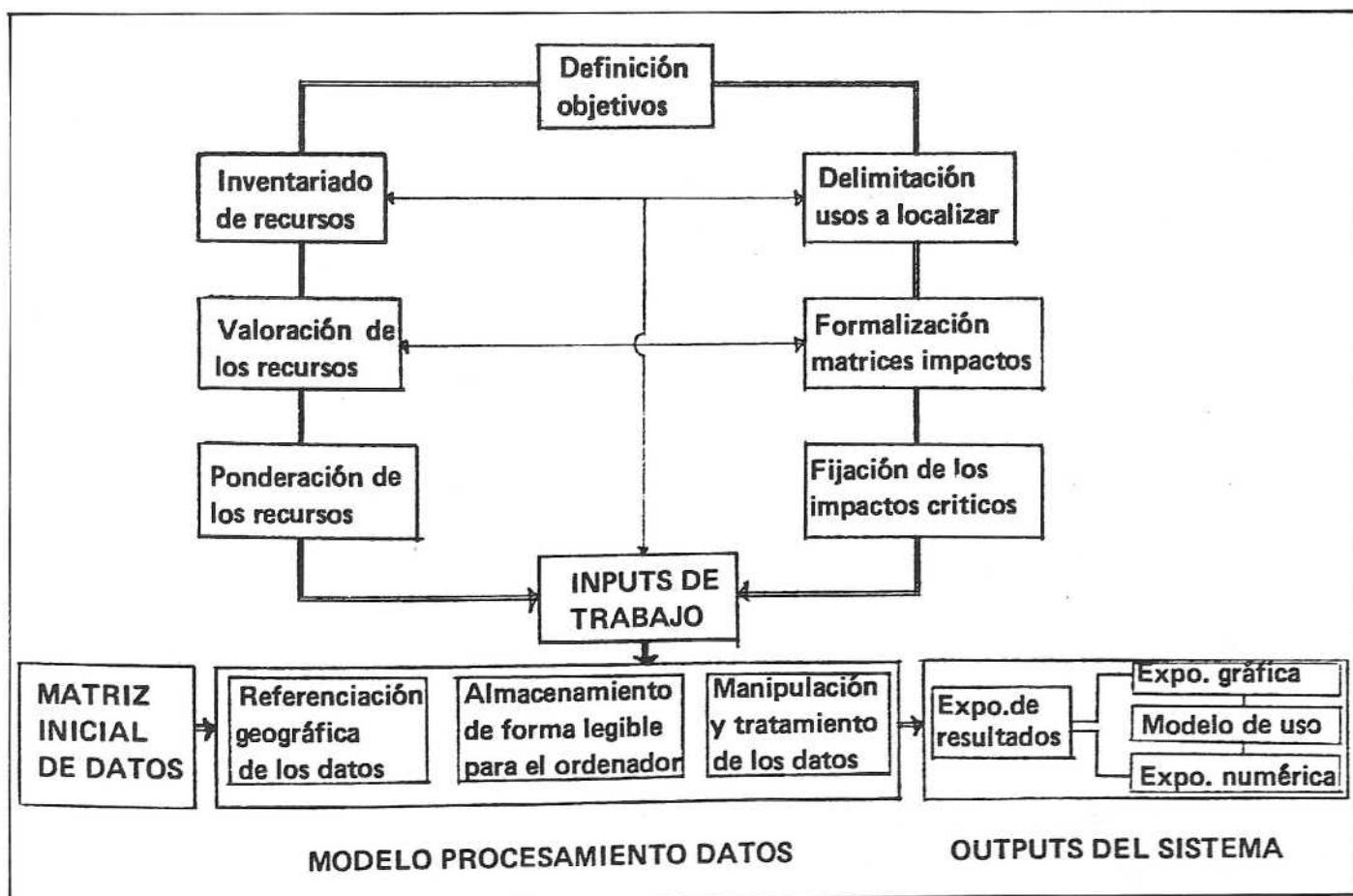
A) Delimitación de los usos potencialmente localizables.

B) Formalización de las matrices de impacto.

C) Fijación de los impactos críticos en dichas matrices.

— Cualquier cambio producido sobre dichos datos de naturaleza endógena nos produciría resultados claramente distintos aún manteniendo constantes tanto la MATRIZ INICIAL DE DATOS, como la totalidad de operaciones lógico-matemáticas contenidas en el modelo de procesamiento. Dichos datos endógenos constituyen así, la formalización cuantificada de nuestras hipótesis de trabajo que serán variables, dependiendo del territorio concreto sobre el que pretendamos desarrollar nuestro trabajo. En este sentido por ejemplo, un impacto crítico —nivel máximo de impacto permitido como consecuencia de la potencial localización de un determinado uso sobre un punto concreto del territorio— se fijará más o menos alto, en base a la mayor o menor capacidad de acogida de dicho uso sobre el territorio en cuestión, sin que ello suponga una pérdida de valor del mismo como consecuencia de tal localización.

— Una vez delimitadas la totalidad de operaciones contenidas en las dos líneas de actividad anteriormente expuestas, habremos formalizado los INPUTS DE TRABAJO



JO o datos de naturaleza endógena pasando así a continuación, a significar de forma cuantitativa, las características intrínsecas del territorio en cuestión, en base a una serie de indicadores —recursos naturales en este caso— previamente establecidos. El conjunto de estas características intrínsecas, configuran la llamada MATRIZ INICIAL DE DATOS en el fluxograma anterior, donde se hallarán incluidos, aquellos datos de naturaleza exógena —no intervenibles y/o modificables desde hipótesis concretas de trabajo— directamente obtenibles, a partir del estudio detallado de cada una de las unidades en las que se vertebral dicho territorio.

Con dichos INPUTS DE TRABAJO —alterables en todo momento— y la MATRIZ INICIAL DE DATOS —única para cada territorio estudiado en función de unos recursos naturales concretos— procedimos a la obtención de una serie de resultados gráficos y numéricos, mediante un tratamiento y manipulación mecanizada de los mismos —modelo de procesamiento de datos en el fluxograma anterior.

Dichos resultados, se estructuraban en función de dos indicadores básicos que aunque fundamentados alrededor del mismo concepto —nivel de impacto ambiental, satisfacen criterios decisionales funcionalmente distintos. Dichos indicadores son:

* POTENCIALES DE DESARROLLO. Medida genérica que nos sirve para la obtención de una idea aproximada de las zonas con mayor calidad físico-ambiental

y por tanto, más frágiles a la hora de soportar usos que conllevan un mayor nivel de impactos —fundamentalmente aquellos usos de carácter urbano.

* GRADO DE RESTRICCIÓN POR IMPACTO CRÍTICO. Medida que nos sirve para cuantificar el número de recursos naturales, que en cada punto del territorio se vulnerarían, ante la localización potencial de un uso determinado.

Además de dichos indicadores básicos, se suministraba toda una serie de datos que nos permitían pormenorizar el tipo y nivel de decisiones, sobre cada punto —retícula en nuestro caso concreto— en los que el territorio fue estructurado. Ejemplo de tales datos, de menor a mayor nivel de generalidad, eran los siguientes:

1.—Valor de cada recurso natural considerado, en cada una de las retículas. (Ver fig. 1 y 2).

2.—Valor físico-ambiental —como suma ponderada de los valores anteriores— en cada una de las retículas.

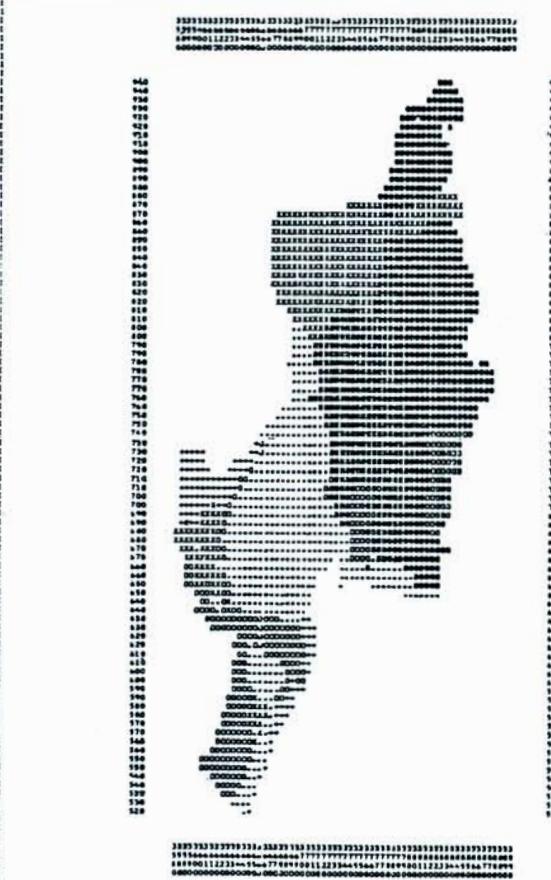
3.—Valor del impacto que en cada retícula, cada uno de los usos considerados, produciría sobre los distintos recursos o indicadores medidos.

4.—Valor del impacto agregado, que cada uso produciría en cada retícula, habida cuenta de los valores que dichos recursos tienen sobre la misma. (Ver fig. 3, 4, 5 y 6).

5.—Delimitación de aquellos recursos sobre los que determinados usos producirían un impacto ambiental, superior al estimado previamente como crítico. (Ver fig. 7 y 8).



Recogida de datos. Red de drenaje externa.



Recogida de datos. Paisaje.

Índice global de impacto producido por Ferrocarril.

Indice global de impacto producido por Urbanización Institucional.

Line	Text	Line	Text
940		941	.....
942		943	.....
944		945	.....
946		947	.....
948		949	.....
950		951	.....
952		953	.....
954		955	.....
956		957	.....
958		959	.....
960		961	.....
962		963	.....
964		965	.....
966		967	.....
967		968	.....
969		970	.....
971		972	.....
973		974	.....
975		976	.....
977		978	.....
979		980	.....
981		982	.....
983		984	.....
985		986	.....
987		988	.....
989		990	.....
991		992	.....
993		994	.....
995		996	.....
997		998	.....
999		1000	.....
1001		1002	.....
1003		1004	.....
1005		1006	.....
1007		1008	.....
1009		1010	.....
1011		1012	.....
1013		1014	.....
1015		1016	.....
1017		1018	.....
1019		1020	.....
1021		1022	.....
1023		1024	.....
1025		1026	.....
1027		1028	.....
1029		1030	.....
1031		1032	.....
1033		1034	.....
1035		1036	.....
1037		1038	.....
1039		1040	.....
1041		1042	.....
1043		1044	.....
1045		1046	.....
1047		1048	.....
1049		1050	.....
1051		1052	.....
1053		1054	.....
1055		1056	.....
1057		1058	.....
1059		1060	.....
1061		1062	.....
1063		1064	.....
1065		1066	.....
1067		1068	.....
1069		1070	.....
1071		1072	.....
1073		1074	.....
1075		1076	.....
1077		1078	.....
1079		1080	.....
1081		1082	.....
1083		1084	.....
1085		1086	.....
1087		1088	.....
1089		1090	.....
1091		1092	.....
1093		1094	.....
1095		1096	.....
1097		1098	.....
1099		1100	.....
1101		1102	.....
1103		1104	.....
1105		1106	.....
1107		1108	.....
1109		1110	.....
1111		1112	.....
1113		1114	.....
1115		1116	.....
1117		1118	.....
1119		1120	.....
1121		1122	.....
1123		1124	.....
1125		1126	.....
1127		1128	.....
1129		1130	.....
1131		1132	.....
1133		1134	.....
1135		1136	.....
1137		1138	.....
1139		1140	.....
1141		1142	.....
1143		1144	.....
1145		1146	.....
1147		1148	.....
1149		1150	.....
1151		1152	.....
1153		1154	.....
1155		1156	.....
1157		1158	.....
1159		1160	.....
1161		1162	.....
1163		1164	.....
1165		1166	.....
1167		1168	.....
1169		1170	.....
1171		1172	.....
1173		1174	.....
1175		1176	.....
1177		1178	.....
1179		1180	.....
1181		1182	.....
1183		1184	.....
1185		1186	.....
1187		1188	.....
1189		1190	.....
1191		1192	.....
1193		1194	.....
1195		1196	.....
1197		1198	.....
1199		1200	.....
1201		1202	.....
1203		1204	.....
1205		1206	.....
1207		1208	.....
1209		1210	.....
1211		1212	.....
1213		1214	.....
1215		1216	.....
1217		1218	.....
1219		1220	.....
1221		1222	.....
1223		1224	.....
1225		1226	.....
1227		1228	.....
1229		1230	.....
1231		1232	.....
1233		1234	.....
1235		1236	.....
1237		1238	.....
1239		1240	.....
1241		1242	.....
1243		1244	.....
1245		1246	.....
1247		1248	.....
1249		1250	.....
1251		1252	.....
1253		1254	.....
1255		1256	.....
1257		1258	.....
1259		1260	.....
1261		1262	.....
1263		1264	.....
1265		1266	.....
1267		1268	.....
1269		1270	.....
1271		1272	.....
1273		1274	.....
1275		1276	.....
1277		1278	.....
1279		1280	.....
1281		1282	.....
1283		1284	.....
1285		1286	.....
1287		1288	.....
1289		1290	.....
1291		1292	.....
1293		1294	.....
1295		1296	.....
1297		1298	.....
1299		1300	.....
1301		1302	.....
1303		1304	.....
1305		1306	.....
1307		1308	.....
1309		1310	.....
1311		1312	.....
1313		1314	.....
1315		1316	.....
1317		1318	.....
1319		1320	.....
1321		1322	.....
1323		1324	.....
1325		1326	.....
1327		1328	.....
1329		1330	.....
1331		1332	.....
1333		1334	.....
1335		1336	.....
1337		1338	.....
1339		1340	.....
1341		1342	.....
1343		1344	.....
1345		1346	.....
1347		1348	.....
1349		1350	.....
1351		1352	.....
1353		1354	.....
1355		1356	.....
1357		1358	.....
1359		1360	.....
1361		1362	.....
1363		1364	.....
1365		1366	.....
1367		1368	.....
1369		1370	.....
1371		1372	.....
1373		1374	.....
1375		1376	.....
1377		1378	.....
1379		1380	.....
1381		1382	.....
1383		1384	.....
1385		1386	.....
1387		1388	.....
1389		1390	.....
1391		1392	.....
1393		1394	.....
1395		1396	.....
1397		1398	.....
1399		1400	.....
1401		1402	.....
1403		1404	.....
1405		1406	.....
1407		1408	.....
1409		1410	.....
1411		1412	.....
1413		1414	.....
1415		1416	.....
1417		1418	.....
1419		1420	.....
1421		1422	.....
1423		1424	.....
1425		1426	.....
1427		1428	.....
1429		1430	.....
1431		1432	.....
1433		1434	.....
1435		1436	.....
1437		1438	.....
1439		1440	.....
1441		1442	.....
1443		1444	.....
1445		1446	.....
1447		1448	.....
1449		1450	.....
1451		1452	.....
1453		1454	.....
1455		1456	.....
1457		1458	.....
1459		1460	.....
1461		1462	.....
1463		1464	.....
1465		1466	.....
1467		1468	.....
1469		1470	.....
1471		1472	.....
1473		1474	.....
1475		1476	.....
1477		1478	.....
1479		1480	.....
1481		1482	.....
1483		1484	.....
1485		1486	.....
1487		1488	.....
1489		1490	.....
1491		1492	.....
1493		1494	.....
1495		1496	.....
1497		1498	.....
1499		1500	.....
1501		1502	.....
1503		1504	.....
1505		1506	.....
1507		1508	.....
1509		1510	.....
1511		1512	.....
1513		1514	.....
1515		1516	.....
1517		1518	.....
1519		1520	.....
1521		1522	.....
1523		1524	.....
1525		1526	.....
1527		1528	.....
1529		1530	.....
1531		1532	.....
1533		1534	.....
1535		1536	.....
1537		1538	.....
1539		1540	.....
1541		1542	.....
1543		1544	.....
1545		1546	.....
1547		1548	.....
1549		1550	.....
1551		1552	.....
1553		1554	.....
1555		1556	.....
1557		1558	.....
1559		1560	.....
1561		1562	.....
1563		1564	.....
1565		1566	.....
1567		1568	.....
1569		1570	.....
1571		1572	.....
1573		1574	.....
1575		1576	.....
1577		1578	.....
1579		1580	.....
1581		1582	.....
1583		1584	.....
1585		1586	.....
1587		1588	.....
1589		1590	.....
1591		1592	.....
1593		1594	.....
1595		1596	.....
1597		1598	.....
1599		1600	.....
1601		1602	.....
1603		1604	.....
1605		1606	.....
1607		1608	.....
1609		1610	.....
1611		1612	.....
1613		1614	.....
1615		1616	.....
1617		1618	.....
1619		1620	.....
1621		1622	.....
1623		1624	.....
1625		1626	.....
1627		1628	.....
1629		1630	.....
1631		1632	.....
1633		1634	.....
1635		1636	.....
1637		1638	.....
1639		1640	.....
1641		1642	.....
1643		1644	.....
1645		1646	.....
1647		1648	.....
1649		1650	.....
1651		1652	.....
1653		1654	.....
1655		1656	.....
1657		1658	.....
1659		1660	.....
1661		1662	.....
1663		1664	.....
1665		1666	.....
1667		1668	.....
1669		1670	.....
1671		1672	.....
1673		1674	.....
1675		1676	.....
1677		1678	.....
1679		1680	.....
1681		1682	.....
1683		1684	.....
1685		1686	.....
1687		1688	.....
1689		1690	.....
1691		1692	.....
1693		1694	.....
1695		1696	.....
1697		1698	.....
1699		1700	.....
1701		1702	.....
1703		1704	.....
1705		1706	.....
1707		1708	.....
1709		1710	.....
1711		1712	

Gris producido por Autopistas y Autovías.

6.—Delimitación de los usos que en cada retícula, no produjese impactos superiores a aquellos previamente estimados como críticos, sobre ninguno de los recursos considerados. (Ver fig. 9 y 10).

— La exposición de tales datos, se expuso para cada una de las retículas en las que fue dividido el territorio, en forma de listados de ordenador. No obstante, buena parte de los datos anteriormente expuestos fueron también cartografiados, utilizando para ello el programa GRID de cartografía automática, a través de la impresora como mecanismo de salida.

— La identificación del número de retícula sobre los distintos mapas, se realizaba mediante una plantilla transparente —expresamente diseñada para tal efecto— que nos permitía así, relacionar los datos expuestos de forma espacial, con aquellos de naturaleza numérica contenidos en los listados anteriormente aludidos. De cualquier modo, al ser objetivo primordial de este estudio su diversificación, en cuanto a los modos potenciales de ser utilizado por una amplia gama de usuarios, es por lo que se explicitó —dentro de lo genéricamente denominado OUTPUTS DEL SISTEMA en el fluxograma metodológico— un *modelo de uso* para potenciar un mejor entendimiento —tanto del contenido como de las vías de acceso— de toda la información contenida dentro del mismo.

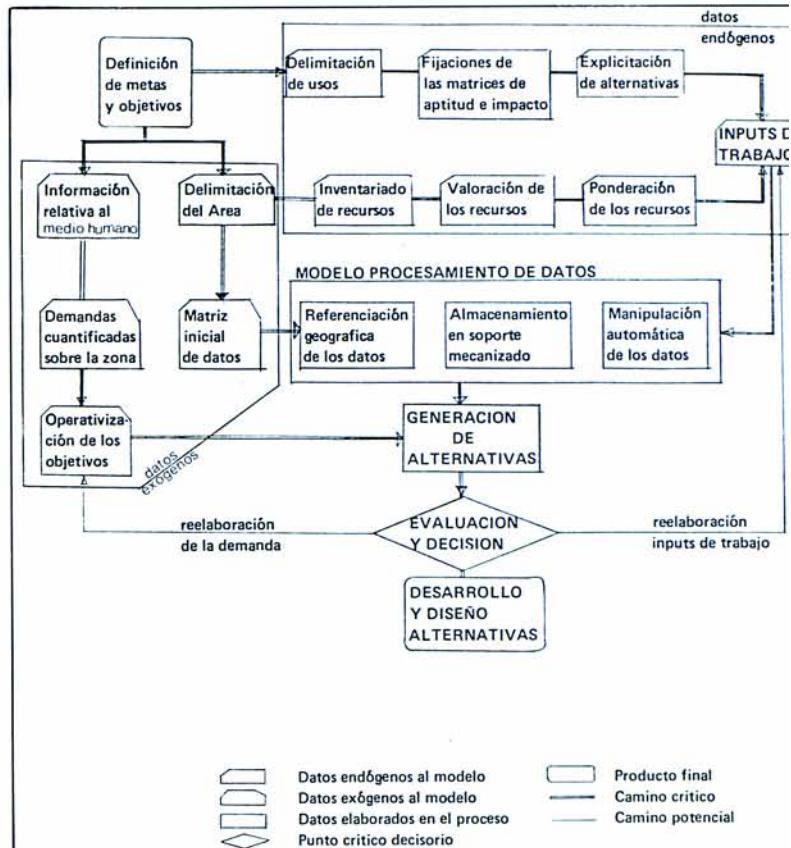
3.b. Planes Especiales de Montduber, Safor, Almirante y Megra

— Las innovaciones desde un punto de vista estrictamente metodológico que se incluyen en estos Planes en relación con el estudio anterior, fundamentalmente conciernen a la necesidad de generar alternativas para la distribución de usos del suelo, asumiéndose en cualquier caso, la no transgresión por dichos usos de unos niveles de impacto máximo y de unos niveles de aptitud mínimos, previamente establecidos. Las alternativas elaboradas eran luego cotejadas con una serie de aspectos de carácter exógeno —fundamentalmente socio —económicos— que tras una evaluación y decisión previa, nos permitió el desarrollo con carácter normativo de la alternativa en cuestión. El fluxograma metodológico correspondiente a estos Planes Especiales, se expone a continuación:

— Las innovaciones más notables pues en este segundo estudio piloto en relación con el anteriormente citado, consisten fundamentalmente en la explicitación de una serie de alternativas de localización de aquellos usos del suelo —sobre cada retícula del territorio— que produciendo un impacto ambiental mínimo, posean a su vez un grado de aptitud —en base a la propia capacidad o vocación del suelo para acojerlo— máximo, en cada punto o retícula del territorio considerado.

— Asimismo, la introducción de aspectos socio-económicos como factores exógenos para la evaluación de las alternativas generadas, nos permitió en cierta manera, el incorporar las demandas y/o aptitudes de los distintos Términos Municipales incluidos en las zonas de actuación, como elemento calibrador de la mayor a menor conveniencia de las de las distintas alternativas ofrecidas.

— Para la explicitación de estas alternativas de localización de usos del suelo sobre los Parques Naturales



estudiados, dos aspectos fueron necesarios definir como labor previa. En primer lugar, la tipología de usos considerados como potencialmente localizables y en segundo lugar, los Grados de Idoneidad —GI— de cada uno de estos usos, sobre cada punto o retícula del territorio en cuestión.

— Brevemente, diremos que son cinco los GI considerados que van desde un GI bajo, para un determinado uso sobre una retícula concreta del territorio —el impacto global de dicho uso será alto en relación con una aptitud o vocación mínima —hasta un GI muy alto, donde por el contrario, el impacto global causado por un uso concreto sobre un punto del territorio será mínimo, con una vocación o aptitud del suelo hacia dicho uso máximo. En base a estos grados de idoneidad de cada uno de los distintos usos considerados, se establecieron unos límites para la localización de los mismos sobre cada uno de las retículas establecidas, considerando las distintas potencialidades de éstas para la recepción de un uso específico.

GRADO	GI	LOCALIZACION
1	BAJO	No permitida
2	DEFICIENTE	Con altos impactos
3	MEDIO	Con bajas aptitudes
4	ALTO	Aceptable
5	MUY ALTO	Optima

— En la generación de alternativas posterior, sólo aquellos usos con un GI igual o superior a cuatro, eran considerados en una primera fase. Luego, fue establecido un sistema de pesos —jerárquicamente configurados— distintos para cada alternativa considerada, que nos permitía así la obtención de un uso específico para cada retícula, en cada una de aquellas. (Ver fig. 11, 12, 13 y 14).

— Cuatro alternativas básicas fueron definidas, según que predominasen en ellas —que figurasen con un mayor peso— usos pertenecientes a los siguientes bloques o familias, con un carácter funcional nítidamente diferenciado.

BLOQUE	USOS QUE COMPRENDE	
	n.º	Denominación
CONSERVACION	1	Conservación del ecosistema
	2	Mejora activa del ecosistema
	7	Recreo pasivo
RECREATIVO	6	Reserva ecológica-educativa
	8	Recreo activo sin infraestructuras
	9	Recreo estructurado
	10	Parque zoológico
	14	Camping
PRODUCCION	3	Repoblación forestal
	4	Agricultura de secano
	5	Agricultura de regadio
DESARROLLO	11	Urbanización Institucional
	12	Urbanización dispersa
	13	Aparcamientos de superficie

— De este modo, fueron formuladas cuatro alternativas —conservacionistas, recreativista, desarrollista y productivista— en las que los bloques de usos más afines con cada una de ellas, se encontraban más altamente valorados. Asimismo, dentro de cada bloque y dependiendo de la alternativa concreta, los usos se encontraban también jerarquizados según pesos cuantitativamente distintos. A continuación, exponemos el orden de los distintos bloques y usos dentro de cada bloque, para cada una de estas cuatro alternativas enunciadas, así como el valor específico de los pesos asignados a los distintos usos —catorce en total— considerados.

— Sin embargo, y dentro del territorio estudiado, dos tipos de zonas fueron delimitadas, en base a las alternativas de localización de usos del suelo anteriormente descritas. En primer lugar, aquellas para las que la distribución de usos del suelo era constante, en cada una de las cuatro alternativas consideradas y que constituyan, un alto porcentaje del territorio global.

— En segundo lugar, teníamos aquellas zonas con una tipología de uso/s perfectamente diferenciada, para cada una de las alternativas presentadas. Dichas zonas, fueron así —contrariamente a las anteriormente expuestas— objeto de negociación entre los distintos entes comprometidos.

ALTERNATIVA PRIMERA: CONSERVACIONISTA

POBLACION BLOQUES	USOS CONSIDERADOS	
	orden n.º	Denominación
1. CONSERVACION	1	1 Conservación del ecosistema
	2	2 Mejora activa del ecosistema
	3	7 Recreto pasivo
2. RECREATIVO	4	8 Reserva ecológica-educativa
	5	6 Recreto activo sin infraestructuras
	6	9 Recreto estructurado
	7	10 Parque zoológico
	8	14 Camping
3. REPRODUCCION	9	3 Repoblación forestal
	10	4 Agricultura de secano
	11	5 Agricultura de regadio
4. DESARROLLO	12	11 Urbanización institucional
	13	12 Urbanización dispersa
	14	13 Aparcamientos

ALTERNATIVA SEGUNDA: RECREATIVISTA

POBLACION BLOQUES	USOS CONSIDERADOS	
	orden n.º	Denominación
1. RECREATIVO	1	8 Reserva ecológica-educativa
	2	6 Recreto activo sin infraestructura
	3	9 Recreto estructurado
	4	10 Parque zoológico
	5	14 Camping
2. CONSERVACION	6	7 Recreto pasivo
	7	2 Mejora activa del ecosistema
	8	1 Conservación del ecosistema
3. PRODUCCION	9	3 Repoblación forestal
	10	4 Agricultura de secano
	11	5 Agricultura de regadio
4. DESARROLLO	12	11 Urbanización institucional
	13	12 Urbanización dispersa
	14	13 Aparcamientos

dos, a fin de determinar la tipología de uso más conveniente de las cuatro presentadas, en cada caso.

— Asimismo, el modelo de asignación de usos utilizados nos permitió la explicitación en cualquier caso y para cada retícula, de aquellos usos —usos subsidiarios— que sin haber sido seleccionados dentro de una alternativa de desarrollo concreta, tenían en cambio un grado de idoneidad —GI— igual o superior al mínimo establecido. Evidentemente, ello nos permitió una mayor flexibilidad en la asignación final de usos, al posibilitar la sustitución de los usos inicialmente asignados por otros de carácter



METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO

ALTERNATIVA TERCERA: DESARROLLISTA

POBLACION		USOS CONSIDERADOS	
BLOQUES	orden n.º	Denominación	
1. DESARROLLO	1	12	Urbanización dispersa
	2	13	Aparcamientos
	3	11	Urbanización Institucional
2. RECREATIVO	4	14	Camping
	5	10	Parque zoológico
	6	9	Recreo estructurado
	7	6	Recreo activo sin infraestructura
3. PRODUCCION	8	8	Reserva ecológica-educativa
	9	5	Agricultura de regadio
	10	4	Agricultura de secano
4. CONSERVACION	11	3	Re población forestal
	12	7	Recreo pasivo
	13	2	Mejora activa del ecosistema
	14	1	Conservación del ecosistema

ALTERNATIVA CUARTA: PRODUCTIVISTA

POBLACION		USOS CONSIDERADOS	
BLOQUES	orden n.º	Denominación	
1. PRODUCCION	1	5	Agricultura de regadio
	2	4	Agricultura de secano
	3	3	Re población forestal
2. RECREATIVO	4	14	Camping
	5	10	Parque zoológico
	6	9	Recreo estructurado
	7	6	Recreo activo sin infraestructura
3. DESARROLLO	8	8	Reserva ecológica-educativa
	9	13	Aparcamientos
	10	12	Urbanización dispersa
4. CONSERVACION	11	11	Urbanización institucional
	12	7	Recreo pasivo
	13	2	Mejora activa del ecosistema
	14	1	Conservación del ecosistema

subsidiario, en función de razones y/o circunstancias —mayor accesibilidad, prorratoe social, permutes, agravio comparativo, existencia de puntos singulares, etc.— exógenas al propio modelo de generación.

— La formalización de aquellas zonas no negociables que básicamente albergaban usos de tipo conservacionista con ausencia total de infraestructuras, junto con la asignación de usos concretos —principales o subsidiarias— para el resto de las retículas consideradas, en base a negociaciones y compromisos entre los distintos agentes de todo tipo intervinientes en el proceso planificadorio, cons-

tituyó el esquema patrón de distribución de usos del suelo sobre el territorio considerado.

4. POSIBLES REFINAMIENTOS DEL CONTENIDO Y METODOLOGIA DE LOS ESTUDIOS DEL MEDIO FISICO

— Para terminar, en este apartado trataremos de esbozar toda una serie de notas y sugerencias, que nos ayuden a perfeccionar futuras actuaciones dentro del campo que nos concierne las cuales estarían así, intimamente ligadas a las dos experiencias pilotos anteriormente descritas.

— En primer lugar, el estudio piloto de referencia realizado en la provincia de Málaga, fundamentalmente atiende a un enfoque de carácter *negativo* en lo concerniente a la protección del Medio Físico. Es decir un estudio encaminado a justificar, la restricción a la localización de determinados usos y/o actividades sobre el territorio en cuestión, en función de sus niveles de impacto sobre el mismo. Sin embargo, dicho enfoque cabría complementarlo con otros tales como:

* Un enfoque de carácter *positivo*. Como conjunto de medidas tendentes a la regeneración y/o potenciación de aquellas áreas con niveles de aptitud más desarrollados, en lo que al conjunto del Medio Físico se refiere.

* Un enfoque de tipo *corporativo*, donde la gestión, programación y control, de aquellas políticas y estrategias conducentes en nuestro caso particular, a una utilización racional de los recursos naturales, se formalizarse a través de un proceso continuo de toma de decisiones, dentro del ente político-administrativo más adecuado con el ámbito espacial de planeamiento considerado.

— Intimamente ligado con lo anteriormente expuesto y en cierto modo como complemento al estudio realizado, sería pertinente la realización de un trabajo que recogiese de forma automatizada aspectos tales como:

* El nivel de adecuación entre el planeamiento aprobado sobre la zona y las conclusiones —en cuanto a la localización de determinados usos del suelo— del presente estudio, así como las posibles políticas y estrategias a seguir, para la satisfacción de las disposiciones contenidas en su esquema patrón de distribución de usos del suelo.

* La relocalización de aquellos desarrollos urbanos, industriales, turísticos, de infraestructura, recreativos y agrarios, a la luz de los resultados de dicho estudio y en su defecto, corregir los presuntos impactos que la localización de dichas actividades, causarían sobre las distintas partes del territorio y en concreto, sobre los distintos recursos naturales considerados.

* El impacto causado o previsto por actuaciones aisladas así como la manera de corregirlos —a través de políticas y estrategias concretas, tanto para el caso de que estas estén ejecutadas o en fase de propuesta o proyecto, respectivamente.

— También y en lo específicamente relativo al modelo de procesamiento de datos utilizado —conjunto de operaciones lógico-matemáticas para la consecución de unos objetivos concretos— cabría asimismo denotar, toda una serie de aspectos potencialmente modificables.

* La unidad operacional utilizada ha sido una retícula de 500 x 500 m., que si bien no se adapta a las caracte-

Primera alternativa: Conservacionista.

Segunda alternativa: Recreativista.

Tercera alternativa: Desarrollista

Current alternatives: Results and discussion



METODOS AUTOMATIZADOS PARA EL PLANEAMIENTO DEL MEDIO FISICO

rísticas del territorio, si en cambio posibilita todo un tratamiento normalizado y mecanizado como el que se ha hecho. No obstante, habrá que potenciar una mayor versatilidad del modelo en cuestión, en cuanto a su capacidad de aceptar unidades menos estandarizadas y con una mejor adecuación a las unidades naturales del territorio.

* El modelo actual es rígido y estático. En este sentido habría que ver la posibilidad de utilizar modelos dinámicos, de tipo conversacional que nos permitiesen la regulación y corrección continua de resultados, en función de pequeños cambios en los parámetros de entrada.

* Asimismo, cabría estudiar las implicaciones que el uso de pequeños ordenadores para el tratamiento de la información generada —en lugar del IBM 360 del C.C. del C.S.I.C. actualmente utilizado— produciría, en cuanto a ahorro de costes y aumento de autonomía, se refiere.

* Todo lo anterior, permitiría así una evaluación constante del modelo, en función de estudios de sensibilidad pertinentes que nos permitiesen, en todo momento, evaluar el alcance que en los resultados finales, producirían distintos valores concernientes a las escalas de valoración, coeficientes de ponderación y/o niveles de impacto crítico, para la totalidad de los recursos considerados.

— En segundo lugar, y en lo concerniente a los Planes Especiales desarrollados sobre el Montouber, Safor, Almirante y Negra —todos ellos en la provincia de Valencia— la innovación más importante desde un punto de vista estrictamente metodológico, consistió en la automatización del proceso de generación de alternativas para la distribución de usos del suelo sobre el territorio, en base a criterios ambientales —seleccionando sobre cada punto del territorio aquellos usos que produciendo un menor impacto, tuviesen por contra una mejor acogida o aptitud, en base a la propia capacidad o vocación específica de cada punto considerado.

— No obstante, y como en el caso anterior, ciertos refinamientos podrían ser realizados, dentro de todo el proceso anteriormente descrito.

* En primer lugar, sería interesante introducir la posibilidad —como anteriormente denotamos para el caso de Málaga— de utilizar modelos de tipo interactivo, que nos permitiesen una regulación y corrección continua de los resultados obtenidos, permitiendo así una mejor adecuación de los mismos a los objetivos pretendidos.

* Asimismo, la posibilidad de explicitar alternativas diferentes —órdenes de prelación distintos para cada uno de los distintos bloques de usos del suelo considerados— a partes o áreas perfectamente diferenciadas, en cuanto a características naturales y problemáticas específicas se refiere, dentro del territorio considerado.

* Por último, sería interesante automatizar, todo el proceso de evaluación de las distintas alternativas gene-

radas en base a criterios exógenos de índole socio-económica, posibilitando así su cuantificación y por ende, una mayor racionalización del proceso decisional, según niveles de operatividad más amplios.

— En uno y otro caso y para concluir, sería interesante destacar algunos de los aspectos que directamente hacen alusión, al contenido y metodología de los Estudios del Medio Físico y/o Planes Especiales de Protección, como una dimensión más de los problemas genéricos asociados a la Planificación y Ordenación del Territorio. En este sentido, destacaríamos los siguientes aspectos:

* Necesidad de instrumentar una gestión —localizada dentro de un nivel administrativo concreto, en base al ámbito geográfico del territorio considerado— que haga viable la implementación de las metas y objetivos formulados, a través de las políticas y estrategias más adecuadas y mediante un control y/o seguimiento continuo, de las decisiones adoptadas.

* Necesidad de posibilitar una participación pública efectiva, de todos aquellos agentes implicados de algún modo en la organización y/o estructuración del territorio a través de los cauces más idóneos en cada caso y mediante un proceso de difusión de la información, lo más claro y eficaz posible.

* Por último, la necesidad de automatizar de forma progresiva, cada una de las operaciones incluidas en el proceso de toma de decisiones antes aludido, de modo que:

— Pueda garantizarse un tratamiento efectivo de la información recogida, a través de un modelo de procesamiento de datos concretos.

— Se posibilite la explicitación de la totalidad del proceso de generación de resultados, de modo que nos permita la adopción de presupuestos distintos de los inicialmente adoptados, según un esquema interactivo de acción.

— Se potencie el aumento de los rendimientos económicos de todo tipo, como consecuencia de la necesidad de racionalizar la totalidad del proceso, como paso previo a su mecanización posterior.

(1) GÓMEZ OREA, D. «*El medio Físico y La Planificación*». Cuadernos del C.I.F.C.A. Madrid, 1978.

(2) GÓMEZ OREA, D. y SÁNCHEZ DEL RÍO, R. «*Land Use Information Needs for Rural Areas Planning*». Papers and Proceedings. Onceava Conferencia General de I.A.R.U.S. Reims, 1978.

(3) Mc HARG, L. «*Design with Nature*». Natural History Pres. Nueva York, 1969.

(4) RAMOS, A. et al. «*Planificación Física y Ecológica*». E.M.E.S.A. Madrid, 1979.

(5) SÁNCHEZ DEL RÍO, R. y GÓMEZ OREA, D. «*Land Use Allocation Model for Rural Areas Planning*». Papers and Proceedings. Onceava Conferencia General de I.A.R.U.S. Reims, 1978.

(6) STEINITZ, C. y ROGERS, P. «*A Systems Analysis Model of Urbanization and Change: A Experiment in Interdisciplinary Education*». Graduate School of Design. Universidad de Harvard. Cambridge, 1968.



Didáctica

La geografía en la formación del arquitecto: el caso portugués.

María Clara Mendes*

El papel de la Geografía en la formación del arquitecto, ha de ser analizado teniendo en cuenta las sucesivas revisiones que han tenido lugar en la Arquitectura, no solamente en lo que se refiere a su formación universitaria, sino también a su propio concepto, papel social y situación profesional.

Estas revisiones que habían sido ya aceptadas en el siglo XIX por los reformadores ingleses (Willian Morris, por ejemplo), y que fueron expuesta de forma pedagógica en la Escuela de Bauhaus por Walter Gropius, desde 1919, siendo retomadas en la década de los cincuenta frente a los numerosos problemas de reconstrucción planteados en la postguerra, sobre todo por las principales escuelas británicas en el aspecto práctico, y por las italianas que hicieron un gran esfuerzo en la elaboración de teorías que sirvieran de apoyo a las necesidades de aquellos momentos.

Este movimiento no es ajeno a las reformas a las que estaba siendo sometida la enseñanza universitaria en general, bajo el impacto del desarrollo científico y tecnológico, y, más tarde, a la aparición de las ciencias humanas y del planeamiento; reformas que tenían que responder a crisis de fondo, como, por ejemplo, la contradicción entre la formación humanística y las exigencias de la especialización.

En el caso de la formación de los arquitectos, en la que todos estos problemas estaban presentes, habría que añadir otro: el problema de la síntesis de la forma, en otras palabras, la comunicación artística que había sido la base exclusiva de la enseñanza tradicional de Bellas Artes.

Partiendo del artista, proyectista de «obras de

arte» (no siempre buenas), para los grandes clientes, el arquitecto tenía que prepararse para responder a las necesidades sociales, económicas y técnicas de la sociedad, revisando sus objetivos y el campo de su intervención.

El principio de la satisfacción funcional que la arquitectura contemporánea introdujo, obligó a los arquitectos a tomar conciencia de las necesidades humanas que justifican una determinada arquitectura, de las condiciones físicas y culturales del espacio, del valor social y económico, de los medios con que se construye la propia expresión formal y de la organización espacial que comunica cotidianamente valores a los habitantes.

Por que hay nuevas exigencias, el arquitecto no está pasivo, deja de ser un artista académico que diseña un determinado estilo, y se incorpora en diversos equipos técnicos que estudian las necesidades humanas e intenta probar sus cualidades en el campo de la decisión uniendo y concretando: el diseño de la ciudad o de la región. En esta perspectiva se hace importante para la formación del arquitecto que comprenda al ser humano, y en su proyecto académico, se distinguen dentro de las ciencias sociales las disciplinas de formación general y las disciplinas cuyos contenidos científicos sirven de instrumento para la definición de los programas de arquitectura, tales como la Geografía, la Sociología, la Psicología Social o la Antropología Cultural.

En Portugal, las ciencias sociales fueron introducidas en los planes de estudio universitarios de los departamento de Arquitectura a través de la Reforma de 1957. En su introducción no fueron ajenos ni el movimiento estudiantil de 1955-57, ni la permanencia de Chombart de Lauwe, a quien le interesaba fundamentalmente las motivaciones socio-culturales de la variación de los comportamientos, surgiendo así el problema de la legalización del estilo arquitectónico, por muy avanzado

* Profesora del Departamento de Arquitectura de la E.S. de Bellas Artes de Lisboa, e Investigadora en el Centro de Estudios Geográficos de la Universidad de Lisboa.

(1) Versión castellana de C. Gavira.

que fuese su proyecto o muy grande su capacidad innovadora en la organización del espacio.

Si la introducción de la Sociología en los programas académicos de los arquitectos se debe en gran parte a la presencia de Chombart de Lauwe y a la lucha de los arquitectos militantes en el movimiento de los católicos progresistas, dirigidos por Nuno Teotonio Pereira, la inclusión de la Geografía obedece a otro tipo de causas.

Para demostrar al régimen salazarista que no existía una «arquitectura nacional», el Sindicato de los Arquitectos inició en 1955 la preparación de un estudio sobre la Arquitectura Popular Portuguesa. Fueron muchos los equipos que colaboraron en este trabajo, apareciendo ya en la fase de preparación de cuestionario que era la base de este estudio, una diferencia clara entre los arquitectos del Norte con los del Sur. Estos últimos, orientados por Keil do Amaral, intentaban que su estudio fuese un instrumento político contra el régimen, explicando la forma por razones de tipo económico. Para los arquitectos del Norte, esta explicación economicista no parecía suficiente e influenciados fundamentalmente por Jorge Dias, que estaba ligado a la Escuela de Bellas Artes de Porto, los equipos del Norte explicaron la forma a través de la cultura.

En el momento de esta discusión polémica de las formas en la Arquitectura Popular Portuguesa, aparece Orlando Ribeiro, que había colaborado con Carlos Ramos, director entonces de la Escuela de Bellas Artes de Porto, en la elaboración de los planos de Praia da Rocha y Tomar. Los escasos recursos humanos en el campo de las ciencias sociales, las orientaciones metodológicas de la Geografía Humana, muy ligadas a la Etnografía, y la importancia que los arquitectos del Norte daban a esta disciplina, justifican la presencia de Orlando Ribeiro en la Escuela de Porto, y la inclusión de la Geografía en los estudios de Arquitectura a partir del curso 1957 (Geografía Física en el cuarto año y Geografía Humana en el quinto).

Pero a pesar de su inserción en los planes de estudio de los arquitectos, la Geografía no alcanza un papel importante, lo que probablemente se debe a la formación de los geógrafos de esa época y a la creciente importancia que había adquirido la Sociología. A nivel de la enseñanza, los contenidos de las disciplinas de Geografía se limitaban a descripciones generales, tanto respecto a la Geografía Física como Humana.

Las obras publicadas por los geógrafos de este período, por ejemplo, *Portugal, o Mediterráneo e o Atlántico* y *Geografía y Civilización*, de Orlando Ribeiro, aunque leídas con entusiasmo por los arquitectos, se presentaban como síntesis generales, no siendo capaces de sobrepasar la lectura cultural para convertirse en una disciplina útil de intervención en el planeamiento.

Esta situación se mantuvo hasta cerca de 1968, fecha en la que varios factores se conjugaron para cambiar la importancia de la Geografía en la formación de los arquitectos:

— La crisis interna de la Sociología que surge después de mayo del 68.

— Las alteraciones del esquema en que la Geografía se había introducido en los cursos de Arqui-

tectura, hechas por Jorge Gaspar.

Este geógrafo, regresaba de Suecia, donde hacía ya tiempo se habían desarrollado las alternativas teóricas y metodológicas dentro de la Geografía, en función de una permanente ligazón con la práctica; se intenta así, por parte de algunos arquitectos dedicados a la enseñanza en la Escuela superior de Bellas Artes de Lisboa, elaborar medios sistemáticos sobre esta concepción: la descomposición de las necesidades de alojamiento en esquemas parciales, organizando una variedad de articulaciones de espacios en cada vivienda, con vistas a obtener respuesta inmediata con soluciones adaptadas y optimizadas para cada hipótesis o diseño hecho por el proyectista.

Estas preocupaciones, ya expresadas por arquitectos extranjeros (C. Alexander-1964, M. Manhein-1966; A. Bernholtz-1966; A. Ward-1967), se introducen en la enseñanza universitaria de Arquitectura a través de Nuno Portas, que encuentra en Peter Hagget, en particular en su obra *Locational Analysis*, el supuesto teórico para la lucha que había surgido dentro de la arquitectura portuguesa: evitar que las tipologías de los edificios quedasen reducidas a los aspectos figurativos y de distribución interna, no integrándose en tipologías que condicionan la estructura formal del espacio urbano colectivo, pero entendiendo que la unidad de la composición arquitectónica no es tan sólo la relación edificio/calle, sino un continuo de ambientes significativos, puestos en permanente diálogo. Para esto, era necesario tener un conocimiento claro del medio, y este solamente podía ser proporcionado por el geógrafo.

Se inicia entonces, a nivel académico, una experiencia pedagógica en la que aparece la interacción de las disciplinas geográficas, económicas y de composición arquitectónica, teniendo la primera un papel más formativo, gracias a su posición dentro del Plan de Estudios de Arquitectura.

En este período que va de 1968 a 1973, aunque permanecía la estructura establecida por la ley de la existencia de una disciplina de Geografía Física y otra de Geografía Humana, su contenido ha sido sensiblemente alterado, siendo el programa del primero sustituido por temas de Geografía de Portugal, y el programa del segundo por Geografía Urbana.

Los años 1974 y 1975, fueron años de crisis, en los que los alumnos reivindicaban trabajos interdisciplinarios que la Escuela no podía proporcionar, ya que como consecuencia del 25 de abril, sólo un reducido número de profesores continuaron en sus puestos. Esta crisis terminó finalmente en 1976, año de profundas transformaciones en el departamento de Arquitectura de la Escuela Superior de Bellas Artes de Lisboa. Con esta reforma, la enseñanza, que hasta entonces tenía como tónica dominante el proyecto de arquitectura, ya que solamente existían dos asignaturas de Urbanística en los dos últimos años del precurso académico (5.º y 6.º años), sufre una desviación y el planeamiento urbano y regional aparecerán con la misma importancia que los proyectos de edificios.

Las alteraciones introducidas en el curso de Geografía, traducidas en una preparación más adecuada de los geógrafos para su intervención en la



La geografía en la formación del arquitecto el caso portugués

práctica del planeamiento urbano y regional y las posibilidades ofrecidas por la reforma de 1976, de escalonar y profundizar en los contenidos programáticos de la Geografía en la enseñanza de la Arquitectura, permiten que ésta se transforme en la disciplina instrumental que los arquitectos reclamaban desde la década de los setenta para desarrollar sus cualidades de observaciones, deductores e intérpretes de la realidad, para que partiendo de ellas, y a través del diseño, poder elaborar nuevos marcos de vida.

En el plano de la enseñanza, la asignatura de Geografía surge como básica en el segundo año, siendo el contenido de sus programas la identificación de los contrastes regionales existentes en el territorio nacional, tanto en sus aspectos físicos, como humanos. Aunque naturalmente la organización del espacio portugués actual solamente podrá comprenderse a través de su inserción en un nivel espacial y temporal más vasto, intentando mostrar como esa organización está en dependencia de factores más generales.

El nivel de profundidad con que estas materias son abordadas es muy variable, debido por una parte a las reformas sucesivas que han afectado a la enseñanza secundaria y que se refleja en el nivel de conocimientos de los alumnos que llegan a la Universidad, y por otra parte a la propia orientación de la gestión del departamento en lo que se refiere a los trabajos prácticos. Se piensa también, que el contenido de los temas de la enseñanza ayuda a la identificación de las variables que intervienen en la organización de espacios más reducidos que constituyen los temas de trabajo de los años siguientes.

El programa de las asignaturas que constituyen el área del Planeamiento Urbano, comienza en el tercer curso, y la Geografía, después de haber sensibilizado a los alumnos para un área más amplia que la intervención arquitectónica, trata de cuestiones inherentes a las formas de percepción del espacio urbano, reglas de formación de la constitución urbana y estructura interna de la ciudad, realizándose la articulación con el Planeamiento a través de trabajos prácticos.

La interdisciplinariedad es más evidente en el cuarto curso, en el que el tema central es la ciudad y su plano de urbanización. En el programa teórico son tratados temas como los transportes urbanos, la renovación urbana, los métodos de cuantificación y localización de los equipamientos, detección de déficits de viviendas, tomando contacto con la Sociología en lo que se refiere a la participación pública en el planeamiento. Articulado todavía con la asignatura de Planeamiento, el programa de Geografía depende del trabajo práctico de esta disciplina en el quinto curso, ya que éste funciona como «atelier». Se debe resaltar, que el Planeamiento Urbano domina todo el primer ciclo académico, ya que a nivel pedagógico, se piensa que el planeamiento regional, en el cual el arquitecto intervendrá cuando se exija de él una vinculación formal a nivel de la concepción de las grandes estructuras, deberá enseñarse en los cursos de postgrado. En ellos, a través de una práctica de trabajo interdisciplinar, el arquitecto obtendrá un lenguaje común al resto de los profesionales que

intervengan en el planeamiento. No parece que a medio plazo, la importancia que la Geografía ha adquirido en la formación de los arquitectos portugueses pueda disminuir, ya que como técnicos del planeamiento estarán unidos al poder local, cuyos órganos exigen, en la toma de decisiones sobre la organización del espacio que gestionan, la definición de las áreas, dónde y cuándo se debe actuar y la indicación de los efectos sociales y ambientales que se quieren obtener.

Los arquitectos, en su mayoría participando o trabajando para las autarquías (2), deberán así estar dotados de conocimientos científicamente sólidos y conocer los sistemas sobre los que el poder local establecerá sus líneas de actuación y juzgará las soluciones que le sean propuestas para cambiar el marco de vida de sus habitantes. Así, lo importante es el diagnóstico, no entendido como un análisis puntual para justificar un plano, sino como un análisis continuo para la formulación y adaptación de objetivos concretos.

Ciencias como la Geografía entran en este proceso como elementos capaces de observación e interpretación de los fenómenos espaciales y de las transformaciones que éstos pueden sufrir.

Hoy todavía, las demandas de los arquitectos están dominadas no sólo por la definición del porqué de la realidad, sino también del para quién y como al nivel de la propuesta, cuestiones que crean dificultades a los geógrafos en general, y a los profesores de Geografía en Arquitectura, en particular. Pero si bien es cierto que esta disciplina ha sido introducida a nivel de programas en los cursos de Arquitectura, y si el diálogo entre los arquitectos se ha visto facilitado, ya que muchos de ellos han tenido Geografía durante sus estudios académicos, por otra parte, los profesores de esta disciplina tienen hoy aún dificultades en la articulación de sus programas, en particular a nivel práctico como resultado de su propia formación. Pero, a pesar de la lectura y la interpretación del paisaje o el seguimiento en la elaboración de la propuesta, se reclama al geógrafo para que colabore en la definición de las líneas maestras de la propuesta, actitud en la que no se ha ejercitado durante sus estudios de Geografía y frente a la ausencia de una práctica académica y con una formación esencialmente teórica, el profesor de Geografía en Arquitectura, se ve obligado a hacer un esfuerzo de convivencia en el trabajo de «atelier» para superar esta dificultad. Nadie tiene duda de su importancia como disciplina auxiliar, ya que con sus recursos actuales puede explicar algunas regularidades de fenómenos en que aparecen factores ambientales o espaciales, que serán la causa o el efecto de los comportamientos sociales y funcionales. Todavía, parece importante, en el momento en que la Arquitectura está de nuevo en revisión y en que la corriente dominante es la del arquitecto como productor de una determinada forma, que los geógrafos que intervengan en el planeamiento urbano y regional, estén dotados de conocimientos específicos y organizados para que no sean sólo los autores de trabajos de análisis, sino también, técnicos capaces de elaborar síntesis que contengan propuestas por sí mismas.

(2) Sistema autonómico de la Constitución Portuguesa



Información General

Resolución de la Dirección del Instituto de Estudios de Administración Local, de 29 de Enero de 1981, sobre obtención del Diploma de Técnico Urbanista

1. Las convocatorias del XI Curso Básico de Introducción al Urbanismo y del X Curso de Estudios Superiores de Urbanismo, efectuadas por las resoluciones de la Dirección de este Instituto de 14 de septiembre de 1978 y de 14 de diciembre del mismo año (B.O.E. de 26 de septiembre y de 30 de diciembre de 1978, respectivamente), plantearon la reforma de la estructura y contenido de los estudios correspondientes al Diploma de Técnico Urbanista. Como consecuencia de esta modificación, se adaptaron al nuevo contenido los requisitos exigidos para la obtención del Diploma, que, hasta entonces consistían en la superación de los Cursos de Introducción al Urbanismo y de Estudios Superiores y en la redacción y defensa de una tesis académica.

2. De acuerdo con el nuevo planteamiento de los Cursos, la resolución de 14 de diciembre de 1978, antes citada ha previsto en su apartado 2.^o que el Curso de Estudios Superiores complete definitivamente el ciclo de las enseñanzas, de forma que la superación del mismo, habilite para la obtención del Diploma. En los apartados 3.^o y 4.^o, dicha resolución establece que, además de los trabajos en equipo, para aprobar el Curso y obtener el correspondiente Diploma, los asistentes deben presentar un informe o estudio monográfico sobre un tema propuesto por el interesado y aceptado por el Centro de Estudios Urbanos, en relación con el objeto de los trabajos en equipo. Esta estructuración de los Cursos se ha mantenido en las convocatorias siguientes.

La resolución de 14 de diciembre de 1978, estableció, además, un régimen tran-

sitorio para los alumnos de los Cursos anteriores que, en aquella fecha, no hubieran presentado y aprobado la tesis, en virtud del cual, podían optar por la presentación de la tesis o de un Dictamen, Estudio o Proyecto de carácter profesional que habían de ser defendidos en sesión pública ante un Tribunal designado al efecto por el Centro de Estudios Urbanos.

3. La existencia de los distintos regímenes anteriormente reseñados y la experiencia derivada de la aplicación de la nueva regulación de los referidos Cursos, aconseja completar la reglamentación de los distintos supuestos en que pueden encontrarse los alumnos que habiendo realizado los Cursos no hubieran cumplido la última fase, según las modalidades propias de cada situación, a cuyo efecto se establecen las siguientes normas:

Primera.—Los alumnos que hubieran aprobado los Cursos de Urbanismo, de Introducción y de Estudios Superiores, con anterioridad al X Curso de Estudios Superiores, convocado por resolución 14 diciembre de 1978, B.O.E. de 30 de diciembre del mismo año, podrán obtener el Diploma de Técnico Urbanista, de acuerdo con el régimen establecido en las correspondientes convocatorias mediante la presentación y defensa, ante un Tribunal designado al efecto por el Centro de Estudios Urbanos, de una Tesis académica.

Segunda.—Se mantiene la aplicación de la Disposición Transitoria contenida en la citada Resolución para los mismos alumnos exclusivamente hasta el 31 de diciembre de 1981.

Tercera.—Los alumnos que cursen las enseñanzas de acuerdo con el régimen iniciado a partir de las convocatorias de los Cursos, XI Básico o de Introducción y X de Estudios Superiores de Urbanismo, de 14 de diciembre, de 1978, B.O.E. de

26 de septiembre y de 30 de diciembre del mismo año, respectivamente, obtendrán el Diploma de Técnico Urbanista con la superación del Curso de Estudios Superiores en los términos establecidos en la convocatoria correspondiente. El Estudio monográfico, que en todo caso se exigirá, que será sometido al enjuiciamiento de un Tribunal, deberá presentarse antes del 31 de diciembre del año en que finalice el Curso correspondiente. Excepcionalmente la Dirección del Centro de Estudios Urbanos podrá prorrogar este plazo, con carácter general, por un período máximo de tres meses. La calificación según este régimen será de Apto o no Apto.

La obtención del Diploma por este sistema no impide la presentación voluntaria de una Tesis a los efectos prevenidos en la norma quinta de esta Resolución.

Cuarta.—Los alumnos a los que se refiere la norma anterior que hubieran aprobado los trabajos generales del Curso Superior y que no hubieran presentado el Estudio monográfico dentro del plazo reglamentario, podrán obtener el Diploma mediante la presentación de una Tesis académica en los mismos términos y condiciones que en el supuesto previsto en la norma primera.

Quinta.—La presentación de las Tesis requerirá la previa aceptación del tema, con su correspondiente esquema, por el Centro de Estudios Urbanos.

Las Tesis serán defendidas ante un Tribunal designado por el Centro de Estudios Urbanos, que podrá otorgar calificaciones de aprobado, notable, sobresaliente y sobresaliente «cum laude».

Aquellas Tesis que ofrezcan un destacado interés podrán ser objeto de publicación por el Instituto de Estudios de Administración Local.



Bibliografía

Regional Analysis and Development

J. Blunden y otros. Open University. Londres, 1979.

El análisis regional ha cobrado un creciente interés en los últimos años. En efecto, la cuestión es importante, ya que el desarrollo de un país postula un crecimiento diferencial y equilibrado de las distintas regiones que le integran, para cuyo planeamiento se necesita una gran información sobre posibilidades y recursos.

La diversidad complementaria y la especialización armónica son condicionantes básicos para la ordenación del territorio dentro de una organización efectiva de las actividades regionales.

El proceso de reunión de datos y su análisis como base de la promoción de las distintas áreas y corrección de desequilibrios constituye una preocupación dominante de geógrafos, economistas y planificadores. La identificación de causas y efectos en el contexto socioeconómico y la formulación de una política basada en regiones con auténtico sentido operativo se inscribe hoy con carácter preferente en las tareas de los gobiernos cualquiera que sea su ideología.

El libro objeto de nuestro comentario es ante todo un reflejo del creciente interés, por otra parte bien justificado, de los temas que comprende la teoría actual del análisis del desarrollo y su aplicación eficaz.

Integrado por una serie de *papers* o ensayos de calificados especialistas anglosajones, cada ensayo va precedido de una nota preliminar que sintetiza su contenido a la vez que establece una relación con los restantes para brindar un marco coherente al lector y esclarecer los temas siempre complejos del desarrollo regional y su base analítica.

Una toma de conciencia de los problemas y posibilidades de la sociedad afluente, niveles de desempleo y renta *per capita*, la teoría de la localización regional, el macroanálisis, considerando el transporte y las bases de interacción espacial y sectorial, el microanálisis referido a las ventajas de la industrialización y al mercado como factor de su localización, constituyen los puntos más destacados, haciendo especial referencia a las intervenciones de los Gobiernos para una evolución reordenadora de los esquemas administrativos, a la par que correctora de los desequilibrios espaciales de producción y renta sobre la base de una programación selectiva.

En la definición de las directrices previas para el desarrollo en los países de

Europa se consideran tres tipos de regiones:

- zonas rurales subdesarrolladas con vida primitiva y elevado porcentaje de emigración
- zonas urbanas con importante concentración poblacional, pero que pueden seguir creciendo y
- áreas industriales saturadas cuyo crecimiento es preciso coartar.

Cada país debe extender su crecimiento sobre un determinado número de regiones urbanas y reducirlo en las hiperdesarrolladas para evitar los elevados costes sociales y los graves trastornos de todo orden que produce el desbocado fenómeno megapolitano de nuestra era.

Pero en todo caso también es preciso acabar con la tradicional dicotomía campo-ciudad; ni el retraso de los pequeños núcleos de infraestructura carencial que viven en un retraso inadmisible ni la congestión neurótica y desafectada de las grandes urbes. La ciudad debe extenderse por el campo en un proceso de *inurbación* que absorba el crecimiento poblacional en núcleos fragmentarios de dimensión funcional adecuada de lo que es un ejemplo elocuente la *suburbia pluri*lity de Norteamérica.

Señalamos el interés de los ensayos dedicados a la planificación del desarrollo: planes físicos y planes económicos con traducción de éstos en aquéllos a través de los correspondientes proyectos adaptados a situaciones y regiones concretas. Los planes físicos basados en amplia información estadística deben definir unas normas de actuación para el logro de los objetivos que hagan frente a la demanda de la región en cuanto a su red de transportes, vivienda, servicios sanitarios y educacionales, equipamiento industrial, y demás necesidades. La planificación debe hacerse con un futuro abierto; un margen de libertad es necesario para la readaptación secuencial de los planes durante el generalmente dilatado período que requiere el desarrollo. Las circunstancias y modelos pueden cambiar en este período y es preciso revisar los programas para poder enfrentarse con nuevas situaciones considerando las opciones posibles y tomando las decisiones correspondientes en los momentos adecuados.

El ensayo relativo a la teoría de la localización regional se basa principalmente en la experiencia americana, singularmente en los estudios de Lösch sobre la región operativa y los modelos correspondientes a la formación de núcleos industriales; asimismo se consideran los factores de interacción entre el transporte y el uso del suelo.

En la localización industrial se presentan circunstancias diferentes que requie-

ren las soluciones que corresponden a sus condiciones específicas:

- descongestionar de industria las grandes ciudades, denegando autorizaciones a nuevas instalaciones y llevando fuera del casco urbano las industrias molestas o las que tengan coartada su expansión
- reconversión de las industrias adaptándolas en lo posible a la nueva tecnología
- distribución de la industria por todo el territorio para favorecer el desarrollo armónico.

En todo caso es preciso evitar la centralización y la hipertrofia de las áreas industriales, debidas en parte a la propia estructura política del país; en este aspecto se citan las ventajas de la organización federal que favorece la diversificación de áreas regionales desarrolladas.

Se establecen unas líneas metodológicas en cuanto a localización de polos de crecimiento, zonificación, dotación de servicios y ordenamiento legal adecuado, con los horizontes de competencia de los distintos Organos administrativos. Pero el interés del desarrollo regional afecta también notablemente al sector privado dada la amplia estructuración que éste adquiere en las grandes empresas de ámbito nacional e internacional.

El planeamiento que se deriva de un análisis, lo más exhaustivo posible, de las condiciones actuales y potenciales de la región deberán aplicarse con voluntad política, realista y objetiva, secundada por un eficaz tratamiento tecnológico como postula cualquier acción de gobierno en un Estado moderno. Para ello se crean los Organos administrativos necesarios que impulsen, controlen y coordinen el desarrollo de acuerdo con los objetivos fijados, sin olvidar el criterio de programación dinámica a que antes nos referímos.

El tipo de inversiones y su localización son condicionantes básicos en la estrategia del desarrollo a cualquier nivel, pero juntamente con esto hay que considerar el impacto social que puede no coincidir con la optimización económica. En todo caso es necesario un profundo conocimiento de la estructura de las regiones y de su potencial de recursos para decidir la localización geográfica y la cuantía de las inversiones que a ellas se destinan en los distintos sectores, pero sin olvidar una integración de resultados hacia los objetivos de la nación.

Para obtener los mejores rendimientos es preciso una coordinación de los distintos proyectos, tomando el término *proyecto* en la amplia acepción que se le dio por primera vez en los estudios del Banco Mundial, o sea con un sentido

equivalente a propuesta de inversiones de capital en obras u otras actuaciones destinadas a proporcionar bienes y servicios. Y tales proyectos no deben considerarse solo para la distribución presupuestaria, sino para la realización con todos sus condicionantes. En obras, singularmente, con el cumplimiento de los plazos de ejecución que son básicos para determinar amortizaciones y rentabilidades y en consecuencia para los análisis de selectividad que de otro modo serían invalidados.

Simultáneamente, con el interés por la ordenación del territorio, o quizás con algún pequeño desfase, ha ido creciendo el interés por la economía regional. Anteriormente los economistas, más ocupados por los ciclos en el tiempo o los problemas a escala nacional, continental o planetaria, prestaban poco atención a la organización espacial de la economía a nivel de regiones. Tal organización sólo fue objeto de estudio de algún profesor centroeuropéo —quizás por una preocupación federalista—, pero no por las escuelas anglosajonas en las que la localización no era considerada como una variable importante.

Hoy se considera cada vez más necesaria una estrecha colaboración entre planificadores y economistas para la que éstos últimos tendrán que saltar sus barreras disciplinarias y asimilar conocimientos procedentes de las investigaciones del geógrafo, del urbanista y del sociólogo.

En los estudios de planificación regional —básicos para la ordenación del territorio— se debe considerar de modo explícito desde el punto de vista económico, la influencia de la localización industrial y de las distancias virtuales de transporte, de la distribución espacial de la población y de los centros de actividad a través de las nuevas técnicas de: modelos de gravedad, multiplicadores regionales, modelos de decisión, programación lineal, análisis *input-output*, estudios de costes-beneficios y análisis de sistemas.

Existe una preocupación creciente por la macroeconomía regional que aspira a la prognosis de variaciones a corto y a largo plazo en las actividades del área considerada, en términos de la interacción de algunas variables paramétricas (índices de consumo, importación y exportación, *ratios* capital-producción, etc.). Pero no puede extenderse la teoría macroeconómica al análisis regional sino es considerando en profundidad las características diferenciales de las regiones. En la ordenación regional se tropieza con diferencias importantes en cuanto a densidad demográfica, actividad agrícola o industrial, frecuentación turística, etc.

Los asentamientos urbanos con sus distintas dimensiones originan una jerarquía; dominan los núcleos mayores, focos de atracción de los movimientos migratorios y hay una tendencia de la industria a concentrarse en las zonas de mayor desarrollo por un proceso autosostenido. Pero a pesar de inevitables inercias hoy pueden variar los criterios de decisión en materia de localización industrial y por el progreso tecnológico —singularmente en las posibilidades de transporte— puede decirse

que una gran parte de la industria «no tiene raíces».

En el aspecto económico no puede olvidarse la integración de las regiones en un marco interregional. Podrá haber contradicciones entre los objetivos de las diferentes regiones, lo que dará lugar a presiones de sus representantes políticos cerca del Gobierno para modificar los planes previstos o conseguir un trato preferente en la asignación de los fondos del Estado. Tales presiones pueden ir en contra de la optimización del destino de los créditos; por ello debe reforzarse la postura del Gobierno como árbitro absoluto de las decisiones de inversión de acuerdo con una rigurosa jerarquía de objetivos. Desde luego que esta consideración cobra singulares perfiles en nuestro país con el expectante funcionamiento de los regímenes autonómicos.

La planificación debe ser respaldada por un poder ejecutivo fuerte que garantice su realización a través del cumplimiento de los programas, paliando o corrigiendo todas y cada una de sus consecuencias negativas que no hubieran sido previstas. A esta circunstancia se debe el éxito de las *Authorities* que establecidas como agencias semiautónomas del Gobierno en un marco geográfico regional o local, arbitran y controlan los recursos suficientes para llevar a cabo diversos programas. Este fue, por ejemplo, el caso de la transformación del Valle del Tennessee —basada en el aprovechamiento integral del río de ese nombre hasta entonces temido por sus devastadoras crecidas— primera de las realizaciones dentro de la política del *New Deal*, que fue la respuesta de la Administración Roosevelt a la gran depresión de 1929.

En todo caso cualquier planificación requiere un compromiso político a largo plazo, institucionalizado, con una Administración inmutable en cuanto a unos objetivos suficientemente debatidos y justificados, para que lo planificado sobreviva a los posibles cambios de régimen político.

Los modelos de localización deben ir acompañados de estímulos positivos. El Estado con sus fondos creará las infraestructuras y servicios que atraigan al inversionista privado a escala suficiente para hacer posible el despegue y la potenciación del desarrollo, venciendo la dura competencia de las regiones de solera industrial mucho mejor equipada en todos los aspectos. Al mismo tiempo se ayudará con una serie de incentivos: exenciones o reducciones fiscales, acciones concertadas, cesión de terrenos comunales, subvenciones oficiales, habilitación de líneas especiales de créditos a medio o largo plazo con bajo tipo de interés, reducción de tarifas aduaneras, etc. En algunos países como Inglaterra se ha establecido la llamada *imposición diferencial* con una escala de valores en que los máximos corresponden a la zona de Londres.

No se oculta que esta diversificada ayuda financiera debe ser grande para ser eficaz —o sea, para que la competencia con las regiones industrializadas sea real— y pueda imponer una carga excesiva al

tesoro público restando disponibilidades para otras alternativas más rentables. Pero tampoco hay que olvidar el carácter preferente de los aspectos sociales en la ordenación del territorio para la corrección de desequilibrios regionales.

A ello contribuirá la creación o intensificación de la industria en las zonas rurales más deprimidas, la reorganización de la agricultura y la redistribución de la población excedente, tratando de lograr un proceso autosostenido de desarrollo, basado en el ahorro regional y en la ampliación de los mercados en la región. Tales actuaciones requerirán un cambio de estructuras que deberá inscribirse con carácter preferente en las tareas de Gobierno.

A través de este breve comentario puede adivinarse el interés del libro de referencia que aporta un interesante esquema de teorías y experiencias sobre el planeamiento regional y el análisis en que éste debe basarse con sus aspectos de localización de actividades, programación de inversiones ajustadas a las fases previstas y ayudas económicas selectivas en función, esencialmente, tanto de la rentabilidad como de la corrección de desequilibrios. Temas todos muy importantes para los profesionales, integrados en equipos multidisciplinares, a quienes compete la honra de ordenar y estimular el desarrollo de su país. *Olegario LLAMAZARES*.

Psychanalyse et Urbanisme. A Mitscherlich

Gallimard. París, 1980.

Alexander Mitscherlich, médico y escritor secundo, es actualmente director del Instituto Sigmund Freud, de Francfort. Sus diversos libros responden a un *leit-motiv* común y ciertamente muy interesante en la época en que vivimos: la misión responsable del psicoanalista en la organización de la sociedad y su aportación en los enfoques socio-históricos para analizar los grandes temas de nuestra civilización.

Al abordar en el libro que comentamos el gran tema interdisciplinar que es el Urbanismo, desde el ángulo del psicoanalista y del psicosociólogo, se mantiene en duro censor de los planificadores que, a su juicio, y como consecuencia de una mentalidad dominante tecnicista, olvidan que la ciudad se hace para que la habiten seres humanos.

El libro es todo un *Yo acuso* al Urbanismo, basado hasta ahora, sobre ideas fijas: eliminación de deficiencias técnicas, establecimiento de medios rápidos de comunicación, aprovechamiento intensivo del suelo, etc., pero olvidando las comunicaciones afectivas que fueron tan permanentes y vivas en la era preindustrial.



Bibliografía

El problema es cada vez más grave por los avances tecnológicos y la hipercconcentración poblacional; con ello la ciudad corre el riesgo de dejar de ser un *biotopo* de hombres libres, para transformarse en un ambiente social que cataliza violencias y degeneraciones.

Esta es la gran preocupación del autor que señala las insuficiencias de los órganos planificadores, sin el complemento de la opinión de la comunidad concebida como una unidad espiritual y no como sociedad comercial. Censura que sobre una auténtica y necesaria moral urbana *lato sensu*, primen las apetencias estéticas del urbanista, las ambiciones empresariales o los caprichos de los propietarios.

Contra tales graves riesgos debe surgir el psicoanalista como conciencia crítica, presente con participación activa en toda creación de estructuras para el *habitat* humano. Hay que luchar contra la auto-destrucción de la cultura urbana de la que en tantos casos somos testigos y contra la hipocresía de ciertos aspectos que pretenden presentarse como sociales.

Insiste en que la planificación no se haga con ausencia de los planificadores, situación corriente en los países occidentales, que, en consecuencia, no difiere de la de los países socialistas.

Contra esto se puede argumentar basándose en la actual preocupación por un análisis y consideración de los intereses colectivos, tanto en cuanto a beneficios como a incidencias negativas de los planes de ordenación urbana o las infraestructuras viales, sanitarias o de otra índole que éstos necesitan. Son bien conocidas las nuevas tendencias a potenciar las preceptivas informaciones públicas con debates en los que se discutan ampliamente los intereses generales de los planes a realizar, así como los sectoriales o particulares que puedan aceptarse, por lo que contribuyan a mejorar las ciudades en sus ensanches o remodelaciones. Enmendando anteriores defectos se trata de adoptar un Urbanismo a la medida del hombre que subordine la rentabilidad puntual al interés general, que renuncie a decisiones válidas para horizontes suficientemente alejados. La experiencia, poco satisfactoria en muchos casos, debe servir para evitar los mismos errores que se han revelado como inoperantes y perjudiciales para la estructura y funcionamiento de la ciudad.

Por la vocación del autor es lógico el énfasis que pone en el concepto de *calidad de vida*, de acuerdo con las tendencias del humanismo moderno que trata de integrar al ser humano —con su múltiple dimensión— en el marco que le ha tocado vivir. Un *leit motiv* prioritario de los planificadores es tratar de hacer accesible esta calidad a todos los ciudadanos y de ahí que aparezca la idea, incluso constitucional, del derecho para conseguirla en su conjunto de factores espirituales y materiales. Tal circunstancia postula una fuerte actuación jurídica y un aumento de la intervención administrativa que conjugue muchos fines distintos y, a veces, antagónicos, sometidos a la ineludible función arbitral de la autoridad política.

El Dr. Mitscherlich analiza las neurosis que provocan las grandes concentraciones urbanas y esboza una propuesta terapéutica para los supuestos básicos de la planificación (*). Se trata de que la ciudad por sus posibles defectos de concentración e incomunicación social no pueda contribuir a posibles alienaciones.

Esa alienación o enajenación del mundo actual que, como tantos pensadores han repetido, constituye uno de los problemas más graves de la sociedad de la opulencia, la *affluent society* de Galbraith que en los países más avanzados enlazará pronto con la civilización tecnotrópica o posindustrial. La alienación como fuerza extraña, a nosotros que nos nos deja ser lo que realmente somos —y este es el resumen de setenta años de psicoanálisis—, ese hombre capaz de amor constructivo y creador que, en forma más o menos escondida, todos anhelamos.

Hay que proteger al hombre con una ciencia al servicio de lo humano y tal necesidad cobra su más imperativa atención en las grandes aglomeraciones del megapolitismo actual, cada vez más numerosas en los países industrializados y con riesgo de repetirse en los que se encuentran en vías de desarrollo. Ante la destrucción de la Naturaleza por nuestro empeño en dominarla y ante la destrucción del hombre por olvido de los factores psicosociales que progresivamente le envilecen, no cabe demora de actuaciones basadas en una rigurosa prospectiva científica.

Constituye, en consecuencia, este libro una llamada para que la ciudad vuelva a ser un medio ambiental donde el ciudadano pueda arraigar su personalidad y establecer lazos permanentes con los hombres y las cosas que le rodean, pensar en los viejos y en los niños y aceptar la amplia y variada participación que le corresponde en la comunidad urbana.

Recuerda el autor la nueva concepción de comunidad de Le Corbusier y la idea de ciudad *sicotopo*, de Richard Neutra, con focos de reposo psíquico que generan afectos duraderos y mejoran las relaciones con nuestros semejantes.

La planificación, en el aspecto que preocupa al autor, o sea, la consideración del bienestar del ciudadano en todos los niveles de su existencia debe interesarse cada vez más por la compleja realidad de la vida en sociedad y exigir, con tenacidad insobornable, que el medio urbano y su condicionamiento haga esta vida soportable al hombre de hoy.

Para quien escribe estas líneas, acostumbrado a supuestos y normas de la planificación tecnológica, las acusaciones del autor le parecen quizá exageradas —sobre todo por la firme voluntad de los poderes públicos para evitar los anteriores defectos de planeamiento, como ya se

dijo— y además de difícil concreción o materialización en los planes ordenados. Claro que miramos, inevitablemente, desde un ángulo del amplio campo urbanístico, de modelos geométricos y funcionales, donde es difícil introducir los conceptos del psicosociólogo.

Pero no negamos el valor de las propuestas del autor hacia un urbanismo más humanizado, al mismo tiempo que apreciamos su cordial preocupación por «adaptar el hombre al medio, considerando la biopatología de la civilización industrial». O. LLAMAZARES.

(*) El tema se ha tratado también en otro libro traducido al idioma español, al que remitimos al lector interesado, A. MITSCHERLICH, *Tesis sobre la ciudad del futuro*. «Alianza Universidad». Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1977.

**CIUDAD Y
TERRITORIO**
*revista de
Ciencia Urbana*

1/81

**Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España**

400 Ptas.

