

# CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de Ciencia Urbana*

3/82

Nº 53



# sumario

Edición del:  
**Instituto de Estudios de  
Administración Local**

Director de la Revista:  
**Fernando de Terán**

Redacción:  
**Centro de Estudios  
Urbanos**

Dirección, Redacción,  
Administración  
y Publicidad:

Santa Engracia, 7  
Madrid - 10

Diagramación:  
**Olegario Torralba**

Publicidad:  
•Exclusivas Barberá•  
Padilla, 80, 1.º C  
Tel. 402 96 57  
Madrid-6

Imprime: **El Economista**  
Gutierre de Cetina, 49  
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 Es-  
tudios Urbanos.

## Suscripciones:

1.500 pesetas (4 números)  
Números sueltos: 500 pesetas

Suscripciones para estudiantes:  
1.200 pesetas

VEINTE AÑOS DE URBANISTICA EN EMILIA-ROMAÑA .....	7
Por Giuseppe Campos Venuti	
LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO EN LA PERIFERIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE .....	25
Por Luz Marina García Herrera y Teresa Pulido Mañas	
LA ESPECULACION DEL SUELO, LA PROPIEDAD DEL SUELO Y LA GESTION URBANISTICA .....	45
Por Javier García-Bellido	
LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO, LA CONSTRUC- CION Y LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	73
Por Juan-Jesús Trapero	
PANFLETO CONTRA EL PLAN .....	89
Por Róger Sánchez del Río	
ESTRATEGIAS PARA GESTION DEL RECURSO AGUA A NIVEL PROVINCIAL: EL CASO MADRID .....	99
Por Domingo Jiménez Beltrán	
LA GERENCIA URBANA: ENTRENAMIENTO POR METODO DE CASOS DE ESTUDIO .....	107
Por Martín Wynn y John L. Taylor	



# VEINTE AÑOS DE URBANISTICA EN EMILIA-ROMAÑA\*

Por Giuseppe CAMPOS VENUTI \*\*

## I. La nueva administración del urbanismo

Si hay una región en Italia que desde hace veinte años ha conquistado el galardón de la mejor administración urbanística, ésta es probablemente Emilia-Romaña. Y utilizo a propósito el término "administración urbanística", porque la buena fama, a mi juicio merecida, la ha conquistado antes sobre el terreno político que sobre el cultural.

Sin una Facultad de Arquitectura, que durante años han sido en Italia los centros culturales de la disciplina urbanística, la región de Emilia-Romaña, ha hecho de las Entidades Locales y principalmente de los municipios, los centros de promoción urbanística que en un principio la universidad no ofrecía. Hoy esto ya no es así, ya que, por el contrario, en la Universidad de Emilia se enseña y se practica la urbanística no solamente en la Facultad de Ingeniería, sino también en la de Ciencias Políticas y en la de Letras.

El hecho de haber afrontado los temas urbanísticos desde la vertiente operativa de la administración, es quizás lo que ha constituido el punto fuerte de la urbanística de la Región, obligándola desde el principio a acompañar la praxis con la teoría. Y cuando esta praxis ha tenido que buscar sus bases estratégicas, éstas se han encontrado originariamente, más en la problemática estructural del régimen inmobiliario que en la superestructural de la arquitectura racionalista, que era la referencia tradicional de toda la izquierda urbanística italiana. La originalidad del enfoque urbanístico de Emilia-Romaña ha permitido así reanimar críticamente las indicaciones de la arquitectura racionalista en cuestiones de urbanística, sin perder por ello los valores culturales todavía vigentes, enriqueciéndolos y actualizándolos.

Es cierto, que en los primeros años después de la guerra, los municipios italianos no habían sido modelos de administración urbanística. Ninguno contaba con una tradición urbanística moderna como Amsterdam o Estocolmo y ninguno había sabido sacar provecho de las destrucciones bélicas para preparar un plan de vanguardia como Londres, Rotterdam o Varsovia. Milán lo había intentado con el apasionante concurso de ideas del invierno de 1945 y con el avanzado "Plan AR" (1), elaborado por los mejores arquitectos milaneses de izquierda: pero después, la ruptura de la unidad política que había surgido de la Resistencia, impidió que se llegaran a concretar los esfuerzos iniciales.

Lo cierto es que, por el contrario, en aquellos años, los municipios estaban considerados por la cultura italiana como los únicos responsables de las torpezas urbanísticas que se estaban propagando, pero ni los arquitectos ni los urbanistas se daban cuenta de que, históricamente, ellos eran también responsables del atraso urbanístico del país. Las luchas urbanísticas de los intelectuales eran con demasiada frecuencia genéricas y parciales, y sobre todo, no llegaban, casi nunca, a indagar cuáles eran las causas de fondo que provocaban el crecimiento caótico y especulativo de las ciudades italianas. Serían después, precisamente, las batallas políticas, las que pondrían al descubierto aquellas causas, hacia la mitad de los años cincuenta: el análisis del desarrollo urbano capitalista que la izquierda unió a la denuncia de las torpezas urbanísticas, y la campaña encabezada por el semanario "L'Espresso" sobre argumentos análogos.

Los municipios de Emilia-Romaña, hasta finales de los años Cincuenta, a pesar del amplio poder de sus sólidas administraciones de izquierda, no habían sido una excepción a la regla nacional. Así, el plan urbanístico de Bolonia, tenía como último objetivo "el millón de habitantes", y el de Modena

\*Traducción y notas de Carmen GAVIRA. El texto corresponde al publicado en el n.º 160 de "Edilizia Popolare". Mayo-Junio de 1981.

\*\*Profesor de Urbanística en la Universidad de Milán. Asesor de Urbanismo de la Región de Emilia-Romaña.

(1) "Arquitectos Reunidos" desde Albini hasta Rogers.



"el medio millón": las densidades de vivienda eran tan altas como las del nuevo plan de Milán y los servicios previstos eran tan escasos como los del viejo plan de Roma: incluso el centro histórico de Bolonia estaba destinado al derribo y su verde colina a ser invadida por el cemento.

Sin embargo, al comienzo de los años sesenta, los municipios de Emilia-Romaña decidieron sobre principios claramente políticos, la línea del cambio administrativo; superado el periodo de Reconstrucción, durante el cual habían sido postergadas incluso las necesidades populares para levantar el País, la izquierda emiliana se propuso explícitamente hacer de los municipios, no sólo el baluarte político de los trabajadores, sino también un centro de poder que contribuyese a su defensa social y económica.

La política presupuestaria y la urbanística, se convirtieron rápidamente en los ejes directores de esta nueva línea. Los presupuestos, que con grandes esfuerzos habían conseguido mantenerse en equilibrio después del malgobierno fascista, siguieron la línea keynesiana del "deficit spending", con la clara intención de realizar a través de los servicios públicos construidos, una primera forma de redistribución de la renta ciudadana (2). Los planes urbanísticos, antes de someterse acriticamente a las tradicionales exigencias del régimen inmobiliario, fueron progresivamente revisados con la intención de luchar contra la renta urbana y de desarrollar, como entonces se decía "una ciudad a la medida del hombre", es decir, un ambiente de vida y de trabajo adaptados a las necesidades de todos los ciudadanos y no únicamente a los intereses de los propietarios del suelo y de las viviendas.

Los planes de urbanismo de Emilia-Romaña, terminaron así por expresar, incluso antes que los presupuestos plurianuales, la nueva voluntad programática de las administraciones locales, pagando, en algunos casos, los costes de la ilusión "demiúrgica" bastante difundida entre los urbanistas de vanguardia. Exageraciones aparte fue, sin embargo, aquella, la voluntad de imponer por primera vez en Italia, el plan urbanístico como protagonista fundamental del desarrollo democrático de la ciudad.

La relación entre teoría y práctica que era el fundamento de la urbanística emiliana, se concretó enseguida en una serie orgánica de revisiones de los planes reguladores vigentes, y de elaboración de nuevos planes reguladores. Esto que fue definido con el eslogan de "la línea de las mínimas previsiones privadas" tenía, por ejemplo, el objetivo de reducir drásticamente las dimensiones megalómanas de los planes, con el resultado de eliminar amplias cuotas de renta potencial y, al mismo tiempo, de especificar con claridad las directrices de desarrollo de la ciudad, anegada hasta entonces en la expansión indiferenciada en "mancha de aceite".

Así, el enriquecimiento "político" de la urbanística, se insertaba en la tradición cultural de la arquitectura racionalista. En la práctica, al redi-

mensionamiento "horizontal" de los planes, se acompañaba siempre el vertical", con la progresiva reducción de la densidad de edificación, permitiendo así mejorar la calidad residencial y productiva de los nuevos barrios. Innovación política y tradición cultural de vanguardia se integraban de nuevo en la "línea de las máximas previsiones públicas", aplicada primero de forma masiva en los nuevos planes de construcción Económica y popular (PEEP) (y después en la difusión de los llamados "planes de los servicios públicos de barrio".

Contrariamente a lo que ocurrió en gran parte del país, los planes de vivienda social no fueron considerados en Emilia-Romaña como simple previsión asistencial para adquirir a bajo costo terrenos para viviendas de los trabajadores, y tampoco únicamente como coordinación de las inversiones públicas para viviendas. Por el contrario, aquellos planes, se transformaban en el instrumento esencial de los municipios para la intervención operativa sobre la ciudad: porque el plan elegía los mejores terrenos, generalmente los más céntricos, sustrayéndolos así a los designios de la especulación inmobiliaria y destinándolos a la integración de los trabajadores en el tejido urbano ya existente, en lugar de expulsarlos una vez más al extrarradio.

Los barrios populares insertos en el cuerpo vivo de la ciudad, fueron también aquellos a los que las administraciones destinaron el mayor gasto para los servicios, unificando así la nueva política urbanística y la nueva política presupuestaria. La rica dotación de servicios sociales de los nuevos barrios de construcción pública, puso de relieve entre otras cosas, con mayor fuerza, la exigencia de satisfacer las necesidades sociales todavía no realizadas en el resto de la ciudad. Y, a esa exigencia se respondió asignando para servicios públicos la mayor parte de los terrenos que habían quedado sin edificar en el interior del tejido urbano.

El despegue político de la renovación urbana, estaba conquistando en el campo de batalla los galones culturales que le habían faltado en sus comienzos, hasta llegar a afrontar la temática más exquisitamente cultural de la salvación de los centros históricos, que era patrimonio tradicional de restringidos círculos intelectuales. También en este campo, la unión Política-Cultura debería producir frutos innovadores: la realidad es que, para las fuerzas políticas de izquierda, no era posible convocar a los trabajadores a la defensa de la integridad arquitectónica de los centros históricos de los que diariamente continuaban siendo expulsados. Nació así, la "Línea Boloñesa" para los centros históricos que unía la salvaguardia arquitectónica a la salvaguardia social, es decir, que trataba de defender a la vez "los hombres y las piedras". De esta línea inicial se ha desarrollado después aquella más general de la recuperación del patrimonio edificado una política orgánica y global contra el despilfarro del patrimonio de viviendas que se extendió desde el centro histórico a la totalidad de la ciudad.

Sobre estas bases se difundía la renovación urbana de Emilia-Romaña. En el transcurso de los años sesenta fue tapizada toda la Región con Planes Reguladores que respondían a estos crite-

(2) Entendemos aquí por "renta" la suma de los salarios, los beneficios y las rentas.



rios generales: y cada municipio conquistado por la izquierda, la mayoría de las veces ponía de manifiesto el signo del cambio, corrigiendo en este sentido las decisiones urbanísticas precedentes.

La ejecución práctica de estos principios difundidos tanto en los grandes como en los pequeños municipios, ha producido, como se ha visto en la práctica, beneficios, no solo exclusivamente urbanísticos sino también sociales. Todas estas características de la urbanística de Emilia-Romaña: mayor equilibrio y desarrollo armónico de la ciudad, sistemático desánimo de las inversiones especulativas, amplia dotación de servicios públicos en todos los barrios urbanos y en los más pequeños centros, han contribuido también de forma sustancial a favorecer aquel desarrollo económico que más tarde se ha hecho típico de la Región.

Las mejores cualidades urbanísticas de las ciudades de Emilia-Romaña no han producido únicamente mejores condiciones de vida, es decir una reproducción de la fuerza de trabajo que favoreciese en el fondo tanto al trabajo como al capital. Estas cualidades representan también salario indirecto y por tanto, aumentan la capacidad de consumo, creando nueva demanda y nueva oferta de trabajo; estas cualidades determinan también una mejor disponibilidad laboral femenina: y de hecho, Emilia-Romaña ostenta una de las mayores tasas de ocupación femenina de Italia. Así pues, si las exageraciones iniciales sobre el papel demiúrgico del urbanismo eran erróneas, no era en cambio erróneo, el atribuir a la acción urbanística un papel fundamental en el gobierno de la colectividad, con efectos positivos bastante relevantes en relación con el desarrollo económico de la Región.

## II. El horizonte regional del urbanismo municipal

La renovación urbanística de Emilia, surge así de los municipios grandes y pequeños, pero la homogeneidad de la política que en ellos se practica no concierne únicamente al desarrollo individual de las ciudades.

Desde sus comienzos, la nueva política tuvo un horizonte supramunicipal, comarcal e incluso regional; los representantes de los municipios se reunieron primero informalmente para coordinar sus respectivas actuaciones, hasta dar vida después, a una Consulta Urbanística Regional (3) que se trasformó en un auténtico órgano de coordinación y de promoción.

En 1968, la Consulta, publicó una "Guía práctica para la redacción de los planes", una "Propuesta de Normas de Actuación" y un "Esquema de Reglamento de edificación". Poco después, propuso elevar hasta 75 m<sup>2</sup> por habitante las dotaciones de los servicios públicos que el Decreto Ministerial del 2 de abril de 1968 hacía obligatorio

en 35, 5 m<sup>2</sup> por habitante; al mismo tiempo se calcularon en detalle los costes de los equipamientos sociales y se propuso atribuir, de forma sistemática, una parte a cargo de las licencias de edificación, bajo forma de "impuesto de urbanización".

La Consulta hace también política nacional: toma iniciativas de cara al Gobierno y al Parlamento, examina críticamente las consecuencias de la Sentencia de la Corte Constitucional N. 55 y sugiere la línea de acción para afrontarla en los municipios y en el país. En definitiva, se va prefigurando de alguna forma la autonomía urbanística de las futuras regiones.

El horizonte supramunicipal de la nueva urbanística emiliana se implica a fondo en el tema de la planificación comarcal y regional. La comarcalización de los municipios nace de hecho, esencialmente, como un instrumento de coordinación urbanística y sólo posteriormente se va implicando en otros sectores de la programación intermunicipal. En sus comienzos, las comarcas nacen alrededor de los centros más importantes: Bolonia, Modena, Regio-Emilia, y poco a poco se fueron extendiendo a los centros: la temática preponderante es la de gobernar los desequilibrios que se creaban entre el núcleo central, industrial y terciario, y la periferia de los municipios circundantes, originalmente agrícolas y después rápidamente afectados por el desarrollo industrial.

En poco tiempo, el instrumento comarcal se difundió también en la llanura del Po y en el Apenino: y en este caso la temática preponderante de la comarca fue la de superar los elementos de atraso social y económico presentes en el área y, naturalmente, la de afrontar el desequilibrio existente entre las dos franjas marginales de la Región y la central situada a lo largo del eje de la Vía Emilia.

Era inevitable, sin embargo, que el primer objetivo afrontado por la comarca fuese el de la coordinación de la política urbanística local. Ya que, por ejemplo, un solo municipio que rechazase la política de contención dimensional de las previsiones privadas, tanto residenciales como industriales, creaba peligrosos desequilibrios dentro del área, determinando enojosas concentraciones, dañinas para el propio municipio y también para los vecinos.

Por tanto, la acción de coordinación urbanística comarcal, ha terminado por ser también una eficaz escuela de autogobierno, una toma de conciencia antilocalista, una primera experiencia de programación. Así, antes de la existencia de la Región, los municipios de Emilia-Romaña han experimentado voluntariamente la exigencia y la posibilidad de hacer crecer el sistema autonómico a través del acuerdo programático supramunicipal.

Sin embargo, como se ha visto, la homogeneización de la política urbanística municipal, no podía ser el único objetivo de la política comarcal. Nace así, ya en el transcurso de los años sesenta una visión urbanística regional que los municipios emilianos trataban de llevar adelante, para que sirviese al menos de marco de referencia territorial a los planes locales individuales.

Esta visión, parte del desequilibrio territorial

(3) La Consulta Urbanística Regional, es la reagrupación voluntaria de los municipios de la Región, para discutir y coordinar los problemas normativos, metodológicos y políticos que les afectan, independientemente del signo político de cada una de sus administraciones.



más evidente en Emilia-Romaña, aquél que contrapone las tres franjas paralelas de la región: llanura y montaña a los lados y eje urbanizado al centro; desequilibrio que, en realidad, se ha atenuado lentamente en este tiempo.

Es en la resolución de este desequilibrio, que surge en los años sesenta, una cierta contraposición institucional entre la comarca y la provincia. Las provincias de Emilia-Romaña de hecho, con la única excepción de Ferrara, localizada completamente en la llanura, se encuentran todas atravesadas por las tres franjas: desde Piacenza hasta Forlì el territorio de cada provincia tiene a un lado la zona apenina, del lado opuesto la llanura del Po y en el centro, la Vía Emilia con la mayor concentración de población, de infraestructuras y servicios, de producción y de renta (4).

Entonces no parecía posible que la provincia órgano de gobierno a la vez centralista (nacido para representar al poder estatal en la periferia) y sectorial (con competencias dispares y a la vez reducidas), pudiese constituir la institución ideal para la ordenación del territorio. A la provincia se oponían así las comarcas, autonomistas por naturaleza porque surgían de la convergencia voluntaria de los municipios, y espontáneamente programáticas porque se basaban en la coordinación de las políticas y de las decisiones locales. Se ha comprobado después, a la vista de los hechos, tras la primera experiencia regional decenal, que el aspecto institucional no representaba el papel de tornasol, para medir la validez del ente intermedio entre los municipios y la región: sino en lo que concierne al método programático sobre el que basar su acción de gobierno. Se vio también, qué carentes de toda dirección y coordinación nacional, las regiones habían desperdiciado la opción comarcal subdividiendo el territorio de forma irregular, inorgánica y a veces clientelar: 52 comarcas en el Veneto frente a las 15 del Piamonte. Comarcas minúsculas coincidentes o casi con la comunidad de montaña de un solo valle, y comarcas gigantescas como la del Área Metropolitana de Milán.

Cuando más tarde se vio que la reforma comarcal no conseguía transferirse a la Italia Meridional, incluso los más acerrimos defensores de la comarca, entre los que se encontraban los urbanistas de izquierda, se dieron cuenta de que los partidos políticos eran reacios a aplicar la reforma a todo el país con un acto administrativo. Así, un moderado aumento del número de provincias y en especial la radical refundición de éstas en sentido programático, pareció a muchos la solución válida para el ente intermedio. Nadie es capaz, sin embargo, de comprender, y mucho menos de justificar, el retraso e incluso la pereza con la que las fuerzas políticas se mueven sobre este tema: con el resultado de que ahora han vaciado las comarcas de sus potencialidades iniciales y no han sido capaces de ofrecer a las provincias los medios para despegar y sustituir a aquellas como ente programático definitivo intermedio entre la región y los municipios.

(4) Idem, nota (2).

Cerrado el paréntesis institucional y volviendo a la visión urbanística regional de los municipios de Emilia-Romaña, desearía recordar las características esenciales del marco territorial al que hacen referencia gran parte de los planes locales. Frente a una región orientada por completo en el sentido Este-Oeste, los planes en lugar de reforzar esta orientación, trataban de girarla en 90 grados, tomando el sentido Norte-Sur. Y no se trataba, por cierto, de una posición geométrico-formal abstracta, ya que el equilibrio territorial existente tendía a reforzarse en la dirección tradicional.

Así, sobre las infraestructuras ferroviarias, de carreteras y autopistas existentes en la Vía Emilia en dirección Este-Oeste, el sistema tendía a superponer nuevas infraestructuras; de esta forma, los asentamientos residenciales, secundarios y terciarios de la Vía Emilia se veían estimulados a crecer sobre sí mismos, soldándose en una larga conurbación lineal o bien a dilatarse sobre sus márgenes; de esta forma, la concentración demográfica a lo largo del eje principal ya dotado de infraestructuras y de servicios sociales urbanos y regionales, reclamaba cada vez nuevos servicios y nuevas infraestructuras. Mientras tanto, el Apenino continuaba despoblándose, su economía se debilitaba, su territorio se degradaba; y la llanura del Po a duras penas conseguía integrar agricultura e industria, acogiendo de forma desordenada sólo aquellas fábricas no demandadas por el eje industrializado Este-Oeste.

A este desarrollo territorial sesgado, se oponía desde el comienzo de los años sesenta, la nueva concepción urbanística regional de los municipios. Los planes de las ciudades a lo largo de la Vía Emilia, comenzaban a orientar las nuevas infraestructuras en dirección Norte hacia la llanura y en dirección Sur hacia las colinas. A la vez que se impedía la fusión de las implantaciones en dirección Este-Oeste; los esquemas comarcales intentaban la descentralización de las ciudades más grandes a lo largo de la dirección Norte-Sur, y por último, los planes de cada nivel manifestaban un notorio interés por las zonas extraurbanas y en particular por la cualificación y el desarrollo de las zonas agrícolas, hecho nuevo para la urbanística italiana que se había preocupado hasta entonces, sólo de las ciudades.

Interesa resaltar el último aspecto de esta primera visión regional de la urbanística de Emilia-Romaña, porque anticipa un salto de cualidad que será confirmado y desarrollado después con la puesta en práctica de la región. Se trata en realidad de una auténtica modificación disciplinar: porque hasta entonces, la urbanística italiana, las pocas veces que había afrontado la problemática territorial, lo había hecho dilatando mecánicamente el diseño de la intervención, sin preocuparse por desarrollar nuevos principios analíticos para el área extraurbana a planificar.

Irrumpir con los planes municipales y con los esquemas comarcales incluso en el área agrícola, significó pues comenzar a estudiar la problemática de los cultivos y la hidrogeología, así como el equilibrio socio-económico del campo. Tras esta elección disciplinar había además otro aliciente mucho más amplio: las comunidades de Emilia-Romaña co-

menzaban a superar la mítica e ilusoria ecuación "Industria = Desarrollo, restituyendo a la componente agrícola el papel fundamental que había tenido en el pasado de la región y que todavía hoy mantiene, ya que de Emilia-Romaña provienen entre otras cosas más de 1/7 de la producción agroalimentaria nacional.

También en este caso, la nueva política urbanística emiliana había contribuido a modificar positivamente las orientaciones y las opciones de gobierno local, ya que los desequilibrios socioeconómicos, presentes desde hace veinte años en el territorio regional, han sido afrontados de alguna manera; algunos no se han agravado y otros han sido francamente superados, lo cual también se debe a los elementos dialécticos que el nuevo discurso urbanístico ha puesto de manifiesto.

### III. La urbanística y el ente regional

En las cinco regiones con estatuto normal (5), la nueva institución heredó en los inicios de los años setenta los resultados de la acción, o de la innación, urbanística municipal y estatal; en Emilia-Romaña, el último decenio ha visto surgir aquello que otras veces he llamado la "vocación urbanística emiliana", y a la región le tocó la pesada responsabilidad de llevarla adelante y desarrollarla. No es fácil dar un juicio sistemático de como este papel ha sido resuelto: A mi juicio se puede decir que no todas las expectativas han sido mantenidas y que quizás, algunas regiones que comenzaron con desventaja han avanzado en este terreno más rápidamente que Emilia-Romaña.

Pienso siempre, y éste es, naturalmente, un juicio de opinión, que en su conjunto, el nivel de la urbanística emiliana es todavía superior al de otras grandes regiones del país, esto no implica que de la urbanística emiliana no se pudiese esperar más en el último decenio. No es este el lugar para profundizar en esta cuestión: he creído oportuno explicitar la valoración crítica para que nadie la descubra intercalada entre la parte descriptiva y las alabanzas de las que este texto es también bastante rico.

La primera herencia urbanística recibida por la Región de Emilia-Romaña, estaba pues, constituida por un patrimonio de planes amplio y cualificado. Planes que, por lo general, eran ejecutados puntualmente sin perderse en los cajones de la administración local. La descentralización regional del proceso de aprobación, permitió cubrir rápidamente el territorio completo con los planes municipales, sin que ello fuese en detrimento de su calidad: como sucedió en numerosas regiones, incluso en Emilia-Romaña, la calidad de los instrumentos urbanísticos locales ha mejorado indudablemente en los últimos años. En muchas

regiones, sin embargo, lamentablemente el juicio es relativo a una situación precedente bastante atrasada y, por tanto, los efectos de esta mejora tardan en verse.

Sin embargo, si la finalización de la planificación local era un hecho que se daba casi por descontado en la Región, el salto de cualidad aparece en el terreno de la actuación. La capacidad programática del instrumento regional, su propia competencia para la asignación de las financiaciones para distribuir sobre el territorio, permiten en el último decenio una planificación sectorial de las inversiones absolutamente desconocida hasta entonces: y esto ocurre también en otras muchas regiones. Generalmente, se tienden a subvalorar los beneficios obtenidos en este aspecto por la descentralización regional: han sido olvidados demasiado pronto los efectos desastrosos de los peregrinajes por los pasillos de los ministerios de Roma, y las críticas sobre la reproducción de un nuevo centralismo regional, útil, evidentemente, para corregir los defectos que surgen, no deben hacer olvidar los pasos que se han dado hacia adelante.

Por ejemplo, en lo que concierne a la programación de la edificación de la vivienda pública, el último decenio ha marcado un cambio radical respecto al pasado y no solamente en Emilia-Romaña: los desequilibrios y los desórdenes de la gestión centralista precedente han sido superados en gran parte, y sólo la terrible carencia de financiaciones estatales ha impedido que los logros de la nueva gestión regional resalten con más evidencia en la ciudad. Sin la descentralización regional, la ciudad de Emilia no habría invertido, evidentemente, la mitad de las financiaciones en la recuperación de edificios, sustrayéndolos a las nuevas construcciones, operación que ningún organismo burocrático ministerial habría tenido el coraje de intentar.

Si para la difusión de los planes de urbanismo local y para la coordinación de las inversiones sectoriales, el balance regional es positivo, lo es bastante menos en el terreno de la legislación y de la planificación regional: no es difícil darse cuenta que la actividad de nivel municipal ha sido calificada con la acción del nuevo ente regional, mientras que éste encontró dificultades para poner de manifiesto sus aptitudes específicas. Y fijándose más, se advierte que las dificultades son claramente de tipo político, porque en el campo disciplinar, la región de Emilia-Romaña ha conseguido en cambio un notable éxito con el ahora ya conocido en Italia "análisis territorial", del cual hablaremos a continuación. Se invierte pues, la relación de los años sesenta: pudiéndose decir esquemáticamente que en la siguiente década de los setenta, la política pierde puntos y la cultura mantiene en cambio un alto nivel en la urbanística emiliana.

La ley urbanística regional, representa el retraso más llamativo, si pensamos que en muchos aspectos la práctica generalizada de los planes municipales y las decisiones de la Consulta Urbanística habían preparado ya una nueva disciplina que esperaba sólo el reconocimiento oficial de la Región. Por ejemplo, es sencillamente anacrónico que la ley urbanística emiliana haya sancionado,

(5) La Constitución del 1 de enero de 1948, dividió al país en 20 Regiones, de las cuáles 5 son de Estatuto Especial (tres fronteras: Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venezia-Julia, y las dos grandes islas: Sicilia y Cerdeña) que se formaron rápidamente tras la constitución, mientras las otras 15 de Estatuto Normal, se han formado en 1970.





con más de diez años de retraso, las decisiones tomadas por la Consulta sobre los estándares de los servicios públicos; y esto ocurrió, probablemente, por la indecisión a comprometer a la Región con opciones urbanísticas de tipo estratégico.

Cuando después, al término de la segunda legislatura regional, fue aprobada la ley, su contenido pareció a muchos bastante discutible. De hecho, la Región completamente diferente que también hacía referencia a principios ya sanciona-

dos por la práctica urbanística emiliana y que después la propia ley de Emilia confirmaría: sin embargo, la ley lombarda era una ley de principios, concisa y sencilla que dejaba a la planificación local el margen de elasticidad necesario dentro del marco de las innovaciones introducidas.

Por el contrario, la ley urbanística emiliana, a semejanza de la piemontesa aprobada un año antes, es detallada al máximo, inspirada abiertamente en la normativa de los planes urbanísticos

más relevantes, de bastante difícil aplicación a la realidad concreta de cada municipio. Los principios en que se inspira son los mismos, aunque mejorados, que habían servido de base a la ley de Lombardía, pero su meticulosidad exasperante la hace contraproducente: esto, es algo de lo que se han dado cuenta ya las administraciones regionales, pero, lamentablemente, las enmiendas parciales aportadas, no hacen más que añadir nuevos detalles a los detalles precedentes, en lugar de aligerarla definitivamente con una operación radical.

El retraso y la meticulosidad de la ley urbanística emiliana no han dañado, sin embargo, el desarrollo de la planificación local: es en cambio la planificación regional auténtica la que se ha visto paralizada durante toda la primera legislatura, y sólo pudo dar sus primeros pasos concretos al final de la segunda. Al comienzo de la década de los setenta, el país apenas había salido de la desilusión de la programación nacional (6), que de alguna forma se había revelado como un "libro de sueños". Ni las pocas e insatisfactorias experiencias de planificación concluidas a escala regional podían ser compartidas: antes que aceptar una planificación que fuese únicamente la suma de todos los asentamientos residenciales, industriales, terciarios y turísticos, de todas las infraestructuras megalómanas y de los equipamientos repetitivos reivindicados en las distintas provincias y municipios bajo la cobertura de ilusorias expectativas económicas y sociales, y en lugar de emprender este camino mixtificante se prefirió dejar en el punto de partida el Plano Territorial de Emilia-Romaña.

Evidentemente, esta no fue una decisión justa; a mi modo de ver se trató, por el contrario de una línea de renuncia, de una ocasión perdida para hacer arrancar a la Región con buen pie incluso en el campo de la urbanística. Sin un marco territorial de referencia, ni siquiera en curso de discusión, fue más difícil evitar que las decisiones erróneas, cargadas de consecuencias negativas, fuesen llevadas a la práctica: únicamente la madurez urbanística regional adquirida, permitió por ejemplo, que se impidiese la ejecución de una gran refinería proyectada en Val di Taro entre Parma y La Spezia, o que se construyese un nuevo tramo de autopista entre Milan y Arezzo, atravesando toda la región hasta cruzar sobre el Apenino romañolo, en concurrencia con la autopista E7 de Orte a Ravena todavía hoy no concluida.

Así pues, mientras la planificación regional sufría un frenazo, la Región de Emilia Romagna ofrecía, sin embargo, una contribución de notable interés para la problemática urbanística, creando un instrumento de análisis territorial que de forma orgánica y sistemática superaba la estrechez cognoscitiva tradicional, habituada a recoger información y analizar casi exclusivamente los fenómenos relativos al territorio urbano sin preocuparse del espacio extraurbano.

A fines de 1974, estaba prácticamente acabado el primer documento del nuevo proceso analítico, publicado con el título de "Metodología de base para la formación de los Planes Comarcales". El título, escondía púdicamente bajo la etiqueta comarcal, un método de trabajo destinado a dar sus

mejores frutos a escala regional, y fue incluso concebido a escala regional. El sistema de análisis puesto en marcha en Emilia-Romaña, se basa en la fotografía aérea y en la teledetección, es decir, en la detección a medio satélite, combinada con la elaboración y la memorización electrónica de la información detectada.

A partir de la elaboración de un mapa técnico regional homogéneo, que por otra parte el Estado nunca se había ocupado de poner en marcha, el análisis tiene como fin, construir un método de conocimiento físico natural del territorio a través de las más diversas cartografías temáticas. Los distintos fenómenos investigados, son devueltos sobre el mapa según el criterio de la preponderancia, en base a subdivisiones del territorio en unidades de 25 hectáreas (500 × 500 metros): esta dimensión de la retícula de análisis, confirma que la escala de utilización óptima de los datos es mucho más la regional que la comarcal.

Los primeros análisis temáticos desarrollados, fueron los más sencillos, la altimetría y la clivometría, la edafología, la propensión a la destrucción hidrogeológica y la delimitación de las cuencas hidrográficas hasta los motivos agrícolas, la vegetación y la utilización general del suelo. Sucesivamente, mientras estos análisis eran progresivamente desarrollados y profundizados, se ponían en marcha otros más complejos sobre la erosión costera y sobre las cuevas naturales, así como el registro general de los terremotos y la formación de un programa de cálculo para la gestión del registro y la elaboración de los mapas temáticos de sismografía.

Creo poder afirmar que la difusión actualmente en curso en distintas regiones del nuevo método analítico territorial, ha sido fuertemente estimulado a partir de los primeros estudios de Emilia-Romaña: así como creo que incluso de este análisis de nuevo tipo relativo a fenómenos hasta ahora descuidados, y efectuado con los sistemas tecnológicos más modernos, surgirán los elementos característicos de la futura planificación regional. En el fondo, el nuevo planteamiento analítico, comparte el juicio político de crítica a aquella planificación que se identifica con un repertorio de necesidades, o peor, de aspiraciones ilusorias y contradictorias entre sí; lo que no significa una conclusión negativa, y por el contrario, propone implícitamente una planificación territorial de sentido análogo al contenido del análisis, y es esto exactamente lo que se está tratando de hacer en los últimos años.

#### IV. Un método experimental para la planificación regional

Lo que mitigó y más tarde venció las resistencias iniciales frente al Plan Urbanístico Regional, fue sin duda, también el patrimonio disciplinar

(6) El Gobierno de centro-izquierda (Democracia-Cristiana y Socialistas) de los años 60, había tomado como opción principal la introducción de la programación económica y social. Pero este objetivo fracasó clamorosamente y se abandonó al final de la década de los sesenta.



elaborado en los años setenta con el nuevo método de análisis territorial: a finales de 1978, el Plan Urbanístico Regional apareció en la nueva ley subrayado con una clara intención institucional y con alusiones precisas a la instrumentación analítica. La nueva ley urbanística, obliga incluso a la región, un poco ingenuamente a preparar el Plan Regional en el plazo de un año; indicación que afortunadamente la Región, con más realismo intentó eludir, porque era totalmente absurdo preparar un proyecto tan colmado de novedades fundamentales en un plazo tan corto y tan cercano.

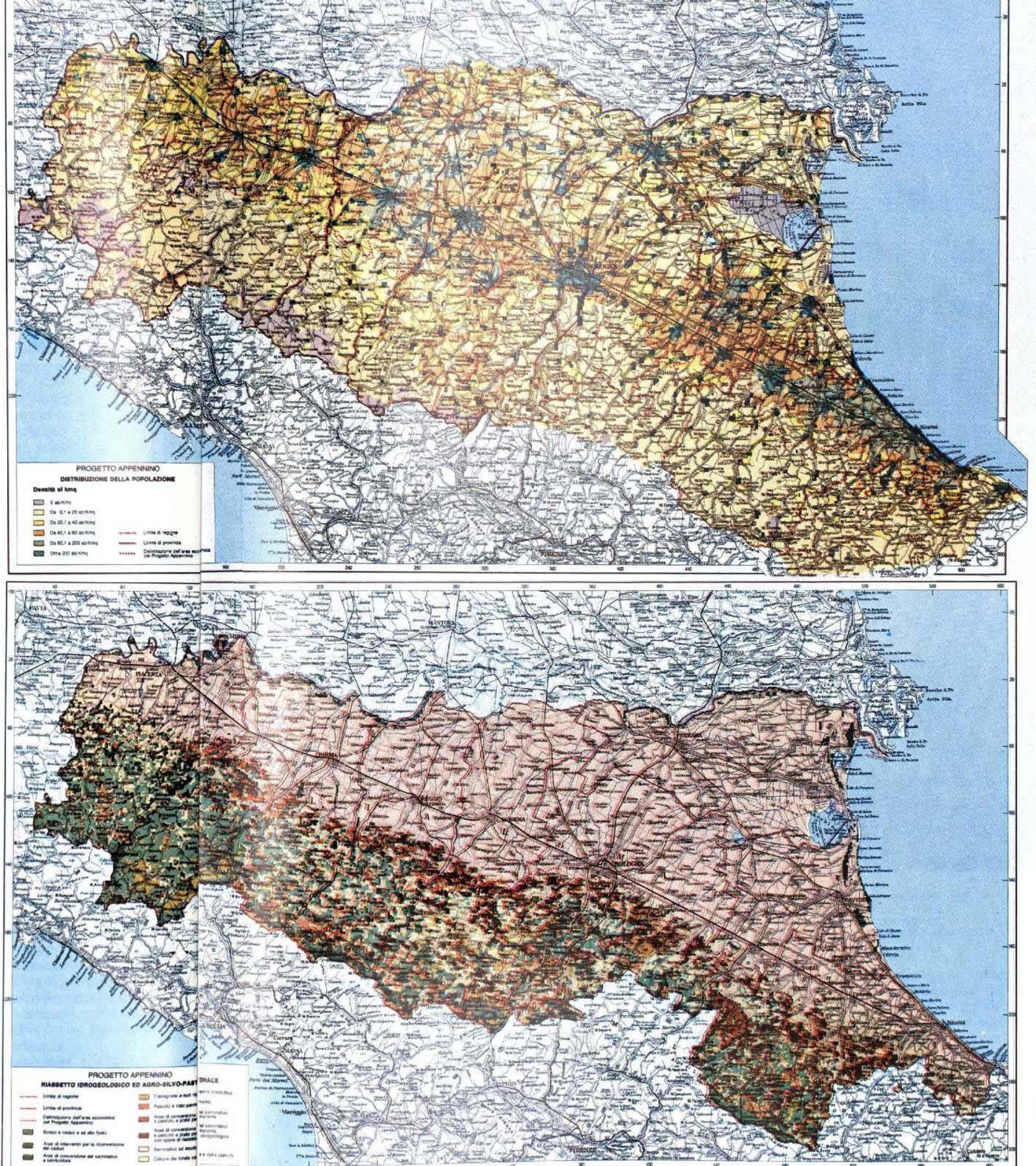
El peligro estaba en respetar sólo la forma y no el fondo de la ley, es decir, volver a caer en la formulación de un plan cuyas características habían sido ya justamente criticadas en el pasado, llegando también a la errónea conclusión de arrinconar el propio plan. No existían elementos de valoración capaces de seleccionar asentamientos e infraestructuras, áreas a proteger y localización de grandes servicios, por lo tanto, el Plan Regional de Urbanismo corría el peligro de aparecer como una simple ampliación de las metodologías de planeamiento experimentadas ya a escala urbana.

El proceso original que se sugirió para preparar la planificación territorial de la Región de Emilia-Romaña, surgió precisamente de la búsqueda de una nueva metodología; una metodología que busca sus coordenadas de una parte en la profundización global del problema de los desequilibrios regionales (que era ya patrimonio tradicional de las entidades locales y de la cultura urbanística de la Región), y de otra parte, en el desarrollo de las recomendaciones procedentes de los numerosos análisis territoriales realizados más recientemente.

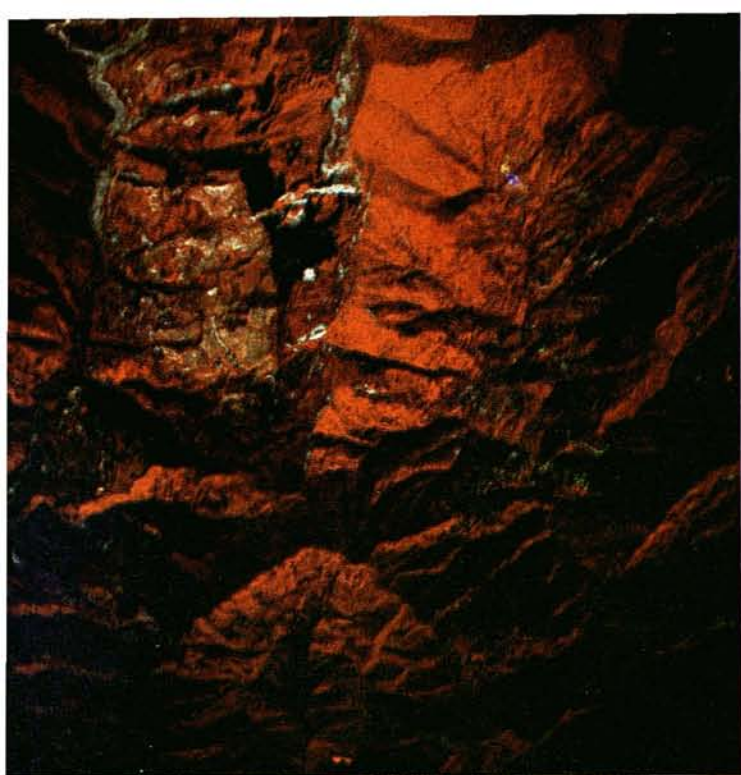
Por encima de la dialéctica, no resuelta, de la entidad intermedia— comarca, provincia o lo que sea— la esencia de los desequilibrios y de las potencialidades regionales, radica en la existencia de las tres franjas territoriales paralelas: el Apenino, la Vía Emilia y el área Cispadania. A estas tres zonas regionales, relativamente homogéneas y en cierto modo contrapuestas, ha acabado por unírsele una cuarta área: la Adriática, caracterizada por una nueva problemática distinta y específica. Se decidió retomar el tema partiendo de estas cuatro áreas para aclarar las ideas, si bien, sobreponiendo el tradicional análisis urbanístico-constructivo y socioeconómico de los planes urbanos al nuevo análisis territorial de tipo físico-natural.

Nació así la hipótesis de "los cuatro proyectos", operación que fue considerada completamente contingente y experimental, en el sentido de que no se piensa que sea capaz de constituir un modelo repetible, y, sin embargo, está destinada a poner de relieve los problemas que se han de entrecruzar como instrumento preparatorio en la formación del Plan Regional. Una vez finalizada esta fase, y alcanzado el plano regional, los proyectos relativos a las cuatro áreas, están destinados con toda posibilidad a desaparecer; pero lo que sí debería permanecer es la problemática que ellos sacaron a la luz, y el uso un tanto manido del término "proyecto" en este caso no tiene el significado habitual de operación compleja, ni de algo destinado a afrontar y resolver un problema sectorial

*Las tres franjas diferenciadas del territorio regional: el Apenino, la Via Emilia y la llanura Cispadana, quedan reflejadas en los mapas de distribución de la población y de localización óptima de los cultivos, bosques y pastos.*







*Dos elementos técnicos básicos para el planeamiento en Emilia-Romaña: la cartografía temática elaborada con ayuda de la teledetección y la foto aérea, y el tratamiento electrónico de los datos. De esta forma, el mapa deja de ser un "instrumento estático" difícil de poner en relación con los otros instrumentos del planeamiento y se transforma en la "fotografía" del fenómeno estudiado permitiendo su localización.*

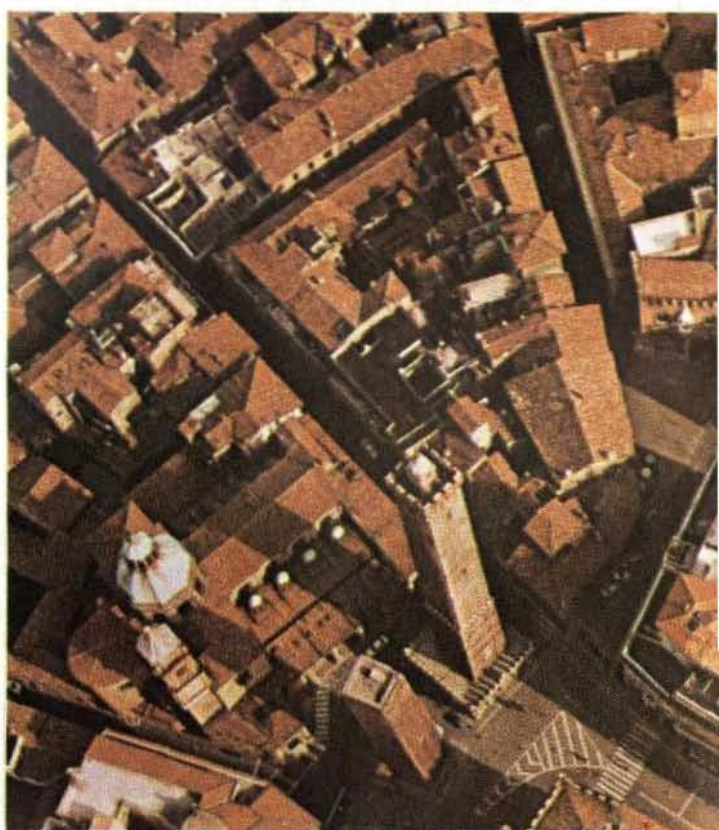
específico o el problema multisectorial de un área reducida: para entender mejor, digamos que los cuatro proyectos en cuestión no tienen nada que ver con el "Proyecto vivienda" o con el "Proyecto piloto para el Delta del PO" (7).

Para mantenernos dentro de la interpretación del lenguaje, el término "proyecto", se usa aquí en el sentido de sistema de propuestas y de ideas-guía concretamente realizables, capaces de dirigir la

transición de todo un territorio. Por lo tanto, no es ni un plan urbanístico ni un programa socio-económico, y mucho menos, un acto administrati-

(7) La Región de Emilia-Romaña había hecho la experiencia de la programación por proyectos, con el objetivo de resolver problemas sectoriales específicos como el de la vivienda, o problemas territoriales particulares como el del área de la desembocadura del Po.





*La recuperación del centro histórico, característica esencial de la urbanística emiliana: Santarcangelo de Romagna. Ferrara. Forlì. Cesena y Bolonia.*

vo de otro tipo clásico, sino que quiere ser más bien, una operación de cultura política tal, que pueda producir efectos sobre los sucesivos actos políticos y técnicos, comenzando por el propio Plan Territorial Regional. Algo pues, capaz de servir de punto de apoyo a la vocación urbanística emiliana y a las conexiones establecidas por ésta en el pasado con el desarrollo de la Región, para relanzar a escala regional dicha vocación y sugerir

nuevos medios que contribuyan a su desarrollo.

A decir verdad, la concepción original de los cuatro proyectos se desdoblaba en una operación bilateral de comprobación; una sobre las "políticas de intervención" realizadas por el sistema de autonomías (Ayuntamientos, Provincias, Regiones y otras entidades territoriales), y otra, sobre inversiones realizadas concretamente por la intervención pública en el territorio. La realización de esta doble



comprobación, hasta hoy ha fallado, debido a la dificultad crónica de las entidades públicas italianas para gobernar a través de balances contables, la propia técnica de contabilidad del Estado y la de las entidades locales, rehuyen el empleo de la contabilidad tradicional para medir la validez sectorial y territorial de las inversiones, no solamente las previstas en los balances de operaciones de cuenta corriente, sino también las previstas por cuenta de capital.

En mi opinión, esta es la enésima confirmación de que la cultura política italiana está bastante más condicionada por las "convicciones" que por los "conocimientos": de que es mucho más ideológica y programática, más interesada en los aspectos institucionales que en los de contenido. El hecho es que un elemental control posterior de los efectos producidos por el gasto, no representa como debería la guía de los gastos futuros, que siguen decidiéndose siempre "a priori", faltos muchas veces de las bases de conocimientos indispensables.

De los cuatro proyectos, por ahora solamente se está concretando la parte relativa a las políticas de intervención y a las relaciones que tienen éstas políticas con toda la problemática territorial, social y económica. El que haya sido precisamente el Proyecto apenino el primero en prepararse, no es desde luego casual. Por una parte, porque el Apenino representa tradicionalmente la zona menos desarrollada de la Región, y por tanto es de la que primero hay que preocuparse, y por otra parte, porque el Apenino constituye el área más claramente extraurbana, o sea, aquella en la que los nuevos componentes analíticos territoriales están destinados a poner de relieve con mayor capacidad de condicionar el conjunto de las comprobaciones que el proyecto pensaba efectuar. El método alternativo utilizado no es de las "convicciones",

que muchas veces se plasman en reivindicaciones corporativas, sectoriales, unilaterales, irracionales, sino más bien, el método del "conocimiento" de los fenómenos más importantes que se presentan en el territorio, para investigar sus causas y los factores que son capaces de estimularlos o de corregirlos.

Tras la presentación del Proyecto Apenino en su primera redacción, es posible que haya otras redacciones posteriores, dado que se trata de una operación problemática, los otros tres proyectos; el del Adriático, el de la Vía Emilia y el de la Cispadani, estaban en curso de elaboración contextual y probablemente serán presentados al mismo tiempo.

El Plan Territorial Regional, debería también garantizar que las decisiones tomadas, fuesen compatibles y capaces de producir juntas efectos unificados, y no por el contrario, ser contradictorias entre sí. Por otra parte, el Plan debería especificar decisiones sobre el campo concreto de la urbanística, sin pretender que esta disciplina en cuanto tal, sea capaz de sustituir la programación socio-económica.

Para realizar estos objetivos, el Plan Territorial Regional podrá tener dos sistemas de previsión diferentes, el de un plazo "temporal" definido y el de un plazo "atemporal" indeterminado. Al primero harán referencia todas las indicaciones específicas relativas a los asentamientos y a las infraestructuras que se realicen con inversiones públicas y privadas en el periodo estimado financieramente previsible y compatibles con los objetivos preestablecidos. Al segundo sistema pertenecen las previsiones y la política territorial dirigida a la defensa y revalorización de los recursos agrícolas y ambientales, del equilibrio hidrogeológico y de los bienes culturales naturales y artificiales, existentes y potenciales.





Las previsiones del sistema atemporal, podrán coincidir con algunas de las previsiones temporales allí donde la disponibilidad financiera admita inversiones prioritarias: mientras que las restantes previsiones temporales, encontrarán su espacio en las áreas consideradas no indispensables del sistema ambiental atemporal.

El Plan Territorial Regional, reflejará explícitamente las alternativas relativas a las intervenciones de su nivel y de aquellas acordadas o decididas por las instituciones de nivel superior (nacional o interregional): pero representará también la sede natural para la verificación de las intervenciones previstas por el nivel institucional de base. Esta última idea, expresa la exigencia de modificar cuando sea necesario, la planificación local existente mediante el uso de una planificación regional: y sugiere también la idea complementaria de utilizar el conjunto de las asignaciones de usos de los planes locales como instrumento de la planificación regional.

Esta operación es posible, por ejemplo, unificando reorganizando mediante el Plan Regional, mejor que mediante una ley, formas disciplinadas de los planes locales, como por ejemplo la normativa pormenorizada para las distintas zonas agrícolas, la subdivisión y las características de las distintas clases de viabilidad, o las modalidades de intervención operativa en los centros históricos. Lo cierto es, que la experiencia ha demostrado que es erróneo el uso excesivo del instrumento legislativo para tomar decisiones que una normativa de planeamiento habría traducido de forma elástica y la vez más detallada.

Es significativo en este aspecto el caso de la ley veneta y toscana sobre la reglamentación de zonas agrícolas: las dos disposiciones legislativas a pesar de ser muy detalladas, formulan prescripciones que

tratan de la misma forma a las colinas históricas que rodean Florencia y a las marismas toscanas, con el resultado de constreñir la planificación local en los límites de una red demasiado estrecha y demasiado ancha a la vez.

La opción del Plan regional en cambio, aunque integrada en los distintos niveles, evita estos defectos: naturalmente esto comporta decisiones mas programáticas que ideológicas, que se basan más en el conocimiento específico que en convicciones genéricas, y obliga a todos a asumir sin equívocos su propia responsabilidad, proporcionando en definitiva (incluso en ausencia de disposiciones legislativas), una mayor seguridad del derecho.

## V. La prueba del Proyecto Apenino.

A pesar de haber sido planeado para contribuir a la preparación del Plan Territorial Regional, los cuatro proyectos, y el Proyecto Apenino en particular, no son un instrumento urbanístico sino mas bien una operación interdisciplinaria destinada a intentar la conexión entre el cuadro programático y el Plan Territorial. La parte presentada del Proyecto Apenino, es la concerniente todavía al control de las inversiones.

La cultura del conocimiento que representa la base para el control de la política desarrollada sobre el territorio, hunde sus raíces en el patrimonio de los análisis y de las propuestas construido tras largos años de compromiso de gobierno de las instituciones locales del Apenino: los Municipios, las Comunidades de Montaña, las Comarcas y la Provincia, las Cooperativas, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, las Organizaciones sindicales de los trabaja-

*La nueva urbanística se extiende desde el centro histórico al espacio extraurbano. Bolonia: Vista general del centro histórico. La Colina Corticella, un nuevo barrio. Zona agrícola del municipio. Operación de recuperación urbana en el centro.*





dores y de los empresarios, los partidos políticos, las asociaciones culturales y recreativas, y por último, en el nuevo sistema de análisis territorial puesto en pie por la Región y en la experiencia acumulada a lo largo de las dos legislaturas de Emilia-Romaña.

En realidad, es cierto que tras la caída demográfica de los años cincuenta y sesenta, combatida inútilmente con la política economicista y asistencial de las "áreas deprimidas", el Apenino de Emilia-Romaña ha cesado hoy de perder población: pero también es cierto que esta población es ahora anciana y corre peligro de perder nuevas capas de población joven.

Por otra parte, fue, precisamente, la dilatada presencia del hombre sobre las montañas y las colinas, la que impidió en el pasado la degradación hidrogeológica que se ha hecho cada vez más grave con el éxodo demográfico, haciendo de Emilia-Romaña la región más degradada hidrogeológicamente del país después de Calabria. Para afrontar esta degradación, las instituciones locales han favorecido la aparición de cooperativas de trabajadores que se ocupan de la "manutención territorial" y que hoy cuentan con miles de adeptos: pero esto no basta todavía y una de las propuestas que han surgido es la de transformar en ese sentido la estructura de muchas pequeñas empresas de construcción que hasta ahora se dedicaban a la edificación de las residencias secundarias que salpican el Apenino.

La solución radical frente a la degradación hidrogeológica, pareció ser en un principio la de la repoblación forestal indiscriminada, por otra parte ya financiada por los primeros programas de intervención regional: un trabajo de Sísifo si se piensa que el bosque cubre sólo un tercio de la superficie apenina regional y se compone en su mayor parte de árboles destinados para leña que es necesario regenerar para transformarlos en auténticos bosques. Además, durante muchos decenios la repoblación forestal estaba destinada a absorber las inversiones ofreciendo ciertamente notables ventajas para el restablecimiento del sistema, pero ofreciendo contrapartidas económicas sólo para la mano de obra empleada en este sector que, por cierto, no es muy numerosa.

En este punto, sin embargo, el examen entrecruzado de los mapas temáticos, realizado para todo el territorio regional, ha permitido controlar sistemáticamente lo que ya había sido indicado por la experiencia. Y es que más de la mitad de los terrenos degradados, se encuentran en la franja de la montaña baja y de las colinas, mientras el resto, está en su mayor parte disperso a lo largo de los cursos de agua y en las zonas de barrancos. Se trata de la franja de los terrenos arcillosos, donde los errores de la política agraria nacional han estimulado durante casi un siglo la formación de empresas agrícolas dedicadas al cultivo de sembrados: empresas que, aparte de ofrecer contrapartidas económicas bastante pobres a los cultivadores, representan, precisamente a causa de los cultivos practicados, un incentivo permanente para la degradación, una causa continua de erosión y de corrimientos de tierra.

Por otra parte, la franja de las tierras arcillosas representa el lugar óptimo para la repoblación forestal, precisamente por la naturaleza del suelo. Y para terminar; repoblar centenares de miles de hectáreas de montaña de colina en el periodo relativamente breve considerado necesario para hacer frente a la degradación (20 o 30 años como máximo), no sólo representaría una carga financiera insostenible, sino que sería ciertamente imposible de realizar por la colosal aportación de mano de obra que requeriría. Lo que antes he denominado como ecologismo genérico, es así comprobado y redimensionado con los elementos puestos en evidencia con el análisis territorial, el cual por otra parte, se encarga de proporcionar también soluciones alternativas concretas.

El Proyecto Apenino recoge todas estas experiencias sin representar por ello la suma de las peticiones formuladas por los Municipios, las Comarcas y las Comunidades de Montaña, constituyendo por el contrario un cuerpo de análisis seleccionados y de propuestas autónomas, que trata de llevar a cabo el examen de la política realizada y de recabar una síntesis que tiene como fin afrontar los desequilibrios y los atrasos nodales del Apenino. En el Proyecto Apenino, además, es más explícito que en los otros tres, el propósito de utilizar, y también de superar los límites de la "cultura de la ciudad" para realizar una más amplia "cultura del territorio": y precisamente por ello, se abandona el mito del desarrollo ligado exclusivamente a la industria, que también en Emilia-Romaña y de forma particular en el Apenino, ha provocado desequilibrios y contradicciones.

Así, el punto de arranque del Proyecto, no es ya el desarrollo industrial o artesanal característico de la estrategia tradicional economicista, y tampoco la ordenación hidrogeológica, característica de la más actual estrategia del ecologismo genérico: el punto de arranque es por el contrario, la defensa y la valoración de "los recursos humanos", indispensables para afrontar a la vez los problemas socioeconómicos y los territoriales. El objetivo esencial del Proyecto Apenino es el de mantener a los hombres en las montañas y en las colinas, para que ellos se ocupen de la defensa territorial y del renacimiento económico, proporcionando allí, los medios de una nueva condición social igualitaria y no, como hasta ahora, dependiente.

En realidad ¿cómo pretender llevar al hombre al territorio del Apenino para contrarrestar su degradación, sin ofrecerle contrapartidas económicas convenientes en las granjas agrícolas? Y a la vez ¿que utilización del suelo económicamente válida se puede sugerir que sea compatible con la baja densidad demográfica del Apenino?

La respuesta la proporciona la zootecnia bovina, sector hacia el cual la Región había demostrado ya gran interés, con importantes inversiones, que no habían resuelto, sin embargo, el problema de la autosuficiencia alimenticia, (Italia tiene un importante déficit externo en la importación de piensos), ni el problema de la contaminación de las llamadas "Cuadras sin tierra".

En este aspecto, Emilia-Romaña se ha distinguido hasta ahora por la financiación de "los



establos asociados" y de "las cuadras asociadas" (8) a los que los campesinos confieren su propio ganado eliminando así la pesada carga de cuidar personalmente centenares de pequeñas cuadras y establos. Esta solución, representa, incluso socialmente, un gran paso adelante, pero no resuelve todavía la dificultad ecológica de la eliminación del estiércol ni ha permitido hasta ahora un consistente desarrollo del patrimonio zootécnico, maltratado además por los reglamentos de la CEE que favorecen las cuadras continentales.

La granja zootécnica, no necesariamente grande pero que disponga de prados y pastos, resuelve en cambio los problemas ecológicos, esparciendo y utilizando los desechos orgánicos de los animales, garantiza la rentabilidad de la operación agrícola incluso con poca mano de obra disponible, y permite sustituir los sembrados que en la montaña y en la colina rinden poco y favorecen la degradación del suelo: en efecto, la sustitución del sembrado de cereal por el prado y el pasto en la franja apenina intermedia podrá impedir la degradación hidrogeológica de forma tan eficaz como la repoblación forestal, garantizando a la vez la base alimenticia para las cuadras y proporcionando por tanto buenos resultados económicos y ecológicos.

Para evitar equívocos, recuerdo que la producción de biogás (9) a partir de los desechos orgánicos parece por ahora válida únicamente en las cuadras de ganado porcino que cuentan siempre con un gran número de cabezas y garantizan por tanto el mínimo indispensable de producción energética: en el caso de las granjas porcinas, además, la existencia de las granjas sin tierra es inevitable, porque para esparcir el estiércol sobre el terreno requeriría disponer de enormes superficies.

A los potenciales resultados económicos y ecológicos del prado y del pasto, habría que añadir sus ventajas sociales; ya que las jóvenes generaciones de campesinos estarán animadas a quedarse en el Apenino, no sólo por la mayor remuneración de los nuevos cultivos, sino también por el hecho de que una actividad como la zootecnia requiere más profesionalidad y especialización y comporta una cualificación tecnológica general de la agricultura afectada. No se debe olvidar, que de hecho, no es sólo suficiente una buena renta para garantizar la disponibilidad ocupacional de los jóvenes, y que estos buscan gratificaciones imposibles de encontrar en las anticuadas empresas agrícolas de las colinas o las montañas.

Desgraciadamente, es cierto que la zootenia italiana atraviesa un periodo de crisis debido por

una parte a la propia debilidad estructural y de otra, a la política agrícola del Mercado Común, muy dañina para las cuadras italianas. Y también es cierto que no será fácil imponer al gobierno italiano ni al Mercado Común, una nueva política agrícola si las instituciones regionales y los propios productores no son capaces de poner en experimentación estructuras más modernas y avanzadas, comenzando, precisamente, por el sector zootécnico, que representa, después del petrolífero, la carga más pesada de la balanza de pagos italiana.

La propuesta que surge del Proyecto Apenino, es pues la de transformar los usos del cultivo de cerca del 10% de la superficie de cereal en terrenos arcillosos que tienen una pendiente superior al 20 %, pertenecientes en su mayoría a la franja altimétrica intermedia que va de los 400 a los 800 metros sobre el nivel del mar. El coste de la operación (incluso con los precios corregidos por la devaluación), no debería superar el millón de liras. No hay que subvalorar el hecho de que la transformación de cultivos es realizable en cada granja en un periodo inferior a tres años, sacrificando por tanto únicamente la renta de dos años laborables.

Naturalmente, como soporte de la intervención, deberá ponerse en marcha una compleja organización de asistencia técnica y financiera, favoreciendo y no imponiendo la concentración parcelaria, las formas de asociación y cooperación y las instalaciones industriales necesarias para la transformación y la comercialización de los productos zootécnicos.

De cualquier manera, el resultado final, no vendrá representado únicamente por la duplicación del patrimonio bovino del área (y se trata de previsiones extremadamente prudentes), capaz de aumentar en un 20% el total de la cría regional. El resultado más importante, estará constituido por una cualificación general del Apenino. Una cualificación a la vez social, económica y ambiental, porque con una sola operación se perseguirán a la vez los tres objetivos.

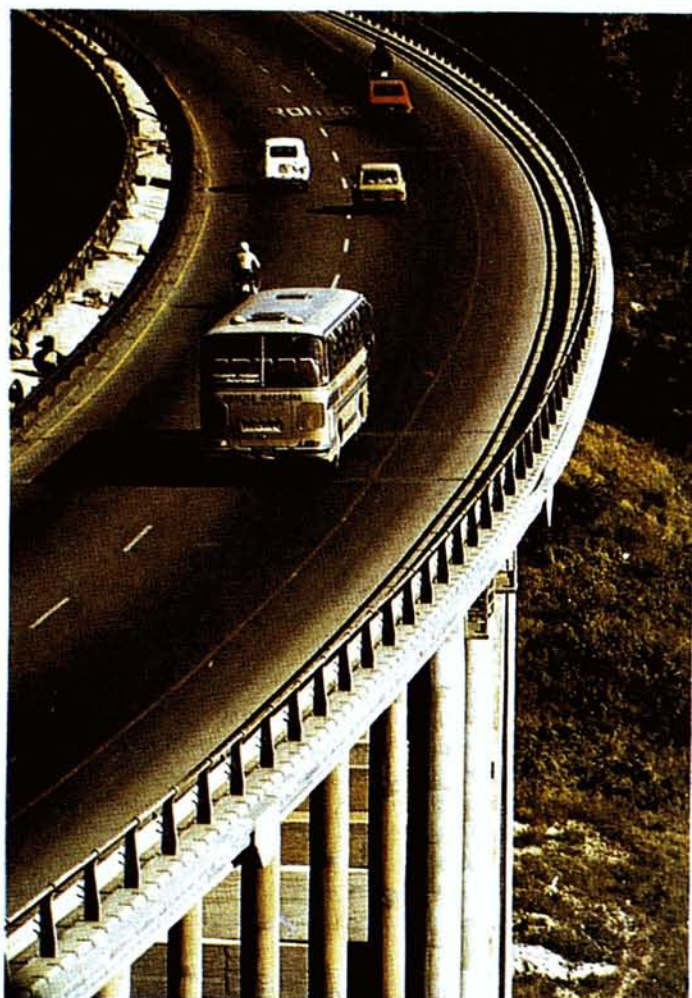
En este marco, el papel primario otorgado a la repoblación forestal, deja de ser una acción indiscriminada, casi ideológica, es decir, a realizarse únicamente por razones de principio. Quedando de hecho deducidas las 100.000 hectáreas para transformar en prados y en pastos, otros terrenos degradados o abocados a la degradación, sobre los cuales es indispensable intervenir rápidamente para evitar mayores daños en curso, terrenos sobre los que no es posible intervenir con la transformación en prado-pasto. Se trata de los terrenos con las pendientes más pronunciadas de los situados a lo largo de los cursos de apeo o en las cotas más altas sin ningún asentamiento humano cercano: son más de 50.000 hectáreas a repoblar con absoluta prioridad, aunque sea contentándose con bosques para leña, con un costo que supera hoy los dos millones y medio de liras por hectárea, y que, por tanto, no será inferior al gasto global que sería necesario para transformarlos en prados y pastos.

El volumen de estas inversiones para la repoblación forestal, es bastante considerable, pero

(8) Establos y cuadras asociadas: son edificios con fines productivos realizados de forma asociada por los pequeños agricultores, con ayuda regional y municipal, para superar los métodos de la ganadería individual. Los resultados son notables, tanto por la mejora cualitativa y cuantitativa de la producción, como por la eliminación del trabajo más pesado para el campesino. El campesino conserva la propiedad, no sólo de la tierra, sino también de los animales y a cambio paga (en especie) los costes de la gestión de la producción bajo esta nueva forma.

(9) El Biogás, es gas metano de origen biológico que se obtiene de la fermentación artificial del estiércol animal.





*La autopista: sobre el Po y a través del Apenino*

probablemente será más difícil de encontrar la mano de obra necesaria que las asignaciones. Es en este sentido que deberá procurarse la reconversión de las pequeñas empresas de construcción de la zona hacia los trabajos de manutención territorial, garantizando la ocupación con programas a largo plazo y si fuese necesario, financiando la transformación tecnológica y productiva. El incremento del actual patrimonio de bosque supondrá en total un 15%, pero habrán sido preparadas las defensas indispensables contra la degradación del suelo, después de lo cual, el problema de los bosques podrá ser afrontado con mayor amplitud, incluso en el marco del programa preparado por el Plan Apenino para los parques naturales regionales.

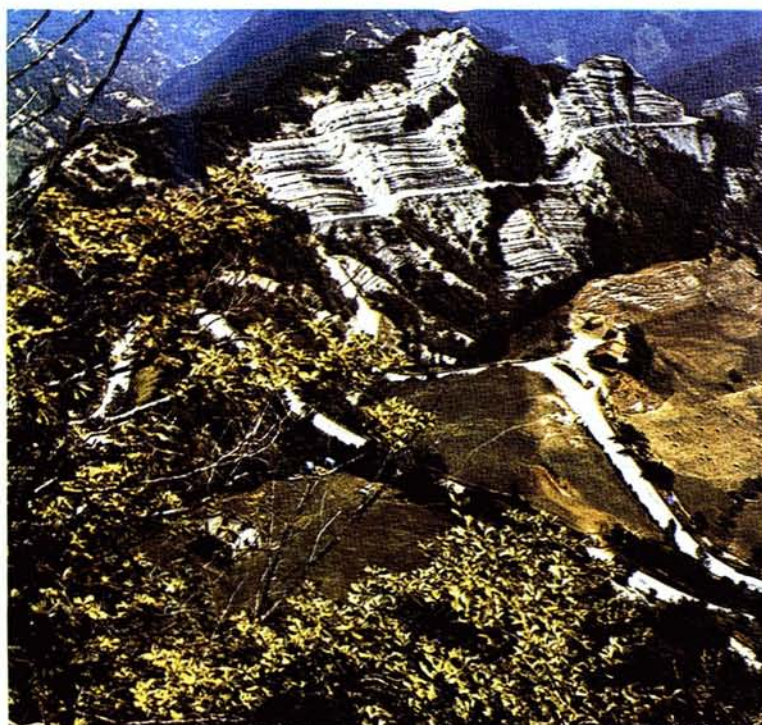
El rechazo de las instalaciones industriales como instrumento mítico del desarrollo, no significa, por cierto, el ostracismo a la industria en el Apenino, en donde ya existen pequeñas industrias dispersas. La operación propuesta en este campo, tiene un valor más táctico que estratégico: han sido localizadas una docena de lugares en los cuales se prevé concentrar la iniciativa regional para la formación de áreas equipadas para la industria. La finalidad de las áreas industriales en estos centros, es prevalentemente la de garantizar el empleo a la escasa mano de obra joven que a corto y medio plazo no podrá ser absorbida por el sector primario y terciario.

También en el sector turístico, el Proyecto Apenino rechaza la tradicional y mítica función de "arrastre" que se ha traducido siempre en lamentables resultados de tipo consumista y especulativo. Esto se concreta en los objetivos de racionalizar y de reforzar la capacidad hotelera, de destinar las nuevas instalaciones hoteleras colectivas más al uso común de turistas y residentes que en la realización de sorprendentes programas turísticos de doble temporada, de especializar el turismo y el tiempo libre en el Apenino, más hacia la breve y repetida frecuentación de la población urbana de los valles, que hacia grandes vacaciones para los veraneantes de todo el país.

Este objetivo, se combina válidamente con el de la drástica reducción de nuevas parcelaciones en el Apenino y con la reutilización del patrimonio de edificios no ocupados que corren el riesgo de degradarse. En estas condiciones se encuentra casi 1/6 de las 150.000 viviendas actuales del área, y la mayoría de ellas (el equivalente a 22.000 viviendas) está compuesta de casas dispersas o situadas en pequeños núcleos en vías de abandono por parte de sus habitantes. El análisis territorial ha permitido así concretar una alternativa precisa a la proliferación de nuevos asentamientos turísticos ha realizar con la recuperación de viviendas previstas por los instrumentos urbanísticos municipales y asistido con ayudas regionales. Una vez más, a los beneficios económicos directos para las comunidades locales, se unen ventajas para la estructura territorial y ambiental.

Finalmente, el análisis sistemático de la organización social, ha confirmado en este terreno una situación bastante aceptable. De la vivienda a los





*El Proyecto Apenino: La búsqueda de ventajas económicas y sociales para sus habitantes, allí donde éstas producen también ventajas para el sistema natural*

servicios escolares, de los equipamientos deportivos a las instalaciones sanitarias; las dotaciones sociales del área Apenina, aparecen más con una exigencia de racionalización que de incrementos masivos; y esto es así, bien a causa de su escasa población, o bien por las intervenciones realizadas por la administración local y regional en el último decenio. El único sector manifiestamente insatisfactorio, es el del transporte colectivo, todavía insuficiente, y el de las vías de comunicación que, especialmente a lo largo de los grandes ejes del fondo de los valles, soportan decenas de años de abandono por parte de la Empresa Nacional Autónoma de Carreteras (ANAS).

La necesidad de intervenciones en el campo social, descrita detalladamente en el Proyecto Apenino, no modifica de ninguna forma la estrategia alternativa que surge de las conclusiones al examen aquí realizado: que no es la de reivindicar una lluvia de obras públicas sobre todo el área, o disposiciones económicas de tipo asistencial. El Proyecto lo que ha hecho es poner en claro la debilidad de fondo del sistema territorial en su totalidad: que es la de una zona donde es necesario proponer un nuevo equilibrio entre las necesidades del hombre y las de la naturaleza, buscando ventajas económicas y sociales para la organización humana, allí donde éstas produzcan también ventajas para el sistema natural y viceversa.

De lo escrito hasta aquí, se entiende que considero el Proyecto Apenino como una nueva manifestación de la vocación urbanística democrática de Emilia-Romaña. Es cierto sin embargo, que al conjunto de la operación de los cuatro proyectos, le cuesta trabajo convertirse en patrimonio esencial de la acción programática regional, y que la propia innovación constituida por el análisis territorial, es subvalorada y utilizada menos de lo que sería necesario. Además, los Consejeros regionales, no han contribuido siempre con entusiasmo a los trabajos del Proyecto Apenino, manifestando a veces una sistemática indecisión para revisar sus propias políticas de gestión ordinaria y extraordinaria.

Es más, la primera operación de revisión y de desagregación territorial prevista para el Plan Apenino, ha sido reenviada "sine die": se habían localizado sobre el Apenino, cuatro áreas representativas en las que la confrontación entre los productores, las instituciones y los problemas territoriales específicos, deberían proporcionar las sugerencias operativas para pasar del Proyecto a la actuación. El bloqueo a la revisión del Plan Apenino constituye así un síntoma de la dificultad programática general en la que se encuentran las instituciones y las fuerzas políticas del país en el que Emilia-Romaña no es una excepción.

Volviendo a nuestro caso concreto, es quizá interesante recordar que la nueva urbanística de Emilia-Romaña, nace "política" y se transforma en "cultura", pero ha conseguido sus mejores éxitos cuando la cultura era plenamente sostenida por la política: puedo únicamente desear que en el futuro sea así de nuevo.



# LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO EN LA PERIFERIA DE STA. CRUZ DE TENERIFE

Por Luz Marina García Herrera y Teresa Pulido Mañes \*

El primer hecho a destacar respecto a los barrios de Urbanización Marginal es el de su extraordinaria importancia como fenómeno urbanístico, ya que dichos asentamientos constituyen una de las formas de crecimiento más importantes en la evolución moderna de Santa Cruz. El proceso de expansión reciente ha significado que mientras una parte de la ciudad crece mediante la actuación de los mecanismos ortodoxos (reconocidos), otra se extiende y desarrolla al margen de las reglas previstas. La formación de amplios espacios periféricos, surgidos mediante procesos como los que denominamos de Urbanización Marginal, han adquirido en nuestra región una importancia tal que quizá estos asentamientos pueden representar hasta la tercera parte del crecimiento residencial insular en los últimos veinte años (1). En la comarca Santa Cruz-Laguna, la importancia de estos procesos en este período es llamativa: supone el 50 % de la producción total de vivienda fuera de los cascos originales de Santa Cruz y La Laguna y el 70% del consumo de nuevo suelo (2).

La Urbanización Marginal es una forma de crecimiento urbano, que se desarrolla sobre un suelo rústico no directamente preparado para la utilización urbana. Se inicia con una mínima parcelación del suelo definiendo los lotes (generalmente menudos) y la forma de acceso a los mismos (calles mínimas y sin urbanizar); la venta se formaliza mediante contrato privado. Son casas en constante evolución, siempre precarias y extraordina-

riamente económicas, que se van completando por etapas de acuerdo con la capacidad financiera de sus propietarios. Un rasgo de los habitantes de estos barrios es su procedencia de otras zonas de la isla de Tenerife o del resto del Archipiélago (3).

## 1. ORIGEN DE LA PARCELACION

### 1.1. Estructura de la propiedad del suelo

Este tipo de asentamiento surge mediante la parcelación de fincas rústicas. Por lo tanto, la estructura de la propiedad es una variable clave en la explicación de esta forma de crecimiento urbano.

En 1956, Santa Cruz estaba constituida por dos sectores claramente diferenciados: un área urbanizada próxima al puerto y un amplio espacio ocupado por fincas rústicas y barrios de Urbanización marginal en proceso de formación (4). Este último presentaba una estructura de la propiedad muy concentrada donde un pequeño número de propietarios posee más de las dos terceras partes de la superficie total. Hay una pequeña y mediana propiedad con cierta importancia, pero subordinada al predominio de unos pocos grandes propietarios. Los terrenos de estos últimos reúnen ciertas características comunes: sus propiedades no suelen

\*Profesoras del Departamento de Geografía de la Universidad de la Laguna.

(1) BUSQUETS GRAU, J. "Políticas de vivienda versus Urbanización Marginal", *Ciudad y Territorio*, 1/76. Cfr. p. 10.

(2) Urbanismo Marginal en Tenerife. La comarca Santa Cruz-Laguna. Informe para el M.O.P.U. Parte C, P. 6.

(3) BUSQUETS GRAU, J.: *La Urbanización Marginal en Barcelona*. CLUB de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Barcelona, 1976, 3 vols.

(4) Las parcelaciones de fincas rústicas comenzaron en la década de los treinta, por lo que el Catastro de la Propiedad Rústica, realizado en 1956, es bastante posterior. No obstante, su utilización arroja suficiente información para el resto del espacio periférico, cuya transformación en suelo urbano ha sido un proceso reciente.



concentrarse en un solo sector; por el contrario, se reparten por el término municipal, localizándose tanto en el ensanche como en la periferia.

La importancia de este hecho queda patente en el proceso de conversión del espacio rústico en urbano. la estrategia de los propietarios del suelo ha consistido en parcelar inicialmente las fincas más alejadas de la ciudad mientras se reservan los terrenos de la inmediata periferia. Significativamente, las primeras constituían las tierras con menor valor agrícola: situadas en terrenos más inclinados, a mayor altura y en una zona de fuertes vientos, se dedicaban fundamentalmente a cultivos de secano o permanecían como erial. El carácter marginal del suelo ocupado por este tipo de asentamientos se perfila claramente analizando el uso agrícola de esas fincas. Los datos obtenidos del catastro de Rústica revelan que la mayoría de estas fincas se dedicaban a erial o, en el mejor de los casos, una parte a cultivos de cereal regadío y otra a cereal secano. En el barrio de Las Moraditas de Taco, los terrenos eran fundamentalmente eriales o zonas improductivas.

La dimensión inicial de la mayoría de las fincas que luego fueron parceladas y originaron los asentamientos marginales actuales, era de 3-5 Has., con cultivos de secano o erial (5). La estructura rural preexistente ha marcado la trama interna de estos barrios, convirtiéndose en la clave de su organización. Así es frecuente que su trazado responda a las típicas formas de longuero de las fincas rústicas que le dieron origen (véase fig. 1).

En este proceso el punto principal lo constituye la apropiación de una renta por parte de los propietarios mediante la transformación de suelo rústico en urbano, al mismo tiempo que los

terrenos de la inmediata periferia adquieren un valor diferencial debido a la expansión de la ciudad hacia sectores más alejados.

## 1.2. Factores jurídicos

Atendiendo al origen jurídico de los barrios de Urbanización Marginal en Santa Cruz, hemos establecido una clasificación en dos grandes grupos: los barrios de parcelación legal, aquellos en los que el Ayuntamiento ha autorizado la parcelación de terrenos y edificación de viviendas, y los barrios de parcelación y edificación clandestina.

### 1.2.1. Barrios de parcelación legal

Las autorizaciones del Ayuntamiento que permiten parcelar fincas rústicas en la periferia de la ciudad, y que configuran los actuales barrios marginales, se producen especialmente en la década de 1930-1940 (6).

La formación del barrio tiene lugar a través del siguiente proceso: inicialmente, el Ayuntamiento autoriza el trazado de calles en las fincas rústicas con proyecto de parcelación, siempre que éste se ajuste a las normas establecidas en las Ordenanzas Municipales vigentes en este momentos (7). En algunos casos, la aprobación de la parcelación sólo sanciona un hecho ya existente.

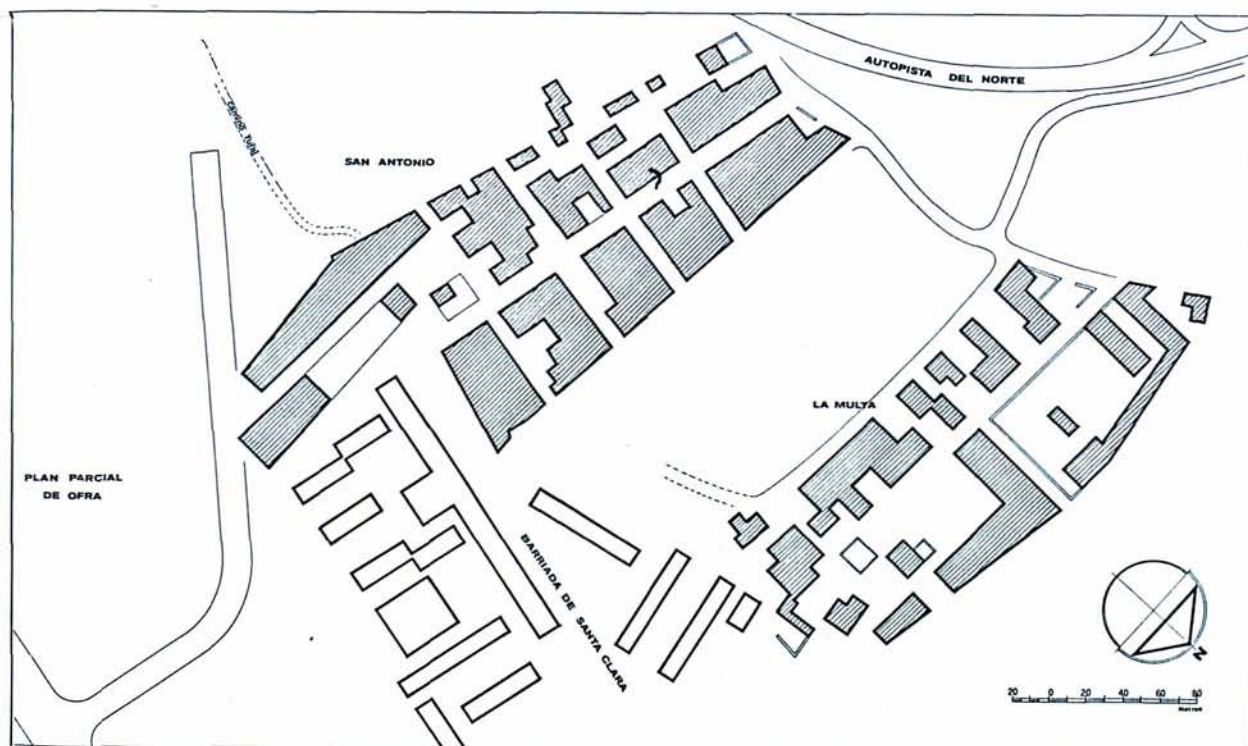
El propietario vende los solares y se edifican las viviendas con licencia de construcción. Así se forma el barrio sin más ordenación que el trazado de

(5) Urbanismo Marginal..., *Op. cit.* Parte A, pp. 36-37.

(6) Parcelaciones aprobadas. Oficina Técnica Municipal; Archivo Municipal (Libros de Actas). Ayuntamiento de Santa Cruz.

(7) Ordenanzas Municipales de Santa Cruz. Año 1926.

Gráfico 1.  
Organización  
del espacio  
en los barrios  
de S. Antonio  
y La Muela.  
1976.





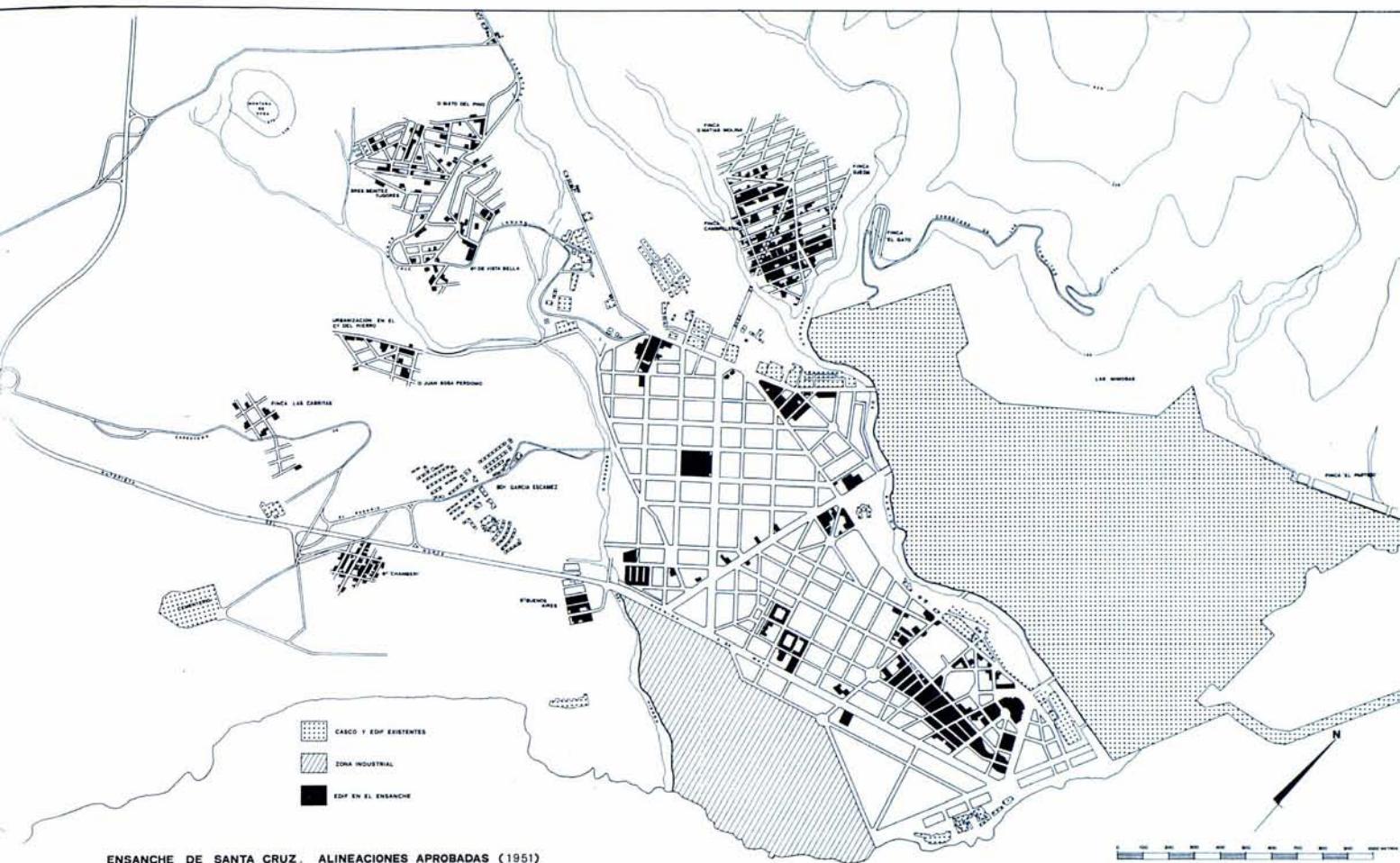


Gráfico 2. Ensanche de Santa Cruz. Alineaciones aprobadas. 1951.

calles. El propietario del suelo ha adquirido una plusvalía convirtiendo suelo rústico en urbano, pero no realiza los servicios de urbanización exigidos por las Ordenanzas (pavimentación de calles, alcantarillado, etc.). Además de los beneficios que obtiene con la venta del suelo, en ocasiones proporciona también determinados servicios al barrio. Un ejemplo es el Barrio de la Salud, donde el propietario de una de las fincas primitivas suministraba el agua a los habitantes del barrio mediante arrendamiento mensual de un estanque de su propiedad.

La actuación municipal se caracteriza por tolerar el incumplimiento de las Ordenanzas en lo que se refiere a la instalación de servicios urbanos en estos núcleos. Su intervención se reduce a aquellos casos que suponen un peligro para la población como ocurrió en 1942 en el Barrio de la Salud. En este año la Jefatura Provincial de Sanidad abrió un expediente de saneamiento para dicho barrio, debido a que se había convertido en un foco de propagación de fiebre tifoidea. Su origen radicaba en la situación sanitaria del suministro de agua (procedente de unos estanques descubiertos) y las condiciones higiénicas de las viviendas). Ante el riesgo de que la epidemia se extendiera al resto de la ciudad, el Ayuntamiento ordenó cortar las conducciones de agua desde los estanques y em-

prender la construcción de dos fuentes públicas de agua.

Entre 1930-1954 se autorizaron las siguientes parcelaciones de fincas rústicas que dieron origen a asentamientos marginales:

- Finca "El Gato" (Barrio Nuevo), en 1930.
- Finca de A. Cambreng (Barrio Salud), en 1931.
- Urbanización en Camino del Hierro, en 1932.
- Trazado y urbanización del Barrio de Vista-bella, en 1933.
- Finca de M. Molina (Barrio Salud), en 1934.
- Finca de C. Ramos (Barrio Chamberí), en 1935.
- Parcelación de Sosa Perdomo (Cno. del Hierro), en 1935.
- Finca de E. Ramos (Ctra. de El Rosario, km. 2-3), en 1935.
- Finca de Domingo Ojeda (Barrio Salud), en 1936.
- Parcelación del Barrio de las Delicias en 1936.
- Trazado de calles en el Barrio de Valleseco, 1936.



- Parcelación de solares en la Costa Sur (Barrio Buenos Aires), en 1940.
- Finca de A. Alonso Morín (Barrio Chambe-ri), en 1954.

En muchos casos la legalización del barrio sólo sanciona un hecho ya existente. La estrategia del crecimiento consiste en urbanizar los terrenos más alejados de la ciudad, provocando, en consecuencia, que los terrenos más próximos del ensanche adquieran un valor diferencial.

Tales aprobaciones orientan el crecimiento de Santa Cruz en dirección Oeste y NO, en una expansión estrechamente ligada a la existencia de la carretera Santa Cruz-Laguna, principal eje de comunicación con la vecina ciudad. Los núcleos que surgen en dirección SO tienen un origen directamente relacionado con la carretera de El Rosario. Sin embargo, hay diferencias en el tipo de crecimiento que se realiza en ambas vías. En la primera se yuxtaponen barrios marginales (barrio Salud...) y zonas de ciudad jardín (Villa Benítez) (8); en la segunda sólo aparecen barrios marginales para una población de escasos recursos económicos.

#### 1.2.2. *Barrios de parcelación y edificación clandestina*

Comprende los núcleos que han nacido al margen de toda normativa urbanística y han carecido, por ello, hasta fechas recientes de existencia legal.

Surgen en terrenos rústicos, donde el propietario realiza una mínima lotificación o vende sin ningún tipo de organización previa; la venta de los solares se hace a través de un contrato privado, procediendo los usuarios a la edificación sin registro ni licencia. En Santa Cruz, estos barrios aparecen fundamentalmente en la época de posguerra. En el período 1940-60 se produce una importante extensión del tejido urbano; tiene lugar la expansión de la ciudad hacia el SO. en la parte alta de la carretera de El Rosario (Barrio Los Cacharros, La Multa, Llano Alegre, Las Moraditas, etc...).

## 2. LA VIVIENDA Y LOS SERVICIOS URBANOS

El proceso de Urbanización Marginal supone para el inmigrante la consecución de la vivienda a través de la obtención de unos derechos sobre el suelo. En esta parcela irá construyendo paulatinamente la edificación, que va a canalizar, en unas condiciones físicas y legales absolutamente precarias, las inversiones y disponibilidades máximas de la familia usuaria.

Las medidas que el planeamiento oficial adopta para solucionar el problema son contradictorias frente a este proceso marginal. El proceso de

autoconstrucción va relacionando la inversión posible en cada momento con las necesidades más acuciantes, aunque con enormes deficiencias y esfuerzo para los usuarios; en cambio, las medidas oficiales —la construcción masiva de viviendas a través de polígonos en la periferia de las ciudades— obligan al usuario al compromiso de una hipoteca, pagos aplazados y, además, la fijación a un tipo de residencia que no ha sido pensado para las necesidades de la familia inmigrada y que responde poco a éstas.

La construcción de un módulo inicial, la vivienda primitiva —que experimentará sucesivas ampliaciones—, pone en marcha el proceso de construcción y desarrollo del barrio. La nota más destacada de estas edificaciones es precisamente su proceso de construcción —realizado en general por los propios usuarios— y la extensión en el tiempo de dicho proceso, que se corresponde con la evolución de la economía y necesidades familiares. La motivación esencial es levantar la vivienda, que se realiza sin enlucidos ni acabados, y con el tiempo se irá dotando de los elementos necesarios. En consecuencia estas viviendas en sus primeros momentos de formación tienen un aire de precariedad muy acusado.

### 2.1. Tipología

La tipología parcelaria de los barrios de urbanización Marginal (9) presenta tres tipos básicos. El tipo predominante de parcela es el llamado Tipo A, cuyas características son: su forma rectangular, con dimensiones de 5-9 m. en el lado menor y entre 10-16 m. de fondo. La superficie oscila entre 60-130 m<sup>2</sup>. Las causas de este tipo de parcelas son:

- reducir al mínimo la estructura viaria (razón que interesa al propietario);
- repercusión mínima del coste de la calle en cada lote o parcela;
- posibilidad de crecimiento de la vivienda en altura a partir de un módulo mínimo (las dos últimas son razones que interesan al usuario).

Los otros dos tipos de parcelas se dan en menor proporción: Tipo B, sus características son: forma rectangular, con lados entre 6-18 m. con dos o tres fachadas. Tipo C, es una parcela aislada de forma rectangular en proporción de tamaño similar a la B, pero con tipología de vivienda propia.

En cuanto a la tipología de la vivienda, ésta depende sensiblemente de la forma y dimensión de la parcela, de los sistemas constructivos empleados y, en un segundo término, de las características sociourbanísticas de la zona.

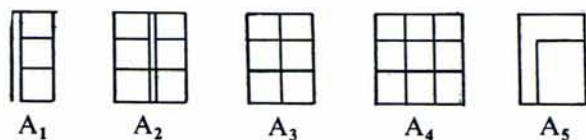
Al ser el Tipo A el más frecuente, lo hemos tomado como modelo observando sus variantes.

(8) El proyecto de parcelación de Villa Benítez fue aprobado en 1936.

(9) Los datos utilizados proceden del análisis realizado por el Centro de Estudios Territoriales y Ambientales sobre los núcleos de La Cuesta y Taco (1973) y cuyos resultados sobre los tipos de vivienda se han visto confirmados por un estudio posterior: *Urbanismo Marginal en Tenerife. La comarca Santa Cruz-Laguna* (1977).



La tipología  $A_1$  se da en parcelas de ancho mínimo (4-7 m.); por tanto, a medida que se amplía en fondo se tienen que ir interponiendo patios para ventilar las piezas internas.



Los restantes tipos  $A_2$ ,  $A_3$  (ambo de anchos de 6-9 m.) y  $A_4$  (más de 7 m. de ancho) dependen del ancho de las parcelas.

Además hay otros tipos que no presentan leyes claras de generación de viviendas ni de modelos de distribución. El estudio de su distribución interna depende con mucho de la forma y dimensiones de las parcelas. En cambio, las características de su utilización son función de la estructura socioeconómica de la población de la zona, ya que dentro de la vivienda no existe ningún condicionante físico claro que impida localizar un determinado uso en un sitio o en otro. La multifuncionalidad de los espacios, exceptuando las cocinas y los baños, y el cambio de uso a través del tiempo, es una característica de estas viviendas.

En el proceso de crecimiento de los barrios de Urbanización Marginal, uno de los rasgos más característicos es la ampliación en altura de los edificios primitivos. El reducido tamaño de las parcelas edificables lleva consigo que las ampliaciones de vivienda que la familia necesita, bien sea para su propio uso o para obtener el alquiler de otras habitaciones, tengan que producirse en la mayoría de los casos mediante "levantar" de otra planta.

Por lo que respecta a la relación entre las viviendas y las familias usuarias parece existir una adecuación del tamaño de la vivienda a las necesidades de la familia, a excepción de las que sólo constan de una y dos habitaciones, que no se adecuan a las necesidades de sus usuarios (10).

El análisis de la modalidad de tenencia de la vivienda confirma cómo el acceso a la vivienda (y en gran medida a su propiedad) era un objetivo fundamental en la población inmigrada: en 1973, en el área La Cuesta-Taco, un 53,5% de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios, las viviendas en alquiler suponían un 28,3 %, en subarriendo sólo constituían un 2,4%. Sin embargo, existía un índice elevado de vivienda gratuita —por razones de parentesco o como contraprestación de servicios— que constituían un 14 %. En el Barrio de S. Matías el 62,8% de las viviendas son propiedad de sus habitantes (11) y en Las Moraditas de Taco, en 1970, el porcentaje ascendía al 86,5%. La garantía de posesión de la casa, entendida como factor de protección, pero sobre todo como una

concentración de recursos, son elementos a valorar muy especialmente de cara a la política de actuación sobre estos barrios.

## 2.2. La dotación de servicios

Si bien ya hemos señalado cómo la flexibilidad de la vivienda de Urbanización Marginal supone una serie de ventajas para el usuario, es necesario indicar cómo también marca unas condiciones de partida desfavorables en el proceso de desarrollo de estos barrios, que se caracterizan en sus comienzos por carecer de todo tipo de servicios urbanos (agua, electricidad, pavimentación, etc.). Esta característica se puede hacer extensiva a todos los asentamientos marginales de Santa Cruz.

Generalmente cuando se inicia la construcción del barrio carecen de abastecimiento de agua, procurándose su suministro mediante la recogida en atarjeas de riego (como ocurrió en Las Moraditas, Llano Alegre, etc); posteriormente, la presión de los vecinos consiguió que el Ayuntamiento instalara una o dos fuentes públicas (Valleseco, Barrio Nuevo, Las Moraditas...), hasta que recientemente —en muchos casos en la década de los setenta— se les instaló el suministro de agua corriente en el interior de la vivienda.

En cuanto a la instalación eléctrica también ha sido preciso una previa consolidación del barrio para que sea dotado de este servicio. La realización de otras dotaciones urbanas, tales como pavimentación de calles, aceras, etc., ha sido mucho más tardía; aún en el año 1976 gran cantidad de barrios carecían de pavimentación en sus calles o ésta sólo afectaba a las vías de acceso principales, habiéndose asfaltado mediante la contribución de los vecinos en colaboración con el Ayuntamiento.

Por lo que respecta a otros equipamientos, tales como locales comerciales, centros escolares, cabinas telefónicas, etc., la infradotación de estos barrios es aún mayor, existiendo diferencias entre ellos según sea su grado de mayor o menor consolidación e integración y proximidad al casco, su importancia demográfica, presión de los vecinos... A medida que se va consolidando el núcleo, se van incorporando los servicios más elementales. Ello pone de relieve la capacidad de "aporte" de esta nueva forma de crecimiento que, partiendo de condiciones muy precarias, va dotándose de servicios de urbanización cada vez más completos. No obstante, en el mismo núcleo se diferencian las zonas más consolidadas de las de más reciente asentamiento en el nivel de acabado de las viviendas servicios incorporados a éstas, servicios urbanos exteriores, etc.

En síntesis, existe una infradotación de servicios urbanos primarios en las áreas de Urbanización Marginal, especialmente en algunas zonas que carecen de ellos por completo (correspondiendo éstas a los sectores de más reciente formación).

## 3. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACION

Estas áreas lógicamente muestran una gran importancia del componente inmigratorio.

(10) Predominan las familias en viviendas de tres y cuatro habitaciones, aunque todavía hay un alto porcentaje alojadas en viviendas de una y dos habitaciones. Estas viviendas reducidas aparecen en los sectores de más reciente formación por lo que se puede prever una ampliación futura. Véase C.E.T.A.: *La Cuesta-Taco. Estudio socioeconómico*, vol. I. Ctr. pp. 64-65.

(11) C.E.T.A.: *La Cuesta-Taco. Estudio socioeconómico*. Cfr. p. 68.



La Cuesta presentaba en 1960 una estructura demográfica básicamente integrada por inmigrantes, cuyo porcentaje alcanzaba el 76,7% de la población total (12). En 1973, la proporción de inmigrantes en Taco ascendía al 63,9 % y ésta se incrementa significativamente en los sectores de más reciente asentamiento, como el Barrio de S. Matías, donde el 82 % de la población eran inmigrantes (de éstos un 29,5% procedían de La Gomera) (13). En Las Moraditas de Taco, el 84% de los cabezas de familia eran inmigrantes en 1970.

La composición de la población refleja que son áreas formadas por las continuas corrientes migratorias desde el campo hacia la ciudad. El análisis de la población activa resulta esclarecedor. En los barrios de La Cuesta y Taco la distribución de su población absorbe el 23,5% del empleo, destacando una clara concentración en las zonas de asentamiento más reciente y de actividad constructiva más intensa. No obstante, la industria también supone un alto porcentaje de empleo (12,2%), constituyendo un factor explicativo en gran medida de los porcentajes de inmigración. El subsector de talleres y pequeña industria (que aparece mezclado con la vivienda) tiene también cierta importancia, absorbiendo un 10% del empleo. La agricultura tiene una importancia mínima. Sin embargo, la actividad pesquera y el "embarcarse" (en la marina mercante), que gozan de cierta tradición en la zona, suponen un 4,2 % del total de activos.

Destaca la fuerte proporción de obreros no cualificados, superior al 20 % de los activos y esta proporción se incrementa lógicamente en las zonas de inmigración más reciente y en el sector de la construcción. Un rasgo fundamental es la existencia de un porcentaje de eventuales bastante alto: casi un 18% son eventuales, es decir, carecen de contrato de trabajo escrito.

Los rasgos diferenciales entre los asentamientos recientes y los sectores consolidados se ponen de relieve tanto en el nivel de construcción y dotación de servicios urbanos como en los rasgos de su población activa, que destaca por ser la de menor integración en el sistema productivo.

En cuanto al nivel de instrucción es bastante bajo: el 44,7 % de los cabezas de familia carecen del certificado de estudios primarios (14).

#### 4. LOCALIZACIÓN Y CONDICIONES GEOGRÁFICAS

##### 4.1. La infraestructura viaria y los precios del suelo

La infraestructura viaria ha desempeñado un papel clave en la urbanización del territorio. Obstaculizado por factores físicos (la Cordillera de Anaga, con su abrupta topografía, barrancos...) el crecimiento urbano ha seguido la dirección de las vías de comunicación que parten de la ciudad,

originando en un primer momento un desarrollo de tipo tentacular; posteriormente, la necesidad de suelo donde construir motivó la edificación de los espacios intermedios que habían quedado sin ocupar (Ofra, Los Gladiolos, etc.). La infraestructura viaria al facilitar la accesibilidad territorial ha potenciado la aparición de los barrios de Urbanización Marginal, que aprovechan el umbral de servicio que éstas ofrecen y lo amplían, prolongando ramales de aquella infraestructura o extendiendo los servicios más imprescindibles. Esta relación resulta evidente en los dos núcleos más importantes de la comarca: tanto Taco como La Cuesta han nacido directamente ligados a la existencia de las vías de comunicación.

Por otra parte, las condiciones del mercado del suelo tienen una importancia extraordinaria en el crecimiento urbano, adquiriendo un papel relevante sobre todo cuando se dan condiciones de cambio y crecimiento rápido, como en el caso de Santa Cruz.

La apropiación individual del suelo constituye un elemento favorable para el fenómeno de la Urbanización Marginal, no tanto como caso singular cuanto como mecanismo que responde a una ley más general, que es la transformación del suelo rústico.

Santa Cruz se ha caracterizado por una alta valoración de los precios del suelo en el área central y la retención de los terrenos de la inmediata periferia que han permanecido sin ocupar hasta fechas muy recientes. Estos hechos determinaron que la población con escasos recursos monetarios se viese forzada a buscar terrenos más asequibles, localizados a mayor distancia de la ciudad o con condiciones topográficas desfavorables. Ello propició la aparición de numerosos barrios de Urbanización Marginal en la periferia de Santa Cruz.

En resumen, las características de la infraestructura viaria y la existencia de elevados precios del suelo han sido elementos de importancia primordial, junto a la estructura de la propiedad para explicar la localización de los asentamientos marginales.

##### 4.2. Características topográficas

Actualmente, los barrios de Urbanización Marginal constituyen un envolvente del casco urbano que se extiende por toda la inmediata periferia, ya que la expansión de la ciudad ha llegado hasta estos núcleos que surgieron, inicialmente, muy alejados de Santa Cruz.

El esquema geomorfológico de la zona está constituido por la rampa lávica que —con heterogeneidad de pendientes— desciende hacia el mar, y la limitación impuesta por la Cordillera de Anaga. En el resto del territorio los accidentes más destacados son los conos volcánicos de las montañas de Ofra (al NW) y Taco (al SW).

Los barrios marginales ocupan el cinturón periférico de la ciudad; aunque limitados hacia el N, no sólo por la abrupta topografía de Anaga, sino también por las expectativas de la burguesía a lo largo de la carretera Santa Cruz-Laguna, se exten-

(12) QUIROS LINARES, F.: *La población de La Laguna (1837-1960)*. Instituto de Estudios Canarios. La Laguna, 1971. Cfr. p. 49.

(13) C.E.T.A.: *Op. cit.* Cfr. p. 56.

(14) *Ibidem*: cfr. p. 61.



dieron fundamentalmente hacia el NW y por el borde marítimo del NE.

En general, sus emplazamientos presentan unas características topográficas poco adecuadas para el desarrollo residencial (terrenos en pendiente, topografía accidentada, etc).

Según la morfología del terreno se distinguen dos tipos de asentamiento:

#### a) Barrios en ladera

Se asientan comúnmente sobre suelo inútil para otros usos debido a la elevada pendiente. Comprenden los siguientes núcleos: Las Moraditas de Taco, Barrio Nuevo, Ladera de S. Andrés, Cueva Bermeja, Valleseco, María Jiménez, Los Lavaderos, Barrio de La Alegría y Barrio de Los Campitos.

El carácter accidentado de su topografía encarece los costes de edificación, ya que dificulta el acceso a las parcelas. Las desfavorables condiciones topográficas que presentan dichos barrios para la edificación urbana se ponen de manifiesto con un análisis de las pendientes en las que se localizan, especialmente si consideramos que las pendientes superiores a 9° son, en principio, inadecuadas para el uso urbano.

CUADRO I

Barrios U.M.	Pendiente en g.	Ciudad jardín y ortodoxa	Pend.
Barrio de la Alegría	22°		
Valleseco .....	20°		
Bufadero	17°		
Caserío C. Bermeja I. ....	37°		
Caserío C. Bermeja II. ....	42°		
Ladera de S. Andrés	33°	El Ramona .....	13°
Barrio Nuevo .....	27°	Mimosas	21°
Barrio del Perú ...	7°	Salamanca Chica ..	5°
Moraditas de Taco	19°	La Salle .....	3°

Entendemos por ciudad ortodoxa aquella que se produce mediante una sucesión lineal y ordenada de las siguientes variables: parcelación del terreno; urbanización, dotándolo de los servicios de pavimentación, alcantarillado, agua, etc., y finalmente se produce la edificación.

Los barrio del casco o ensanche no superan los 5°, excepto aquellos casos en que la pendiente se valora positivamente para un uso residencial de lujo (tipo ciudad jardín) por su panorámica, clima, etc., como es el caso de Las Mimosas o El Ramonal; en cambio, los asentamientos que responden a procesos de Urbanización Marginal se localizan en sectores con pendientes superiores a los 20°.

#### b) Asentamientos en llano

Estos barrios tienen su origen en la parcelación de fincas rústicas sobre un suelo relativamente llano. Los núcleos que responden a este tipo son: Nuevo Obrero, Llano Alegre, San Antonio, La Multa, Camino del Hierro, Las Delicias, casco de San Andrés, Las Cabritas y Buenos Aires.

Por lo que respecta a las condiciones de relieve accidentado cabe citar, como caso notable de asentamiento en condiciones físicas hostiles, a Las

Moraditas de Taco, situado en la ladera de un cono volcánico casi destruido por la explotación de sus materiales piroclásticos, como "picón".

La posición aislada o muy distante, al menos inicialmente, en relación con los núcleos urbanos más inmediatos, aparece como una constante en casi todos los barrios.

### 4.3. Característica internas

El crecimiento de la ciudad genera un proceso en el que los barrios marginales —excepto aquellos en condiciones de localización muy desfavorable— se van uniendo físicamente al casco urbano. Y en este proceso de transformación juegan un papel muy importante sus características iniciales y su primitiva estructura física (15).

#### a) Barrios en ladera

Barrio Nuevo presenta un trazado que se asemeja al tipo helicoidal, propio de los asentamientos con bases físicas accidentadas, que busca el máximo ajuste a la topografía, debido a la escasez de recursos. Presenta un acceso único (la Carretera de Los Campitos), eje director del barrio, a partir del cual se han canalizado los restantes ramales del acceso.

Valleseco se constituye mediante un trazado geométrico regular (debido a que se redactó un proyecto de trazado de calles). Está situado junto a la Carretera de San Andrés y consta de un ramal de acceso a ésta, a partir de la cual se distribuyen las calles-escalera que conducen al barrio.

En cambio, María Jiménez, Las Moraditas, Ladera de San Andrés, Barrio de La Alegría y Los Lavaderos no presentan ningún tipo de ordenación y el trazado laberíntico de sus casas se adapta a la topografía del terreno.

#### b) Asentamientos en llano

En éstos predomina el trazado regular, a excepción de Nuevo Obrero y Las Cabritas. Los ejes directores de la ordenación han sido generalmente los caminos y accesos de la finca. El origen rústico se aprecia en la frecuente disposición alargada que presenta.

La disposición interna de estos barrios presenta también una concentración de los servicios en los sectores situados privilegiadamente en relación con el acceso de la zona. En el caso de Valleseco se localizan en las calles principales y en la zona baja, más próxima a la Carretera de San Andrés; Barrio Nuevo centraliza los servicios más importantes a lo largo de la Carretera de Los Campitos. Las Delicias muestra una disposición casi lineal a lo largo de la Carretera de El Rosario y en las vías próximas a

(15) LABORATORIO DE URBANISMO DE BARCELONA: "Teoría y experiencia de la Urbanización Marginal" en LEWIS, D.: *El crecimiento de las ciudades*, Ed. G. Gili. Barcelona, 1972. Cfr. p. 88.



ésta; Las Moraditas concentra los escasos servicios en la calle principal (prolongación del ramal de acceso a la Carrera de El Rosario), etc.

Por lo que respecta a las características morfológicas, la vivienda prototipo, es como ya vimos, la casa de autoconstrucción. Según sea el grado de desarrollo y consolidación del barrio presentan casas más acabadas, con enlucidos en la fachada, buenas carpinterías, incluso jardín delantero y una mayor dotación de servicios urbanísticos internos (baño, aseo...). En cambio, los barrios más recientes o en situación más periférica suelen presentar casas menos acabadas, fachadas sin enlucir y una menor dotación de servicios en la vivienda. Son núcleos de baja altura, generalmente con 1-3 plantas como máximo.

## CONCLUSIONES

En primer lugar, hay que señalar que la formación y desarrollo de estos barrios no constituye un hecho "marginal" e independiente del sistema urbano reconocido, sino que marca definitivamente la estructura territorial hipotecando y comprometiendo el futuro crecimiento, ya que su aparición supone una nueva definición de expectativas, por tanto, del valor del suelo en los terrenos próximos y en el crecimiento global de la ciudad. De hecho, la aparición de los asentamientos marginales supone una coacción al crecimiento de aquella, que queda de esta manera orientada decisivamente en una dirección determinada.

La tesis de que la Urbanización Marginal no es un hecho independiente del sistema urbano, sino que compromete el futuro crecimiento, queda demostrada en el caso de los núcleos de La Cuesta y Taco, que se han convertido en barrios-dormitorio, cuya población gravita laboralmente sobre la capital.

Por otra parte, los barrios de Urbanización Marginal en Santa Cruz se han tolerado como solución de emergencia ante el grave déficit residencial pero en realidad han actuado en toda la comarca como auténticas avanzadas de la urbanización, en la medida que han sido los ejes directores de los asentamientos urbanos en el territorio, y aceptados (o legalizados de hecho) al localizar las actuaciones oficiales (legales) en los terrenos colindantes a menudo han permanecido sin edificar hasta que el crecimiento de los barrios marginales de las inmediaciones les ha dotado de una mayor valoración.

En Santa Cruz no se ha ejercido ninguna política de vivienda que permitiera aprovechar la inversión de la familia usuaria en construir y mejorar su vivienda; la óptica de actuación sobre estos barrios ha partido de su consideración como suburbios caóticos y cinturones de miseria. El tratamiento se ha limitado a las siguientes alternativas:

—En el ámbito del planeamiento, una propuesta que podía haber condicionado el desarrollo desorganizado de Santa Cruz era la contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de 1951: obtener suelo urbanizado para construir viviendas destinadas a familias modestas. Pero la subordinación del

Plan a los intereses de los grandes propietarios y el proponer la Reforma Interior del casco como objetivo prioritario de su realización invalidó este planteamiento. En 1960 el Plan Comarcal de Santa Cruz —La Laguna— El Rosario, planteaba la erradicación de estos barrios insalubres.

—A nivel municipal, las actuaciones se han caracterizado por ser propuestas coactivas (multas a las construcciones ilegales, vigilancia para impedir la construcción clandestina...), que debido a su superficialidad no lograron ningún efecto positivo.

Mención especial merece el proyecto conocido como "Plan de Barrios" (1976). Impulsado por la Corporación Municipal, constituía originariamente tan sólo un "Proyecto de Acondicionamiento de la Infraestructura de los Barrios Periféricos", que comprendía obras de alcantarillado, red viaria, vías peatonales y obras complementarias; el presupuesto se elevaba a más de 438 millones de pesetas. Las mejoras no afectan sólo a los barrios de Urbanización Marginal, sino que se incluían todos los barrios periféricos (polígonos, etc.). La sensibilización existente ante el tema y la intervención del Colegio de Arquitectos planteando una necesaria clarificación respecto a si se trataba de un Plan propiamente dicho o tan sólo de mejorar la infraestructura, han propiciado que del primitivo proyecto se pase a considerar la redacción de una segunda fase del Plan: el equipamiento de estos barrios.

La crítica al Plan no la basamos ni en el análisis detallado de cada propuesta ni en su elaboración técnica, más bien nos centramos en el tipo de política urbanística que representa. Para establecer propuestas válidas de actuación sobre los procesos de Urbanización Marginal es necesario ajustarse a las condiciones de desarrollo en que se encuentra el barrio (situación socioeconómica de sus habitantes, situación de las familias...) y a las características propias de éste, teniendo en cuenta su situación próxima o no a otros sectores, densidad, sistema de ocupación, accesibilidad, etc. (16).

El Plan de Barrios en un primer momento se limitó a realizar las medidas necesarias para proceder al alcantarillado y pavimentación de los barrios, sin tener en cuenta los aspectos anteriormente señalados. Como indica el Colegio de Arquitectos, "hechos tales como el asfaltado junto a sus efectos positivos, aumentará la demanda de edificación, consolidando el fenómeno de crecimiento marginal, y si en Valleseco, por ejemplo, donde un particular tiene instalado su fieltro al principio de la senda que conduce a la parte alta de la ladera atravesando su propiedad, se pavimenta y abre esta senda como vía pública, se habrá suprimido una situación de explotación vergonzosa y se habrá dado acceso a los actuales habitantes, pero simultáneamente se habrán creado las condiciones para que Valleseco siga creciendo ladera arriba. Es decir, que lo que indudablemente beneficiará a la población ahora existente, y es bueno como tal, puede ser contemplado a más largo plazo como la

(16) BÚSQUETS GRAU, J.: "Políticas de vivienda versus urbanización Marginal" *Ciudad y Territorio*, 1/76. Cfr. p. 26.



condición necesaria para que la tercera ciudad siga creciendo en condiciones de injusticia comparativa que no habrán sufrido mejora apreciable" (17).

En definitiva, esta situación exige una política urbana cuyo objetivo sea transformar las actuales condiciones de residencia de la población. En consecuencia, el déficit de vivienda no puede ser valorado únicamente desde un punto de vista cuantitativo, sino que debe tener en cuenta la heterogeneidad de la demanda en función de las situaciones familiares. Así mismo debe pasar por la comprensión de la Urbanización Marginal como una forma de crecimiento, que puede canalizar —y ha canalizado— los recursos de una población modesta.

De lo contrario, la periferia de Santa Cruz —y en general de las ciudades canarias— parece destinada a seguir extendiéndose de manera desorganizada, construyendo la ciudad básicamente a partir de la Urbanización Marginal. Su importancia se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que estos asentamientos ocupan el 35,1% del área Santa Cruz —Laguna y alojan el 27% de la población de Santa Cruz.

Esta crece, en un primer momento, a lo largo de las vías de comunicación existentes, que se convierten en el raquítrico soporte de la aglomeración emergente. La posterior expansión urbana por terrenos más alejados y la colmatación del espacio disponible modifican esta localización axial y el área suburbial, de edificaciones precarias, se extiende aprovechando los caminos rurales entre las principales carreteras.

La progresiva concentración de población en el área metropolitana (en 1975 Santa Cruz-Laguna acogía el 50 % de la población insular) genera una demanda de suelo que —ante la pasividad oficial— es atendida por la parcelación de fincas rústicas (de dimensiones medias o pequeñas).

La proliferación de tales parcelaciones da lugar a la formación de grandes aglomerados, de tal forma que actualmente en Santa Cruz está formándose una segunda ciudad marginal más allá del Taco, cuya característica principal es la dispersión de las edificaciones y una ausencia casi total de servicios urbanos. La edificación dispersa exige un mayor consumo de suelo y plantea graves problemas, debido a la inutilización de amplias y valiosas zonas agrícolas (como está ocurriendo en la vega lagunera y en el municipio de El Rosario). Ello en un medio insular como el canario, con escasez de suelo apto para cultivar, no deja de parecernos ciertamente preocupante.

## **EL LITORAL NORESTE DE LA CIUDAD: EL BARRIO DE SAN ANDRÉS**

### **INTRODUCCION**

Como ya hemos señalado, la década de los años cuarenta marca el momento en que Santa Cruz ve desbordado su casco tradicional. La llegada de una

auténtica avalancha inmigratoria interrumpe el ritmo moderado de crecimiento de la ciudad en décadas anteriores, pasando de 72.358 habitantes en 1940 a 103.446 en 1950.

Este enorme e imprevisto salto demográfico no va a ir acompañado de un incremento paralelo de viviendas y servicios que hubieran posibilitado una expansión ordenada de la ciudad. El resultado ha sido el alojamiento de esta enorme masa de inmigrantes donde lo permitía el precio del suelo. Surge así toda una serie de barrios periféricos: los barrios de urbanización marginal.

Pero la expansión de Santa Cruz no sólo ha creado nuevos barrios, sino que ha transformado los ya existentes. Este es el caso del barrio de S. Andrés, que se encuentra situado al NE de la ciudad, a una distancia de 8 km y separado de ella por las estribaciones del macizo de Anaga.

Este núcleo, a partir de los años cincuenta sufre una serie de transformaciones tales que podemos considerar finalizada su etapa de evolución primera —en cierto modo espontánea e independiente de Santa Cruz— e iniciado el proceso de cambio que lo transformará en el actual suburbio marginal.

### **5. EL AISLAMIENTO TRADICIONAL**

El nacimiento del barrio se inserta en los primeros momentos de la colonización hispana, ya que ésta se hizo aprovechando la salida de los barrancos al mar, únicos ensanches aptos para la agricultura.

Los núcleos instalados desde la colonización a lo largo de la vía costera (barrancos del Este) se van a desarrollar en una marcada situación de aislamiento, y ella va a incidir ampliamente en la conservación de su carácter rural y en el estancamiento de sus estructuras agrarias, que no registran ningún tipo de progreso cuantitativo ni cualitativo. Aislamiento que viene dado no tanto por la lejanía física y real respecto a la capital —principal centro de intercambio—, sino sobre todo por la dificultad de comunicaciones hasta momentos muy recientes.

En efecto, por lo que respecta a la infraestructura viaria, desde los primeros momentos de la colonización, la atención preferente se centró en los lugares de salida de la producción agrícola (puertos) y se prestó escasa atención a la redistribución interna a base de caminos que enlazaran unos núcleos con otros. El resultado fue una escasa y deficiente red viaria y un uso preferente de la vía marítima como medio de transporte hasta las primeras décadas de nuestro siglo (18).

San Andrés, durante la etapa tradicional (hasta 1950), será una zona subvalorada por la ciudad, cuya población está constituida básicamente por jornaleros agrícolas y pescadores a tiempo parcial (en 1918 el sector primario ocupaba al 85,4 % de los activos). A comienzos del siglo (1918) la morfología urbana del caserío ya estaba creada y hasta 1950-55

(17) Alegaciones presentadas por el COAC durante el período de Información Pública del Plan de Barrios.

(18) PULIDO MANES, T.: "El sistema de transporte y la organización del espacio insular", en *I Jornadas de Estudios Económicos Canarios*, Canarias ante el cambio, 1981. Cfr. pp. 439-453.



permanecerá prácticamente estancada, sin apenas variación (19).

## 6. LA TRANSFORMACION RECIENTE

Entre 1950-60 y como consecuencia del proceso de cambio que se opera en la ciudad de Santa Cruz, el barrio experimentará importantes transformaciones, tanto desde el punto de vista socio económico como en su morfología y estructura urbana, que lo convertirán en un auténtico barrio dormitorio de la ciudad.

Son varios los factores a tener en cuenta en este cambio:

- 1) De un lado, el desarrollo general de la ciudad, que se convierte en un importante foco de atracción para numerosas personas del resto de la isla y provincia (atracción que es básicamente laboral y no residencial para el habitante de S. Andrés, al menos hasta momentos más recientes (20).
- 2) De otro lado, la entrada en crisis de su tradicional medio de subsistencia —agricultura y pesca—, que refleja, en definitiva, la crisis que desde estas fechas se cierne sobre el medio rural y que supondrá el paso de una economía agrícola a otra de servicios (21).
- 3) Por último, es también por estar fechas cuando se plantea la necesidad de sustituir la antigua carretera de S. Andrés, con sus curvas y desniveles, por una vía rápida, capaz de canalizar el volumen de tráfico real en ella existente y que hará perder al barrio su aislamiento secular (22).

El proceso de cambio sufrido por el barrio de S. Andrés ha afectado a todas sus estructuras. En el plano sociolaboral se ha pasado de un predominio del sector primario —la actividad agrícola pesquera ha tenido la máxima importancia hasta los años cincuenta— a otra situación radicalmente distinta, con clara preponderancia ahora del sector terciario (en 1975 el terciario agrupa el 63,8% del total de activos), constituido básicamente por obreros portuarios (45,6% del terciario lo son), convirtiéndose en un barrio de residencia obrera.

En el plano residencial va a tener lugar la ocupación de laderas de fuerte pendiente por un hábitat marginal, a la vez que se produce una transformación en la morfología urbana del casco

antiguo, con la casi desaparición de la casa rural tradicional y la mayor altura que alcanzan los edificios modernos, alterando totalmente el conjunto. Ello ha contribuido a aumentar el efecto de estrechez de sus calles y a congestionar el barrio, convertido cada vez más en un sector de residencia obrera.

En el plano legal, los órganos de la administración han asistido a su crecimiento con la más absoluta despreocupación, pues a su deficiente integración socioeconómica en la ciudad se une la marginalidad física que supone estar separado del centro urbano por 8 km. de carretera (23). En este sentido, es interesante señalar la existencia de una actitud de rechazo colectivo hacia la ciudad; los habitantes del barrio se consideran ajenos a Santa Cruz, de la que, sin embargo, administrativamente forman parte, no asumiendo el concepto de barrio como entidad integrante de un espacio urbano más amplio, la ciudad.

Es decir, se ha pasado de una situación que podríamos calificar de autosuficiente a otra de clara dependencia de Santa Cruz, al ser muy escasa la actividad económica en el barrio, que puede ser calificado de barrio dormitorio. Lo único que existe es una reducida actividad comercial (grupo de la alimentación o pequeño comercio de consumo, en conexión muchos de estos establecimientos con la playa de Las Teresitas, que se pensaba usar para revalorizar turísticamente la zona.

Si a partir de 1957 se empiezan a elaborar planes de ordenación del sector es en relación exclusivamente con este intento de utilización turística, al ser Las Teresitas la única playa existente próxima al casco urbano. Ella va a ser el objeto esencial de los planes parciales, no el barrio (24).

Las distintas etapas que el barrio ha recorrido desde su origen esencialmente rural hasta convertirse en uno de los ejemplos de crecimiento periférico de Santa Cruz muestra que no ha sido un espacio estático, sino dinámico, y, por tanto, objeto de una evolución que ha hecho variar su papel como elemento de la estructura urbana de la ciudad.

### 6.1. El papel generador de la infraestructura viaria: la carretera de S. Andrés

Una de las zonas afectadas en la ampliación de su hábitat residencial por esa forma de crecimiento que hemos dado en llamar "Urbanización marginal" es el litoral NE de la ciudad; constituye hoy una prolongación efectiva y real de ella que ha extendido su radio de influencia hasta el propio barrio de S. Andrés, absorbiendo lo que hasta hace muy poco tiempo se consideraba el término rural de Santa Cruz (25).

(23) Para comprender acertadamente el significado de esta distancia espacial no hay que olvidar la escala insular del marco geográfico en estudio.

(24) S. Andrés será uno de los primeros barrios de Santa Cruz que disponga de un Plan Parcial. El primer proyecto de Plan surge en 1957, por iniciativa municipal, aprobado definitivamente por el Ministerio de la Vivienda en julio de 1961.

(25) Estudio sociológico de los núcleos rurales del término municipal de Santa Cruz de Tenerife, 1965. Ayuntamiento.

(19) La información de carácter estadístico, mientras no se indique lo contrario, procede de los padrones municipales conservados en el Archivo Municipal de Santa Cruz de Tenerife.

(20) Sobre el proceso de concentración poblacional en las dos capitales provinciales. Cfr: BURRIEL DE ORUETA, E. L.: "Evolución moderna de la población de Canarias", *Estudios Geográficos*, núms. 138-139 (1975), pp. 157-97, y BURRIEL DE ORUETA, E. L. y MARTÍN RUIZ, J. F.: "Estudio demográfico de la ciudad de Las Palmas", *III Coloquio de Historia canario-americana* (1978), T. II, pp., 431-512.

(21) Sobre la progresiva terciarización de la economía canaria. Cfr: ECONOMÍA CANARIA 76: *Desarrollo del subdesarrollo: especulación y necesidades* CIES de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, 1977.

(22) MURCIA NAVARRO, E.: *Santa Cruz de Tenerife. Un puerto de escala en el Atlántico*. Aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife, 1975, 274 pp. Cfr. pág. 47.



La existencia de una vía de comunicación que le confería un buen grado de accesibilidad, y unos precios del suelo compatibles con una baja capacidad económica, actuaron como mecanismos fundamentales en la ocupación de esas laderas. El resultado ha sido la inserción de esa amplia zona en la ciudad periférica o marginal de Santa Cruz, cuyo ritmo de crecimiento frente a la ciudad ortodoxa es vertiginoso.

Hasta momentos relativamente recientes — 1965— en que tiene lugar la construcción de la dársena pesquera, la antigua carretera se mantenía en vigor. A partir de ese momento se inician las obras correspondientes para su transformación en una vía rápida que canalice el tráfico del sector. La construcción de la dársena pesquera, de su explanada de servicio y de las vías litorales correspondientes han influido profundamente en la modificación del paisaje urbano y portuario de Santa Cruz.

Para la realización de esta obra fue necesario el desmonte de un ingente volumen de material, de tal modo que el antiguo paisaje de abruptos acantilados se transformó en una ancha explanada, que sin solución de continuidad se extiende por los muelles de Ribera hasta la punta de S. Andrés. Esta explanada es ocupada progresivamente por nuevas instalaciones fabriles y de servicios que de alguna manera participan en la actividad portuaria, bien prestando servicio al tráfico, o bien transformando productos marítimos (industria pesquera) que llegan por esa vía (26).

El emplazamiento sucesivo de instalaciones industriales y de servicios portuarios, ha supeditado el litoral NE a la actividad portuaria y ha influido en la construcción de la vía litoral Santa Cruz-S. Andrés, que sustituye definitivamente a la vieja carretera con sus curvas y desniveles. A ello habría que añadir el desarrollo previsto para el C.I.T.N. Playa de Las Teresitas, e incluso las posibilidades de urbanización que ofrece el litoral de Anaga.

Al mismo tiempo, esta red viaria que parte de Santa Cruz aparece también como la estructura organizadora, en cierta forma, del poblamiento de urbanización marginal en esta área. Carente de un núcleo aglutinador concreto, la infraestructura viaria ha desempeñado ese papel generando unos asentamientos que si no, serían difíciles de explicar

## 6.2. La expansión superficial. Etapas

El cambio socioeconómico mencionado va a ir unido a una expansión en superficie. Hacia 1955 el barrio amplía sus límites: sobrepasará la carretera de Taganana, extendiéndose al oeste del núcleo inicial por la ladera de montaña allí existente, e incorporando algo más de 1,5 Has. a su superficie original, que pasa a ser ahora aproximadamente de 6,5 Has.

Aunque esta expansión no afecta a una gran superficie de terreno va a tener gran importancia en la evolución del barrio. Ha llegado el momento en

que la superpoblación, como característica primordial de S. Andrés, queda relegada a un segundo plano, si bien ello no signifique su desaparición.

La ciudad presenta ahora unas expectativas de trabajo antes inexistentes que retendrán la emigración al exterior del barrio. Como resultado, los excedentes vegetativos se acumulan (La tasa media anual de crecimiento de 1931 a 1950 es de 2,5 %) y la necesidad de un nuevo asentamiento es inminente. La Ladera, próxima al casco, va a ser objeto de esta ocupación, mezcla de asentamiento espontáneo y de ocupación legal del suelo.

Esta será la primera ampliación en superficie del barrio y responde a una forma de ocupación del suelo que comenzaba a proliferar en el resto de la ciudad, ante la incapacidad de la Administración para resolver los problemas desencadenantes de tal situación.

En la década siguiente, 1960-1970, tiene lugar la segunda ampliación en superficie del barrio: la dirección es ahora hacia el NE, a 2 km. de distancia del núcleo originario, y se incorporará aproximadamente 0,5 Has. a la superficie total, que pasa a ser así de 7 Has. En esos diez años se levantarán prácticamente todos los edificios de este nuevo asentamiento: El Suculum.

A partir de 1970 se inicia una nueva etapa: la expansión superficial del suburbio, al menos del modo tradicional, no es ya factible.

Al oeste, en los terrenos ocupados por La Ladera, no quedan ya prácticamente espacios libres; en El Suculum los problemas legales planteados son tantos que se está cuestionando incluso la permanencia de los actuales residentes (27).

La evolución futura no va a ser a base de una expansión en el interior del barrio, sino al exterior del mismo, fenómeno que ya está teniendo lugar. La mayor capacidad económica de sus habitantes les permite aspirar ahora a una vivienda en los barrios de promoción oficial. Esta nueva forma de crecimiento va a descongestionar el barrio y a producir un cierto envejecimiento de la población, sobre todo del casco antiguo (28).

Así pues, la evolución más reciente no va a presentar las características en cuanto a origen y posterior desarrollo que nos permitieron calificar de marginales las expansiones de La Ladera y El Suculum.

### 6.2.1. La Ladera: los rasgos de la marginación

Aunque el denominador común de "habitat marginal" está presente en las dos expansiones superficiales del barrio, existen algunas diferencias que pasamos a enumerar.

a) *El emplazamiento desfavorable.* Nace La Ladera aprovechando suelo de propiedad municipal, cuyas condiciones de habitabilidad eran nulas por ser una ladera de fuerte pendiente (34°). Se trata de un medio hostil para una ocupación residencial, situado entre las cotas de los 20 y 90 m.,

(27) Cfr. apartado III de este mismo trabajo.

(28) En 1950 el porcentaje de mayores de 59 años era de 14, en el casco antiguo, mientras que en La Ladera y El Suculum sólo era de 7,3 y 2,1%, respectivamente.

(26) MURCIA NAVARRO, E.: *Op. cit.* Cfr. p. 64.



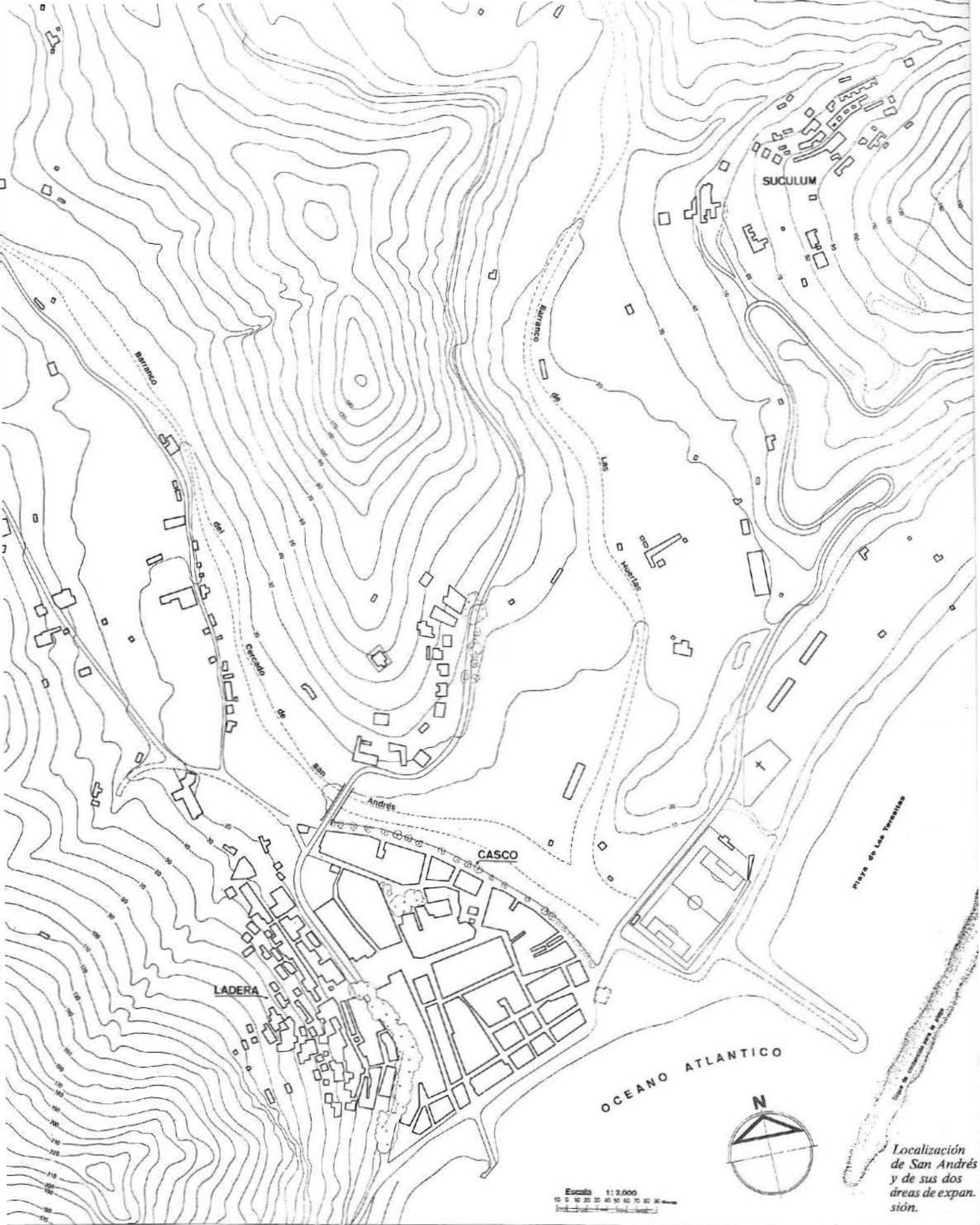


Gráfico XI.—Localización geográfica de San Andrés y sus dos áreas de expansión.



lo que permite forjar una imagen bastante aproximada del nivel de ordenación del núcleo, carente por completo de eje director de su "trama urbana".

Las edificaciones apenas siguen las curvas de nivel, apurando al máximo las posibilidades y manteniendo calles de servicio alternativamente delante y detrás de las mismas. Dado el carácter accidentado del terreno, la articulación del núcleo se realiza mediante accesos peatonales escalonados que conectan al barrio con la red general (carretera de Taganana).

b) *El carácter ilegal de la ocupación.* Aunque las primeras edificaciones aparecen a comienzos de siglo, es entre 1951-60 cuando la instalación adquiere carácter masivo (el 60,2% de las construcciones se levantan en estos años) (29).

Las viviendas se distribuyen en 10 "calles" paralelas a la carretera de Taganana, si bien el carácter espontáneo con que se llevó a cabo la ocupación del suelo determina una total anarquía en la dirección de las calles, en la ubicación de los edificios, que no presentan una alineación regular.

Aproximadamente las tres primeras "calles" coinciden con la ocupación espontánea de un suelo rústico, improductivo, de propiedad municipal. Las restantes calles se ocupan en un momento de gran necesidad y el sistema que prolifera en la compra de solares (30), a quienes se decían propietarios y que resultaban ser los primeros ocupantes de La Ladera. Estos, a medida que iban llegando, "cogían un trocito de terreno", la mitad del cual utilizaban para edificar su vivienda y el resto lo vendían a un precio medio de 2.000 pts./solar (31).

De ahí que, aunque los terrenos de La Ladera fueran de propiedad municipal, en los momentos de demanda intensiva del suelo aparece la oferta de unos desconocidos propietarios a quienes nadie se preocupa de pedir escritura de propiedad, paulatinamente, cuando la oferta se reduce por la menor abundancia de suelo edificable, entran en venta los solares retenidos que alcanzan valores de 250 y 300 pts/m<sup>2</sup> e incluso más en los años 1958 y 1959.

c) *La asequibilidad del asentamiento marginal.* El precio del suelo era barato, sobre todo en los primeros momentos, en comparación con otras zonas de la ciudad y barrios periféricos. Pero esta ventaja era sólo relativa, en comparación con las posibilidades económicas de los compradores. Una parcela media de 60-70 m<sup>2</sup> suponía en 1950 el desembolso de unas 2.000-3.000 pts., cuando los salarios, en las mismas fechas, de un jornalero, peón, oscilaban en torno a las 300-400 pts. mensuales e incluso menos en el caso de los pescadores (32).

La adquisición del terreno suponía un gasto considerable, que sólo se podía hacer a costa de innumerables sacrificios y que se comprende ante el

enorme déficit de viviendas que padecía el casco antiguo del barrio y la imposibilidad de permanecer por más tiempo en un mismo hogar, 8, 10 y hasta más personas.

Algunas facilidades se daban, tanto para la compra del suelo como para los materiales, y la más importante era la posibilidad de adquirir la parcela a plazos; igual ocurría con los materiales de construcción. Esta es una de las características más sobresalientes de la vivienda autoconstruida: la adaptación a la capacidad económica de sus habitantes, que construyen de acuerdo con sus disponibilidades pecuniarias en cada momento.

El coste medio de una vivienda en La Ladera oscilaba aproximadamente entre 25-30.000 pts. Si se empleaba un oficial albañil a sueldo el coste total resultaba algo más elevado: unas 40.000 pts. Así pues, el coste total resultaba bajo en comparación con el precio de venta de un piso en los barrios periféricos de la ciudad.

En los años cincuenta estas casas son las únicas que los peones, jornaleros, pescadores, etc. podían levantar con sus propios medios. Además, el sistema de construcción a largo plazo, con mejoras sucesivas permitía resolver pronto el acuciante problema de contar con una vivienda propia, ocupándola cuando sólo tenía cuatro paredes y techo (y a veces ni techo), sin que ello supusiera un desembolso repentino y elevado de dinero. Las deficiencias en una serie de servicios colectivos como agua, alcantarillado, etc., estarían compensadas por la flexibilidad económica de la vivienda autoconstruida.

En La Ladera el tipo de vivienda predominante es la de superficie comprendida entre 31 y 60 m<sup>2</sup>, que representa (en 1970) el 57% de las existentes. Por lo que se refiere al número de habitaciones, el 79% tiene entre dos y cuatro dormitorios, pero el tipo más abundante es el de viviendas, que poseen tres, que llega a ser el 30,5 % del total. Quizá lo más destacado sea señalar la escasa significación— 4,4 %— de las que poseen un solo dormitorio, frente a la proporción relativamente elevada existente en el casco antiguo (18,5 %).

#### 6.2.2. *La parcelación marginal y especulativa: El Suculum*

Algunas diferencias se pueden señalar entre el asentamiento marginal de La Ladera y el de El Suculum; destacaremos sobre todo el mecanismo generador de la ocupación del suelo. Mientras La Ladera responde a un proceso de ocupación ilegal y clandestina del terreno, en El Suculum va a aparecer un nuevo mecanismo: la parcelación especulativa (33).

En La Ladera a la precariedad de la vivienda se une la precariedad en el derecho a ocupar el suelo: se trata de terreno de propiedad municipal ocupado ilegalmente, aunque se cuente con la tolerancia de la Administración, debido a la escasez de viviendas. Esta actitud permite el crecimiento del barrio y su

(29) Censo de Edificios y Viviendas de 1970. Hojas censales correspondientes a S. Andrés.

(30) La unidad de venta es el solar y no el m<sup>2</sup>; la superficie media de los solares de La Ladera oscila entre 60-70 m<sup>2</sup>.

(31) Mientras no se indique lo contrario, los datos que figuran a continuación proceden de entrevistas a los vecinos del barrio.

(32) Padrón de habitantes de 1950.

(33) BUSQUETS GRAU: *La Urbanización marginal en Barcelona...* Op. cit., T.I. Cfr. p. 14.



posterior legalización mediante el procedimiento de la multa a través de cuyo pago se regulariza la situación de la vivienda autoconstruida (34). No obstante, estos casos tienden lentamente a desaparecer, sobre todo tras la iniciación de la política de viviendas sociales.

El Suculum constituye el ejemplo de un tipo de barrio cuyo papel es mucho más decisivo en la configuración de la ciudad periférica de Santa Cruz. En él existe un derecho legal para la ocupación del suelo, adquirido mediante la compra de un solar, en una parcelación efectuada por el propietario de la finca, situada en un sector de la misma que en razón de sus características de topografía accidentada presentaba obstáculos para su urbanización. De ello resulta una heterodoxa situación, en la que coincide la posesión jurídica del suelo con la ilegalidad de la construcción (35).

La actuación tiene un sentido especulativo por cuanto que ésta ni normalmente ninguna otra finca es parcelada del todo, y así se incorporan al terreno retenido las plusvalías derivadas de una utilización urbana del trozo ilegalmente parcelado, vendido y construido.

El Suculum se encuentra a 2 km. del conjunto urbano de S. Andrés, asentado en el tramo medio del cauce del barranco de las Huertas, en una ladera que se encuentra entre las cotas de 50 y 100 m., con una pendiente de 25°, conocida con el nombre de "Lomo de Cerrillar".

Si bien la morfología del terreno ha mejorado con respecto a La Ladera, el nivel de accesibilidad

ha disminuido, al ser mayor la distancia que le separa del resto del núcleo. La conexión con S. Andrés se realiza a través de la carretera de Igueste, de la que parte un pequeño camino a través del cual los usuarios pueden acceder al área marginal. Se suele utilizar también como vía de comunicación un antiguo camino que acorta la distancia entre el barrio y el casco de S. Andrés; discurre a través del espacio cultivado que ocupa las márgenes del barranco, pero sólo es utilizable de día y cuando no llueve.

El Suculum era una finca de propiedad única que tenía escaso valor para la explotación agrícola; se parcela un fragmento aislado y definido —que se encontraba al borde de la carretera—, mientras que el resto de la finca no intervendrá directamente en la parcelación marginal.

El precio del suelo, al menos en un primer momento, era el adecuado para unos inmigrantes que escogían el sector como primera escala en su marcha a la ciudad. Experimenta su mayor crecimiento desde finales de los cincuenta hasta mitad de los sesenta albergando en 1970 a 230 habitantes en 61 viviendas. El equipamiento y los servicios públicos son prácticamente inexistentes: existe una fuente pública instalada por los vecinos y que sirve para el abastecimiento de agua al barrio; también posee servicio telefónico. Carece de luz, agua a domicilio, alcantarillado, escuela, etc.

Se repiten algunos elementos de los que unos años antes habían dado origen a La Ladera, pero se registran también algunas novedades: el carácter inmigratorio de la población residente, parcelación de un terreno rústico frente a la anterior ocupación de terreno municipal, mayor alejamiento del centro del barrio, prácticamente nula dotación infraestructural, sanitaria, etc.

Asimismo, los nuevos asentamientos albergan, en sus inicios, a un reducido número de habitantes (La Ladera en 1960 contaba con 380 habitantes); rápidamente atraen a nuevos residentes y ya en 1970 ésta cuenta con 744 habitantes y El Suculum, con 230. Una parte importante de la población el 33,6 %, no habita ya en el casco antiguo.

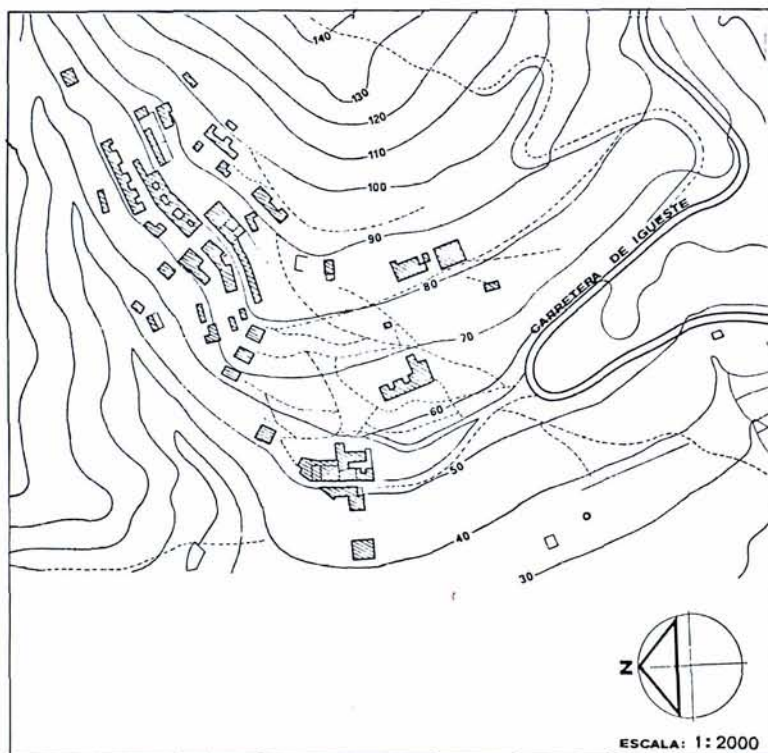
Con sólo unos años de diferencia la más reciente ampliación de límites del barrio de S. Andrés ha conocido algunos cambios respecto a la fórmula anteriormente usada: el propietario agrícola es ya consciente de la rentabilidad que se puede obtener en la utilización infraurbana de un terreno marginal, que debido a su topografía accidentada tiene un rendimiento de explotación muy bajo en uso rústico. En la segunda expansión del barrio se pone en marcha un nuevo mecanismo: la parcelación y venta de terreno rústico marginal, que sustituye a la ocupación espontánea.

Efectuadas las primeras operaciones de compraventa, comienza a incrementarse el valor del suelo y la actuación adquiere un sentido claramente especulativo. De las 2,5 pts./m<sup>2</sup> en que se vendieron los primeros terrenos se pasó, en 1966-67, a las 100 pts./m<sup>2</sup>. Es decir, el valor de compraventa del suelo se había multiplicado por 40 en el momento de máximo apogeo, siendo ya un precio que se puede considerar alto, de acuerdo con el nivel económico

(34) CAPEL SAEZ, H.: *Capitalismo y morfología urbana en España*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1975. Cf. r.p. 51.

(35) *Ibid.* Cfr. p. 52.

Gráfico 4. El Suculum. Estructura rural en 1956 y estructura urbana.







*Figura 1. Barrio de la Alegría (Santa Cruz). Asentamiento marginal en ladera.*

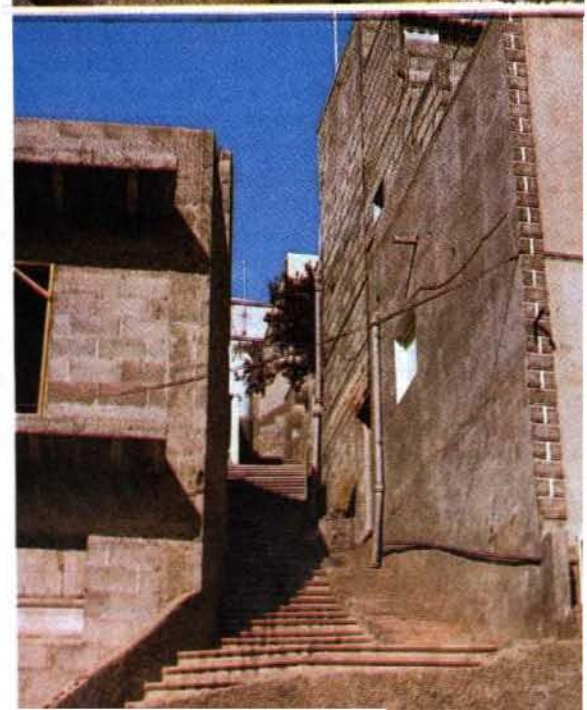


*Figura 3. Barrio de Cuesta Piedra (Santa Cruz). La actuación oficial construye viviendas tan precarias como las existentes en los barrios de urbanización marginal.*



*Figura 4. Ladera de S. Andrés, la fuerte pendiente de los asentamientos marginales tiene importantes repercusiones económicas, destacando los costes de edificación y la dificultad del acceso, que tiene que realizarse por medio de escaleras.*

*Figura 2. La acusada pendiente en Barrio Nuevo (S/C) obliga a una edificación adaptada a la topografía, semejante a casas colgadas. Al pie, el cauce del barranco de Santos, ocupado también por edificaciones marginales.*





de la población y en relación, sobre todo, a los precios de la primera expansión del barrio. Consecuentemente, el coste medio de una vivienda ha aumentado en relación con la década anterior, que oscila ahora en torno a las 60.000 pts., el doble que diez años antes (36).

Las viviendas de El Suculum representan la situación "óptima" en el nivel de ocupación residencial: la superficie dominante es la comprendida entre 61 y 90 m<sup>2</sup> que supone el 60 % del total; un 47,7% del total de edificaciones dispone de 4 o más habitaciones y los casos en que cada habitación es compartida por más de tres personas, son sólo un 9,1%.

Así pues, la situación de la vivienda y su adaptación a las necesidades de la familia no es homogénea en los tres sectores de barrio. Mientras el hacinamiento es un hecho evidente en las construcciones del casco, afectando a casi la mitad de sus habitantes, en la vivienda autoconstruida, en cambio, es mucho menor, aunque también hay que tener en cuenta que se trata de familias jóvenes, que no han alcanzado aún la plenitud demográfica.

Como contrapartida, la dotación de servicios es auténticamente deficitaria en ambos núcleos, especialmente en El Suculum, que ni siquiera ha sido incluido en el Plan de Barrios. No dispone regularmente o carece por completo de los más elementales servicios urbanos. A finales de 1977, sólo había suministro de fluido eléctrico a 15 viviendas del total de 89 existentes y gracias a grupos electrógenos privados; carece de suministro de agua potable a las casas, abasteciéndose sus habitantes de una fuente pública instalada por los propios vecinos. Precisa asimismo de alcantarillado, de pavimentación en las calles, de una vía de acceso, de escuelas, de parques y plazas, de cabinas telefónicas, de servicios sanitarios, etc.

## 7. EL POLIGONO DE LA PLAYA DE LAS TERESITAS

En algunas ocasiones los usuarios de estos barrios de urbanización marginal se han visto afectados por operaciones especulativas, promovidas por la iniciativa privada, aprovechando su situación de ilegalidad. Este hecho se pone de manifiesto cuando concurren en una de estas áreas otros intereses ocupacionales, que tienen una justificación "social" y económica, inmediata.

La materialización de esta situación se produce en S. Andrés a comienzos de los años sesenta, al reparar el Ayuntamiento en la existencia de la playa de Las Teresitas en el interior del barrio y en su posible conversión en centro residencial turístico.

En realidad, el proyecto de utilización turística del sector es un hecho que debe relacionarse con la transformación que se produce en las islas a consecuencia del "boom" turístico de los años sesenta, que irrumpe como un nuevo factor económico vinculado, como tradicionalmente ha ocurrido, a la economía internacional.

En estas circunstancias, Santa Cruz se encuentra con la falta de una playa próxima al recinto

urbano, pues el proceso constructivo del puerto fue desbordando las existentes. Por ello se empieza a pensar en la playa de Las Teresitas, con una ensenada de 1.500 m. de longitud, y a 8 km. de la capital, como la posible playa de la ciudad. Si durante largo tiempo ésta había vivido ajena al pequeño núcleo de S. Andrés, repentinamente éste adquiere un interés considerable por acoger dentro de sus límites a la playa.

Sobre la idea de devolver a Santa Cruz la fachada marítima que por imperativos del desarrollo portuario había perdido, giraba toda la campaña propagandística montada a través de la prensa sobre la necesidad de urbanización de la playa, para que el pueblo de Santa Cruz contara con "su" playa.

### 7.1. El planeamiento

Por eso S. Andrés va a ser uno de los primeros barrios de la ciudad que dispondrá de un Plan Parcial. El primer proyecto de Plan surge en 1957, por iniciativa municipal, siendo aprobado definitivamente por el Ministerio de la Vivienda el 27 de julio de 1961 el "Plan Parcial de Ordenación del barrio de S. Andrés y de su playa".

Tras la aprobación definitiva del Plan Parcial, el Ayuntamiento inicia la tramitación del sistema de expropiación de los terrenos contiguos a la playa (236.200,47 m<sup>2</sup>). Al no tener la iniciativa privada la oportunidad de ejecutar directamente el desarrollo del Plan, una buena parte de los propietarios afectados por la expropiación se constituyen en 1964 en Junta de Compensación.

Convenía a los intereses de los propietarios modificar el Plan Parcial, estableciendo un plan de ordenación especial en la playa, desglosado del anterior, y que promueven en 1964, sometiendo igualmente a la ley de zonas y centros de interés turístico. La finalidad esencial del proyecto era la utilización turística del sector, instalando centros de esparcimiento para clase sociales de elevado poder adquisitivo. Va a estar promovido por los grandes propietarios del sector y protegido por la Administración municipal.

El nuevo Plan de Ordenación del ya declarado Centro de Interés Turístico Nacional Playa de Las Teresitas, con exclusión del casco urbano, abarca una extensión superficial de más de 90 Has. (940.951 m<sup>2</sup>), superior a la delimitada por el Plan Parcial anterior, sujeta a 25 Has. Aprobado inicialmente por el Ayuntamiento en 1966, en septiembre del mismo año lo es por el Ministerio de la Vivienda.

El Polígono de Las Teresitas estaba constituido fundamentalmente por suelo de uso agrícola, excepto un pequeño sector de menos de 1 Ha. de uso residencial, pero de edificación clandestina: El Suculum.

Es claro el predominio del erial y del suelo improductivo —casi la mitad— y si a ello añadimos el clasificado por nosotros como mixto erial son ya un 83,3% las tierras eriales e improductivas en su totalidad.

En estas condiciones parecen claros los pingües beneficios que podían derivarse de una transforma-

(36) Información obtenida en entrevista a los vecinos.



Estructura parcelaria

Dimensión (Ha.)	secano	mixto regadío(*)	regadío	mixto erial(*)	erial	TOTAL PARCELAS n.°	%	SUPERFICIE m.2	%
-0,1	2	-	36	-	12	50	36,76	27.396	2,91
0,1-0,2	-	1	23	-	12	36	26,47	51.866	5,51
0,2-0,5	-	1	9	3	10	23	16,91	71.472	7,59
0,5-1	-	-	1	4	4	9	6,61	57.456	6,10
1-2	-	3	-	4	1	8	5,88	108.603	11,54
2-5	-	1	-	2	2	5	3,67	173.485	18,43
más de 5	-	-	-	2	3	5	3,67	450.673	47,89
<b>TOTAL PARCELAS</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>69</b>	<b>15</b>	<b>44</b>	<b>136</b>	<b>100,00</b>	<b>940.951</b>	<b>100,00</b>
<b>SUPERFICIE OCUPADA</b>	<b>1.288 m2. 0,13%</b>	<b>46.164 m2. 4,90%</b>	<b>84.761 m2. 9,00%</b>	<b>348.795 m2. 37,06%</b>	<b>459.943 m2. 48,88%</b>	<b>940.951 m2. 100,00</b>	<b>100,00</b>		

Estructura de la propiedad

Dimensión (Ha.)	secano	regadío	mixto regadío	erial	mixto erial	TOTAL PROPIETARIOS n.°	%	SUPERFICIE m.2	%
-0,1	1	12	-	4	-	17	23,28	8.214	0,87
0,1-0,2	-	10	1	2	2	15	20,54	23.301	2,47
0,2-0,5	-	4	2	7	6	19	26,02	63.627	6,76
0,5-1	-	-	2	2	4	8	10,95	50.058	5,31
1-2	-	-	2	-	1	3	4,10	42.509	4,51
2-5	-	-	1	1	4	6	8,21	192.627	20,47
más de 5	-	-	1	2	2	5	6,84	560.615	59,57
<b>TOTAL PROPIETARIOS</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>73</b>	<b>100,00</b>	<b>940.951</b>	<b>100,00</b>
<b>SUPERFICIE OCUPADA</b>	<b>552 m2. 0,05%</b>	<b>32.339 m2. 3,43%</b>	<b>124.084 m2. 13,18%</b>	<b>377.124 m2. 40,07%</b>	<b>406.852 m2. 43,23%</b>	<b>940.951 m2. 100,00</b>	<b>100,00</b>		

Fuente: Catastro de Rústica.

(\*) Empleamos la categoría de mixto erial o mixto regadío, atendiendo a cual sea el uso agrícola que predomina, en el caso de una dedicación heterogénea.

ción de uso del suelo agrícola por el de urbanización turística, que fue lo que motivó la incorporación de una mayor extensión de terreno al polígono en su segunda delimitación. De esta situación, las mayores ventajas recaían sobre los propietarios de más de 1 Ha., cuyas tierras significaban nada menos que el 84,5% del total considerado.

En el caso de lo poseedores de menos de 1 Ha. es también manifiesto, aún en su exigüidad, el lugar preferente que ocupan el erial y el mixto-erial, sin alcanzar, no obstante, los valores abrumadores de los que detentan más de 1 Ha.

Así pues, la gran mayoría de los propietarios acogieron con júbilo la idea de reconvertir sus tierras incluyéndolas dentro del polígono, para obtener de este modo una rentabilidad más elevada. A tal fin, se integraron en la Junta de Compensación.

Los pequeños propietarios, en cambio, adoptaron diversas actitudes. Unos, más vulnerables a las presiones de la Junta, se integraron en ella; otros, persistieron en su actitud de negativa.

## 7.2. La congelación en el desarrollo de El Suculum

Pero como ya mencionamos anteriormente, no todos los terrenos del polígono tenían un uso agrícola; una pequeña porción incluida tras la segunda definición de límites del mismo y que ampliaba considerablemente la superficie total tenía destino residencial. Habitaban en ella los vecinos de un barrio levantado con extrema rapidez a comienzos de los años setenta: El Suculum.

Contra ellos va a chocar infructuosamente la

Junta de Compensación, que no conseguirá integrarlos.

Sus habitantes se oponen a integrarse en La Junta (órgano cuyas cuotas económicas no pueden satisfacer), pero por el que se ven coaccionados. La Administración piensa actuar legalmente contra ellos aplicándoles la Ley del Suelo (expropiación de sus terrenos), pues "en el aspecto legal la situación se encuentra teóricamente resuelta" (38).

Compuesto en 1970 por 61 viviendas y 230 habitantes, procedentes fundamentalmente de Punta Anaga, caserío de la jurisdicción de Teganana, tenían dos alternativas: o vender sus tierras a un precio exiguo, ya que la vivienda, al ser de edificación clandestina, no se valoraba, o ser expropiados al iniciarse contra ellos acción legal y aplicarles la Ley del Suelo.

El barrio de El Suculum va a ser un ejemplo característico del proceso de urbanización marginal, y los problemas en él planteados son representativos de la colisión de intereses (de los usuarios, de los promotores y de la Administración) que una evolución típica del proceso tiende a poner de manifiesto.

Sera el desajuste entre las propuestas del planeamiento y las aspiraciones de una parte de la población involucrada en el proceso, el objeto fundamental de oposición al Plan por parte de los habitantes afectados, dando lugar al conflicto cuyo marco de referencia es la prensa diaria (39).

El Ayuntamiento no desconocía el proceso constructivo del barrio, como tampoco ignoraba

(37) Sobre la importancia de las Juntas de Compensación, véase: CAPEL, H.: Capitalismo... Op. cit. cfr. p. 108.

(38) Escrito remitido por el alcalde D. Pedro Doblado Claverie al Ilmo Sr. Director General de Promoción del Turismo sobre "Expropiaciones por el Plan de Ordenación de la playa de las Teresitas", diciembre de 1969.

(39) Periódico EL DIA: 23, 24, 28, 30 y 31 de agosto y 5 de septiembre de 1969.





Figura 5. Las Moraditas de Taco. La edificación aprovecha al límite las condiciones topográficas.

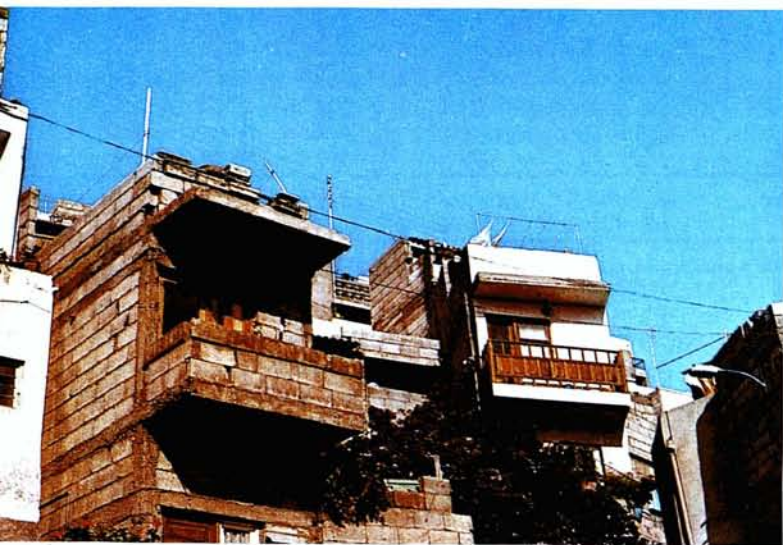


Figura 8. Ladera de S. Andrés. En la Ladera predominan las viviendas levantadas sobre parcelas de reducido frente y mayor desarrollo en profundidad. El resultado es una exigua superficie total.

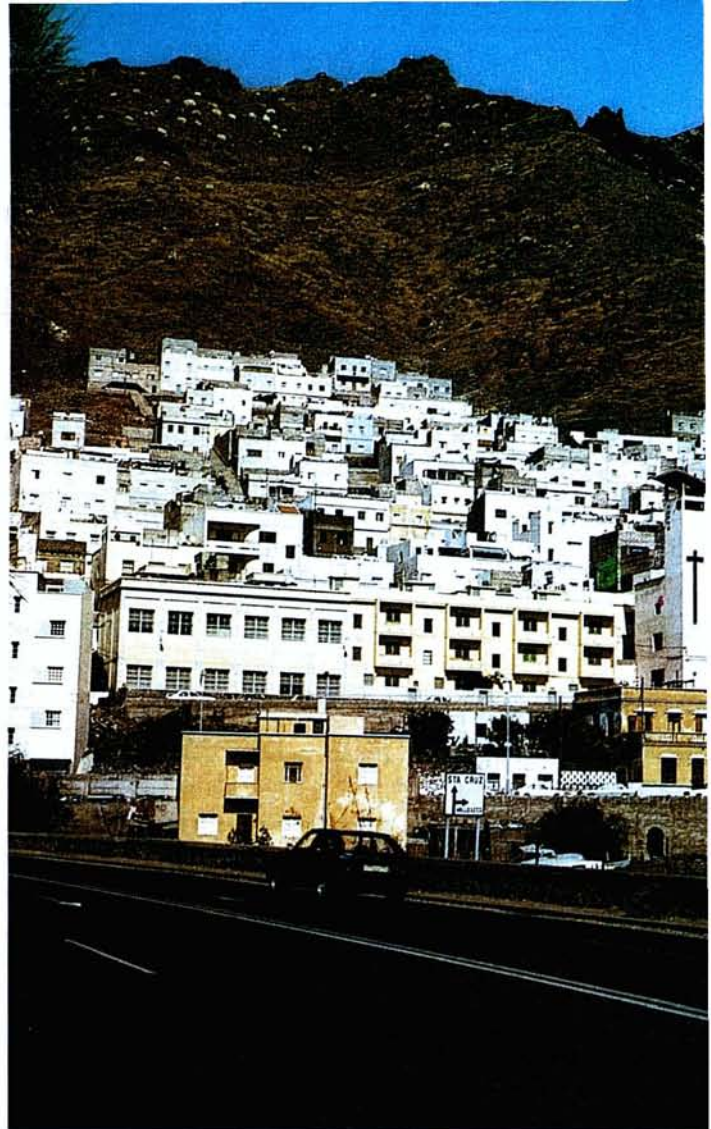


Figura 6. Valleseco. La carretera de S. Andrés ha favorecido la aparición de asentamientos marginales, ocupando las inclinadas pendientes de los barrancos.

cuál era la situación legal de la zona a partir de 1956 (había quedado incluida dentro del proyecto de urbanización de Las Teresitas); sin embargo, tolera la existencia del barrio hasta que no sea necesario clarificar la situación legal de estas viviendas.

Así pues, las familias y particulares que por falta de medios para optar a una vivienda de mercado recurren a la adquisición de estos solares para construirse ellos mismo su casa, ven aumentada su precariedad económica con la precariedad jurídica y administrativa de la situación, que dificultará el buen resultado de sus esfuerzos.

Mientras las construcciones de La Ladera, aún sin proposición explícita de ello van entrando en los años siguientes en una situación de legalidad (inclusión en el Catrasto de Urbana, realización de obras y servicios por el Ayuntamiento desde los años setenta), la situación de El Suculum va deteriorándose progresivamente. En efecto, el barrio se desarrolla hasta que incluido en el polígono en cuestión se promueve la intervención de la Administración introduciendo controles rígidos sobre la construcción de nuevas viviendas y ampliación de las existentes. Al no poder continuar adaptando la vivienda a sus necesidades, se anulan en gran medida las ventajas de reducción de costes,

construcción aplazada en el tiempo, etc., que la situación tenía para los primeros usuarios, máxime cuando la confianza en hacer definitivo su establecimiento empieza a resquebrajarse.

El momento en que se actúa contra el barrio es aquel es que al suelo ocupado por la urbanización marginal se le puede sacar un mayor rendimiento económico que el que está produciendo, siempre que esta operación pueda aparecer como una "exigencia social"; de este modo, las posibilidades de acabado y ampliación de la vivienda, así como de mejora del barrio, prácticamente desaparecen.

Es, pues, evidente que desde una órbita legal esta viviendas son clandestinas, es decir, carecen del permiso oficial del Ayuntamiento (si bien éste, tácitamente, ha consentido su desarrollo). Esta circunstancia se repite en buena parte de los barrios marginales de Santa Cruz, que pueden verse implicados en cualquier momento en la misma situación que El Suculum (40), quedando congelado su desarrollo como expresión del conflicto de intereses entre usuarios y promotores, sancionados los de estos últimos por la propia Administración.

(40) Aún cuando, actualmente, el proyecto que comentamos está congelado ante la incierta evolución del sector turístico tras la crisis energética de 1973.





Figura 7. El barrio de S. Andrés. En primer plano la playa de Las Teresitas, eje del reciente desarrollo del barrio; en segundo término, La Ladera. Al fondo, Santa Cruz y la autopista que pone en relación a ambos núcleos.



Figura 9. El Suculum. Ofrece una posición aislada respecto al entorno urbano construido.



Figura 10. El Suculum. La mayor amplitud de la parcela permite la construcción de una vivienda más compleja, a la que progresivamente se le van añadiendo nuevos módulos.

## CONCLUSIONES

1) Podemos afirmar que el litoral NE se ha convertido en el tercer gran eje de poblamiento de la ciudad (tras los asentamientos ligados a la carretera de El Rosario y a la de Santa Cruz-Laguna), pues paralelamente a las transformaciones registradas en el barrio de S. Andrés se han desarrollado nuevos núcleos en los sucesivos barrancos del Este: Valleseco, María Jiménez, Cueva Bermeja, etc.

2) El papel desempeñado por la infraestructura viaria va a ser decisivo, tanto para generar nuevos asentamientos en las laderas circundantes como para la transformación interna del barrio.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el grupo de asentamientos ligado al eje de conexión entre Santa Cruz y S. Andrés, se situará por lo general en las laderas de los sucesivos barrancos, próximos a su desembocadura, con motivo de la parcelación de antiguas propiedades agrícolas ya improductivas, estando su origen en buena parte ligado a la demanda de mano de obra que se origina con la creación de los nuevos muelles, la explotación de las canteras de piedra o, más recientemente, para dotar de personal a algunas industrias ligadas al sector marítimo allí localizado.

El papel desempeñado por la infraestructura viaria va a ser también decisivo para la transformación interna del barrio, que perderá su aislamiento secular, dejando de ser una zona segregada de la ciudad, al menos desde una perspectiva espacial, provocando, al tiempo, la expansión superficial del barrio, realizada en dos etapas. Pese a su emplazamiento tan poco adecuado, el nacimiento de La Ladera y el Suculum se explican por una gran necesidad de viviendas que la Administración es incapaz de resolver; por la disponibilidad de terreno edificable, es decir, por la oferta de un suelo susceptible de transformarse de rústico en urbano (especialmente en El Suculum) y por la ausencia de una ordenación urbana que regule su crecimiento (ilegalidad que se completa con la tolerancia administrativa). Consecuencia del carácter ilegal con que han surgido estos núcleos, es la carencia de los mínimos servicios urbanos hasta momentos recientes.

3) Será también en el litoral NE donde se manifieste con mayor prontitud el desajuste de intereses entre las propuestas de planeamiento y las aspiraciones de la población implicada en el proceso.



# LA ESPECULACION DEL SUELO, LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA GESTION URBANISTICA \*

Por Javier García-Bellido\*\*

## 1. EL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE LA ESPECULACION

### 1.1. Introducción

1. Los dos textos básicos de la supraestructura ideológico-jurídica española, que configuran el cuadro general en que opera la actividad de la producción del espacio, van a ser, para nuestro propósito, la Constitución de 1978 y la Ley del Suelo de 1975. En este contexto-marco interesa resaltar:

- La decidida orientación que da la Constitución para el enfoque legislativo positivo de los problemas de la especulación privada del espacio, cuando se den voluntades políticas para legislarlo.
- La escasa o nula atención efectiva que la Ley del Suelo presta al tema para su regulación positiva, ofreciendo, sin embargo, técnicas jurídicas aisladas capaces de afrontar el problema cuando se den medios y voluntades políticas locales necesarias.

2. Concretamente, con los principios establecidos en la Constitución y examinando la raíz estructural del fenómeno de la especulación se trataría de configurar políticas urbanísticas concretas de actuación positiva con los instrumentos que ofrece la Ley del Suelo actualmente, o, en su caso, las líneas en que debería ser reformada la misma para adaptarla inexcusablemente a la Constitución, tarea esta última que no por necesaria parece sea oportuna, en la actual coyuntura política decididamente conservadora (léase: consolidación fáctica del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1980).

### 1.2. Las relaciones jurídicas de producción en la Constitución: el derecho de propiedad y su función social.

3. Veamos, sucintamente, el juego combinado del articulado constitucional que se refiere en especial a las relaciones de producción y que configura el marco económico y social en el que el fundamento de la especulación tiene lugar. Se observará que los principios generales sobre el derecho a la propiedad privada acaban, específica y concretamente, donde el bien común social exige, taxativamente, la postergación del ejercicio libre de los mismos, incluso su privación, para someterlos al interés social colectivo.

4. Efectivamente, en el artículo 33 de la Constitución, en su párrafo 1º, "se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia", como igualmente en el artículo 38 "se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", estableciendo el principio general y abstracto de las relaciones económicas y sociales de

\* Este trabajo fue una ponencia del autor para las I Jornadas de Vivienda de la Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE, en junio de 1980; posteriormente incorporado en *Política de Vivienda del PSOE, bases para una estrategia*, ed. Pablo Iglesias, Madrid, Marzo 1982, pp. 61-115. Se hace público ahora, con ligeras correcciones, a los dos años de su elaboración. (Todas las fotografías son del autor).

\*\* Arquitecto Jefe del Servicio Técnico de Urbanismo de la Diputación de Madrid.



producción dominantes. Más, inmediatamente a continuación, la Constitución desarrolla los supuestos concretos que configuran, condicionan o delimitan este amplio y genérico contenido de la libre disponibilidad de la propiedad privada, por las que el clásico *utendi et abutendi*, o uso y abuso de los bienes privados, deviene sometido a las leyes que cuidan de los fines públicos, incluso mediando los derechos de “gozar y disponer” de la propiedad privada, según lo que le “convenga” al dueño, como ya en 1889 declaraban los vigentes artículos 348 a 350 del Código Civil (1).

5. Los artículos 33.2 y 128.1 de nuestra Constitución establecen, respectivamente, que: “*la función social de estos derechos* (propiedad privada y herencia) *delimitará su contenido de acuerdo con las leyes*”; y que: “*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*”, anteponiendo los fines, funciones y utilidad pública social a los intereses privados. Ya antes, el artículo 3.2-a de las Leyes del Suelo de 1956 y 1975 estableció, como función primordial de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, el “procurar que (éste se utilice en congruencia con la utilidad pública y la *función social de la propiedad*”, recogiendo los principios informadores de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (2).

### 1.3. La planificación e intervención públicas sobre la propiedad privada

6. La delimitación del contenido de la propiedad del suelo, que configuran los planes de urbanismo por virtud de la Ley del Suelo (3), encuentra su homólogo en la delimitación de la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución, por el que, si bien “*los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad*”, también deberán conducir dicha libertad “*de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación*”, reservándose la colectividad la facultad de ordenar y racionalizar el ejercicio privado de las actividades económicas por virtud del artículo 131.1, al declarar: “*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y*

*estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*”.

7. En este contexto las facultades del Estado para el control de la propiedad mediante la planificación económica y espacial (desarrollo regional sectorial y urbanístico) quedan amparadas por la Constitución y desarrolladas en la Ley de Suelo vigentes, con independencia de otra legislación de planificación económica no especializada así como mediante la inversión imprescindible del gasto público, que “realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución (planificación), *responderán a los criterios de eficiencia y economía*” (art. 31.2).

8. En esta serie de sucesivas intervenciones que limitan el viejo derecho romano de propiedad y que van configurando el contenido concreto de los principios generales iniciales, la Constitución añade la facultad del Estado para la intervención de empresas por razones sociales, al proclamar en su artículo 128.2: “*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y así mismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general*”. Para, tras fomentar las cooperativas, declarar en el artículo 129.2: “*También establecerán* (los poderes públicos) *los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*”.

9. El estadio final, en esta creciente capacidad —históricamente irreversible— de la intervención del Estado sobre la propiedad privada, se alcanza por el definitivo sacrificio excepcional de la misma, mediante su privación expropiatoria, en el artículo 33.3: “*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización* (ya no explícita que sea “previa”, como sostiene el artículo 349 del Código Civil) *y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*” (ver el derecho de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en el artículo 106.2 de la Constitución).

10. Es interesante constatar que el *contenido económico de las relaciones de producción* generales y de los deberes y derechos de la propiedad privada, en todas las Constituciones del siglo XIX español, se reduce, prácticamente, a la referencia a dos únicos temas que se repetirán, textual y metódicamente, en todas las promulgadas, cuales son el de la abolición de la pena de confiscación de bienes y el de la legitimación de la privación de la propiedad privada por causa justificada de utilidad común o pública, *previa* la correspondiente indemnización. Así se copiarán hasta hoy, casi idénticos, los artículos 10 de las dos Constituciones de 1837 (liberal moderada, regente María Cristina) y de 1845 (Isabel II, dictadura de Narváez); los artículos 12 y 13 de la Constitución de 1856 (moderada, con O'Donnell, que restablece la de 1845); los artículos 13 y 14 de la de 1869 (liberal progresista, tras “la Gloriosa”); los artículos 15 y 16 del Proyecto republicano de 1873 (1ª República Federal), así como el art. 10 de la Constitución de 1876 (de la Restauración canovista de Alfonso XII), cuyo

(1) Art. 348 C.C. “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.

Art. 349 C.C. “Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización”.

(2) En la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa se dice paladinamente: “Al consagrar la expropiación por interés social (el art. 32 del Fuero de los Españoles) viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal (*sic*), viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una *función social de la propiedad*”.

(3) Sobre este tema crucial en el urbanismo véase GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho Urbanístico* (Civitas 1981, 2ª edic., y T. RAMON FERNANDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella 1980).



texto es idéntico al, desde entonces vigente, art. 349 del Código Civil; el art. 44 de la Constitución de 1931; y, finalmente, hasta en el artículo 32 del llamado Fuero de los Españoles, de 1945, se reproducirán textualmente los mismos principios.

11. Los aspectos concretos que regulan las relaciones sociales y económicas del modo de producción hoy dominante en España son, explícita y extensamente, recogidos en la Constitución de 1978, como no lo fueron en otras, demostrando un marcado interés político por este nivel de la estructura básica de la sociedad actual. Su comparación con el breve, pero avanzado y progresista texto de la Constitución republicana de 1931, es necesaria y las concomitancias, textuales a veces, son cuando menos curiosos.

12. Los principios económicos generales de la República se recogían en el importantísimo artículo 44, comparable con los antes citados artículos 33, 38, 128 y 131 de la vigente Constitución. Dicho artículo 44 de la Constitución republicana de 1931 decía: 1. "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está *subordinada a los intereses de la economía nacional* y afecta al sostenimiento de las cargas públicas con arreglo a la Constitución y a las leyes". 2. "La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de *expropiación forzosa* por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización (tampoco era ya "previa"), a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes". 3. "Con los mismos requisitos *la propiedad podrá ser socializada*". 4. "*Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados* en los casos en que la necesidad social así lo exija". 5. "El Estado podrá *intervenir* por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la *racionalización de la producción* y los intereses de la economía nacional". 6. "En ningún caso se impondrá la pena de *confiscación de bienes*". El artículo 33 de la misma añadía: "Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la *libertad de industria y comercio*, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las leyes".

#### 1.4. El control de la especulación del suelo y la vivienda en la Constitución

1.3. Pero nunca como ahora se había expresado tan claramente los aspectos concretos en materia de suelo y vivienda que, como una declaración general de política urbanística, contienen los artículos 45 y 47 de estructuras paralelas, claves para el enfoque de los "principios rectores de la política social y económica" que deben inspirar las leyes urbanísticas: (4) "*Todos los españoles tienen derecho a*

*disfrutar de un medio ambiente* (el campo y la ciudad) *adecuado para el desarrollo de la persona*" (art. 45) "*y de una vivienda digna y adecuada*" (art. 47). Los poderes públicos.

- a) "*Velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales* (incluso el suelo, soporte de las actividades urbanas y económicas) *con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente*" (art. 45.2).
- b) "*Promoverán las condiciones necesarias* (de mercado de normas pertinentes de oferta y uso) *y establecerán las* (las leyes, los planes) *para hacer efectivo este derecho a la vivienda*" (art. 47.1).

14. Más, ¿cómo deberán los poderes públicos velar y promover el ejercicio de estos derechos y deberes?:

- a) Mediante un principio ético jurídicamente positivo: "*apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*" (art. 45.2); en todo caso de eficacia dudosa cuando el principio económico sobre el que descansa la propia economía de mercado es la competitividad individual y hasta sus últimas consecuencias;
- b) Y vinculando la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna mediante una correcta concatenación de causa a efecto con la "*utilización racional del recurso suelo*" y con el planeamiento urbanístico previo: "*regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*" (art. 47), donde el objetivo constitucional de impedir, evitar y erradicar el obstáculo que se interpone de la especulación (resultado inherente a la libre competencia en la economía de mercado, manifestación de la irracionalidad y de la insolidaridad colectiva, que se atacaba en el artículo 45.2) es, nada menos, que el objetivo final de la planificación urbanística para obtener una vivienda digna. De un principio moral simple (solidaridad) se asciende a un contenido económico objetivo que conforma las relaciones de producción actuales, debido a los valores de cambio de las propiedades privadas (el suelo y la vivienda, como mercancías) en el seno de la llamada economía de mercado.

15. En este punto los preceptos constitucionales citados en paralelo se cierra también con una estructura similar:

- a) Para quienes violen el medio ambiente, utilizando irracionalmente los recursos naturales, o no defendiéndolo o restaurándolo, o siendo insolidarios con la colectividad, "*se establecerán sanciones penales o administrativas así, como la obligación de reparar el daño causado*" (art. 45.3).
- b) Para impedir la especulación, para evitar la apropiación privada de los valores y beneficios creados por la colectividad (el planeamiento), la Constitución contempla la

4. Para un desarrollo jurídico-constitucional más preciso de estos principios rectores y su necesario despliegue en la legislación ordinaria, sin perjuicio de cierta eficacia directa de los mismos, véase Luciano PAREJO, "El urbanismo ante el Derecho", *Rev. Der. Urb.* n.º 71, Feb. 1981, pp. 45-70. Agradezco las matizaciones jurídicas del propio Parejo al texto inicial de este trabajo, ahora enmendado.



“penalización” de intervenir, mediatizar, “participar” o controlar dicho libre mercado privado de cambios mediante un mandato imperativo de que así se haga: *“La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”* (art. 47 “in fine”), no permitiéndose la especulación, ni que contra ella no se haga nada para erradicarla, cerrando así la secuencia de eslabones de la cadena de razonamientos económicos que gravitan sobre el suelo y la vivienda en la Constitución: interviniendo en el producto final de la acción sobre el espacio económico.

16. Y, finalmente, para terminar este somero recuento de las referencias constitucionales que deben guiar la acción económico-urbanística del Estado, una especial alusión a la igualdad de derechos en el espacio, no simplemente abstractos, propio de las relaciones urbanísticas de que se trata aquí. El artículo 14 se refiere a la igualdad de todos los españoles ante la ley *“sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento..., o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*. En este precepto fundamental se condensa la contradicción ya clásica entre los generosos derechos o libertades “formales” y las discriminadas libertades reales o “materiales”, que sustenta la histórica transformación utópica del liberalismo impulsado por el pensamiento igualitarista de la Ilustración y que se condensa en el derecho burgués como conquista histórica de la superación de la sociedad estamental.

17. Por virtud del artículo 53.1 y 2 de la Constitución, este artículo 14 tiene el valor doctrinal de ser directamente aplicable y vinculante para todos los poderes públicos, siendo sólo regulables estos derechos y libertades por ley; Ley *“que en todo caso deberá respetar su contenido esencial”*. La tutela de la igualdad de todos ante la Ley, que establece este artículo 14, podrá ser recabada por cualquier ciudadano ante los tribunales ordinarios y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cuando se considere vulnerado por una Ley. Y la Ley del Suelo actual no instrumenta todos los mecanismos necesarios (aunque no fuesen todos los suficientes) para garantizar que las “razones” de nacimiento (siempre fácticas y poderosas razones las de la herencia) o cualesquiera otras condiciones o circunstancias personales o de clase social —que vienen sobre determinadas por la capacidad económica de las mismas— no vayan a prevalecer como obstáculos materiales objetivos que acaban discriminando, impidiendo o dificultando en última instancia la igualdad real de posibilidades de muchos españoles para acceder a una vivienda digna. Ante ello, la propia Constitución exige a las leyes no sólo que respeten el contenido esencial de la igualdad “formal” de los españoles ante las mismas, sino que, además, sean orientadas a la consecución de los principios rectores de la política social y económica (art. 47: vivienda digna, impedir la especulación, participar en las plusvalías) y que se

instrumenten para que esta igualdad “material” sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan su plenitud.

18. En efecto: En cualquier circunstancia los poderes públicos (art. 9.2 de la Constitución) promoverán *“las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra (clases sociales) sean reales y efectivas”*, debiendo *“remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, precepto que ordena, en nuestro contexto, remover los obstáculos interpuestos por la especulación de la propiedad privada, que impide y dificulta gravemente la plenitud del ejercicio del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que garantiza el art. 47, cuestión que, obviamente, pone en evidencia la contradicción fundamental del régimen jurídico de la propiedad privada del suelo y de otros medios de producción en el libérrimo ejercicio de la economía de mercado frente a la función social de la propiedad y del interés público, prevalente en el Estado Social de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad de todos los españoles, como reza el frontispicio constitucional.

### 1.5. Síntesis constitucional del problema del suelo

19. La relación dialéctica fundamental, en el nivel de la estructura básica de las relaciones de producción, entre la apropiación privada o colectiva del producto social, queda, pues, sancionada en el marco constitucional al sucederse el siguiente proceso, con su relación última al suelo y la vivienda:

- 1) Se parte del reconocimiento del derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (arts. 33 y 38).
- 2) Simultáneamente, se declara la igualdad de todos ante la ley, no discriminables por razones económicas, sociales, espaciales o sectoriales, debiendo garantizarse la libertad e igualdad de todos para disfrutar en plenitud el derecho al medio ambiente y una vivienda dignos y adecuados (arts. 9.2 14, 45. 1, 47, 130 y 139).
- 3) Inmediatamente se condicionan los dos principios iniciales, sometiéndolos al contexto colectivo, en el que necesariamente se desenvuelven: la función social de estos derechos delimita su contenido y su ejercicio, subordinándolos, como toda la riqueza del país, cualquiera que sea la titularidad de su dominio, al interés general (arts. 33.2, 38 y 128.1).
- 4) El conflicto inherente de intereses privados y públicos de la economía de mercado, en la que la competitividad individual económica es la base de su progreso histórico, debe resolverse dialécticamente, transformando la racionalidad individual del máximo beneficio privado



en la racionalidad, eficiencia economía de recursos y programación.

colectiva de la actividad social, mediante la planificación a-espacial y espacial en beneficio del interés general (arts. 31.2, 38, 45,2, 47 y 131), precisamente como medio para garantizar la plenitud de la libertad e igualdad de todos.

- 5) Mas, cuando los principios de indispensable solidaridad colectiva, racionalidad, productividad, eficiencia, equidad, justa distribución y función social a que deben adecuarse la propiedad privada, la libertad de empresa y la herencia no se cumplen por una insolidaria actuación, por la especulación y apropiación privada de los beneficios creados por la colectividad, por su injusta distribución, por ser servicios esenciales en manos monopolistas, ser de utilidad pública o interés social, por exigencias de la economía general o por obstaculizar la realización y efectividad en plenitud de la libertad e igualdad del individuo y de las clases sociales que no pueden disfrutar tales derechos (artículos antes citados en especial 9.2, 33, 38, 47, 128 y 131), entonces la Constitución prevé, legítima o exige, según los casos, dos modos genéricos de intervención:

- a) Definición del contenido del derecho de propiedad de manera concreta o general, reduciendo o minorando en parte, o interviniendo en las "plusvalías" que genere la acción urbanística pública sobre la propiedad privada y su libre ejercicio (función social del planeamiento y de la planificación económica), o por intervención del derecho a la libertad de empresa, cuando así lo exija la economía o el interés general (arts. 33.2, 38, 47 y 128.2).
- b) Privación total de los bienes y derechos de la propiedad privada (expropiación forzosa) por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3), en particular, como sanción (no penal) por incumplimiento de los deberes inherentes a la propiedad privada o, en general, como medida necesaria para remover el obstáculo que la especulación sobre la misma implica contra el interés general, de acuerdo con las leyes (art. 47).

20. La cuestión crucial en este contexto, no es mostrar que es legítimo en interés público la expropiación aislada (tema, com se ha visto, ya contenido y desarrollado desde la Constitución de 1.837), sino que en nuestra Constitución de 1978, para cumplir su mandato de regular la utilización del suelo para *impedir la especulación* del mismo, como garantía del derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47) en ciudades con un medio ambiente urbano adecuado al desarrollo de la persona (art. 45) y para promover las condiciones de que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sociales sean reales y efectivas (art.

9.2), *es necesario*, si bien no suficiente y queda por ello justificado como causa de utilidad pública e interés social, *remover el obstáculo fundamental que impide o dificulta la plenitud de aquellos derechos* (art. 9.2), *mediante la expropiación forzosa del suelo en manos privadas o privación de los bienes y derechos de la propiedad del mismo, con la correspondiente indemnización* (art. 33.3), *y allí donde fuese preciso por el planeamiento para el desarrollo de la acción urbanística de los entes públicos* (art. 47). Vemos, seguidamente, el desarrollo legislativo sobre esta materia que ofrece la Ley del suelo.

## 2. LA ESPECULACION COMO IDEOLOGIA EN LA LEY DEL SUELO

### 2.1. La especulación en la Ley del Suelo de 1956

21. Las referencias a la especulación del suelo y la vivienda en la legislación franquista sectorial hay que buscarlas en sus "exposiciones de motivos", más expresivas y más idóneas para abordar demagógicamente el tema que con el texto articulado de las mismas, donde la instrumentación eficaz contra la especulación no halló cabida, como es fácil comprobar mirando nuestras ciudades.

22. Conviene recordar algunos párrafos animosos, en rigor todavía vigentes jurídicamente, de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, sobre la especulación, en todo caso más demagógicos que la actual Ley del Suelo de 1975. Así, decía: "La especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora..." "Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios". Al enumerar los problemas del suelo, decía: "La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir a precios de justa estimación. En la evaluación del suelo... prepondera la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras que se incorporan como valores adicionales al valor actual del fundo: se computa indebidamente la plusvalía (*sic*) que, en su momento, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales (...). Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, *implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad*".



23. Ante estos problemas, la Ley del Suelo de 1956, como la vigente reformada en 1975, aborda el tema de la especulación por las vías clásicas de la oferta masiva —ley de “ensanche”— en la presunción ingenua de que esto haga bajar los precios y por la vía fiscal: ambas han mostrado, tras 25 años de limpia ejecutoria, su absoluta inadecuación al problema de fondo del suelo. Sin embargo, cabe reconocer al legislador de entonces, que no al de 1975, la honestidad de enfocar, al menos, la raíz del problema, de modo candoroso y para retirarse de la solución que le “quemaba” en una página de antología: “Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, *la solución*; sin embargo, *no es viable en España*. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y *causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas*”. Naturalmente.

24. Añadía, seguidamente, una vía de bonísima intención que de haberse aplicado hubiera revolucionado, ciertamente, el urbanismo racional: “No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado... e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones Locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de “patrimonios municipales de suelo” con *carácter obligatorio* para los municipios de población superior a cincuenta mil habitantes” y, en efecto, tanto el anterior artículo 178 como el 194 de la Ley reformada del Suelo, Texto Refundido (hoy día ya derogado por el Decreto-Ley 3/1981 de 16 Enero hecho Ley 40/1981), preveían obligatoriamente la inversión del 5 % del Presupuesto Municipal Ordinario para la compra o expropiación de terrenos para el Patrimonio Municipal del Suelo. ¡Imaginémonos la cantidad de suelo que ahora sería municipal en toda España si todos los Ayuntamiento de más de 50.000 habitantes durante los 25 últimos años hubieran cumplido la Ley, adquiriendo suelo con ese 5 % anual de sus presupuestos!

## 2.2. La especulación del suelo ante la Ley del Suelo Reformada de 1975: sus insuficiencias

25. La vigente Ley Reformada del Suelo de 1975, texto refundido de 1976, es mucho más suave que la anterior en cuanto a animosidad en sus adjetivos, si bien tampoco introduce sobre la especulación ninguna medida sustancial. Así declara que el proceso de desarrollo urbano se caracteriza en general, entre otras cosas, por “los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades”. Insiste en que “desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta del suelo y de su

precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado”. “Esta elevación excesiva de los precios del suelo ha tenido como gravísimas secuelas no sólo el encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías, sino además la *indebida apropiación por propietarios privados de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización*. La escasa cuantía de las cargas exigidas por la legislación urbanística y la notoria influencia de los correctivos fiscales han permitido la *consolidación en manos privadas de importantes beneficios irrenunciablemente públicos*”. “Todo lo anterior (urbanismo concertado y PAU) debe tener una inmediata repercusión en la oferta de suelo urbanizado que, como se ha indicado ya, está en la base del problema de la especulación...”, etc. Y poco más.

26. En el texto articulado de la vigente Ley Reformada del Suelo de 1975 pueden considerarse como medidas indirectamente antiespeculativas, o que pueden afectar al precio del suelo, pero no al de la vivienda como producto que acumula todas las rentas:

- La introducción de los estándares urbanísticos de equipamiento de cesión obligatoria y gratuita (fijación del contenido máximo del derecho de propiedad) y el techo de densidad de 75 viviendas/Ha, sólo en el suelo urbanizable (otra vez sólo una ley de “ensanche” de las poblaciones). (Este es el llamado “principio de afectación de las plusvalías al coste de la urbanización”).
- La supresión del aprovechamiento urbanístico de 0,2 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> del suelo rústico no urbanizable y su único valor agrícola inicial.
- La supresión de los valores “expectantes” y “comerciales” que, contradictoriamente, legitimaba la ley del 56.
- La cesión obligatoria y gratuita del 10 % del aprovechamiento medio del suelo urbanizable exterior al casco actual.
- El mantenimiento de la cesión del derecho de superficie totalmente ausente del desarrollo reglamentario (no hay ni una sola mención al mismo en el Reglamento de Gestión Urbanística).

27. Como instrumentos utilizables de modo directo para una eficaz intervención en los precios del suelo subsiste el sistema de expropiación por polígonos completos o unidades de actuación, pero igualmente lento y lleno de cortapisas, basado en precios de mercado (Ley de Expropiación Forzosa), aunque se pretenda someterlo a valores urbanísticos o iniciales, sólo legitimado por el planeamiento y con idénticos obstáculos que siempre (carencia de recursos locales económicos y financieros para su ejecución, depósito previo a la ocupación, excepcionalidad de la declaración de urgencia, etc.).

28. Sólo se ha añadido en la Ley del Suelo de 1975 una posibilidad financiera de recuperar parte del justiprecio: el pasar contribuciones especiales a los propietarios, especialmente beneficiarios (art. 145 de la Ley del Suelo); pero el Decreto 3250/76 reducía al 50 % de su valor la cuantía repercutible,



si bien ahora se ha liberalizado por el mencionado Real-Decreto-Ley 3/1981 (devenida Ley 40/1981). Porque el pago de la expropiación en terrenos resultantes de la propia urbanización, del actual art. 142 L.S., ya existía en el artículo 100 de la Ley anterior, sometiéndose todavía al acuerdo con el expropiado y limitándose, además, a los nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado.

29. Más grave aún es que como sistema de actuación, metódicamente aplicable en los planes, la Ley del Suelo vigente ha sometido la expropiación a ser un sistema subsidiario y marginal de la compensación o cooperación mediante el precepto del artículo 119.2, que antes no existía en la Ley del 56 (5). Así, dicho artículo 119.2 L.S. da preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, e incluso el 119.3 L.S. obliga a la Administración a tener que aceptar el de compensación, aunque hubiera escogido el de expropiación en una intolerable función subsidiaria a que somete a la Administración pública urbanística respecto a la iniciativa privada (el llamado principio de subsidiariedad de la acción pública). Como es conocido, el sistema de compensación es el que mayores rendimientos especulativos otorga al propietario con medios financieros suficientes en perjuicio de los pequeños propietarios, mientras que el de cooperación es financiado íntegramente por la Administración, quien adelanta el costo de la obra urbanizadora, cobra los gastos estrictos y no se apropia de ningún sobrebeneficio por ella creado con la urbanización y el plan, entregando los solares, aptos para la especulación privada y apropiación de todas las rentas, a los propietarios iniciales, quienes miran cruzados de brazos cómo los ponen las calles y las farolas de sus terrenos rústicos y se los devuelven hechos unos "solares".

30. La situación general, en cuanto a innovaciones de agilización de la gestión, medidas eficaces contra la especulación o reforzamiento y generalización de los mecanismos expropiatorios es más bien, en la vigente Ley del Suelo, conservadora, pobre y regresiva, no acorde en absoluto con la trompetería de esperanzas demagógicas con que la presentaron los ministros Mortes Alfonso y Lozano Vicente.

31. Incluso alguna flagrante contradicción, omisión o supresión muestra la Exposición de Motivos con respecto al texto articulado. Por ejemplo, cuando dice que: "La regulación del uso de unos terrenos a nivel del Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo añade, esta expectativa tampoco es definitiva si no va inmediatamente seguida de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, insiste, queda *condicionada (sic)* a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, *reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos* en el caso de que la ejecución inmediata del

Plan se viese frustrada". Tema importantísimo que no aparece como salvedad ni en el artículo 45 sobre la vigencia indefinida de los planes ni en el 87.2, que trata de las modificaciones sin y con indemnización.

32. Similar contradicción se observa con las valoraciones del artículo 108 L.S., que otorgan tasaciones de valor urbanístico, y no inicial, al suelo clasificado como urbanizable programado y no programado, ¡incluso antes de elaborarse y aprobarse el respectivo Plan Parcial o el Programa de Actuación Urbanística!, en contra de lo dicho en la Exposición de Motivos: "...en la adopción del criterio, según el cual el valor a que éste (suelo) se reconoce debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso". "El valor se independiza así, en gran medida, de las puras calificaciones formales y se hace depender del efectivo cumplimiento del Plan..." Tanto no es así, que el sistema fiscal del Impuesto Municipal sobre Solares (RD. 3250/76) y el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, modificado para adaptarlo a la Ley del Suelo, por R.D. 2624/76 (BOE nº 281), gravan como urbanos los suelos clasificados de urbanizables, tanto los programados como los no programados con PAU, inclusive desde antes de realizarse los respectivos Planes Parciales, incentivando a los Ayuntamientos a buscar en las grandes clasificaciones de suelo exterior urbanizable nada más que una fuente de ingresos fiscales (les corresponde el 90 % del impuesto estatal de la Contribución Urbana), sin percatarse de que esto es una medida directa para la elevación de los precios de mercado del suelo afectado y una difusión importantísima de los precios expectantes especulativos. Pero, ¿qué es en realidad la especulación del suelo?, ¿qué naturaleza económica la caracteriza? ¿Hasta qué punto es la especulación del suelo un fenómeno económico diferenciable del de la vivienda y de las relaciones sociales de producción dominantes?

### 3. NATURALEZA DE LA ESPECULACION DEL SUELO

#### 3.1. Sobre la ética de las leyes del mercado

33. En los textos habituales, como los que se acaban de ver con la Ley del Suelo, se habla de la "especulación" como si fuese una acción deshonestas, insolidaria, superflua, inmoral o éticamente reprochable. En nuestro ámbito se liga, casi exclusivamente, a la especulación del suelo, no oyéndose con esa frecuencia criticar la especulación de la vivienda, de los jamones, de la medicina, de los alquileres, de la bolsa de valores, del tipo de interés bancario, de las armas o del mercado todo. Las relaciones económicas de producción en la llamada "economía de libre mercado" se basan en la especulación sustanciada por la ley de la oferta y la demanda. La especulación es el alma, sustento y estructura de las relaciones de producción basadas en la libre disposición de la propiedad privada.

(5) Vid., GOMEZ FERRER, Rafael: "Régimen Jurídico del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 55, 1977, páginas 33-77; donde expone cómo la ley nueva reconoce la tesis de los propietarios, que defienden el "principio de subsidiariedad" contra el interés público, y en contra también de reiteradas sentencias del Tribunal Supremo, que defendía la potestad pública para elegir el sistema de actuación (pp. 49-51).



34. No en vano la voz *especulación*, dice el Diccionario de la Lengua Española, viene del latín *speculatio* y es la “operación comercial que se practica con mercaderías, valores o efectos públicos con ánimo de obtener lucro”. Añadiendo sobre el verbo *especular* (que viene del latín *speculari*, de *speculum*, espejo), que es la “acción de registrar, mirar con atención una cosa para reconocerla y examinarla”, así como “meditar, contemplar, reflexionar”, o “comerciar, traficar”. Y sobre el adjetivo *especular* (de *specularis*), dice que es “transparente, diáfano”, como el agua clara, como un espejo donde todo se refleja, se “retrata”, se proyecta, con diafanidad y transparencia: así se reflejan las relaciones económicas dominantes en la especulación del mercado libre, como en un espejo.

35. Porque especular con las mercancías no es, en absoluto, una cuestión ética, sometida a la libre voluntad de cada individuo para “pecar” o “no pecar”. Es una fuerza determinante que articula todas las relaciones dominantes del mercado. Es, por el contrario, una decisión necesaria y “honesta” de obtener un lucro, lícito en toda transacción mercantil entre dos partes que pactan un precio libremente. A nadie le obligan si no quiere o no puede a comprarse un diamante de elevado precio; y a esto no se le llama especular con los diamantes o el oro (porque, éticamente, se valora que es un objeto superfluo, lujoso, innecesario). Y tampoco obligan a nadie a comprar ese solar, esa vivienda, ese piso a precios tan elevados; puede buscar otro más barato o no poseer ninguno, y a esto sí se le llama despectivamente especular con la vivienda o el suelo (porque, éticamente, se valora que es una primera necesidad).

36. Pero en la llamada economía “libre” no sirven para nada los principios éticos, ni la solidaridad, ni otros principios morales de parecida ralea. Estas son las *leyes* de esta economía, las *reglas* en que todos vivimos inmersos. Nada más ocioso, pues, ni candoroso pensar que alguno deje de ganar millones que le ofrece el mercado por su parcela, su vivienda o sus diamantes, por motivos éticos, a sabiendas de que quien lo compre lo venderá a precios de mercado, ganando el doble de lo que aquél no quiso lucrarse. La economía de mercado se articula alrededor de las leyes del *máximo beneficio privado*, motor y palanca de la libertad de empresa y acicate del “espíritu empresarial”.

37. ¿Qué le pasa al suelo que es tan singularizado con relación a otras mercancías? ¿Por qué se critica la especulación con el suelo y no tanto con la vivienda, ni con la bolsa, ni con los jamones o los diamantes si todo son mercancías sometidas a las mismas leyes del mercado? ¿Por qué hay que indemnizar a un propietario de suelo porque se le ocupe su solar para hacer una zona verde, o por reducirle sus expectativas, y no se indemniza al accionista de bolsa cuando sus acciones se hundén, ni al empresario industrial cuando su fábrica o su comercio quiebran? ¿Por qué es un riesgo empresarial montar una fábrica para producir mercancías y no lo es poseer un solar sin producir nada y especulando con él?

### 3.2. Características singulares del suelo

38. El suelo es un bien, un objeto, una cosa muy singular que se diferencia de otras mercancías en numerosas características (6) que lo identifican:

- a) El suelo no es una *mercancía* en sentido estricto, no es un producto, es un *medio de trabajo* y, por tanto, de producción esencial para el proceso de producción, soporte necesario para toda actividad que se comporta “como si fuese una mercancía” en el mercado (7).
- b) El suelo tiene una localización absoluta, fija, única en el mundo; no se puede trasladar como cualquier otra mercancía producida, otorgando a su poseedor un privilegio monopolista absoluto (por ello siempre será un recurso “escaso” para la economía política).
- c) Del suelo nadie puede prescindir, es un medio necesario imprescindible, todo el mundo necesita una porción de suelo para producir y para reproducirse.
- d) El suelo es algo permanente, permite atesorar riquezas, almacenar valores; es un activo financiero de primer orden, inmutable, imprecadero, eterno.
- e) El suelo es un medio de trabajo que permite muy diversas utilidades, usos o fines para su aprovechamiento (viviendas, industrias, cultivos, oficinas, etc.); incluso para no usarse en absoluto, y, sin embargo, no envejecer ni depreciarse, sino aumentar de precio continuamente, sin cuidarlo ni producir nada.
- f) El suelo circula en el mercado muy lentamente de mano en mano; de una a otra compra-venta pueden transcurrir siglos; sin embargo, esta lenta velocidad de circulación de su “capital”, que es usado y puede rentar beneficios continuos, se complementa con una amplia inversión instantánea para su compra, que está en torno a la capitalización de dicha renta, sin depreciaciones.
- g) El suelo es un *medio de producción* necesario que puede, paradójicamente, no producir nada, no tener ningún valor, ni trabajo, ni plusvalor incorporados en su producción; y como “mercancía”, con valor de uso, alcanzar elevados precios, sin embargo, en su intercambio mercantil.
- h) El suelo es como una mercancía o una condición de producción no reproducible, lo que le distingue de todos los demás productos que sustentan la reproducción capitalista como basta de la acumulación de capital. Por ello el suelo como mercancía es un factor externo, extraño al modo de producción capitalista, ya que las relaciones de

(6) Algunas de ellas, las letras b, c, d y f, proceden de HARVEY, David, *Urbanismo y Desigualdad Social*, 1973. Ed. Siglo XXI, pp. 163-5.

(7) Para la economía clásica (SMITH y RICARDO) y marginalista (A. MARSHALL), incluso desde los fisiócratas del XVIII (QUESNAY), el *suelo* es un *factor de producción* tan importante como los otros dos: *trabajo* y *capital*.





Alcorcón, 1980



propiedad en que se funda su producción son propiamente precapitalistas, como veremos más adelante.

- i) El suelo es, finalmente, un bien socialmente necesario, cuya forma de posesión jurídica en las relaciones económicas y sociales de propiedad privada que le caracterizan convierte dichas relaciones de posesión, en una reliquia, en un dinosaurio a-histórico y regresivo del *modo de producción feudal*, periclitado y enquistado en las modernas relaciones de producción capitalistas, por la barrera que ofrece al desarrollo de las fuerzas productivas más dinámicas de nuestro actual sistema económico.

Examínense, brevemente, las características económicas que delimitan su especificidad.

### 3.3. Valor de uso, valor de cambio y precio del suelo

39. Toda la teoría o ley del valor, desde que Adam SMITH y RICARDO la iniciaran, atribuye a los productos o mercancías un *valor* en función de la cantidad de tiempo del trabajo socialmente necesario empleado para producirlas, incorporado a cada objeto preciso como trabajo abstracto materializado (MARX). Pero el suelo, como el agua o el aire, tiene una diversidad de *valores de uso* por ser un recurso natural, soporte imprescindible para permitir satisfacer *todas* las necesidades y actividades humanas (alimentación, minería, construcción de viviendas, instalaciones de producción, etc.). Las formas que adquieren estos diversos valores de uso en las relaciones sociales de producción concretas, al intercambiarse entre los que precisan de su utilización y los que lo poseen en propiedad, se manifiestan en sus *valores de cambio* o relaciones sociales cuantitativas de intercambio de los diferentes valores de uso de que éste suelo es susceptible. La misma porción de suelo única en el espacio puede adquirir distintos valores de cambio, según que su propietario o la clase social que lo posee o la colectividad (planeamiento) seleccionan un uso determinado, y según que, quien pueda o necesite usarlo, esté dispuesto a intercambiarlo por la mayor “utilidad” —económica, social e ideológica— que le reporte. No se intercambian de hecho valores de uso de las cosas, equivalentes entre sí en unidades de medida homogéneas, ni sus “utilidades marginales” (marginalismo), sino mercancías con una relación social que se establece a través entre las personas o clases. El valor de cambio es una relación social que se manifiesta enteramente en el mercado como un acto de cambio de equivalentes (teoría clásica de los usos del suelo urbano). El valor de cambio en la manifestación externa, la apariencia del valor; es la *forma del valor*. Mas si en el suelo urbano ocioso o en el suelo agrícola periurbano, abandonado ante sus expectativas de desarrollo urbano, no hay *trabajo humano* incorporado, tampoco tiene *valor*. Y, sin embargo, tiene un elevado “valor” de cambio en el mercado o un alto *precio*.

40. “Bajo ningún concepto debe confundirse el valor de cambio con el *precio*. Son cosas distintas. El precio se forma en el mercado al intercambiarse las mercancías entre sí. El precio de mercado depende de la oferta y de la demanda de productos, pero no de una manera independiente del valor de cambio, sino, por el contrario, está *determinado* por dicho valor de cambio: *oscila en torno a él*” (8). Un diamante, un litro de agua en el desierto, una parcela de suelo pueden alcanzar un extraordinario valor de uso para su comprador y estar dispuesto a pagar un alto precio (cantidad de dinero) por su posesión, aunque el valor del trabajo humano materializado o incorporado en el diamante, el litro de agua o el suelo sea muy escaso o nulo. El mercado establece los precios de los valores de uso en función de la ley de la oferta y la demanda social, sin distinguir si se trata de un bien imprescindible para sobrevivir o de un lujo superfluo. Los precios suben, cuando la escasez del producto o del recurso natural no producido sino acaparado, según las relaciones sociales de apropiación dominantes, hace que la demanda sea superior a la oferta. Y esta escasez de mercado puede ser artificial, porque quien posee la mercancía la retenga o acapare lucrándose o sobrebeneficiándose —“lícitamente” en estas relaciones sociales concretas de producción— a costa de la demanda social de su valor de uso necesario. Esto es la especulación generalizada de los precios, propia de la economía “libre de mercado”. Sólo en el supuesto hipotético de una *competencia perfecta*, el precio sería igual al valor de cambio de las mercancías. Y esta hipótesis de mercado con el suelo urbano no se produce jamás.

### 3.4. El suelo no produce ni “plusvalía” ni plusvalor

41. ¿Por qué se habla, pues, de las “plusvalías” del suelo como una parte del precio del mismo “inmerecidamente” apropiadas por quien posee legítimamente la titularidad de su dominio? ¿Qué culpa —éticamente hablando— tiene el propietario de que su solar adquiera unos precios elevados cuando él no ha hecho nada por subirlos? ¿Por qué se juzga mal que a él le paguen por su propiedad lo que el mercado libremente le otorga? ¿Por qué iba a dejar de obtener lo que lícita, legal y consagradamente se le quiere dar por su propiedad, igual que otros obtienen mercedamente parecidos beneficios vendiendo jamones o acciones en la bolsa? Es evidente que no tiene ninguna culpa. ¿No será que las relaciones dominantes quieren buscar en el inocente propietario de suelo el “chivo expiatorio” de las contradicciones de su estructura económica?

42. “Plusvalor” en castellano rigurosamente no debe traducirse por *plusvalía* (9), ya que las cosas tienen un *valor*, no una *valía*, más apropiada al de-

(8) VIDAL VILLA, J.M.: *Estructura y Organización Económica Internacional. Iniciación a la economía Marxista*. Ediciones de Bolsillo. Barcelona, 1975 p. 53.

(9) La razón es que la coherencia de la familia de voces originales derivadas de la voz alemana *mehr* (más, sobre, extra plus), como son *mehrarbeit* (plustrabajo), *mehrzeit* (plustiem-



cir de las personas que, teniendo gran *valía*, pueden ser muy miedosas y cobardes, careciendo de *valor* o *valentía*. Como es harto sabido el *plusvalor*, es la porción del excedente de valor de una mercancía, producido solamente por la *fuerza de trabajo* con el plust tiempo o *plustrabajo* no pagado en los salarios, y que se apropia directamente el dueño de los medios de producción.

43. Si el valor de toda la mercancía está formado por el *capital fijo* (C) de las herramientas, máquinas (y suelo) incorporado para producirla, más el *capital variable* (V) gastado en salarios para la reproducción de la fuerza de trabajo que lo elabora, y el *plusvalor* (P) creado por el plustrabajo humano no pagado por el dueño, (C + V + P), se observa que en la composición del valor del suelo urbano que compramos (como si el suelo adoptase la forma de mercancía) prácticamente no existe nada de trabajo humano incorporado, o sea, de *valor* al no haber salarios ni pagados (V) ni no pagados (P) por el dueño en la *producción* de ese suelo concreto que vende, salvo el valor estricto de las inversiones por él realizadas en luz, alcantarillado, aceras o edificios. Por ello no puede decirse, en rigor, que en esta mercancía haya *plusvalor* ni que, por tanto, sea una "mercancía" propiamente dicha o producto elaborado por el trabajo humano. "*El valor es trabajo; por ello el plusvalor no puede ser tierra*", decía MARX (10) Especialmente manifiesta se hace esta ausencia de plusvalor en la transformación del suelo rústico —que como "mercancía" con valor de uso agrario sí puede tener valores incorporados por el riego y el trabajo de labranza, etc.—cuando se convierte en urbano o en solares por gracia del planeamiento y desarrollo colectivos, sin que el terrateniente haya hecho nada por incrementar su valor. Y sin embargo, este suelo tiene *un precio* y muy alto, en el mercado. Pero no plusvalor. El dueño se apropia del plusvalor obtenido por los capitalistas, o de los salarios de la fuerza de trabajo que lo compra, mediante la forma de *renta del suelo*, pero no porque esta renta sea el plusvalor del suelo en tanto que "mercancía".

44. "En la misma medida en que con la producción capitalista se desarrolla la producción de mercancías y, por tanto, la producción de valor, se desarrolla también la producción de plusvalor y de plusproducto. Pero en la misma medida en que se desarrolla este último, se desarrolla también la capacidad de la propiedad del suelo para absorber, gracias a su monopolio de la tierra, una parte creciente de este plusvalor y, por tanto, para aumentar el valor de su renta y el mismo precio del suelo. El capitalista es todavía un funcionario que actúa por sí mismo en el desarrollo de este plusvalor y de este plusproducto. El terrateniente

po), *mehrprofit* (plusbeneficio o sobrebeneficio), *mehrprodukt* (plusproducto) exige no alterarla al traducir *mehrwert* (wert, valor) por "plusvalía" —como hicieron Pedrosa, 1931, y Wenceslao Roces, 1935, sino por *plusvalor*, ya que no se traducen *Gebrauchswert* y *Tauschwert* (valor de uso y valor de cambio) por "valía de uso" y "valía de cambio" (vid. *El Capital*, T. I. Ed. Siglo XXI, traducido por Pedro Scaron, página XVIII, y nota 248 del I. III, vol. 8 del mismo).

10 *El Capital*, III, cap. XLVIII, I, p. 1.038. Y añade: "... la tierra no es el producto del trabajo y, por tanto, carece también de valor" (cap. XXXVII, p. 802).

sólo tiene que absorber la porción de plusproducto y de plusvalor que aumenta cada vez más sin su intervención. Esto es lo peculiar de su posición (...). Lo peculiar es que con las condiciones en que los productos agrícolas se desarrollan como valores (mercancías) —y con las condiciones de realización de sus valores se desarrolla también el poder de la propiedad del suelo para apropiarse de una parte creciente de estos valores creados sin su intervención— se transforma en renta del suelo una parte cada vez mayor del plusvalor" (*El Capital* III, cap. XXXVII, pp. 820-2).

45. Por todo ello, cuando se habla de las "plusvalías" del suelo creadas por la comunidad no se sabe exactamente lo que se dice, aunque con esto se quiera expresar en la economía burguesa la diferencia entre el precio de venta en el mercado y el valor real del suelo por su uso actual y sus mejoras; o incluso a veces —como en el Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos, llamado de "plusvalías" —se quiere cuantificar como la diferencia entre el precio de venta actual y el de compra anterior. Impuesto que más apropiadamente debiera llamarse "sobre la renta del suelo".

46. El que macroeconómicamente se pueda decir que el incremento real de valor de todo el suelo urbano o urbanizable procede del trabajo excedente o plustrabajo de toda la comunidad urbana, que con su esfuerzo humano colectivo crea un plusvalor social que se apropian en parte los dueños del suelo, al no pagar dicho plustrabajo social conjunto en sus transacciones (de ahí el sistema fiscal homogéneo), no autoriza a transponerlo directamente al análisis microeconómico, ni mucho menos a confundir el precio de mercado de una mercancía con su valor, ni los sobrebeneficios obtenidos de la renta del suelo con el plusvalor del suelo. Ni, por tanto, a confundir las transacciones mercantiles simples del comercio con la producción de mercancías. Los propietarios del suelo se apropian del plusvalor social creado en otros sectores productivos mediante el cobro de un *tributo* por su utilización, pero no porque su suelo engendre plusvalor.

Marx lo expresa claramente al enunciar: "El hecho de que sólo el título de propiedad sobre el globo terrestre permita a un número de personas apropiarse, como *tributo*, de una parte del plustrabajo de la sociedad, y apropiársela en proporciones cada vez más elevadas con el desarrollo de la producción, viene velado por la circunstancia de que la *renta capitalizada*, es decir, precisamente este *tributo capitalizado*, aparece como *precio del suelo* y éste, por tanto, puede venderse como cualquier otro artículo" (*El Capital*, III, XLVI, p. 986) (11).

47. Así pues, no habiendo trabajo humano directamente incorporado en el suelo urbano concreto (solar) creado por la actividad directa de la fuerza de trabajo (otra cosa es el plusvalor obtenido por el capitalista en la explotación del suelo agrícola productivo) no existe posibilidad de que su propietario se apropie de ningún *plusvalor* o

(11) Vid.: LIPIETZ, A.: *Le tribut foncière urbaine*, Maspero, París, 1974, quien acuña el concepto de "tributo fundiario" para diferenciar el precio del suelo urbano de la renta anual (p. 105).



"plusvalía" directamente generada por su suelo. El suelo urbano, a estos efectos, es como cualquier mercancía intercambiada en la tienda entre el tendero y el comprador: no se produce plusvalor en este intercambio mercantil simple. No se ha oído a nadie que diga que el tendero al venderlos un jamón obtenga "plusvalías", ni que se cobre el municipio un "impuesto de plusvalías comerciales" por la venta o reventa de jamones o de entradas al fútbol. Lo que se gana el tendero es la diferencia entre lo que a él le cuesta comprar el jamón y el precio de venta que le pone, descontados los gastos de establecimiento. Y un jamón puede llegar a costar 30.000 pesetas por metro cuadrado, como una parcela de suelo urbano, con la diferencia de que el jamón no es un bien imprescindible y el suelo sí.

48. El comercio con productos, operado en la *circulación simple de mercancías*, no produce valor o riqueza alguna. El comerciante es aquel agente de capital productivo específicamente involucrado en la realización de los valores de cambio de las mercancías para convertirlas en capital-dinero (capital comercial). Como es sobradamente conocido (ya desde Adam SMITH, quien advertía que los servicios no contribuyen a la riqueza real de las naciones), el sector terciario constituye el sector improductivo por excelencia, que extrae las rentas producidas por el trabajo en la industria y en el sector primario. La compraventa de suelo, el tráfico mercantil organizado al transpasar de mano en mano la propiedad de la "mercancía-suelo" no produce absolutamente nada, solamente se apropia de o consume los beneficios, plusvalores o salarios originados en otros sectores económicos, detrayéndolos del proceso de producción y reproducción del capital mediante la forma de *rentas de la tierra*. Estas son acaparadas como *tributo feudal* por su propietario, en detrimento del proceso de acumulación del capital, base del desarrollo capitalista y de sus fuerzas productivas. Examinemos las rentas del suelo.

### 3.5. Las rentas del suelo y su naturaleza feudal.

49. La renta del suelo es la expresión económica específica de la propiedad del mismo (MARX). "La renta es más el pago hecho como resultado de una relación social que el beneficio de la productividad del propio suelo". "La porción de plusvalor recibida por el terrateniente como renta es un resultado, simplemente, de la previa distribución de la propiedad de un medio de producción. No es el suelo quien impone una renta, sino la propiedad del suelo". "La renta es una categoría económica estructural... Es una forma distinta adoptada por una parte del plusvalor total como resultado de su apropiación por el propietario del suelo"... "Lo importante sobre la renta, como categoría, es que *todos* los tipos de renta son una apropiación de plusvalor generado en la producción... La renta constituye meramente la interceptación del plusvalor" (12).

50. Se distinguen dos tipos de renta principales: *renta diferencial* y *renta absoluta*. Se entiende por *renta diferencial* de una porción de suelo la que se deriva de la localización relativa al centro de mercado, calidad del suelo, fertilidad u otras condiciones que diferencian, en concreto, esa porción de terreno de otras próximas o lejanas. En el suelo urbano la centralidad, la accesibilidad, los servicios de que dispone, el uso o actividad de que es susceptible, la clase social que lo ocupa y la intensidad del mismo diferencian ostensiblemente un solar de otros en cuanto a la renta que se pueda extraer de él. Un solar en el centro urbano, con todos los servicios y transportes, para uso de oficinas y de gran edificabilidad acumula rentas diferenciales muy superiores a otros en la periferia, sin servicios, menor edificabilidad y en un barrio obrero. La renta diferencial se forma con el sobrebeneficio que reporta el plusvalor producido en la construcción individual menos la ganancia media en el sector de la construcción, que la intercepta y se la apropia el terrateniente (13).

51. Se distingue dos formas específicas de la renta diferencial: *renta diferencial I* de una parcela es la que se refiere a su situación, posición o localización relativa al total del espacio urbano y a la actividad o uso o clase social que puede contener; y viene formada por el sobrebeneficio por encima de la ganancia o beneficio medios del sector, obtenido por la diferente productividad del capital invertido según la posición del solar; es decir, la renta generada por sus *condiciones extrínsecas* relativas al espacio diferenciado, segregado, no homogéneo, que rodea dicha parcela.

52. *Renta diferencial II* de una parcela es la que se refiere a las obras, edificaciones e inversiones de que dispone, o es susceptible al aprovechamiento e intensidad urbanístico, a los servicios que posee y al capital adicional invertido en su producción, y viene formada por el sobrebeneficio obtenido por encima de la ganancia media del sector gracias a inversiones adicionales de capital relativamente más productivas; es decir, por sus *condiciones intrínsecas*, que la hacen de mayor "rendimiento" económico, cuando se invierte en ella, que otras que no disponen de tales inversiones de capital (14).

53. La *renta absoluta* del suelo es el tributo que se cobran los terratenientes, gracias al monopolio de la propiedad privada sobre la tierra, para que alguien pueda usufructuarla o poseerla, con independencia de los beneficios diferenciales que pueda generar por su localización, uso o intensidad. Es el pago que hay que hacer al terrateniente por el mero hecho de ser él quien posee el dominio

(12) MASSEY, D. CATALANO, A.: *CAPITAL AND Land. Landownership by Capital in Great Britain*, Arnold, London, 1978, pp. 33, 35 y 36.

(13) La fundamental obra de LIPIETZ, (op. cit.), pp. 100-6, aborda lúcidamente, entre otras cosas, la diferencia entre renta agrícola y urbana que mecanicistamente, incluso el propio MARX, se han venido asimilando. (Vid. *El Capital III*, XLVI: "La renta diferencial aparece en todas partes y sigue las mismas leyes que la renta diferencial agrícola, donde quiera que exista renta", p. 983).

(14) Vid.: LIPIETZ, op. cit., diferencia los "tributos (rentas) diferenciales exógenos" (de edificabilidad y de situación social) y "endógenos" (extensivos e intensivos), pp. 143-52.





Zamora



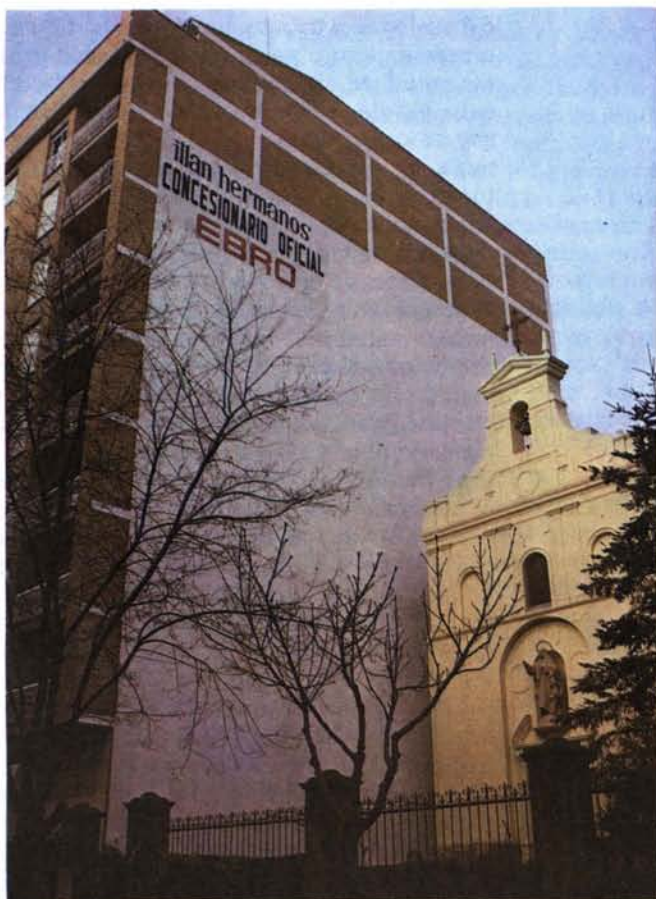
Petrel



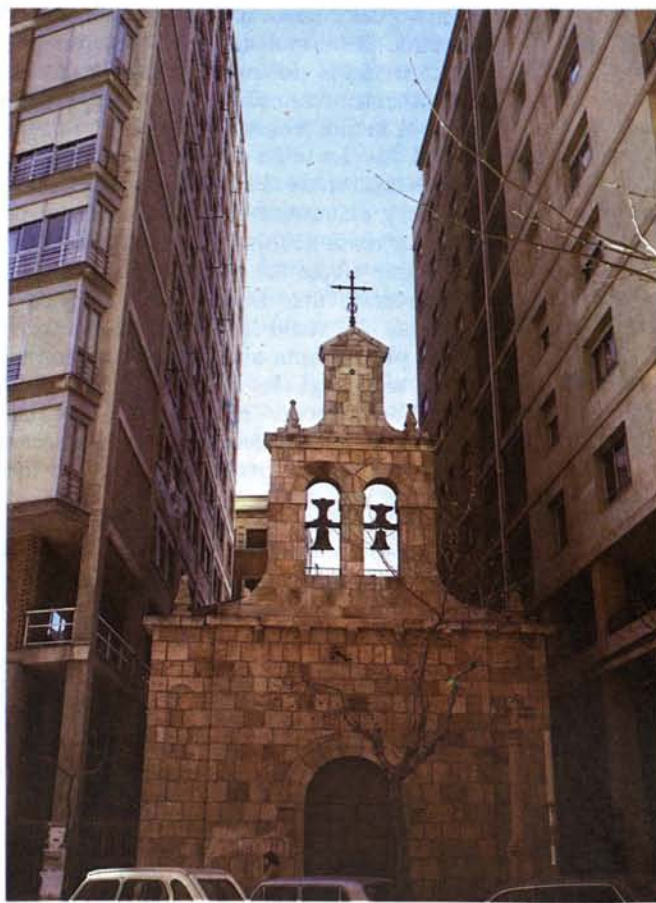
San Juan de Alicante



Corral de Almaguer



Zamora



Zamora



del suelo; es el tributo que debe pagar quien quiere o necesita usar o poseer una propiedad privada. La magnitud de dicha renta absoluta es la diferencia entre el valor y el precio social de producción de lo que se construya; es decir, la ganancia extraordinaria, el sobrebeneficio que el capitalista o promotor debe entregar al terrateniente en concepto de pago por la utilización del suelo.

54. Finalmente, como un derivado obvio de las condiciones de apropiación de la renta absoluta, se distingue la *renta monopolista*, que es la que se forma cuando el suelo, parcela o solar posee condiciones especiales que reportan al propietario ingresos o ganancias extraordinarias, constituida por la diferencia entre el precio de monopolio en el mercado libre y el valor del solar y su coste real de producción. Solares en situación privilegiada para la construcción de centros comerciales, de oficinas o viviendas de renta elevada, e incluso por razones paisajísticas, se apropian de rentas monopolistas típicas. Esta renta resulta de la redistribución del plusvalor creado por toda la sociedad en otras ramas de la producción a través del mecanismo de los precios del suelo: sus proporciones vienen determinadas, en última instancia, por la capacidad de solvencia (de puja o licitación, dicen los funcionalistas) del comprador, del uso o actividad o de la clase social que selecciona esa porción de suelo, por estar dispuesta a pagar el precio más alto (15). Es el mecanismo utilizado para la *segregación o División Social y Económica del Espacio Urbano* (16).

55. La espiral creciente de los precios del suelo urbano, muy por encima de la tasa de incremento del costo del dinero, o de "la vida", es atribuible a las rentas monopolistas que atesoran los propietarios privados del mismo. Esta renta es la más comúnmente reconocida como especulación del suelo, al menos como la especulación más "inmediata". La elevación del precio de los solares frena la construcción de viviendas, fomenta el alza de alquileres y disminuye el salario real del obrero.

56. La renta absoluta se distingue de la diferencial en que afecta los precios finales de la vivienda más directamente. En el caso de ausencia de la propiedad del suelo la barrera para invertir, establecida por la renta absoluta, sería eliminada y los precios serían iguales a los precios de producción.

57. Normalmente es aceptado que las rentas diferenciales son necesarias y permanecerán bajo cualquier modo de producción, por ser inevitable-

mente intrínsecas al espacio; su existencia no depende de la propiedad privada, aunque se las apropiasen o se transfiriesen a la colectividad y al Estado. No así ocurre con las rentas absolutas, que al nacionalizarse o municipalizarse el suelo desaparecerían, por depender específicamente su formación de la propiedad privada del suelo. "Todas las formas de la renta son sustracciones del plusvalor total producido bajo el control del capital industrial (...), y pueden tener efectos estructurales (barrera) en el proceso de acumulación del capital". "Bajo la propiedad privada del suelo no sólo la renta absoluta, sino también la renta diferencial son capitalizadas en el precio del suelo (renta del suelo capitalizada subsumida bajo la ficción legal del valor del suelo), lo que tiene el efecto de retirar capital de la inversión en la producción agrícola. La propiedad privada del suelo (pequeña o grande) funciona como un obstáculo al desarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura" (17).

### 3.6. Contradicciones entre la propiedad del suelo y el desarrollo capitalista avanzado

58. No es este el lugar para mostrar cómo las diversas formas en que los terratenientes se apropiaban de las rentas del suelo, mediante el cobro de un tributo feudal, constituyen la base o estructura de las relaciones sociales de producción que caracterizan al modo de producción feudal europeo, ni de insistir en cómo estas relaciones de producción residuales retardan u obstaculizan el desarrollo de las fuerzas productivas que el modo de producción capitalista dominante, más avanzado, precisa para su madurez. En estas contradicciones internas entre unas relaciones sociales de producción precapitalista y un desarrollo dominante típicamente capitalista de las fuerzas productivas reside el origen del devenir de las revoluciones sociales y económicas que configuran la historia, según la mejor teoría de la economía política.

59. La coexistencia de relaciones feudales de propiedad y "producción" de la tierra en el seno de un modo y unas relaciones de producción capitalista dominantes, genera un cúmulo de contradicciones que, cuando menos, pueden resumirse en las siguientes:

- a) Las rentas feudales que el capitalista ha de detraer de su *tasa de ganancia* del capital invertido en la agricultura, para ser interceptadas por el terrateniente, son disminuciones importantes de su *tasa de acumulación* de capital, lo que hace que su reproducción — base del capital — sea más lenta, la *composición orgánica* del capital menor y sus beneficios inferiores a los que obtendría en otro sector de la producción (la industria), desviando, por tanto, hacia otros sectores de inversión su capacidad reproductora, descapitalizando la agricultura y forzando su abandono, con la consecuencia directa en la emigración.

(15) MARX, aclara en *El Capital*: "Estas dos formas de renta (la diferencial y la absoluta) son las únicas normales. Fuera de ellas, la renta sólo puede basarse en el precio de monopolio propiamente dicho, el cual no está determinado ni por el precio de producción ni por el valor de las mercancías, sino por las necesidades y la solvencia de los compradores y cuyo estudio pertenece a la teoría de la competencia, donde se investiga el movimiento real de los precios de mercado (Libro III, cap. XLV, p. 971). "Cuando hablamos de precio de monopolio nos referimos generalmente a su precio que se determine únicamente por el deseo de compra y la capacidad adquisitiva de los compradores, independientemente del determinado por el precio general de producción y por el valor de los productos". (*Idem*, Cap. XLVI, p. 986).

(16) Sobre el comportamiento de la renta, como instrumento para la división social del espacio. *Vid.*: LIPIETZ, *op. cit.*, pp. 143-8; ROCH, F. GUERRA, F.: *¿Especulación del Suelo?*. Nuestra Cultura, Madrid, 1979, pp. 39-48.

(17) MASSEY CATALANO, *Ibid.*, pp. 49, 50 y 52.



- b) Las rentas extraídas del campo por el terrateniente, al no transformarse éste en capitalista-terrateniente, también las desvía hacia otros sectores no agrarios, acentuando el proceso absentista anterior.
- c) Las implantaciones industriales que han de detraer de su producción de plusvalores el tributo que reclama el propietario del suelo por la venta o alquiler del mismo ven mermada su tasa de ganancia (disminuyen los beneficios del capital industrial), obligan a subir los precios, disminuir su competitividad y a reducir el salario real de la clase obrera, o a forzar su *tasa de explotación* (18).
- d) Exactamente igual ocurre con la construcción o promoción inmobiliaria que, ante los elevados precios de las rentas monopolistas del suelo (no del valor del suelo, como se ha insistido), retrae su capacidad inversora, la orienta hacia la producción de viviendas de lujo para las clases de mayor capacidad adquisitiva, susceptible de ofrecerle rentas diferenciales que no se apropie el terrateniente, y abandona las viviendas sociales en manos del Estado o del chabolismo crónico.
- e) Para los promotores inmobiliarios el pequeño propietario del suelo es el principal enemigo no sólo por las rentas que intercepta de la producción de plusvalor industrial, sino por la escasez, carestía, fraccionamiento, imprevisibilidad de la oferta y ausencia de programación que la masa de propietarios de suelo ofrece para vender porciones significativas y coherentes, donde la gran industria pueda desplegar su capacidad inversora, lo que genera que dicho sector industrial, al no poder programar fuertes producciones, sea de los más descapitalizados, con menor composición orgánica, con menor número medio de obreros por empresas y el menos mecanizado, con grave ausencia de la prefabricación masiva de la construcción (y no por falta de medios para hacer casas como se hacen coches o aviones) y con el encarecimiento del producto cuasi-artesanal que es, anómalamente, la construcción de viviendas (19).

(18) MARX sintetiza las correlaciones dinámicas entre salarios renta y precio del suelo en las siguientes ecuaciones de equilibrio: "Por tanto, aquí una alta renta del suelo se identifica directamente con bajos salarios, y en la medida que el alza del precio del suelo esté condicionado por esta circunstancia incrementadora de la renta, el aumento del valor del suelo será idéntico a la devaluación del trabajo, y el alza del precio del suelo será idéntica a la baja del precio del trabajo". (*El Capital* III, cap. XXXVII, p. 809). O su corolario: el aumento de los salarios disminuye la tasa de ganancia del capitalista, quien o bien sube el precio del producto (de la vivienda) o presiona sobre el terrateniente para que baja el precio del suelo y así mantener su tasa de ganancia industrial. El mercado imperfecto, la elasticidad de la demanda y las alianzas de clase entre promotor y terrateniente harán de este corolario pura teoría. No así será la presión especuladora de los propietarios del suelo, que obligará a reducir el empleo en la construcción ante el relativo menor "Margen de beneficios" que "soportará" el promotor, constituyendo una de las causas más patéticas de las épocas de crisis estructural.

(19) Vid.: LIPIETZ, Alain: *Le Capital et son espace*, Ed. F. Maspero, 1977 (existe ed. castellana en Siglo XXI); Colectivo, *Políticas de la vivienda*, compilado C. GAVIRA, ED. Ayuso,

- f) Desde el punto de vista espacial y social la existencia de la propiedad privada del suelo urbano, legitimando sus rentas feudales a través del "valor" intrínseco que se le supone a un solar por su localización o rentas diferenciales, encubre la elevación de los precios (de su "valor", dicen los funcionalistas de la teoría del uso del suelo) como mecanismo de la segregación social del espacio urbano, originando, en su libre mercado, la destrucción del patrimonio urbano, la terciarización del centro, el desalojo y expulsión de las clases populares y la concentración de usos "centrales" con su secuela de congestión, vaciamiento y crisis de la ciudad burguesa.

60. En resumen, puede afirmarse que la clase feudal residual del propietario terrateniente concita sobre sí las iras de toda la diversidad de agentes de la producción capitalista, que ven en él un obstáculo y un "parásito" para el mejor desarrollo de las fuerzas productivas sociales. La misma propiedad privada del suelo es "técnicamente" innecesaria, superflua y retardataria del desarrollo capitalista... Y, sin embargo, la propiedad privada de la tierra, por su cúmulo de características diferenciadoras del resto de las formas de propiedad de los medios de producción, por ser el suelo un atesorador de beneficios ciertos y seguros del capital, por ser de las pocas mercancías que producen sobrebeneficios sin intervenir en su producción la fuerza de trabajo, sin huelgas, ni convenios, ni salarios (no tiene *valor*), siendo el suelo un objeto con elevado valor de uso y de cambio, por ser vitalmente necesario y casi nulos costos de "producción" para el propietario, el suelo es, sin embargo, un importante objetivo del *capital financiero* hoy dominante que se alía con la clase terrateniente, cuando no se hace él mismo terrateniente, y que basa gran parte de su estrategia en la *difusión ideológica de la propiedad privada* entre todas las clases, haciendo partícipes de sus ventajas, como activo financiero atesorador de capitales ociosos, a toda la población (propiedad horizontal, segunda vivienda en propiedad, parcelas como inversión).

61. De todo ello se deduce que la superación o abolición (socialización) del sacrosanto principio del derecho a la propiedad privada del suelo fuese desde los comienzos de la era industrial un objetivo de las nuevas clases burguesas en ascenso, como especialmente David RICARDO, J. STUART MILL, representantes más lógicos y lúcidos de la burguesía industrial liberal, quienes combatieron por la supresión de la propiedad privada de la tierra. O como en la colonización de América del Norte y Canadá o Australia, donde inmensas extensiones de tierra se distribuían gratuitamente a cambio de una tasa nominal pagadera al Estado, para su puesta en cultivo o en explotación (20). O como en las desarmotizaciones (enajenación de la

1977; CAPEL, Horacio: *Capitalismo y morfología Urbana en España*, Ed. Libros de la Frontera, 1975.

(20) MANDEL, Ernest: *Tratado de Economía Marxista*, Ediciones Era, México, 1962, Tomo I, pp. 258-9.



propiedad de las “manos muertas”) de nuestro siglo XIX. MARX, puntualizaría: “... partiendo de la existencia del modo de producción capitalista, el capitalista no sólo es un funcionario necesario, sino el funcionario más importante de la producción. En cambio, el terrateniente en una figura perfectamente superflua en este modo de producción. Todo lo que este modo de producción necesita es que el suelo no sea objeto de libre disposición, que esté frente a la clase obrera como un medio de producción que no le pertenece, y esta finalidad se alcanza perfectamente declarando el suelo propiedad del Estado y haciendo, por tanto, que el Estado perciba la renta del suelo. El terrateniente, que era un funcionario importante de la producción en el mundo antiguo y en la Edad Media, es hoy, dentro del mundo industrial, un aborto parasitario. Por eso el burgués radical, mirando a la par de reojo a la supresión de todos los demás tributos, da un paso al frente y niega teóricamente la propiedad privada del suelo, que desea ver convertida en propiedad común de la clase burguesa del capital, bajo la forma de propiedad del Estado. Sin embargo, en la práctica, siente flaquear su valor, pues sabe que todo ataque a una forma de propiedad —a una de las formas de la propiedad privada sobre los medios de producción— podría acarrear consecuencias muy delicadas para las otras. Además, los propios burgueses capitalistas se han ido convirtiendo también en terratenientes”.

62. Y añade MARX más adelante: “El capitalista y el obrero asalariado son los únicos agentes y factores de la producción cuyas relaciones y cuyo antagonismo emanan de la esencia misma del modo de producción capitalista. Las circunstancias por las cuales el capitalista, a su vez, se ve obligado a ceder a terceras personas, ajenas al proceso de trabajo, una parte del plusvalor arrancado por él, no se plantean sino en segunda instancia... El capitalista es, frente al obrero, el poseedor del plusvalor en su totalidad, aún cuando más tarde tenga que transferir una parte de ella al otro capitalista que le facilitó el dinero (los bancos), al terrateniente, etc. (...). Por ello (...), la producción podría seguir su curso sin el menor tropiezo, aunque desapareciese el terrateniente, sustituido por el Estado. El propietario privado de la tierra no es, en la producción capitalista, un agente necesario de la producción, si bien el capitalismo necesita que la propiedad del suelo pertenezca a alguien, al Estado, por ejemplo, con tal de que no se halle en manos de la clase obrera...” (21).

63. La cadena de relaciones de explotación social que se establece entre los agentes de la llamada por MARX “fórmula trinitaria” del proceso social de producción a saber: *capital-interés* (del empresario), *tierra-renta del Suelo* (del terrateniente) y *trabajo-salario* (del proletariado), la resume: “Lo mismo que el que hace de capitalista extrae al obrero el plustrabajo y, con él, bajo la forma de ganancia, el plusvalor y el plusproducto, también el terrateniente extrae, a su vez, al capitalista una

parte de este plusvalor o plusproducto bajo la forma de renta...” (*El Capital* III, cap. XLVIII, p. 1045). Avanzando en tono “humanista”: “Desde el punto de vista de una formación económica superior de la sociedad, la propiedad privada de los distintos individuos sobre la tierra parecerá algo tan absurdo como la propiedad privada de una persona sobre otra. Ni siquiera una sociedad entera, ni una nación, ni todas las sociedades que coexisten al mismo tiempo son propietarios de la tierra. Sólo son sus poseedores, sus usufructuarios, y, como *boni patres familias*, tienen que dejársela mejorada a las generaciones futuras” (*Ibid*, cap. XLVI, p. 987).

64. ¿Puede afirmarse, por todo ello, que la solución de todos los males de nuestras ciudades y campos resida en la socialización o nacionalización del suelo? Bastará con la alienación del derecho jurídico a la propiedad privada del suelo? Ciertamente, esta medida no resolvería *todos* los problemas relacionados con la especulación del suelo, pero ayudaría a iniciar a resolverlos. Se podría decir que es una medida *necesaria, pero no suficiente*, imprescindible para el progreso y dominación generalizada del modo de producción capitalista en nuestra formación social concreta; pero no bastaría, por sí misma, mecánicamente, para superar la llamada especulación del suelo. Veamos por qué.

### 3.7. La División Económica y Social del Espacio está en la raíz de la especulación: usos y precios del suelo

65. El suelo urbano tiene un precio por lo que sobre, en o bajo él se pueda construir: Lo que se llama, en términos generales, la explotación o aprovechamiento de un recurso natural (explotación minera, agrícola, turística, urbanística, industrial). *El precio del suelo viene determinado, en última instancia, por el uso a que se pueda destinar*. Es el uso o destino, es la potencialidad de la explotación y aprovechamiento del suelo, con independencia o autonomía relativa de su localización, el que determina el precio al que una porción del globo puede venderse en el mercado.

66. La situación de una parcela de espacio concreta, en relación a la división social y económica en el conjunto urbano (o rústico), es la que “suscita” o tiene adscrita como potencialidad un uso y clase determinados quienes la acaparan para su utilización dominante mediante el mecanismo de los precios del suelo. Pero no porque la posición espacial relativa determine o “seleccione” por sí misma, en pura racionalidad económica o funcional, mecánicamente, los usos que de ella pueden obtener mejores rendimientos (área central de mercado accesibilidad, externalidades, etc.), ni porque la “puja” o competencia entre ellos eleve los precios en pura ley de oferta y demanda. Los precios se elevan hasta el nivel en que el uso o clase más selecta pueda apropiarse en exclusiva de ese espacio predeterminado concreto, no apto para cualquier otro uso, seleccionado por la División Económica y Social del Espacio.

(21) MARX, *Historia crítica de la teoría del plusvalor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, vol. 2 pp. 167 y 233-5.



67. "El precio viene determinado por su uso socialmente definido y privadamente realizado por el sector de la producción inmobiliaria (...). El precio del suelo, diferente según el lugar que ocupe en la División Económica y Social del Espacio, es el mecanismo que permite ajustar la jerarquía social a la división social del espacio". Este mecanismo, "que asegura y reproduce la coincidencia entre la jerarquía de usos y de personas y la División Económica y Social del Espacio (...), es el que opera la reproducción del conjunto de las relaciones del Modo de Producción Capitalista al nivel del espacio (...). No olvidemos que si la División Social del Espacio es producto de la práctica de las clases dominantes, éstas son las primeras en elegir, condicionando el resto de la división (...). La División Económica y Social del Espacio no es sólo una exigencia de la Formación Social sino que es la expresión misma de su estructura en el espacio" (22).

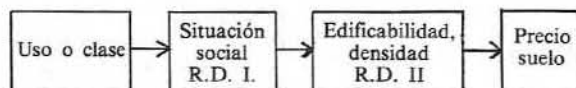
68. La determinación del precio del suelo urbano no es, pues, una categoría o relación económica pura, ya que ni depende directamente del *valor* intrínseco del suelo (que hemos visto no tiene *valor* alguno, sino una *renta* de la propiedad jurídica y su *precio* en el mercado), ni se deduce unívocamente del lugar, localización o posición objetiva de la parcela concreta, ni depende exclusivamente de las leyes cuantitativas de la oferta y la demanda del mercado, por poseer rentas monopolistas. Depende del uso y clase social a que se haya destinado cada parcela concreta en cada Formación Social concreta y según la división social del espacio. Más el uso del suelo se realiza en la forma concreta en que se construya sobre él, lo que se pueda construir en calidad y cantidad, además del uso genérico como mera potencialidad. No basta con que sea uso de viviendas, o simplemente uso industrial para determinar el precio; hace falta cualificar las viviendas para quién haya de habitarlas, para qué clase social o industrias de qué jerarquía en la producción (alta tecnología, almacenes, grandes o pequeños). Y, en la misma clase y zona, se especificará si mucho o poco aprovechamiento urbanístico (volumen, rendimiento por metro cuadrado de suelo). Estas diferencias de precio vienen articuladas —como se ha indicado en los párrafos 51 a 53— por las rentas o tributos diferenciales *exógenos* (que son independientes de la práctica autónoma del promotor) y *endógenos* (que depende de la práctica del promotor) (23).

69. Así dirá LIPIETZ: "En el proceso de producción el terreno puede influir el precio de un

mismo producto: es el *tributo diferencial* (exógeno) *por ser construible*. En el proceso de circulación (realización), la situación del terreno en la división social del espacio va a determinar el precio de venta: es el *tributo diferencial* (exógeno) *de situación social*". "Así como el precio consentido por el terreno se deduce de la operación (inmobiliaria) prevista por el promotor, de igual manera el tipo de vivienda se deduce del precio del terreno. En efecto, los promotores son muy claros en sus entrevistas: existe un precio del suelo en función del *barrio* (tributo diferencial I) y de la *densidad* (tributo diferencial II) que los promotores *conocen* y que los propietarios del suelo pueden ignorar. El factor determinante es, pues, la división social del espacio que fija el precio máximo de la vivienda "vendible" en tal barrio, del cual se deduce el tributo máximo admisible para el suelo" (...). "Por eso, el precio del suelo no existe en sí mismo, viene *suscitado* por la actividad del promotor que hace un uso determinado del suelo" (24).

70. Efectivamente, no se puede separar el precio del suelo de la calidad social y cantidad o densidad construible ni del capital inicial y adicional a invertir. "El espacio social y lo que sobre él se construye van íntimamente ligados. La renta del suelo no puede explicarse sin el hecho de que sobre ese suelo pueda construirse un espacio-mercancía (vivienda, comercio, etc.) ni las características del producto vivienda, comercio se pueden explicar sin tener en cuenta el lugar que ocupan en la División Económica y Social del Espacio". Por ello, tampoco es el propietario quien determina el precio. "El propietario controla la utilización del suelo, es el que decide si permite o no construir y cuándo, pero no decide lo que se puede construir ni para quién, y, por tanto, tampoco fija el precio" (25). De ahí los enormes beneficios que el promotor-capitalista, capaz de modificar un plan de urbanismo o edificar más plantas o dirigir la promoción de grandes porciones de suelo a clases y usos con mayor capacidad adquisitiva, puede obtener comprando suelo rústico como patrimonio inmovilizado para reproducirlo como capital con su construcción. Porque el precio final del producto no va a ser inferior al precio medio de la vivienda para la clase social a que va destinada aunque el suelo le haya costado mucho menos: incrementa el sobrebeneficio.

71. La secuencia generativa de determinaciones en el precio del suelo sería, pues:



Un uso o clase selecciona una localización en la división social del espacio que exigirá una inversión, determinando el precio que pueda alcanzar este suelo. Evidentemente, el ciclo se realimenta cuando un precio, establecido por los usos dominantes en última instancia, selecciona o "filtra" los otros usos

(22) ROCH, F. GUERRA, F.: *op. cit.*, pp. 39, 48, 50-2.

(23) Es interesante observar el desconcierto que muestra y las observaciones que realiza Theodoro ARDEMANS en sus famosas ordenanzas tituladas "*Declaración y extensión sobre Ordenanzas de Madrid, que escribió Juan de Torija*", editadas en 1719, al intentar regularizar los precios de tasación del suelo de Madrid, diciendo: "...porque regular el valor del sitio por su renta, no parece puede ir con seguridad el Alarife (arquitecto municipal), pues vemos por la experiencia que una casa de poco valor en Madrid renta mucho, y otra de mucho valor renta muy poco y así sobre cosa accidental, como es la renta de las casas, no puede sacar el Alarife regla para darle el valor, porque conforme al trato (el uso) que se quiere poner en ella, así renta; y otra que estará medianera, será mayor, y habrá otro trato (uso) y no rentará la mitad" (p. 165).

(24) LIPIETZ, *op. cit.*, pp. 105 y 143-4.

(25) ROCH, F., *op. cit.*, pp. 52 y 54.



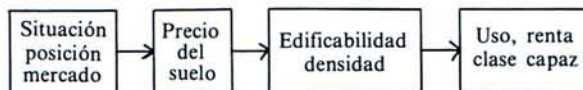
o clases no dominantes en ese espacio preciso, que puedan ubicarse en él, desplazándolos a otras localizaciones “disfuncionales”, antieconómicas o marginales (renovación urbana, traslados industriales, terciarización del centro, etc.). Pero no es una determinación o selección de usos en última instancia la que se realiza *por* los precios, sino que es *mediante* o *con* estos precios cómo se *reproducen* los usos dominantes en este espacio, previamente seleccionados socialmente.

72. Más los usos no son entes “funcionales” abstractos. Una actividad o uso no es una categoría económica. Los usos son portadores de un contenido social económico concreto, son expresiones de una relación de dominación social precisa en el modo de producción concreto. El uso es la forma que expresa una relación de clase, según la categoría económica que lleva implícita cada clase. El uso agrícola, el uso industrial, los servicios, la vivienda, etc., comportan unas relaciones económicas concretas que determinan sus relaciones sociales dominantes: la actividad económica, los sectores económicos, generan niveles diferenciales de renta que, en las relaciones sociales concretas presentes, delimitan la clase social que los posee (capital agrario, industrial, comercial, financiero). En suma, el comportamiento económico, históricamente determinado, de cada uso o actividad genera unas relaciones de clase que reproducen las relaciones sociales dominantes. Las relaciones de dominación (explotación) de unos usos por otros son paralelas a las relaciones sociales de producción entre las clases de cada formación social dada. El uso agrícola es dominado por el urbano industrial (explotación del campo por la ciudad) y éste por el uso residencial y todos ellos por el uso comercial-financiero (servicios). El de mayor “rango jerárquico” (funcionalista-explicativo-justificativo) compite en el espacio desalojando a los de inferior “nivel” social. De manera similar a como las clases sociales luchan en cada modo de producción histórico, así se reproduce esta *agonía* en el espacio social concreto de cada formación social. Si al hablar de la “fórmula trinitaria” (*vid.* párrafo 63) MARX expresaba las relaciones sociales de producción mediante la cadena de explotación que se establecía entre el plusvalor del *obrero-explotado por el capitalista-explotado por el terrateniente*, en las relaciones de usos y clases urbanas se reproducen similares tensiones sociales por la apropiación del espacio.

73. Las teorías neoclásicas del uso del suelo urbano de carácter marginalista (MUTH, ALONSO, MILL, etc.) plantean las relaciones sociales de producción y distribución del espacio en términos inversos: la óptima localización relativa al centro del mercado (CBD, economías externas de aglomeración, urbanización, escala, etc.) “atrae” a los usos que más necesitan esa ubicación y que, por ende, están dispuestos a acapararla en puja o licitación de subasta en el mercado de la oferta y la demanda, llevándosela aquellos usuarios cuya satisfacción de sus necesidades les reporta una utilidad marginal mayor o igual al incremento de precio que han de pagar por obtener esa posición determinada (curvas de oferta/demanda, *bid-rent-curve* de ALON-

SO), desplazando a los menos competitivos a posiciones desfavorables, o a aquellos que la posesión de más suelo o más zonas verdes, a menor precio unitario, les reporta mayor utilidad marginal que la centralidad (las áreas residenciales periféricas industrias *foot-loose* o de mayores necesidades de suelo, etc.) (26). Y en esa puja por el espacio se justifica y sustenta precisamente la explotación del espacio por los usos dominantes.

74. Las teorías neoclásicas marginalistas plantean, pues, una secuencia generativa diferente a la expresada en el párrafo 71 anterior:



Es decir: la posición determina la renta de situación, ésta el precio (o “valor”) del suelo, que genera su máxima edificabilidad correlativa y los usos con mayor capacidad adquisitiva para su apropiación (27).

75. Por los mismos principios de mercado y basados en las leyes cuantitativas de la oferta y la demanda, sostienen que una mayor cuantía de la oferta del suelo haría bajar los precios (como hemos visto que sostienen nuestras Leyes del Suelo, en los párrafos 23 y 25 precedentes), olvidando que *centro*, lo que se dice *centro*, en la propia justificación del mismo, no hay más que uno, es monopolista y evidentemente limitado, y que, aunque baje el precio del suelo, no se garantiza que descienda por debajo de los precios medios la producción inmobiliaria privada dirigida a clases sociales determinadas, porque ni hay competencia perfecta ni el espacio es socialmente homogéneo, ni demanda inelástica, ni control social de la tasa de ganancia. Al contrario, todo descenso ocasional del precio del suelo (expropiación estatal y subasta, creación suelo nuevo) reportará mayores sobrebeneficios a los promotores, que se apropiarán de la renta absoluta que hubiera interceptado en otro caso el propietario inicial (*vid.* párrafo 70).

### 3.8. La nacionalización del suelo es insuficiente, aunque necesaria: su insolubilidad de la producción y circulación inmobiliarias

76. Por lo visto hasta aquí, las preguntas formuladas en el párrafo 64 anterior tendrían una respuesta matizada. La propiedad pública del suelo permitiría hacer desaparecer las rentas absolutas y monopolistas de la tierra de la apropiación privada de que vienen siendo objeto (*vid.* párrafo 57). Más las rentas diferenciales de situación social, uso y

(26) Recuérdense los economista neoclásicos marginalistas (A. MARSHALL, GOSSEN, JEVONS, WALRAS, HOTELING) y los que desarrollan las teorías de la localización en el espacio económico. (Von THUNEN, CHRISTALLER, LOCH, HOOVER, B.BERRY, ALONSO, WINGO, etc.).

(27) Véase la crítica a estas teorías en HARVEY, D., *op. cit.*, especialmente capítulo 5.



edificabilidad, en tanto en cuanto sigan siendo disfrutadas por usos y clases sociales concretas que obtienen de ellas ventajas objetivas en la reproducción del capital invertido o ventajas subjetivas en la división social del espacio, permanecerían siendo internalizadas por los usos o clases que se las apropiasen. Mientras el suelo se utilice como uno más de los medios de producción que pueden ser apropiados (en sus rentas o en su propiedad dominical) por quien posee la propiedad de los demás medios de producción (máquinas), e incluso del plusvalor y plusproducto creados por la fuerza de trabajo alquilada, y se siga segregando, el proceso de producción y reproducción, de lo construido y producido sobre él, es evidente que las rentas diferenciales (endógenas y exógenas) seguirán alimentando las tasas de beneficio del capitalista o reproduciendo la División Económica y Social del Espacio. Las relaciones de propiedad del suelo son inseparables de las formas de propiedad de la vivienda, industria, etc., y de las mercancías y relaciones sociales que se generan en el proceso ampliando de producción (y reproducción) en el seno del modo de producción dominante. O su corolario: la propiedad pública del suelo es inseparable de la propiedad pública de los medios de producción y reproducción.

77. Si la propiedad pública del suelo es *subastada* (proceso habitual en los polígonos de expropiación en el urbanismo) o *cedida* en concesión administrativa en dominio público, el licitador (promotor, industrial o capitalista) se apropia parte de las rentas diferenciales, en el caso de la concesión o cesión del derecho de superficie, y de éstas, más las rentas absolutas, en el caso de la alienación de la propiedad pública en la adquisición privada por subasta. Aquí reside la clave del papel subsidiario del Estado en el proceso de acumulación y reproducción del capital privado y en la difusión ideológica de la propiedad.

78. En la subasta de los terrenos de propiedad pública el adquirente, en caso de promoción y venta libre de lo producido sobre el suelo así obtenido (propiedad horizontal, por ejemplo), se apropia de parte de las rentas del suelo, llevándose otra parte el Estado o la Administración, pero transfiriendo al nuevo propietario del producto-vivienda o industria la libre disponibilidad de su propiedad en el mercado de la vivienda, así como todas sus rentas diferenciales, absolutas y monopolistas que sus transacciones privadas sucesivas puedan generar. Se ha operado la transferencia de las formas de apropiación de las rentas del suelo y del producto elaborado, de la propiedad privada a la pública y de ésta a la privada otra vez, actuando el Estado como simple intermediario que absorbe una parte de las rentas del terrateniente y permite que el sector privado industrial absorba la otra parte, más el plusvalor de la producción de la mercancía. Pero al final el producto ni baja su precio de venta o alquiler ni se ha situado fuera de la circulación privada de las rentas que sobre él se acumulan. Especulan el Estado, el promotor y el propietario que lo adquiere, mientras todas las relaciones se efectúan en el mercado libre.

79. Si en la alienación de la propiedad pública del suelo se imponen condiciones límite para el precio del producto final (viviendas protegidas de promoción oficial), o aunque el suelo sea privado se limita igualmente el precio de venta de la vivienda (viviendas protegidas o subvencionadas de promoción privada) es evidente que se permitirá entrar en el mercado de la vivienda a una cierta demanda no solvente, que de otro modo hubiera quedado marginada por el mercado libre. Pero el llamado "acceso diferido" (o no tan diferido) a la propiedad permite, al fin y a la postre, traspasar a los necesitados o a los "agraciados" la capacidad de disponer de todos los tributos y rentas de la vivienda en beneficio privado cuando ésta sea vendida en el mercado libre. De un valor de uso que ha sido subvencionado por la colectividad para quienes lo necesitaban, la vivienda se convierte en un valor de cambio en el mercado a la primera enajenación, que reporta "salarios diferidos", "sobresueldos" o sobre beneficios privatizados a quienes se les otorgó y que ahora disponen de ella, a su entera libertad, para reciclarla al mercado libre y, por tanto, especulativo. Ciertamente, no puede ignorarse que este proceso, además de subvenir a los más acuciados por el problema de la vivienda, es una forma de redistribución social de la renta nacional, subvencionando con los mecanismos que articula la propiedad privada y su difusión ideológica— a nuevos defensores de la economía de mercado, quienes de ella extraen aquellos beneficios especulativos que sus condiciones de trabajo normales, en las relaciones de producción dominantes, no les hubiera reportado, realimentándose, de este modo, las bases estructurales del propio sistema y sus mecanismos de especulación generalizada.

80. Como comentan al respecto F. ROCH y GUERRA: "... pero esto sólo demuestra que la política estatal de vivienda, al final, no es sino una eficaz colaboradora del mercado y la promoción libre, puesto que en muchos casos proporciona el primer escalón (el más difícil) para que un determinado estrato social (el semisolvente) pueda acceder más tarde al mercado libre(...). Sin la intervención del Estado a través de su ayuda en promociones oficiales de viviendas, subvenciones y actuaciones en suelo (expropiaciones), el mercado libre perdería un sector de demanda importante (...). El Estado crea con unos años de antelación una parte de la clientela de la promoción libre". "La promoción inmobiliaria capitalista no sólo no se opone a estas intervenciones de la Administración, sino que las incorpora como algunas de sus condiciones de reproducción, pero, atención, a condición de no alterar el resto de las condiciones del mercado; dicho de otra forma, a condición de que esta política fracase en su objetivo general de reducir los precios del mercado de suelo y vivienda" (28).

81. Por otro lado, la intervención estatal en el control de los precios del producto final es evidente que no puede generalizarse a toda la comunidad,

(28) ROCH GUERRA, *op. cit.*, pp. 92-3.





Getafe, Madrid



Fuengirola



Chamartín, Madrid



Fuengirola



Aluche, Madrid



Fuengirola



sin distinción, puesto que esta función subsidiaria de subvencionar a la llamada demanda-no-solvente no puede hacerse extensiva, por razones económicas y sociales, también a aquellos cuyas rentas personales sí que son solventes; con lo que se produce y reproducen barrios o áreas con distinción de clase, realimentando, igualmente, la División Económica y Social del Espacio. "El problema es de nivel de renta; es decir, depende de la estructura social que impone el modo de producción capitalista (...). Precisamente esta estructura de clases es la que impide que la desaparición de la propiedad privada del suelo tenga un efecto más decisivo en la solución de los problemas de la ciudad y de la vivienda". "Hemos visto (...) cómo la División Económica y Social del Espacio es independiente de la existencia de la propiedad privada del suelo y cómo es inevitable mientras se mantenga el modo de producción capitalista o cualquier otra forma de producción que establezca diferencias sociales en sus relaciones, ya que es la expresión de esa estructura diferenciada" (29).

82. La posible efectividad de la municipalización o socialización del suelo, dentro de las coordenadas económicas presentes, como medida previa antiespeculativa, debe venir acompañada de las políticas de vivienda y producción de suelo que garanticen que no vuelve a caer todo el conjunto solidario de la producción en los circuitos del mercado libre privado. Tales políticas se articulan concatenando la expropiación del suelo (y según qué valores iniciales se "justiprecien"), junto con su inalienabilidad absoluta, mediante la socialización de la producción inmobiliaria, su oferta en arrendamientos y alquileres socialmente regulados o su cesión del derecho de superficie para la promoción privada a precios o alquileres controlados y, en todo caso, con un riguroso control social de los usos, actividades e intensidades que "tiendan" a hacer desaparecer la división económica y social del espacio producido en el seno de una planificación urbanística políticamente responsable y racionalizada. Veamos qué mecanismos nos brinda la Ley del Suelo vigente para tal política urbanística estratégicamente dirigida.

#### 4. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN LA LEY DEL SUELO Y SUS MECANISMOS ANTIESPECULATIVOS: EL MANDATO CONSTITUCIONAL.

##### 4.1. Sobre la necesaria adaptación de la Ley del Suelo a la Constitución

82. Ahora podemos estar —tras el análisis de la especulación económica— en mejores condiciones conceptuales para valorar, en todo su alcance, el mandato constitucional del artículo 47 de "impedir la especulación" (*vid.*, párrafos números 12 y 17 de este trabajo) y su significación *real* en el contexto del planeamiento de la Ley del Suelo.

84. Ciertamente, la estructura del artículo 47 de la Constitución, que se examinaba en paralelo con el 45 en los párrafos 11 a 13, puede ser ahora analizada con más precisión:

- 1.º Si "*todos los españoles tienen derecho a disfrutar* (no poseer en propiedad, necesariamente) *de una vivienda digna y adecuada*", hemos vistos que, sin embargo, no todos pueden hacer efectivo ni ejercer satisfactoriamente ese *derecho*, ya que tal disfrute, por la propia estructura económica de las relaciones sociales dominantes, sólo les está abierto a los que pueden escoger el lugar y acceder al mercado por su *solvencia* económica, estándoles restringido, cuando no vetado, a los que no tienen esa solvencia económica; y, aun cuando el Estado pueda subvencionar su acceso, no lo es siempre de modo satisfactorio, ni digno, ni para todos.
- 2.º Inmediatamente el precepto constitucional *ordena* a los poderes públicos que *deberán* promover (con el mandato, no potestativo, sino imperativo y categórico de que "*promoverán*") las *condiciones necesarias* para hacer efectivo ese derecho a la vivienda digna y adecuada para todos: *condiciones* objetivas de mercado, de oferta, de calidad, localización, etc., que, además, habrán de ser las *necesarias* para la satisfacción de ese derecho, requisito que —cómo se ha visto— sólo es necesariamente posible para el bien general mediante la nacionalización del suelo urbano preciso para tal fin.
- 3.º Además, los poderes públicos *deberán* promover y *deberán* establecer ("establecerán", categóricamente, no potestativo) las *normas pertinentes* para hacer efectivo aquel derecho, normas jurídicas (legislativas, de planeamiento y vinculantes) que no basta con que existan o hagan referencia más o menos somera, sino que *deberán* ser las *pertinentes*, las precisas, las adecuadas, las idóneas, y no otras, para garantizar el satisfactorio ejercicio de dicho derecho (el rigor y precisión de las leyes al respecto y la planificación económica y urbanística *deberán* garantizar su consecución en cada momento legislativo y en cada caso concreto para que *todos los españoles*, sin distinción de clases sociales — artículo 14 Const.—, puedan disfrutar de este derecho social). Y, de momento, la Ley del Suelo ni las leyes concomitantes de Arrendamientos Urbanos, viviendas protegidas, Expropiación Forzosa, etc., lo garantizan de modo pertinente y menos generalizable a *todos* los casos y lugares del país (artículos 130 y 139 Constitución).
- 4.º Los poderes públicos promoverán tales condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para el disfrute de la vivienda mediante la regulación —entre otras cosas— de la *utilización del suelo*, de conformidad con el interés general. Importantísima concatenación causal, que hace la Constitu-

(29) *ibid.*, *op. cit.*, p. 84.



ción al correlacionar directamente la vivienda (y sus condiciones de dignidad y adecuación) al suelo, que es, como se ha visto antes, el resultado del proceso de análisis más riguroso: no hay vivienda sin suelo y, siendo así que la utilización del suelo, su uso, su categoría social en la División Económica y Social del Espacio, determina las condiciones en que puede realizarse la vivienda más o menos digna (su precio, la clase social a que se dirige), se deduce que el suelo y la vivienda son una misma e inseparable categoría económica y social que debe articularse y regularse de acuerdo con el interés general de la colectividad; no de conformidad con los propietarios o destinatarios seleccionados por la división social del espacio, sino de modo homogéneo, democrático, general para el mayoritario de los intereses en presencia.

- 5.º Más, toda la regulación de los usos del suelo, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada para todos los españoles, deberá articularse en tal forma que “*impida la especulación*” del suelo y de la vivienda solidariamente considerados. No que suavice, permita en parte, disminuya, palíe o grave fiscalmente la especulación, sino que deberá IMPEDIRLA, detenerla, evitar que se produzca, no dejar que llegue a generarse para luego ponerle unas tasas fiscales que “repartan” su magnitud y efectos. La especulación del suelo y de la vivienda para la Constitución debe ser erradicada, impedida de raíz. A diferencia del resto de las demás variables de la economía de mercado y de la libre empresa que la Constitución garantiza, en general, en los artículos 33 y 38, *la especulación de la vivienda es explícitamente impedida*. Y se ha visto que la raíz de la especulación penetra ramificándose en el mismo substrato de la propiedad privada del suelo y de la vivienda, precisa y muy especialmente, en la tierra de cultivo abonada por la economía de mercado, que es la estructurante de todas las relaciones sociales de producción. Por tanto, necesariamente, se deberá impedir la especulación, como objetivo, aunque sólo sea del suelo y de la vivienda, mediante la regulación de la utilización de los mismos y estableciendo las condiciones necesarias y normas pertinentes que lo garanticen; y esto se ha demostrado que pasa necesariamente por la *desprivatización* del suelo y de la vivienda como mercancías libremente intercambiables en el mercado.
- 6.º Finalmente, el último párrafo del artículo 47 comentado establece, de manera matizada, que los plusvalores creados por la acción urbanística de los entes públicos (con sus inversiones, mejoras, planeamiento urbano, producción del suelo, etc.) serán apropiados por la comunidad que los ha generado, quien *participará* (no podrá inhibirse en beneficio de los particulares) en todo o en parte de los mismos. También se ha indicado que la

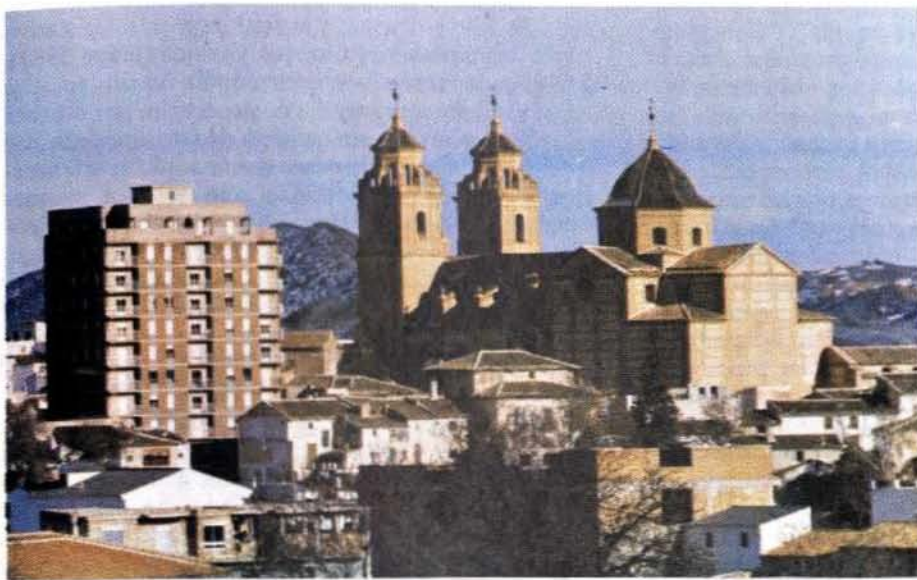
generación de plusvalor por la actuación urbanística de los entes públicos en el proceso de producción de la ciudad (*vid.* párrafos 45 y 46) no pertenece a los propietarios del suelo, quienes, sin embargo, vienen apropiándose de todas las rentas creadas por la comunidad; así pues, corresponde a los poderes públicos no sólo participar (que *deberán* hacerlo, en todo caso) en los plusvalores creados por el trabajo colectivo, sino apropiarse de ellos en toda la parte que les corresponde en su producción. Y también se ha visto que la producción de plusvalor o plusproducto no tiene nada que ver con la especulación del mercado libre.

85. Ante este tema crucial de las formas de apropiación de los beneficios creados por la comunidad con su obra urbanizadora, Tomás-Ramón FERNANDEZ se planteaba una atrevida cuestión al encuadrar la Ley del Suelo en el nuevo marco constitucional (30): “El precepto (del artículo 33) reconoce el derecho a la propiedad privada, ¿significa esto que hay que entonar definitivamente el *requiem* por la nacionalización del suelo en la que tantas y tantas veces han visto la panacea para los males del urbanismo?” Y se contestaba: “El propietario del suelo urbano obtiene, por el sólo hecho de serlo, sin añadir actividad ni soportar riesgo alguno, un beneficio importantísimo, consistente en el aumento de valor que el suelo experimenta al incorporarse a la ciudad a consecuencia de las decisiones que sobre el futuro de ésta adopta la comunidad que la habita. Ese aumento de valor, no ganado realmente por el propietario del suelo, que nada ha hecho por obtenerlo, y que, en rigor, se debe única y exclusivamente a la comunidad, debe volver a ésta en estricta justicia. Pues bien, asegurar el retorno a la comunidad de los aumentos de valor que ella misma genera es, en realidad, lo que se pretende cuando se habla de nacionalización del suelo, y eso es algo que puede lograrse por vías muy diferentes que nada tienen que ver con la grosera imagen de la confiscación pura y simple del suelo, como interesadamente quieren hacer creer los defensores de la especulación, de la destrucción del paisaje, de la liquidación del patrimonio monumental y cultural que la ciudad, como obra humana, incorpora” (p. 26).

86. Y continúa Tomás-Ramón FERNANDEZ, comentando el alcance de la Constitución y las limitaciones de la Ley del Suelo vigente: “El artículo 33 de la Constitución prohíbe, en efecto, la confiscación pura y simple del suelo, pero no, en absoluto, la puesta en juego de otras técnicas llamadas a delimitar el contenido de la propiedad y a depurarlo de todo componente especulativo, a asegurar el retorno de las plusvalías a la comunidad que las genera con sus propias decisiones, a nacionalizar, en el sentido antes expuesto, el suelo necesario para el desenvolvimiento de la ciudad y

(30) FERNANDEZ, Tomás-Ramón, 1980, *Manuel de Derecho Urbanístico*. Ed. Abella, que constituye una magnífica introducción, amena, científica y progresista sobre el Derecho Urbanístico, imprescindible para todo no especialista que esté interesado en el tema.





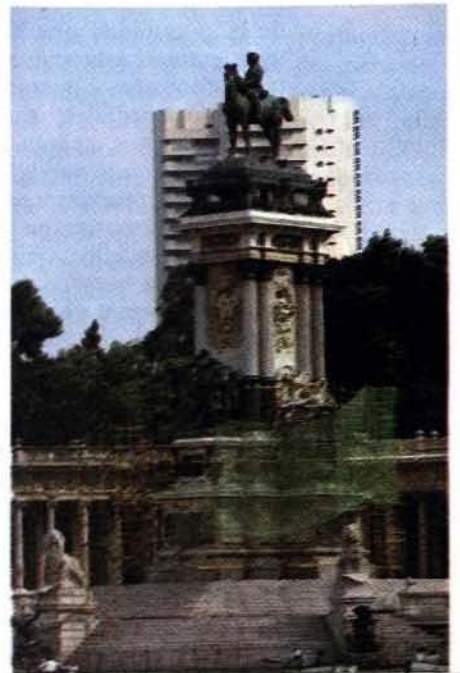
Vélez Rubio, 1980



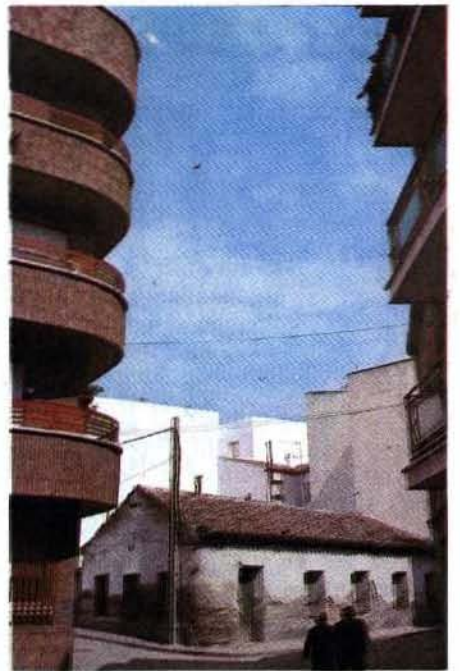
Vélez Rubio, 1980



Alicante



Madrid



Getafe





de la comunidad que habita en ella". "Con planteamientos constitucionales muy próximos al nuestro —continúa— operarán todos los ordenamientos eropeo-occidentales, que han nacionalizado, en mayor o menor medida, el suelo urbano, utilizando al efecto técnicas muy diferentes, pero en cualquier caso, más profundas y penetrantes que las que pone en juego el nuestro en la actualidad" (p.26).

87. "Todo ello —sigue más adelante, p. 29 contribuye a hacer viable el establecimiento de un sistema semejante al inglés —se refiere a la *Community Land Act*, 1975, ley laborista, donde todo el suelo para urbanizar tenía que ser propiedad municipal (31), y que acaba de ser integrante derogada nada más llegar los conservadores al poder, en 1980—, incluida la determinación de la indemnización en función del valor de uso existente, pues ello no es sino una consecuencia de la atribución explícita a los entes públicos de las plusvalías que derivan de su actividad de planificación y urbanización y, si esto no fuera bastante, de la delimitación misma del contenido del derecho (de propiedad) de acuerdo con su función social que corresponde realizar a la Ley y, de acuerdo con ella, a los planes de ordenación".

88. "El texto constitucional permite, pues, al legislador ir más allá de donde está hoy situada la vigente ley del suelo, y más que permitir, obliga a ello, si tiene presente lo que el artículo 9.2 del mismo dispone en orden la promoción de las condiciones que hagan efectiva la aspiración de igualdad de los individuos y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud" (p 29) (*vid.* párrafos 18 y 20 precedentes). Para terminar estos comentarios diciendo: "No hace falta profundizar demasiado para convenir en que el ordenamiento urbanístico vigente no permite cumplir con el mandato constitucional".

89. En otro lugar el mismo autor, poniendo en evidencia las desigualdades que genera la Ley del Suelo en el tratamiento de los suelos urbano y urbanizable de los planes, comenta: "Vista la ley vigente desde la perspectiva que acabamos de utilizar, parece clara la necesidad de su rectificación. Lo exigen no sólo consideraciones de orden funcional (...), sino también, y sobre todo, consideraciones de orden constitucional". Y, más adelante: "...en el marco de un planeamiento especulativo que la ley no intenta siquiera frenar por lo que al suelo urbano se refiere (recuérdese sus culpables silencios en materia de equipamientos y densidades). Es aquí, precisamente, y en plano de la gestión donde hay que incidir poniendo freno al planeamiento especulativo y posibilitando una distribución adecuada de los beneficios y de las cargas en el suelo urbano si se quiere que el ordenamiento urbanístico responda realmente —y no sólo nominal o formalmente— a las exigencias constitucionales" (32).

(31) *Vid.*: GARCIA BELLIDO, J.: "Gran Bretaña: *Community Land Act*, 1975. ¿Hacia una socialización del suelo? *Ciudad y Territorio*, 4/1975, pp. 81-94.

(32) FERNANDEZ, Tomás-Ramón: "Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 65, Octubre-diciembre, 1979, pp. 13-25. En la misma línea crítica y con propuesta similares, se pronunciaba GIMENO GARCIA-LOMAS, José:

90. Sin embargo, el actual momento legislativo y la coyuntura política que vivimos (mayo 1982), habida cuenta de la correlación de fuerzas sociales que es ahora dominante, no aconsejan, por muchas razones, acometer un proceso de reforma de la Ley del Suelo, que se ha estado viendo que es tan necesario e ineludible, aunque sólo sea por razones constitucionales. Examinemos, para concluir, algunos de los mecanismos que nos brinda, sin embargo, la vigente legislación urbanística en materia de control o restricción de la especulación.

#### 4.2. Posibilidades del planeamiento y la gestión urbanística frente a la especulación

91. Aunque las medidas expresas o, al menos, que "impidan directamente la especulación en la vigente Ley del Suelo son nulas, como se ha visto en el capítulo 3 de este trabajo, no deja de ser técnicamente "posible" la aplicación de ciertos mecanismos de planeamiento y gestión, ciertamente teóricos, sólo viables hasta sus últimas consecuencias cuando la voluntad, decisión y energía políticas del Ayuntamiento respectivo, así como la claridad y coherencia conceptual e ideológica de sus planteamientos y la correlación de fuerzas sociales y económicas dominantes, se lo permitan. Cada caso concreto aconsejará unas u otras medidas, o sus combinaciones articuladas o secuenciales; pero ni deberán ser mecánicamente aplicadas ni serán inmediatamente viables. Un largo proceso de pruebas, errores y avances y un cauteloso proceder político, con la debida congruencia técnica y sobre un análisis científico de cada situación, se abre ante los ayuntamientos democráticos que, ciertamente, quieran cumplir el mandato constitucional de "impedir la especulación", y tengan los medios gerenciales y los recursos humanos, económicos y políticos suficientes para acometer, a través del planeamiento y su gestión, empresa tan necesaria.

92. Los objetivos generales que, por lo examinado anteriormente, deben conducir las decisiones de todas las diversas medidas de política urbanística que puedan adoptarse se reducirán, tendencialmente, a:

- a) Promover y mantener la máxima cantidad de de propiedad pública de suelo, sin enajenar su titularidad.
- b) Potenciar y primar el alquiler del producto (vivienda, industria o comercio).
- c) Evitar, en lo posible, la reproducción de la División Económica y Social del Espacio, con un control de los usos, clases y utilizaciones posibles del mismo hacia su homogeneización sin especializaciones concentradas.

93. Con estos grandes objetivos de la planificación de la actividad urbanística del municipio (que no sólo puede reducirse al planeamiento de la Ley del Suelo) se pueden enumerar brevemente ciertas políticas urbanísticas generales o criterios y líneas de actuación recomendables para tender a "impedir la especulación" con todas las reservas anteriormente formuladas en el párrafo 91.

"La regulación jurídico de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución", *Ciudad y Territorio*, 2/79 pp. 107-12.



## A) POLITICAS DE PLANEAMIENTO

94. *Antes de empezar a realizar formalmente el Avance o los propios Planes Generales o Normas Subsidiarias*, como la parte más importante de la información urbanística operativa, el contacto previo con los propietarios y promotores es el momento óptimo para negociar las soluciones posibles, bien a modo de tanteo con los particulares, o bien adoptándolas "ab initio", toda vez que se tenga claramente explicitados los objetivos del propio Plan. En este momento pueden acordarse polígonos de expropiación con pago en el mismo polígono (art. 142 LS), o bien comprometer ciertas cesiones de suelo importantes a cambio de su clasificación, o bien compras de suelo rústico a bajo precio que luego se quiera urbanizar o tener como regulador y reserva de las transacciones posteriores. Igualmente, se pueden obtener por compra directa solares o edificios que, de otro modo, una vez calificados por el Plan como de cesión obligatoria, serán expropiados, ante lo que el propietario puede avenirse razonablemente con antelación. Ciertamente, el segundo gran momento es durante las informaciones públicas, tras al aprobación del Avance y del Plan completo con aprobación inicial, en cuyas fases se ponen de manifiesto las intenciones municipales y su posición de partida como para hacer reflexionar a los interlocutores sobre la conveniencia de los acuerdos previos. Todo acuerdo debe siempre formalizarse ante notario y reflejarse de modo vinculante en el propio Plan, en su aprobación provisional y definitiva, toda vez se hayan convenido sus términos, plazos y condiciones.

95. *La clasificación del suelo y su cantidad y localización es un arma de dos filos muy delicada.* Un exceso de suelo en oferta para urbanizar, atraído el Ayuntamiento por los señuelos habituales de cesiones gratuitas de equipamientos y del 10% del aprovechamiento medio, así como por los ingresos fiscales de la Contribución Territorial Urbana —olvidándose y desechando, por principio, rotundamente, su presunta función de regulador a la baja del precio del mercado que se querrá pregonar, por las características monopolistas del suelo, como se ha visto—, puede generar una atracción para el vaciamiento residencial del centro urbano, su sustitución por otros usos lucrativos, el aumento de los precios y el incremento de las relaciones de dependencia de la periferia con el centro (tráfico, congestión, mayores déficits, abandono del patrimonio urbano), resultados contrarios, tal vez, a las políticas adoptadas para dicho centro. Contrariamente, una escasez de suelo urbanizable, si no va acompañada de otras políticas de conservación del patrimonio, puede acelerar el proceso de derribos, sustituciones y expulsiones del centro; y si lleva dicha política conservacionista puede hacerlos bajar, mantener las clases que lo ocupan y, acaso, permitir compras o cesiones de patrimonio urbano edificado para fines sociales, dependiendo unas u otras tendencias según la dinámica población y de empleo y la política general urbana que quiera adoptarse. Por otro lado, si las nuevas clasificaciones de suelo

se vinculan a polígonos de expropiación y viviendas de protección oficial, el efecto especulativo de la sobre clasificación que se produciría en otras condiciones puede disminuir, si bien la presión sobre las clases y usos populares del centro urbano puede desplazar a éstos a aquella periferia, salvo si la política de conservación del centro afecta también a los usos actuales, cosa más difícil de controlar (ver párrafo 32).

96. *El Programa de Actuación de suelo e inversiones municipales debe ser muy bien dimensionado y racionalmente escalonado en el tiempo*, según unas prioridades selectivas de ocupación por fases bien formuladas. La clave del programa está en prever y garantizar las compras o expropiaciones precisas, una a una, que permitan financiar realmente la operación de urbanización de nuevo suelo que acomete el Ayuntamiento, así como la obtención del patrimonio urbano planteado. De su fiabilidad va a depender la credibilidad y cumplimiento de los pactos o compromisos que se contraigan con los particulares a los efectos de lo dicho en los párrafos 95 y 99 d. La búsqueda de las fuentes de financiación y crédito, oficiales o privadas, es de sobra conocida, constituye la piedra angular de todo el castillo que se construya, conociendo la penuria de la capacidad de inversión de las Haciendas Locales. Por ello debe partirse —no al final del Plan, como suele hacerse— de un estudio suficientemente aproximado de la capacidad de endeudamiento y recursos económicos de inversión destinables a suelo y vivienda municipal.

97. Según las prioridades políticas de cada Ayuntamiento en la solución de sus necesidades, el mantener, como mínimo, que el 5 % del Presupuesto Ordinario (tomado como base de cálculo, aunque se incluya en el de Inversiones) deba destinarse a compra o expropiación de suelo (tal y como había venido siendo exigible por la Ley del Suelo a municipios con "Presupuesto Especial de Urbanismo", hasta la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1981) sería una saneada manera de afrontar los problemas de la especulación. Lo dicho sobre el Programa de Actuación de los Planes Generales, que es sólo en ellos vinculante, no impide que se efectúe también en las Normas Subsidiarias, si bien en ésta tendría solo carácter indicativo, aunque de todo punto esencial para la actividad económica municipal y para la seriedad de sus Planes de Actuación Municipal (PAM) anuales.

98. La determinación del *aprovechamiento medio* en suelo urbanizable o del *aprovechamiento tipo*, en su caso, para el suelo urbano (33), tanto para Plan General como para Normas Subsidia-

(33) Vid.: GARCIA BELLIDO, J. G. ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L. G. RUSSINES, X.: "Transferencia de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano", *Ciudad y Territorio*, 3/1979, pp. 29-51; GARCIA BELLIDO, J., y ENRIQUEZ DE SALAMANCA, L.: "Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico: Fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión". *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 65, oct-Dubre, 1979, pp. 39-88; y GARCIA BELLIDO, J.: "Las T.A.U.: Su recapitulación ante la sentencia favorable del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1981, CEUMT, n.º 44, Nov. 1981; pp. 42-53.



se vinculan a polígonos de expropiación y viviendas de protección oficial, el efecto especulativo de la sobre clasificación que se produciría en otras condiciones puede disminuir, si bien la presión sobre las clases y usos populares del centro urbano puede desplazar a éstos a aquella periferia, salvo si miento urbanístico que se constituye así en valor base para su determinación. Cuanto más elevado sea el aprovechamiento que *concede* el Plan, mayores serán los precios que pueda alcanzar el suelo, y viceversa. Y ello tanto para su compra como para su expropiación. Por esto, prever aprovechamientos tipo brutos en suelo urbano superiores a 0,7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> es incurrir en sobre densificaciones del tejido, incrementadoras de déficits de equipamientos y de los precios especulativos de los solares.

## B) POLITICAS DE EJECUCION DEL PLAN

99. *El sistema de expropiación*, como sistema de actuación para la ejecución del Plan o de sus polígonos o unidades de actuación, es, como se ha mostrado, el idóneo para la apropiación pública de los plusvalores creados por la comunidad y con el único que puede evitarse la especulación del suelo. Pero sólo será así si se cumplen varias condiciones adicionales, tanto para su delimitación previa como para su desarrollo ulterior:

- a) Tratándose de Planes Parciales en suelo a urbanizar o de Planes Especiales de Reforma Interior conviene precisar y contener, *ya en el propio Plan General o Norma* y en su Programa de Actuación, desde su aprobación definitiva, que el sistema elegido es el de "expropiación" por razones de urgencia o necesidad social (art. 119.2 L.S.), sin tener que esperar a su delimitación y elección posterior, con arreglo al artículo 119.3, que permitiría dar preferencia y "tener que acordar" el sistema de compensación, si lo solicitan los propietarios (ver párrafos 29 y 30 de este trabajo sobre la "subsidiariedad" de la expropiación). Para justificar la necesidad del sistema expropiatorio y la depreciación del suelo conviene, además de otros argumentos locales y coyunturales, calificar el uso residencial pormenorizado como para "viviendas de protección oficial" en el propio Plan, junto a las razones expuestas más adelante (párrafo 102).
- b) En nuevos polígonos para la creación de suelo urbanizado el pago del justiprecio de la expropiación se podrá efectuar, *por acuerdo previo con los expropiados, con parcelas resultantes de la propia urbanización*, según el artículo 142.1 L.S., mecanismo éste de concertación previa Administración-propietarios de grandes posibilidades si se utiliza bien, pues permite convertir, en parte, la expropiación en cooperación, ahorrándose el Ayuntamiento el largo expediente expropiatorio de tasación e inmovilización del depósito previo del justiprecio completo, que puede hacer inviable la expropiación

por carencia de liquidez municipal. El recurso a la declaración del procedimiento de urgencia —que permite la ocupación previa al pago, e inmediata, de los terrenos y el depósito previo de la capitalización del 4% del líquido imponible de la Contribución Urbana de los dos años anteriores (artículo 52, Ley de Expropiación Forzosa), así como la perspectiva para el propietario de la "revalorización" de los terrenos expropiados y urbanizados por el municipio, que habrán de entregárselos en pago de su aportación en mejores condiciones de especulación, puede disuadir a los propietarios para pactar previamente en las condiciones del artículo 142.1 L.S. (ver párrafo 94, anterior sobre los pactos previos al Plan).

- c) La tercera condición de la expropiación para ser, ciertamente, una medida efectiva contra la especulación, es aquella sobre la que ya hemos insistido: la *cesión del derecho de superficie*, de los artículos 171 a 174 de la Ley del Suelo, como garantía de que los terrenos del Patrimonio Municipal obtenidos por expropiación o compra o de anteriores bienes patrimoniales "de propios" *no sean enajenados por subasta*, reciclando la especulación (*vid.*, párrafos 77 a 79 anteriores). Las razones son múltiples: menor capital fijo inicial inmovilizado por la promoción, desvío del producto de los circuitos de compra-venta privada del mercado, control del uso o actividad que lo usufructúa, plazos fijos de la concesión y su reversión completas, cláusulas de cumplimiento o reversión completas, cláusulas de cumplimiento o reversión o rescate de la concesión, etc. La concesión del derecho de superficie se efectúa por subasta o adjudicación directa. El pago de la concesión podrá ser bien una suma alzada al principio (equivalente al costo real de la urbanización y construcciones secundarias, como a modo de "cuota de urbanización" que permite recuperar de inmediato el capital adelantado por el municipio), o bien un canon periódico por el usufructo y explotación del polígono por un promotor-urbanizador que actúa por su cuenta como adjudicatario y capitalista financiador de la urbanización (una renta anual más dilatada, a modo de tributo feudal al Ayuntamiento por poder usar su propiedad y que permita recuperar el pago de los terrenos expropiados) o la adjudicación en viviendas o locales o derechos de alquiler a favor del Ayuntamiento (artículo 172.3 L.S.). El plazo de la concesión puede ser del orden de los 25 ó 50 años, según la modalidad de amortización del capital. La condición al promotor privado o público (INV) será el que los precios de alquiler de las viviendas o industrias construidas o de su venta o adjudicación limitada serán controlados por el Ayuntamiento, en evitación de que se adjudiquen impropiamente o pasen a



renta libre, reproduciendo la división social del espacio. En este sentido antiespeculativo operará también la obligatoriedad de que las viviendas de protección oficial de promoción directa del INV (IPPV) sean alquiladas (*vid.*, párrafo 103).

- d) El costo de las obras de urbanización y, en su caso el precio de los terrenos expropiados debe contenerse y estimarse cuidadosamente en el *Programa de Actuación* del Plan, de manera que, en caso de fallar el acuerdo previo precedente, no deje por ello de acometerse la obra urbanizadora necesaria. Los costos de depósito previo del justiprecio del suelo en el procedimiento normal de la expropiación podrán ahorrarse del estudio financiero preciso para la ejecución, si se llega a dicho acuerdo previo del 142.1; no así los gastos de urbanización, en su caso, que deberán tenerse en cuenta en el Programa de Actuación y PAM por etapas que se haya formulado, si bien podrá ir recuperándose o recuperarse íntegro el capital fijo invertido mediante el alquiler de los solares urbanizados o con cesión a título oneroso de su derecho de superficie y urbanización integral por cuenta del promotor-capitalista adjudicatario. Por todo ello debe dimensionarse muy reducida y estrictamente el suelo nuevo urbanizable para que todo él pueda ser expropiado por el municipio (o por la Administración Central, IPPV, INUR, previo acuerdo con ella, ciertamente seguro) sin lugar a costosos incumplimientos del Programa de Actuación o paralizaciones del proceso (*vid.*, párrafos 96 y 97 anteriores), medida que, además, garantizará el monopolio del Ayuntamiento como único agente urbanizador oferente y, por tanto, como controlador de los precios de compra y alquiler y, consecuentemente, disuasor de la especulación privada. Los únicos que podrán especular, vendiéndolos solares urbanizados por el Ayuntamiento tanto como puedan serán, precisamente, los antiguos propietarios del terreno del plan Parcial o Polígono expropiado que hayan obtenido el pago del justiprecio de sus terrenos iniciales en solares netos de propiedad privada, y que, aunque sean obligatoriamente destinados a viviendas de protección oficial, tenderán a enajenarse en propiedad y no en alquiler.

100. La determinación explícita en los Planes o Normas de los *plazos de ejecución* de los Planes Parciales y Proyectos de Urbanización y de los *plazos de edificación* tiene importancia el señalarlo como medida antiespeculativa, tendente a evitar la retención de suelo o solares sin urbanizar o construir, puesto que, si la Administración quiere actuar, el transcurso de los plazos señalados en el Plan sin haber ejecutado éste o sin construirlo, permite a aquella las siguientes intervenciones:

- Expropiar el polígono o Plan Parcial que hubiera sido promovido o delimitado para el

sistema de compensación (artículos 119.2 y 124.2 LS).

- Modificar, revisar o alterar (sin derecho a indemnización para los afectados) el planeamiento Parcial o Especial o PAU que hubiera incumplido sus plazos de ejecución (artículo 87.2 L.S.), medida de interés en las fases de adaptación o revisión de planes anteriores a los Ayuntamientos democráticos.
- Inscribir el solar en el Registro Municipal de Solares, por incumplimiento de los plazos de edificación que, con arreglo al artículo 154 L.S., se hubieran señalado para cada zona, área, uso o solar en el Plan, iniciándose el trámite de venta finalmente y forzosa, expropiación (artículos 155 a 164, LS y Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, Decreto 635/1964).

101. De aquí que interese señalar en el Plan plazos breves, no mayores de un año, para la presentación de Planes Parciales y su tramitación, así como para la edificación de solares. Realmente, la única medida antiespeculativa de la Ley en el Suelo Urbano es la del Registro de Solares, si no fuese porque los Ayuntamientos no la utilizan y, en cambio, va acompañando y ayudando a los propietarios privados en sus solicitudes de declaración de ruina y desahucio de inquilinos, que son, por el contrario, las medidas más especulativas que suelen adoptarse en el suelo urbano.

### C) POLITICA DE VIVIENDA Y CONTROL DE USOS

102. El señalamiento en el Plan o Norma de sectores, polígonos o unidades de actuación con el *uso pormenorizado de "Viviendas de Protección Oficial"* (VPO), tanto en el suelo urbanizable (P.P. o PAU) como en los Estudios de Detalle y Planes Especiales de Reforma Interior que se puedan formular, es un recurso muy valioso para regular el precio del suelo en oferta y para evitar una segregación social espontánea que acentúe la división del espacio. Bien la totalidad o determinados porcentajes de la superficie total construible de un Plan o polígono deben ser calificados para VPO lo cual hace que, al estar indexados u oficialmente regulados por los precios finales de la vivienda protegida, el suelo no pueda alcanzar los precios que en renta libre hubiera podido alcanzar, evitando que se generen rentas monopolistas. La calificación de un polígono de VPO, legítima su declaración de necesidad social, y por tanto, su ejecución mediante expropiación, conforme a los mecanismos expuestos en el párrafo 99 y, tal vez, incluso expropiable por razón de urgencia si el Ayuntamiento justifica su declaración. Respecto a la legitimidad jurídica de calificar suelo con el uso pormenorizado de "residencial para VPO", no cabe duda alguna (Cf.: arts: 13.2 L.S., 48 R.P y Disposición Final 3.ª, 3, por referencia a los artículos 166 y 169, L.S.).



103. Si se promueve la calificación de Planes o polígonos para VPO, como legitimación de la expropiación del mismo con arreglo al artículo 119.2 para quitar la especulación de la vivienda, parece incongruente que una vez edificadas y vendidas las viviendas ya no se exija al segundo comprador la misma "calificación subjetiva" de la que se benefició el primero para acceder a la propiedad. Por ello en las promociones oficiales, por lo menos, deben exigirse las siguientes condiciones mínimas:

- a) Las promociones oficiales de viviendas deberán ser para alquiler, terminando con el confuso e ideológico "acceso diferido a la propiedad", que es un reproductor de la especulación; especialmente, en suelo previamente cedido por el Ayuntamiento al INV (IPPV), donde se realiza una flagrante privatización y alienación del patrimonio municipal en beneficio propagandístico de la Administración Central que construye y "otorga", mediante la cesión gratuita del terreno de propiedad municipal al INV (arts. 169 y 170 L.S.), a quien a su vez se lo entrega en propiedad horizontal a los adjudicatarios, para que dispongan de él como mejor quieran, especulando en el mercado. El costo financiero y de mantenimiento de las viviendas alquiladas deberá ser soportado por el INV y por los Ayuntamientos, a quienes debiera pasársele la administración de las rentas, con una mayor capacidad legal de adecuarlas a los costos (vid; párrafos 60, 77 a 80).
- b) La selección, cualificación y prioridades de los inquilinos a obtener una VPO deberá una VPO deberá transpasarse íntegramente a los Ayuntamientos, tanto para las de promoción oficial como las privadas.

104. El control de los usos y actividades por menorizadas no acaba con las VPO, sino que adquiere una verdadera importancia para la efectiva regulación de los precios de mercado del suelo y de la vivienda. El Plan y una inspección municipal suficiente pueden contribuir a que los precios del suelo urbano no continúen su alza especulativa, generada por la libertad de que los usos centrales más competitivos pueden pagar las más altas rentas diferenciales y monopolistas, desalojando a otros usos de manera que no se permita una concentración determinada de ciertos usos centrales (bancos, joyerías, oficinas, supermercados o grandes almacenes), ni se permitan nuevos establecimientos de grandes superficies (macros e hipermercados, o almacenes), ni se autorice ningún otro uso más que vivienda, por encima de la planta 1ª de las edificaciones todo ello evitando el desalojo del uso residencial y su sustitución por usos terciarios, así como el surgimiento de grandes comercios que anulan a los pequeños— se habrá conseguido una más racional utilización del espacio urbano, mayor homogeneidad y menor presión especulativa puntual que reproduzca la división social y económica del espacio (34).

105. Finalmente, dos consideraciones. En primer lugar, cómo se ha observado, las medidas antiespeculativas propuestas se restringen, casi exclusivamente, al suelo nuevo para urbanizar, estando ausentes en su aplicabilidad general, del suelo urbano consolidando: el registro municipal de solares, la expropiación, reparcelación o compra de suelo para equipamientos urbanos y raramente la adquisición de patrimonio inmobiliario para viviendas sociales son las únicas posibilidades de intervenir en el suelo urbano. Con ello se revalida la fama de "ley de ensanche" y se confirma la desigualdad anticonstitucional entre el suelo urbano y el periférico de desarrollo que ostenta la vigente Ley del Suelo.

106. En segundo lugar, advertir que la pequeña y única propiedad privada *en sí*, como forma de posesión y disfrute de determinados valores de uso (herramientas, casa, huerto, tierra, coche), no ha sido puesta en entredicho ni es, ni debe ser, "nacionalizada". El fenómeno de la especulación no reside en la propiedad privada como tal, sino en el mercado de intercambios de propiedades privadas por sus valores de cambio. Por ello nada impediría que subsistiese la propiedad privada del suelo y de la casa (y no el alquiler), a condición de que no se pudiese vender ni comprar en el mercado, sino sólo intercambiar, trocar, alquilar por la comunidad, como simples valores de uso que son naturalmente. Es, pues, en la propia estructura del mercado del modo de producción dominante donde reside el problema de la especulación.

#### BIBLIOGRAFIA GENERAL

- FERNANDEZ, Tomás-Ramón: *Manuel de Derecho Urbanístico*, Ed. Abella, 1ª Edición, Madrid 1980
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo PAREJO, Luciano: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2 tomos, ed. Civitas, Madrid 1979, 2ª edic. 1981, ampliada.
- GOMEZ FERRER, Rafael: "Régimen Jurídico del Suelo", *R.D.U.* 55, Madrid 1977, pp. 33-77.
- HARVEY, David: *Urbanismo y Desigualdad Social* (1973) Siglo XXI, Madrid 1977.
- LIPIETZ, Alain: *Le Tribut Foncier Urbain*, F. Maspero, Paris, 1974 (no existe traducción española todavía).
- MARX, Karl: *El Capital*, Libro III (1894) ed. Siglo XXI, Vols. 6 a 8, trad. Pedro Scaron, 1978-81.
- MASSEY, Doreen CATALANO, Alejandrina. *Capital and Land. Landownership by Capital in Great Britain*, Arnold, London 1978 (no hay traducción española).
- ROCH, Fernando GUERRA, Felipe: *¿Especulación del Suelo?*, ed. Nuestra Cultura, Madrid 1979.

(34) Cfr.: Planes Especiales de Reforma Interior de Getafe (Madrid) y Jerez de la Frontera, donde he introducido tales medidas selectivas. Ambos Planes son de todo, o casi todo, el casco urbano actual, y los he recogido en el resumen de: "Políticas de Planeamiento para la recuperación social del patrimonio cultural de la ciudad: el P.E.R.I. del conjunto Histórico de Jerez", ponencia a las jornadas de Estudio sobre "Recuperación, y rehabilitación de núcleos urbanos", CEUM y Ayuntamiento de Jerez, Cádiz, 25 al 27 de marzo, 1982.



# LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN EL PLANEAMIENTO, LA CONSTRUCCION Y LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Juan-Jesús Trapero \*

## INTRODUCCION

El tema de la participación de los ciudadanos en la gestión pública, y muy especialmente en el planeamiento y gestión del desarrollo urbano, ha adquirido una progresiva relevancia a lo largo de los años 70. En el ámbito del desarrollo y gestión de las ciudades ha tomado una singular importancia el tema de la participación ciudadana por haber surgido los mayores desequilibrios sociales en el medio urbano. En efecto, al final de los 60 y durante los años 70 han ido manifestándose, a veces violentamente, los ciudadanos que sufrían de carencias graves, tanto en los barrios que habitan como en sus propias viviendas. Ello ha puesto de manifiesto: por un lado, la falta de capacidad del sistema político de representación en Europa para canalizar y hacer valer las precauciones, intereses y deseos de los ciudadanos respecto de su vivienda y el entorno urbano de ésta; y de otro lado, se ha puesto en evidencia la falta de receptividad de los instrumentos urbanísticos —planes de ordenación urbana—, así como de la administración local para ir incorporando esas necesidades y deseos ciudadanos.

Por lo anterior, no es de extrañar que la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas haya dedicado uno de sus grupos de trabajo al tema de la participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos y haya celebrado un Seminario sobre el tema para, así, poder ofrecer a sus Estados miembros una serie de puntos de acuerdo sobre los que debe intensificarse y extenderse dicha participación ciudadana.

Nos parece importante el divulgar en España las ideas debatidas en dicho Seminario, explicar brevemente la situación europea sobre el tema y ofrecer las conclusiones de dicho Seminario para que sean aplicadas y tenidas en cuenta en nuestro país.

No vamos a tratar de realizar una tesis sobre este tema, pues son abundantes las aportaciones de ideas y metodologías publicadas, y existen asimismo, experiencias de su puesta en práctica, aunque es importante señalar, desde un principio, que la participación de los ciudadanos ha quedado circunscrita, en general, a la participación en la redacción y en la tramitación del planeamiento municipal—Planes Generales, y, alguna vez, a Normas Subsidiarias—, pero no se ha extendido, casi nunca, al desarrollo de este planeamiento —Planes Parciales, Programas de Actuación Urbanística, Planes Espe-

\*Doctor Arquitecto



ciales—, ni a la ejecución del planeamiento —Proyectos de Urbanización—, ni a la gestión de ese planeamiento ni a la propia ejecución de viviendas y equipamientos (estatal o privada).

Como analizaremos más adelante, las conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre este tema declaran la necesidad de la referida participación de los ciudadanos a todo lo largo del proceso indicado, es decir, desde la iniciativa de redacción del Plan o de la edificación de viviendas hasta la terminación del conjunto edificado. Esto es consecuencia del análisis de las situaciones diversas presentadas en que se pone de manifiesto la utilidad de la participación a lo largo del mencionado proceso.

La participación de los ciudadanos no solamente representa un derecho de éstos, sino que se manifiesta como un deber y, además, presenta un demostrado interés para las autoridades locales, pues gracias a la participación se logra que se conozca y se acepte mejor su gestión. Por añadidura, la participación ciudadana permite acercar más la planificación y la gestión urbanas a las reales necesidades y deseos de los ciudadanos, lo cual redundará en una mayor economía en dinero y tiempo, es decir, que la operatividad del desarrollo urbano habrá quedado mejorada.

En síntesis, al ofrecer el desarrollo y conclusiones de este Seminario sobre participación ciudadana celebrado en Split (Yugoslavia) bajo la organización de las Naciones Unidas pretendemos que se conozcan y apliquen las conclusiones, extendiéndose la participación de los ciudadanos no sólo al planeamiento de los municipios, sino también al de sus barrios, a la ejecución y gestión de este planeamiento, así como a programación y construcción de viviendas y equipamientos.

Es importante lograr esa participación a lo largo de todo este proceso y no caer en la equivocada visión de que la urgencia por edificar viviendas justifica una inatención de las necesidades y deseos ciudadanos, pues, como veremos, esta urgencia ha sido la que ha provocado la construcción y el desarrollo indiscriminados, los cuales han generado todas las carencias de servicios y equipamientos urbanos y todos los desequilibrios que se dan en la ciudad y que han motivado la reflexión y la decisión europea y española (Ley del Suelo) sobre la necesidad de una participación ciudadana a lo largo de todo el proceso de planificación, construcción y gestión de nuestras ciudades.

La realización de la ciudad en las décadas de los años 40 y 50 está presidida en toda Europa por la fiebre de la reconstrucción, tanto del medio urbano físico como de la propia sociedad. La urgencia que esta fiebre produce tiene efectos muy positivos en lo cuantitativo, ya que se logra reconstruir las ciudades y atender las necesidades de vivienda de la mayoría de la población. Sin embargo, este inmenso esfuerzo se revela incapaz de atender, aunque sea mínimamente, los aspectos cualitativos que la sociedad requiere a medio y largo plazo. Así, por la urgencia y por el afán de satisfacer la demanda cuantitativa, las ciudades son reconstruidas, remodeladas y ensanchadas, ofreciendo viviendas y lugares de trabajo, pero sin atender las necesidades

de equipamientos, lugares de esparcimiento, servicios urbanos adecuados, etc. La rapidez del proceso hace que falte casi siempre una armonía entre lo nuevo y lo existente y, sobre todo, el equilibrio funcional es relegado frente a la necesidad de cumplir los programas de construcción.

Por todo ello, las ciudades europeas presentaban en los años 60 grandes defectos funcionales, manifestando desigualdades entre sus diferentes áreas y una grave carencia de servicios y equipamientos. La ciudad constituía un rompecabezas de áreas edificadas que ni estaban terminadas como partes de la ciudad ni estaban adecuadamente relacionadas ni organizadas para tratar de dar lugar a un conjunto armónico. La propia idea y sensación de ciudad había desaparecido y la vida urbana no tenía ocasión ni motivo para manifestarse.

Como consecuencia de lo anterior se fue manifestando una insatisfacción por la propia ciudad, y era tan generalizada esta sensación que todos los grupos sociales manifestaron su intranquilidad, pero, como es lógico, cada grupo lo expresó según sus medios económicos y su angustia. Unos abandonaban las ciudades asentándose en los alrededores más tranquilos; otros, manifestaban públicamente la carencia de los servicios y equipamientos esenciales para la vida familiar y social.

Ante la falta de atención a las reclamaciones, surgieron nuevos cauces espontáneos para hacerse oír y los ciudadanos se fueron agrupando de modo que la coordinación de sus demandas apareció organizada hasta llegar a presionar ante los responsables locales. Estas asociaciones vecinales lograron despertar en gran medida la atención política, e incluso agilizar, a veces, la máquina burocrática.

Este panorama de profunda insatisfacción hizo reflexionar a todos los responsables del crecimiento urbano por diferentes motivos. Los técnicos y los responsables del urbanismo percibieron que la forma de redacción de los planes urbanísticos, así como su tramitación, estaban alejados del conocimiento de los intereses ciudadanos. Asimismo, los planes eran muy rígidos en sí y difícilmente inteligibles para el ciudadano medio. Los planes, en fin, trataban de atender las necesidades que los encargados de su redacción habían detectado, pero no llegaban a tener en cuenta otras muchas que los ciudadanos sentían y sufrían por falta de relación entre el pueblo y los redactores.

Los políticos, por su parte, observaron que surgían movimientos ciudadanos fuera de las organizaciones de partido a causa de que la democracia por representación mediante los elegidos no era capaz de canalizar las inquietudes, deseos, aspiraciones y necesidades que siente el ciudadano respecto de su entorno urbano inmediato. Se trató, naturalmente, de suprimir o absorber estos movimientos ciudadanos pero se fue reconociendo que el sistema actual de representación no era suficiente para atender estos temas y resultaba necesario el complementarlo y corregirlo en algún modo.

De esta forma, a lo largo de los años 60 y 70 fue avanzándose en la revisión de las ideas y objetivos que deben presidir el planeamiento urbano y, sobre todo, se admitió que había que abandonar el tipo



de planeamiento global y comprehensivo, jerárquico, paternalista y de imagen fija por otra manera de hacer y gestional el plan, más flexible, en base a un planeamiento estratégico y enfocado esencialmente a su gestión, redactado mediante participación ciudadana y continuo o, al menos, fácil de poner al día de manera continua.

Estos nuevos tipos de planeamiento y de gestión urbana fueron experimentándose y generalizándose en los años 70 y en su desarrollo fue mostrándose como esencial la manera de incorporar la participación ciudadana en el planeamiento.

### Concepto de participación

Cada país ofrece experiencias diversas, según sus distintas organizaciones administrativas, democráticas y políticas, ofreciéndose muy distintos conceptos de lo que puede ser un nivel suficiente de satisfacción en el ejercicio de la participación ciudadana, según los principios de los que cada uno parte y los fines que se consideran deseables y alcanzables. Cuando cada país expresa su intención de mejorar los niveles de participación está indicando no sólo niveles distintos, sino que los objetivos considerados óptimos son también variables para cada país.

De este modo se pueden pretender los siguientes objetivos de la participación de los ciudadanos:

- a) aumentar y mejorar la información de los ciudadanos;
- b) intensificar los intercambios de informaciones entre los ciudadanos y los responsables de la decisión;
- c) ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar en la determinación de prioridades y en la formulación de otras soluciones;
- d) dar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer un poder autónomo o compartido de toma de decisiones.

En el sentido expuesto hemos tratado de sintetizar la diversidad conceptual que ofrece la participación y, en la Ponencia presentada en el Seminario de Split (1), se plasmó la siguiente gama de variables que ofrece la participación en los países europeos:

- a) *Directa versus indirecta*: formas de participación relativas a los grados de representatividad democrática de los órganos o niveles en los que se toman decisiones (según sea la vía directa de asambleas y de referéndum o la indirecta a través de los órganos electos representativos).
- b) *Espontánea versus institucionalizada*: según se produzca una intervención ciudadana por irrupción, desorganizada y contestataria, o o bien previamente organizada, canalizada y reglamentada.

- c) *Potestativa versus obligatoria*: según la legislación o las prácticas habituales de sus grados de exigencia.
- d) *Consultiva versus decisiva*: según sea para dar audiencia meramente a los interesados o para vincularse con las decisiones que ellos adopten (referéndum consultivo o vinculante, poder real de las organizaciones populares para tomar decisiones o sólo para ser consultadas) (relacionado estrechamente con a).
- e) *Centralizada versus descentralizada*: según que las competencias o facultades de decisión y programación estén en su solo órgano administrativo municipal y centralizado, o bien existan ciertas funciones y competencias decisorias descentralizadas en órganos de barrio o distrito, o juntas de vecinos con capacidad de gestionar y ejecutar sus propios asuntos.
- f) *Continúa versus temporal*: según se produzca una participación que incluya la gestión y control continuos de las decisiones en el seno de órganos cívicos con facultades directas y decisorias, o bien sólo en momentos y fases aisladas.
- g) *Inorgánica versus orgánica*: bien sea una participación dirigida abiertamente a toda la población, o bien canalizada restringidamente a las organizaciones cívicas, políticas o económicas organizadas corporativamente o, en su caso, sólo a los propietarios asociados económicamente en cooperativas.
- h) *Global versus parcial*: según el contenido de la materia sometida a participación, bien desde la previa delimitación de sus propios objetivos y necesidad, o bien sólo en sus detalles finales de diseño o aspectos sectoriales secundarios. También referido a la forma de generación de las alternativas sometidas a discusión, bien sean multidimensionales y comprehensivas, o bien sean unidimensionales y meramente de detalles.

Cada país enfoca la participación según sus propias estructuras democráticas de poder, acomodándose, cada uno de los pares de conceptos alternativos anteriores —no necesariamente siempre opuestos o antagónicos—, a la realidad administrativa local.

En general puede decirse que la participación ciudadana en el planeamiento, según las experiencias relatadas de cada país, viene a ser una participación de democracia indirecta, espontánea, potestativa, consultiva, centralizada, temporal, orgánica y parcial, salvo ciertos países en los que llega a ser directa, institucionalizada y obligatoria; pero casi nunca es decisiva en niveles descentralizados con poder de autogestión.

### Concepto de eficiencia en la participación

Un término discutible y difícilmente mensurable es el que se utiliza con frecuencia sobre la "rentabilidad" o "eficiencia" de la participación, e incluso el

(1) Redactada por Juan Jesús Trapero, Luis Climent y Javier García-Bellido.



de si es más o menos "económico" realizarla o no, o de si intervienen muchos o pocos participantes.

La eficiencia de la participación sólo podría venir evaluada por la adecuación de los resultados a los objetivos, demandas y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; y en la medida en que la discusión de las propuestas durante el proceso de participación pública —supuesta la máxima difusión posible— permita alcanzar cotas de racionalidad y el consenso necesario y suficiente, en esa misma medida podrá valorarse como eficaz o eficiente la participación realizada.

Es decir, la correspondencia de las propuestas definitivas y de las resoluciones alcanzadas para implementar el Plan, evaluadas con relación a los objetivos y metas emanados de los deseos ciudadanos con las correcciones necesarias y aceptadas introducidas en el ejercicio de la participación de mocrática, es el criterio único con el que puede valorarse de "eficiente" un proceso participativo, y nunca poder adjetivar la participación, como hecho aislado, de costosa o de eficiente en sí misma con relación al supuesto de no hacer participación. No parece que en ningún país democrático se cuestionen si la institución parlamentaria en todos sus niveles de representatividad y gobierno de la comunidad es eficiente o cuesta mucho o poco dinero mantenerla, comparándola con el ahorro que supondría no hacer elecciones ni tener que mantener un parlamento o asamblea popular.

En la misma línea, no puede aceptarse el concepto de "impacto" que la participación produce en el proceso de planeamiento, porque esto implica considerar al proceso de participación como un extraño acontecer que sobreviene e interrumpe el proceso autocrático del planeamiento sin participación, desviándolo de su supuesta trayectoria preconcebida. En su lugar, debe entenderse la participación como un elemento fundamental constitutivo del proceso de planeamiento, sin la cual no es tal planeamiento (como un vehículo sin motor, que por fuera sigue aparentando ser un vehículo, pero es incapaz de moverse sin el motor).

## EL SEMINARIO DE SPLIT

En la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT), que tuvo lugar en Vancouver en 1976, los países miembros adoptaron un concepto fundamental común sobre el papel central que desempeñará la participación de los ciudadanos en la evolución futura de los asentamientos humanos. En especial, la Conferencia reconoció que los esfuerzos concertados de la población y de los Gobiernos son la condición previa de una acción eficaz en los asentamientos humanos y que los ciudadanos deben tener la posibilidad de participar directamente en las decisiones que influyen de manera esencial en su existencia.

Al examinar las medidas a tomar para cumplir lo acordado en la Conferencia HABITAT, el Comité de Vivienda, Construcción y Planificación (HBP) de la Comisión Económica para Europa de las

Naciones Unidas (CEPE) adoptó, en septiembre de 1978, directrices para la orientación de las actividades a largo plazo del Comité y de sus grupos de trabajo. En este contexto, se acordó lo siguiente: *"Se deberá estar atento a que los ciudadanos participen en el proceso de decisión relativo a la planificación, al desarrollo y a la gestión del 'habitat'. Una cooperación constante deberá existir a todos los niveles entre los poderes públicos y los ciudadanos. Todo el mundo tiene el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y en la aplicación de la política y de los programas referentes al habitat. Se favorecerán todas las formas imaginables de régimen de apropiación, de manera que los ciudadanos tengan las mayores posibilidades de participar en la planificación, la construcción y la gestión de su vivienda"*. Además, el Comité acordó que era necesario desarrollar sus actividades en el campo de la participación de los ciudadanos y organizar un Seminario sobre este tema en Yugoslavia, en octubre de 1980.

Una vez decidida la celebración de este Seminario en Split, tuvieron lugar en 1979 y 1980 varias reuniones preparatorias de expertos y de representantes de los países miembros en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, a la cual asistió siempre la representación española formada por técnicos de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (2).

En septiembre de 1979, el Comité HBP adoptó un documento-base en el que se apuntaron las principales cuestiones relacionadas con la participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos. En este documento, que sirvió de base o punto de partida al Seminario de Split, se planteaban los objetivos de la referida participación, las cuestiones generales acerca del interés existente sobre este tema, las tendencias de participación, las medidas y métodos adoptados para estimular la participación y, en fin, la experiencia existente sobre todo el tema. Asimismo, se decidió plantear tres grandes temas de análisis:

- *Tema I:* Participación de los ciudadanos en la planificación y la programación de los asentamientos humanos.
- *Tema II:* Participación de los ciudadanos en la realización de los planes de asentamiento humanos.
- *Tema III:* Participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos.

Estos tres temas fueron encomendados para su desarrollo a seis países, quedando encargados los representantes de Francia y la URSS de establecer el Informe Analítico del Tema I, los representantes de Dimar y España (3) del Tema II y los representantes de Irlanda y Polonia del Tema III.

(2) La Delegación estuvo integrada por Juan-Jesús Trapero, Luis Climent y Javier García-Bellido, arquitectos.

(3) El Ponente ("rapporteur") encargado fue Juan-Jesús Trapero.



El Seminario fue precedido por un viaje de estudios a Liubliana, Sarajevo y Mostar y se desarrolló en Split del 6 al 10 de octubre de 1980. Intervinieron en él representantes de 22 países de la CEPE, otros dos como observadores, así como representantes de HABITAT, UNESCO, Asociación de Mujeres del Mundo (ACWW), Alianza Cooperativa Internacional (ICA), Federación Internacional de Carreteras (IRF), Unión Internacional de Arquitectos (UIA) y Unión Internacional de la Propiedad Inmobiliaria (UIPI).

El Seminario y el viaje de estudios tuvieron lugar en Yugoslavia por haberse considerado por el Comité HBP que la autogestión que se consagra en la Constitución yugoslava y su desarrollo ofrecen un sistema en que la participación de los ciudadanos está garantizada y organizada a todos los niveles. El viaje de estudios sirvió para comprobar este desarrollo y extensión de la participación ciudadana, aunque fuesen diferentes las maneras y tiempos en las regiones yugoslavas visitadas.

En cuanto al Seminario en sí, se puede considerar que constituye un paso en firme, al menos en el plano conceptual, al haber logrado establecer unos principios generales y específicos comunes sobre todos los problemas que plantea la referida participación.

La delegación española tuvo amplia e insistente intervención en todos los debates, además de haber asumido la redacción de la Ponencia del Tema II.

## **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA PLANIFICACIÓN, LA REALIZACIÓN Y LA GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Del estudio de las monografías presentadas al Seminario de Split (4) se desprende una preocupación común por el tema, que abarca tanto a los gobiernos, autoridades locales, asociaciones de vecinos, promotores de viviendas como a los profesionales del urbanismo, la vivienda y la construcción. Esta preocupación tiene diferentes motivaciones y persigue abordar diversos problemas, a veces coincidentes. Asimismo, los diferentes países conciben y presentan el tema de la participación ciudadana según sus propias estructuras democráticas de poder y de acuerdo con sus características sociales, económicas y culturales.

Las monografías revelan preocupaciones de muy diverso espectro y van desde las preocupaciones más globalizadoras e integradoras (Reino Unido, Francia, España) a la presentación de casos puntuales muy concretos (Países Nórdicos) o al estudio de las incidencias de la gran industrialización de la cons-

trucción en la atención de las necesidades individuales respecto de la vivienda y el equipamiento (Polonia).

En cuanto a la actitud básica ante la necesidad de la participación de los ciudadanos, las posiciones resultaron muy diversas según las estructuras democráticas del poder y el diferente papel del gobierno central y los ayuntamientos.

También se vieron diferentes planteamientos según el tamaño usual de las operaciones (de los grandes conjuntos y nuevas ciudades, a pequeños grupos de 10 viviendas), el sistema de construcción (gran prefabricación, normalización o sistemas tradicionales) ó el promotor de las operaciones (Estado, Ayuntamiento, cooperativas, promotores inmobiliarios, etc.).

Asimismo, resulta interesante intuir el diverso origen de la preocupación de todos estos actores por la referida participación (virulencia de los movimientos ciudadanos, aparición de los *krakers* u ocupadores de viviendas deshabitadas, de conflictos derivados de la inadecuación del producto de vivienda con las necesidades de los usuarios, costumbre de atender estas necesidades por los Ayuntamientos, etc.).

De las actitudes gubernamentales y sociales ante esos problemas y conflictos también es de destacar la diferente intención con que se acude a estudiar y con que se pretende encauzar la participación ciudadana. Así podemos distinguir entre la intención secreta de controlar esa participación, el bienintencionado deseo de conocer y atender los deseos e intereses de los ciudadanos a través de su participación o la voluntad de incorporar a los ciudadanos en todo el proceso mediante la autogestión.

Estas distintas posiciones e intereses condicionan de modo muy diverso las actitudes y el interés ante la participación de los ciudadanos y, por ello, resulta muy poco adaptada a los casos tan diversos, definir y plantear problemas y soluciones de interés común.

En la monografía española se hizo una síntesis de los diferentes factores que caracterizan la participación ciudadana en la planificación, la realización y la gestión de los asentamientos humanos según se desprende de las monografías nacionales presentadas, tal y como se detalla a continuación.

Los factores considerados son:

### **a) Marco administrativo en que tiene lugar la participación ciudadana**

Las diferentes monografías reflejan una insuficiente institucionalización de la participación ciudadana y, además, la manera en que está prevista resulta muy poco adaptada a los casos tan diversos, complejos e incluso tan sensibles al ciudadano que se dan en temas como la renovación y rehabilitación de las áreas consolidadas de pueblos y ciudades.

La integración de los usuarios en la Administración Local responsable del urbanismo y de la vivienda se realiza, en la mayoría de los casos, a través de los representantes elegidos, a veces a

(4) Los siguientes países presentaron monografías nacionales y estudios de casos: República Federal de Alemania, República Democrática Alemana, Austria, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Reino Unido, URSS de Bielorrusia, Suecia, Suiza, URSS y Yugoslavia. Asimismo, prepararon documentos el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Unión Internacional de la Propiedad Inmobiliaria.



través de expertos y, cuando tiene lugar de forma más directa, se realiza, de manera más efectiva, a través de asociaciones de usuarios.

La participación colectiva generalizada está prevista en algunos países en forma de referéndum y ha sido utilizada con un éxito que no se ha podido calibrar. En otros sitios en que no está establecida la posibilidad de referéndum, éste se ha realizado por las Corporaciones Locales como consulta de opinión.

De todas formas, la participación de los ciudadanos rara vez logra incidir en la toma de decisiones, constatándose que una verdadera influencia sólo se logra en problemas de ámbito y objetivos muy limitados.

Es importante señalar la relevancia que se concede al barrio como nivel adecuado para lograr una mayor eficacia en las decisiones, por alcanzarse en él una información, participación e integración más directa de los ciudadanos.

Los países que más se han preocupado por el tema estiman que es de la máxima importancia el lograr una descentralización no sólo territorial, sino también funcional y de la Administración Local. Ello es lógico, pues sólo así se logrará acercar, física y conceptualmente entre sí, usuarios y decisiones.

También conviene destacar el esfuerzo que algunos países desarrollan para lograr una participación de las minorías, en especial los emigrantes y los ancianos.

Finalmente, se constata que algunos países empiezan a establecer la obligatoriedad de dar información sobre la participación de los ciudadanos en el planeamiento y de asumir sus propuestas.

#### **b) Alcance y características de la participación**

En general, las monografías destacan el hecho de que existen cauces para promover la participación de los ciudadanos en el planeamiento y en su desarrollo, pero resulta que no se utilizan éstos suficientemente porque no existe la conciencia adecuada al no confiarse en la participación.

Es opinión generalizada que esos cauces deben ser ampliados y perfeccionados, pues existe un interés común en favorecer y extender la participación ciudadana en la resolución de los problemas urbanísticos y de vivienda.

Se deduce de algunas monografías que existe una relación entre el tipo de objetivos y el ámbito del planeamiento, y el tipo y eficiencia de la participación.

En todo caso, se comprueba que una participación eficaz sirve para aclarar más los problemas existentes e incluso para detectar otros problemas significativos.

#### **c) Métodos y técnicas.**

Las monografías no reflejan, en general, el desarrollo de nuevos métodos alternativos en la implementación del planeamiento que ayuden a motivar o facilitar la participación ciudadana.

Tampoco aparecen nuevos métodos o técnicas de

participación, sino que se utilizan las técnicas habituales del marketing.

Es, sin embargo, de interés la técnica de grupos comunitarios como mecanismo incorporador de las mayorías pasivas mediante la creación de comités de trabajo coordinados por agentes públicos y colaborando con las autoridades locales para coadyuvar a cada colectividad en la mejora de su cuadro de vida.

En cuanto a la llamada autoconcepción, que representa el máximo grado de intervención del usuario en el diseño de su futura vivienda y entorno en realidad es una práctica normal en la construcción de viviendas unifamiliares privadas y, en efecto, los ejemplos presentados se refieren a conjuntos de viviendas muy reducidos.

Los países que tienen más desarrollada la industrialización de la construcción de las viviendas destacan que este proceso supone una gran limitación a la participación ciudadana. Estos procesos de producción masiva de viviendas se refieren a áreas de nueva edificación.

#### **d) Aspectos económicos y financieros**

El costo que supone la participación ciudadana en la implementación del planeamiento es financiada por las Corporaciones Locales.

Se estima, en varias monografías, que la participación supone una carga mayor en costo y tiempo, pero que, sin embargo, una buena participación es capaz de producir un ahorro en la urbanización y la construcción de viviendas. Ello es lógico, ya que la participación suele conducir a la elección de la solución más económica dentro de una gama de alternativas aceptables urbanísticamente.

#### **e) El papel de los actores y agentes**

En las monografías se considera que la participación ciudadana es favorable para establecer o aumentar la comunicación entre los diferentes agentes: Administración Local, promotores de viviendas y usuarios de éstas.

En las organizaciones cooperativas y las asociaciones voluntarias para construcción de viviendas, la canalización de los deseos de los usuarios es más fácil y produce una verdadera participación en la consulta de opinión e incluso en la toma de decisiones.

La prestación de trabajo personal por parte del usuario en la llamada autoconstrucción es muy limitada en su extensión y, además, no constituye un grado especial de participación en la decisión sobre el planeamiento y diseño de viviendas, sino que es una manera de facilitar la adquisición de éstas, aparte de que pueda favorecer, acaso, un espíritu de solidaridad social. Resulta importante en los países de economía planificada.

En los países en que las cooperativas de construcción de viviendas están generalizadas, como en los países de economía planificada, la participación de los ciudadanos se ejerce de manera más eficaz a través de esas cooperativas y, en cambio, parece



resultar menos operativa la participación en el resto de la planificación y construcción de viviendas, ya que se ejerce a través de los representantes elegidos únicamente. Es de señalar que el cooperativismo, lógicamente, se desarrolla casi exclusivamente en las áreas residenciales de nueva implantación.

#### f) Evaluación de resultados

El estudio y análisis de los resultados que se obtienen con la participación de los ciudadanos en la implementación del planeamiento de viviendas no ha tenido lugar de manera suficiente para permitir sacar conclusiones.

Se deduce de las monografías la necesidad de analizar sistemáticamente todas las experiencias realizadas para lograr medir su eficiencia y alcanzar así una mayor credibilidad de la participación.

Sin embargo, se constata un sentimiento unánime de la conveniencia de reforzar la participación de los ciudadanos en todos los niveles.

También se expresa por todos los países la importancia de la participación como aglutinante de los grupos comunitarios que estrechan sus vínculos alrededor de los problemas urbanos.

Existe asimismo una expresión de la crisis del centralismo decisor propugnándose fórmulas de descentralización a niveles de barrio y distrito.

### CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE SPLIT

#### A. Temas generales

Las conclusiones de tipo general que recoge el informe final, como resultado del estudio de las ocho ponencias y de las 22 monografías nacionales, así como de los debates que han tenido lugar en el Seminario, son las siguientes:

- Las decisiones políticas tomadas hoy tendrán un efecto determinante sobre las condiciones de vida durante muchos años.
- Será necesario tomar decisiones difíciles sobre las prioridades de los diferentes proyectos y sobre los diferentes intereses.
- Por ello, uno de los principales problemas es asegurar la participación efectiva de los ciudadanos en la planificación, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos.
- Una mayor participación ciudadana en el sector vivienda ha de favorecer la mejora de la calidad de vida.
- Por todo ello, hay que considerar la participación de los ciudadanos como un proceso dinámico de inserción de la población en la vida económica, social y política de su región en el marco del sistema político de los diferentes países de la C.E.P.E.

Sobre los cuatro problemas fundamentales planteados las conclusiones han sido, en síntesis, las siguientes:

#### Problema 1. ¿Cuál es el objeto general de la participación de los ciudadanos en la planificación, la ejecución y la gestión de la vivienda?

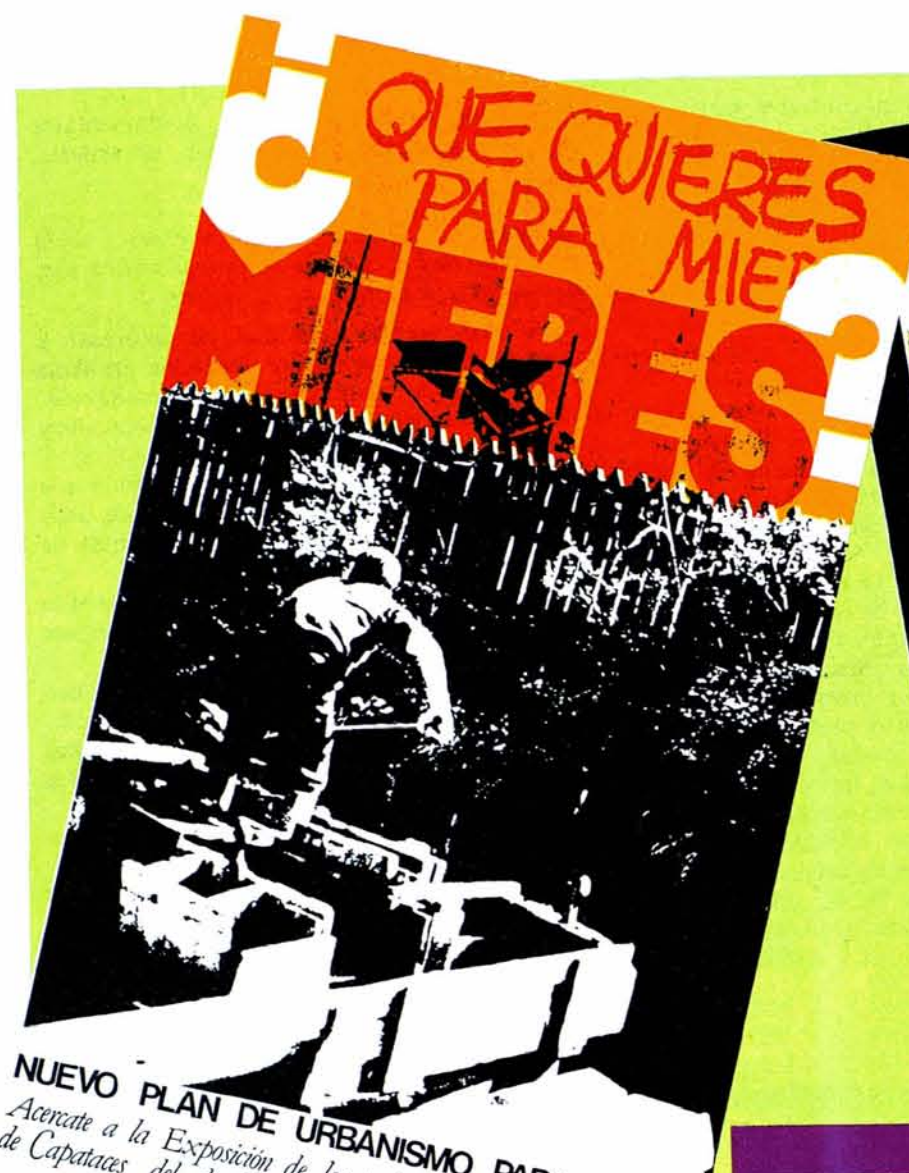
- Se reafirma la necesidad de informar y escuchar a la población desde las primeras etapas de la planificación y la realización, para democratizar el proceso de ordenación y mejorar la calidad de vida.
- Se destaca el derecho de los ciudadanos a participar directamente en la toma de decisiones sobre muchos de los problemas de urbanización.
- El sistema de autogestión yugoslavo ha sido considerado un buen medio de alcanzar ese objetivo.
- Se ha subrayado que, aun cuando se tomen medidas para aumentar la participación directa de los ciudadanos, la responsabilidad política seguía en manos de los representantes elegidos.
- La participación de los ciudadanos se considera como un derecho para todos los habitantes de los asentamientos humanos. En algunos países se considera esta participación como una obligación moral de los ciudadanos.
- En conclusión, conviene acrecentar los intercambios de información entre los ciudadanos y los políticos. Los ciudadanos deben participar más en la determinación de las prioridades, en la elaboración de las diferentes opciones y en la toma de decisiones.

#### Problema 2. ¿Cómo desarrollar los diferentes sistemas de representación política con objeto de multiplicar equitativamente las posibilidades de participación directa de los ciudadanos y cómo integrar una administración sectorializada y hacer de ella un conjunto suficientemente amplio para reflejar el conjunto de opiniones y de necesidades públicas?

- Se considera que el sistema representativo podría reforzarse en los países de la CEPE gracias a una participación más directa de los ciudadanos en las decisiones.
- Convendría descentralizar más el proceso de toma de decisiones y preparar a la Administración para que pueda responder mejor y de manera más integral a todo el abanico de necesidades de los ciudadanos.
- Habría que crear órganos locales encargados de reforzar la participación de los ciudadanos y tratar especialmente de favorecer las posibilidades de participación de quienes, por diferentes razones (grupos desfavorecidos, inmigrantes, etc.), tienen dificultades en participar.

#### Problema 3. ¿Qué hay que hacer para que los ciudadanos tengan un mayor poder de decisión





**NUEVO PLAN DE URBANISMO PARA MIERES**  
 Acercate a la Exposición de los trabajos en la Antigua Escuela de Capataces del día 7 al 15 de junio. AYUNTAMIENTO DE MIERES

# PLAN GENERAL

**ALGECIRAS DECIDE SU FUTURO URBANISTICO**



**INFORMACION PUBLICA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA**  
 ayuntamiento: febrero y marzo 1982  
 proyeccion de peliculas explicativas: 8<sup>30</sup>h.

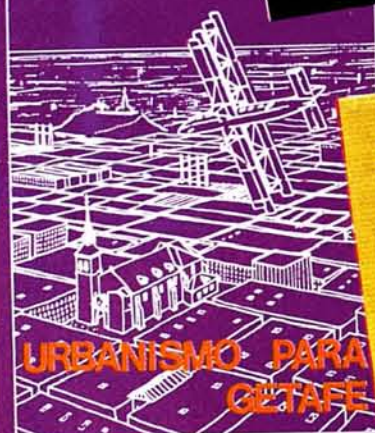


Propuesta del Ensanche del "Ferial" y Parque Urbano.

*Exposición del Avance*  
 Plan General de Ordenación de Málaga

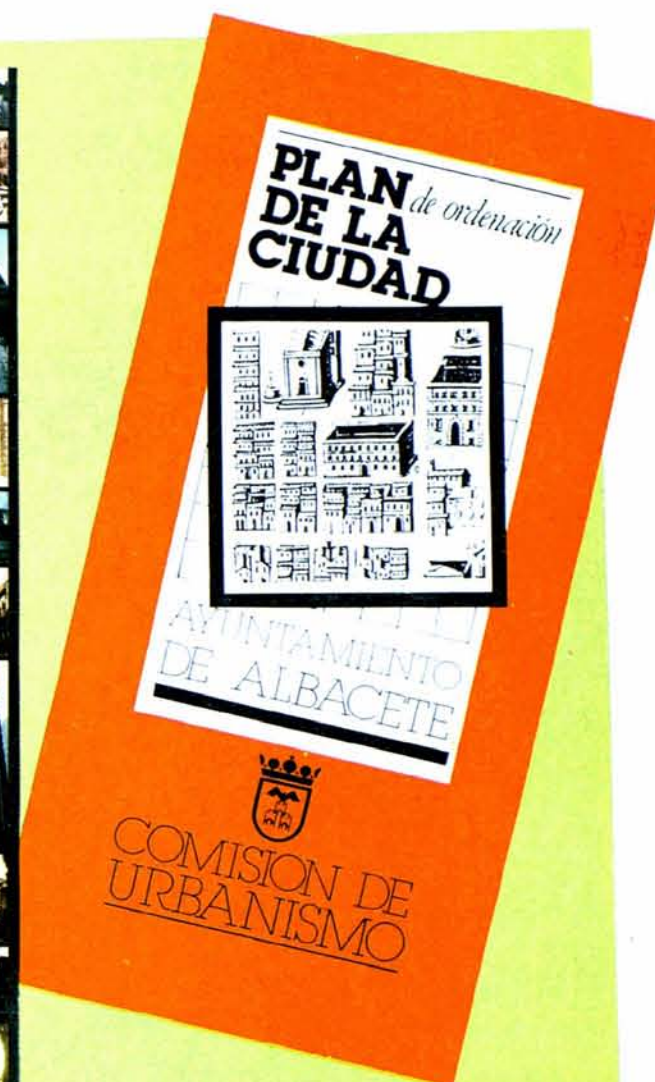
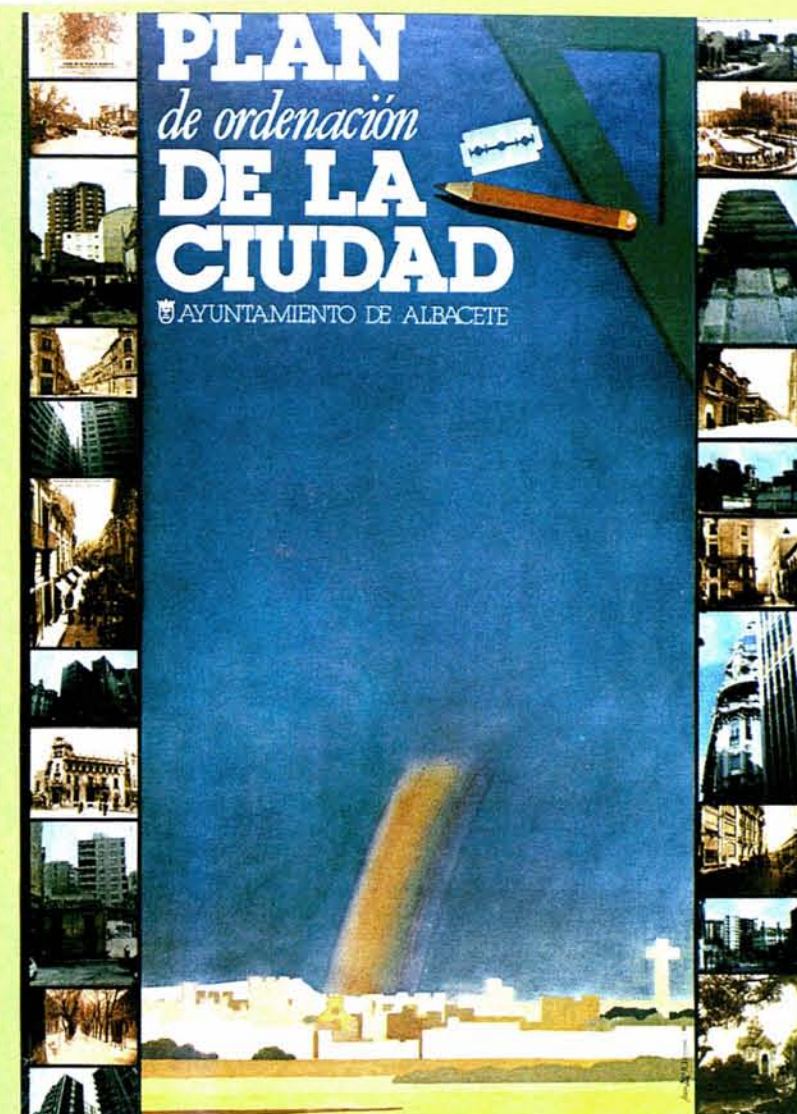
Excmo. Ayuntamiento de Málaga  
 Salón de los Espejos, del 8 Octubre al 11 Noviembre, 1981

Conferencias Informativas y Coloquios en los locales del Salón de Actos de la "Casa de la Cultura", c/. Alcazabilla.



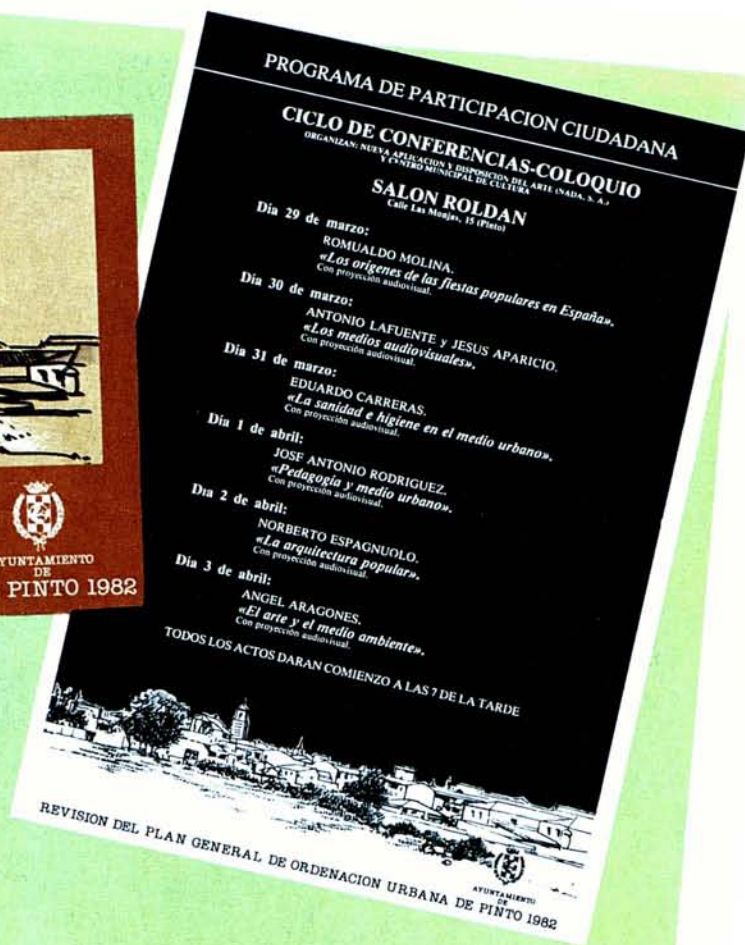
**URBANISMO PARA GETAFE**

**plan especial de reforma interior**

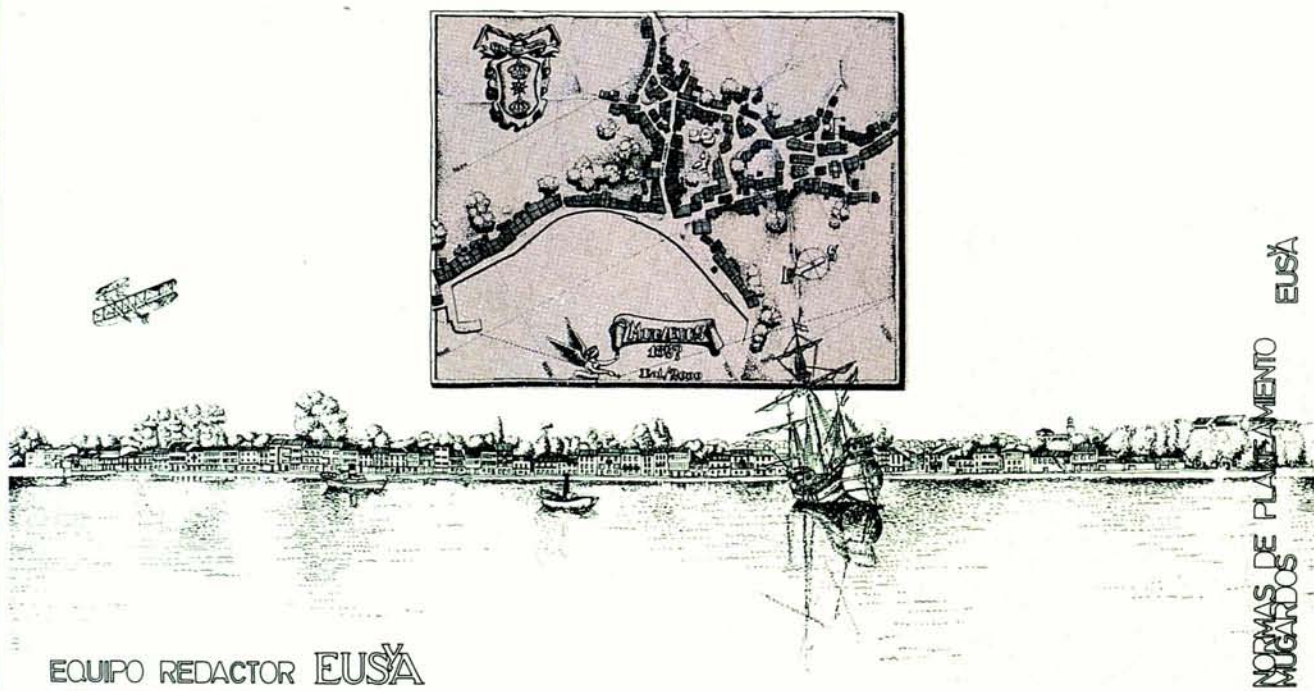


La nueva iconografía de la participación pública en el Planeamiento.





ORGANISMO: EXCMO. A. XTO. MUGARDOS URBANISMO  
 TITULO: NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPALES  
 TRAMITE: Y COMPLEMENTARIAS  
 INFORMACION/AVANCE 123/NORMAS APROBACIONAL/NORMAS





*directa en la planificación, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos?*

En la mayor parte de los países de la CEPE el problema de la participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones constituye un problema bastante nuevo.

- Se ha considerado que sería deseable aumentar esta participación en la gestión de la vivienda, la enseñanza primaria y el lugar de trabajo.
- Se destacó que habría que reanimar tradiciones antiguas útiles de participación directa como las que han existido, sobre todo en pequeñas ciudades y pueblos de muchos países de la CEPE
- En conclusión, se acordó que conviene tomar medidas para aumentar el poder de decisión directa a escala local y que habría que preparar modelos y métodos que permitiesen a los ciudadanos asumir responsabilidades importantes gracias a una participación directa —individual o colectiva— a nivel de barrio en el seno de otras asociaciones.

**Problema 4.** *¿Hasta qué punto es posible medir la eficacia de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos?*

- Se ha subrayado que, incluso si la participación de los ciudadanos puede ser costosa y a menudo producir retrasos, los esfuerzos siguen siendo, a largo plazo, válidos.
- Se ha prevenido contra los métodos simplistas y meramente cuantitativos (por ejemplo, aquellos basados en el número de personas que desempeñan un papel activo en la toma de decisiones), que son métodos a corto plazo.
- En conclusión, se ha acordado que una mayor participación de los ciudadanos en el planeamiento, la construcción y la gestión de los asentamientos humanos debe responder a criterios de eficacia apropiados. Conviene preparar métodos de evaluar esta eficacia-entendida en un sentido muy amplio y más bien cualitativo— admitiendo gastos y retrasos razonables que justifiquen las ventajas generales de la participación.

#### **B) TEMA I. La participación de los ciudadanos en la planificación y en la programación**

Se entiende por planificación a la vez la planificación del uso del suelo en el sentido más estricto del término y el intento de integrar o coordinar todas las políticas relativas a los asentamientos humanos, la planificación estratégica y los planes directores al nivel nacional, regional o local.

**Problema 1/a.** *Se trata de definir los límites de la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación y de toma de decisión.*

Las cuestiones que han sido abordadas fueron las siguientes: ¿La participación se realiza de la misma manera en los diferentes niveles de planificación? ¿En qué sectores —vivienda, infraestructuras, pro-

tección del medio ambiente, espacios recreativos, uso de los recursos naturales, energía— la planificación es más apropiada? ¿Pueden los ciudadanos participar en las tomas de decisión sobre las cuestiones económicas?

— Los participantes han declarado que los ciudadanos deberían ser bien informados sobre la planificación socio-económica nacional, a fin de participar más eficazmente en la planificación local y regional; la planificación a nivel regional, por su tecnicidad, exige nuevos mecanismos de consulta de la planificación; la planificación del uso del suelo no es el único campo de participación de los ciudadanos, se debería igualmente apoyar su intervención en todos los aspectos que les interesan: uso de los recursos naturales, servicios comunitarios, uso de los espacios públicos, etc.; la participación alcanza su máxima eficacia si se practica en pequeñas colectividades. Asimismo, es conveniente descentralizar el proceso de planificación.

**Problema 1/b** *Se considera que, en el desarrollo de las formas democráticas y del marco institucional de la tomas de decisiones y de la planificación, debería preverse el derecho de participación de los ciudadanos.*

A este respecto, las cuestiones analizadas han sido las siguientes: ¿Cuáles son los nuevos derechos de los ciudadanos? ¿Cuál es el estatuto de las asociaciones, de las organizaciones y de los individuos que participan en las decisiones? ¿Se comparte el poder de decisión en materia de planificación y cuáles son los medios empleados para resolver los conflictos?

— Los participantes han declarado que las necesidades crecientes y cambiantes de los ciudadanos y el agotamiento de los recursos naturales y energéticos requerían una aproximación global e integral del proceso de planificación. Se ha insistido sobre el derecho del ciudadano a participar en la planificación de la vivienda. El papel de las organizaciones gubernamentales, públicas, profesionales y otras debería ser definido a todos los niveles de la planificación, así como la amplitud de la participación de los ciudadanos en cada nivel de la planificación y de la toma de decisión. Se deberían encontrar medios de resolver los conflictos entre los profesionales y la población y asegurar la participación permanente de los ciudadanos en el proceso de planificación.

**Problema 1/c.** *Los participantes han estimado que no bastaba con definir jurídicamente los derechos de los ciudadanos en materia de participación para suscitar una participación real.*

Hay que preguntarse también en qué condiciones los ciudadanos y los planificadores pueden encontrarse de igual a igual si los ciudadanos tienen una posibilidad real de influir en las decisiones, qué técnicas han resultado ser más aptas para asegurar una participación real y eficaz, qué nuevas técnicas han sido elaboradas y, finalmente, en qué medida los arquitectos, los planificadores y los administradores han sido preparados para una participación



significativa de los ciudadanos y para compartir el poder de decisión.

—Los participantes han considerado que es indispensable informar a los ciudadanos de modo continuo desde el principio de las operaciones, y en términos comprensibles, sobre todas las cuestiones relativas al proceso de planificación, organizando exposiciones, reuniones, medios de comunicación, material audiovisual, etc. Los planificadores deberían asimismo hacer todo lo posible para aprender a captar las opiniones de los ciudadanos, así como sus necesidades presentes y futuras. Habría que poner a punto formas de diálogo y de negociación que permitan la libre expresión de todos los puntos de vista y la solución de los conflictos. Los planificadores, arquitectos y administradores deberían hacer un esfuerzo muy importante para elaborar documentos fácilmente comprensibles, señalar las soluciones alternativas, entablar el diálogo, escuchar a los habitantes y comunicarse con ellos. Tiene una especial importancia que las reacciones de la población sean tomadas en serio y produzcan efectos visibles.

### C) TEMA II. La participación de los ciudadanos en la realización de los proyectos

Por realización se entiende la elaboración de los planes de actuación y de los planes de urbanismo, la construcción y la definición de los objetivos y de los criterios afines, es decir, principalmente el diseño y el trazado de planes detallados de las zonas residenciales, industriales y de ocio, el proyecto y construcción de edificios y viviendas, la renovación y modernización de los edificios, el diseño y realización de vías peatonales, la reglamentación de la circulación urbana, la planificación y construcción de las infraestructuras, así como la planificación y ejecución de propuestas sobre equipamientos y áreas de uso comunitario de unidades vecinales. En este contexto se entiende también por planificación la elaboración de los planes de ejecución.

*Problema 2/a. Importancia de la descentralización administrativa y la creación de unidades vecinales en el marco de la realización de los asentamientos humanos*

—Los participantes han reafirmado el derecho de los ciudadanos a tomar parte en la realización de los asentamientos humanos. Han estimado que resulta muy importante promover la descentralización y la creación de unidades vecinales, con el fin de que los habitantes puedan actuar más directamente sobre las tomas de decisión y para ofrecer posibilidades de participación a todos los grupos sociales.

*Problema 2/b. Modelos de participación de los ciudadanos en las decisiones relativas a barrios nuevos, así como a la renovación y la modernización de los barrios antiguos.*

—Los participantes han estimado que las modalidades de participación deben ser flexibles y adaptadas a cada caso particular por razones de eficacia y para garantizar, de una parte, el diálogo

entre los ciudadanos, los grupos de interés y las autoridades, y de otra parte, un justo reparto del poder de decisión entre los interesados. La legislación general y las orientaciones en materia de participación deberían ser lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a las circunstancias particulares. Finalmente, habría que proseguir los esfuerzos y adquirir más experiencia en este aspecto tan importante de la participación de los ciudadanos.

*Problema 2/c. Todo el mundo está de acuerdo sobre el principio de la participación de los ciudadanos en la realización de los planes, pero los métodos utilizados son diferentes. "¿De qué modo conviene asegurar en la práctica la participación de los ciudadanos?"*

— Los participantes han subrayado que los Gobiernos deberían esforzarse, en la medida de lo posible, en asegurar la participación directa de los habitantes en la realización. Esta participación debería acompañarse de una representación indirecta que tendría lugar, por ejemplo, cuando la participación directa de los interesados no sea posible (construcción de nuevos barrios, etc.).

*Problema 2/d. La participación de los ciudadanos implica un incremento de tiempo y dinero, o sea, un aumento de costo "¿Cómo hay que evaluar este costo suplementario?"*

—Los participantes han concluido que el costo de la participación de los ciudadanos en la realización y la realización de los proyectos y a mejorar la pública, en la medida en que la participación permite una utilización racional de los recursos y una mejora del entorno social. Finalmente, esta participación ayuda a perfeccionar la planificación y la realización de los proyectos mejores la calidad de vida.

*Problema 2/e. Al institucionalizar la participación de los ciudadanos en la realización de los proyectos hay que reevaluar el papel de los profesionales.*

— Los participantes han subrayado que se requerían nuevos métodos y formas de organización para coordinar todos los intereses en la planificación de los barrios y en el diseño de las viviendas y para asegurar la satisfacción de las necesidades y deseos de los usuarios.

*Problema 2/f. La construcción de nuevos conjuntos de viviendas, los programas de renovación urbana, la construcción industrializada y las normas y reglamentos relativos a las viviendas constituyen un campo en el que la participación de los ciudadanos es limitada, pero podría ser importante.*

—Se ha resaltado que habría que evitar el construir grandes conjuntos de viviendas y reducir las dimensiones de estos conjuntos para permitir una participación real de los ciudadanos en las realizaciones residenciales. Hay que reconsiderar las posibilidades de reconstrucción antes de acometer las operaciones de renovación que deben ser hechas en pequeña escala, a fin de facilitar la participación de los ciudadanos. En la construcción nueva, así como en las operaciones de renovación,



hay que reclamar la participación de la población, especialmente en las fases de planes de urbanismo, proyecto arquitectónico y de la distribución funcional del interior de los edificios.

#### D) TEMA III. La participación de los ciudadanos en la gestión de los asentamientos humanos.

Se ha abordado sobre todo la participación en la gestión de los grandes conjuntos, principalmente de edificios de viviendas y de ciudades residenciales, comprendidas las instalaciones de servicio y los espacios no edificados que forman parte de ellas o que están directamente relacionados con ellas. La gestión de un conjunto de viviendas incluye la conservación y reparación de pasillos, escaleras, entradas comunes, cuidado de la edificación y los trabajos de modernización, el mantenimiento de los espacios libres y de los servicios y equipamientos colectivos.

Problema 3/a. *¿Cuáles son los objetivos de la participación de los ciudadanos en la gestión de la vivienda?*

— Los participantes han considerado que la participación debe referirse entre otros objetivos:

- a) reconocer y afirmar la dignidad del individuo;
- b) reforzar los valores democráticos y promover la participación democrática en todos los niveles de la sociedad;
- c) Reducir el aislamiento y la evolución de los individuos en las sociedades urbanas modernas;
- d) en la gestión de las viviendas, todos los ciudadanos, cualquiera que sea su capacidad y su experiencia, tienen una contribución que aportar a la colectividad;
- e) la participación en la gestión de los conjuntos residenciales podría también mejorar la calidad de los servicios y su mantenimiento y disminuir los costos estimulando la cooperación y el interés de los habitantes.

Problema 3/b. *Dado que, con el aumento del nivel de vida, las gentes tienden a consagrar más tiempo libre a la educación, el ocio y el turismo y menos a las actividades comunitarias, hay que plantearse la cuestión de los medios a emplear para animar a la población a participar en la gestión de su barrio y en servicios de mantenimiento de su casa y su barrio.*

— Los participantes han concluido que había que modificar en el sentido deseado la conciencia de los grupos sociales por medio de la educación y por la acción de los medios de comunicación de masas. Los trabajadores deberían, a diferentes niveles, orientar la iniciativa de los ciudadanos hacia las actividades comunitarias y habría que establecer relaciones directas entre los gerentes de edificios y los inquilinos, sobre todo para asegurar la participación de estos últimos en la fijación del alquiler.

Problema 3/c. *¿Cuáles son los tipos de viviendas y los métodos más aptos para desarrollar la*

*participación de los habitantes en la gestión de los conjuntos residenciales?*

— Los participantes han declarado que existen diferentes métodos para asegurar la participación de los habitantes en la gestión de las viviendas. Todo método resultará más o menos apropiado, según las circunstancias particulares y los objetivos perseguidos. En algunos casos, será posible y útil crear una especie de comité permanente; en otros, habrá que recurrir preferentemente a una consulta y a negociaciones o a reuniones "ad-hoc".

Problema 3/d. *La participación de los habitantes en la gestión de las viviendas cooperativas plantea un gran número de problemas económicos, sociales, de organización y de medio ambiente. La Administración asume tradicionalmente responsabilidades sectoriales confiadas a diversos sectores públicos: vivienda, educación, sanidad, transportes, deportes, etc. Hay que preguntarse si las cooperativas de viviendas pueden, efectivamente, encargarse con éxito de estos servicios públicos.*

— Los participantes han declarado que era necesario asegurar la transmisión eficaz del parecer y sugerencias de los habitantes de las unidades vecinales a los servicios públicos competentes e informar a su vez a los habitantes de las reacciones de los servicios públicos a su sugerencias.

Problema 3/e. *¿Cómo conviene definir los barrios residenciales y sus funciones en el contexto de la participación de los habitantes y cuáles son los efectos del tamaño y del diseño de los barrios sobre la participación?*

— Se ha sugerido que los grandes conjuntos de viviendas deberían ser diseñados y realizados de modo que se favorezca la aparición de agrupaciones de barrios eficaces. Habría que aprovechar todas las ocasiones para reforzar el sentimiento de pertenencia de los habitantes a su entorno inmediato y sus medios —oficiales y oficiosos— de dominio de su entorno.

#### LA SITUACION ESPAÑOLA EN MATERIA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO, LA REALIZACION Y LA GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Al final de la década de los sesenta se hizo patente la falta de realismo de los planes de ordenación y su sistemática vulneración en la ciudades españolas, dando lugar a una sensación generalizada de inexistencia o de inoperancia de una legalidad urbanística y edificatoria que generaba una especulación altamente peligrosa para el conjunto de la economía nacional.

En efecto, se reconoció que, en general, el planeamiento urbanístico padecía de una grave esclerosis. Ello, tanto por su realización, casi siempre extramunicipal y tecnocratizante como por la responsabilidad, no asumida por los Ayuntamientos, escudados en el pretendido control del poder central, como por la falta de recursos locales para su redacción, gestión y ejecución, como por los



condicionantes políticos, legales y del sistema socioeconómico.

Este planeamiento, en general, adolecía de una falta de conocimiento de la realidad ello no tanto de la realidad urbana física, sino especialmente de la realidad social de las posibilidades económicas y financieras o de gestión. En general, no presentaba un análisis de las implicaciones de todo orden que el planeamiento comporta. Asimismo, también demostraba una falta de atención a las necesidades, deseos e intereses de los usuarios.

La mencionada inadecuación entre planificación y realidad frente al desarrollo urbano generaba una falta de credibilidad del planeamiento, realizado exclusivamente por técnicos y autoridades locales y centrales. Paralelamente, dio lugar a una generalizada falta de asunción y de respeto del planeamiento por los agentes activos del desarrollo urbano. Finalmente, y como consecuencia de su redacción y tramitación eminentemente paternalista, el planeamiento, salvo excepciones muy singulares, era desconocido por sus usuarios, los ciudadanos.

En este marco urbanístico, es natural que se generalizase, entre los responsables, la necesidad de promover planeamientos más flexibles y enfocados hacia la gestión y, en consecuencia, apropiados para ir adaptándose a las cambiantes circunstancias urbanas, así como a las diversas posibilidades socioeconómicas y capaz de atender a las necesidades e intereses de *todos* los ciudadanos.

Paralela, pero también anteriormente a esa toma de conciencia entre algunos profesionales y responsables del urbanismo, se fue produciendo un progresivo desarrollo de las protestas y reivindicaciones de los ciudadanos, asociados al efecto, ante defectos y carencias incuestionables y que provocaban situaciones insostenibles, provocadas bien por el sistema circulatorio, bien por la falta de equipamientos urbanos imprescindibles, bien por graves defectos en las propias edificaciones.

Aquella sensación o actitud de los técnicos y responsables en urbanismo unida a esta presión de los movimientos ciudadanos dio lugar a que se pusiese de manifiesto la imperiosidad de tener en cuenta las necesidades, intereses y deseos de cada ciudadano a lo largo de todo el proceso de planificación, urbanización y edificación de la ciudad. Por ello, en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, en 1975, se incorporó la necesidad de la participación pública en el planeamiento urbano. Asimismo, en los Reglamentos de Planeamiento y de Gestión Urbanística, en 1978, se consagró la participación de los ciudadanos dentro de los procesos de elaboración y de tramitación del planeamiento, así como en la gestión correspondiente. Y, en fin, este reconocimiento y obligatoriedad de la participación ciudadana se recoge y desarrolla legalmente en una Institución (Instrucción 8 de la Dirección General de Urbanismo, de diciembre 1978, sobre Participación Pública, información y publicidad del planeamiento urbanístico).

Pero es preciso resaltar que la Constitución de 1978 recoge el derecho de los ciudadanos de participar en su gobernación y en conseguir los recursos y medios de vida.

En el tema de la vivienda, la participación ciudadana resulta esencial a lo largo de todo el proceso de su programación, planificación, ejecución y gestión, tal y como el Seminario de Split ha puesto de relieve, y es uno de los campos en que la aplicación del derecho a la participación que recoge e impulsa nuestra Constitución es más necesaria. La programación, ejecución y gestión de la vivienda no están apoyadas aún en España en la deseada participación de los ciudadanos interesados, salvo excepciones, y hay que tener en cuenta que éstas se refieren sobre todo a remodelaciones y reparaciones de conjuntos construidos y no a nuevas viviendas.

El planeamiento de las ciudades y de sus barrios se ha mantenido hasta hace pocos años bajo un paternalismo oficial que provocaba una ausencia de conciencia ciudadana, al no facilitar la incorporación de ideas, intereses e inquietudes de todos los ciudadanos. El alejamiento de la realidad producía un desencanto respecto del planeamiento, pero últimamente se constataba un nuevo interés por él y bastante participación ciudadana.

Efectivamente, durante los últimos tres años se ha incrementado la participación de los ciudadanos en el planeamiento, pero hay que reconocer y destacar que lo ha sido fundamentalmente en el planeamiento general municipal (Planes Generales y, a veces, Normas Subsidiarias de Planeamiento) y que, en cambio, casi nunca ha habido participación ciudadana en el desarrollo de ese planeamiento (Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, etc.) ni tampoco en la edificación de viviendas (proyectos oficiales o particulares).

Por todo lo anterior, estamos muy lejos de estar en la línea propugnada por las Naciones Unidas en su Seminario de Split, tendente a lograr extender la participación de todos los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de planeamiento, realización y gestión de los asentamientos humanos.

Lo que resulte más grave, sin embargo, no es ese alejamiento, puesto que España estaba empezando a incorporar la participación en ese proceso, sino que, por preocupaciones de abreviar al límite la tramitación de planes parciales y proyectos de urbanizar, se ha llegado a imposibilitar de hecho la participación ciudadana en ellos. En efecto, en el Real Decreto Ley de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana para la tramitación de Planes Parciales y Especiales, Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y de Delimitación de polígonos o unidades de actuación, los plazos establecidos en la Ley se reducen en tal modo que imposibilitarán o reducirán a períodos de tiempo exigüos la participación ciudadana en sus procesos de elaboración y de tramitación. De esta forma, el criterio asumido por todos los países europeos en el Seminario de Split, de que resulta imprescindible favorecer, ampliar y encauzar la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso hasta llegar a la edificación de las viviendas y su equipamiento, resultará imposible de atender por falta material de tiempo. Y es de destacar que el problema del costo en tiempo que resulta de la



participación fue debidamente abordado en Split, llegándose al acuerdo de que el costo, en tiempo y en dinero, que pueda representar la participación había de ser asumido por la Administración pública.

Pero no se trata sólo de cumplir acuerdos y criterios adoptados internacionalmente, sino que lo preocupante, de verdad, es que esa falta de participación. Pueda repercutir en una imposibilidad de lograr una mayor calidad en el planeamiento, el diseño y la gestión de nuestros barrios y ciudades, que era el objeto de la participación. Asimismo, llegaría a imposibilitar esa mayor aceptación de lo planeado y diseñado por falta de un conocimiento adecuado. Con todo ello, es de temer y lamentar que se pueda caer o más, bien, no superar aquella falta de adecuación entre planeamiento, diseño y gestión, por una parte, con la realidad urbana y social y con las necesidades, intereses y deseos de los ciudadanos.

Sin embargo, aquel Real Decreto Ley de Adaptación de Planes Generales ofrece la ventaja de otorgar a los Ayuntamientos el protagonismo en su planeamiento, traspasándoles responsabilidades en materia de urbanismo que nunca debieron haber perdido. Para poder ejercer plenamente esta responsabilidad es necesario que vayan adquiriendo la capacidad económica, técnica y profesional que tal ejercicio requiere.

En general, es necesario insistir aún en que la participación de los ciudadanos no puede plantearse en términos de eficiencia económica o técnica, sino que constituye un derecho e incluso un deber para los ciudadanos el participar en la programación y planificación de su vida y su entorno. En una situación de democracia los políticos y los técnicos deben contribuir a la cultura ciudadana y ello sólo puede ser conseguido en base de una incorporación progresiva de los ciudadanos.

El protagonismo en la programación, planificación, gestión y ejecución de los asentamientos humanos debe corresponder a la Administración municipal, articulándose ésta de tal forma que quede garantizada la receptividad de los problemas e inquietudes ciudadanos mediante una descentralización adecuada de la gestión, una incorporación de la asociación ciudadana al nivel adecuado y, especialmente, esforzándose en que la propia Administración municipal sea más imaginativa, receptiva, flexible y diáfana.

En cuanto a la descentralización de la Administración en las comunidades autónomas puede ser un hecho positivo, siempre que no se pretenda reproducir una maquinaria y unas costumbres burocráticas miméticas de la Administración central anterior, que resultaba tan rígida, lejana y falta de interés por los temas candentes. Resulta necesario superar esa inercia y conceder a la Administración municipal el protagonismo que le corresponde.

Las experiencias recientes en planeamiento urbano resultan en general positivas, ya que en ellas afloran la imaginación y la responsabilidad necesarias para ofrecer nuevas formas y procedimientos de gestión, a la vez que presentan una flexibilidad muy realista y operativa y, todo ello, gracias a una formulación basada en el conocimiento de los problemas particulares y de las necesidades más urgentes y perentorias. Ejemplo de ello es la estrategia seguida en la revisión y adaptación del planeamiento de Madrid, en donde, sin dejar de formular los objetivos y la estrategia general, se parte fundamentalmente del estudio barrio por barrio para así ordenar y remodelar, atendiendo con prioridad a los problemas más perentorios. Todos estos estudios básicos (los P.A.I.) se basan en un conocimiento profundo de los barrios gracias también a la participación ciudadana, que sigue siendo esencial en todo el proceso de redacción.

De otra parte, la importancia acordada a la gestión en el planeamiento actualmente en redacción enfatiza el hecho y la voluntad de reconocer que la verdadera naturaleza y fin del planeamiento es el de ser realizado. Y para que esta gestión sea más posible, más fácilmente realizable, la participación ciudadana resulta determinante, pues sin ella su operatividad sería ficticia y aleatoria.

En síntesis, podemos decir que en España tenemos las bases para lograr incrementar y desarrollar adecuadamente la participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de programación, planificación, ejecución y gestión de los asentamientos humanos. Además, en los últimos años las experiencias en planificación urbana y en gestión municipal resultan positivas respecto de esa participación. Existen, eso sí, ciertas amenazas al desarrollo de esa participación y, por ello, hemos estimado que es necesario difundir, para poder aplicar, las conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas en Split.



# PANFLETO CONTRA EL PLAN

Roger Sánchez del Río\*

"Se concede a entidades globales y misteriosas una personalidad subyugadora, una influencia perentoria y secreta que, en cambio, se niega a las particulares". F. SAVATÉ. "Panfleto contra el Todo".

A TODOS LOS ARQUITECTOS-URBANISTAS, INGENIEROS-URBANISTAS, ECONOMISTAS-URBANISTAS, SOCIOLOGOS URBANOS, LETRADOS-URBANISTAS Y TECNICOS URBANISTAS EN GENERAL. A TODOS LOS POLITICOS ESTATALES, REGIONALES, PROVINCIALES, MUNICIPALES Y, EN GENERAL, A TODOS AQUELLAS PERSONAS, ENTIDADES Y ORGANISMOS CON CAPACIDAD DE TOMAR DECISIONES DE INDOLE TERRITORIAL. A TODOS LOS USUARIOS DE AQUELLOS ENTORNOS URBANOS QUE SOPORTAN

LAS DEFICIENCIAS Y CONTRADICCIONES DE LAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS ESPACIALES ADOPTADAS.

A TODOS LOS ESTUDIOSOS DEL TEMA PARA LOS QUE ESTE PANFLETO SUPONGA UNA SIMPLIFICACION EXCESIVA, UN DESCONOCIMIENTO DE LA LEGALIDAD VIGENTE, UN DISCURSO ABSTRACTO DIFILMENTE OPERATIVO, UN ENTRETENAMIENTO INTELECTUAL DE UN DESOCUPADO Y/O, EN CUALQUIER CASO, UN MENSAJE PRETENCIOSO E INOPORTUNO.

En el *PASADO* los planes apenas servían para algo. Como consecuencia de ello, la tarea básicamente consistía en llegar a un reparto o asignación de usos del suelo del modo más rápido posible.

Tampoco existían suficientes campos de conocimiento —o suficiente para universitario— asimilados a la formalización de los distintos planes como para tener que profundizar en una serie de aspectos —productivos, medio— ambientales o sociológicos por ejemplo— que escasamente servían para justificar unas decisiones relativas al color o a la trama a asignar sobre las distintas zonas consideradas.

Existían, y ahora por supuesto también existen, unas reglas de mercado dentro de la propia dinámica territorial que eran las que imponían las verdaderas pautas de juego. Aquellos aspectos del PLAN capaces de soportar las tensiones provenientes de tales reglas permanecían, los restantes eran simplemente ignorados.

\* Arquitecto.

En cualquier caso, las inversiones realizadas en la elaboración de tales planes no fueron nunca excesivas, en clara correspondencia con el grado de utilidad que normalmente se asumía, que proveniría de tal tipo de documentos.

Los planes satisfacían así la necesidad de modernizar, al menos formalmente, el proceso de toma de decisiones sobre el espacio urbano y el territorio en general a través de la estructuración y definición de los aspectos más sobresalientes de la red viaria y de los usos globales del suelo.

El sistema decisional vigente también contribuyó poderosamente a dar un contenido funcional a los propios planes. Puesto que la estructura decisional tan sólo contemplaba el ámbito de una sociedad cerrada y reducida, tanto en relación al número de actores —los de dentro y los de fuera del castillo— como al de los posibles papeles potenciales, no parecía conveniente complejizar en demasía el propio contenido del PLAN.

Sin embargo, esta mayor simplicidad de contenido de los planes no siempre implicaba una acepta-



ción de los mismos por parte del sistema decisorio concreto encargado de ejecutarlos. Fundamentalmente, porque el PLAN se veía como algo impuesto, ajeno a la estructura de poder y, por ello, como una limitación importante a la hora de tomar decisiones de índole espacial, dentro del marco geográfico contemplado por el propio PLAN.

Incluso aquellos planes que contemplaban la existencia de una problemática territorial concreta; asociada a una estructura decisorio específica, tampoco sirvieron para encauzar drásticamente decisiones básicas de índole espacial. Ello fundamentalmente debido al desbordamiento de muchas de las hipótesis de crecimiento —basicamente en la década de los setenta—, incluso antes de la consumación del proceso burocrático implícito en la aprobación de dichos planes.

En definitiva, la producción de un PLAN no conllevaba una asignación importante de esfuerzos y recursos, al asumirse implícitamente su escasa incidencia en la adopción de decisiones conflictivas sobre problemas de índole territorial y urbano. Asimismo, su rápido desfase con respecto a las nuevas situaciones producidas en áreas con una fuerte dinámica de crecimiento hacía a veces innecesaria su vulneración legal, aduciendo para ello la falta de toma en consideración por parte del PLAN de ciertos aspectos que modificaban esencialmente la estructura espacial contemplada.

En el momento PRESENTE —a partir de la Ley del Suelo de 1975 y de la aprobación del Reglamento de 1978—, el sistema decisorio se ha complejizado, al incluir una mayor variedad tanto de actores como de papeles potencialmente asumibles. Como consecuencia de esto, los planes contemplan ahora una mayor minuciosidad a la hora de entender los problemas y conflictos creados y, por ende, a la hora de elaborar políticas y estrategias concretas de actuación.

Un abanico más amplio de profesionales se incorporan así en la tarea de producir los distintos planes. Sin embargo, el arquitecto/arquitecto-urbanista continúa monopolizando el control del resultado final: elaboración de un modelo espacial de asignación de usos del suelo, de acuerdo con unas previsiones de infraestructuras básicas y una red de transportes determinada.

De este modo, mientras que el proceso metodológico y de análisis previo a la formación final del PLAN se complejizan, los resultados a los que se llegan siguen en lo fundamental, siendo los mismos. Y dado que estos resultados básicos exigidos consisten en la localización estructurada de los distintos usos e intensidades de aprovechamiento del suelo, en base a un proceso de síntesis de los distintos aspectos sectoriales analizados, nada mejor que un arquitecto —acostumbrado a sintetizar en términos espaciales respuestas concretas en relación con conjuntos de requerimientos de variada complejidad— para llevarlo a cabo. Y precisamente en ello, reside el problema.

- Porque la problemática urbanístico-territorial no puede exclusivamente reducirse a un tema de diseño.
- Porque su resolución no puede inferirse de una respuesta estática en el espacio y en el tiempo.

- Porque no existen soluciones ideales al margen de sistemas de valores concretos.
- Porque el PLAN así concebido no contempla una instrumentación e implementación detallada de las propuestas explícitas o implícitas contenidas dentro del mismo.
- Porque de esta manera, el PLAN no incorpora la estructura cambiante y compleja del sistema decisorio existente.
- Porque no posibilita la conversión de una burocracia legal, lenta y compleja, en otra más ágil y flexible que facilite la actualización y puesta al día del PLAN, de forma incremental y continuada.

El PLAN, como documento, tiende así a complejizar todos aquellos aspectos metodológicos y de análisis de la realidad. La información tiende por ello a ser abultada, excediendo la mayor parte de los casos su capacidad de ser procesada adecuadamente y, lo que es más grave, de influir en la configuración espacial resultante de los distintos usos del suelo.

En este sentido se exige de forma progresiva una mayor y más detallada recogida de datos, sin que en ningún momento se expliciten los resortes a través de los cuales la información proveniente de los mismos pueda alterar el producto final. Y es que, en definitiva, todo se reduce a un problema de diseño espacial.

Los métodos utilizados para analizar los datos son en su mayor parte rudimentarios, relegándose casi siempre a aquellos aspectos más fácilmente visualizables sobre la cartografía utilizada. Los modelos simbólicos apenas figuran en las referencias manejadas, habida cuenta de su espectacular caída dentro del "ranking" de prestigio entre los urbanistas ya iniciados y, por ende, la utilización del ordenador como herramienta auxiliar se hace poco rentable e incluso innecesaria en este orden de cosas.

Por todo ello, el contenido estadístico del PLAN ha aumentado considerablemente, en paralelo con la necesidad de implicar dentro del mismo una mayor diversidad de profesionales —desde insignes catedráticos a periodistas de moda, pasando por personalidades políticas dentro del campo urbanístico— que puedan de este modo garantizar el conocimiento de una mayor número de aspectos de la realidad sobre la que se opera.

Sin embargo, este mayor esfuerzo sólo ha significado una mayor complejidad para el arquitecto/arquitecto-urbanista de turno a la hora de arbitrar una respuesta válida para casi todos dentro de un contexto espacio-temporal concreto. Además, ello también ha supuesto un aumento considerable de los recursos destinados a financiar los distintos planes, aun a costa de disminuir en muchos casos las partidas presupuestarias de otros sectores necesitados dentro de las propias entidades administrativas patrocinadoras de dichos planes.

En cualquier caso, estos mayores niveles de inversión asignados para la producción de los distintos planes no ha alterado sustancialmente la naturaleza del producto ofrecido. Es decir, el proceso comprensivo y multidisciplinar se agota en



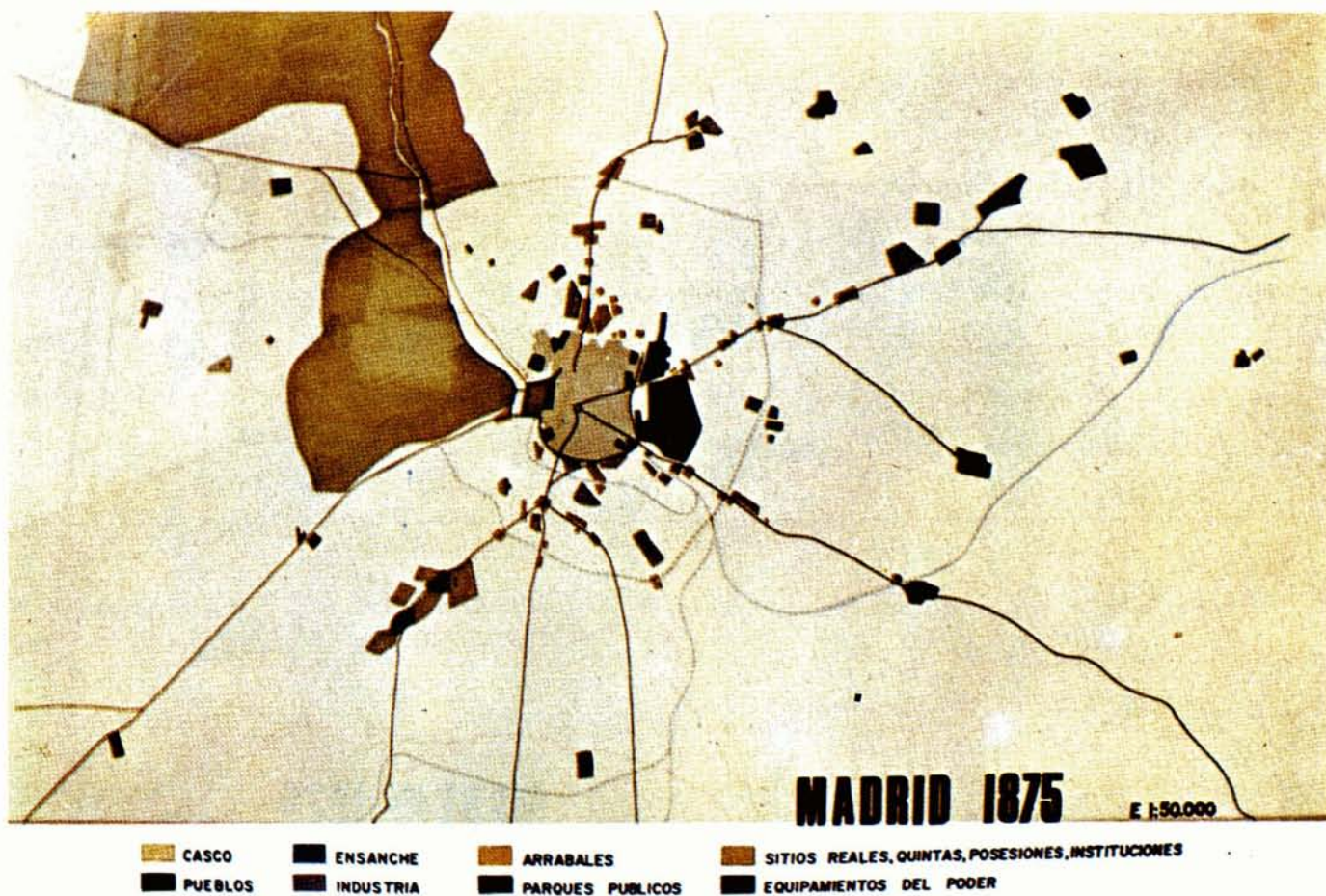


Fig. 1 y 2. "La planificación dejará de asimilarse con un proceso formal de diseño salpicado con abundantes gotas de utopía, para convertirse en un proceso decisional ajustado a los recursos humanos, técnicos y económicos existentes de cada nivel administrativo".



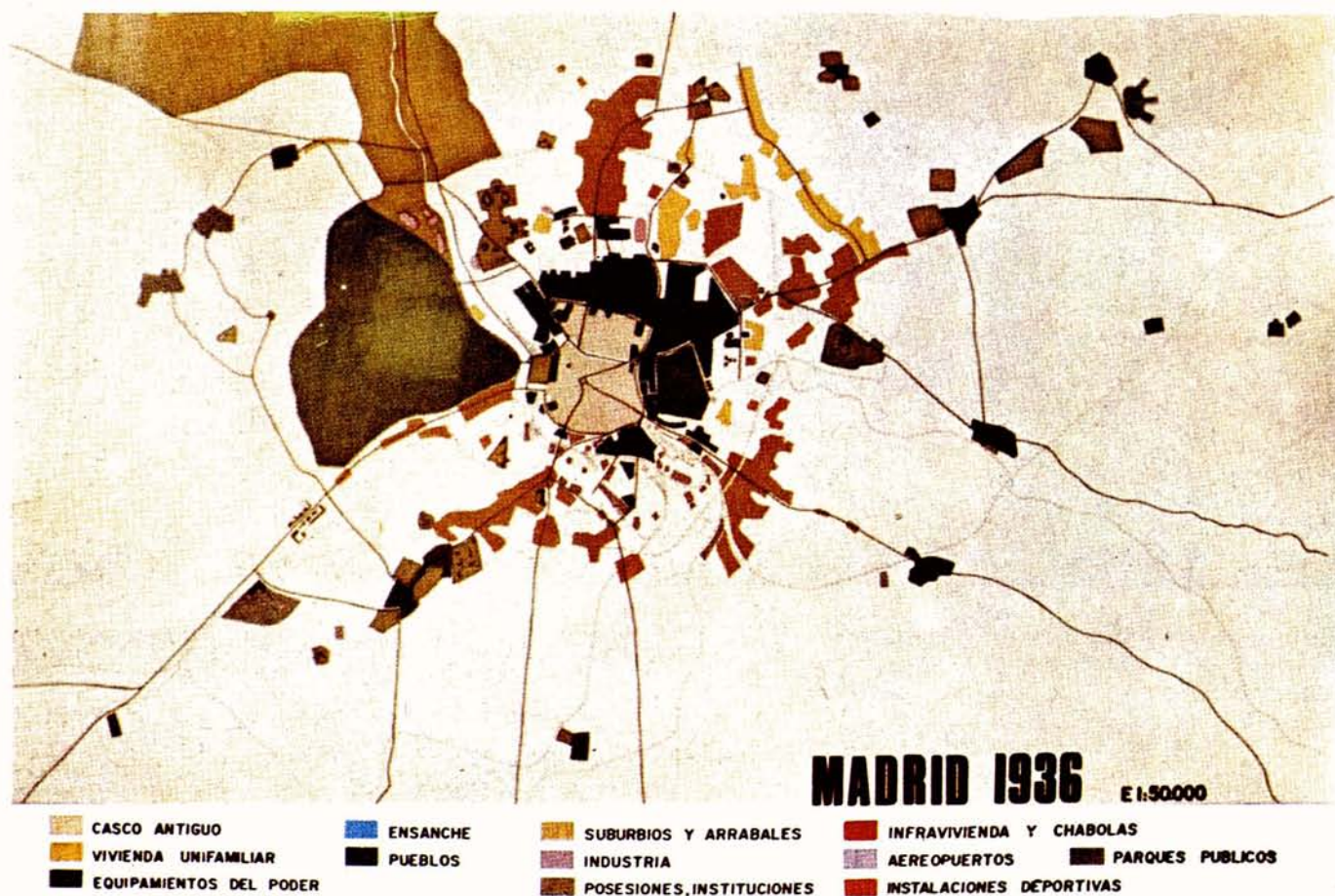
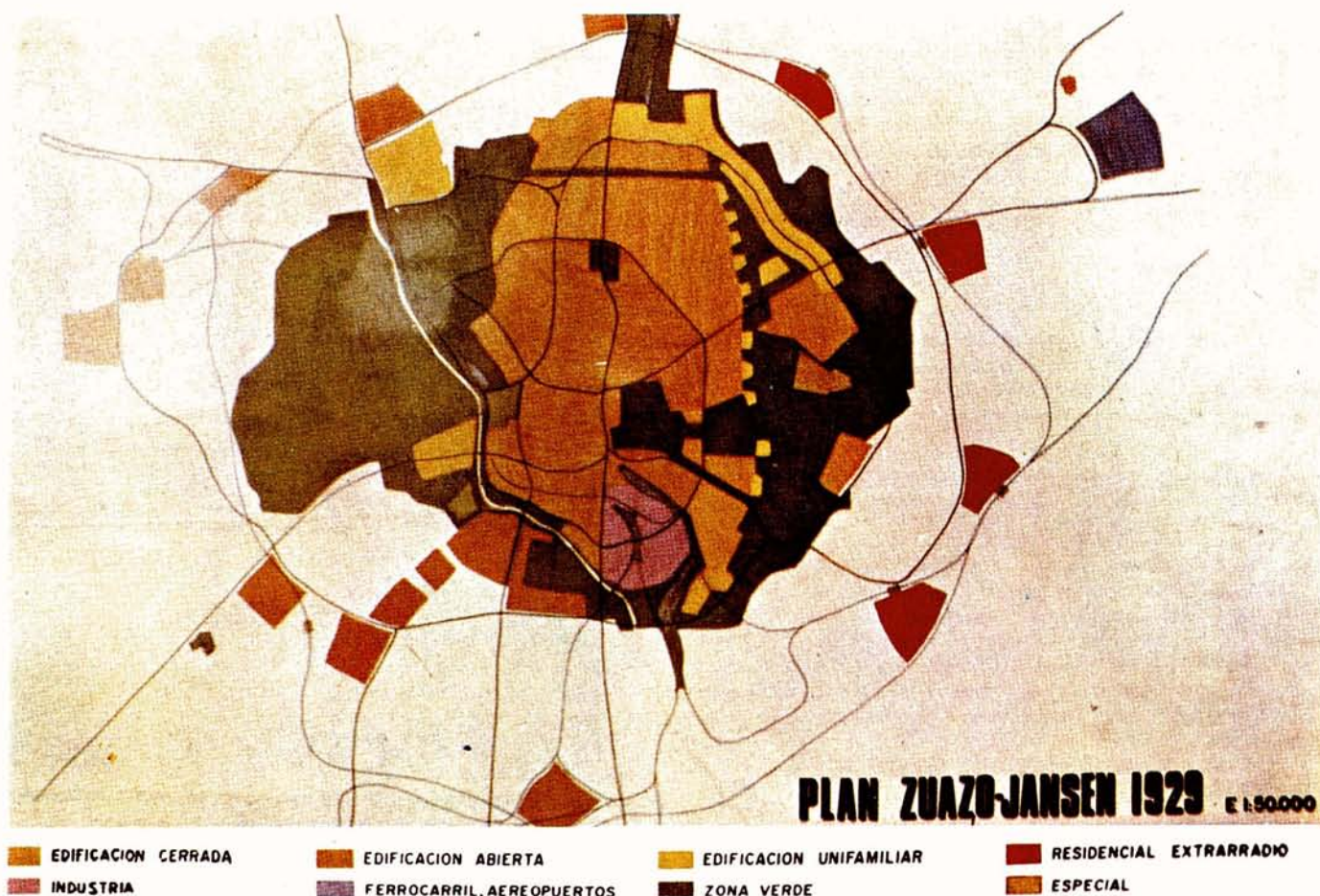


Fig. 3 y 4. EL PLAN ha sido siempre en definitiva, una referencia estructural básica del modelo urbano/territorial adoptado. (Fotos reproducidas del "Estudio sobre el Plan Especial de la Avda. de la Paz". COAM, 1976).





Fig. 5 y 6. El PLAN como modelo espacial de distribución de usos del suelo, ha sido y será, una herramienta valiosa aunque no monopolizadora del proceso de planeamiento. (Fotos reproducidas del "Estudio sobre el Plan Especial de la Avda. de la Paz". COAM, 1976).



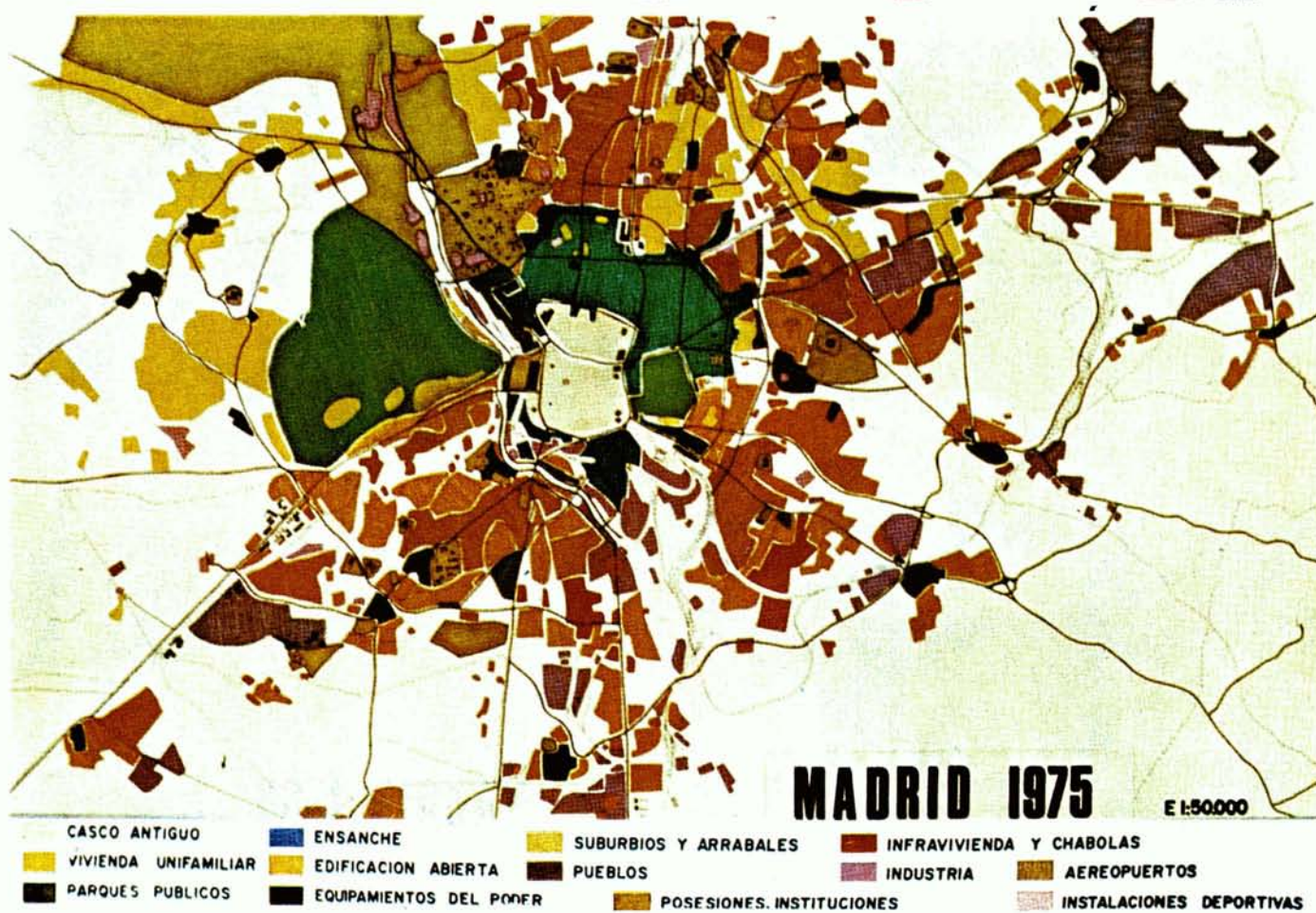
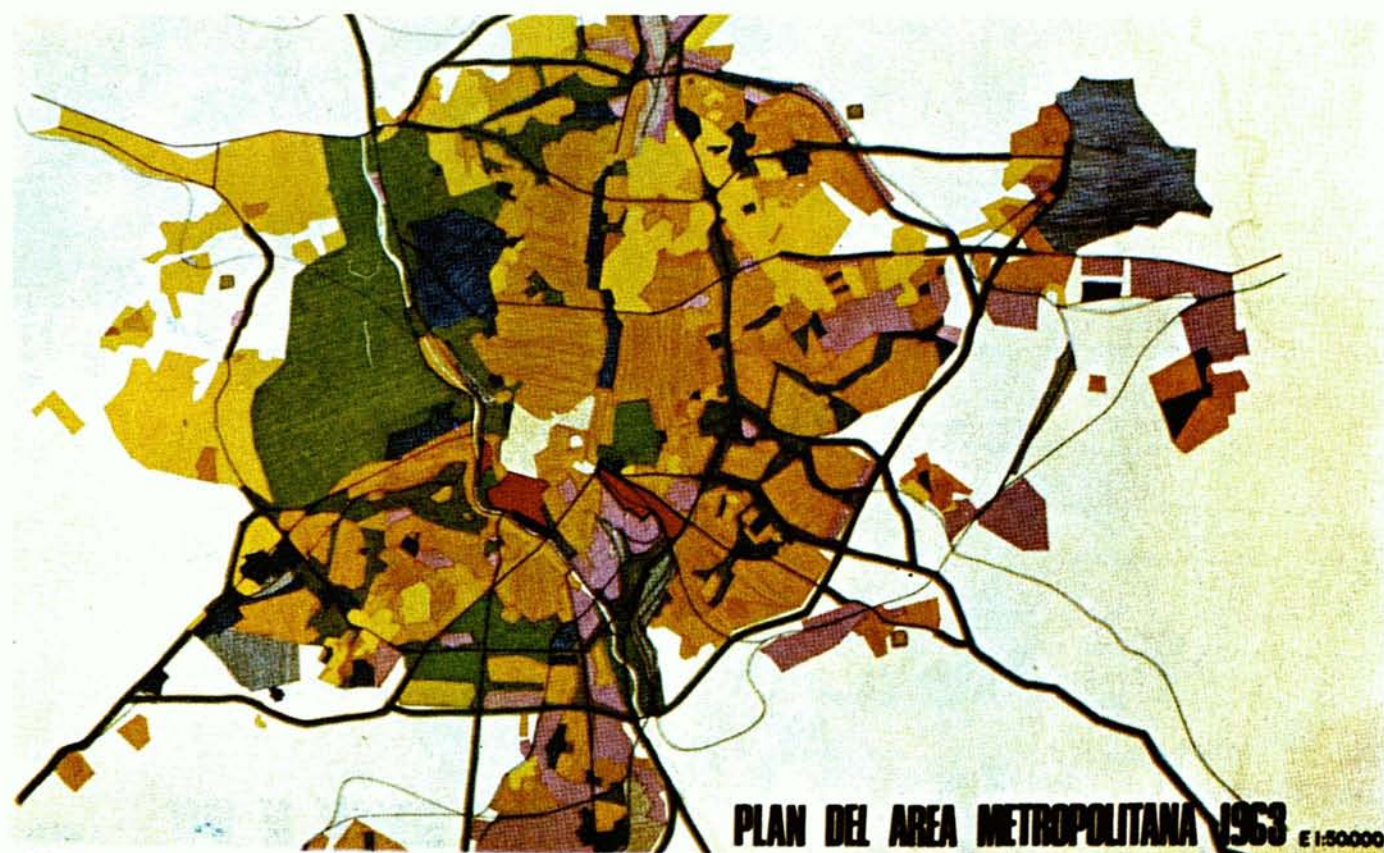


Fig. 7 y 8. Los encargados de tomar decisiones sobre aquellos problemas y conflictos espaciales planteados, en función de unos objetivos políticos concretos, son los verdaderamente responsables de la situación urbanística actual.



el momento de arbitrar e instrumentar los resultados que siguen siendo en lo fundamental los mismos de antes:

- Modelo formal de localización de los distintos usos globales sobre el territorio, junto con los distintos techos de intensidades y aprovechamiento máximo para cada uno de ellos.
- Esquema general de la red de transportes y de infraestructuras básicas.
- Esquema general de localización de los espacios públicos para equipamiento, ocio y esparcimiento.
- Conjunto de medidas genéricas que al menos, teóricamente, harían posible o favorecerían la consecución de los esquemas y modelos anteriores.
- Tímida explicitación de la financiación y de los recursos económicos necesarios para la consecución de tales medidas.

Dentro de este contexto parece lógico aducir que puesto que la naturaleza del producto final ofrecido es prácticamente la misma, la asignación de un mayor volumen de recursos no parece justificada. Evidentemente, algunos podrán argüir en el sentido de que en la actualidad la base de datos que acompaña al PLAN es mucho más voluminosa, extensa y sofisticada que en casos anteriores. Sin embargo, se hace muy difícil valorar positivamente la recogida de unos datos "ad hoc", cuyo mantenimiento y puesta al día no está en absoluto garantizado ni por el equipo técnico encargado de redactar el PLAN ni por el propio ente administrativo que lo financia.

En otro orden de cosas, los técnicos encargados de redactar el PLAN están excesivamente desligados de la actividad cotidiana del ente administrativo en cuestión como para contextualizar debidamente el conjunto de medidas incorporadas, a modo de anejo, dentro del plano final resumen del PLAN.

De este modo, el enfoque multidisciplinar y comprensivo observado en la redacción del PLAN no se enquista adecuadamente en los distintos departamentos que configuren la estructura organizativa del ente administrativo concreto. Por ello, esta mayor complejidad en el análisis y diagnóstico de la realidad sobre la que el PLAN pretende incidir tan sólo sirve para aumentar la dificultad de formalizar un plano-respuesta final, adecuado a la multiplicidad de problemas y conflictos previamente detectados.

No obstante, el PLAN sigue obstinadamente considerándose por los distintos entes administrativos patrocinadores de los mismos como piezas inexcusables, imprescindibles y, lo que es peor, suficientes para la adopción de decisiones sobre los innumerables conflictos territoriales existentes, como si el planeamiento urbano y la ordenación del territorio se agotasen en el proceso de producir un determinado PLAN. Si, además, tampoco se fuerza la integración del equipo redactor dentro de la dinámica cotidiana, de modo que se posibilite la instrumentación de todas aquellas medidas contempladas para la consecución de un determinado modelo espacial, el PLAN pasa de ser una buena

herramienta de trabajo a un mero ejercicio intelectual altamente costoso.

En cualquier caso, la cuestión clave radica en dilucidar el contenido exacto de lo que se compra al contratar un determinado PLAN.

- Si lo que se pretende es obtener una imagen formal futura del crecimiento urbano dentro de un ámbito espacial determinado, el presupuesto actual es excesivo y la composición radicalmente pluridisciplinar del equipo redactor innecesaria.
- Si lo que se compra es la estructuración de un conjunto de criterios y medidas de actuación para la obtención de un determinado modelo de reparto y asignación de usos del suelo, falta una integración efectiva y una mayor continuidad relacional entre el equipo redactor y los distintos departamentos del ente administrativo que lo contrata.
- Por último, si lo que se desea es una asesoría técnica sobre determinados problemas de carácter puntual o sectorial, sobra la denominación de PLAN, estableciéndose la cuantía del trabajo en base a la amplitud y naturaleza técnica del servicio que se compra y el Pliego de Condiciones Técnicas en función de las necesidades específicas detectadas.

En el FUTURO, la consolidación de una mayor autonomía en los distintos entes administrativos, así como la progresiva asunción del planeamiento como un proceso continuo de toma de decisiones, conllevará de forma paulatina una clarificación de la figura del PLAN y, por ende, de su funcionalidad, su ámbito de actuación e incluso de su propia naturaleza interna.

Los políticos responsables en cada nivel administrativo de financiar el PLAN, tendrán en cuenta que los recursos destinados a la producción de planes cada vez más comprensivos y detallados serán progresivamente más difíciles de justificar en base a criterios del tipo coste-beneficio. Ello fundamentalmente debido a la poca utilidad que el PLAN ofrece con el paso del tiempo a la tarea de tomar decisiones de carácter cotidiano sobre el territorio.

Asimismo, la caracterización cada vez más abierta y compleja del contexto —económico, político y social— sobre el que el PLAN opera, unida al mayor poder político y financiero de los entes administrativos sobre sus respectivos ámbitos territoriales, invalidará la capacidad de implementar políticas, estrategias y/o medidas concretas de actuación que no estén claramente asumidas por los departamentos respectivos del ente administrativo en cuestión.

En este sentido, las inversiones correspondientes a cada una de las propuestas adoptadas como consecuencia, contrapartida o desarrollo de las directrices/previsiones contenidas en el PLAN, se articularán alrededor de los presupuestos anuales y/o plurianuales del ente administrativo. La prioridad de tales propuestas se hará así en base a una evaluación pormenorizada de los distintos capítulos contemplados dentro del programa de inversio-



nes. La implementación y seguimiento de las mismas, será competencia de un determinado departamento en base a la naturaleza concreta de tales propuestas.

De este modo, el PLAN no podrá en un futuro monopolizar la programación y el control de las distintas políticas de actuación sobre el ámbito de actuación contemplado. A lo sumo, el PLAN propondrá una alternativa genérica de estructuración del territorio lo más flexible y abierta posible como para poder adaptarse a criterios marcadamente políticos y, por ello, sujetos a cambios y constricciones frecuentes.

Aparte del PLAN —instrumento indicativo de las grandes directrices urbanas y/o territoriales— cada ente administrativo dispondrá de un equipo técnico permanente que evaluará de modo continuo aspectos, tales como,

- el grado de inserción de las distintas propuestas de actuación dentro de las directrices emanadas del PLAN.
- La mayor/menor operatividad de tales propuestas en base a consecución de unos objetivos políticos concretos,
- La oportunidad instrumental de las mismas en base a la capacidad de control existente en cada caso.
- Los recursos de todo tipo necesarios para implementarlas.

Todo ello, a partir de las decisiones emanadas del poder político constituido y, como respuesta, a los problemas y conflictos de índole espacial planteados dentro del ámbito territorial correspondiente.

Es decir, el PLAN dejará de ser paulatinamente ese terrible corsé —que algunos incluso piensan que está poco apretado todavía que ahogue a corto y medio plazo las expectativas de acción de la clase política encargada de definir los objetivos políticos que deberán presidir en todo momento su gestión al frente de los distintos entes administrativos.

En lugar de ello, el PLAN se convertirá en la referencia estructural básica y obligada del modelo urbano/territorial adoptado a la hora de adoptar las medidas que se consideran más pertinentes para la resolución de los distintos problemas y conflictos concretos que vayan planteándose en el transcurso del tiempo.

Mientras tanto, su legalidad y ortodoxia intrínseca presente serán progresivamente contestadas y, en su caso, vulneradas, como única posibilidad para responder de forma eficaz a la problemática continua de cada día. Los planes así significarán cada vez menos en el proceso planificador, el cual estará cada vez más asociado con el proceso decisonal encargado de resolver aquellos problemas y conflictos de índole espacial planteados dentro de un ámbito territorial concreto y de acuerdo con unos criterios políticos específicos.

Por todo ello, afirmamos —a modo de CONCLUSIONES— que:

- Ha llegado la hora de erradicar y desmitificar el PLAN concebido como un documento

sacralizado donde todo está previsto y contemplado.

- Es preciso desmontar los argumentos que cifran la calidad o aptitud de un PLAN en función del mayor grado de complejidad y sofisticación de sus propuestas de actuación.
- El PLAN no debe monopolizar el proceso planificador, sino simplemente orientar y referenciar las repercusiones e impactos espaciales de las decisiones adoptadas en cada nivel administrativo, en función de unos criterios de oportunidad política y viabilidad financiera.
- La producción de planes muy rígidos y detallados, donde se contemplan resoluciones pormenorizadas de cada uno de los conflictos existentes sobre el ámbito espacial de actuación, sólo sirve para empeñar y comprometer la libertad de decisión de la clase política responsable en cada caso y, en definitiva, su responsabilidad ante electores y usuarios, habida cuenta de la pronta obsolescencia de las medidas de actuación excesivamente minuciosas.
- El incumplimiento de muchos de los planes primitivos no siempre fue debido a la falta de voluntad política para asumirlo por parte del ente administrativo, sino en parte también por la propia incapacidad de los mismos para hacer frente a determinados problemas y conflictos que o bien no fueron desde el principio asumidos, o bien surgieron con posterioridad a su aprobación definitiva.
- Los nuevos detentadores del poder político no deberían por ello caer en el error de mitificar los planes. Tampoco asumir que una mayor voluminosidad y grado de detalle en el contenido de un determinado PLAN, necesariamente conlleva una disminución de las dificultades y responsabilidades asociadas con la toma de decisiones de índole espacial. Y ello porque el PLAN no suplanta de hecho nunca el proceso decisonal, sino que, por el contrario, ayuda a referenciarlo, a estructurarlo, constatando las diferencias e interdependencias espaciales y sectoriales de las propias decisiones dentro del marco de actuación.
- El negociar, trapichear y tapar agujeros con respecto a los problemas existentes de índole espacial por parte de los órganos gestores de cada ente administrativo, en base a unos criterios de actuación fundamentalmente políticos, no deberá enjuiciarse de forma despectiva simplemente porque dichas acciones no se adaptan a las formalidades al uso vigentes. Porque de lo que se trata es de resolver problemas de acuerdo con unos objetivos políticos concretos y no de preservar la observancia de una liturgia burocrática harto compleja, alborozo y justificación de los que ven en el planeamiento un proceso más administrativo que político, la formalización de un documento legal más que la puesta en marcha de un proceso continuo de toma de decisiones.



- Será preciso, por tanto, enfatizar aquellos aspectos estructurales y organizativos dentro de cada nivel administrativo, que posibiliten su progresiva adaptación en sistemas decisoriales con suficiente capacidad para responder eficazmente a esta necesidad de tomar decisiones de modo continuado dentro de un modelo de control adaptativo.
- La existencia de una información estructurada y compartida por los distintos departamentos dentro de cada nivel administrativo, en base a un sistema de referenciación geográfica lo más flexible posible, posibilitará una mayor racionalidad —de acuerdo con los criterios políticos vigentes en cada caso— en el proceso decisional asociado a toda actividad planificatoria.
- La planificación dejará de asimilarse con un proceso formal de diseño salpicado con abundantes gotas de utopía, para convertirse básicamente en un proceso decisional ajustado en todo momento a los recursos —humanos, técnicos y económicos— existentes dentro de cada nivel/ente administrativo.
- Al margen de su colaboración transitoria o permanente en relación con los entes administrativos que contratan sus servicios, los técnicos redactores de los planes potenciarán al máximo que la asignación espacial más o menos justificada de los usos globales del suelo así como de sus intensidades respectivas en relación con una realidad espacio-temporal concreta, no se haga al margen de la estructura técnico-organizativa de aquellos, evitándose así tanto la descontextualización como el incumplimiento del contenido esencial de dichos planes.
- Los técnicos que trabajan por cuenta del ente administrativo en cuestión dejarán a su vez de ser meros traductores de las limitaciones impuestas por dicha distribución global de usos del suelo, en relación con los distintos usuarios/agentes sociales interesados, para convertirse en los elementos insustituibles del poder político constituido a la hora de programar y/o controlar cualquier política y estrategia de índole territorial.
- Los políticos también tendrán que asumir una mayor participación y niveles de responsabilidad en la toma de decisiones sobre problemas y conflictos de índole espacial, dentro del ámbito espacial de su competencia. No valdrá la contratación de técnicos afines —ideológicamente hablando— que suplanten su responsabilidad de elegir aquellas estrategias más adecuadas, por lo que se les exigirá de forma progresiva un mayor grado de conocimiento de la realidad urbanística vigente, así como de los límites políticos de su propia capacidad de intervención.
- De este modo, técnicos y políticos estarán embarcados dentro de un proceso de elaboración de políticas y estrategias, así como de aquellas medidas de control más pertinentes en base a los recursos de todo tipo existente, según un esquema continuo de actividad. Todo ello en paralelo con la elaboración de un modelo espacial de distribución de usos del suelo, que significaría así una herramienta auxiliar importante, aunque no única, ni en ningún caso monopolizadora, de la actividad planificatoria.
- Por último, es preciso recalcar la imperiosa necesidad de no mitificar aquellos aspectos legales asociados con dicha actividad, de modo que el conocimiento exhaustivo y pormenorizado de los mismos, así como el de sus múltiples posibles interpretaciones, no sea contradictorio de hecho con el cumplimiento de una serie de objetivos políticos concretos. En este sentido, será necesario explicitar con toda nitidez los criterios que presidirán la actividad planificatoria de cada ente administrativo para a continuación arbitrar los procedimientos más adecuados que garanticen en todo momento la legalidad de las decisiones adoptadas.

**POR UNA MEJORA DE LA CALIDAD  
DE VIDA DE NUESTRAS CIUDADES.  
POR UNA MEJOR CONSERVACION  
DE NUESTRO PATRIMONIO  
URBANO.**

**POR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LOS PROBLEMAS  
Y CONFLICTOS DETECTADOS  
POR UNA MEJOR GESTION PÚBLICA  
DE LAS AGLOMERACIONES  
URBANAS.**

**“VIVA EL PLANEAMIENTO CORPORATIVO”.**



# ESTRATEGIAS PARA GESTION DEL RECURSO AGUA A NIVEL PROVINCIAL: EL CASO DE MADRID

Por Domingo Jiménez Beltrán \*

Se plantea en primer lugar, a nivel nacional (España), la evolución de las bases legales y sobre todo de los instrumentos de Gestión y Control (Policía) de aguas (Confederaciones Hidrográficas, Comisaría de Agua) a lo largo de los últimos decenios y las perspectivas planteadas en base a los cambios institucionales recientes, aprobación de la Constitución, proceso autonómico... analizando las dificultades planteadas para una planificación y gestión integral del recurso y su adecuación continuada a los cambios determinados por la mayor escasez y degradación del recurso, particularizando el tratamiento para la provincia de Madrid, en la que se asienta más del 12% de la población española, con unas demandas de agua considerada como de primer uso para abastecimientos del orden de las precipitaciones medias anuales recibidas, una vez deducidas las pérdidas por evapotranspiración.

Posteriormente, se revisa la utilidad del planeamiento y gestión a nivel provincial del recurso agua, como instrumento necesario para hacer compatible e integrable dicho recurso en los niveles de planeamiento general, de los cuales los más activos y eficaces pueden ser el regional, comarcal y/o provincial, sobre todo en lo referente a planificación física o de determinación de usos del suelo a los cuales va asociado, es determinante o factor afectado el recurso agua. En este aspecto se integran consideraciones más generales sobre el tratamiento del recurso, como es la necesidad de un tratamiento integral del recurso agua, lo más cercano al nivel local (superposición en las personas de la dualidad causa-efecto...), con obligada

consideración de cada caso especial y difícilmente sometible a una normativa o reglamentación detallada, y empeñado en el desarrollo de infraestructuras ordenadas hacia soluciones finales no temporales o de urgencia.

Como aplicación de lo anterior, se plantean los niveles o fases de aproximación, bases para elaborar el programa de desarrollo de una estrategia de planificación y gestión integral (e integrada) del recurso agua en la provincia de Madrid, incidiendo en los aspectos de aceptación y viabilidad social, legal e institucional, información de base y visión global, viabilidad económico-financiera...

Finalmente, se plantea como elemento base para implementar la estrategia, el desarrollo de actuaciones concretas en la provincia de Madrid, de calibrado, piloto, demostración... de la misma.

## 1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL EXISTENTE Y EVOLUCION PREVISTA, DEFICIENCIAS DEL SISTEMA A NIVEL REGIONAL Y PROVINCIAL. CASO DE LA PROVINCIA DE MADRID.

Históricamente, podemos decir que, teniendo en cuenta la escasez del recurso y su desigual distribución en el tiempo y en el espacio, el agua ha sido siempre objeto en España de un gran intervencionismo por parte del Estado, lo que determinó el desarrollo, ya en el siglo XIX, de un ordenamiento legal bastante completo, siendo su base la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, todavía en vigor, y que recogía realmente la parte referente a aguas continentales de la Ley de 1869, general para todas las aguas, tanto marítimas como continentales.

\* Ingeniero de la Diputación Provincial de Madrid.



Esta Ley ha sido completada con muchas disposiciones para desarrollar su contenido y sobre todo para responder a las nuevas situaciones no previstas, pudiendo destacarse, en lo que se refiere a Legislación vigente:

**a) Bases**

—Ley de Aguas de 1879. Sigue siendo el texto básico en la materia. Se ocupa fundamentalmente de cuestiones relativas al “dominio y propiedad de las aguas, servidumbres y aprovechamiento de las mismas”. (Atribuciones del Ministerio de Fomento, hoy desaparecido, habiéndose excindido en varios Ministerios, siendo el de Obras Públicas y Urbanismo actual el principal heredero de sus competencias). Además, faculta a los Gobernadores Civiles a clausurar industrias que afecten a la salubridad de las aguas y vegetación, pudiendo caducar sus concesiones de aprovechamiento de aguas si no remedian el problema.

**b) Inicios de aplicación de criterios generales de contaminación**

—Real Decreto de 23/3/1895 (Ministerio de la Gobernación, hoy Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, a este respecto), de Defensa de las Aguas contra la Contaminación.

—Real Decreto de 16/11/1900 (Ministerio de Agricultura, hoy Agricultura y Pesca), que aprueba el “Reglamento sobre enturbiamiento e infección de Aguas Públicas”, y sobre aterramiento y ocupación de sus cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas.

**c) Bases de la política de obras hidráulicas**

—Ley de Auxilios de 7/7/1911 (Ministerio de Fomento) y otras, para regular el régimen de corrientes de aguas y posibilitar la interconexión de cuencas para subsanar el déficit de algunas de ellas, siendo la más reciente la aprobada por el trasvase de aguas del Ebro a la zona de Tarragona.

**d) Bases del Control y Policía de Aguas**

—Decreto de 14/11/1958 por el que se aprueba el Reglamento de Policías de Aguas y sus cauces. Modificado por Decreto de 25/5/1972, por el que se atribuyen las competencias de policía de las aguas públicas, *sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones* específicas que luego citaremos (Ley de Pesca Fluvial de 20/2/42 y Reglamento de 6/4/43, Ministerio de Agricultura) a las Confederaciones o Servicios Hidráulicos, atribuciones que en la modificación de 1972 se transfieren a las Comisaría de Aguas.

**e) Intentos de control de vertidos y de mantenimiento de la calidad de aguas en los cauces**

Pueden citarse multitud de disposiciones que pueden clasificarse en las emanadas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (o sus antecesores) y las generales o de otros Departamentos Ministeriales.

**1. Del MOPU:**

—Orden Ministerial de 4/9/1959, por la que se establece la reglamentación del vertido de aguas residuales, desarrollando a tal efecto el artículo 11 del Decreto de 14/11/1958, previendo a tal efecto los procedimientos para autorización de vertidos, la clasificación de los cauces públicos, según su aprovechamiento, como base para fijar los límites de contaminación admisibles y el establecimiento de un censo de vertidos a realizar por Servicios Hidráulicos. (Complementada por Orden de 23/3/1960 en la que además se atribuyen las competencias al respecto a las Comisaría de Aguas).

—Circular de 21/6/1960 de la Dirección de Obras Hidráulicas. Aunque de rango inferior es de gran interés, ya que en la misma se fijan los valores límites según características organolépticas, físico-químicas, químicas, bacteriológicas para las aguas de los cauces públicos según la clasificaciones para cuencas específicas (Julio 1960, Pirineo Oriental; Junio 1971 para el río Júcar). Esta circular, junto con la Orden anterior y el Reglamento de Policías de Aguas, han sido realmente los instrumentos prácticos de protección de la calidad de las aguas, habiéndose utilizado como filosofía básica por las Comisaría de Aguas la exigencia del mantenimiento de los límites anteriores, aguas abajo del punto de vertido, como condicionantes en la concesión de permisos de vertido...

Junto a lo anterior, hay que destacar un intento del MOPU de llegar a un tratamiento “caso por caso” de los problemas ante la falta de realidad operativa de los principios anteriores generales y la ineficacia de la imposición de sanciones y exigencia de indemnizaciones por daños al dominio público, objeto de la: Orden del MOPU de 14/4/1980, por la que se regulan medidas para corregir la contaminación de las aguas.

Según esta Orden, ante una transgresión, una vez agotado el proceso sancionar, con imposición de la multa que proceda, y no pudiendo la situación reponerse a su estado primitivo, la Comisaría podrá sustituir la indemnización debida por la exigencia y acuerdo en la aplicación de un programa dirigido a reducir la contaminación, cuyo incumplimiento sería determinante de la indemnización indicada.

**2. Otras disposiciones**

A las anteriores del MOPU, se unen disposiciones que implican otros departamentos, entre otras:

— Ley de Pesca Fluvial de 1942. (Atribuciones a Ministerio de Agricultura).

Además de regular el fomento y conservación de la pesca fluvial, prohíbe la alteración arbitraria de la calidad de las aguas con



residuos industriales o el vertido de materiales nocivos para la población fluvial, obligando a la instalación de medidas correctoras. Caso de no ser compatibles los dos usos, y si priman los intereses industriales, las industrias deberán abonar un canon.

Además hay diversos Decretos del Ministerio de Agricultura que fijan zonas o masas de agua protegidas (de 13/5/1953, y otros de ese año). Inciden sobre este tema diversas disposiciones del Ministerio de Industria y Energía:

- Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Decreto de 23/8/1934).
- Decretos de 22 de julio de 1967 y 25 de febrero de 1977 sobre régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias; clasificación de industrias; medidas liberalizadoras.

Siendo además importante mencionar como normativa general el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas (Decreto de 30 de noviembre de 1961), por ser el único en que se fijan condiciones de vertido y se intenta hacer un tratamiento global del tema de la contaminación, apareciendo en claro conflicto con las disposiciones específicas que aplica el MOPU de rango inferior.

#### **f) Referentes a aspectos institucionales, gestión de las aguas y organización administrativa**

Podemos diferenciar dos líneas que confluyen en determinadas épocas y que contribuyen a aumentar la falta de unidad y la confusión detectada en las disposiciones:

- Desarrollo de unidades de gestión de cuenca. Confederaciones Hidrográficas.
- Organización de la Administración Central, que podemos analizar a través de la evolución de las Confederaciones.
- Decreto de 5/3/1926. Organización de las Confederaciones Hidrográficas. Organizadas con personalidad jurídica autónoma, distinta de la del Estado, con un carácter autonómico y descentralizador, agrupando todos los aprovechamientos (usuarios) de cada cuenca para conseguir el uso óptimo de sus recursos. En base a esta disposición, que señalaba un gran paso adelante en la gestión del recurso, fueron organizándose las distintas Confederaciones, desde la del Ebro y Segura en 1926 hasta la del Norte de España en 1961, entre las cuales hay todo un proceso, primero de pérdida de su personalidad jurídica (aspectos democráticos, corporativos, y carácter descentralizador), que culmina en 1959-62 con el reconocimiento de la situación en las disposiciones:
- Decreto de 8 de octubre de 1959, por el que se crean las Comisarias de Aguas y se fijan sus funciones.

Según este Decreto se separan las funciones de formación de Planes, ejecución y explotación de obras y prestación de servicios (que quedan reservados a las Confederacio-

nes), de los de tramitación y concesión de permisos de explotación y vertido y, en general, lo referente a Policía de Aguas y sus Cauces, (atribuciones del MOPU según el Reglamento correspondiente), que pasan a depender de las Comisarias de Aguas (tantas como Confederaciones), encuadradas todas dentro de la Comisaría Central de Aguas dependiente de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOPU.

- Decreto de 14 de julio de 1962 que clasifica las Confederaciones Hidrográficas como Organismos autónomos vinculados al MOPU y que se manifiesta en un régimen general de tutela y control del citado Departamento.

A partir de estas fechas parece haber una recuperación de las Confederaciones, sobre todo a través de la creación de Juntas de Explotación y Juntas de Obras (O.M. de 8/3/1965 y modificación de 14/2/1974), proceso no culminado y que está pendiente de desarrollarse en base al marco legal e institucional a desarrollar en base a la Constitución.

#### **g) Ordenamiento jurídico en desarrollo**

En base a:

- Constitución Española de 31 de Octubre de 1978. En sus artículos 148 y 149 señala:

##### *Competencias exclusivas del Estado:*

Art. 149-22: La legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma.

25.ª Bases del régimen minero y energético.

23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente...

##### *Competencias a nivel provincial:*

Art. 148. 3º: Ordenación del territorio urbanismo y vivienda.

9º La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10º Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos.

#### **Disposiciones previstas:**

##### **Ley General del Medio Ambiente**

Que pretende fijar los principios básicos y objetivos de la política ambiental, definiendo las facultades del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales al respecto y estableciendo los principios de la actuación administrativa en base a la unidad de gestión, creación de un Consejo Superior de Medio Ambiente y regulación de la realización de Estudios de Impacto Ambiental, previos a cualquier proyecto.

Esta Ley, que ha pasado por varios borradores y cuya versión definitiva, todavía no remitida al Parlamento, no se conoce, influencia indudablemente las Leyes Sectoriales, como puede ser la que se cita a continuación.



### Código del Agua o Ley del Agua.

Sin analizar los borradores de textos recientes (los primeros circularon hace casi diez años) los aspectos sobre los que, según debate abierto por el MOPU en 1979, pretende definirse, por no estar claros en la actualidad, son los referentes a:

- Naturaleza jurídica del agua (Aguas privadas Tratamiento diferenciado de superficiales y subterráneas).
- Principios de Administración (Niveles nacional, territorial —cuencas— y de comunidades autónomas, provincias, municipios. Unidades de gestión. Controles cualitativos y cuantitativos).
- Bases del planeamiento hidrológico (Planificación previa a nivel de Ordenación Territorial. Reservas en favor del Estado. Integración en la Planificación regional y autonómica...). Rigidez de los planes de aprovechamiento y de sus concesiones...
- Bases para gestión, ejecución de obras, tarifas y cánones (Régimen jurídico de obras. Compensaciones, costes sociales.).
- Régimen jurídico y de gestión para utilización de cauces como receptores de vertidos (Compatibilidad de vertidos y usos.).

### Deficiencias del sistema a nivel Regional y Provincial

El marco institucional y legal en la forma descrita se caracteriza por:

- Legislación anticuada que se ha pretendido completar con reglamentación coyuntural que se va acumulando y que resulta dispersa, con contradicciones, reiterativa... y, sobre todo, compleja, no existiendo un tratamiento que la haga accesible al público afectado.
- Estrategias de control del recurso inadecuadas ya que es necesario regular todas las fases del ciclo del agua y, sobre todo, del proceso causa-efecto de la contaminación (procesos y diseños básicos de instalaciones, operación de instalaciones, medidas correctoras, vertido, dispersión, usos efectos) y no sólo en el receptor y mediante exigencias de responsabilidad a vertidos puntuales.
- Incumplimiento, por las razones anteriores y casi desde un principio, de la normativa legal, lo cual es una "patente de corso" para cualquier nuevo usuario o vertido, ya que la degradación "aguas arriba", por encima de los límites, es causa suficiente de la degradación "aguas abajo", con difícil exigencia de responsabilidad al nuevo vertido, llegando a una situación de permisividad.
- Refleja en su falta de coherencia la lucha de distintos Departamentos y Cuerpos por conseguir atribuciones en el control del recurso, lo que ha determinado qué instrumentos legales operativos, con planteamientos globales, como el R.A.M.N.I.P., o las posibilidades de la Reglamentación Industrial (por supuesto, mejorable), fueran marginados o

ignorados en la reglamentación desarrollada por el MOPU.

- Marginación y degradación progresiva (en recuperación actualmente) del único instrumento institucional que hubiera podido abordar el problema, a pesar de las deficiencias legales o de reglamentación, que son las confederaciones Hidrográficas, y que significaba una autonomía regional en la planificación y gestión del recurso.
- A nivel regional el único instrumento son las Confederaciones Hidrográficas, que por su adscripción a la Administración del Estado, dependencia económica y su orientación hacia la planificación y explotación, subordinadas siempre a la gestión y control del recurso (permisos, concesiones...) de los órganos periféricos, que son las Comisaría de Aguas, no puede considerarse válido.
- A nivel provincial, *el caso de Madrid*. En 1966 se establece el Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos, que aunque se desarrollaba en Planes de Acción Provincial y Planes Comarcales (origen de los Planes de Infraestructura Sanitaria) no se integraba en el Planeamiento Provincial, ni respondía a planteamientos integrales a este nivel. Finalmente, el Decreto de 17/2/78 sobre Planes Provinciales de Obras y Servicios establece un único Plan Provincial, elaborado por la Diputación Provincial de Madrid, que afecta a los Municipios menores de 20.000 habitantes, reservando a la Dirección de Obras Hidráulicas los Municipios de más de 20.000 habitantes; estos planes, que podían tener una cierta eficacia, contribuyen en el caso de la provincia de Madrid a crear un esquema desagregado por:
  - Predominio de los municipios de más de 20.000 habitantes y, por tanto, de la intervención del Estado.
  - Subordinación a las necesidades de agua potable de la capital y Área Metropolitana de cualquier plan provincial. Necesidades resueltas a través de una Empresa Pública, dependiente de la Dirección General de Obras Hidráulicas el Canal de Isabel II, que por Decreto de 16/12/77, en el que se aprueba su Reglamento, adquiere potestad para ampliar sus redes de abastecimiento y, sobre todo, para intervenir en el saneamiento en las zonas que afecten a sus aguas de abastecimiento, con lo cual adquiere un ámbito de acción provincial, superando además el mero abastecimiento.
  - Lo anterior determina en este momento la intervención en el ciclo del agua, a nivel de la provincia de Madrid, de muy diversos organismos, no siempre coordinados, como demostrarían ejemplos que no hacen al caso
- Dependientes del MOPU (Dirección General de Obras Hidráulicas):
  - Comisaría de Aguas del Tajo,
  - Canal de Isabel II, y adscritos a la misma:
  - Confederación Hidrográfica del Tajo.



además de Centros de investigación o Estudios, muy activos en este campo.

A lo anterior habría que añadir la Comisión de Planeamiento del Área Metropolitana (COPLA-CO), dependientemente también del MOPU, y que en sus Planes de Infraestructuras Básicas incluye abastecimiento y saneamiento, además de ser el ente que desarrolla el Planeamiento.

#### *Administración Local*

- Diputación Provincial de Madrid. (Fundamentalmente el Servicio de Cooperación y Coordinación, a través de sus consignaciones presupuestarias. Recientemente, el Servicio de Ordenación y Protección Ambiental).
- Consorcios o Mancomunidades diversas, hasta ahora para abastecimiento (CASRAMA, Zona Sur).
- Municipios diversos, sobre todo Ayuntamiento de Madrid, Delegación de Saneamiento y Medio Ambiente, que desarrolla en este momento (con financiación del Canal) el Plan de Saneamiento Integral, con amplia repercusión en la provincia y límites provinciales y regionales (como puede suponerse por las limitaciones señaladas) cuyas inversiones superan los 17.000 millones de pesetas.

#### *Otros Organos de la Administración del Estado y periférica*

- Ministerio de Sanidad y Seguridad Social Subdirección de Sanidad Ambiental-Delegación Territorial de Sanidad). Controles sanitarios de abastecimiento y cauces.
- Ministerio de Agricultura y Pesca (Instituto para Conservación de la Naturaleza). Controles hidrobiológicos de cauces. Implantación de industrias y explotaciones agrarias.
- Ministerio de Industria y Energía (Subdirección General de Innovación Tecnológica y Medio Ambiente Industrial. Delegación Provincial). Implantación de industrias y otros que sería largo citar.

Se puede decir como resumen que la provincia de Madrid es una de más problemáticas, por la diversidad de Organismos que intervienen, para conseguir la integración del recurso agua en el planeamiento provincial.

A lo anterior hay que unir la escasez del recurso agua a nivel provincial, ya que los recursos hídricos potenciales "propios" de la provincia, tomando porcentajes medios de la cuenca del Tago, en la que se incluye toda ella, significan sobre una precipitación media anual inferior a los 4.000 hm<sup>3</sup>, y descartando las pérdidas por evapotranspiración:

- Escorrentía superficial: 880 hm<sup>3</sup> (22 %).
- Escorrentía subterránea: 240 hm<sup>3</sup> (6%).

Lo que supone un total de orden de 1.120 hm<sup>3</sup>/año, que enfrentados a la población de la provincia (cercana a los 5 millones de habitantes) dan una idea de la criticidad del recurso a nivel provincial, (en la actualidad, el Canal de Isabel II, a través de su sistema de abastecimientos, dispone de unos recursos regulados del orden de 920 hm<sup>3</sup> de

volumen de embalses, con totales utilizables de 786 hm<sup>3</sup>/año).

Los consumos, dentro del sistema del Área Metropolitana, fueron en 1979 de 472 hm<sup>3</sup> con aportaciones al sistema en ese periodo de 1.010 hm<sup>3</sup>.

## **2. LA PLANIFICACION Y GESTION PROVINCIAL COMO MECANISMO DE OPTIMIZACION DEL USO Y PROTECCION DEL RECURSO**

Es indudable que la planificación y gestión integral del recurso agua (PGI) requiere definir unos ámbitos espaciales de referencia, según aspectos:

- *Naturales*: Recurriendo a unidades como la Cuenca Hidrográfica, pero sin olvidar que los sistemas de acuíferos distorsionan esta división, no siendo generalmente coincidentes con aquellos.
- *Infraestructurales, superpuestos (a veces denominados artificiales)*: Derivados de la acción del hombre y de sus formas organizativas, que determinan verdaderas "unidades ambientales" de rango no inferior al anterior, sobre todo en el caso del recurso agua, que exige que sus formas de PGI, se integren en las existentes o previstas para su mayor efectividad, dada su interconexión con aquellas.

A lo anterior hay que añadir lo que podríamos denominar *variables exógenas o exteriores* al ámbito espacial definido, obligadas por la integración del sistema espacial en niveles superiores, desde el punto de vista espacial e institucional, y para mantener la optimización, coordinación, colaboración, solidaridad entre los sistemas espaciales, definidas a través de estrategias y políticas del uso de recursos, que suelen ser objeto de la Ordenación Territorial.

Un planteamiento operativo exige un compromiso entre la existencia de:

- Directrices de ámbito superior que garanticen el equilibrio y colaboración en ámbitos inferiores.
- Los ciclos naturales del agua y su espacialización en cuencas, sistemas de acuíferos.

y la necesidad de actuaciones integrales e integradas en niveles administrativamente operativos y que posibiliten la participación pública, debiendo llegar a los niveles que supongan la máxima superposición de la causa y el efecto, esto, es, de interesados y afectados, haciendo real la aplicación del aforismo popular "Yo me lo guiso, yo me lo como", que evite al máximo la aplicación de principios de compensación socialmente poco viables.

Lo anterior sólo puede conseguirse a través de estrategias de PGI del recurso agua, basadas en:

#### *Instrumentos operativos:*

- Diseño de sistemas *integrados* —en/con el contexto local, descendiendo a tratamientos casuísticos a nivel municipal (optimización



del ciclo del agua a nivel local): cauce (pozo), abastecimiento, usos, saneamiento, depuración, reutilización, vertido).

- Planeamiento *integral* de ámbito superior al anterior, supramunicipal, comarcal y provincial en el límite. Como nivel intermedio entre la planificación ideal y total, y la operativa.

#### *Instrumentos de coordinación:*

- Planeamiento o coordinación a nivel de cuenca. Confederaciones Hidrográficas, (puede incluir Consorcios y subdividirse en subcuencas).
- Planeamiento o coordinación a nivel de Sistemas de Acuíferos. Entre cuencas o específicos (posible creación de Consorcios).
- Directrices de Ordenación Territorial, a nivel de Comunidad Autónoma, sí existe (y no se superpone con el provincial por su poca extensión) y de Estado.

Apareciendo el *nivel provincial* como una exigencia de los sistemas superpuestos a los naturales y la necesidad de una definición espacial compatible con los límites municipales, la planificación física y de otros recursos distintos del agua, y como fórmula intermedia ante la inoperancia de sistemas basados únicamente en:

- Divisiones naturales: No únicas, al tener en cuenta aguas superficiales y subterráneas y, en todo caso, no coincidentes con los niveles de planificación general y que, en consecuencia, suelen caer en manos de la Administración del Estado.
- Administración del Estado: Inoperante en la traducción de las directrices de Ordenación Territorial y Planificación General en actuaciones concretas integrales e integradas, por requerir un tratamiento casuístico poco sometible a fórmulas y diseños de aplicación general, necesariamente con gran inercia, poca flexibilidad e imaginación y, sobre todo, poco aceptadas por la población.

### **3. NIVELES O FASES DE APROXIMACION PARA PUESTRA EN MARCHA DEL MECANISMO DE PLANIFICACION PROVINCIAL, EN LOS ASPECTOS**

#### **3.1. Legal, institucional, social, participación pública**

La viabilidad de este mecanismo está condicionada por su reconocimiento legal y su instrumentación institucional, fácil de conseguir, ya que la parte costosa es la segunda, y suele estar ya en marcha, bastando con seleccionar y potenciar uno de los múltiples organismos existentes de ámbito provincial o potencialmente susceptibles de extenderse a dicho ámbito.

En el caso de Madrid, esto significaría únicamente designar al Canal de Isabel II como Empresa Pública para planificación y gestión del agua en la provincia, quedando por decidir su dependencia o provincialización, ya que no parece que la del MOPU fuese la adecuada, o adscribir tales compe-

tencias a la Diputación Provincial. Cualquiera de estas soluciones sería más operativa que la actual y supondría hacer innecesarias la intervención de Comisaría de Agua y Organismos de la Administración del Estado y Periférica, exceptuando el Organo/s que fijase las directrices de ordenación Territorial y legislación básica de Medio Ambiente, y quedando únicamente como ente de planificación regional la Confederación Hidrográfica del Tajo y las posibles Comisiones o Consorcios para Aguas Subterráneas.

Indudablemente, la viabilidad social y, sobre todo, la participación pública, solo podría garantizarse con la "provincialización" del Organo gestor y, por tanto, entroncado en una institución derivada del consejo provincial (en el caso de Madrid tendría que ser la Diputación Provincial) que por su acercamiento al nivel municipal haría además posible la participación pública a través de un procedimiento de consulta en las *primeras fases* de generación de planes y proyectos, basado en la divulgación de planes de preinversión, estudios de viabilidad, anteproyectos..., los cuales, ya de entrada, responderían a los intereses de los municipios, siendo sus bases, en lo posible, generadas por ellos (en la actualidad ni siquiera los Ayuntamientos de la provincia tienen un papel activo en este campo, reduciéndose su papel a la recepción de unas obras o a emitir informes previos o permisos, no siempre vinculantes).

#### **3.2. Información. Base de datos. Información pública**

Una vez creado el marco legal e institucional, garantizada su aceptación social y asegurado el procedimiento de participación pública, habría que conseguir que:

- Los planes, programas, proyectos... se diseñasen en base a la realidad provincial y sus características específicas.
- La participación pública fuese efectiva, requiriendo a tal efecto una formación e información específica, lo cual significa:

- Desarrollo de base de datos a nivel provincial (medio físico, bases para planificación de usos del suelo, con integración del recurso agua. Inventario de recursos hidráulicos, usos, situación y evolución, infraestructuras y equipamientos...) compatible con las existentes para otros fines y empleadas en la planificación provincial, y desarrollada a un detalle o escala adecuada (hasta ahora necesaria por la indefinición de planes y proyectos de la planificación centralizada).
- Establecimiento de sistemas para actualización continuada de información, elaboración de informes con visión *global, sinóptica, simple y comprensible* de la situación actual del recurso, su explotación, gestión... y su divulgación periódica para formación e información pública.

#### **3.3. Económico, financiero**

El montaje de este sistema a nivel provincial exige en estos aspectos elaborar:



- Esquemas de definición de alternativas, actuación y su financiación, según la solución considerada y, en general, para mantenimiento del modelo de gestión considerado.
- Bases para integración con los sistemas de subvención y financiación existentes, tanto para inversiones como para explotación y mantenimiento (aspecto que suele olvidarse y obliga a abandonar las instalaciones). Todo ello sin afectar demasiado lo que debe ser la esencia del PGI provincial, que es la optimización del uso del recurso agua, de las inversiones provinciales y la minimización del gasto público y degradación del recurso.

### 3.4. Actuaciones de desarrollo

Finalmente, y quizá como aspecto de mayor interés de la intervención provincial, todo lo anterior debe establecerse no a través de estudios, esquemas, sino de *actuaciones concretas* fáciles de definir en la escala provincial, en cuya base, y motivadas por las mismas, se va montando la infraestructura requerida anteriormente, de tal forma que no supere en ningún momento la infraestructura las necesidades reales, el gasto se traduzca rápidamente en logros y con repercusión social inmediata, y el peso de la infraestructura no sea perjudicial o vicioso para la flexibilidad y oportunidad que este planeamiento exige y asegure una viabilidad y aceptación social progresiva por su desarrollo, acorde con la mentalización pública al respecto, siempre desconfiada ante los grandes montajes que le superan.

Todo lo anterior, exige la traducción de la puesta en marcha del mecanismo de planeamiento provincial en unas actuaciones de calibrado del sistema, piloto, demostración..., objeto del capítulo siguiente.

## 4. ACTUACIONES CONCRETAS (CALIBRADO, PILOTO...) COMO ESTRATEGIA PARA ASEGURAR LA VIABILIDAD Y ACEPTACION SOCIAL DEL SISTEMA

Tanto por las razones expuestas anteriormente como para eliminar la carga peyorativa que para el público tienen los términos planificación y gestión, por lo que hasta ahora, y especialmente en España y en la provincia de Madrid, han significado como montaje para retrasar un enfrentamiento con los problemas y sus soluciones, o justificar la ineficacia institucional amparándose en el poco respeto a los mismos, es necesario no plantear dicho montaje como objetivo en sí mismo, sino decantado de un programa de actuaciones concretas.

Como ejemplo, y para el caso de Madrid, podrían considerarse actuaciones que, planteadas en forma genérica (en la realidad pueden concretarse espacialmente y en el tiempo), podrían separarse en dos fases:

**FASE I:** De mentalidad hacia la reestructuración (sin ningún cambio institucional).

- Revisión de los proyectos actuales o previstos de abastecimiento, saneamiento y, en general, de uso del recurso agua, o vertidos, municipales, mancomunados, provinciales y elaboración de propuestas específicas viables para su optimización e integración local y en bases provinciales. Emisión de informes para divulgación y comentarios.
- Selección y desarrollo de proyectos específicos integrales e integrados de uso del recurso, de "demostración", en municipios o asociaciones de éstos con actuaciones previstas (procesos naturales de depuración, reutilización de aguas, depuración con recuperación energética, ahorro de agua en industrias), con participación pública en la selección de alternativas y diseño básico. Emisión de informes específicos para divulgación y comentarios.
- Elaboración de informes con visión global y simple sobre la situación actual del recurso, explotación y gestión y las alternativas de actuación, integrando preferencias sociales a través de sistemas de consulta. Divulgación de resultados.

**Fase II:** De desarrollo del mecanismo provincial, de gestión y planificación del recurso.

Pueden citarse:

- Revisión por tramos de cuencas (empezando por los tramos altos) de la situación actual y evolución prevista. Diseño de actuaciones integrales de recuperación de cuencas, usos y explotación de recursos hidráulicos, e incluyendo su aceptación social y viabilidad técnico-económica.
- Actualización del Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento a nivel provincial (realizado en 1966) en base a los planes integrales por tramos de cuencas anteriores.
- Planteamiento integrado del Plan de Obras y Servicios (Decreto 688/78, de 17 de febrero), extendiéndolo a *todos* los municipios y no sólo a menores de 20.000 habitantes.
- Elaboración de un programa detallado y realista de financiación, e incluyendo las bases no sólo de inversión, sino sobre todo de explotación (tarifas).

### BIBLIOGRAFIA

- Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamiento. Dirección General de Obras Hidráulicas. M.O.P.U.
- Inventario de recursos hidráulicos. Dirección General de Obras Hidráulicas. Centro de Estudios Hidrográficos. MOPU. Marzo, 1971.
- Boletín Informativo del Medio Ambiente n.º 13. Comisión Interministerial del Medio Ambiente. Dirección General del Medio Ambiente. MOPU.
- El Derecho de Aguas Español. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo 1979.
- Orange & Los Angeles water reuse study. (Mid Course Report Summary, Summer, 1980).
- Síntesis de los sistemas acuíferos de la cuenca del Tajo. Instituto Geológico y Minero de España. Nov. 1980.
- Memoria del Canal de Isabel II. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1979.
- La figura del consorcio aplicada a la gestión de las aguas subterráneas. Emilio Pérez Pérez. IRYDA. IGME Nov., 79.



# LA GERENCIA URBANA: ENTRENAMIENTO POR METODO DE CASOS DE ESTUDIO

Por Martin Wynn y John L. Taylor \*

## 1. Introducción

Un modo de mejorar la formación para la gerencia y administración urbana que se viene empleando cada vez más es el de enviar al administrador o el técnico a un curso especial de entrenamiento celebrado fuera de su contexto normal de trabajo. Si dichos cursos están a cargo de personal que cuenta con la experiencia necesaria indudablemente pueden ser de gran utilidad. Sin embargo, este método de enseñanza quizá no sea siempre el más eficaz; la evolución de procedimientos para facilitar a la realización autodidáctica puede proporcionar un método más eficaz y más directo para que administradores y técnicos saquen provecho de la experiencia propia y de los demás.

La manera de abordar el estudio de casos que se describe a continuación, a la cual se llegó mediante las investigaciones auspiciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Investigaciones de Ciencia Social y el Instituto Nacional de Agrimensuras (de Gran Bretaña) constituye uno de dichos métodos. Su propósito es el de facilitar la diseminación de experiencia a través de todo el sistema administrativo tanto nacional como internacionalmente, y permite a los administradores sacar provecho enterándose de los éxitos y fracasos de las soluciones de origen local ideadas con miras a resolver determinados problemas de la administración urbana.

## 2. El desarrollo de un caso

Para instituir un programa de estudio de casos, el ministerio, la entidad o autoridad local encargados de la urbanización, designan un pequeño grupo de investigadores a fin de que dediquen todo su tiempo, o parte de él, a la tarea. Aunque no se exigen conocimientos fundamentales, contribuirá al éxito de la empresa si los investigadores cuentan con experiencia en ramas similares de actividad y han demostrado su aptitudes para trabajar en conjunto. El grupo puede estar formado por el personal de un departamento, un conjunto interdependiente de personas tomadas de la organización planificadora, los miembros de una facultad universitaria o especialista independientes. Su labor comprenderá la recopilación de estudios de casos y el aprovechamiento de las posibilidades instructivas de las bases de datos. La recopilación y estructuración de estudios de casos pueden encargarse a un equipo más reducido dentro del grupo.

En el contexto de este método de administración, el "estudio de un caso" se define como la relación y análisis de un acontecimiento o serie de acontecimientos, empleando un método sistemático para facilitar la evolución de los conocimientos y el traspaso de la experiencia. Para lograr dichos objetivos, los estudios de casos han revelado tener las siguientes características comunes:

- Proporcionan información acerca de proyectos de reciente ejecución a nivel local, escogidos porque se consideran ejemplos representativos del urbanismo típico (por ejemplo: un grupo de viviendas municipales para inquilinos de renta limitada o un pro-

\* Profesores de North East London Polytechnic.



grama para el aumento de instalaciones fabriles) o porque merecen un estudio a fondo del provecho que puede sacársele a lo que enseñan (como innovadores proyectos de renovación y mejora de barrios pobres o programas de conservación del centro antiguo de la ciudad).

- Al principio consisten en los datos originales reunidos por el equipo de investigación trabajando en cooperación con las autoridades y los grupos de empresas directamente interesados en la realización del estudio del caso (véase la figura 1).
- Esta información original luego se estructura, ordena y redacta para evitar repeticiones y detalles excesivos o que no vienen al caso. En general, se han podido agrupar los datos por etapas o "Sectores de toma de decisiones" dentro del proceso de evolución, con comentarios de enlace que explican en un breve resumen los procedimientos administrativos y el contexto de la información impresa.
- El grupo de investigadores (en cooperación con sus fuentes de datos) proporciona más material preliminar, planos y fotografías, a a fin de darle el contexto necesario a cada estudio de un caso (estructura y atribuciones de las autoridades, planes actuales para la zona, factores sociales, políticos, económicos, etc.).

Se agrega la clave de colores o índice de página lateral o ambas cosas (por ejemplo, los documentos originales pueden ser blancos, el material preliminar azul, los comentarios de enlace rosados y el resumen verde). Esto permite al lector emplear el estudio de diversas maneras; por ejemplo, puede comenzar por el resumen o si no utilizando el índice en la primera página del impreso, separar "sectores de toma de decisiones" "individuales y leer el comentario de enlace. Si desea profundizar aun más en el asunto, el lector puede consultar los documentos originales identificados por letras. El material preliminar se emplea para obtener información acerca del contexto de las autoridades, planes, historial, etc., del proyecto.

Una vez estructurada la base de datos del estudio del caso (véase la figura 1), puede hacerse llegar a todos los interesados en él estudios distintos departamentos y subdepartamentos gubernamentales, etc. Se solicitan entonces opiniones individuales fundadas en los datos presentados y la participación que le ha correspondido al interesado. Se les puede pedir que señalen los puntos clave que conducen al éxito o fracaso de la puesta en práctica (la naturaleza de tal éxito o fracaso pueden analizarse más a fondo, según sea necesaria, mediante nuevas preguntas y más investigación) y que indiquen las decisiones críticas, obstrucciones administrativas, etc. Aunque esta etapa puede ser la más difícil de cumplir (al negar su cooperación algunas de las partes) es un paso importante, ya que brinda una oportunidad para que quienes toman las decisiones y demás participantes aporten sus comentarios sobre el análisis del caso antes de finalizarlo. Aun cuando no todas las partes responden en esta oportunidad, la base de datos puede considerarse un procedimiento de recopilación de pruebas útil para hallar y eliminar errores y evitar futuras discusiones innecesarias.

Es particularmente importante que el derecho a comentar se explique al comienzo de la investigación, ya que así los participante se sienten estimulados a revelar el contenido completo de sus archivos si tienen derecho a opinar con respecto a la forma del producto final. Desde el punto de vistas de los investigadores los comentarios son de sumo valor, debido a que proporcionan un número de perspectivas sobre la interpretación de los datos básicos, ayudan a precisar el valor del material recogido y ofrecen un estudio general sistemático de la actuación de departamentos y entidades. Con ello, el estudio de casos sirve tanto de instrumento de supervisión como para aprender mediante el examen retrospectivo. Estos comentarios y revisiones finales, juntamente con los del comité editorial, se incorporan al estudio del caso y se clasifican de acuerdo con el color de clave correspondiente (véase la figura 1). Las copias finales de los informes sobre bases de datos e informes de grupos pueden entonces distribuirse a los interesados.

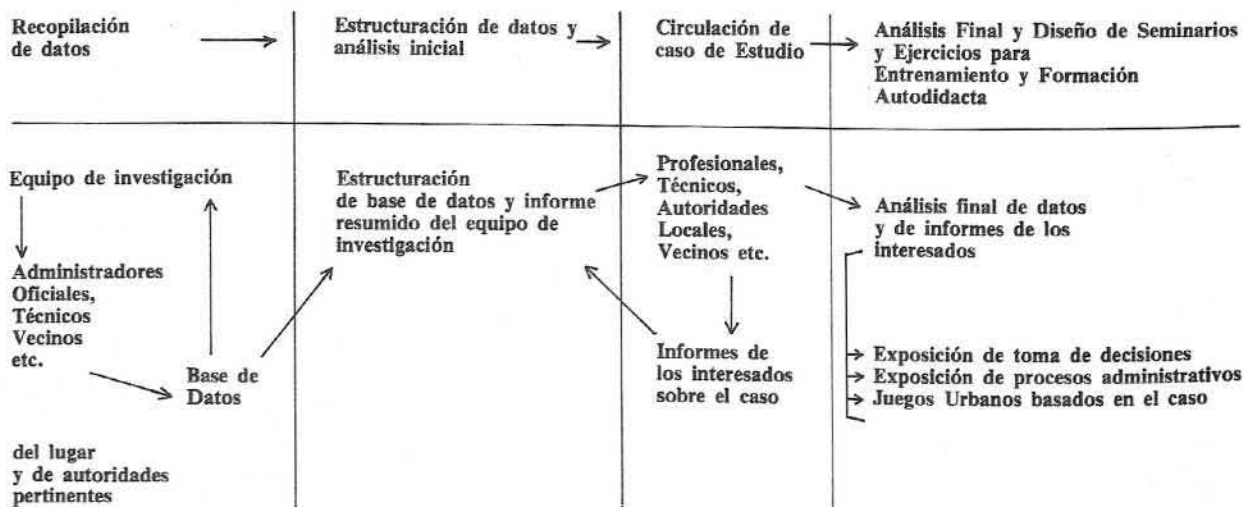


Figura 1. Etapas en el Desarrollo de Caso de Estudio



### 3. Capacidad para aprender: formación autodidacta.

La recopilación y estructuración de la base de datos del estudio del caso constituyen la primera etapa del proceso de instrucción de la administración; la ejecución del procedimiento es un ejercicio de aprendizaje individual para los miembros del grupo de investigación. Otra medida importante que sirve de instrumento de enseñanza individual es la distribución de la base de datos estructurada entre todas las partes interesadas para su información y comentario. La distribución del ejemplar final del estudio del caso constituye otro paso en esta etapa del programa educacional.

Además del valor que reviste la información escrita del estudio del caso a nivel individual, dichos estudios pueden utilizarse en una serie de ejercicios educacionales en grupo más intensivo para profesionales, políticos y todos los que han actuado en el caso en realidad. Dichos ejercicios pueden comprender:

- El examen y discusión del flujo y enlaces en la toma de decisiones en el caso (figura 2).
- El examen y discusión de los distintos subprocesos administrativos en el caso (figura 3).
- Debate sobre los puntos claves en estos procesos.
- Identificación y justificación de papeles y decisiones individuales y colectivos en el caso.
- La ponderancia de la eficacia de normas y medidas específicas.
- La determinación de la suficiencia (o no suficiencia) de los poderes legislativos y financieros de las autoridades para lograr una ejecución satisfactoria del programa.
- El material de la base de datos también puede aprovecharse mediante una simulación ordenada del estudio de un caso. Los ejemplos de toma de decisiones sacados del estudio de caso se presentan en seminarios a equipos que actúan en distintos papeles en representación de los principales grupos que tienen un interés común en el estudio del caso. La simulación puede seguir muy de cerca el proyecto original, si no puede interrumpirse la misma en puntos seleccionados y comparar con el curso de la toma de decisiones e interrogatorios subsiguientes ayudan a identificar asuntos o puntos clave y a reforzar el proceso de aprendizaje.

### 4. Intercambio internacional: enseñanza mutua

Aunque los países del mundo desarrollado tienen muchos problemas comunes, el intercambio de las enseñanzas de la experiencia práctica en participación y administración a menudo se ha visto restringido por la falta de pautas para cotejar los éxitos y fracasos de la planificación. En el mundo en vías de desarrollo esta situación a menudo se ve agravada por factores adicionales, que incluyen la

categoría relativamente baja que se le concede a la planificación física en comparación con la económica; la falta de un mecanismo institucional y administrativo bien formado (por ejemplo, institutos y entidades docentes y profesionales) y, principalmente, la falta de recursos monetarios y técnicos idóneos disponibles para llevar a cabo tareas de investigación que no se juzguen específicamente productivas.

Debido a que los estudios de casos proporcionan pautas comunes para examinar la administración del proyecto, constituyen un medio importante de fomentar el intercambio al nivel profesional de los países, beneficiando recíprocamente a todos los participantes. Los estudios de casos con similitud de contexto puede intercambiarse entre entidades y Ministerios a fin de ayudar a los países desarrollados a comprender más claramente los problemas de los en desarrollo y contribuir a la creación de mecanismo y procedimientos de planificación apropiados. De manera más directa, este intercambio puede resultar de enorme valor al ayudar a cada país a evaluar y mejorar su desempeño mediante los procedimientos de enseñanza autodidáctica de individuales y de grupo.

La utilización de los estudios de casos en esta forma puede contribuir a una mejora en tres aspectos interrelacionados de la planificación y el desarrollo. Ellos son: rendimiento del sistema, procedimientos administrativos y proyectos y programas dedicados a problemas específicos. Los ejemplos de la utilidad de los estudios de casos en estos sectores revelan aún más la necesidad que existe en este nuevo método.

En numerosos países, tanto desarrollados como en desarrollo, la orientación de la obra de fomento es hacia la mejora de rendimiento económico, que a menudo se traduce en un aumento bruto del PNB y la balanza de pagos. Los estudios de casos a nivel local pueden destacar la necesidad de efectuar una evaluación fundada de los costos y beneficios reales del desarrollo, que comprenderán consideraciones de orden social y ambientales. Con demasiada frecuencia se juzga que la planificación física es un mecanismo innecesario y prohibitivo, que lo único que hace es aumentar los costos del desarrollo. El análisis del sistema de planificación física mediante el estudio de casos, puede demostrar, sin embargo, la importancia de reconocer que la planificación física es fundamental para la planificación económica. Este parecer puede contribuir a un crecimiento económico más efectivo, particularmente a largo plazo, proporcionando una base a nivel regional y local para tomar decisiones sobre el desarrollo.

Para alcanzar cualquier objetivo en materia de planificación se necesita haber creado mecanismos de procedimiento que han de comprender poderes financieros, legales y administrativos. Dicho proceso se complica por el hecho de que la mayoría de los países soportan burocracias que se van extendiendo y son a menudo ineficientes. Los estudios de casos brindan un método mediante el cual pueden definirse, aislarse y examinarse los aspectos del procedimiento de cualquier situación de la planificación con objeto de afinar y perfeccionar los procedimientos. En el nivel internacional, el estu-



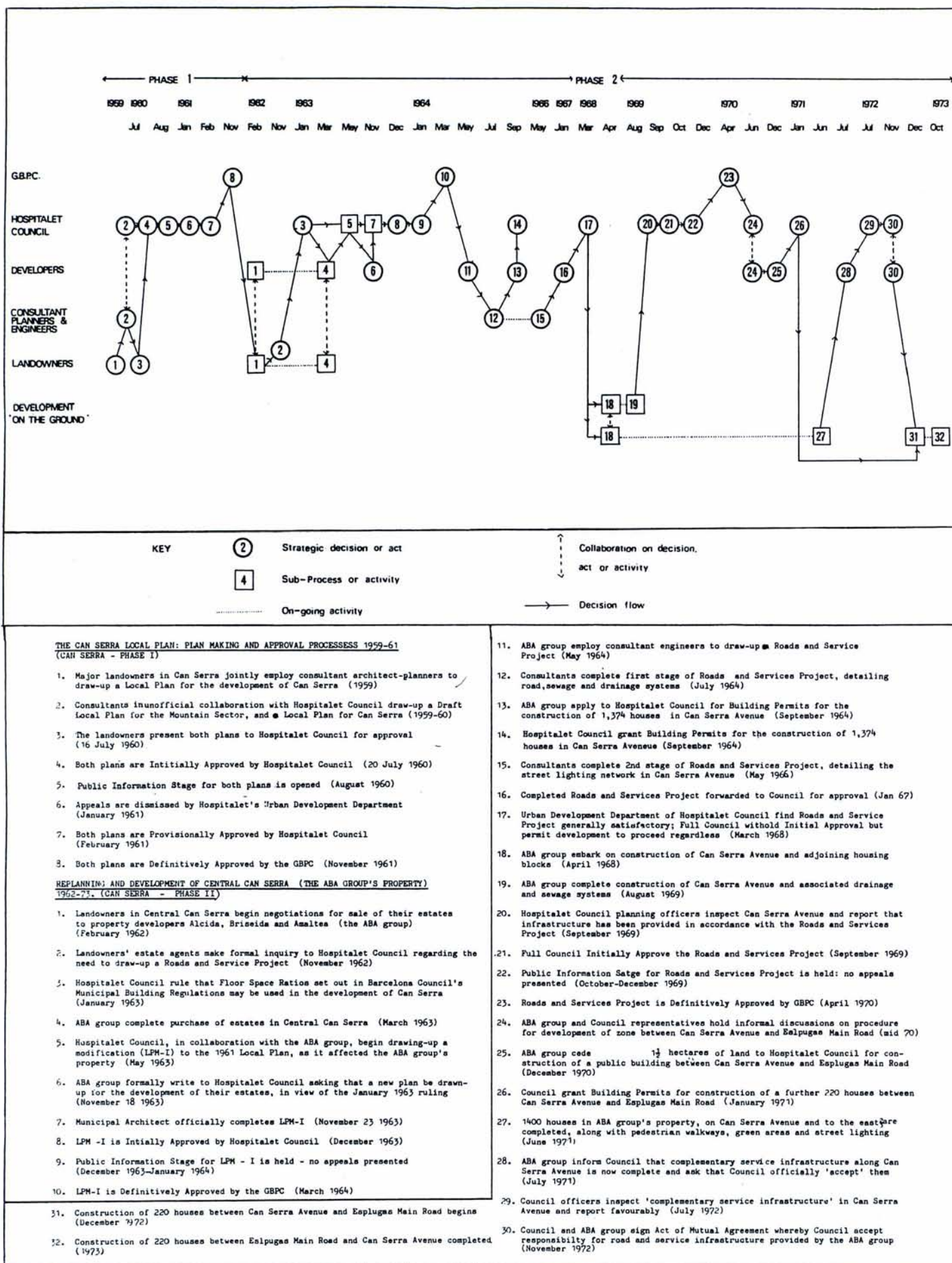


Figura 2; Caso de Estudio Can Serra: Exposición de toma de decisiones en el proceso administrativo (Fases 1 y 2).



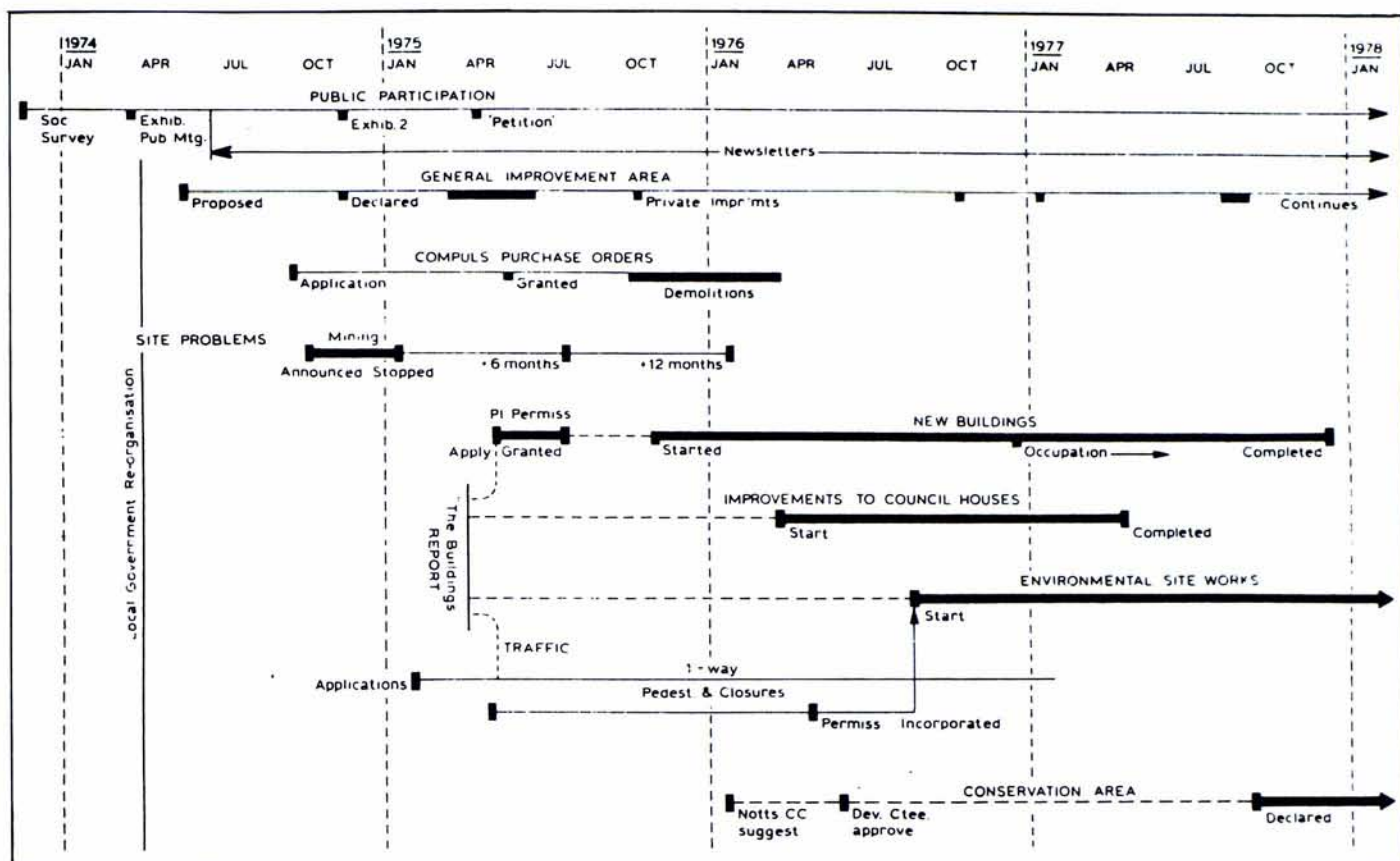


Figura 3: Caso de Estudio "The Buildings" (Gran Bretaña): Exposición de Sub-procesos Administrativos.

dio de casos puede servir como demostración de los medios que es necesario usar para lograr los fines de planificación que se hayan especificado y también ayudar en la formulación de procedimientos apropiados especialmente orientados hacia determinadas tareas en el mundo en desarrollo.

Dentro de las diversas etapas de desarrollo de los distintos países se observan numerosos problemas específicos que son de interés común y para los cuales quizá hayan soluciones traspasables. Un ejemplo es el aumento de la ocupación ilegal de terrenos y el consiguiente surgimiento de barrios de viviendas miserables que son rasgos característicos de la urbanización acelerada. Para solucionar estos problemas quizá sea provechoso analizar el estudio de casos del sur de Europa, donde la naturaleza — aunque no la magnitud— de estos problemas es similar, y donde existen medios de planificación establecidos.

Entre los ejemplos de proyectos innovadores de esa índole, de los cuales se están publicando datos actualmente, se halla el programa de mejoramiento y reconstrucción de viviendas pobres de Seixal en las afueras de Lisboa, Portugal (1), donde los

residentes han participado activamente en la construcción y el financiamiento de 500 nuevas viviendas en colaboración con las autoridades locales. Un plan similar, aunque más reducido (200 casas), de reurbanización de viviendas pobres, se está realizando en Ramón Casellas, en la periferia de Barcelona. Este es el tipo de estudio de casos concentrados en el problema, que proporciona una mayor esfera de acción inmediata para un intercambio provechoso entre los países de Europa y el Tercer Mundo.

## 5. Sumario

En resumen, entonces, hemos intentado describir una metodología para el entrenamiento de gente trabajando en la gerencia urbana. Los planificadores, al igual que numerosas entidades de fomento, han mostrado tendencia a hacer caso omiso de la necesidad de contar con sistemas de inspección para evaluar en forma continua su propio desempeño y ayudar a efectuar los ajustes necesarios. Durante los 20 últimos años se ha producido un rápido crecimiento de la tecnología en el mundo desarrollado, y con él cambios de orden económico y social que han creado problemas de complejidad sin precedentes. Generaciones de nuevos especialistas y subespecialistas a menudo han dejado de reconocer los valores sociales establecidos, contribuyendo con ello a desplazar el énfasis de "demo-

(1) Vease: Costa Lobo, M. 1977. "Clandestine housing rehabilitation a continuous planning and management process". Escrito CT/URB/610 de la OCDE. París, 1979. "Urban planning implementation problems in Portugal with special reference to the case of Seixal". Escrito CT/URB/641 de la OCDE. París.



cracia" a "tecnocracia", en la que el derecho de la técnica se convierte en "fuerza". Debido a ello, gran parte de la opinión general que apoyaba al planificador físico se ha ido desilusionando y ha sido reemplazada por un ambiente general de antagonismo, vacilación y escepticismo. La importancia que ahora da los aspectos de la ejecución del planeamiento y el interés que se observa en la aplicación de los métodos de estudio de casos al planeamiento físico y a la dirección de los cambios son parte de los esfuerzos que hacen los planificadores para mejorar su actuación y lograr un consenso más amplio en apoyo de sus acciones.

#### BIBLIOGRAFIA

- Smith, R., and Wynn, M.: "Case Studies in Planning Research, Education and Practice", Trent Papers in Planning, Department of Town and Country Planning, Trent Polytechnic, 79/3.
- Taylor, J. L.; Wynn, M.; Smith, R., and Haywood, I.: "Local Plan Implementation: some case-study implications for Research, Training and Management", OECD, Technical Cooperation Service, CT/URB/631, paper presented to OECD Symposium on Improving Implementation in Urban Management, 2-6 July 1979.
- Wynn, M.; Smith, R., and Totterdill, P.: "Teaching Land Use Planning Through Gaming: An example of the Tren Simulation Approach", *Teaching Politics*, January 1980.
- Wynn, M.; Taylor, J. L.; Haywood, I., and Smith, R.: "Improving Urban Management in the Third World: a case study technique". *National Development*, April 1980.
- Wynn, M.: "San Cosme, Spain: Construction and Renewal of a State Housing Area", *Journal of American Planning Association*, January 1980.
- Wynn, M.; Portilla, P.; Ureña, J.: "Port Service Area Project, Santander", *Planning and Administration*, 1980-1.
- Wynn, M., and Haywood, I.: "The Buildings, Eastwood", *Industrial Archaeology*, Winter 1978.
- Wynn, M., and Taylor, J. L.: "Training for Urban Management; The Case Study Dynamic", *Journal of European Industrial Training*, Vol. 4, N.º 6, 1980.
- Wynn, M., and Taylor, J. L.: "Case Study Methodologies a wider appreciation of development planning", *EKISTICS* 285, November/December, 1980.

## CONTROL DE CALIDAD Y TRATAMIENTO DEL AGUA

AMERICAN WATER WORKS ASSOCIATION



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

1975.  
734 págs.  
1.600 ptas.

## TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS URBANOS

American Public Works Association

INSTITUTO  
DE  
ESTUDIOS  
DE ADMINISTRACION  
LOCAL



1976.  
596 págs.  
1.300 ptas.



# CIUDAD Y TERRITORIO

*revista de*  
**Ciencia Urbana**

3/82      Nº 53

Instituto de Estudios de  
Administración Local.  
Madrid.—España

500 pts.

