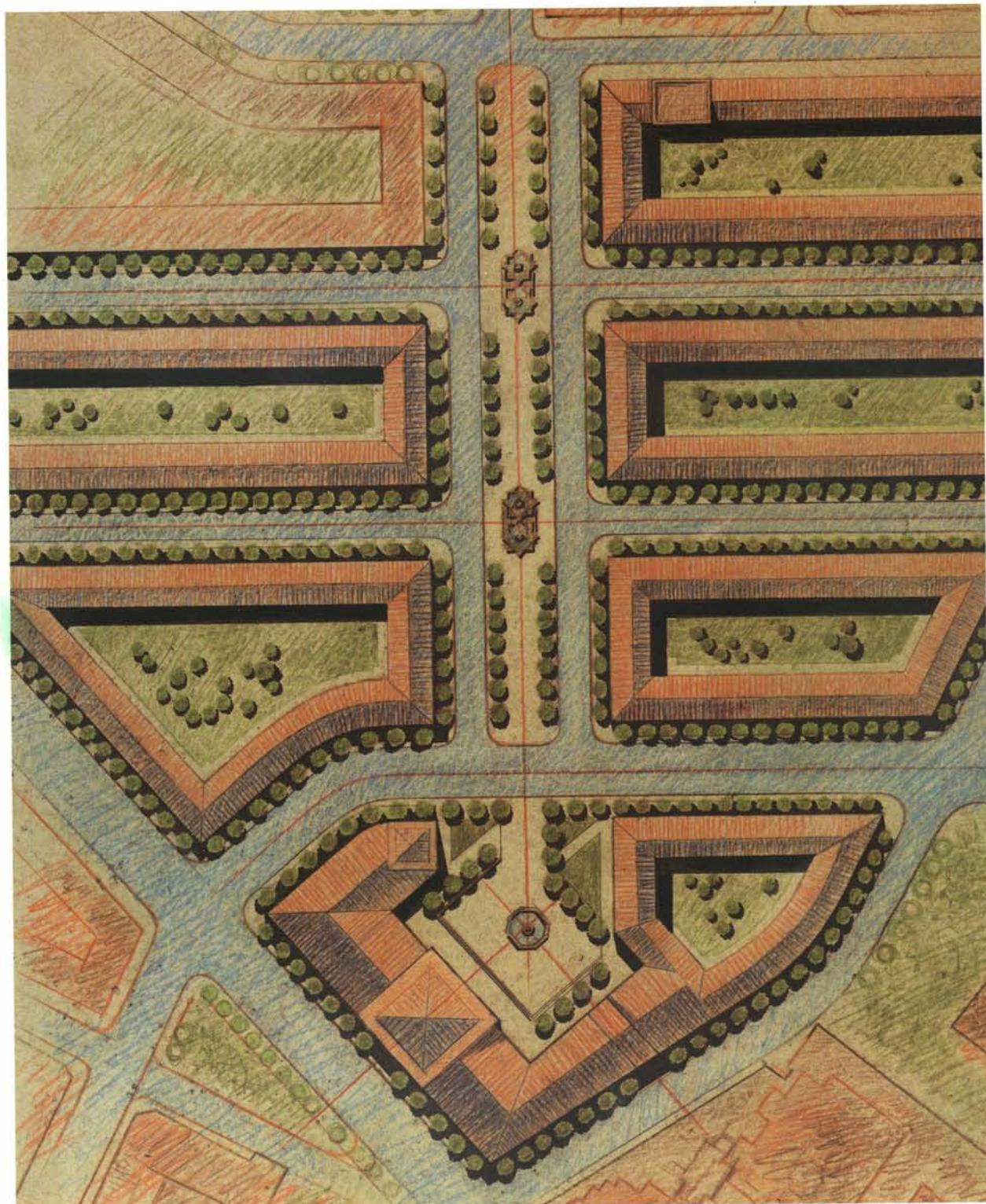


CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1987

NUMERO 74



CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1987

NUMERO 74

CONTENIDO

3	LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO: UNA TRANSICION INTERRUMPIDA. Agustín Rodríguez-Bachiller.	57	EL PLANEAMIENTO ANTE EL ESPACIO PORTUARIO, SITUACION Y PROBLEMATICA DE LA INTEGRACION DE LOS PUERTOS EN LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANA. Julio Pozueta Echavarri.
19	MEJORA AMBIENTAL DE LUJAN. Fundación C.E.P.A.	67	PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLITICA DEL SUELO. Rafael Zorrilla Torras.
33	EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: El caso de Maracaibo. José Manuel Henríquez Severín.	71	LAS COLONIAS DE VIVIENDAS UNIFAMILIARES: El discreto desencanto de la utopía. José M. Ezquiaga, Angel Luis Fernández y Fernando Ingles.
45	ORDENACION DEL TERRITORIO VERSUS GRANDES INFRAESTRUCTURAS: El caso de Vizcaya. José Allende Landa.	87	RECENSIONES.

EDICION: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán • REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local • Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo • Secretaría de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Presidente del INAP.
• Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.A.L. • Vocales: Enrique Bardají, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterria, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piéra, Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venuti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios para la Administración Local, INAP, Sta. Engracia, 7, 28010 MADRID.
Telf. 446 17 00 • Diagramación: Olegario Torralba • Cuidado de la edición: Gregorio Burgueño, Publicaciones INAP.

* Producción Gráfica: Marasán, S. A. San Enrique, 4, 28020 MADRID.
• Depósito legal: M-10422-1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487 • NIPO: 327-86-005-0.

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas. Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.
No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO: UNA TRANSICIÓN INTERRUMPIDA

Agustín Rodríguez-Bachiller

**The teaching of urbanism:
an interrupted transition**

La extensa investigación realizada sobre la enseñanza del urbanismo en varios países ha permitido identificar una serie de variables fundamentales para el entendimiento de los diferentes enfoques y modalidades que sobre esta problemática se producen en los países estudiados. Estas variables, calificadas por el autor como dimensiones principales, son: ideología profesional, contexto social, organización, recursos y contenido. Todas ellas son objeto de pormenorizado análisis en el trabajo.

Asimismo se describen los distintos modelos de enseñanza del urbanismo que se imparten en los países investigados.

Finalmente, y como consecuencia del estudio interrelacionado de las dimensiones del problema y de la variedad modélica enumerada, se formulan algunas acertadas consideraciones sobre el caso español.

A broad study of the ways urbanism has been taught in various countries has led to a possible identification of a series of basic variables that highlight the contrasting modes and point of view that characterize the thinking of the countries studied as to this subject. These variables typified by the author as principal dimensions are here said to be: professional ideology, social context, organization, material possibility and content, each of these being brought under close examination within the text.

In a like manner the differing teaching methods used for urbanism in each of the studied countries is brought into focus and discussed.

The work ends with a series of wellfounded considerations as to the state of this question in Spain, these being drawn from the interrelated study of the dimensions and varied modalities of the same in the context of the countries previously examined.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se basa en un estudio sobre la enseñanza del urbanismo en España y en el extranjero realizado en 1985 por el autor para el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Rodríguez-Bachiller, 1985), en que se investigó empíricamente la situación de la enseñanza del urbanismo visitando diferentes instituciones de enseñanza del urbanismo en España, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Holanda, Alemania, Italia, Hungría y Polonia (otros países fueron también considerados pero sólo sobre base documental, como Canadá y Australia) para averiguar

la forma en que dicha enseñanza se realiza en estos países en relación con otros factores relevantes que pudiesen ayudarnos a situar el enfoque español actual en un contexto más amplio y a explorar las posibilidades abiertas para un país como España en este campo en el futuro.

2. LAS DIMENSIONES DE LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO

Como conclusión del estudio empírico se identificaron una serie de variables que aparecen como fundamentales para el entendimiento de los diferentes enfoques y modalidades de la enseñanza del urbanismo en diferentes países, lo que podríamos definir como las **dimensiones** del problema. Cada una de estas dimensiones principales puede dar lugar a una tipología con la que pode-

Agustín Rodríguez-Bachiller es Arquitecto.

El autor desea expresar su agradecimiento a don Damián Quero y a don Juan Zumárraga, Directores de Urbanismo en el MOPU en diferentes fases del estudio, así como al Instituto del Territorio y Urbanismo por la financiación de dicho estudio.

mos caracterizar los diferentes enfoques o con la que podemos incluso clasificar los diferentes países. También, cada una de las posibilidades dentro de estas dimensiones puede ser objeto de una **evaluación** que nos permita reconocer las opciones mejores y peores. A continuación presentamos un intento de síntesis de estos tres aspectos: las dimensiones principales del problema, su evaluación somera [los pros y contras se mencionarán precedidos por un asterisco (*)] y algunas de las tipologías a que pueden dar lugar.

2.1. IDEOLOGIA PROFESIONAL

La ideología profesional que domina en Urbanismo, que a su vez se puede dividir en dos: la concepción de la disciplina y la concepción del profesional que la practica.

a) **La concepción del Urbanismo** como campo de reflexión, de práctica y de enseñanza:

i) El urbanismo como **perteneciente** a una disciplina (normalmente una disciplina "práctica" de diseño, de Arquitectura o de Ingeniería):

- * Es el enfoque tradicional en todos los países, y aún está presente en países poco evolucionados profesionalmente (como Hungría); incluso en otros (como España) se está "volviendo" a él.
- * Supone una concepción limitada de la problemática urbana, haciendo hincapié en: a) lo "físico"; b) el "proyecto", sea de arquitectura o de ingeniería.

ii) El Urbanismo como la **extensión de varias disciplinas** (incluyendo las Ciencias Sociales) a la dimensión espacial, al nivel urbano, regional, etc.:

- * Es el modelo "anglosajón" del urbanismo como "diálogo entre disciplinas complementarias" (sin que ninguna tenga el dominio exclusivo).
- * Tiene la ventaja de "incorporar" a las ciencias sociales y su bagaje cultural a la tarea de resolver los problemas urbanos.

- * Pero tiene el problema de perder el "foco" y la profundidad que la pertenencia a *una sola disciplina* ofrece.
- * Además, tiene el problema de "jerarquizar" las disciplinas por los conocimientos que aportan a la síntesis.
- * Las ciencias sociales encuentran difícil el dar el salto del análisis a las recomendaciones.

iii) El Urbanismo con un **núcleo propio** independiente de otras disciplinas. Este caso, a su vez, se subdivide en varios, según el **tipo** de núcleo que se considere (ver la Dimensión 2.5 sobre "contenido" de la enseñanza): teorías de *qué es* el urbanismo, técnicas de *cómo* hacer urbanismo o *maneras de pensar* propias al urbanismo:

- * Tiene la ventaja de dar estatus e independencia disciplinar al urbanismo.
- * Pero resulta difícil identificar *un* núcleo tal con suficiente consenso (varios sí).
- * Lo que parece un núcleo válido en un momento dado cambia históricamente.

b) **La concepción del urbanista** (no sólo como profesional práctico, sino también como pensador teórico), principalmente:

i) El urbanista como **generalista**, como conocedor (si bien superficial) de la multitud de campos del Urbanismo.

- * Es una visión útil (y quizás necesaria) para la coordinación de visiones disciplinarias parciales, puede verse como otra especialización, caracterizada por la "visión sintética".
- * Tiene el problema de tender a producir un urbanista "sabelotodo", superficial (el urbanista-periodista).

ii) El urbanista como **especialista**, conocedor parcial en profundidad de un número limitado de aspectos del Urbanismo:

- * Permite al urbanista alcanzar suficiente profundidad para juzgar y discutir materias especializadas.
- * Tiene el problema de la parcialidad, del ur-

CUADRO I

EL URBANISTA	EL URBANISMO COMO...		
	Parte de una disciplina de diseño	Extensión de otras disciplinas sociales	Con un núcleo específico propio
Especialista	<ul style="list-style-type: none"> * El Arquitecto-Urbanista sintético. 	<ul style="list-style-type: none"> * Urbanismo "parcial" sobre "lo urbano". * El trabajo "en equipo" como síntesis. 	<ul style="list-style-type: none"> * Cruce de barreras disciplinarias. (La teoría de la interdisciplinariedad.) * Pensamiento normativo, orientación a la acción.
Generalista		<ul style="list-style-type: none"> * El urbanista "sabelotodo". * El coordinador de disciplinas. (La práctica de la interdisciplinariedad.) 	<ul style="list-style-type: none"> * El "experto" en el núcleo sintético (cibernética...). * El urbanista "manager" experto en el núcleo y sus técnicas.

banista incapaz de "pesar" un argumento con otros factores y producir una síntesis.

- * Puede decirse que no resuelve el problema (si el urbanismo se entiende como "la producción de planes sintéticos"), pues necesita de alguien (un "arbitro", un "juez", un "manager" generalista...) que establezca el equilibrio y produzca la síntesis.

Estas dos dimensiones de la ideología profesional no se han manifestado históricamente como totalmente independientes, y su combinación puede dar lugar a una tipología de concepciones del urbanismo como la expresada en el cuadro 1.

2.2. CONTEXTO SOCIAL

El contexto social de la enseñanza del urbanismo en dos aspectos principales: el grado de institucionalización del control profesional y el tipo de impacto que se pretende cubrir con la enseñanza:

a) **El control profesional** por organismos de tipo colegial o estatal, tanto de la práctica como de la enseñanza, si es que existen tales organismos de control (en algunos países como Polonia existen, pero son en realidad "clubes" más que otra cosa, no dirigidos al control):

i) Grado de control profesional del **mercado** de trabajo para los graduados en Urbanismo:

1) Control legal del urbanismo como parte del control de *una* profesión que lo monopoliza (como en España en la actualidad).

2) Control legal *independiente* de ninguna disciplina (como en Inglaterra).

3) Control *informal* basado en la tradición (como en Francia).

4) Mercado *libre* de trabajo, como en USA.

- * El control profesional del mercado da garantías a los usuarios, pues en países en que la profesión es nueva o no muy numerosa, el mercado libre de trabajo no funciona con estándares bien establecidos como en USA (como ejemplo de mercado de trabajo relativamente libre), y la escasez misma de profesionales puede corromper dichos estándares y crear problemas de incompetencia que sólo serán detectados *a posteriori*, con el despilfarro de recursos (mayormente públicos) correspondiente.

- * El control profesional del mercado tiene, por otro lado, el peligro del corporativismo "defensivo".

ii) Grado de control profesional de la **enseñanza** misma del Urbanismo:

1) Directamente, con *cursos organizados* por los propios organismos (como en Hungría, por ejemplo).

2) Indirectamente, bien por medio de *exámenes* de admisión a la profesión (pero sin cursos),

como ahora en Italia, o como era antes en Inglaterra (además de los cursos reconocidos).

3) Implícitamente, por medio del *reconocimiento* de ciertos centros de enseñanza para dar títulos aceptables profesionalmente (como en Inglaterra).

- * En épocas de crecimiento del mercado es una garantía de control y de coherencia (como en Inglaterra durante muchos años) entre enseñanza, oferta profesional y demanda.

- * Sin embargo, en épocas de crisis, puede convertirse en un "parche" que oculta una situación problemática (por ejemplo, de oferta excesiva) bajo una capa de "protección de intereses profesionales".

b) **El tipo de mercado para los graduados, en particular respecto a su grado de especificidad en sus funciones:**

i) Un mercado **específico** dentro del sector público o privado, definido por legislación o por formas organizativas como la Administración local, regional o nacional (como en el caso de la enseñanza en Inglaterra, en las Escuelas Profesionales en Holanda o en Alemania o en los programas Subgrado en USA), por tradiciones y prácticas profesionales (como, por ejemplo, los "consultores privados" antes en España) o por otros factores.

- * Tiene la ventaja de la "funcionalidad" de la enseñanza y su coherencia con el mercado.

- * Tiene el problema de la vulnerabilidad frente al paso del tiempo, pues el panorama profesional cambia, y las técnicas y teorías de hoy resultan anticuadas mañana.

- * Presenta un grado bajo de "transferibilidad" a otros campos profesionales, que parece cada vez más un requisito necesario de cualquier sistema educativo (cada vez son mayores las posibilidades de las personas de cambiar de carrera varias veces).

ii) Un mercado **diversificado** y fluido entre diferentes niveles administrativos o geográficos, entre diferentes áreas de aplicación del planeamiento, entre diferentes interpretaciones del papel de urbanista: la enseñanza no restringe el mercado, sino que es polivalente (como en los programas Postgrado en USA o en la Universidad de Holanda o Alemania).

- * Tiene la ventaja de la gran "transferibilidad" de los graduados (como en USA), que quedan suficientemente preparados para gran parte de su carrera profesional (sólo necesitarán de reciclajes *cortos* en profundidad para cambiar de dirección).

- * El programa de estudios acaba siendo más difícil, más enciclopédico y más largo.

- * Para evitar el peligro de enciclopedismo, este enfoque requiere "seleccionar" de entre la variedad de materias posibles, y normalmente se convierte en un sistema orientado a

TIPO DE MERCADO	CUADRO 2		
	CONTROL PROFESIONAL	Fuerte del mercado	Fuerte de la enseñanza
Especifico	Inglaterra España Hungria Italia	Inglaterra España Hungria	Estados Unidos (Subgrado) Polonia Alemania (Esc. Profs.) Holanda (Esc. Profs.)
Diversificado			Holanda (Universidades) Estados Unidos (Postgrado) Alemania (Universidades) Francia (Universidades)

"enseñar a pensar" más que a "enseñar a hacer" (intelectualmente amplio, pero "prácticamente" estrecho).

Podemos utilizar esta segunda dimensión de contexto social para clasificar las diferentes situaciones en que se encuentran los diferentes países (cuadro 2).

El control profesional de la enseñanza y del mercado se da con fuerza dominante principalmente en Inglaterra y con menos fuerza en España y Hungría (en Italia es aún menos fuerte), aunque **algún** control sí suele aparecer en la mayoría de los países. Como vemos, el control profesional del mercado tiende a estar asociado con un tipo de mercado profesional bastante específico, y

2.3. ORGANIZACION

La organización de la enseñanza del Urbanismo, su orientación más o menos "funcional" respecto a un mercado específico, y su nivel de inserción en el ciclo universitario:

a) **La relación entre formación académica y formación práctica** entre la formación intelectual de una visión "amplia" y teórica, y una visión "estrecha" y directamente aplicable:

i) sistema integrado de formación de "pensadores" y de "actores": la misma enseñanza pretendiendo formar a ambos tipos de profesionales (como en Inglaterra o en Italia).

* Es un sistema barato y simple.

* Tiene el peligro de quedarse "a medias" entre los dos objetivos (intelectual y profesional).

ii) **Formación separada** de teóricos y de prácticos, con estructuras educativas diferentes:

1) Separadas en diferentes *niveles* (por ejemplo, sub y postgrado, como en USA).

2) Separadas en diferentes tipos de *instituciones* (como en Alemania u Holanda, entre Universidades y Escuelas Profesionales).

3) Separadas por diferente tipo de *enfoque académico* (por ejemplo, usando "cursillos" para la formación específica, como en España).

- * Es más caro que el anterior, pero es más estable a la larga.
- * Tiene el peligro de "segregacionismo" (entre profesionales "de primera" y "de segunda").

b) **El nivel universitario** de organización de la enseñanza del Urbanismo:

i) **Como una pequeña parte de un programa subgrado** en otra disciplina, como unas pocas asignaturas al final de la carrera (normalmente asociado con la visión del urbanismo como "perteneciente" a otra disciplina, normalmente técnica).

* El urbanismo tiene poco peso, poco más que como "apéndice de" otra disciplina (y con el peligro de que sólo los "peores" de esta otra carrera acaben haciendo urbanismo).

ii) **Como una especialización plena dentro de un programa subgrado de otra materia:** a veces asociado con una visión del urbanismo como extensión de una diversidad de otras carreras (como en Alemania), a veces dentro de *una* (como en España).

* Es un sistema abierto, flexible frente al paso del tiempo.

* Por otro lado, las disciplinas pierden su profundidad disciplinar tras el "vano generalista" de la especialización en urbanismo, y se pierde la ventaja inicial.

iii) **Como un programa subgrado completo** en Urbanismo, de larga tradición en Inglaterra e incluso en USA, de más reciente aparición en otros países como Alemania (o Italia).

* Cuando está ligada a la visión generalista del urbanismo, y a un mercado específico (como en Australia), es un buen sistema para preparar profesionales.

* Tiene el problema de la vulnerabilidad intelectual, en cuanto se sale de un mercado específico (y quizás controlado profesionalmente).

iv) A nivel **postgrado**, para graduados de diferentes carreras previas (como en USA, en Inglaterra y, más recientemente, en Francia).

* Tiene las ventajas de ii) y iii), pero no sus inconvenientes.

CUADRO 3

NIVEL	TEORIA/PRACTICA Formación práctica	Formación teórica	Enfoque integrado
Pequeña parte de subgrado			Hungría
Especialización subgrado		Francia Holanda (Univ.) Alemania (Univ.)	España España
Subgrado completo	Estados Unidos Alemania (Esc. Profs.) Holanda (Esc. Profs.)	Alemania (Universidades)	Italia Inglaterra
Postgrado	España ("cursillos") Hungria Polonia	Estados Unidos Francia Inglaterra ("planning studies")	Inglaterra ("planning")

- * Puede parecer que uno o dos años no son suficientes para adquirir la formación necesaria.
- * Puede plantearse el problema de que los graduados de disciplinas previas *no pierdan* su sesgo disciplinar (normalmente puramente analítico), no aprendan a cruzar barreras interdisciplinares, a pensar normativamente, etc. (si es que se piensa que éste es el tipo de pensamiento que un urbanista necesita).

Estas dimensiones organizativas también nos proporcionan una clasificación interesante de países y enfoques (cuadro 3).

Ya sólo en esta tabla simplificada podemos ver la **diversidad** de enfoques en la mayoría de los países, pudiendo casi decirse que cuanto más desarrollados son dichos países, mayor es la diversidad de los enfoques de la enseñanza del urbanismo. Por otro lado, podríamos empezar algunas de estas dimensiones entre sí: veríamos, por ejemplo, que el "enfoque integrado" parece darse con más frecuencia en países que orientan su enseñanza del urbanismo a mercados de tipo "específico" (parte de 2.2).

2.4. RECURSOS

Los recursos disponibles para la enseñanza del urbanismo, su distribución y organización (tanto desde el punto de vista de los enseñantes como de los estudiantes), particularmente:

a) **Longitud** de los estudios de Urbanismo, número de años, número de asignaturas:

i) Grado de **ciclización**, frente a un programa "monolítico" integrado: número de "etapas" en la formación (profesional primero, por ejemplo, teórica general después, académica después...).

* Ventaja de flexibilidad, intercambiabilidad (es una especie de "modularización" entre etapas).

* Pero se tiene que perder mucho tiempo en "introducciones" y "resúmenes" al principio y al final de cada ciclo (igual que en un sistema modular), para los estudiantes que no vienen del mismo ciclo anterior.

* Necesita a veces "asignaturas remediales" para compensar deficiencias en la formación previa de algunos estudiantes de algunos ciclos anteriores.

ii) Proporción de formación general en urbanismo y de formación específica en **reciclaje** posterior (después de tener experiencia práctica, como en Inglaterra).

* El basar la formación en el reciclaje es ideal para una carrera profesional larga, en que se puede esperar necesitar cambiar de dirección varias veces.

* Pero es un sistema caro el organizar una enseñanza superior para que la gente vuelva a ella cada cinco-diez años.

b) **Grado de selectividad** de los programas de estudios, en cuanto a la admisión de estudiantes, así como la selección durante los estudios:

i) Selección fuerte **a la entrada** (como en Inglaterra, en USA o en Alemania)

* Hace a la enseñanza misma más eficiente, al tener que aplicarse a menos estudiantes.

* Tiene el problema político y ético de los "numerus clausus": el eliminar quizás demasiado pronto a estudiantes que podrían haber llegado a ser buenos.

* El usar la enseñanza superior como una "recompensa" a la movilidad social (como en Inglaterra), en lugar de como un "instrumento" de movilidad social (como en USA), presupone "igualdad de oportunidades" en la etapa anterior, o sea, una Escuela Secundaria "buena" e "igual" (objetivos que pueden tardarse mucho en materializar).

ii) Selección **durante** la carrera (suelen ser los

sistemas que son menos selectivos a la entrada, como en Francia u Holanda).

- * Resulta socialmente más aceptable que la selección temprana, parece un buen término medio.
- * Pero la carrera es menos eficiente, hay más "desperdicio" de recursos.

iii) **Poco selectivos** académicamente (pueden acabar siendo "selectivos por abandono", como en Italia).

- * Es el sistema más liberal.
- * El peligro de desperdicio es máximo, pudiendo resultar un sistema carísimo.

c) **Proporción estudiantes/enseñantes**, con implicaciones directas para el tipo de enseñanza posible (seminarios, clases prácticas, "lecciones magistrales" a grandes grupos, etc.):

i) Proporción **estudiantes/profesores**:

1) *Menos de ocho* sólo se encuentran en contados departamentos minoritarios de Inglaterra o USA.

2) *Ocho-quince* es lo más normal en países desarrollados con enseñanza de tipo anglosajón, utilizando combinaciones de clases, seminarios, tutorías, etc.

3) *Más de quince-veinte*, la clase multitudinaria, las clases prácticas o seminarios sólo son posibles con la proliferación de algún nivel adicional de "ayudantes".

- * Esta proporción suele estar en relación inversa con la "calidad" (definida de una manera genérica) de la enseñanza.
- * Su eficacia depende de la dedicación de los profesores (si es baja, no importa que sean muchos!).

ii) Utilización de estudiantes avanzados (como en USA, usando estudiantes de Doctorado)

- * Es una forma de financiar la enseñanza barata y flexible.

d) **Tipo de trabajo esperado del estudiante:**

i) **Estudio individual** principalmente, con tutorías y "clases-guía" más que lecciones magistrales.

- * Es un sistema más individualista, mejor para seleccionar estudiantes según sus aptitudes individuales.
- * Pero la "selección natural" producirá un cierto porcentaje de fracasos y de despilfarro de recursos.

ii) **Contacto intensivo** entre profesores y estudiantes (clases, prácticas, proyectos, etc.), como en España, o en los enfoques "profesionales" en Alemania u Holanda.

- * Es muy eficaz como formación profesional y técnica, especialmente para un mercado específico.

- * Es un enfoque muy consumidor de recursos de profesorado, que encuentran entonces difícil mantener su actividad investigadora (si es que dicha actividad se considera importante para profesores de este tipo).
- * Como alternativa, requiere la multiplicación del número de profesores a un nivel más bajo (ayudantes, etc.) o estudiantes avanzados que ayuden.

iii) Dedicación a **medio tiempo** solamente (de profesores y/o estudiantes), por ser las clases nocturnas o de fin de semana (como suelen ser los "cursillos"), simplemente por tradición profesional (profesores que siguen trabajando en Arquitectura o Ingeniería) o por necesidad financiera (como en Italia).

- * Tiene todas las ventajas en estudios de reciclaje, prácticos, específicos.
- * Tiene la ventaja de que los profesores mantienen su profesión.
- * Es barato para el país (especialmente si los estudiantes también tienen otro trabajo).
- * Pero la falta de dedicación suficiente restringe la profundidad que es posible alcanzar y la eficacia general de la enseñanza.

2.5. CONTENIDO

El contenido de la enseñanza, en sus diferentes dimensiones (en parte ligado a las otras dimensiones, particularmente a 2.1 y 2.2, y también en menor grado las otras):

a) **Grado de especialización y optionalidad**, proporción del contenido que se considera que "todos" los urbanistas deben compartir:

i) **Proporción** del programa que es especializado y electivo.

- * La mayor electividad genera mayor entusiasmo por parte de los estudiantes y permite alcanzar mayor profundidad en la enseñanza.
- * Por otro lado, a mayor electividad, mayor "parcialidad".
- * A mayor electividad, mayor adaptabilidad a la demanda y a los intereses de los estudiantes.
- * Por otro lado, mayor electividad genera una mayor diversidad en los conocimientos de los graduados, y resulta más difícil garantizar un determinado "perfil profesional".
- * Al aumentar la diversidad y electividad, los números de estudiantes que estudian algunas asignaturas pueden bajar por debajo de umbrales mínimos, y como resultado la viabilidad de dichas asignaturas puede resultar problemática.
- * Las ventajas de la electividad se maximizan con un sistema modular, en que la intercambiabilidad de estudiantes con otras carreras puede permitir garantizar la viabilidad de un mayor número de asignaturas optativas.

ii) Cómo de **temprano** en el programa empieza la opcionalidad.

- * El empezar la especialización lo más pronto posible suele generar una mayor dedicación por parte de los estudiantes.
- * Por otro lado, si la especialización es demasiado pronto, no tienen aún bases suficientes sobre las que hacer la elección.

iii) **Modularización** e intercambiabilidad de asignaturas.

- * Tiene la ventaja de la intercambiabilidad de muchas asignaturas con otras carreras.
- * Pero la fragmentación del conocimiento en "módulos autosuficientes" hace más difícil la síntesis.

iv) **Importancia** de las especializaciones:

- 1) Áreas de *especialización principal*.
- 2) Áreas de *especialización menor*.

- * Un sistema a base sólo de especializaciones menores es probable que ofrezca poca profundidad.
- * Un sistema a base sólo de especializaciones "grandes" es probable que ofrezca poca variedad.
- * Un sistema mixto es el mejor.

v) **Criterio** sustantivo para la definición de áreas de especialización:

1) Por identificación de *áreas objetivas* en que se entiende "naturalmente dividido" el urbanismo: por temas sustantivos (como vivienda, transporte, etc.) el más frecuente, por escalas geográficas (como planeamiento local, urbano, regional, etc.), por áreas problemáticas candentes (chabolismo, renovación urbana, deterioro de centros históricos, etc.).

- * Es un sistema claro y sencillo cuando es por escalas de planeamiento (suelen estar definidas por la legislación misma).
- * Si no es éste el caso, resulta un problema decidir cuáles son las áreas relevantes, pues una decisión tal es síntesis de criterios diversos (no todos ellos explícitos), y a menudo la "tradición" acaba imponiéndose como el criterio válido.
- * El usar áreas problemáticas puede resultar difícil por necesitar controlar muchas variables (muchas de ellas aún no tratadas públicamente en las fuentes bibliográficas), que llevan mucho trabajo de preparación (a no ser que coincidan con áreas de interés de los profesores).

2) Según áreas de *interés para los profesores* (por sus investigaciones o por sus trabajos profesionales), más común en sistemas muy "abiertos" y académicos.

- * Es un buen sistema de ligar investigación "de punta" y enseñanza.
- * Tiene el peligro de "caprichosidad", y necesita un mecanismo de "control de relevancia".

3) Según áreas de *interés para organismos*

externos (públicos o privados), que quizá ayuden a la profundización de temas concretos (la crisis de la siderurgia, la división regional, etc.), a cambio quizás de algún tipo de apoyo económico u organizativo a la enseñanza.

- * Es una forma equitativa de corresponder al apoyo externo.
- * Tiene el peligro de interferencia del "cliente", con criterios que entran en conflicto con los objetivos académicos.

b) **Instrumento de síntesis** dentro del programa de estudios:

i) La síntesis se deja a **cada estudiante** individualmente.

- * Es un sistema muy barato y "liberal".
- * Tiene el peligro de que sólo un pequeño porcentaje de estudiantes sean capaces de tal síntesis (salvo que la selección sea muy fuerte para entrar en el curso), mientras el resto se mantendrá en un estado de confusión; es "implícitamente" selectivo.

ii) Hay **asignaturas sintéticas** específicas, pero no necesariamente obligatorias para todos.

- * En teoría es una solución perfecta.
- * En la práctica resulta sumamente difícil diseñar tales asignaturas como síntesis (entre asignaturas distintas, entre profesores distintos...).
- * Estas asignaturas corren el peligro de convertirse en las "niñas bonitas" de la carrera (o son triviales y malas).

iii) El **núcleo** común obligatorio proporciona el instrumento de síntesis.

- * Este es un caso particular de ii), y es probablemente la mejor razón de ser del núcleo.
- * Además de tener los problemas de ii) (convertirse en asignaturas privilegiadas), tiene el problema de *quién* decide cuáles son las asignaturas que integran ese núcleo.
- * También tiene el problema ya mencionado de obsolescencia con el paso del tiempo.

iv) Se usan los **proyectos** como vehículo de dicha síntesis (como en Inglaterra y en USA).

- * Tiene la ventaja de dar un cierto "sabor de realismo" a la enseñanza (la realidad como síntesis).
- * Pero tiene el peligro de "practicismo": en los proyectos prácticos intervienen criterios que no son sólo académicos y teóricos y que pueden interferir con la síntesis teórica.
- * Es sumamente difícil diseñar proyectos de la complejidad necesaria para producir una síntesis tal (y necesita de muchos profesores distintos, difíciles de coordinar).

c) **Contenido del núcleo** (si es que existe un núcleo tal):

i) Una **teoría específica** al Urbanismo (como en Inglaterra); usando frases típicas, puede corresponder a los enfoques que en la literatura se

han identificado con "toma de decisiones", "resolución de conflictos", "el proceso de planeamiento", cibernetica, sistemas de control, etc.).

- * Es la situación más satisfactoria, que le da al urbanismo estatus disciplinar y coherencia.
 - * Es difícil de cambiar cuando cambia el "paradigma dominante" (que en disciplinas aplicadas como el urbanismo ha tendido a cambiar más que a menudo!).
- ii) Una serie de **técnicas** características del Urbanismo (expresión "relaciones públicas", comunicación, "animación y movilización", "reticulismo", etc.).
- * Es un sistema práctico, operativo y poco pretencioso, útil para trabajos (y mercados) específicos.
 - * Resulta un planteamiento de bajo nivel académico y poco atractivo intelectualmente (el ver el núcleo del urbanismo, por ejemplo, como "relaciones públicas"!).
- iii) Una **manera de pensar** específica del Urbanismo (orientación a la acción, interdisciplinariidad, carga ética, partidismo, enfoque normativo, etc.), como en Alemania.
- * Tiene las ventajas de i) sin sus inconvenientes.
 - * Es difícil de estructurar y de ponerse de acuerdo (el catálogo de "idiosincrasias" del urbanismo podría alargarse *ad infinitum*).
- d) **Situación del núcleo** dentro del programa de estudios, relacionado con su contenido (ya tratado como parte de la dimensión 2.1), y con su importancia respecto a las especializaciones:
- i) El **paralelo** a las especializaciones, como una especie de "curso de apoyo" (como en Inglaterra), bien porque proporciona el elemento sintético necesario de las otras asignaturas, bien porque contiene una serie de asignaturas que las otras necesitan (ciertas técnicas, etc.).
- * Es la situación ideal (si el núcleo tiene la función de síntesis).
 - * Pero tiene que funcionar perfectamente, pues si no prolonga innecesariamente (a los ojos de los estudiantes) los años de enseñanza obligatoria común.
- ii) Como **base previa** a la especialización, como "tronco común" a todos los urbanistas (como en la mayoría de los enfoques postgrado, sirviendo a la vez de unificador común para los graduados provenientes de carreras diferentes): en realidad, no es un "núcleo intelectual", sino simplemente una "base":
- 1) *Introducción* a todo.
 - 2) *Base metodológica* común (aprender "las técnicas").
- * Es la mejor situación si el núcleo es una base para lo demás.
 - * Pero se pierde su impacto al especializarse, y se pierde el control de su papel "central".
- e) El **tipo de uso de proyectos** en el programa de estudios, si es que se usan (en algunos sitios, como Amsterdam, niegan su utilidad y no los usan en absoluto):
- i) Tipo de **cliente** para los proyectos:
 - 1) Proyectos con cliente *real*.
 - 2) Cliente *ficticio*.
 - * Los proyectos con cliente real tienen las enormes ventajas del realismo y la actualidad, que motivan a los estudiantes y refuerza enormemente su sentido de responsabilidad.
 - * Además, pueden ser "útiles" a alguien (incluso a un organismo o a un "cliente") que preste a cambio su apoyo.
 - * Pero representan una enorme obligación, dificultada por el hecho de que la escala temporal del problema real suele ser diferente del calendario académico, el nivel de complejidad es diferente, y el objetivo es diferente: el objetivo de la resolución de problemas reales es un "compromiso operativo", el objetivo de un proyecto académico es un proceso lógico de aprendizaje.
 - * Además, algunos proyectos tienen como función el "abrir los ojos", y eso no se puede hacer con un cliente real (que no quiere decir que no se usen temas reales y de actualidad).
 - * Puede resultar muy difícil de organizar (distintos proyectos todos los años, varios en número, para los diferentes subgrupos de estudiantes).
- ii) Tipo de **trabajo** en que se basan:
- 1) Basados en trabajo *en grupo*.
 - 2) Trabajo *individual*.
 - 3) Sistemas *mixtos*.
- * En teoría, los proyectos en grupo tienen todas las ventajas: funcionan como una simulación de la realidad, los estudiantes aprenden a trabajar en grupo (algunos consideran que el trabajo en equipo es la "esencia" del urbanismo).
 - * Como ejercicio académico a menudo no funciona: dentro de cada grupo sólo unos pocos trabajan (y los demás "siguen"), y la síntesis dentro de cada grupo resulta difícil (el trabajo a menudo no es más que una colección de trabajos individuales llena de repeticiones e incluso contradicciones).
- iii) **Frecuencia** con que se hacen proyectos:
- 1) *Continuamente*, como es común en los sistemas muy profesionalizados, como Inglaterra o las Escuelas Profesionales de Alemania u Holanda).
 - * Son particularmente útiles si los proyectos son el instrumento de síntesis dentro del programa de estudios.
 - * Pero absorben una cantidad enorme de recursos y de tiempo (de profesores y de los estudiantes), a menudo no justificados por el rendimiento que dan en términos educativos.
 - 2) *Esporádicamente*, en puntos concretos del programa de estudios (como en los cursos de

Master en USA, con un proyecto al principio y otro al final).

- * Tienen las ventajas del trabajo de proyectos, pero no muchos de sus inconvenientes.
- * Un proyecto esporádico requiere mucha organización y coordinación para *ese* proyecto (más aún si es casi la única experiencia que los estudiantes van a tener de este tipo de trabajo).

3) Como una asignatura más en el programa, no necesariamente en un lugar fijo.

- * Es el sistema más flexible, sin requerir grandes esfuerzos organizativos.
- * Pero se pierde el potencial sintético de los proyectos.

f) **Integración de la experiencia de trabajo** del estudiante en el programa obligatorio de estudios (si es que se requiere en absoluto):

i) La experiencia laboral como **requisito de entrada** en el curso.

- * Es bueno como principio (los estudios se entienden casi como "reciclaje"), en particular si la experiencia no tiene que ser muy específica.
- * Es difícil de exigir en un mercado de trabajo difícil, pues es poco probable que personas con empleo lo van a dejar para irse a estudiar (por el temor de no volverlo a encontrar después).

ii) Trabajo obligatorio durante algún **verano** entre cursos.

- * Es bueno académicamente y desde el punto de vista del estudiante.
- * Es difícil de organizar para números elevados de estudiantes (todos los años).

iii) Interrupción de los estudios con un **año entero** de trabajo (la modalidad "sandwich").

- * Es un sistema muy bueno en teoría, proporcionando una buena síntesis entre enseñanza y experiencia práctica.
- * Pero tiene el problema ya señalado en un mercado de trabajo inseguro (es poco probable que una vez en un empleo "vuelvan" a los estudios).

g) **Trabajo fin de carrera**, que puede ser:

i) Un **plan** urbanístico (a lo "proyecto fin de carrera", lo tradicional en Escuelas Técnicas, o un trabajo de tipo "prescriptivo" análogo).

- * Es un buen entrenamiento sintético para profesionales orientados a un mercado específico.
- * Puede resultar intelectualmente restrictivo, teniendo que limitarse a análisis y razonamientos que tengan implicaciones normativas.

ii) Una **tesis** de investigación (lo tradicional en ciencias sociales), que a su vez puede ser:

1) Puramente *analítica*, en el estilo de las tesis de doctorado (Inglaterra, USA, también Polonia).

2) Parcialmente *normativa*, utilizando el análisis para sacar conclusiones en forma de "recomendaciones" (como en Alemania).

- * La tesis como investigación pura es mejor ejercicio intelectual que un plan.
- * Tiene el problema de ser puramente analítica (para "profesionales de la prescripción").
- * La mejor combinación es probablemente la "tesis con implicaciones prescriptivas", que reúne las ventajas de ambos enfoques.

iii) **Optativo** entre i) e ii) (como es natural en muchos cursos de Master en USA).

- * Las ventajas del enfoque optativo son máximas dentro de un sistema de enseñanza "polivalente" que prepara a la vez profesionales y teóricos.

Con un cierto margen de subjetividad, podemos resumir parte de la evidencia empírica de este estudio intentando "caracterizar" los diferentes **países** según cada una de estas dimensiones, y con estas "medidas" para las variables se pudieron definir una serie de **grupos** de características que suelen aparecer juntas en los diferentes países, como elementos constituyentes de lo que se pueden llamar "formas típicas" o "modelos" de enseñanza del urbanismo y su relación con otros factores.

3. LOS MODELOS DE ENSEÑANZA DEL URBANISMO

A pesar de que la mayoría de los países presentan **un** enfoque dominante de la enseñanza del urbanismo, incluso una investigación relativamente superficial, muestra hoy día una cierta **diversidad** de enfoques que, en la mayoría de los países, coexiste con la forma dominante, unas veces como poco más que "intenciones" o "tendencias" hacia el futuro, otras como enfoques alternativos compitiendo con la forma dominante. Considerando primero estas formas dominantes, en nuestro estudio hemos identificado algunos **modelos históricos** de enseñanza del urbanismo, que pueden usarse como puntos de referencia:

3.1. EL MODELO TECNICO-TRADICIONAL

Este modelo identifica al urbanismo con otra disciplina técnica (normalmente arquitectura), enseñada en carreras largas (cinco años o más) a nivel **subgrado** con muy poco grado de especialización (10 por 100 o menos), con objetivos **prácticos**, orientadas hacia una práctica profesional **liberal** en un mercado dominado por el planeamiento **físico**, en carreras orientadas hacia la formación en **diseño**, organizadas a base de muchas **horas de clase** centradas en torno a los

proyectos. Este enfoque puede identificarse en Europa como el “punto de partida” desde el que la mayoría de los países han evolucionado históricamente, y el mejor ejemplo que encontramos en nuestro estudio que aún hoy se aproxima a este modelo es (un tanto paradójicamente) Hungría, donde, a pesar de que la profesión urbanística dista mucho de tener un mercado liberal para su ejercicio, la organización de la formación en este campo es según las líneas descritas. El “**proyecto principal**” en la Escuela de Arquitectura (donde se enseña el urbanismo) **debe** contener elementos de las cinco áreas principales de estudio (arquitectura, estructuras, construcción, servicios y organización de obras), y el urbanismo puede sólo “infiltrarse” como una extensión de alguna de estas áreas. Para compensar esta escasez de preparación en urbanismo a nivel universitario, la Asociación Profesional organiza periódicamente cursos de “maestría” de dos años para profesionales que llevan trabajando por lo menos otros dos años: estos cursos consisten en “emparejar” maestros (profesionales establecidos) y aprendices durante dos años a medio tiempo en los fines de semana.

Por otro lado, el “programa paralelo” en inglés (!) de especialización en urbanismo dentro de arquitectura que se está organizando en la actualidad en dicho país (para estudiantes de otros países y carreras) probablemente introducirá cambios fundamentales que tiendan a alejarse de este modelo tradicional.

En contraste con este modelo del urbanismo como “un aspecto de” un campo tecnológico o de diseño, los dos modelos siguientes resultan de la **diferenciación** del urbanismo tradicional y de su enseñanza que ha tenido lugar gradualmente en los distintos países, diferenciación en tres diferentes aspectos: 1) desintegración del urbanismo físico en diferentes **componentes**, normalmente materializados en la aparición de carreras separadas de Arquitectura, Diseño Urbano y Urbanismo, este último más concentrado en los aspectos socioeconómicos del planeamiento urbano; 2) diferenciación de la enseñanza en diferentes **niveles** separados (sub grado y post grado), y 3) separación de la enseñanza según diferentes **objetivos**, entre aquella orientada a la formación de teóricos y la orientada a la formación de urbanistas prácticos. Diferentes grados y modalidades de estas diferenciaciones han dado lugar a otros dos modelos relativamente “puros” que merece también la pena mencionar aquí.

3.2. EL MODELO ACADEMICO

Este modelo, que encontramos principalmente en Estados Unidos, se basa, sobre todo, en cursos **postgrado** (dos años) en que el urbanismo se enseña como disciplina **separada**, y en gran medida basada en las **ciencias sociales** (con otros cursos separados de Arquitectura o de Diseño Urbano), en un sistema de “cafetería” con un grado elevado de **opcionalidad** (50 por 100 o

más) y de **especialización**, orientado hacia objetivos **teóricos** de formación de “pensadores”, relativamente **incontrolados** por ningún organismo profesional, y sirviendo un mercado muy **diverso** de toma de decisiones y políticas urbanas a nivel **estratégico**. Los cursos se basan en **programas muy densos de estudio individual** (con unas diez horas solamente de contacto a la semana), con relativamente **pocos proyectos**. En USA hay 77 departamentos que ofrecen cursos tales (con unos 1.500 graduados cada año, el 20 por 100 extranjeros y un 33 por 100 estudiantes a medio tiempo, y solamente unos 100 estudiantes suspensos al año).

Por otro lado, la enseñanza del urbanismo a **nivel práctico** (para preparar profesionales eficaces en el urbanismo cotidiano de los organismos públicos locales) se organiza a nivel **subgrado** (carreras de cuatro-cinco años) en Universidades Técnicas. Unos 400 graduados son producidos por este sistema cada año.

Por último, en USA podemos también encontrar carreras de **estudios urbanos** generales (sin aspiraciones profesionales), también ofrecidas en Universidades normales (aunque normalmente distintas de las que ofrecen cursos de máster). Aunque los Estados Unidos es probablemente el país donde este modelo está mejor representado, el modelo mismo no es puro, y hay ya en la actualidad tendencias a separarse de él: por un lado, llamadas a la reincorporación de “más diseño” (dentro del currículum de urbanismo, o manteniéndose cerca de departamentos de diseño urbano) pueden oírse en el mundo del urbanismo académico y, por otro, también pueden oírse llamadas a una base sub grado más fuerte, en su mayor parte como “salvaguardia” contra dificultades futuras, ya experimentadas en las ciencias sociales como resultado de la enorme caída en número de matrículas en estos campos.

3.3. EL MODELO INTEGRADO-COMPREHENSIVO

Este modelo, típico de Inglaterra, también se basa en las **ciencias sociales**, pero empieza desde el nivel **subgrado** en lo que se conoce como el formato “3+1”, con tres años de licenciatura académica y uno más para el diploma profesional, a veces con un año de **empleo** entre medias (el enfoque “sandwich”); el currículum se organiza alrededor de un **núcleo**, impuesto tradicionalmente por el organismo profesional (y que consiste en tres áreas: metodología, el medio ambiente y el contexto administrativo), que le da un fuerte sabor **generalista** al enfoque, con menos **especialización** que en el modelo americano (un tercio del programa aproximadamente), mucho hincapié en los **proyectos** y, al mismo tiempo, un número de horas de contacto a la semana relativamente bajo (unas veinte). Los objetivos de esta enseñanza son principalmente **prácticos**, sirviendo a un mercado altamente **profesionalizado** y específico de urbanismo en la Administración

Local: unos 600 graduados al año son producidos por este sistema (hace diez años eran unos 1.000).

No se hace ninguna distinción organizativa entre formación "teórica" y formación "práctica", sino que *ambas* se intentan dentro de la misma estructura educativa, que también se extiende al nivel **postgrado** con cursos de Master que son en realidad versiones en miniatura (dos años) de los mismos programas subgrado. La evolución histórica del **contenido** de los cursos de urbanismo en Inglaterra se caracteriza (probablemente por el hincapié generalista) por el "efecto tarta-de-pisos": la acumulación de materias con el tiempo pero sin eliminar ninguna, con lo que la profundidad de todas tiene que irse reduciendo al irse aumentando su número, con la consiguiente insatisfacción tanto entre académicos como entre profesionales de este campo.

Igual que en Estados Unidos, también en Inglaterra pueden percibirse tendencias a separarse del modelo puro, como el aumento en el grado de especialización, un mayor interés en aspectos teóricos del planeamiento y una cierta diversificación del mercado servido por estos cursos, cada vez más diferentes del mercado de puestos de trabajo tradicionales directamente controlados por el Colegio profesional.

3.4. EUROPA

Si consideramos ahora otros países de Europa y las variaciones que presentan respecto a estos modelos, podemos decir que la tendencia general ha sido a evolucionar desde el modelo tradicional hacia uno de los otros dos, en mayor o menor medida según las diferentes circunstancias. Kunzmann (Congreso sobre la Enseñanza del Urbanismo, Universidad de Liverpool, septiembre 1984) resume esta tendencia general que la enseñanza del urbanismo ha seguido en la mayoría de los países de Europa occidental en varias **etapas** típicas: 1) en la primera etapa, los arquitectos y los ingenieros descubren la complejidad del sistema urbano e introducen asignaturas optativas en sus carreras, mientras, simultáneamente, los economistas (y a veces también los sociólogos) descubren la dimensión espacial y empiezan también a introducir opciones espaciales en sus programas de estudio; 2) en la segunda etapa, los urbanistas, dentro de los departamentos de arquitectura e ingeniería, empiezan a reclamar la enseñanza separada del urbanismo y consiguen, bien la introducción de especializaciones separadas en esas carreras tras una base común (el modelo alemán), o bien la creación de cursos separados postgrados (en el modelo americano); 3) en la tercera etapa, el crecimiento de estos cursos y departamentos lleva al establecimiento de carreras subgrado independientes, excepto en aquellos países donde la resistencia de las disciplinas tradicionales es demasiado fuerte; 4) finalmente, la continuación de conflictos ideológicos, la reducción del mercado de trabajo y la crisis del concepto de interdisciplinariedad llevan a algunos de estos

países a la típica "crisis de confianza", que resultará, bien en el fraccionamiento de la enseñanza del urbanismo y la vuelta a la "sectorialización", o bien en la segregación de departamentos en grupos separados (urbanistas "físicos" por un lado y urbanistas "políticos" por otro).

Como vemos (y nuestro estudio lo confirma), la tendencia en Europa ha sido primero hacia la **especialización** del Urbanismo dentro de las carreras tradicionales, y luego hacia una segunda fase de **consolidación** de cursos independientes de Urbanismo según una variedad de formas y grados, y esta tendencia ha dado lugar a un **modelo intermedio**, que quizás por este carácter intermedio se podría pensar que tiene sólo carácter **transitorio**, pero que la experiencia está mostrando ser no menos permanente que los otros.

3.5. EL MODELO BIFURCADO

Este modelo de enseñanza **subgrado** (el modelo "Y", como se le conoce a veces) comienza con una **base común** de longitud variable dentro de otra disciplina (a veces de ciencias sociales, a veces de tecnología o arquitectura), llevando a una segunda mitad de **especializaciones fuertes** (una de las cuales es en urbanismo) de urbanismo **físico**, operando normalmente en un contexto de **profesionalización débil** de la actividad urbanística. La tendencia en Europa ha sido hacia este modelo bifurcado y, con el tiempo, hacia la generación de programas separados de enseñanza del urbanismo, pero estas tendencias han seguido caminos diferentes y han alcanzado diferentes etapas según los países.

Tras la vuelta a la democracia, **España** empezó a acelerar su alejamiento del modelo tradicional que ya había iniciado con anterioridad, y la situación ahora es que, aparte de algunas carreras de ciencias sociales o de ingeniería que ofrecen especializaciones menores en urbanismo o en temas urbanos (que no consisten normalmente en más de dos asignaturas), son las nueve **Escuelas de Arquitectura** las que ofrecen una especialización en urbanismo, que consiste en una media docena de asignaturas (aproximadamente un 25 por 100 de la docencia en la segunda mitad del programa) que cubren una gran diversidad de materias, desde análisis espacial a diseño, legislación, ciencias sociales y proyectos aplicados (con cierta evidencia del mismo "efecto tarta-de-pisos" que en el modelo comprehensivo de Inglaterra). El resto de la formación en urbanismo en este país se basa en cursos **especiales** postgrado, normalmente a **medio tiempo**, y de longitud variable (desde unos pocos días hasta dos años), pero sin reconocimiento académico y con un reconocimiento profesional sólo limitado.

Aunque el reconocimiento de la especialización dentro de arquitectura está en **Italia** mucho más institucionalizado que en España, la situación en la mayoría de las Escuelas de Arquitectura (17 en total) es más bien semejante, con lo que en la práctica resulta ser poco más de un tercio de las

asignaturas, constituyendo la base de dicha especialización: cada Escuela ofrece un número de **módulos**, agrupados en nueve **campos temáticos** por un lado (uno de ellos es "diseño", otro es "urbanismo", otro es "ciencias sociales", etc.) y en **especializaciones** por otro; el estudiante debe escoger 28 módulos sujetos a ciertas reglas: 1) al menos el módulo "básico" de cada uno de los nueve campos temáticos; 2) otros nueve módulos obligatorios (seis comunes y tres del área de especialización que elija); 3) otros nueve módulos de su área de especialización; 4) tantos módulos adicionales de libre elección como desee.

Por otro lado, hay **dos** ejemplos de sublimación de la tendencia hacia la enseñanza independiente del urbanismo (Venecia y Reggio Calabria). El problema es que la situación de la enseñanza del urbanismo en Italia está dominada por la ineficiencia general del sistema de enseñanza superior, producido por su enorme grado de **masificación** (es común que haya 5-10.000 estudiantes en una Escuela de Arquitectura) y por su estilo peculiar "a medio tiempo no-oficial", produciendo la combinación de ambos un *impasse* del que diferentes centros están intentando salir de diferentes formas: mientras en Venecia están incluso considerando el "volver" al sistema de enseñanza del urbanismo integrado con arquitectura, en Milán o Turín están pensando formas de "completar" la tendencia hacia la independencia iniciada hace mucho tiempo (algunos piensan en un enfoque postgrado, otros en un departamento separado de urbanismo pero compartiendo algunos costos organizativos con arquitectura).

En algunos países socialistas como **Polonia**, el modelo "Y" está ya bastante establecido no sólo en las Escuelas de Arquitectura, sino también en otros departamentos, por ejemplo de **economía** (con un programa de dos años comunes, dos años de especialización y un año final para la tesis), aunque el hincapié en estos departamentos es más **académico**, y se hace escaso o ningún uso de trabajo "aplicado" del tipo de proyectos (no así en las Escuelas de Arquitectura, donde el enfoque es más bien como el del modelo húngaro). Cursos **específicos** de urbanismo sólo se ofrecen a nivel postgrado y **medio tiempo**, organizados por la asociación (más bien débil) profesional de urbanistas.

4. OTRAS TENDENCIAS

Como hemos visto, algunos países en Europa están aún en la transición hacia el modelo bifurcado. Otros han rebasado esta fase y se están ya moviendo hacia uno de los otros dos modelos puros.

En **Francia**, los tres modelos no-tradicionales coexisten, bajo diferentes coberturas teóricas, en un sistema caracterizado por una "división del trabajo" aceptada por todos: por un lado, y dentro de la insistencia general de la **pluridisciplinariedad** característica del APERAU (asociación nacional de siete departamentos de enseñanza del

Urbanismo), tenemos el enfoque subgrado de Tours, práctico y **generalista**, pero con un interés sustantivo (en problemas rurales y de ciudades pequeñas), o bien tenemos el enfoque teórico y académico de Saint Denis en París (programas postgrado de doctorado con un grado considerable de optionalidad y especialización); por otro lado, y según la visión clásica del urbanismo como una **especialización**, el modelo bifurcado estándar también está presente en las Escuelas de Arquitectura. Además, en Francia, los funcionarios de la Administración Local se preparan en urbanismo en escuelas municipales profesionales, que proporcionan un "segundo nivel" de enseñanza de urbanismo para trabajar en este nivel administrativo.

En **Holanda**, las carreras universitarias en urbanismo no se originan en otras carreras de tipo tecnológico o de diseño, sino en carreras de ciencias sociales (geografía, demografía): como resultado de la reforma de la enseñanza superior de 1982, la enseñanza del urbanismo cambió de seguir claramente un modelo bifurcado (tres más dos años) a una variación de él (uno más tres, una "Y" con un tallo muy corto) que en la práctica ha llegado a ser prácticamente lo mismo que un programa totalmente **subgrado** de estilo británico, aunque en Amsterdam (donde se concentra en la actualidad prácticamente **toda** la enseñanza del urbanismo) se combina con una cierta tendencia al enfoque académico de tipo americano (un sistema de "cafetería" con muy pocos proyectos); por otro lado, las **escuelas profesionales** ofrecen cursos prácticos intensivos en urbanismo de la misma duración (cuatro años), y la cuestión es entonces el ver cómo el mercado de trabajo va a reaccionar y diferenciar entre estos dos enfoques.

Alemania está en una situación de **coexistencia** similar a Francia: el modelo bifurcado (dos años comunes, dos años de planeamiento urbano y una tesis) se aplica en 26 departamentos universitarios (divididos igualmente entre arquitectura, ingeniería, ciencias sociales y otras materias); un modelo de estilo británico está presente en seis universidades de creación reciente (Berlín, Dortmund, Kaiserlautern, Kassel, Hamburg, Oldenburg), con programas **subgrado** de cuatro años y medio (dos comunes, dos de especialización *dentro* del urbanismo y medio para la tesis), centrados en aspectos **prácticos** del urbanismo y con una cantidad importante de trabajo en **proyectos** (hasta un 50 por 100 en Berlín), en un medio profesional todavía dominado en gran medida por los arquitectos-urbanistas; estas seis Escuelas producen un total de 265 graduados al año (Dortmund, la mayor, produce 80; Kaiserlautern produce 10) de diferentes orientaciones: Hamburg y Kassel se concentran en planeamiento, mientras Oldenburg y Dortmund adoptan un enfoque más amplio del urbanismo (más orientado a "política urbana" que a planeamiento físico).

También en Alemania hay **Escuelas Profesionales** que preparan urbanistas para trabajos prácticos en programas muy intensivos de cuatro años,

basados casi exclusivamente en aprendizaje "en clase" y en clases prácticas; al final de estos estudios, un estudiante alemán puede ir a la Universidad a continuar su educación (en urbanismo, por ejemplo) o puede entrar en el mercado de trabajo a un nivel bajo. Mientras el planeamiento a nivel urbano está en su mayor parte dominado por urbanistas de preparación universitaria, por encima y por debajo del nivel urbano (regiones, vecindarios, etc.), el mercado de trabajo está dominado por profesionales de estas Escuelas.

Podemos resumir estas tendencias en forma diagramática, representando simbólicamente los diferentes modelos ya discutidos de enseñanza, marcando en rayado la parte puramente urbanística.

5. URBANISMO Y ENSEÑANZA: UNA TRANSICIÓN INTERRUMPIDA

No hay nada extraño en todas estas situaciones intermedias en que se encuentran los países europeos, y la mayoría de los países que ahora muestran uno de los modelos "puros" han pasado por una fase de transición similar en el pasado. Puede decirse que la enseñanza del urbanismo ha evolucionado hasta cierto punto como respuesta a cambios en la **actividad** del planeamiento urbano, que se organizó después de la segunda guerra mundial de forma bastante similar en los países de Europa. Desde entonces, quizás puede también decirse que esta última ha sufrido en la segunda mitad de este siglo **dos** cambios fundamentales en el modelo de "qué es" el planeamiento (según se define en el mundo académico y en la práctica), ambos cambios originados en América y "difundidos" más tarde en Europa: estos cambios fueron el paso de planes intuitivos a planes racionales, y el paso de planes a políticas urbanas.

1) **El cambio de planes intuitivos a planes racionales** en América respondió a factores **internos** a la profesión y a la enseñanza (la necesidad teórica de **racionalización** que surgió en planeamiento, en diseño y en teoría administrativa), así como factores **externos** relacionados con el impacto de la metropolitanización y del **cambio de escala** de los problemas urbanos en el enfoque necesario para abordar dichos problemas, y estos dos grupos de factores combinados generaron la necesidad de "atraer" a las ciencias sociales en apoyo del planeamiento (primero economía, luego sociología y política).

2) **El cambio de planes a políticas** urbanas respondió a tendencias que eran el resultado de la prolongación de los mismos procesos que habían generado el primer cambio: por un lado, las mismas ciencias sociales que habían sido "llamadas" en apoyo de un estilo más racional de planeamiento empezaron a **questionar** las formas y métodos del planeamiento mismo; por otro lado, la periferalización de la población y de

otras actividades urbanas generaron la **crisis fiscal** de las áreas urbanas centrales, que necesitó de un cambio de dirección hacia un tipo de intervención urbana basado más en políticas **activas** que en "planes" (que son más apropiados para controlar la actividad del sector privado que para incentivarlo).

Ambos cambios en urbanismo (reflejados también en la enseñanza) sucedieron en América en períodos de relativa **prosperidad** económica, finales de los años cincuenta y finales de los sesenta, respectivamente (podría incluso decirse que algunos de estos cambios se habían originado en el New Deal antes de la guerra); lo que hace a la enseñanza del urbanismo en Europa un caso diferente de los modelos puros (especialmente diferente respecto al modelo americano), y lo que hace el problema de qué hacer en el futuro particularmente difícil en Europa es que las tendencias que acabamos de discutir se han manifestado en estos países **tarde** y han pasado a estar directamente afectadas (puede decirse "interrumpidas") por la recesión económica y la "contracción" del sector público. Aunque la metropolitanización era una tendencia ya bien establecida en Europa también, y la necesidad de un planeamiento racional era percibida tanto por los profesionales del urbanismo como por sus clientes políticos (como el caso del Partido Comunista de Italia), fue la **institucionalización** de los cambios necesarios en la maquinaria urbanística y en la **enseñanza** en particular los que se quedaron atrasados: el Partido Laborista inglés respondió razonablemente pronto al desafío de estas nuevas tendencias (durante los años sesenta), y quizás por ello les fue posible el "consolidar" lo que hoy puede considerarse como un modelo "puro" de enseñanza del urbanismo; en el resto de Europa las nuevas formas de planeamiento y de enseñanza urbanística no fueron introducidas hasta los años setenta, y para entonces ya la "segunda ola" de cambios estaba avanzando dentro de la ideología profesional del urbanismo y en algunos países también se empezaba a sentir la recesión económica: de hecho, la necesidad de evolucionar de planes a políticas urbanas fue sentida en muchos países europeos en realidad **como resultado** de la recesión económica o, puede decirse, para entonces ya era "demasiado tarde". Resultó entonces que la necesidad de cambio de orientación profesional (y por tanto también de la enseñanza) en urbanismo no se percibió y atacó en la Europa continental cuando había recursos económicos para llevar a cabo estos cambios, sino en una época de crisis del Estado benefactor, de escasez, de contracción del sector público y, hasta cierto punto, de **desconfianza** en el planeamiento de la que, dicen algunos, nunca nos recuperaremos; es por esto que podemos hablar de **transición interrumpida** de la enseñanza del urbanismo en Europa, y quizás es la combinación de estos factores (necesidad de cambio y falta de recursos) la que está produciendo la **crisis de inseguridad** que es típica de la enseñanza del urbanismo en Europa hoy día.

Por otro lado, y para terminar esta sección, podemos también señalar la presencia de "signos" de cambio en los modelos puros mismos: la tendencia en USA hacia un enfoque con un mayor componente de diseño (hacia el modelo "tradicional"), la tendencia también americana a reforzar la enseñanza subgrado (hacia el modelo "inglés"), la tendencia inglesa a una mayor especialización y diversificación (hacia el modelo "americano"). Algunos podrían quizás interpretar estos cambios como una tendencia de todos en la misma dirección, como si uno de los modelos puros (quizás el modelo americano) fuera la "meta" a la que los demás estuviesen tendiendo (una especie de "teoría de la modernización" aplicada a este campo), si no fuese por la circunstancia de que este modelo **también** está cambiando y, en algunos sentidos, moviéndose hacia los otros. Esto puede quizás hacer pensar en un proceso de "ajuste mutuo" entre todas las modalidades, más que uno de tendencia de todos hacia unos modelos fijos. Es dudoso que un proceso tal llegue a completarse, pero aquéllos que quieran "leer" en estos signos un proceso de **convergencia** (el autor no se cuenta entre ellos), quizás vean el proceso llevando a un estilo de enseñanza del urbanismo caracterizada por:

- * Diversidad de enfoques dentro de cada país, para ganar robustez cara a un futuro incierto.
- * Programas de enseñanza de urbanismo independientes de otras disciplinas, pero en departamentos conjuntos, para ganar economías de escala.
- * Una base subgrado que garantice continuidad, a base de carreras largas (cuatro años o más), quizás con una diferenciación en el tipo (y no sólo en la profundidad) de preparación respecto al nivel postgrado.
- * Un grado relativamente alto de opcionalidad y especialización, probablemente afectando entre un tercio y un medio del programa de estudios.
- * Más diseño y técnicas que en América y en Inglaterra hoy, pero menos que en la Europa mediterránea.
- * Los proyectos considerados como una asignatura más, con menos insistencia en ellos que en Inglaterra, Alemania o Italia y con un mayor margen de opcionalidad.
- * Más control profesional de la enseñanza que en USA (al menos a nivel subgrado), pero menos que en Inglaterra.

Lo más probable es, sin embargo, que procesos institucionales de otro tipo (procesos políticos, grupos de intereses, organismos profesionales, etc.) impidan esta convergencia, que quedará entonces simplemente como apuntando hacia un modelo "intermedio" entre los muchos presentes hoy día, y que probablemente no se realizará sino en unos pocos países. Pero, al fin y al cabo, esto es pura especulación y sólo el tiempo lo dirá.

6. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL

Como la discusión de la experiencia extranjera ha confirmado, la aplicabilidad de un estudio como el anterior al **caso español** no se basa en la identificación de un modelo claro y conveniente a la situación española, sino que lo que el estudio nos ha permitido es precisamente explorar y determinar la complejidad del problema de la Enseñanza del Urbanismo, y de esta manera identificar **otros** problemas asociados con éste y que requieren tratamiento coordinado si se quiere adoptar una política educativa en el campo del urbanismo. Es por esto que queremos indicar ahora algunas de estas áreas problemáticas que obligan a una consideración más amplia que la simple "importación" de un modelo de uno u otro tipo:

1) En primer lugar, **no hay un modelo puro importable**, sino que la experiencia extranjera muestra un grado creciente de **diversificación** de enfoques dentro incluso de un mismo país. Esta diversificación de enfoques se plantea en otros países: *a)* entre los niveles **sub/postgrado**; *b)* entre un urbanismo **generalista** y la tendencia al **especialismo**; *c)* por último, y quizás el aspecto más importante, entre la formación de urbanistas **práticos** y la formación de **teóricos**, que parece una dirección clara en la que se mueven los países desarrollados. Esta necesidad de un "ataque" del problema en una multitud de frentes a la vez plantea la cuestión inevitable de lo **caro** de un enfoque tal; la posible solución "francesa" más barata de una **división del trabajo** entre diferentes centros, cada uno diseñado para cumplir una función diferente (teórica, práctica, de especialización, etc.), requiere un grado mínimo de coordinación centralizada de "quién hace qué".

2) En segundo lugar, para plantearse qué hacer con la Enseñanza del Urbanismo hay que plantearse **qué tipo de urbanismo** es el más apropiado para la situación de la problemática urbana y regional en España. La recesión económica está haciendo que el planeamiento urbano esté cambiando en casi todos los países, y para plantearse la enseñanza futura en este campo en España hay que plantearse **qué** urbanismo se considera deseable, su relación con la Administración Pública y con el sector privado y en qué medida el urbanismo tal y como se practica en España hoy día es suficiente o si necesita ser cambiado.

3) En tercer lugar, hemos visto cómo la forma y la eficiencia de la enseñanza del urbanismo está directamente relacionada con el **grado de control profesional** en este campo, con los dos extremos de un Colegio que puede quizás controlar el mercado de trabajo e incluso la enseñanza misma por medio de un sistema de "reconocimiento" de escuelas (como en Inglaterra) y de una situación de más o menos **libre mercado** de trabajo urbanístico (y de enseñanza) como en

América. Por un lado, y a la vista de los problemas que el enfoque inglés plantea, esta segunda alternativa parece más atractiva, pero, por otro lado, resulta difícil de concebir con un tipo de urbanismo practicado principalmente en el sector público.

4) Por último, y no por ello menos importante, está la cuestión de la **resistencia al cambio** por parte de las estructuras educativas y profesionales: hay que considerar la posibilidad de que ciertos grupos profesionales (un ejemplo típico quizás podrían ser los arquitectos) reaccionasen de manera **negativa** frente a la posibilidad de cambio en su situación respecto a un área como el urbanismo, hoy día bajo su influencia directa. La experiencia de este estudio ha confirmado esta posibilidad, que se ha manifestado en forma similar en otros países (cada vez respecto a grupos diferentes, no siempre arquitectos): la crisis del sector público en muchos países se está manifestando tanto en la "crisis de la enseñanza superior" como en la "crisis del urbanismo" y ha hecho que la mayoría de las posturas se hayan vuelto **defensivas**. No es casualidad que los cambios radicales en la enseñanza del Urbanismo hayan tendido a aparecer en **instituciones nuevas** mucho más frecuentemente que en universidades ya establecidas: así, por ejemplo, el paso del modelo "Y" en Alemania a las carreras sub grado completas en Urbanismo se dio solamente en

universidades de nueva creación, la implantación de los nuevos programas de Urbanismo en Francia se hizo tras la Ley Faure de 1969 de reorganización y atomización de las viejas estructuras universitarias, el paso de la enseñanza del urbanismo físico-práctico al urbanismo sociológico-teórico en Inglaterra se dio no en las Universidades (que ya estaban llenas), sino sobre todo en los Politécnicos de creación mucho más reciente. Una vez más, la evidencia parece sugerir que nos encontramos con la necesidad de apoyar la modificación de la Enseñanza del Urbanismo en medidas de otro tipo y ámbito que necesariamente han de resultar **caras**.

Lo que hay que investigar es en qué medida estas consideraciones respecto a la situación española están justificados y en qué medida es posible encontrar soluciones factibles y aceptables a corto plazo que, aunque no resuelvan el problema en su totalidad y de forma definitiva, quizás con el tiempo puedan evolucionar hacia reformas más completas y radicales de la amplitud necesaria para una institucionalización sólida de la Enseñanza del Urbanismo en España. Sólo puede concluirse con seguridad que la **flexibilidad** de cualquier montaje de enseñanza del Urbanismo será su dimensión más importante cara a su **aceptabilidad** para los diferentes grupos de intereses y cara a su **adaptabilidad** a cambios futuros hoy previsibles.

MEJORA AMBIENTAL DE LUJÁN

Fundación C.E.P.A.

Las precarias condiciones en las que se encontraba la ciudad de Luján para desarrollar la actividad urbana y su adaptación para recibir el turismo que acude principalmente como peregrino a la Basílica, hicieron desarrollar un programa de mejora de las condiciones ambientales de Luján.

A través de un enfoque particular y una metodología específica, en la que se incorporaban pruebas experimentales de las soluciones que se proyectan complementadas con una intensa participación pública en el proyecto, se establecen las propuestas en las que se incluyen las diferentes actuaciones que abarcan la esfera turística, la accesibilidad y transportes y las intervenciones sobre el río.

Estas actuaciones a la vez que logran mejorar las condiciones para un desarrollo turístico tratan de resolver el complejo problema de su relación con la vida cotidiana.

Luján: The integrated and participative focussing of an urban and territorial transformation

Lusan's inadequacies as an urban unit and its necessary adaptation to the needs of its Basilica-based pilgrim tourism led to the putting into practice of a plan for the bettering of its living conditions.

Using a specified focus and work plan incorporating experimental trials runs for its projected solutions along with a high degree of public participation, an overall plan was drawn up which included schemes as to tourism, transport, access to the city and an intervention as to the river.

These initiatives, while creating better conditions for the development of tourism at the same time reconcile this to the every-day life of the town.

1. ANTECEDENTES

La ciudad de Luján, centro de peregrinación nacional por custodiarse en ella la imagen de la Virgen de Luján, patrona de la Argentina, comenzó a constituirse en un foco de atracción turística más general desde que se completó la estupenda Basílica hacia principios de siglo y se construyeron las instalaciones de su complejo Monográfico Udaondo y el Balneario Parque durante la década de los años 30.

Ubicada sobre el bello curso del río Luján, a sólo sesenta kilómetros de Buenos Aires y con un paisaje urbano que se enriqueció durante décadas con las recovas de su Avda. Nuestra Señora de Luján, con sus edificios históricos restaurados, sus palacios y su trazado urbanístico tradicional, conformó un atractivo religioso, recreativo y cultural de inigualables valores turísticos en la región del Plata.

En las últimas décadas ese esfuerzo creativo y de inversiones se detuvo y Luján no se adecuó a las nuevas demandas ni conservó en su esplendor la oferta de atractivos que la constituyó. Por otra parte, la recurrencia en el problema de las inundaciones del río y su alta contaminación actual hacen que esos atractivos, y también la vida cotidiana de la ciudad, se vean seriamente amenazados.

La Municipalidad de Luján entendió desde 1984 que una de sus metas primordiales debía ser entonces restituir los valores que hicieron famosa a su ciudad y que debía incorporarles aquéllos que las nuevas demandas sociales y la nueva conciencia ambiental hacen hoy indispensables. Decidió entonces poner en marcha un programa de DESARROLLO TURÍSTICO Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL.

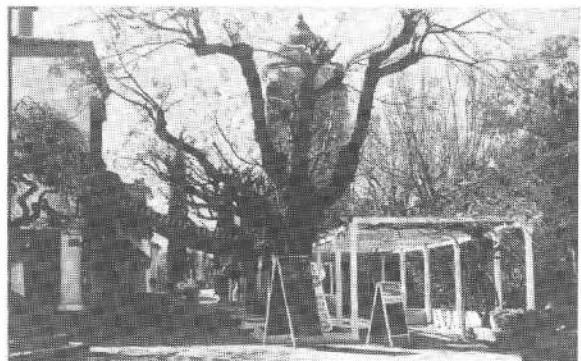
Cuando dicho programa ha arribado ya a una primera etapa de concreción, al concluirse el Pro-



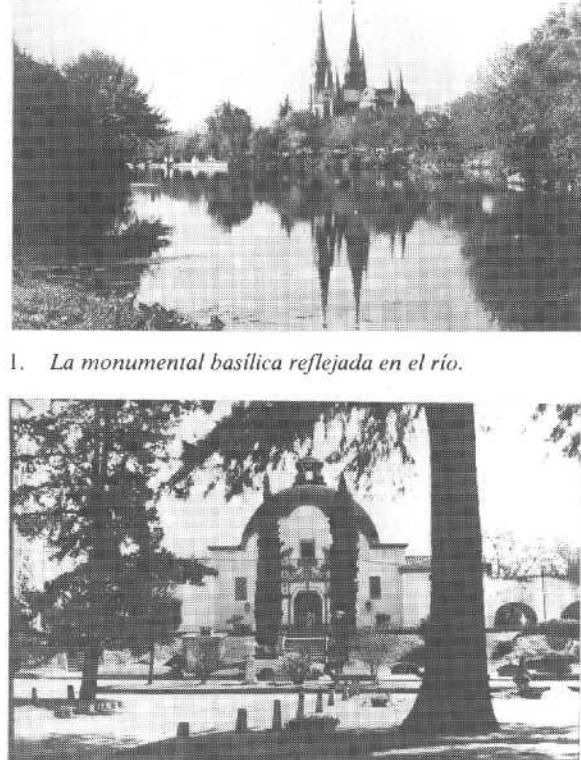
1. La monumental basílica reflejada en el río.



3. Situación actual de la Avenida de Peregrinación.



5. La Dirección de Turismo en el Parque Ameghino.



6. Aspecto del paseo peatonal sobre el terraplén junto al río.

yecto general, se considera necesario difundir los resultados alcanzados y poner en conocimiento de la ciudadanía (como lo hizo durante todo este proceso) qué y cómo piensa llevar adelante esos resultados.

Sólo la toma de conciencia generalizada sobre los proyectos de interés comunitario y su ajuste provocado por la participación pública en la valoración de los mismos, pueden conducir a resultados genuinos y pueden garantizar la continuidad del esfuerzo para llevarlos a la práctica.

2. LA REALIZACION DEL PROYECTO

En base a una iniciativa en acuerdo con la Universidad Nacional de Luján, la Municipalidad decidió formar a mediados de 1984 un Equipo de

Proyecto encargado de llevar adelante el programa de DESARROLLO TURISTICO Y MEJORAMIENTO AMBIENTAL. Para ello encargó el estudio a un grupo de expertos en el tema, pertenecientes en su mayoría a la Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyectación del Ambiente) y dirigidos por el Coordinador de la misma, arquitecto Rubén Pesci.

Este grupo contó asimismo con el aporte de docentes investigadores de la Universidad, los que participaron en el desarrollo de los trabajos.

La supervisión de todo el estudio y de las conclusiones y recomendaciones a que arribó quedó en manos de la Secretaría de Obras Públicas municipal, con amplia participación de las restantes áreas de gobierno.

El Proyecto se ha destacado por la permanente consulta pública del mismo, concretada en reuniones de presentación, discusión pública, prueba experimental en escala real de algunos componentes de la propuesta, diálogo permanente con instituciones directamente interesadas en el tema; y, en la actualidad, mediante un sondeo de opinión masivo, acompañado por un folleto explicativo, para conocer sistemáticamente la opinión de toda la población sobre las propuestas detectadas.

Los resultados aquí presentados han tenido en cuenta y se han enriquecido con esta modalidad de participación.

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Se formularon objetivos generales (o metas a lograr) y objetivos específicos (objetivos técnicos o propios del Proyecto). Estos fueron:

Objetivos generales

1. *Mejorar la oferta turística actual de Luján* (mantener y aumentar la concurrencia de peregrinos y todo tipo de visitantes; de aumentar su tiempo de permanencia en la ciudad; de facilitar que concurran en todas las épocas del año, y que se desarrollen más tipos de actividades, tanto religiosas como recreativas, deportivas y culturales).

2. *Diversificar la oferta turística* (provocar otros tipos de visitantes, mediante nuevas actividades turísticas y culturales que, apoyándose en los valores de la ciudad y el paisaje, permitan ofrecer una alternativa diferente en la región).

3. *Mejorar las condiciones ambientales de Luján* (para que sus atractivos naturales, el río en especial, sean una oferta turística genuina y amplia, al tiempo que se mejora un recurso natural insustituible, hoy muy depreciado, y se pueda evitar que las periódicas inundaciones del mismo —algunas de carácter catastrófico— constituyan un impacto negativo sobre la vida normal de la ciudad y sobre la propia actividad turística).

4. *Evitar los inconvenientes del turismo sobre la vida cotidiana* (logrando que convivan armoniosamente en el espacio urbano y en el disfrute de sus equipamientos y servicios, el intenso uso turístico y la dinámica urbana de una ciudad pujante por su vida comercial e industrial).

Objetivos específicos

1. *Encarar un proyecto integral*, que defina la política municipal sobre el tema, en el corto, mediano y largo plazo, como un marco del planificación para el turismo, la ciudad y su zona.

2. *Detectar las acciones correctivas y de mejoramiento que pueden aplicarse de inmediato*, rescatando un concepto dinámico activo de implementación, donde la obra pública y las acciones sobre las actividades humanas recuperen su valor protagónico y transformador.

3. *Realizar el proyecto con la participación activa de los ciudadanos de Luján*, como reaseguro de la validez de las propuestas (consultadas con la experiencia y el punto de vista de los locales y del necesario consenso para llevarlas a la práctica y darles continuidad en el tiempo).

4. ENFOQUE CONCEPTUAL

El Proyecto fue encarado desde su inicio con el enfoque conceptual, metodológico y técnico habitual en las realizaciones más recientes de la Fundación CEPA (a la cual pertenecen los miembros del Equipo Integrador y otros participantes). Se trata de un enfoque bastante distinto de las apro-

ximaciones usuales en este tipo de trabajos, y por ello merece ser detallado:

A. *Trans-escala*: Considera que se deben abordar simultáneamente e iterativamente las escalas regional, local, de diseño urbanístico, de diseño idílico, de diseño de equipamiento urbano y medios de señalización (a efectos de evitar la división interdisciplinaria entre las distintas escalas y temas, que conlleva desconexión entre las soluciones parciales).

B. *Multisectorial*: Considera que se deben encarar simultáneamente e iterativamente todos los sectores del conocimiento y la organización administrativo-institucional, para poder comprender sus interrelaciones y, por lo tanto, la alta calidad sistemática de todos los hechos de la realidad.

Corresponde al llamado "enfoque ambiental" que considera en síntesis la interacción permanente entre lo ecológico y lo comportamental [y se postula para evitar la división disciplinaria y administrativa entre los sectores (económico social, natural-espacial, etc.) que no explica la realidad porque al dividirla la fractura].

C. *Participativo*: Considera necesaria la más amplia participación de todos los sectores de la comunidad en la definición de los proyectos y acciones a encarar. Se trata de un reaseguro técnico a la vez que de un respeto político y social (a fin de evitar el enfoque tecnocrático y/o autoritario de las decisiones técnicas y políticas excluyentes).

D. *Experimental*: Considera las necesidades de experimentar las propuestas en modelos de simulación análogos a la realidad, por haberse corroborado que los lenguajes utilizados por los técnicos no son siempre comprendidos por los políticos y la población en general y, por lo tanto, no es posible juzgar con certeza cómo reaccionarían los usuarios frente al proyecto. Con el método experimental, el planeamiento y el urbanismo ingresan en un nuevo umbral como categoría científica (condenando la confianza tecnocrática en los metalingüajes del planeamiento y el urbanismo tradicionales).

E. *Proceso continuo*: Considera que para abordar temas como éste es necesario un proceso continuo (proyecto permanente), donde se va ajustando el resultado sobre la marcha y se van reproponiendo nuevos aspectos a proyectar. De acuerdo a la propia dinámica y mutualidad de los sistemas sociales y los organismos (y en oposición a la noción de obra completa y cerrada, como producto pre-definido).

F. *Campos de actuación precisos y de concreción inmediata*: Considera que el ambiente y la ciudad en especial se transforman por obras y medidas concretas, que se incluyen en su realidad y producen efectos multiplicadores positivos. Recupera la importancia de la obra pública y la modificación de las actividades como método de cambio urbano (y relativiza la confianza ilimitada en la norma abstracta y generalmente coercitiva —el Plan Regulador— que se han mostrado ineficaces para mejorar la ciudad).

5. METODOLOGIA GENERAL

Como resultado del enfoque conceptual antes planteado, es evidente que se deduce una metodología también diferente.

La misma se preocupa de articular un enfoque dinámico, ajustable en su marcha, cíclico (o de *feed-back* de retroalimentación); sistemático en lo general y en lo específico —por su preocupación de detectar subsistemas decisarios, o lo que podría denominarse temas convocantes o generadores, que permiten una gran economía de esfuerzos al depositarse en ellos la mayor energía transformadora—; un enfoque caracterizado también por partir de definir *Objetivos*, identificar grandes *hipótesis de actuación* (abiertas, reformulables), discutirlas *participatoriamente*, probarlas *experimentalmente* en la realidad, formular su concreción según los ajustes que haya recibido, y realizar en lo posible el seguimiento a través del tiempo, para *verificar* el resultado y realizar los nuevos ajustes que el uso concreto haya aconsejado.

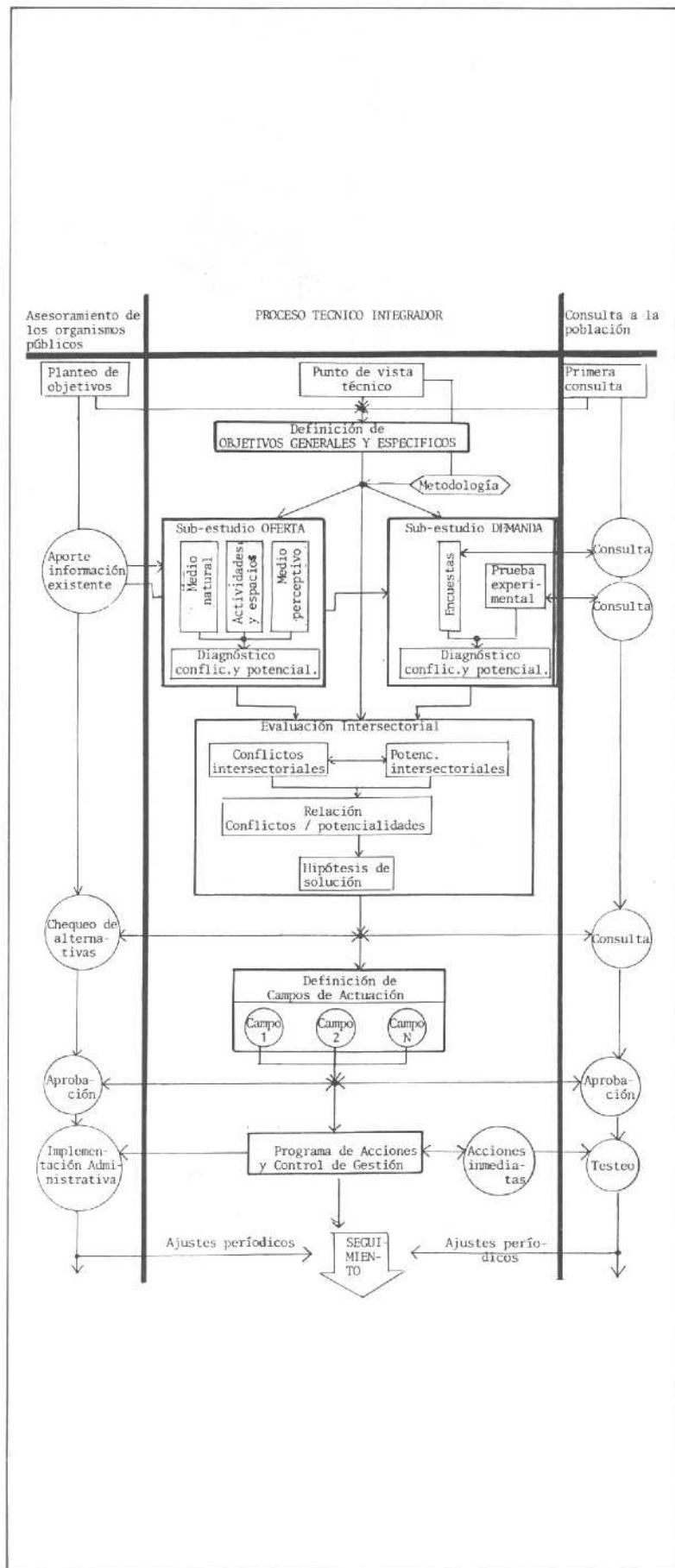
A este modelo se lo califica como de "proyecto completo" (o ciclo proyectual integral), elaborado a partir de modelos similares observados en los sistemas vivientes (bio-cibernetica), y su explicitación detallada es la que sigue:

1. Objetivos: Consiste en participar con todos los actores sociales (el Estado, los profesionales locales, el público usuario en general) en la definición de qué se quiere del Proyecto, o en otras palabras, encarar también el proyecto del Programa (el qué se debe hacer), y no sólo el cómo resolverlo. Implica en muchos casos modificar las condiciones, la localización, los sub-temas que dieron lugar a la iniciativa del Proyecto, y que por ello mismo compromete a los técnicos en la solución profunda del problema en cuestión. Forma parte del proceso participatorio de trabajo, mediante difusión masiva, reuniones, asambleas, sondeos de opinión.

2. Análisis y evaluación sectorial: Consiste en considerar una cierta descomposición del sistema en estudio, para poder abordar sus aspectos específicos sectoriales. Se forman sub-equipos, que deben, sin embargo, tener amplia formación interdisciplinaria y no pueden perder de vista la visión de conjunto.

En este Proyecto (típico ejemplo de programa de desarrollo de una o más actividades urbanas) los sectores identificables con cierta autonomía de análisis fueron: *Oferta* (del medio natural; de las actividades y espacios; del medio preceptivo), y *Demandas* (comportamiento social de la demanda y su verificación por la realización de una prueba experimental, para comprender el comportamiento espacial de la misma).

En todos los casos se usa el método de definir conflictos y potencialidades, caracterizarlos y valorarlos. Ello permite, mediante simples métodos matriciales y de elaboración de conjuntos con interrelación relacional gráfica, saber cuáles conflictos o potencialidades son más importantes, formar conjuntos agrupando por afinidad dichos conflictos o potencialidades, y finalmente definir



cuáles potencialidades —o grupos de ellas— solucionan los conflictos.

La evaluación sectorial que se obtiene es válida únicamente para el reconocimiento parcial del problema, pero puede resultar de interés no sólo para el estudio, sino para una actuación específica.

3. *Evaluación intersectorial:* Consiste en cruzar los conflictos y las potencialidades sectoriales, mediante simples métodos matriciales y gráficos de formación de conjuntos, para producir la formación intersectorial y finalmente la priorización.

Se chequean los resultados con métodos cartográficos y planimétricos y se consulta a informantes claves.

4. *Hipótesis de solución:* Consiste en visualizar los grupos o conjuntos de potencialidades intersectoriales, como "campos de actuación" para mejorar el sistema en estudio.

Se los formula en primera instancia como "hipótesis" para su chequeo técnico, político y social.

Incluye asambleas para discutirlas con los actores locales.

5. *Prueba experimental y ajuste:* Consiste en probar experimentalmente algunas de las hipótesis predetectadas.

La prueba debe referirse a los aspectos más desencadenantes o críticos, en la medida de la posibilidad de su simulación, para conseguir como resultado que los actores sociales que vivan la experiencia puedan luego opinar con la vivencia directa de lo ocurrido.

Se deben también arbitrar los procedimientos técnicos necesarios para *medir* la prueba.

Como síntesis de las opiniones recogidas y las mediciones efectuadas, se podrán ajustar críticamente las hipótesis del paso anterior.

6. Diagnóstico: general y definición de campos de actuación: Consiste en definir los campos de actuación producto del ajuste entre aquellos preliminarmente detectados y su verificación en la prueba.

Se deberán definir y caracterizar en detalle, según sus componentes intersectoriales.

En esta etapa ya surgen los proyectos específicos y las obras concretas a implementar, ya sean de *carácter social* (nuevas actividades y modos de uso del espacio), *ingenieril* (diques, defensas contra inundaciones, infraestructura, accesos, calles), o *arquitectónico* (de una arquitectura para la ciudad, de escala urbana, de carácter no objetual, surgida de las energías comportamentales y espaciales preexistentes, y que por ello resultará heterónoma, plurisignificante, contextual).

7. Estrategia de implementación: Consiste en definir por cuáles caminos y mediante qué prioridades se llevarán a la práctica los campos de actuación ya definidos.

Incluso pre-factibilidad económica, prevención de costos sociales y ambientales de cualquier modificación, táctica de control, de gestión, etc.

Asimismo, incluye nueva difusión, reuniones, asambleas y sondeos de opinión, de modo de ajustar los resultados y buscar un consenso responsable por parte de la población.

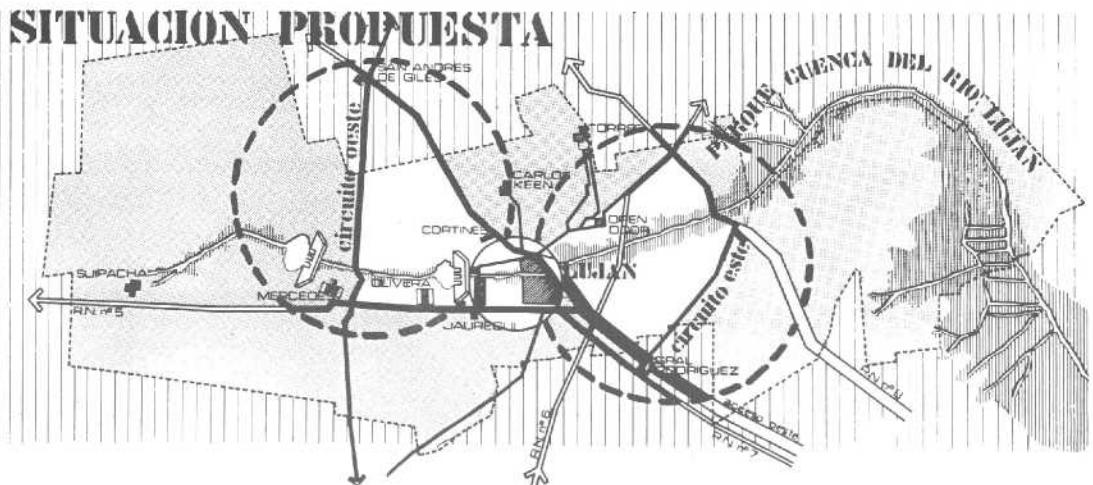
8. *Seguimiento y ajuste:* Consiste en el ajuste

8. Seguimiento y ajuste: Consiste en el ajuste permanente del Proyecto, según las nuevas demandas generadas por el proyecto mismo y las modificaciones que irá sufriendo la oferta.

Los ocho pasos metodológicos descritos se articulan entre sí, y también con relación a un referente permanente e indispensable: *la consulta a los distintos actores sociales involucrados* (en especial el Estado y la población en general). El proceso integral se puede observar en el diagrama de flujos siguientes.

6. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

Con relación a la *oferta turística actual*, el visitante de Luján es motivado casi exclusivamente por la peregrinación a la Basílica, a la cual concurre y permanece para unos momentos de oración. Luego frecuenta en algunos casos los museos existentes y se detiene a almorzar o hacer *picnic* a orillas del cercano río.



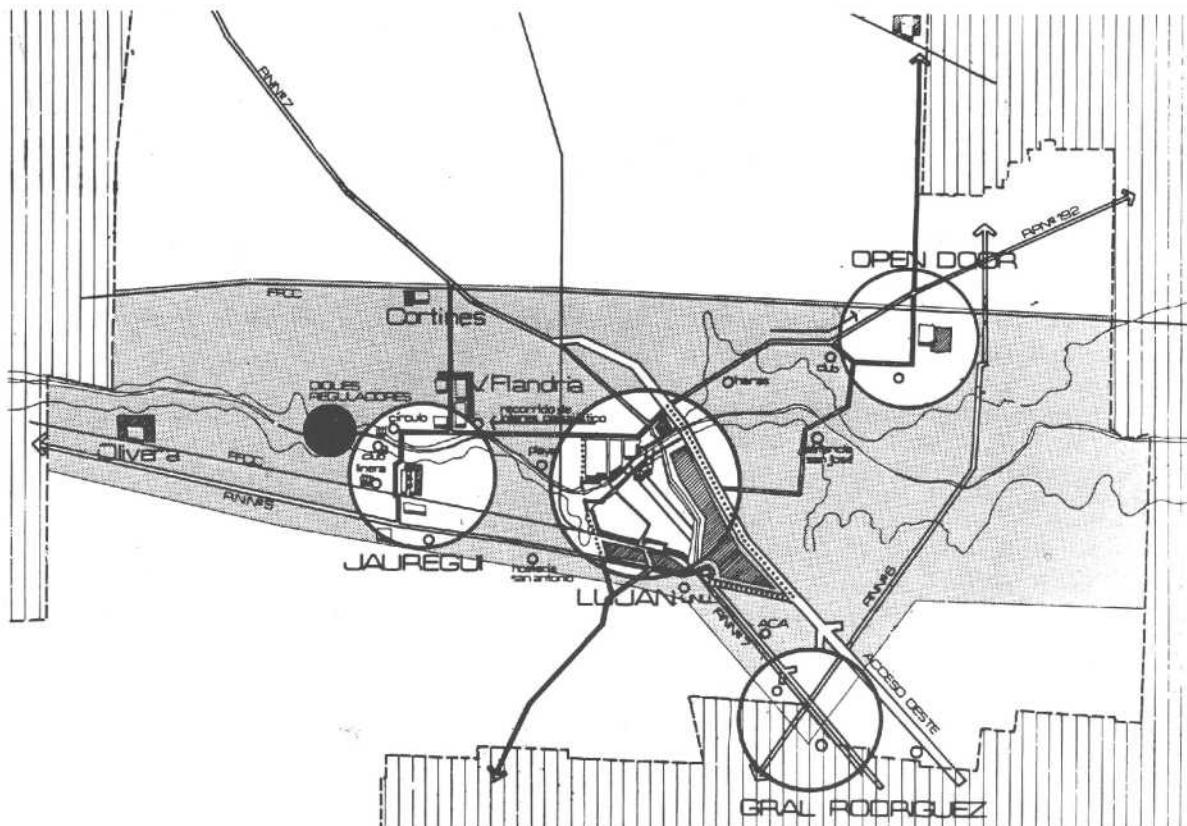
¹. Preservación de la Cuenca del río Luján y creación de circuitos regionales de miniturismo de Luján como ciudad cabecera.

La falta de mayor conocimiento de otros recursos hace que su visita promedio no exceda de cuatro horas y se limite al área adyacente a la Basílica.

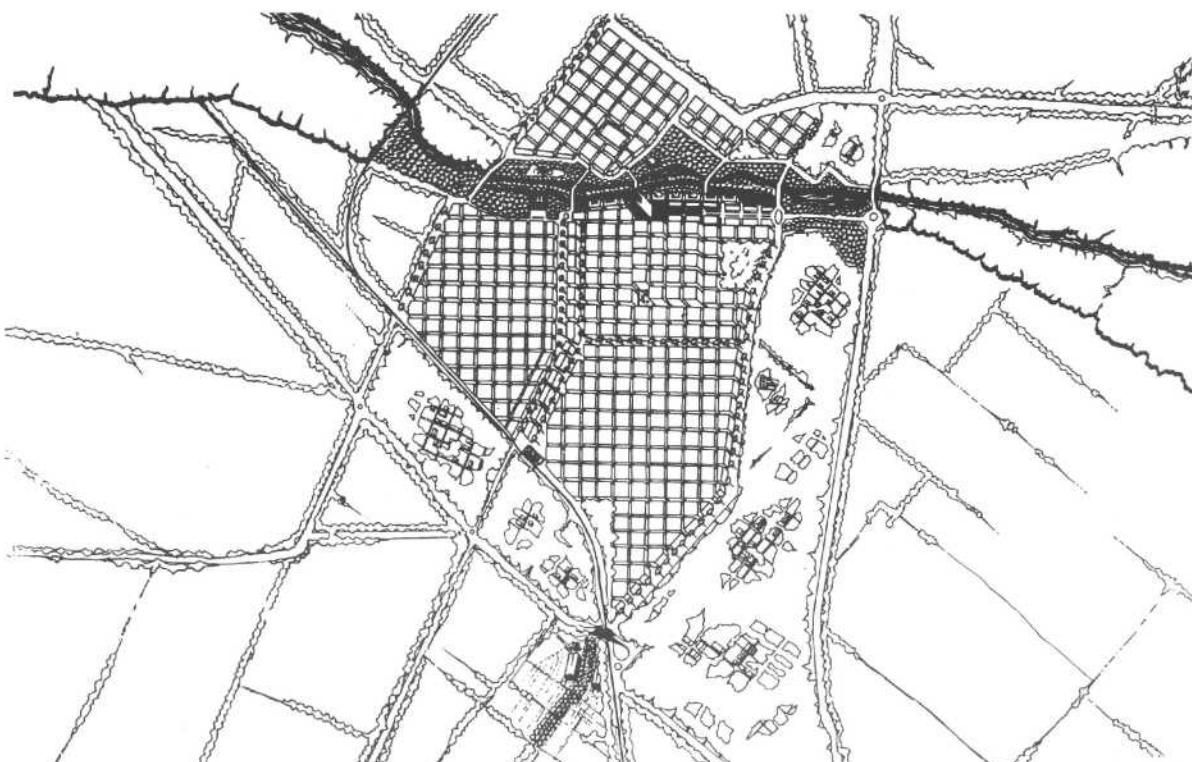
Los inconvenientes de tránsito para acceder y

estacionar hacen que su visita sea poco placentera y frenan frecuentemente su impulso de retornar o su deseo de permanecer.

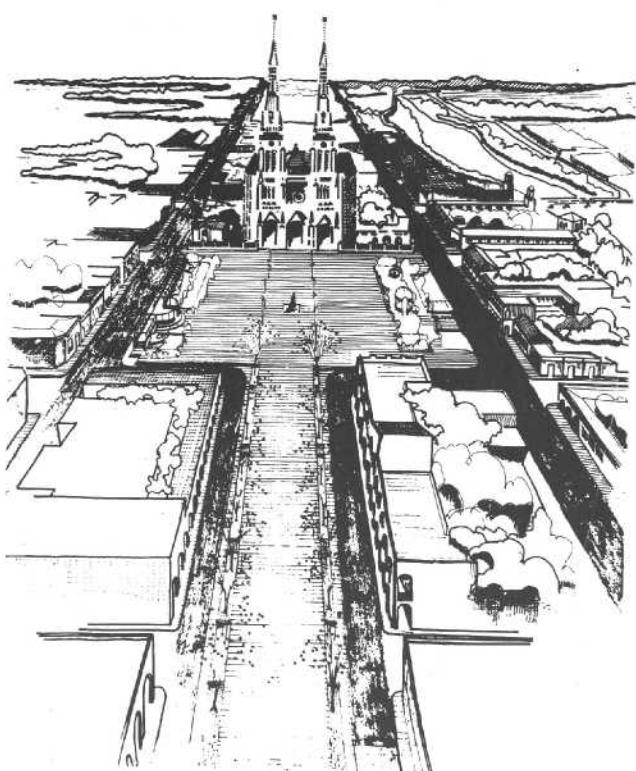
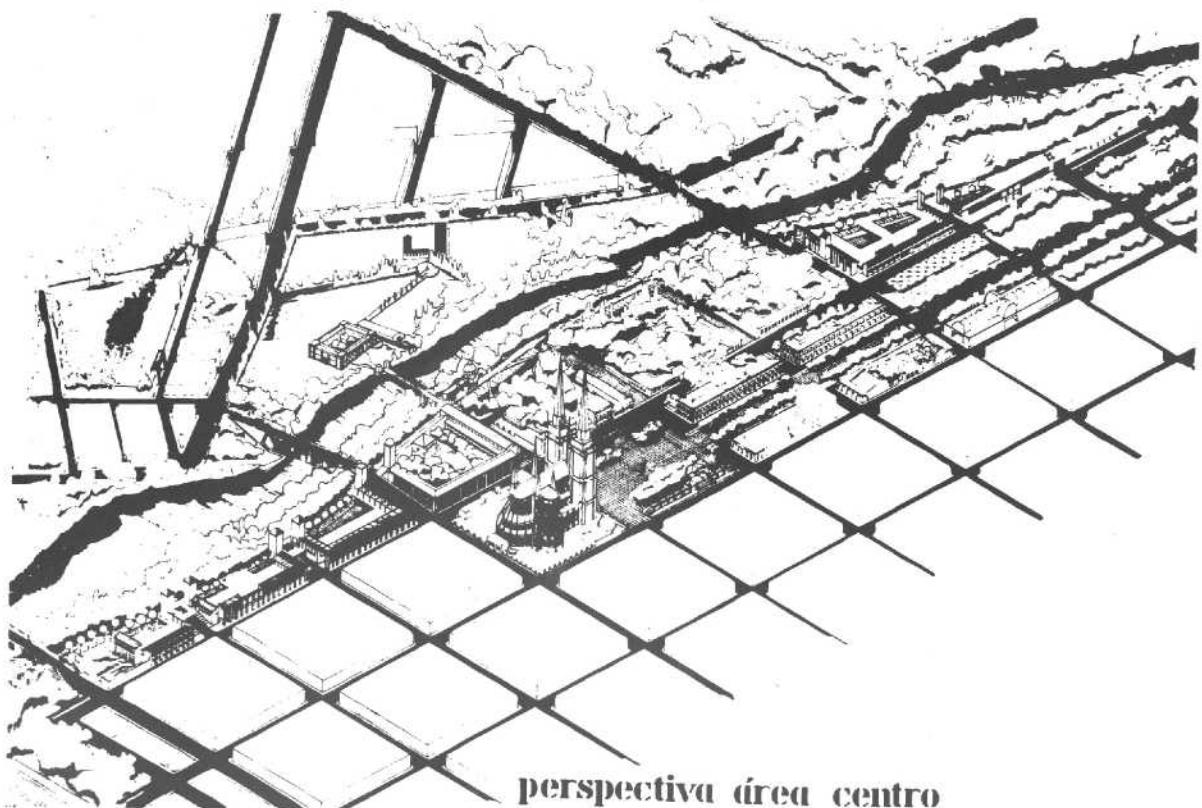
Poca hotelería y pocos atractivos conocidos o



2. Parque Pampeano del río Luján, propuesta para el partido.



3. Modelo urbano de la nueva ciudad turística.

4. *Acciones principales en el área centro.*6. *Aspecto de la remodelación propuesta para la Avenida de Peregrinación.*

perspectiva área centro

5. *Perspectivas área centro.*

preparados para su goce hacen que se diluya su curiosidad por permanecer más horas y usa otros atractivos potenciales.

Luján se reduce así a un centro al cual concurren millones de personas al año, pero en el cual los efectos multiplicadores positivos del turismo son magros y esporádicos.

Opinan los visitantes

"... hay poca información respecto de los recursos turísticos que la ciudad ofrece".

"... falta una oficina de turismo en la plaza con guías y folletos".

"... modernizar la ciudad".

"... restaurantes más actualizados".

"... gran demanda de baños públicos y estacionamientos".

"... faltan teléfonos públicos, bancos y papeleteras".

Con relación a *las condiciones ambientales*, el río Luján, principal atractivo natural del área, está contaminado y hace impracticable la natación, la pesca, la navegación. Las frecuentes inundaciones provocan perjuicios a la ciudad y hacen que la actividad turística se vea dificultada (cada crecida arrastra elementos de desecho industrial que deterioran el paisaje y la contaminación impide ya todo uso del río).

El valle de Luján es aprovechado en una ínfima parte de su recorrido, sólo cuando coincide con el área de peregrinación, y aguas arriba y abajo no se utiliza en absoluto para el turismo.

"... mejorar la higiene, en especial la del río y recreos".

Se trata en síntesis de *una oferta desaprovechada*. Un sitio de interés histórico excepcional y de identidad pampeana como pocos, no es reconocido como tal. Actividades de esparcimiento cultural, de congresos y convenciones, de deportes, que podrían ser atraídas hacia este sitio, no conocen esta oferta y no son preparados para ello.

"... hay pocos lugares de diversión y entretenimiento, faltan canchas de fútbol, bochas o pool".

"... el 57 por 100 de los encuestados manifiestan su deseo de pernoctar".

Se crean así *contradicciones entre la ciudad y el turismo*. La ciudad cotidiana se extiende a ambas márgenes del río y cruza el mismo y el área de peregrinación a cada momento de su vida diaria. Sin embargo, no existen elementos en común.

Los ciudadanos de Luján no aprovechan las ventajas de su área histórico monumental y de su paisaje ribereño, y los turistas no gozan la excelente oferta urbana de la moderna y prolífica ciudad de Luján.

Se impone el intento de entrelazar ambas realidades.

acción prioritarios y primordiales para comenzar a solucionar los problemas turísticos de Luján:

1. Mejorar la oferta turística actual, mediante:

— *Eje Monumental y Avenida de Peregrinación Nuestra Señora de Luján* (realización de la nueva entrada ya programada por la continuación del acceso Oeste; parquización; área peatonal de la Plaza Belgrano; nuevo sistema de entradas y salidas vehiculares; mejores servicios y equipamientos públicos para el peregrino y el peatón en general; preservación del paisaje urbano aledaño).

— *Parque ribereño* (desarrollo de todo el potencial del paisaje del río Luján en su área urbana, con la creación de un Paseo Costanero; del mejoramiento del paisaje y los equipamientos en sus márgenes y recreos; de posibilitar el recorrido peatonal de todos sus bordes y poder cruzarlo peatonalmente en más lugares; de extender la rambla formada en el terraplén y dotarla de más atractivos comerciales y recreativos; de mejorar su capacidad de estacionamiento).

— *Nuevos equipamientos* (incorporación de nuevos atractivos al área turística, con la posible erección de un Centro de Congresos y Convenciones, un hotel de nivel internacional; más áreas comerciales; completar el sistema de recovas; mejorar los museos y el funcionamiento de los mismos; atraer actividades de la vida cotidiana de Luján para que aprovechen el área turística y le den vida permanente, etc.).

— *Nuevas actividades* (programación de nuevos atractivos turísticos que hagan deseable permanecer más horas en la visita a la ciudad y que promuevan el pernocte; que multipliquen las posibilidades de utilización cultural y comercial del turismo).

— *Señalización* (concreción de un sistema de señalización, tanto en los accesos a la ciudad como en el Paseo Costanero y los centros de peregrinación y recreación, que ubiquen al visitante y le permitan conocer todas las posibilidades de su visita).

2. Mejorar la accesibilidad y los transportes:

— *Sistema de accesos y salidas*: Ordenar los accesos al área turística, de modo de derivar el enorme flujo que se acumula en días de pico en varios puntos de ingreso, cada uno con sus atractivos específicos y procurar canalizar la salida por los mismos. Se trata en realidad de conformar una circunvalación externa, aprovechando la red vial existente, que organice las distintas líneas de entrada y salida.

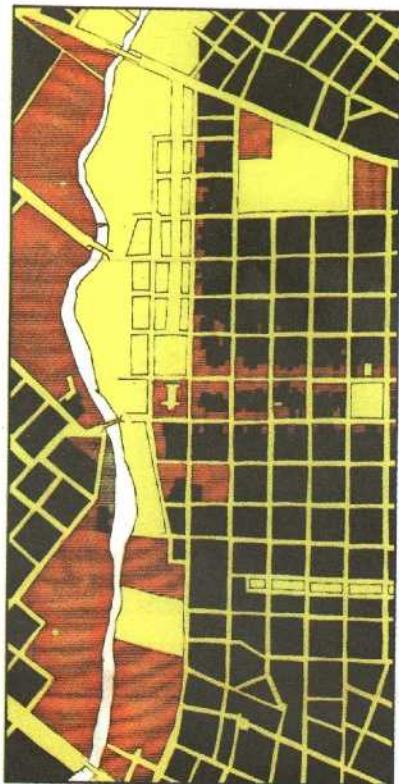
— *Circunvalación al área turística*: Ordenar también los flujos propios dentro del área turística, utilizando el propuesto Paseo Costanero como una circunvalación interna, conectada a la externa. Dicha circunvalación interna deberá poseer varios cruces del río, construyendo un nuevo puente y mejorando los restantes puentes existentes; y deberá también proveer un sistema de estacionamiento anexos, de modo de distribuir homogéneamente la demanda.

7. PROPUESTAS

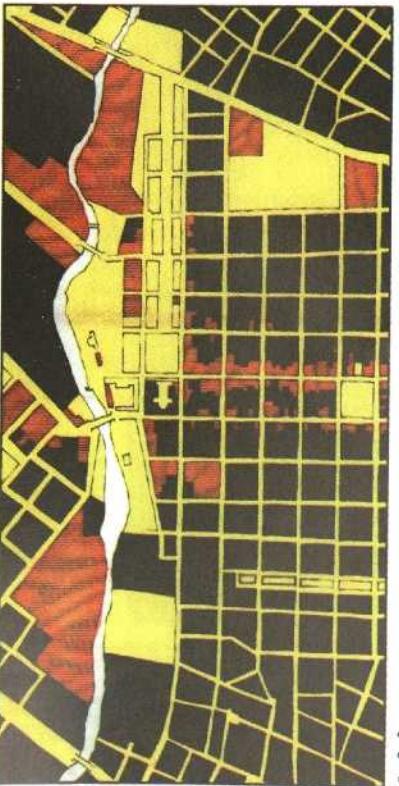
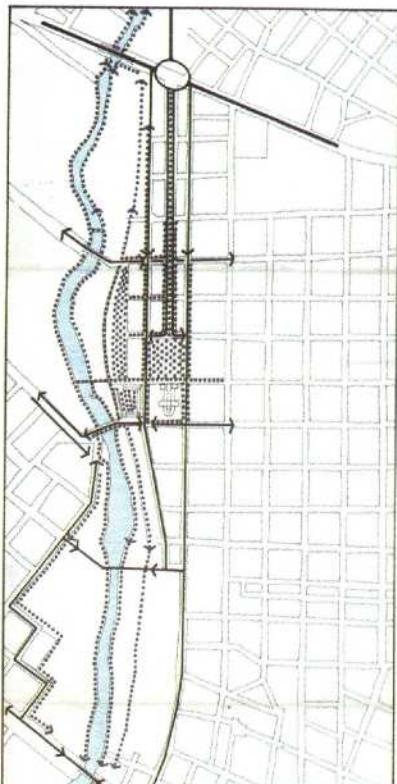
El estudio realizado y las consultas a la comunidad y a los visitantes han señalado tres tipos de

A. PERCEPTIVO

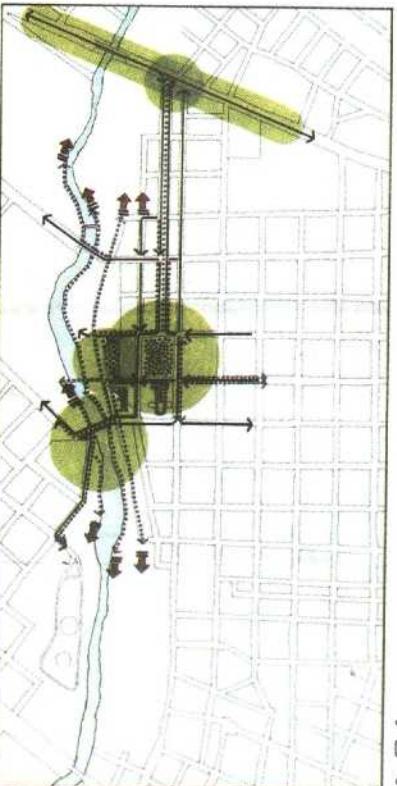
RELACION ESPACIO ABIERTO-CERRADO

LUJAN
PLAN DESARROLLO TURISTICO**A.1**A.1.1
SITUACION ACTUAL

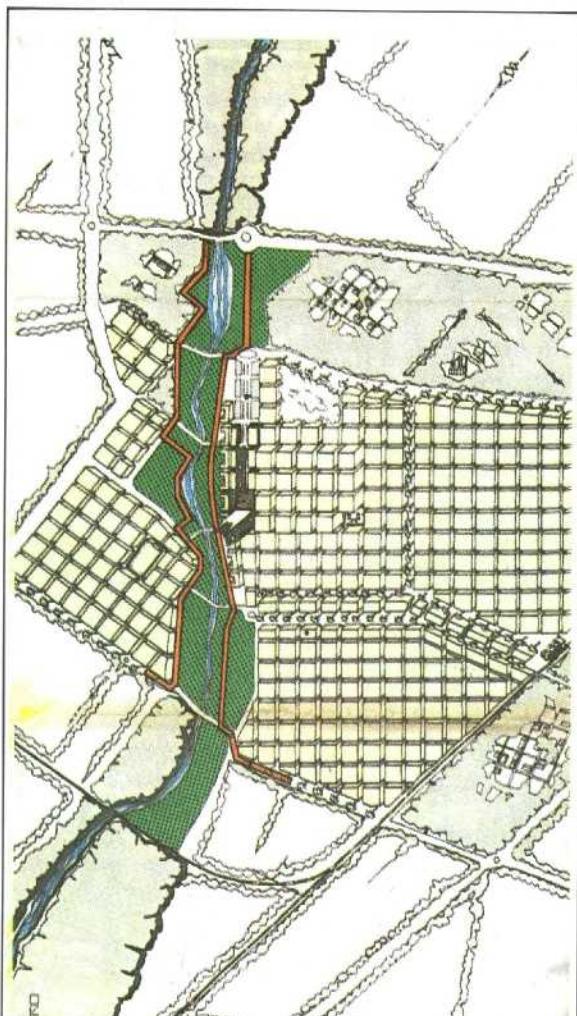
ESPACIO ABIERTO
ESPACIO ABIERTO SEMIPUBLICO
ESPACIO CERRADO

A.1.2
SITUACION DESEABLEA.1.2
SITUACION DESEABLE**A. PERCEPTIVO**ENERGIA DE LAS
ACTIVIDADES
Estructura de relaciones**LUJAN**
PLAN DESARROLLO TURISTICO**A.2**A.2.2
SITUACION DESEABLE

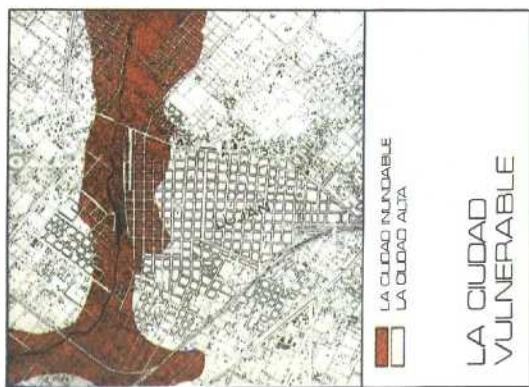
FLUJOS PEATONALES PROYECTADOS
FLUJOS VEHICULARES PROYECTADOS

A.2.1
SITUACION ACTUAL

FLUJOS PEATONALES
DISCONTINUO O INTERRUPCION DEL FLUJO
FLUJOS VEHICULARES
AREAS DE CONCENTRACION DE ACTIVIDAD



LA CIUDAD
PROTEGIDA



LA CIUDAD
VULNERABLE

A. PERCEPTIVO

ENERGIAS DEL ESPACIO
La Ciudad y su río

LUJAN

PLAN DESARROLLO TURISTICO

B.1

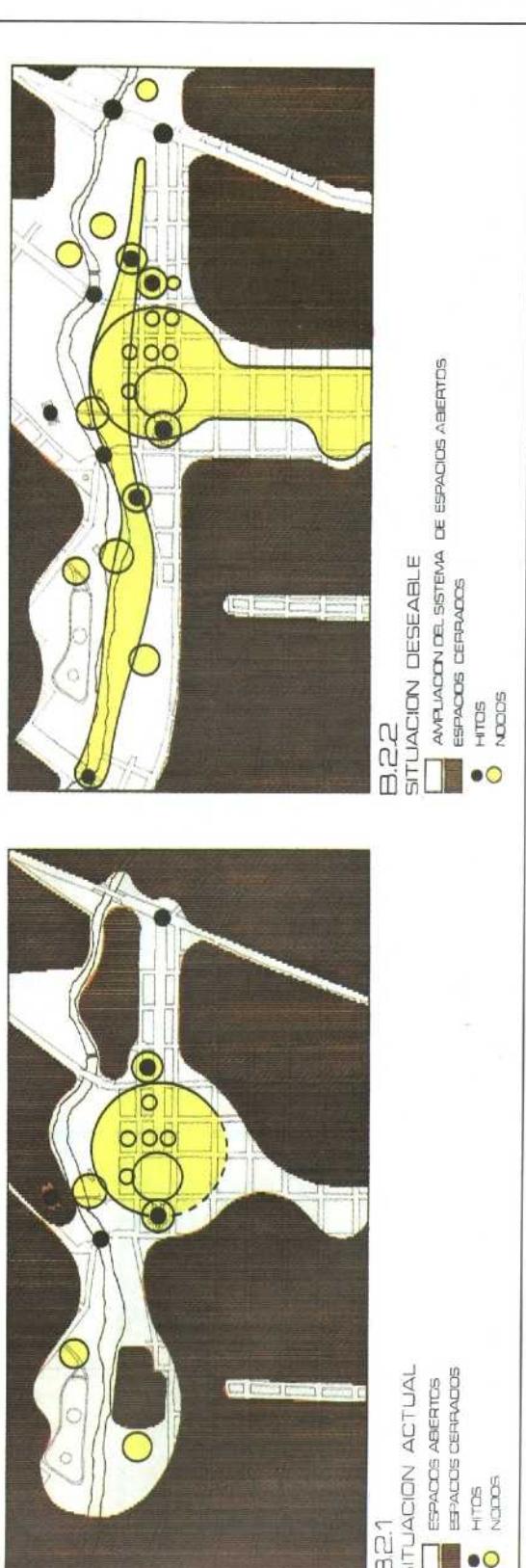
A. PERCEPTIVO

ENERGIAS DEL ESPACIO
Imagen significante

LUJAN

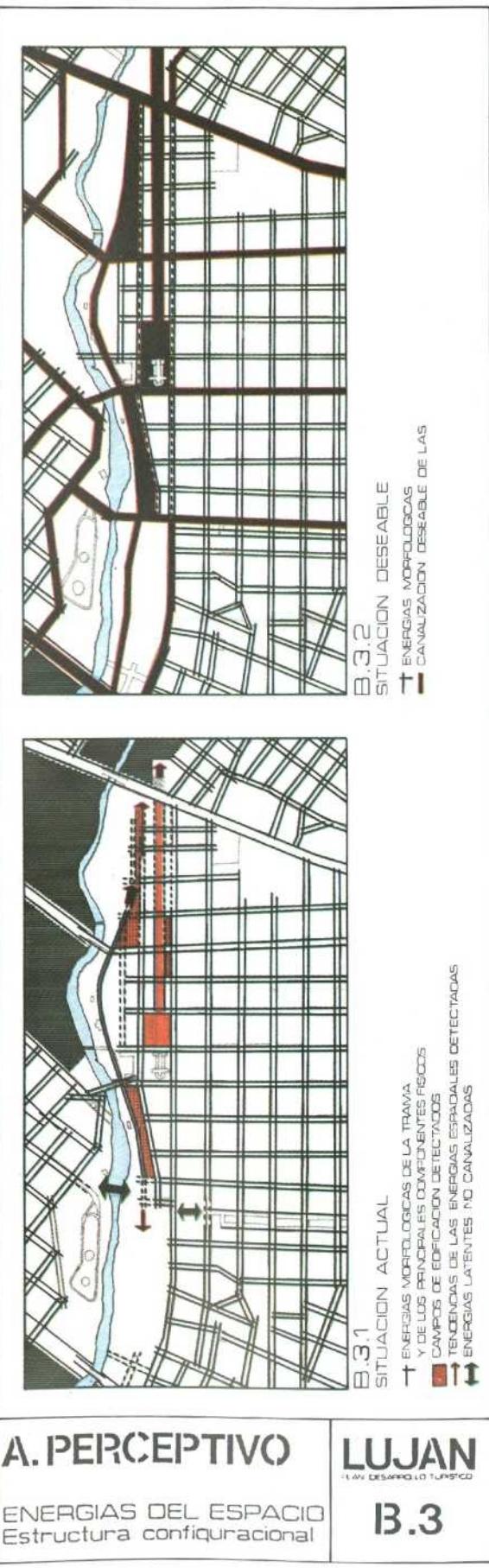
PLAN DESARROLLO TURISTICO

B.2



B.2.2
SITUACION DESEABLE
■ AMPLIACION DEL SISTEMA DE ESPACIOS ABIERTOS
■ ESPACIOS CERRADOS
● HITOS
○ NODOS

B.2.1
SITUACION ACTUAL
■ ESPACIOS ABIERTOS
■ ESPACIOS CERRADOS
● HITOS
○ NODOS



— *Transporte en el área central y turística:* Reprogramar el sistema de transporte público de pasajeros que ya posee la ciudad, de modo que sirva al nuevo sistema de circunvalación propuesto. Se trata de poder llegar sin esfuerzo desde las grandes terminales de tren y ómnibus a cada punto turístico, utilizando la circunvalación interna, y evitando en lo posible congestionar el área de la Basílica. Se ha pensado inclusive en un transporte especial que realice continuamente el circuito del Paseo Costanero.

3. Mejorar el estado y el uso del río Luján:

— *Control de niveles:* Encarar un estudio global de la cuenca del río Luján, de modo de definir las obras que permitan un control de crecidas para evitar inundaciones, y de manera que puedan atenuarse las bajantes que imposibilitan el uso deportivo del río. Se plantean varias medidas complementarias, como diques reguladores aguas arriba, diques paralelos en el área urbana —completando los actuales, que conforman ya las ramblas o terraplenes utilizados para recreación— y modificación de los desagües pluviales urbanos, para evitar que intensifiquen las crecientes.

— *Saneamiento de la cuenca:* Incorporar al estudio y las obras antes mencionadas el aspecto de prevención de la contaminación del río. Se deberán revertir los usos actuales de evacuación de efluentes líquidos o sólidos contaminantes, tanto los derivados de la actividad industrial, bastante intensa en la zona y aguas arriba, como los de la actividad agrícola —herbicidas y pesticidas— y de la actividad residencial y recreativa, como desechos orgánicos y otros.

— *Preservación del paisaje ribereño fluvial:* Encarar la preservación integral del paisaje de las márgenes del río y áreas adyacentes, para completar perceptiva y fructivamente el mejoramiento funcional previsto en los puntos anteriores. Se trata de concebir un verdadero “parque pampeano de la cuenca del río Luján”, comenzando como área piloto por este Partido, pero intenando involucrar a los Partidos vecinos. De este modo, el parque ribereño del área urbana se verá continuado, enriquecido y ayudado, y se preservará un paisaje rural excepcional, al borde mismo del área metropolitana de Buenos Aires, que será sin duda otro atractivo del turismo de Luján.

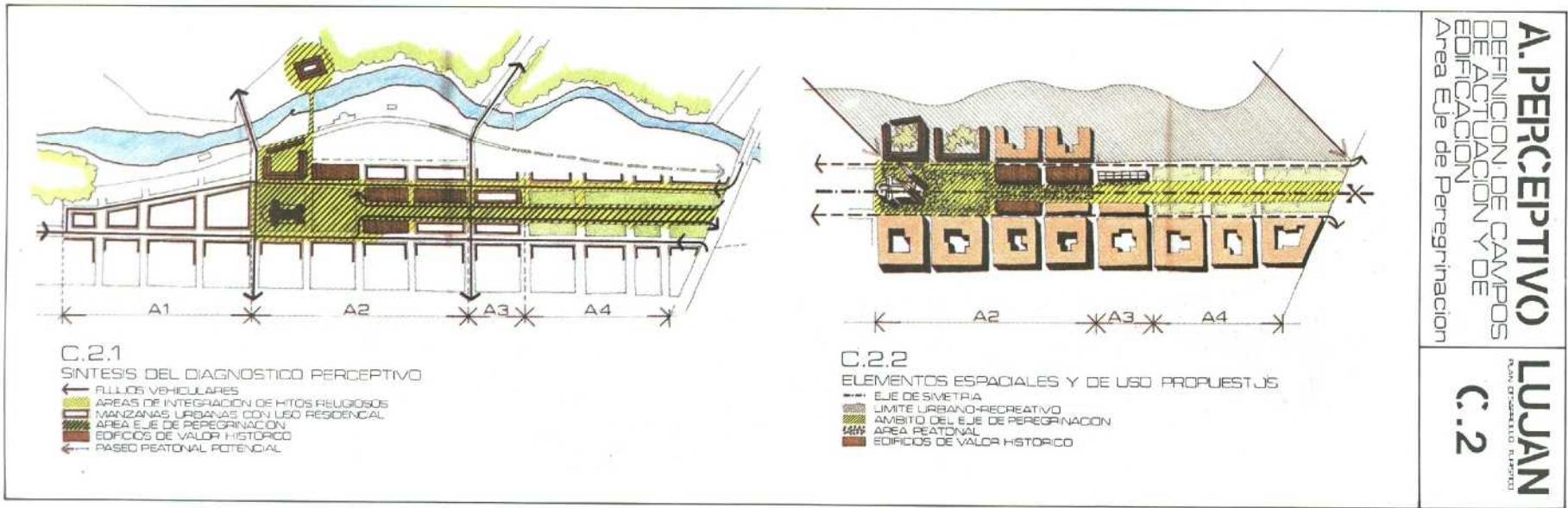
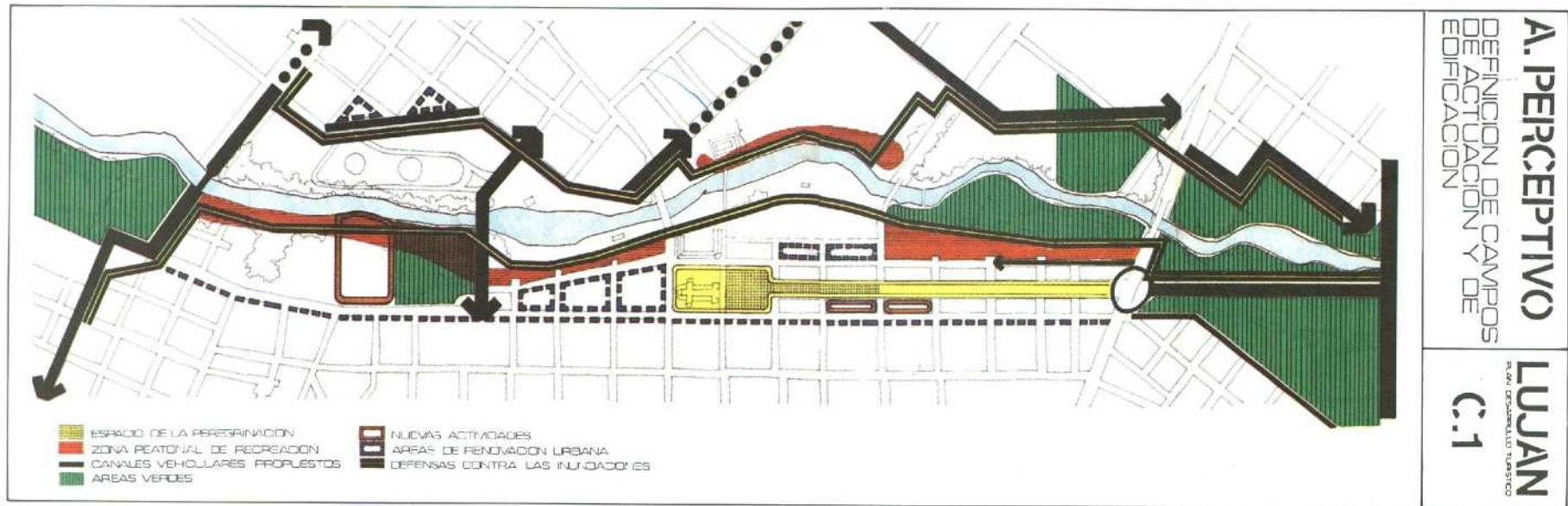
8. EMERGENTES ARQUITECTONICOS

Como ya se ha sostenido, se trata de un proyecto integral que se apoya tanto en un programa global y continuo (el Plan) como en obras concretas y acciones sobre las actividades.

En esta concepción emergen del enfoque y el método soluciones puntuales o arquitectónicas que son resultados endógenos al proceso.

Es el caso de:

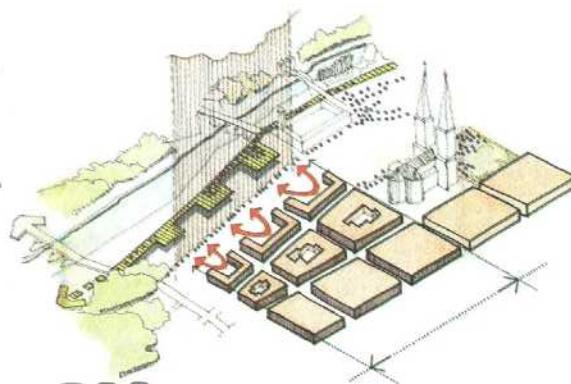
— *La Rambla:* peatonal de paseo y recreación, sobre el terraplén de defensa contra las inundaciones. Es un edificio-ambiente de casi cuatro kiló-



A. PERCEPTIVO
DEFINICIÓN DE CAMPOS
DE ACTUACIÓN Y DE
EDIFICACIÓN
Área Rambla Costanera Sur

LUJAN
Plano de desarrollo urbano

C.3



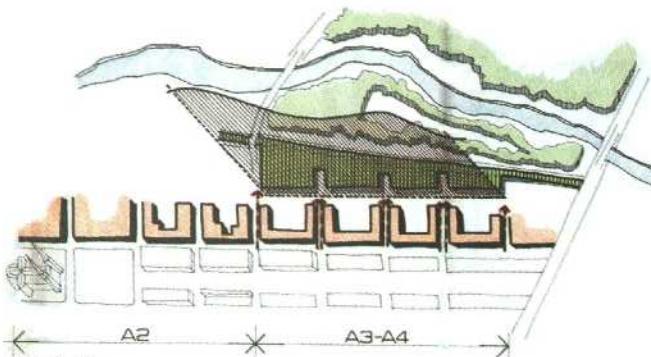
C.3.2 ELEMENTOS ESPACIALES Y DE USO PROPLESTOS

INTERSECCIÓN MORFOLOGICA PARQUE RIVERENO/ENERGIAS URBANAS
CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDADES
INTERPENETRACIÓN FRENTE URBANO/RAMBLA TURÍSTICA
ENERGIAS TENDENCIALES

A. PERCEPTIVO
DEFINICIÓN DE CAMPOS
DE ACTUACIÓN Y DE
EDIFICACIÓN
Área Rambla Costanera Norte

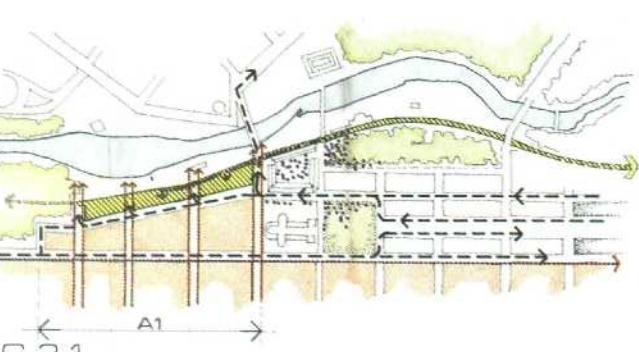
LUJAN
Plano de desarrollo urbano

C.4



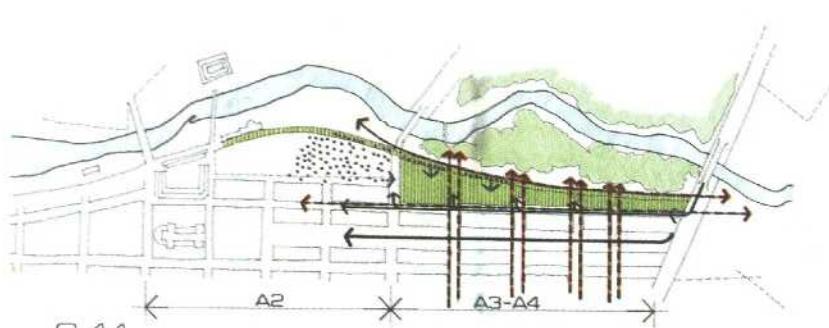
C.4.2 ELEMENTOS ESPACIALES Y DE USO PROPLESTOS

INTERSECCIÓN ENERGIA MORFOLOGICA PARQUE RIVERENO/TRAAMA URBANA
CAMPO DE EDIFICACIÓN
ENERGIA MORFOLOGICA DE LA TRAMA



C.3.1 SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO PERCEPTIVO

■ ENERGIA MORFOLOGICA DE LA TRAMA
← ENERGIA DEL FLUJO DE ACTIVIDADES
■ MAYOR CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDADES
— BORDE LIMITE DEL PARQUE RIVERENO



C.4.1 SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO PERCEPTIVO

■ CAMPO DE ACTUACION
← BORDES DE DICHO CAMPO
← ENERGIA MORFOLOGICA DE LA TRAMA
← FLUJOS VEHICULARES

metros de extensión, complementado con plazas, comercios, viviendas, y debajo, a nivel de la ciudad, grandes estacionamientos. El diseño sigue las energías detectadas en el contexto, y se deriva entonces de: *a) el trazo básico de la defensa costera; b) la forma amanazonada de la fachada sobre la ciudad; c) la forma curvilínea y amena de la fachada sobre el río; d) los usos actuales y la identidad del río; e) los nuevos usos (como el campo de deportes).*

— *La peatonalización de la Plaza Belgrano;* exaltando el lugar de reunión y peregrinación frente a la Basílica.

— *El Eje de Peregrinación de la Avenida Nuestra Señora de Luján:* que mediante su prolongación, forestación y sistematización de flujos se convierte en un nexo y un ámbito de atracción.

— *Los nuevos edificios para alimentar la convergencia turística-urbana y la urbanidad del Eje:* El Centro de Congresos y Convenciones y el Mercado Turístico.

La arquitectura resultante surgió sin esfuerzos de los patrones pre-existentes y procura una alternativa ambiental, heterónoma, de lenguaje múltiple y significado abierto, a la arquitectura objetual y de valores de cambio del procedimiento habitual de decisiones arquitectónicas.

9. CRONICA DEL PROCESO DE PARTICIPACION

Después de un año de elaboración del Proyecto los autores consideran reforzada su teoría de que la participación ciudadana en este tipo de procesos resulta siempre esencial.

Desde el enfoque mismo del Proyecto se consideró vital la participación de la Universidad Nacional de Luján y los técnicos municipales en un grupo proyectual abierto, transdisciplinario y político-técnico.

La ciudadanía y los grupos o sectores más acti-

vos fueron consultados en una primera asamblea en septiembre de 1984, destinada a precisar objetivos.

En tanto se realizaban encuestas sobre la demanda se entablaban encuentros parciales con diversos grupos.

En diciembre de ese año se presentó en asamblea las primeras hipótesis y se discutió extensamente sobre ellas.

Se expuso el Proyecto en el Museo Municipal de Bellas Artes.

Siempre en diciembre se realizó una prueba experimental (en el sentido de la ya realizada por CEPAP para el Eje del Centenario, La Plata, en 1982), que culminó con otra asamblea y permitió evidenciar conflictos y soluciones de otro modo difícilmente percibibles.

Entre enero y mayo de 1985 se elaboró el Proyecto general. Y a fines de junio se lo presentó en Asamblea Plenaria para la discusión de sus resultados. Aportando a este fin, se distribuyó entre la población un folleto de difusión, conteniendo un sondeo de opinión, que plantea las medidas y obras de solución y pide opinión sobre las mismas u otras que la ciudadanía pueda tener como suyas.

Existe la convicción, sustentada en primera persona por el Intendente de Luján, Contador Rubén Rampazzi, que este proceso puede ser más lento y complicado, pero propende al ejercicio real de la democracia participativa. Busca hacer emerger los conflictos, para que en su difícil tratamiento se pueda tender hacia el consenso profundo que reclama un estilo democrático de vida.

Hoy Luján está buscando su futuro turístico, cultural y de mejor urbanidad. Es un camino alternativo a la fragmentariedad de los enfoques parciales, a las especulaciones de sectores, al iluminismo de los tecnócratas.

Es de esperar que esta experiencia, inédita en su dimensión y en su globalismo, pueda permitir avances considerables en el urbanismo, la arquitectura y la planificación del desarrollo en nuestro país.

EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: El caso de Maracaibo

José Manuel Henríquez Severín

En muchos países iberoamericanos, la excesiva concentración espacial de población e inversiones en torno a la ciudad capital, fenómeno que se ha denominado proceso de "polarización interna", está conspirando contra el desarrollo de las regiones periféricas y constituyendo uno de los obstáculos más difíciles de vencer, para lograr un crecimiento más equilibrado espacialmente.

El resultado palpable es la congestión espacial y la contaminación ambiental, que no sólo están afectando a la ciudad capital, sino también a ciudades de rango medio como Valencia y Maracay.

Para aminorar este problema, se han puesto en ejecución iniciativas gubernamentales como la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y la "Política de Desconcentración Espacial" la que, mediante la creación de cinco "Áreas de Desarrollo Prioritario", entre las cuales se encuentran Maracaibo y la Costa Oriental del Lago del mismo nombre, persiguen desviar las nuevas inversiones, de manera de generar cinco polos de desarrollo compensatorios con respecto a la ciudad capital.

Este artículo pretende sugerir algunas pautas útiles para identificar estrategias a seguir, dentro del marco de planificación urbano-regional.

I. MARACAIBO Y LA COSTA ORIENTAL DEL LAGO: ACTUAL AREA PRIORITARIA DE DESARROLLO Y AREA METROPOLITANA FUTURA

La designación de Maracaibo y la Costa Oriental del Lago como "Área Prioritaria de Desarrollo", es importante para la región Zuliana desde el punto de vista de su desarrollo regional. En efecto, dentro del espíritu de la "Política de Desconcentración Económica" que comenzó a aplicarse en Venezuela, a partir de 1975, la "Política de Desconcentración Industrial", parte importante de la primera, creó las "Áreas o Centros Prioritarios de Desarrollo" con el objetivo de:

— Lograr la incorporación de regiones hasta ahora marginadas, al desarrollo del país y superar los desequilibrios regionales existentes;

José Manuel Henríquez Severín es Arquitecto.

(1) Dirección General Sectorial de Industrias y Dirección de

The metropolitan area as a concept and its possible applications

That process that has been called "Internal Polarization" in which population and investment become concentrated in the area of the national capital is held to be responsible for that imbalance in spatial development as between the capital and provincial regions in many Ibero-American States. The overcoming of this problem is seen to be one of the most knotty among those facing such States.

The most palpable results of this phenomenon is that over-crowding and environmental pollution that affects not only the capitals themselves but medium sized cities such as Valencia and Maracay as well.

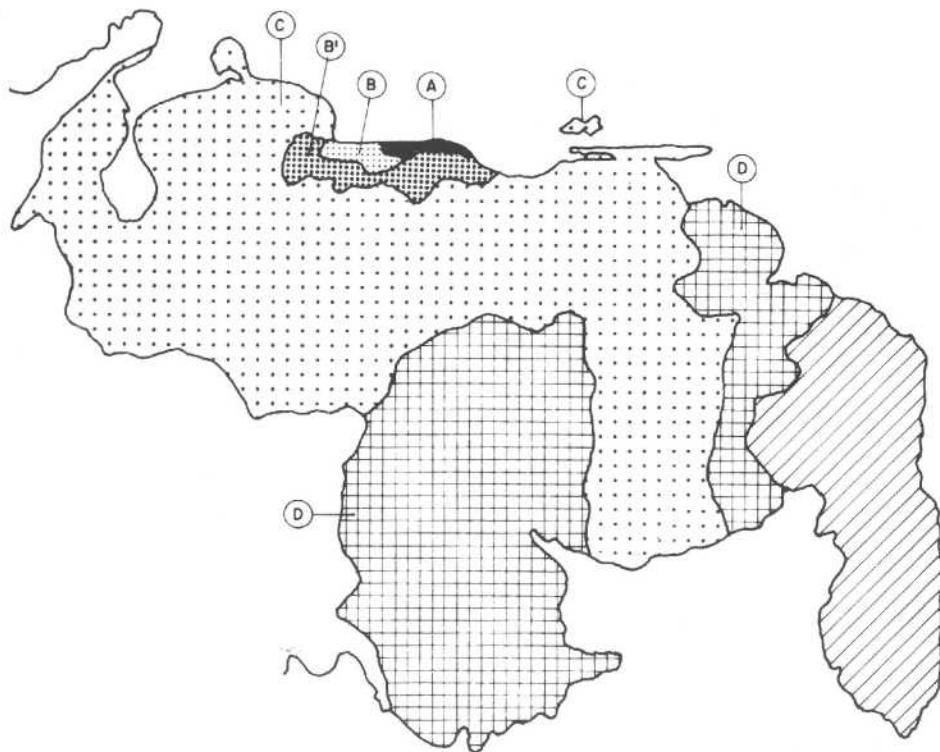
Governmental Initiatives, such as the setting up of Regional Development Corporations and the "Spatial Dissaturation Policy", have tried to meet this problem, the latter through the creation of five "Priority Development Areas", amongst which are to be found Maracaibo itself and the Eastern Coast of the lake of the same name. The policy is aimed at drawing new investment to these five areas in the hope of thus bringing into being as many development zones to the relief of the overloaded capital.

The article suggests some general principles as to the definition of such useful strategies as might be adopted within a context of urban-cum-regional planning.

— Lograr el reordenamiento y desarrollo regional, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, la mejor ubicación industrial, la incorporación de gran parte de la población a las actividades de producción y, en general impulsar el desarrollo regional (1).

Para obtener los objetivos expuestos, se conformó un marco promocional de la política que contempló: la creación de infraestructura y servicios básicos para estimular la instalación de industrias y la aplicación de incentivos fiscales y crediticios, en las áreas consideradas prioritarias. La acción promocional se complementó con la prohibición de instalar industrias en las zonas congestionadas, básicamente el Área Metropolitana de Caracas y la no concesión de incentivos en el Eje Puerto Cabello-Tejerías que también presenta altos grados de concentración.

Promoción y Desconcentración Industrial: Política de Desconcentración Industrial (1977). Ed. O.C.E.I., Caracas.

**LEYENDA:**

- A: Sin incentivos para la localización de industrias, las contaminantes son obligadas a abandonar esta área.
- B: Sin incentivos.
- B: Marginal: Ofrece algunos incentivos para las firmas obligadas a abandonar el área A.

- C: Ofrece incentivos para la localización de nuevas industrias, incluye los centros de crecimiento:
 - 1) Barcelona-Puerto de la Cruz-Cumaná.
 - 2) Barquisimeto.
 - 3) Maracaibo-Costa Oriental del Lago.
 - 4) San Cristóbal-San Antonio-La Fria.
 - 5) Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana.
- D: Ofrece incentivos para la localización de nuevas industrias.

Título:
ZONAS DE DESCONCENTRACION INDUSTRIAL.

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Dibujo: G.C.V.R. | Fecha: SEPT.-83 | Escala: 1:1.000.000 | Mapa: I

Estudio: INDUSTRIALIZACION, DESARROLLO Y ORGANIZACION EN EL AREA METROPOLITANA DE MARACAIBO
BO: LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO.

La aplicación de tal política se llevó a cabo mediante la división del Territorio Nacional en cinco áreas (ver Mapa n.º 1).

1. Área A: que incluye los Distritos Federal, Sucre y parte del Distrito Miranda.

2. Área B: que comprende los Distritos: Puerto Cabello, Morón, Valencia, Guacara, Girardot, Mariño, Ricaurte y Sucre del Estado Aragua.

3. Área B Marginal: que abarca parte de los Estados Miranda, Cojedes, Carabobo, Yaracuy y Aragua.

4. Área C: que agrupa los Estados: Zulia, Falcón, Táchira, Trujillo, Barinas, Apure, Portuguesa, Lara, Guárico, Anzoátegui, Sucre, Monagas, Nueva Esparta y partes de los Estados de: Cojedes, Yaracuy, Bolívar y Aragua.

5. Área D: que comprende los territorios Delta Amacuro y Amazonas y parte del Estado Bolívar.

Cada una de las zonas enumeradas, está sujeta a un régimen específico de prohibiciones o incentivos para la localización de nuevas industrias o el traslado de las existentes, ubicadas en las zonas congestionadas.

Los incentivos pueden ser de dos tipos:

— Crediticios, que toman la forma de otorgamiento de créditos para el financiamiento de las industrias en las condiciones más ventajosas exis-

tentes en el mercado, a través de los organismos financieros del Estado: Corpoindustria, Fondo de Crédito Industrial, Banco Industrial, Corporación Venezolana de Fomento, etc.

— Fiscales, que consisten fundamentalmente en exoneración total o parcial del Impuesto Sobre la Renta.

Los incentivos rigen, en distintas proporciones, para las áreas de desconcentración industrial, excepto para el Área A, en la que se prohíbe la instalación de nuevas industrias y sólo se subsidia el traslado de las existentes hacia las restantes áreas. En lo esencial, se trata de incentivar la localización de nuevas industrias y el traslado hacia las áreas C y D que son las prioritarias en relación al desarrollo industrial.

Esta política se complementa con la de creación de parques industriales, para lo cual se conceden créditos y exoneraciones por intermedio del Ministerio de Fomento, a todos los proyectos debidamente inscritos (2).

Los resultados de las políticas de desconcentración industrial esbozadas, han sido inciertos, el

(2) REIF, BENJAMIN (1981): *Government Incentives and Industrial Location: some considerations for Venezuela*. Tesis de Doctorado. M.I.T.

efecto más visible consiste en un desplazamiento relativo de los proyectos industriales, especialmente a la Cuenca del Lago de Valencia y hacia los Valles de Tuy.

En cuanto a la creación de parques industriales, han sido concebidos como urbanizaciones industriales en los cuales se ofrecen parcelas de dimensiones variables, dotadas con los servicios de infraestructura indispensable: cloacas, acueducto, energía, accesibilidad, etc. Tampoco en este caso se ha obtenido el éxito esperado. Con respecto al Zulia se han creado: la Zona Industrial Costa Oriental del Lago y la Zona Industrial de Maracaibo.

Como puede apreciarse, la calidad de Centro Prioritario de Desarrollo significa, para Maracaibo y la Costa Oriental del Lago, ventajas en cuanto a financiamiento de nuevos proyectos industriales y exoneración de impuestos por un lapso de cinco años, lo cual, en la coyuntura presente, pude tener una mayor importancia que la que ha tenido desde la puesta en práctica de la "Política de Desconcentración Industrial".

El otro concepto que es necesario analizar por su trascendencia, en relación al futuro desarrollo de la Región Zuliana, es el de Área Metropolitana en relación a su aplicabilidad a Maracaibo y su área de influencia.

Un punto de partida apropiado para llegar a precisar el concepto de "Área Metropolitana", es la definición de región, ya que un área metropolitana no es más que una región con características especiales. Para los efectos de este trabajo, se ha tomado la definición de la "Asociación de Geógrafos Americanos" que establece: "Región es un área geográfica identificable, con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas: físicas y/o biológicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas" (3).

En la definición expuesta, se enfatizan los componentes de homogeneidad y los de nodalización bajo la forma de relaciones internas. Ahora bien, si este concepto se traslada al nivel espacial de área metropolitana, es preciso realizar ciertos ajustes, ya que la región incluye espacios rurales y urbanos, mientras que el área metropolitana constituye un espacio predominantemente urbano.

Los ajustes necesarios dicen relación con algunas características relevantes de las áreas metropolitanas, entre las cuales se puede citar:

— Gran importancia dentro del contexto nacional.

— Acelerado ritmo de cambio, muy por encima del resto del país.

— Alto nivel de interacción interna en comparación a otras regiones.

— Relativa accesibilidad entre las sub-áreas componentes, lo que equivale a niveles aceptables de fluidez espacial.

(3) BASSOLS BATALLA, ANGEL (1967): *La división económica regional de México*. Universidad Autónoma de México. México.

(4) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1971): "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en *Re-*

— Modo característico de crecimiento espacial de la actividad dentro del área, a partir de uno o más núcleos (4).

El concepto de área metropolitana, aunque frecuentemente empleado, parece no estar suficientemente sistematizado en la planificación espacial llevada a cabo hasta este momento en Iberoamérica. Un intento de sistematización al respecto, lleva a inscribirlo dentro de determinados enfoques referentes a la planificación espacial en general y a la planificación urbana, en particular.

En relación a la planificación espacial general, parece ser que este concepto adquiere su mayor potencialidad, encuadrándolo dentro de la tendencia de planificación espacial "activa" o de "desarrollo", cuyo objetivo principal es: "Identificar y lograr en un marco dinámico e histórico, una modalidad de evolución de la estructura espacial que, en cualquier punto del tiempo, sea la más eficiente para promover un proceso sostenido de desarrollo económico-social, rápido".

En esta definición, se entiende que estructura espacial es la "distribución, en el espacio geográfico, de la actividad humana en su totalidad, con el reconocimiento implícito de cierto orden inherente a esta distribución, generada por el influjo de factores sistemáticos que rigen las interrelaciones de localización entre las actividades humanas" (5).

En este enfoque, la estructura espacial se concibe como un medio de promover el desarrollo de largo plazo, de tal manera que a cada estadio de desarrollo relativo, de un área metropolitana, correspondería una particular organización de su estructura espacial. Se trata, por lo tanto, de optimizar el proceso de evolución espacial del área metropolitana a efectos de maximizar el ritmo de desarrollo.

Con respecto a las corrientes actuales de planificación urbana, el concepto parece inscribirse mejor, en la llamada planificación adaptativa, cuyo énfasis se centra en los aspectos procesuales del fenómeno de metropolización y cuyas características generales son las siguientes:

— Consideración de la ciudad o comunidad metropolitana como "una compleja interacción de diversas partes independientes entre sí desde un punto de vista funcional. Estas partes se desarrollan en el tiempo, en el intento de adaptarse a los contextos permanentemente mudables en que se encuentran".

— La planificación adaptativa centra la atención en los procesos, en particular en las interacciones que tienen lugar en un ciclo diario o a corto plazo: desplazamientos pendulares, el recorrido para hacer la compra, las transacciones de negocios en los días feriales y la actividad de fin de semana, etc., más que en ciclos a largos plazo.

Da gran importancia a la economía, desmenuzada en diversos mercados que se influyen recíprocamente, como mecanismo distributivo y de decisión.

vista EURE, núm. 1, vol. 1. C.I.D.U. Universidad Católica, Santiago, Chile.

(5) HERMASEN TORMOD (1969): *Organización Espacial y Desarrollo Económico. Alcances y Tareas de la Planificación Espacial*. UNRISD, Génova.

— Los objetivos pueden incluir una serie de "deseos" que afectan a la vida social, la economía y las características del ambiente global de la comunidad metropolitana. Hace referencia preferentemente, al funcionamiento de la metrópoli, de su economía y organización social y al modo en que se toman las decisiones relativas a esta organización y a este funcionamiento.

"En la práctica, el enfoque adaptativo representa una fascinante combinación de líneas de acción prácticas y administrativas, que buscan dar una respuesta a los problemas, a medida que se presentan y un interés científico y social para comprender mejor las posibles consecuencias de la política propuesta. El enfoque adaptativo concibe el área metropolitana como un ambiente favorable para facilitar la integración funcional; parte de la suposición de que es imposible prever la mayor parte de los acontecimientos futuros y que un proceso de adaptación ilimitado representa todavía la mejor esperanza" (6).

El enfoque descrito parece ser más fructífero con respecto al análisis del proceso de metropolización en Latinoamérica, que el de la otra corriente actualmente en uso, en la planificación urbana: el enfoque "unitario", cuyo énfasis se centra en la delineación de un "pattern" futuro del ambiente físico de la comunidad metropolitana y en el estímulo de las medidas de desarrollo y control que puedan garantizar la evolución de la comunidad hacia aquella futura situación. "...En esencia, el fin es un 'pattern' espacial y el medio tradicional para comunicar este objetivo futuro está representado por el plan general...". La factibilidad de llevar a la práctica el plan general "...depende de la alianza de un líder o un partido con una potencial posición de dominio y un proyectista dotado de una fuerte personalidad" (7). Un ejemplo es el proyecto del Gran Londres que el gobierno británico encargó al urbanista Patrik Abercrombie.

El criterio de considerar más útil el enfoque adaptativo al caso latinoamericano, se basa en el hecho cierto de que los problemas más agudos que enfrentan las áreas metropolitanas, en este continente, son de naturaleza "económico-social" más que de "pattern espacial", sin pretender restarle importancia a estos últimos. En realidad, dentro de un área metropolitana cualquiera, se puede constatar todas las contradicciones y flagrantes desigualdades que el subdesarrollo origina. Los problemas de pattern espacial han mostrado ser preocupación preferente en los países desarrollados; prueba de ello son los numerosos ejemplos de "planes generales" puestos en vigencia únicamente en Estados Unidos: Detroit, Atlanta, Área de la Bahía de San Francisco, Washington, D.C., etc.

Abundando en cuanto a los problemas presentes en las áreas metropolitanas de América Latina y,

por lo tanto, de Venezuela, es posible citar los siguientes:

— "Las diferencias entre personas, dentro de las áreas o regiones metropolitanas, se manifiestan tan grandes como las diferencias entre regiones que han conducido a sugerir políticas de descentralización regional.

— Los estratos bajos de las regiones metropolitanas tienden a sobrepasar en número, a sus equivalentes de las regiones periféricas.

— Existe una mayor percepción de las desigualdades entre estratos sociales, por parte de los estratos bajos de las regiones metropolitanas que sus equivalentes, en el resto del país" (8).

En verdad, la metrópoli del mundo desarrollado configura una realidad absolutamente distinta a la existente en las naciones atrasadas: las diferencias son profundas... sin ánimo de agotarlas, entre las más resaltantes se pueden citar:

Con respecto a tierra urbana y localización residencial:

Mientras en el mundo desarrollado la tierra urbana "...puede ser libremente comprada y vendida con pocas limitaciones y las familias pueden localizarse, de acuerdo a los precios de la tierra o los alquileres, según su nivel de ingresos", en los países subdesarrollados "...sólo una parte de la tierra urbana es transada en el mercado abierto", los precios varían de acuerdo a factores no económicos como el "prestigio" de distintas áreas de la ciudad; en estas condiciones, una alta proporción de familias no tiene ingresos suficientes como para demandar una porción de tierra para su vivienda, ni menos para escoger su localización; "...simplemente ocupa un pedazo donde pueda establecerse sin pagar su precio, como es el caso de las 'invaciones' que existen por doquier en América Latina, denominadas barriadas, favelas o campamentos" (9).

En cuanto a la estructura socio-espacial:

Mientras en la metrópoli desarrollada existe una segregación socio-espacial atenuada, en la forma de barrios pobres y ricos que tienden a combinarse en los llamados "patrones de segregación intermezclados", en Iberoamérica "...la segregación espacial es un rasgo notable en la casi totalidad de las metrópolis: las familias más ricas están fuertemente concentradas en uno o dos distritos principales, mientras que la mayoría de los más pobres ocupan el resto del espacio urbano" (9).

En cuanto a infraestructura:

En la metrópoli desarrollada, "...la trama de transportes está densamente usada en toda el área. Los servicios públicos tales como escuelas y centros de salud son accesibles, tanto espacial como económicamente a cualquier persona"; en la metrópoli subdesarrollada, por el contrario "...las vías principales entre las zonas urbanas están desigualmente congestionadas, debido a la concentra-

(6) FOLEY, DONALD D. (1970): "Estructura espacial metropolitana: Un método de análisis", en *Indagaciones sobre la Estructura Urbana*, varios autores. Ed. Gustavo Gill, S. A. Barcelona.

(7) FOLEY, DONALD: *op. cit.*, p. 53 y siguientes.

(8) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1970): "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en *Revista EURE*, núm. 1, vol. 1, p. 55. C.I.D.U., Universidad Católica de Santiago, Chile.

(9) PUMARINO, GABRIEL (1972): "Nuevo enfoque para la planificación en Áreas Metropolitanas: hacia un modelo alternativo", en *Revista EURE*, núm. 8, vol. III, p. 15 y siguientes. C.I.D.U., Santiago, Chile.

ción en el espacio de la propiedad de automóviles. Capacidades ociosas pueden encontrarse en vías de acceso al centro de la ciudad desde las zonas residenciales de bajos ingresos. Existe un claro desbalance en las demandas por nuevas inversiones entre las diversas zonas..."; la satisfacción de estas demandas a través del gasto público aumenta las diferencias, tanto en la calidad como en la cantidad de los servicios provistos a través de la ciudad (9).

En cuanto a capacidad predictiva:

"Las demandas agregadas por tierras y superficie habitable pueden ser estimadas en términos de variaciones de ingresos esperadas y los estados futuros de la economía en las metrópolis desarrolladas", ya que "...las tendencias demográficas y la economía en su conjunto, siguen pautas relativamente conocidas y tasas de variación más bien estables a lo largo del tiempo..."; en el caso de las metrópolis Iberoamericanas, en cambio, "...la población está aún creciendo a tasas muy altas. Las tendencias migratorias son difíciles de proyectar con exactitud para el largo plazo. El crecimiento económico es desigual, a lo largo de un período histórico, pero relativamente bajo en promedio". El sector construcción varía concomitantemente con el ritmo de crecimiento económico y también las políticas, de acuerdo a las tendencias de los diferentes gobiernos. Se puede decir en conclusión que "...la forma descontrolada bajo la cual operan los mecanismos de mercado en Iberoamérica hoy prevalecientes, incrementan el poder de los pocos muy ricos, a expensas de la vasta mayoría de los pobres, o bien, aumenta la ventaja de los bien organizados a expensas de los malamente organizados" (9).

Con los antecedentes expuestos, se puede tratar de plantear una definición de Área Metropolitana, que sea aplicable al caso Iberoamericano; tal intento de definición debe, por lo menos, estar basado en tres componentes esenciales:

— El primero es el componente espacial, en la forma de continuidad del espacio geográfico, dentro de los eventuales límites establecidos para el área metropolitana. Esta condición, tiende a asegurar los niveles necesarios de fluidez espacial entre las sub-áreas que la constituyen.

— El segundo es el componente social, consistente en la posibilidad de conformación de las tupidas mallas de interrelación social que se establecen entre los habitantes y grupos sociales localizados en la presunta área metropolitana. Al respecto, es pertinente señalar que "...los grandes nodos urbanos modernos son, en su misma naturaleza, masivos sistemas de comunicación...", ya que "...la información es la esencial materia prima de la civilización y de la producción conceptual de las artes y de las ciencias" (10).

— El tercer componente es el económico: la moderna economía espacial aconseja distancias máximas entre diferentes actividades productivas.

con énfasis en las actividades industriales. En general, el radio de acción máximo para una industria intermedia, por ejemplo, es un círculo de más o menos 80 kilómetros de radio, dependiendo de la accesibilidad del área (11).

Hechas estas precisiones, se propone a continuación una definición de Área Metropolitana, reconociendo de antemano los problemas y limitaciones que tal procedimiento puede entrañar. Área Metropolitana es un espacio geográfico nodalizado por una gran ciudad, cuyas características principales son: importancia dentro del contexto nacional, acelerado ritmo de cambio, alto nivel de interacción interna, apropiados niveles de accesibilidad de las sub-áreas componentes y que crece a partir del polo o centro principal.

En su delimitación predomina el componente nodal y su superficie puede sobrepasar los límites administrativos comunales tradicionales; además puede incluir otros centros de pequeño o mediano orden, ubicados dentro de los límites imaginarios, demarcados por niveles de interacción presente o futura, así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos" (12).

La aplicación de esta definición al caso de Maracaibo y su Área de Influencia, podría basarse en las siguientes premisas:

— Maracaibo y la Costa Oriental de Lago conforman un solo espacio geográfico. La brecha geográfica que significó el Lago Maracaibo fue neutralizada mediante la construcción del puente Rafael Urdaneta, que permitió una suficiente fluidez espacial; esta interconexión será reforzada con la construcción de la vía alterna, al puente, cuyo estudio se adelanta en la actualidad.

— La importancia del área considerada, dentro del contexto nacional, es indiscutible, no sólo por la masa poblacional ascendente a más o menos 1.600.000 habitantes, sino por la magnitud de los recursos naturales que ella encierra y que han contribuido, en gran medida, al desarrollo de todo el país y al de la Región Zuliana como unidad espacial.

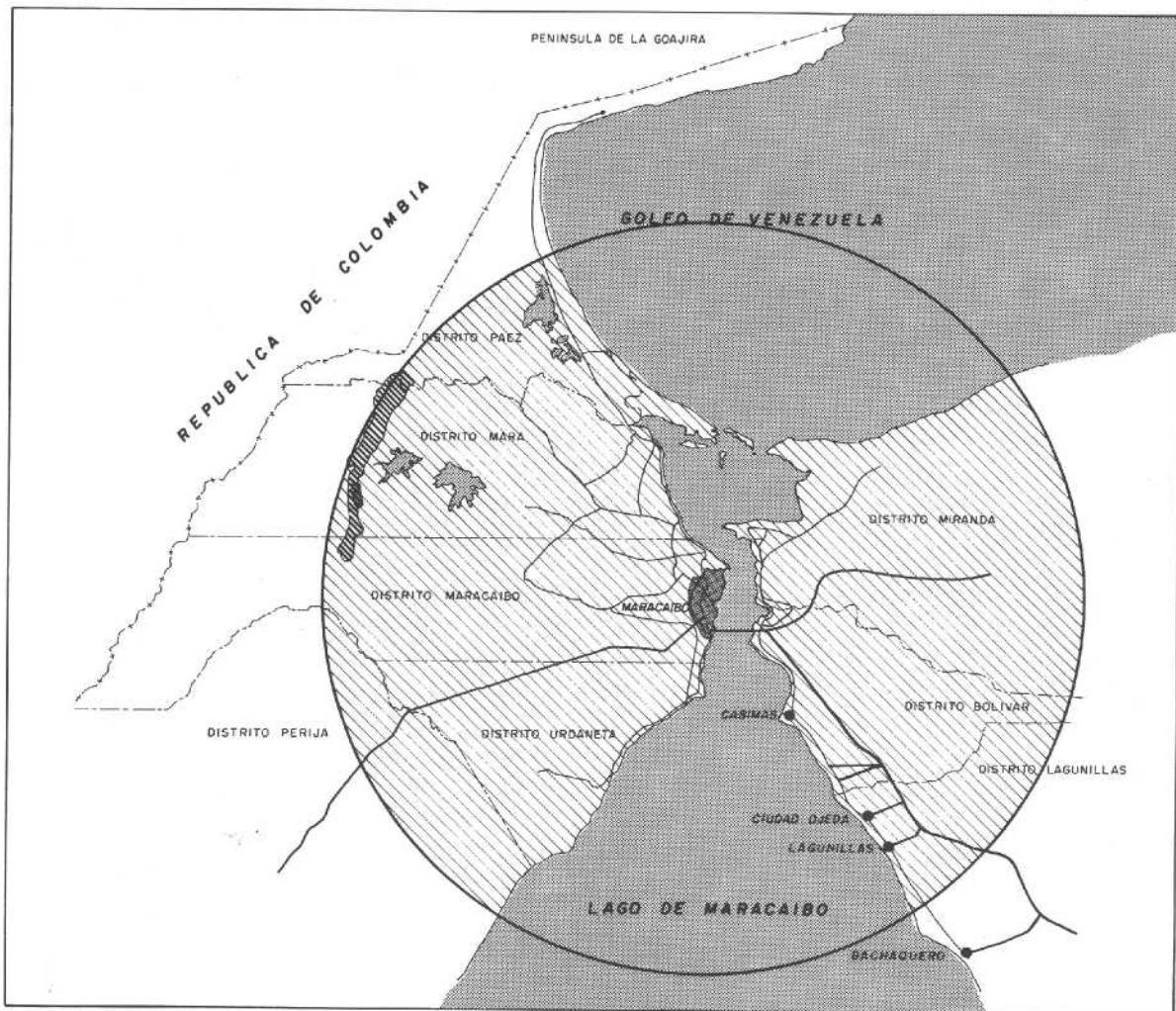
El ritmo de cambio ha sido intenso, en especial hasta mediados de la década de los sesenta; los signos de estancamiento que, en la actualidad, el ritmo de desarrollo acusa, pueden atribuirse a factores coyunturales, dentro de los cuales, la ausencia de un modelo globalizante que unifique e integre las iniciativas regionales de desarrollo, ha influido notoriamente.

— Dentro del Área Metropolitana visualizada, ciudades como Cabimas y Ciudad Ojeda, serían de rango intermedio y el rango menor, estaría representado por centros poblados como: El Moján, Paraguaipoa, La Paz, etc. También estarían incluidos algunos espacios virtualmente vacíos, esta última característica es frecuente en áreas metropolitanas de países subdesarrollados y se explica a partir del hecho de que la influencia de las metrópolis se extiende a lo largo de las vías modernas de

(10) WEBBER, MELVIN M. (1970): "El lugar urbano y el dominio urbano ilocal", en *Indagaciones sobre la estructura urbana*. Varios autores. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

(11) ITALCONSULT (1971): *Análisis de Complejos Industriales*. Instituto de Desarrollo Económico, Madrid.

(12) GEISSE, GUILLERMO; CORAGGIO, JOSE LUIS (1970): "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en *Revista EURE*, núm. 1, vol. 1., p. 55. C.I.D.U., Universidad Católica, Santiago, Chile.



LEYENDA:



CUENCA CARBONIFERA.



ÁREA METROPOLITANA TEÓRICA.

Estudio: EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL:
EL CASO MARACAIBO Y LA REGIÓN ZULIANA EN VENEZUELA.

Título:
ÁREA METROPOLITANA TEÓRICA
DE MARACAIBO.

INVEST. JOSÉ HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: 12-09-85	Escala: 1:400.000	Mapa: 2
------------------	-----------------	-------------------	---------

comunicación, con diferente intensidad, siendo más débil en las zonas relativamente aisladas o mal comunicadas. De este modo "...para una misma ciudad, puede que existan áreas de influencia negativa y áreas de influencia positiva que, a veces son discontinuas y se presentan en el mapa en la forma de una serie de manchas unidas entre sí, por una especie de corredores o, incluso por líneas aéreas" ... "En los países subdesarrollados es frecuente que la población aparezca repartida en islas o archipiélagos separados entre sí, por espacios deshabitados o escasamente poblados, por lo que, en la época actual, también ocurre que la acción de las ciudades se ejerce sobre estas islas, cuya población aumenta, mientras que otras zonas permanecen marginadas; de este modo, a la discontinuidad

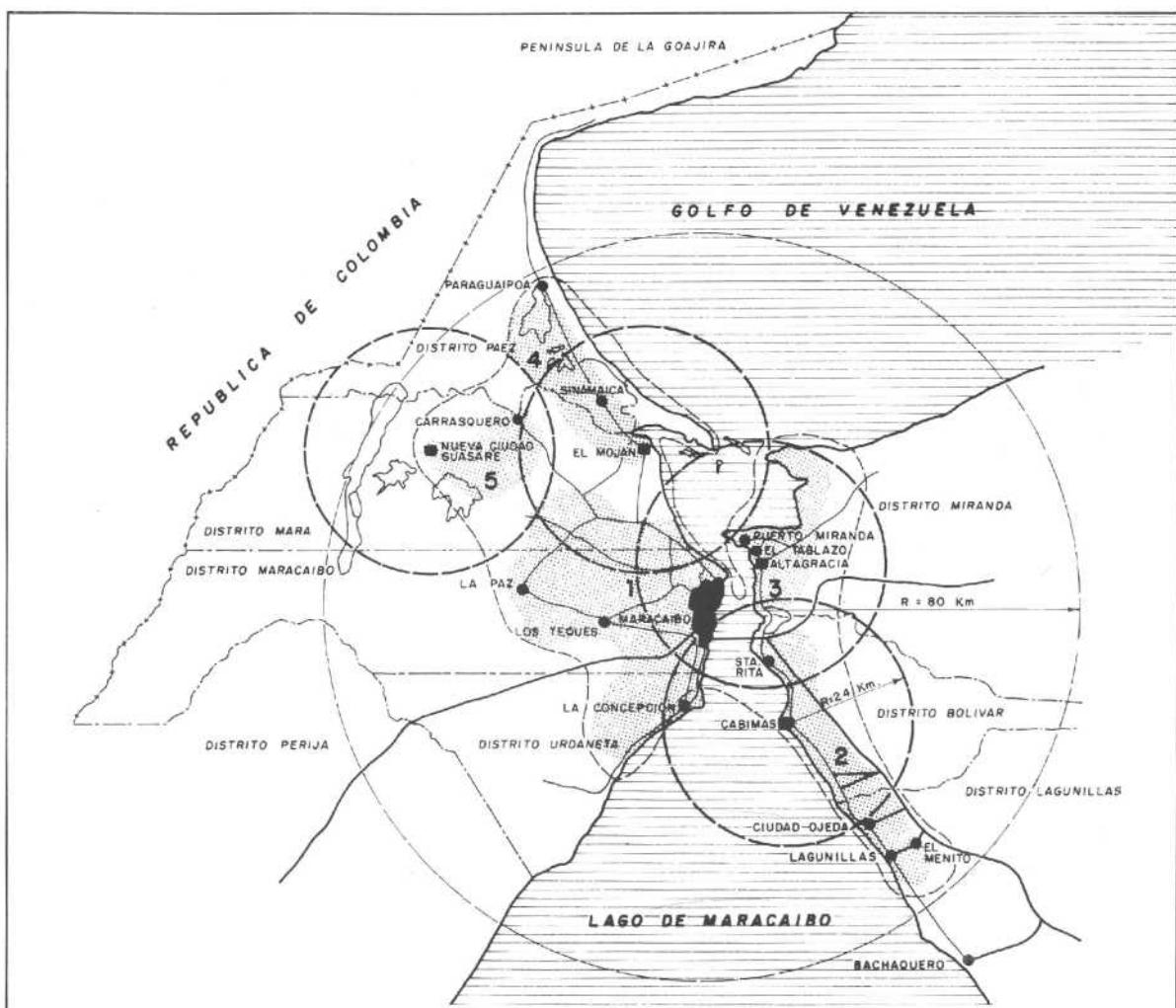
dad del poblamiento viene a añadirse una discontinuidad de las áreas de influencia de las ciudades, cuyo espacio regional, resulta heterogéneo" (13).

En definitiva, el Área Metropolitana de Maracaibo que se propone, basándose en los comentarios anteriores, estaría inscrita en un círculo de 80 kilómetros de radio, teniendo como centro de gravedad la ciudad de Maracaibo. En grandes líneas, abarcaría los siguientes espacios:

- Costa Occidental del Lago: Maracaibo y parte de los Distritos Urdaneta, Maracaibo, Mara y Páez. Los centros urbanos incluidos serán, además del núcleo, La Concepción, Los Teques, La Paz, San Rafael de Mara, El Moján, Sinamaica, Carrasquero y Paraguaipoa.

- Costa Oriental del Lago: Parte de los Distri-

(13) DOLLFUS, OLIVER (1976): *El papel de las ciudades con respecto a su entorno y en la formación de las regiones en países subdesarrollados*. Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.



LEYENDA:

AREA METROPOLITANA DE MARACAIBO
SUS SISTEMAS URBANOS.

Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL
EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.

Título:
SUB SISTEMAS URBANOS.

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: EPT.-85	Escala: 1=100.000	Mapa: 3
------------------	----------------	-------------------	---------

tos Lagunillas, Bolívar y Miranda, en los que están localizadas las ciudades de Cabimas, Ciudad Ojeda, Lagunillas, Santa Rita, Puertos de Altagracia, El Tablazo y Puerto Miranda.

Como se puede apreciar, en este área se sitúan ciudades de primer orden y rango mediano y pequeño, como asimismo, espacios semi-vacíos en casi todos los distritos. Por otra parte, los centros conforman sub-sistemas urbanos ya estructurados o en vías de estructuración. A groso modo, los subsistemas serían los siguientes (ver Mapa n.º 2):

1. Sub-sistema Maracaibo-La Concepción-Los Teques-La Paz-Santa Cruz de Mara.
2. Sub-sistema Cabimas-Ciudad Ojeda-Lagunillas.
3. Sub-sistema El Tablazo-Puertos de Altagracia-Puerto Miranda.

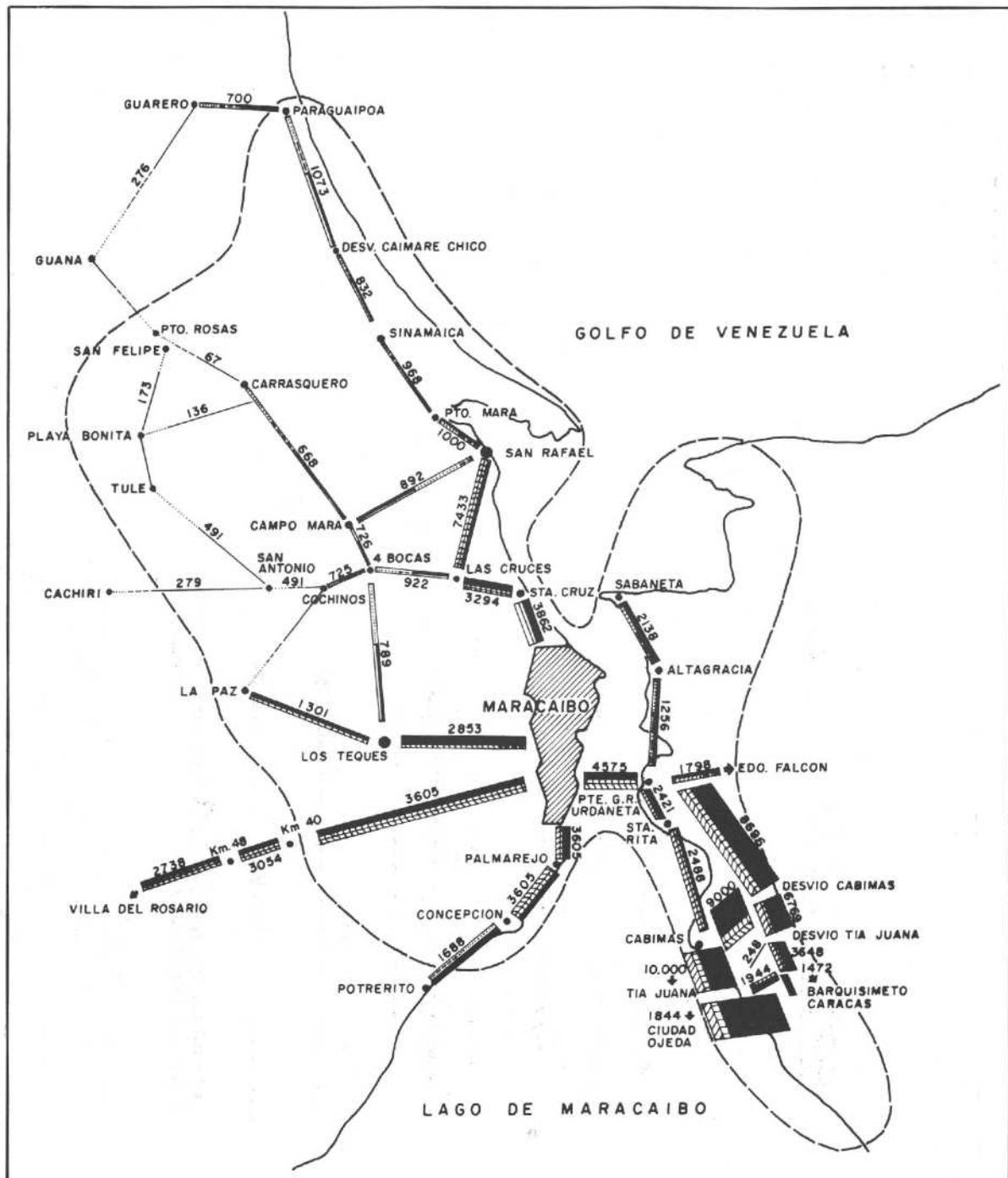
4. Sub-sistema Sinamaica-El Moján-Paraguaiopoa; y

5. Sub-sistema Carrasquero-Nueva Ciudad Guasare (ver Mapa n.º 3).

Los límites precisos de este Área Metropolitana estarían dados por la envolvente que abarca las zonas entre las cuales se origina una mayor cantidad de flujos, tanto de pasajeros como de carga, y que se señalan en el Mapa n.º 4.

En cuanto al rol que ha desempeñado Maracaibo sobre el área anteriormente descrita, es preciso hacer algunas consideraciones generales que ameritan estudios de mayor profundidad, enmarcados dentro de un enfoque de dinamismo histórico, lo cual no es el objetivo de este trabajo. Por tal motivo, los comentarios transcritos a continuación, tienen sólo un carácter muy preliminar.

Hablando en forma general, parecen existir tres



LEYENDA:

FLUJOS DE VEHICULOS/DIA-1972
 VEHICULOS PARTICULARES Y ESTATALES
 TRANSPORTE COLECTIVO

MENOS DE 500 VEHICULOS
 CARGA
 500 VEHICULOS
 PARTICULARS Y ESTATALES
 COLECTIVOS
 CARGA

ESCALA DE DISTANCIA 0 25 50 Km.

Croquis elaborado por el Dr. Chau desde los datos proporcionados por el laboratorio de LUZ-Mebo. 5-77

Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL:
 EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.

Título:

FLUJOS DE VEHICULOS
 DIA 1984

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
 I.S.A.
 FACULTAD DE ARQUITECTURA
 UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: SEPT.-85	Escala: GRAFICA	Mapa: 4
------------------	-----------------	-----------------	---------

tipos de situaciones, en los países subdesarrollados, de las ciudades importantes, con respecto a su área de influencia:

- La ciudad es indiferente a su entorno.
- La ciudad absorbe y degrada su entorno.

— La ciudad, mediante redes de comunicación, da origen a una región que aparece estructurada mediante flujos que se equilibran.

Estas situaciones pueden combinarse de un modo aparentemente contradictorio, o sucederse

en el tiempo, siguiendo un proceso presumiblemente más lógico.

Aplicadas estas situaciones al caso de Maracaibo, parece ser que se han cumplido las tres, pero en una secuencia particular, caracterizada por el cumplimiento de la primera situación de indiferencia, en el lapso comprendido entre 1935 y 1950 aproximadamente, para luego entrar en una situación combinada de degradamiento y estructuración del entorno que se prolonga hasta la actualidad, afectando diferentes ámbitos del área de influencia.

Las características más notorias de las situaciones por las que habría atravesado Maracaibo, son las siguientes:

Primera situación: de indiferencia. El crecimiento acelerado de la ciudad, a partir de 1935, no modificó de manera visible las zonas rurales vecinas. Maracaibo enlazaba con el exterior, recibiendo de fuera su equipamiento y aprovisionamiento. La población en razón de la actividad petrolera y los servicios complementarios era atraída, principalmente, desde otras regiones, especialmente desde los Andes Venezolanos. La ciudad pasó a constituir un núcleo primordialmente comercial y de servicios administrativos y financieros de apoyo a la actividad petrolera.

Segunda situación: de estructuración y degradación combinadas. El proceso de estructuración se orienta hacia el Sur, principalmente, basado en las actividades ganaderas para las cuales existía un mercado urbano seguro, originado por el crecimiento de Maracaibo y Caracas; las inversiones para implementar la ganadería, las efectuaron capitalistas de Maracaibo, cuyo poder económico se vio acrecentado gracias al petróleo. "...El dinero repartido por las petroleras hizo innecesario durante algún tiempo, el mantenimiento de actividades agrícolas locales, los circuitos tradicionales se fueron desorganizando progresivamente". "...Sin embargo, el deseo de las autoridades venezolanas de depender menos estrechamente del exterior y la formación de una burguesía de negocios en Maracaibo, han llevado a que los responsables de la economía se interesen de nuevo por los problemas del desarrollo comercial. Este ha sido fomentado por una red de buenas carreteras y por el tendido de redes eléctricas, inversiones que han resultado más fáciles de realizar gracias a los royalties del petróleo... grandes extensiones de selva han sido desbrozadas y transformadas en tierras de pastos. Pero esta transformación del paisaje se efectúa, al principio, en forma salvaje y desordenada y aún conserva las huellas de una economía en que sigue siendo la regla, el despilfarro de las energías..." (13).

Los réditos provenientes de la actividad petrolera hicieron posible, como en toda Venezuela, el progreso de la zona Sur del Lago, que estaba dotada de suficientes ventajas naturales para la ganadería comercial. El tendido de las redes de energía y viales hacia esa zona permitió el nacimiento de la especialización en los rubros de carne y leche,

dando lugar a la instalación de industrias en Machiques y Villa del Rosario, que originaron, a su vez, el progreso de estas ciudades. De este modo, la región se estructuró hacia el Sur, dando origen a un activo comercio en la forma de flujos de intercambio recíproco.

Con respecto al entorno agrícola inmediato, es decir, las partes rurales de los Distritos Urdaneta, Maracaibo, Mara y Páez, en especial La Goajira, la situación ha sido de degradación del entorno. Esta situación queda de manifiesto por el hecho de que los efectos de "drenaje" superan a los de irrigación, de modo que la ciudad se presenta en forma parasitaria atrayendo los elementos jóvenes y escolarizados del campo, con lo cual se produce el fenómeno de envejecimiento de la población en las localidades rurales, que va acompañado por el derribamiento de sus estructuras propias. Otras manifestaciones son la ruina de los suelos, como es el caso de La Goajira, debido a su puesta en explotación, sin las debidas precauciones, además "...la ciudad, al controlar el comercio y el movimiento de fondos de las zonas rurales, obtiene una renta bancaria y comercial alimentada por todas las transacciones rurales en las que se compran carros los productos urbanos y se ceden baratas las producciones agrícolas... De este modo, se produce una movilización del ahorro rural en beneficio de la ciudad" (13).

El caso de los Distritos Mara y Páez es ilustrativo, en relación a esta situación de degradación.

"La Micro-Región Guasare-Carrasquero-Distrito Mara, constituye un área deprimida y prácticamente estancada, por las siguientes razones:

— Conforma un espacio, cuyas actividades son la agricultura y ganadería extensivas con bajísimos niveles de productividad y poca diversificación productiva, esta situación se hace presente a pesar de la relativa cercanía de Maracaibo, ciudad que por su importancia y vitalidad urbana, configura un mercado seguro para toda la producción que pueda obtenerse del área".

— El proceso de poblamiento "...ha ido perdiendo la vitalidad hasta el punto que la tasa de crecimiento poblacional del Distrito Mara es la más baja de la Región Zuliana y su centro poblado más importante, Carrasquero, presenta una situación de virtual estancamiento poblacional".

— "La infraestructura básica: Sistema de centros, red vial, de regadio, etc., es elemental, dejando grandes espacios no intervenidos e inexpLOTados. Esta situación requiere de prontas soluciones" (14).

— Con respecto a la Costa Oriental del Lago, su progreso fue originado y facilitado por las actividades extractivas de hidrocarburos y gas, en virtud de las cuales surgieron ciudades como Cabimas, Ciudad Ojeda, Lagunillas, Bachaquero y Mene Grande, sin embargo, el carácter especialmente puntual de la actividad extractiva, conformó enclaves típicos que tuvieron escasa influencia en su entorno. Así, es posible apreciar que, a pesar de la vitalidad que han demostrado estos centros,

(14) I.S.A. "Proyecto Ciudad Guasare" (1983); *Estudios de Ordenamiento Territorial en la Micro-Región Guasare-Carras-*

quero, Proyecto Conjunto Corpozulia L.U.Z., pp. 132-133. Maracaibo.

a través de su crecimiento explosivo y desordenado, las áreas rurales permanecen semivacías, conformando virtuales "desiertos" de poblamiento y de actividad humana.

Recapitulando lo expresado anteriormente, se puede decir que el Área Metropolitana de Maracaibo es heterogénea debido a la co-existencia de sub-áreas de influencia positiva y sub-áreas de influencia negativa: la de influencia positiva se irradió a partir del núcleo hacia la zona Sur del Lago y la Costa Oriental, para lo cual influyó fundamentalmente la explotación de hidrocarburos. La influencia negativa se hace sentir, aún, en las zonas más próximas ubicadas al Noroeste de Maracaibo, en las que se puede constatar una discontinuidad en el poblamiento y en las actividades productivas, alternando espacios relativamente poblados que conforman islas o archipiélagos de poblamiento, con espacios casi deshabitados "sectores de desiertos urbanos que, sin embargo, no son desiertos humanos" (15).

La circunstancia antes descrita parece estar señalando que Maracaibo, debido a su rápido crecimiento, en especial a partir de 1960, no ha tenido el tiempo suficiente para estructurar completamente su Área de influencia.

2. LA PLANIFICACION METROPOLITANA; ENFOQUES ACTUALES PARA ACCELERAR EL DESARROLLO DE UN AREA METROPOLITANA

En el sub-capítulo anterior, se dejó bosquejada una noción de Área Metropolitana de Maracaibo, basada en factores espaciales sociales y económicos, usando una delimitación un criterio de nodalización, mediante el análisis de flujos poblacionales.

El enfoque general empleado fue el de Planificación Urbana Adaptativa, que centra su atención en los procesos urbanos y considera la metrópoli como "una compleja interacción de diversas partes interdependientes, entre sí, desde un punto de vista funcional, que se desarrollan en el tiempo en el intento de adaptarse a los contextos perennemente mudables en que se encuentran" (16).

Una pregunta lógica que surge, en este momento, es ¿cómo se puede planificar un área metropolitana definida en estos términos para acelerar su proceso de desarrollo que, como se ha visto, puede ser dispar en las diferentes áreas que la conforman, existiendo inclusive, zonas retrasadas, depri-midas o estancadas?

El tipo de planificación a usar en este caso, según el enfoque adaptativo, debe estar dirigido a influir de hecho, sobre algunas de las fuerzas actuantes en el proceso de desarrollo, tratando a la vez, de comprender cómo entidades y grupos interaccionan entre sí, a través de miles de actores implicados, y cómo el área metropolitana se desarro-

llará en el futuro. En este contexto, los problemas más difíciles de resolver son el modo en que las diferentes políticas administrativas, influyen sobre la economía y sus diversos sectores y el modo en que las actividades económicas se distribuyen entre las diferentes unidades administrativas locales, originando una implantación física relativamente permanente.

La implantación física tiene, por lo tanto, la función principal de acomodar los tipos de actividades, en los diferentes sectores urbanos y permitir las interacciones entre los individuos y grupos que dirigen estas actividades. Así "...la metrópoli físicamente bien diseñada, será aquella que tenga una ordenación espacial de canales y espacios adaptados, que facilite las interacciones y la localización de los usuarios... En conjunción con las mallas de vínculos y con los sistemas de actividades, la planta física es integrante del sistema económico-cultural y político total y debe ser tan flexible y adaptable al cambio, como lo requieran los cambios del sistema social... Una forma física que se adecúe con precisión a los aspectos procesuales del sistema social que acomoda, probablemente resulte un objeto bello, porque la belleza es una cualidad inherente a un sistema cuidadosamente concebido" (17).

Para dar respuesta a la pregunta planteada anteriormente, la planificación metropolitana propone dos diferentes enfoques, cuyas implicaciones políticas son también distintas:

— En enfoque de "campo urbano emergente" o "gran ciudad", que considera que el área metropolitana constituye "un espacio continuo, sin barreras, cuyas partes especializadas forman un todo único ...de tal manera que ...la localización de las personas y actividades no se ve afectada por la fricción del espacio teniendo todos los puntos del 'campo' relativamente igual acceso a todos los otros puntos, lo que implica una extraordinaria libertad de localización... Así, el campo urbano emergente sería equivalente a una gran ciudad y debería administrarse como tal".

— El enfoque de "conglomerado de subsistemas urbanos", en que cada subsistema constituye una unidad separada para el desarrollo, siendo a la vez área de mercado laboral potencial, para lo cual, es preciso detectar las vocaciones productivas y ventajas comparativas de cada unidad, con el fin de permitir "especializaciones funcionales" complementarias, tendentes a conformar un todo coherente. En este enfoque, la política pública debería luchar para articular el desarrollo de los subsistemas individuales, dentro de un contexto mayor —el área metropolitana— que tenga como objetivo de largo plazo la creación de una "gran ciudad" espacialmente dispersa (18).

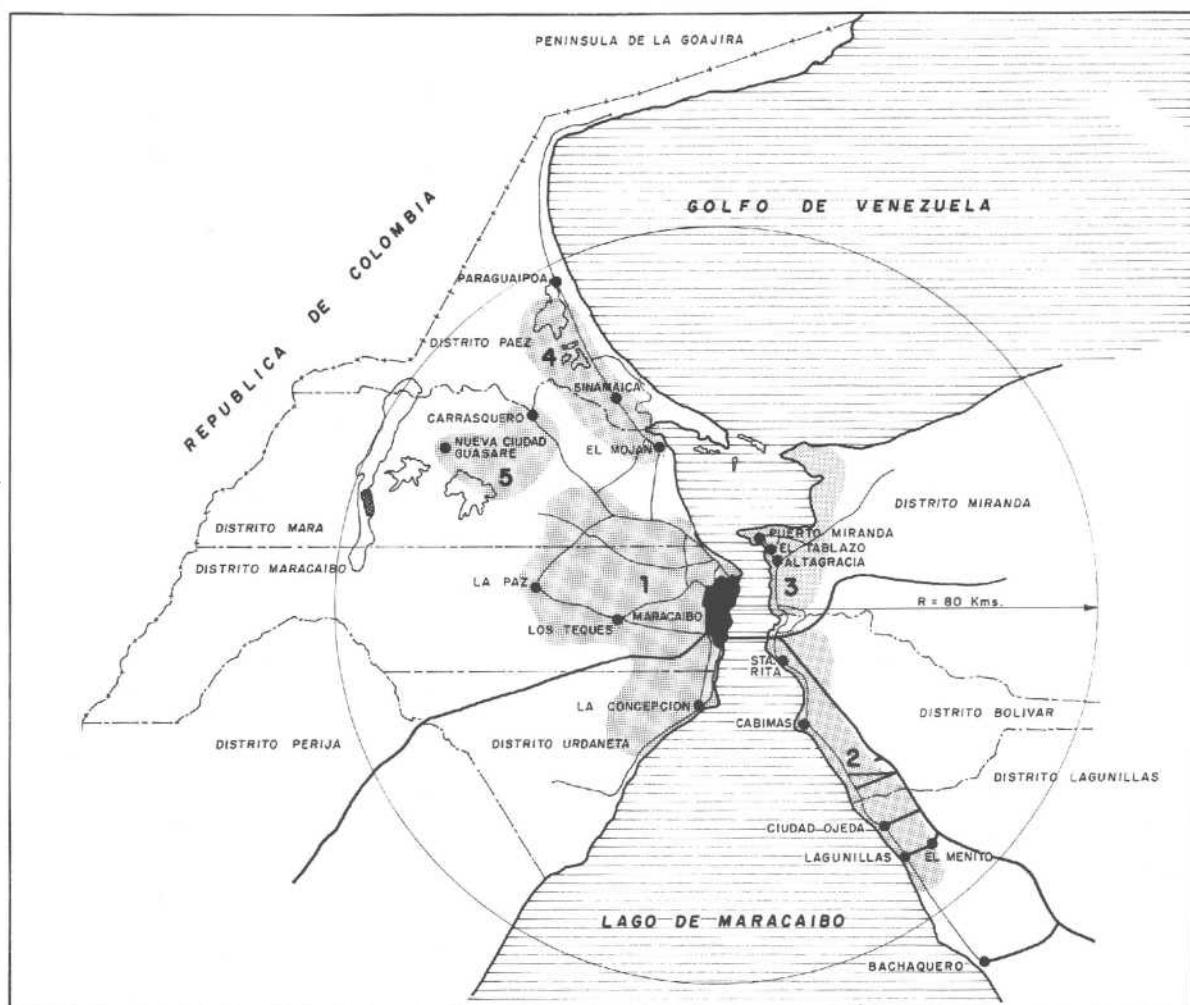
La aplicación de uno u otro enfoque, para la planificación de un área metropolitana específica, dependerá del grado de fluidez espacial que haya

(15) DOLLFUS, OLIVER (1976): *El papel de las ciudades con respecto a su entorno y en la formación de las regiones en países subdesarrollados*, pp. 253 y siguientes, Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

(16) FOLEY, DONALD L.: *op. cit.*, pp. 53 y siguientes.

(17) WEBBER, MELVIN M.: *op. cit.*, pp. 40 y siguientes.

(18) FRIEDMAN, JOHN; NACOCHEA, ANDRES (1970): "Algunos problemas de política de urbanización de la Región Capital de Chile", en *Revista EURE*, vol. 1, C.I.D.U. Universidad Católica, Santiago, Chile.



LEYENDA:

- AREA METROPOLITANA DE MARACAIBO
SUB SISTEMAS URBANOS
- — CENTROS DE CRECIMIENTO
 - — HINTERLAND DE COMMUTING

Título:

SUB SISTEMAS URBANOS

INVEST. JOSE HENRIQUEZ SEVERIN
I.S.A.
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD DEL ZULIA

Estudio: EL CONCEPTO DE AREA METROPOLITANA Y SU APLICABILIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL:
EL CASO MARACAIBO Y LA REGION ZULIANA EN VENEZUELA.

Dibujo: G.C.V.R.	Fecha: SEPT.-85	Escala: 1=100.000	Mapa: 5
------------------	-----------------	-------------------	---------

alcanzado, en el momento de iniciar su planificación.

Para el Área Metropolitana de Maracaibo, sería lógico aplicar el segundo enfoque de "conglomerado de subsistemas", debido, principalmente, a que los niveles de accesibilidad de las distintas subáreas que la conforman y sus niveles de desarrollo relativo, son muy diferentes. De este modo, el área metropolitana quedaría constituida por los cinco sub-sistemas ya señalados, tres en la Costa Occidental del Lago: 1) Maracaibo y ciudades satélites; 2) Sinamaica-El Moján Paraguaipoa; y 3) Carrasquero-Nueva Ciudad Guasare, y dos, en la Costa Oriental: 1) Cabimas-Ciudad Ojeda-Lagunillas; y 2) El Tablazo-Puertos de Altamaria-Puerto Miranda (ver Mapa n.º 5).

Teniendo como base este enfoque, la planificación del área debería encuadrarse dentro de una modalidad de acción específica, de manera de ase-

gurar el logro de los objetivos que se planteen, en la forma más rápida y eficiente posible.

El primer principio a cumplir en este sentido es que las políticas de desarrollo que se propongan, deben partir siempre de la situación presente. Así, si el área a planificar configura un espacio cuyo objetivo espacial fundamental es alcanzar un nivel de integración que permita su funcionamiento como un todo orgánico y coherente, el énfasis de la planificación debía dirigirse, en una primera etapa, a cada uno de los sub-sistemas urbanos detectados, para aprovechar sus potencialidades subutilizadas hasta el presente y en una segunda etapa, centrar su atención en el área total, considerándola como una sola unidad. Este hecho, sugiere desde ya, que en el aspecto político administrativo, en lugar de alentar la noción de un solo gobierno metropolitano, sería más conveniente pensar en una descentralización selectiva, ciñéndose a la fi-

gura de un comité interinstitucional de coordinación de gestión (19).

Prosiguiendo en la línea de pensamiento bosquejada, sería necesario plantear los objetivos fundamentales a lograr para cada subsistema en particular y luego para el área total. Con carácter preliminar, se proponen, en el orden espacial, los siguientes:

a) Lograr la especialización funcional de cada sub-sistema teniendo como marco de referencia, la conveniencia del Área Metropolitana total.

b) Acelerar la tasa de crecimiento económico y demográfico de los sub-sistemas periféricos que, en la actualidad, muestran signos de declinación o estancamiento, como son Guasare-Carrasquero y el Moján-Sinamaica-Paraguaipoa.

c) Estructuración de cada sub-sistema como áreas de mercado laboral, mediante un conjunto de acciones denominadas internalizantes (20).

Objetivos para el Área Metropolitana total (2.^a Etapa).

a) Integración de los cinco sub-sistemas planteados, mediante un conjunto de "acciones sistematizantes", facilitando movimientos de "commuting" de personas entre los centros urbanos involucrados y el traslado de materias primas y productos en general.

b) Preservación y perfeccionamiento del orden ambiental, especialmente en las zonas con vocación turística (21).

Las ventajas de la aplicación de este enfoque serían múltiples, siendo quizás la más importante posibilitar la unicidad de los esfuerzos regionales en torno a los objetivos definidos para dinamizar el proceso de desarrollo y neutralizar la exagerada "polarización interna" ejercida actualmente por Caracas, la ciudad capital del país.

Las acciones a desarrollar tendrían de acuerdo a lo anterior, como principal objetivo, alcanzar las respectivas especializaciones funcionales complementarias, para las cuales, cada sub-sistema tiene ventajas comparativas, de acuerdo al detalle siguiente:

Sub-sistema 1.—Especialización funcional: Side-

guria e industrias eslabonadas, especialmente intermedias, servicios en general, con énfasis en el terciario superior, comercio y financieros.

Sub-sistema 2.—Especialización funcional: Actividades extractivas del petróleo y gas; industria metalmecánica con énfasis en equipos y partes para las actividades extractivas, servicios en general, especialmente los financieros.

Sub-sistema 3.—Especialización funcional: Industria Petroquímica, pesca y turismo.

Sub-sistema 4.—Especialización funcional: Turismo y Pesca.

Sub-sistema 5.—Especialización funcional: Minería del carbón, agroindustrias, agricultura y ganadería en general.

Evidentemente, la obtención de las especializaciones bosquejadas, requeriría de una planificación cuidadosa de mediano o, tal vez, largo plazo, dando lugar a la conformación de diversos programas y proyectos específicos, cuya realización significaría inversiones importantes para las cuales, en el actual momento, ni quizás en el mediano plazo, el país no dispondría de los recursos necesarios dadas las perspectivas actuales de la economía nacional. Sin embargo, el desarrollo planificado del Zulia, es un problema que no puede esperar, puesto que a medida que el petróleo se agota, la región progresivamente se estanca. Para esta inquietante realidad, existe al parecer sólo una respuesta: Una priorización rigurosa que jerarquice los proyectos de modo de encauzar el desarrollo hacia niveles acumulativamente más elevados, minimizando los costos.

En todo caso, es necesario tener presente que cualquiera sea la modalidad que asuma la política de desarrollo para el Área Metropolitana de MARACAIBO, una de las variables estratégicas a manejar, quizás la más importante, es la industrialización. Una industrialización bien concebida e implantada, puede modificar positivamente la organización espacial del área, en un plazo relativamente corto, neutralizando los efectos de los procesos de polarización y drenaje, excesivos, ejercidos por la ciudad capital como ocurre actualmente en Venezuela.

(19) CORPOZULIA - I.S.A. (1972): *Programa de Estudios Político-Administrativo-Institucionales*. Proyecto Nueva Ciudad Guasare. Maracaibo.

(20) BOISSIER, SERGIO (1972): "Industrialización, Urbanización, Polarización: hacia un enfoque unificado", en *Revista*

EURE, núm. 5, vol. II, C.I.D.U. Universidad Católica, Santiago, Chile.

(21) FRIEDMAN, JOHN; NECOCHEA, ANDRES: *op. cit.*, pp. 16 y siguientes.

ORDENACION DEL TERRITORIO VERSUS GRANDES INFRAESTRUCTURAS: EL CASO DE VIZCAYA

José Allende Landa

La política de ordenación del territorio ha venido siendo relegada, tradicionalmente, a un segundo plano en relación a la planificación sectorial o territorialización de grandes obras de infraestructuras de comunicaciones, transportes, etc. Unas incipientes reflexiones teóricas y metodológicas sobre el contenido y carácter de la ordenación territorial desvela, inequívocamente, la importancia de enmarcar las grandes obras de infraestructura, y particularmente las que afectan a los sistemas de transportes y comunicaciones, dentro de una política de planificación territorial. En España la Ley del Suelo, lastrada por su contenido urbanístico, ha coadyuvado a desnutrir el papel de una política de ordenación territorial en la que insertar las respectivas políticas sectoriales. El caso de Vizcaya es paradigmático, representando, posiblemente, el caso extremo de prevalencia de la política sectorial de transportes, comunicaciones, industrias, etc. sobre la política de ordenación del territorio. Las decisiones sobre ubicación de grandes obras de infraestructura, sin enmarcarse siquiera en directrices territoriales inexistentes, mediatisa, de manera irreversible, cualquier política de ordenación territorial de Vizcaya durante las próximas décadas.

Territorial planning as against greater infrastructural considerations (the question of Vizcaya)

Town and Country Planning has been traditionally consigned to a second place in relation to sectorial planning or design of big communication and transport infrastructures. Some brief theoretical and methodological considerations about the scope and character of physical planning demonstrate clearly the importance of thinking over sectorial infrastructure, specially when related to the communication and transport system, inside and urban and regional policy. In Spain, the Land Use Act, has been relegated to the urbanistic field and consequently any real regional and urban policy — which is practically nonexistent — has been unable to incorporate sectorial policies.

The case of Vizcaya (Basque Country) is paradigmatic in regard to that distortion, being possibly, the extreme case of the prevalence of sectorial policy (transport, communication, industry...) over regional policy. Decisions as to large infrastructure location, without even territorial directrices or references will irreversibly effect any possible urban and regional planning policy in Vizcaya for the next decades with the high costs that such a state of things must imply.

CUALQUIER tipo de análisis o reflexión sobre la política de ordenación del territorio en Vizcaya se topará, indefectiblemente, con la ausencia de material de trabajo, puesto que, hasta la fecha, nunca existió una política o estrategia de planificación consistente, comprensiva e integral, de este territorio. Hay que reconocer, sin embargo, que la ordenación territorial sustentada por una política de planificación bien delimitada y contrastada en el ámbito espacial no se ha dado nunca en España. Esta sola razón obliga, ciertamente, a un esfuerzo de introspección crítica sobre el reciente pasado del que únicamente podremos recomponer la maltrecha política urbana formalizada en el contexto de la Administración Central. Con la nueva Adminis-

tración autonómica descentralizada, de reciente creación, comienzan a aparecer, por fortuna, trabajos, artículos e iniciativas políticas que reflejan el gran confusionismo arrastrado hasta el presente en torno a la ordenación del territorio, la planificación territorial, el llamado urbanismo y aún la planificación urbana y regional. Es en este contexto donde sobresale con luz propia, y muy intensa, el caso de la provincia de Vizcaya, paradigma de caos y confusionismo territorial generador de un hábitat altamente degradado.

Al concretar el análisis, metodológicamente contrastado, sobre una provincia que es, además, territorio histórico con las connotaciones de ampliación de competencias que ello conlleva en relación con otras Comunidades Autónomas, las

José Allende Landa es Profesor titular de Planificación Urbana y Regional, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco.

Este trabajo tiene su origen en una conferencia dictada para las II Jornadas Vizcaya ante el Siglo XXI "Política de planificación territorial", organizadas por la Real Sociedad Bascongadas de Amigos del País, noviembre 1984.

reflexiones y consideraciones sobre este espacio administrativo-político aparecerán, necesariamente, sesgadas por dos hechos con fuerte peso específico y gran relevancia:

A) El territorio provincial aparece intensamente mediatisado por la existencia de una densa, conflictiva y degradada área metropolitana bilbaína, también denominada Comarca del Bajo Nervión, que aglutina en torno al 70-75 por 100 de la población provincial y el 80 por 100 del empleo industrial y de servicios. Se da la circunstancia adicional de que la pionera Área Metropolitana de Bilbao, aprobada por Decreto de 1 de marzo de 1946 bajo el nombre de "Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su Zona de Influencia", fue extinguida por el Parlamento Vasco (Ley 3/1980, de 18 de diciembre) más por razones de índole política que de otro tipo. Esta decisión no anula, evidentemente, el complejo hecho o fenómeno metropolitano que afecta hoy ya a bastantes más de los 19 municipios que originalmente conformó la institución metropolitana denominada Corporación Administrativa del Gran Bilbao.

B) No es científico, ni siquiera posible, tratar la política de planificación territorial considerando exclusivamente los límites artificiales de la circunscripción administrativa provincial. Ni la provincia, diseñada con carácter centralista en 1833, ni los territorios históricos, ni los municipios, que prácticamente responden a aquellos que surgieron de las Cortes de Cádiz, se ajustan a los dictados más racionales de una división territorial comprensiva a efectos de la planificación del territorio. Todo ello respetando las consideraciones histórico-culturales de las divisiones territoriales.

Además de los dos factores cruciales señalados, cualquier análisis o prognosis de la planificación territorial de este espacio gravitará, inevitablemente, sobre la reconocida constatación de la crisis del modelo territorial imperante y de las áreas metropolitanas, enmarcada en una crisis global y estructural, en opinión de muchos, del modelo de sociedad y productivo en que descansaba la civilización occidental.

Una ligera profundización de carácter teórico y crítica histórica del tema aquí abordado facilitará el enfoque y comprensión específico del papel y sentido de las grandes obras de infraestructura en la ordenación del territorio. Obras que sólo pueden ser visualizadas "dentro de", como "parte de" una política de planificación territorial comprensiva y racional. Nunca como condicionantes irreversibles de la política de ordenación del territorio.

Precisamente la implementación de esos gran-

des proyectos de infraestructura, sin un marco o esquema director bien delimitado por la existencia de una política de planificación territorial aparece como uno de los principales causantes del deterioro, caos y costosísimas rigideces que hoy se detectan en la Comarca Metropolitana y Vizcaya en general.

1. EL TERRITORIO COMO SISTEMA

Excepto en Cataluña, que cuenta al menos con una Ley de Política Territorial (21 de noviembre de 1983) y la Comunidad Autónoma de Madrid, con su Ley de Ordenación Territorial (30 de mayo de 1984), no existe en el marco del Estado política alguna de ordenación territorial ni en la escala regional ni siquiera provincial.

Con este pobre trasfondo, parece obligado intentar delimitar, sucintamente, el concepto y contenido de lo que se entiende por ordenación territorial, y más estrictamente, en el campo ya legislativo e institucional, por política de planificación territorial. Todo ello a pesar, como acertadamente matiza Mikel Fabo, de que en España "la ordenación del territorio no ha alcanzado en el campo legal ese nivel de elemento integrador y coordinador entre la planificación física y económica, dándose en el marco legislativo un confusiónismo total (1). Confusiónismo que, escapándose del *corpus* legal, penetra también en los estratos políticos e incluso de especialistas que no han llegado a diferenciar o distinguir entre el contenido y campo de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La mera existencia de planes puntuales, a nivel de municipio o de barrio, orientados hasta escasas fechas con criterios exclusivamente expansionistas y de dotación de más suelo para la construcción residencial, no debe confundirse con lo que se entiende por política de planeamiento territorial que requiere de un marco regional al menos y del correspondiente esquema institucional articulado en sentido horizontal y vertical. La práctica hasta el presente ni siquiera responde al contenido plural, interdisciplinar, e integral con que se entiende una política de planificación urbana, sino que ha priorizado el único objetivo de configurar y dominar los usos del suelo en relación a un desnutrido esquema pretendidamente racional. Esquema que potencia la concepción de un urbanismo pobre en sus determinaciones, unidimensional (2) y eminentemente expansionista. Ello ha conducido, complementado con una situación de crisis generalizada que desborda a todas luces el ámbito local, a la crisis urbana particularmente patente en las áreas metropolitanas, legado urbanístico de una sociedad industrial en decadencia y causante, como ha sido

(1) Mikel FABO (1983): "¿Ordenación del territorio en el País Vasco?", *Lurralde*, núm. 6, p. 444. Ver también G. SAENZ DE BURUAGA: "Ordenación territorial en la crisis actual", CIUDAD Y TERRITORIO, I/80, pp. 18 y ss.

(2) Como muy bien ha señalado H. S. PERLOFF: "La planificación de la ciudad ha enfatizado —casi hasta el punto de excluir otras consideraciones— los 'usos del suelo' pasados,

señalado desde múltiples plataformas, de los principales problemas que angustian y preocupan al hombre de hoy.

En la formulación y gestión de una política urbana existe una variada gama de fenómenos y procesos sólo abordables e incluso inteligibles desde una óptica intermunicipal y/o regional. Tal constatación nos sitúa, inequívocamente, en la absoluta necesidad de entender el territorio, y dentro de él, la ciudad, como sistemas y subsistemas interrelacionados y dinámicos en los que todo depende de todo.

La ciudad, siguiendo el enfoque de B. McLoughlin (3) y de otros estudiosos de la teoría de sistemas (4), debe entenderse como un complejo ecosistema en el que cualquier variación o alteración, ya sea espacial o estructural, en una de sus partes, origina una reacción en cadena que modifica o influye en las otras partes del sistema. En la misma medida, la comarca y región en la que se inserta ese asentamiento poblacional conforman sistemas superiores que quedan íntimamente relacionados en sus respectivos procesos evolutivos. En esta línea resultó innovador el concepto de ciudad-región acuñado por R. E. Dickinson, queriendo enfatizar la necesidad de superar las limitaciones de una división administrativa rígida en favor de un espacio regional natural (5). Por ello, ni la Comarca Metropolitana del Bajo Nervión, ni el territorio histórico vizcaíno, pueden ser entendidos y analizados tomando únicamente como referencia sus áreas administrativas definidas arbitrariamente o en contextos históricos que la propia realidad socioeconómica y territorial ha superado.

La dinamicidad, pues, de los procesos, junto a la intensa interacción que se da entre los cambios que puedan tener lugar sobre el suelo, es lo que caracteriza a la complejidad del enfoque sistémico que contempla la planificación del territorio. Consecuentemente, la metodología, hoy ya tradicional en el tratamiento de los problemas y políticas territoriales, enmarca y define a la ordenación del espacio dentro de la teoría del control de sistemas que no sólo funcionan, sino que también evolucionan, por lo que resulta insoslayable la coordinación de las diferentes políticas sectoriales entre sí y, fundamentalmente, dentro del marco de una política de planificación territorial que disponga de un organigrama institucional respetuoso con las competencias de cada unidad de actuación territorial y eficiente en sus resultados.

2. LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Recientemente, la Carta Europea de la Ordenación del Territorio aprobaba en mayo de 1883

(3) B. MC LOUGHLIN (1971): *Planificación urbana y regional. Un enfoque de sistemas*, IEAL, núm. 4, Colección Nuevo Urbanismo.

(4) Ver también George CHADVICK (1978): *A Systems View of Planning. Towards a Theory of Urban and Regional Planning Processes*, Pergamon Press.; BUENO, J. M.; RUIZ DE FCO., F.; CAMACHO, E. F., y ARACIL, J. (1976): *Aplicación de la dinámica de sistemas a la planificación regional*.

una definición del concepto de Ordenación del Territorio en los términos siguientes: "Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector" (6). Desarrollando después el concepto, la Carta Europea añade: "La realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política. Numerosos organismos privados y públicos contribuyen a desarrollar o a modificar la organización del espacio. La ordenación del territorio es el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación afectadas" (7). Es decir, el espacio tiene que analizarse integralmente.

No basta con ordenar la ciudad, sino que ésta debe observarse dentro de unidades territoriales superiores con virtualidad propia que disponen de población, de actividades socioeconómicas, de recursos naturales en constante interacción. Esta concepción exige la institucionalización del proceso de ordenación territorial sustentado sobre bases legales adecuadas e instrumentado por organismos públicos con responsabilidades claramente definidas. De esta forma, se podrá condicionar el proceso de desarrollo económico y social bajo una ética que garantiza niveles superiores de bienestar para toda la comunidad afectada en armonía con sus recursos naturales. A la política de planificación territorial le compete, pues, la ordenación del territorio según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones medioambientales o ecológicas; la designación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; el establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de población, etc.; criterios que enmarquen la ubicación de las actividades económicas e infraestructuras en relación con objetivos previamente adoptados, respetando el aprovechamiento racional de los recursos naturales y buscando un desarrollo integral más armonioso y equitativo; la coordinación de los organismos públicos y privados que intervengan en el proceso y la territorialización de las políticas sectoriales, etc.

Esta planificación, integrada con una fuerte componente espacial y de práctica administrativa que ha caracterizado a la ordenación del territorio en su concepción británica "Town and Country Planning"; francesa, "L'aménagement du Territoire", o alemana, "Roumdnung", no ha tenido aún nunca lugar en nuestras latitudes.

nal. IX Reunión Nacional de Investigación Operativa, Barcelona, septiembre; FORRESTER, JAY W.: (1969): *Urban Dynamics*, MITT Press.

(5) R. E. DICKINSON (1967): *The City Region in Western Europe*, Routledge.

(6) Carta Europea de la Ordenación del Territorio, en *Estudios Territoriales*, 10, abril-junio, 1983, p. 161.

(7) *Ibid.*, p. 162.

3. EL MARCO ESPAÑOL. LEY DEL SUELO, ¿URBE O TERRITORIO?

Desde que P. Geddes abriera, a principios de siglo, el camino a esa concepción globalizante del territorio en la que lo urbano sólo cobra significado enmarcado dentro de un territorio más amplio o "conurbación", el concepto de ordenación del territorio, en cuanto que práctica de una política urbano-regional comprensiva e integrada, inició sus primeros pasos en la Europa de los años veinte-treinta, sin llegar nunca a incorporarse en España (8). Un urbanismo mal concebido y peor practicado ha lastrado el desarrollo de esa política de ordenación del territorio que nunca acaba de llegar.

Aunque habría que esperar hasta los sesenta para empezar a detectar la incorporación del concepto entre los estudiosos, hoy es el día en que el término "ordenación del territorio" no está expresamente definido y desarrollado en la legislación española, permaneciendo a nivel legal la confusión entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio y, consecuentemente, sin aparecer el necesario instrumentaje técnico-administrativo capaz de desarrollar esa política territorial, estructurada en torno a toda una específica normativa (9).

Si ha existido algún planteamiento, aparte de los esbozos habidos en la escala urbana, ésta ha sido sectorial, con una rigurosa falta de coordinación y sin territorializar, como reiteradamente denuncia H. W. Richardson (10). Así, entre el incipiente planeamiento urbano y las políticas sectoriales desarrolladas por el Estado no se articulaba ningún tipo de conexión o coordinación que incorporara esa visión integral e interdependiente de las actuaciones sobre el territorio.

Tal y como lúcidamente señala J. C. Torres Riesco "La ordenación del territorio hoy aquí, aparece muy lastrada por su origen urbanístico" (11). Este autor enfatiza cómo los planes urbanísticos, que han sido en España el único instrumento de planificación territorial existente, figuran en otros países como el "último eslabón de una jerarquía de instrumentos de planificación territorial u ordenación del territorio que impondrá a estos planes municipales unas directrices, objetivos y restricciones que tendrán que incorporar si quieren ser aprobados... Es decir, los planes urbanísticos municipales responden a una coherente estrategia territorial planteada en el ámbito regional y concretada sucesivamente en los ámbitos comarcal y municipal" (12). Evidentemente, este marco o planteamiento general admite matizaciones dentro de la razonable demanda de autonomía municipal que viene exigiendo

—caso de Madrid desde 1980— una presencia más incisiva en las decisiones y directrices que se articulen para los niveles supramunicipales. Sin embargo, el planteamiento metodológico sigue siendo válido.

Esta crítica a la práctica existente en el Estado con respecto a la deplorable imagen de la planificación urbanística hasta la fecha y a la inexistencia de una política de planificación territorial es explicado por prestigiosos analistas como F. de Terán, que la califica de "planificación tecnocrática, cuando ha existido, que ha conducido a la profunda crisis del modelo territorial existente, así como del planeamiento urbano..., planeamiento de carácter aislado, minoritario, impositivo, tecnocrático y acrítico de la respuesta dada por la política urbanística, o la ausencia de ella, que propiciaba toda clase de abusos, desviaciones y corrupciones..." (13). F. De Terán, con cierto optimismo, decía entonces que afortunadamente "pasamos a un planeamiento integral del territorio cuya práctica demanda una intervención social, participativa, fuera del marco rígido que imponía el planeamiento de las pasadas décadas..." (14), reconociendo cómo el incipiente planeamiento formal, académico, venía demostrando ser poco efectivo, coadyuvando a la crisis urbana y del modelo territorial existente.

El urbanismo oficial, en suma, al proceder de una cultura urbanística esencialmente técnico-arquitectónica y limitar su campo de acción y objetivos en el crecimiento de la ciudad, descuida una visión global del territorio y del sistema urbano, encerrándose en un racionalismo puntillista que ha resultado, a la vista de la realidad urbana y su entorno, un fracaso. A ello ha coadyuvado, evidentemente, la ausencia de política de planificación territorial en la que enmarcar la escena y estructura urbana.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que no de Ordenación del Territorio, habiendo quedado ya obsoleta, desfasada, a pesar de la revisión que de ella se hizo en 1975, y que continúa incorporando el carácter expansionista, no es una norma que contempla adecuadamente la compleja casuística del territorio no urbano y sus interrelaciones, ni cumple las exigencias mínimas en las que soportar una política de planificación del territorio.

Este enfoque puntual-sectorial está retrasando la incorporación del global-territorial integrado que parece debe caracterizar la política de ordenación territorial.

En síntesis, la reforma no aporta soluciones lo suficientemente operativas, siendo acusada de seguir manteniendo un marco limitado y representar una norma urbanística aún en expansión o "de ensanche". Lo que sí ha supuesto es un paso

(8) Ver lúcida exposición de F. DE TERAN (1979): *La planificación urbanística de ámbitos grandes: Visión histórica y problemática actual*, Conf. San Sebastián, Mimeo, mayo.

(9) Ver M. FABO: *Loc. cit.*

(10) H. W. RICHARDSON (1975): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, 173.

(11) Ver excelente análisis de J. C. TORRES RIESCO (1982): "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España", *Estudios Territoriales*, núm. 8.

(12) *Ibidem*, p. 73.

(13) Ver F. DE TERAN: *Loc. cit.*, San Sebastián, 1979.

(14) *Ibid.*, p. 6.

hacia adelante en cuanto a la toma de conciencia de la dimensión del territorio, de la necesidad de directrices que orienten y coordinen las políticas sectoriales y el espacio en que se insertan y, sobre todo, la incorporación de la dimensión ambiental o ecológica. Como M. Bassols Coma apunta: "La dimensión ecológica-ambiental está obligando a invertir los planteamientos tradicionales de la planificación urbana y atender, preferentemente, en una consideración global, todos los aspectos multidisciplinares del territorio" (15).

Por otra parte, los nuevos dictados y reflexiones en lo que respecta al planeamiento urbano, con una crisis urbana generalizada, particularmente en las grandes concentraciones, están exigiendo una profunda revisión de esa Ley que tan escasas referencias aplica, en su concepción expansionista, a los núcleos existentes.

Renovación, recuperación, rehabilitación, conservación, son los términos que hoy suenan y que hacen necesario la adecuación y propia renovación de la legislación urbana. "Reconquistar" y humanizar la vida de la ciudad tradicional e incorporarla dentro de un territorio mucho más amplio por ordenar y estructurar es la máxima que preside hoy la visión del planeamiento en su dimensión o escala urbana y que actualiza, prioritariamente, consideraciones sociales, ambientales y, sobre todo, participativas antes relegadas.

4. ORDENACION DEL TERRITORIO DE VIZCAYA

Tras esa visión o marco general del enfoque territorial, con sus defectos y virtudes, resulta más fácil y comprensible abordar ahora el caso de Vizcaya, territorio histórico de la Comunidad Autónoma vasca y provincia en el contexto estatal.

Evidentemente, en materia de planificación territorial resulta difícil y a científico encorsetar artificialmente un espacio delimitado exclusivamente con criterios administrativos. Si bien el territorio vizcaíno no responde en su génesis a los mismos criterios centralistas con que fueran delimitadas el resto de las provincias del Estado, excepción hecha de Guipúzcoa, Navarra y Alava, y soslayando el contencioso político permanentemente presente entre Euskadi y el Estado, la política de ordenación del territorio, competencia de la Comunidad Autónoma según la Constitución, no puede limitarse al marco estricto de la circunscripción de este territorio histórico.

Partiendo del principio de que el espacio socioeconómico no es delimitable o se agota por circunscripciones administrativas, ni la Comarca

del Bajo Nervión (antes Gran Bilbao), ni el territorio histórico responden a los ámbitos reales de convivencia histórico-cultural y funcionalidad donde se producen intensas interdependencias, tanto de carácter ecológico como de las actividades e infraestructuras asentadas en el territorio. La delimitación, pues, del espacio objeto de planificación y ordenación territorial no puede ni debe hacerse con criterios exclusivamente administrativos.

Se ha dicho ya que en la formulación y gestión de una política territorial urbana, superadora de la simple reglamentación del uso del suelo hay multitud de procesos y fenómenos que únicamente cobran virtualidad y dimensión observados desde una óptica supraurbana o supramunicipal. En la misma medida sucede con un espacio superior integrado, sea comarca o territorio histórico, cuyos complejos procesos sólo pueden ser interpretados y controlables desde la óptica supraurbana o supraprovincial, encontrando sus límites, a efectos de gestión y articulación de una política territorial integrada, en los condicionantes políticos. Desde esta perspectiva, cualquier planteamiento de la política de ordenación del territorio encuentra hoy sus limitaciones competenciales en la Comunidad Autónoma vasca, lo que no significa que deban ignorarse las características, condiciones y políticas de sus territorios colindantes.

Tras estas reflexiones estaremos ya en disposición de constatar cómo la ordenación del territorio, en lo que afecta a Vizcaya, aparece intensamente mediatisada por el área metropolitana bilbaína que, concentrando más de las tres cuartas partes de la población y actividad económica del territorio histórico, polariza de forma desigual un amplio entorno que desborda, en algunos casos, los límites provinciales con los que se producen intensas relaciones funcionales de dominación y dependencia (16).

La futura política de planificación del territorio, aún por articular y definir, deberá partir de las siguientes consideraciones generales, algunas de las cuales serán desarrolladas con más precisión en próximos epígrafes:

- Tanto en la Comarca del Bajo Nervión como en Vizcaya, debido al intenso monocultivo del sector industrial y a la ausencia, hasta la fecha, de una política de ordenación territorial comprensiva e integral, la intensa degradación medioambiental adquiere prioritaria relevancia (17).
- Asistimos a la agudización de la crisis urbana que se patentiza de forma drástica en las grandes áreas metropolitanas (18). La Comarca del Bajo Nervión, donde se concitan

(15) M. BASSOLS (1981): "Urbanismo y medio ambiente", en *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, p. 473.

(16) Ver trabajo de METRA/SEIS sobre la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca. Particularmente, el capítulo relativo a la definición del área relevante a efectos de planeamiento físico.

(17) Ver, para el tratamiento de la contaminación atmosférica y la ordenación del territorio en la metrópoli bilbaína, José ALLENDE: "Áreas metropolitanas y contaminación at-

mosférica. El caso del Gran Bilbao", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 52, 2/1982.

(18) Para un tratamiento de la crisis en las áreas metropolitanas, ver José ALLENDE: "Crisis metropolitana y 'Enterprises Zones'. Una nueva experiencia en la política urbana", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 56, 2/1983.

Ver también "Metrópolis, territorio y crisis", Ed. Asamblea de Madrid, *Revista Alfoz*, 1986.

de forma anárquica y desordenada zonas residenciales sumamente degradadas con poderosas externalidades negativas procedentes de la intensa industrialización del abigarrado valle sobre el que discurre el Nervión, tipifica el colapso generado por un urbanismo depredador, o ausencia del mismo. Adicionalmente, debido a las características de la base económica de la zona, la crisis mundial está afectando con particular virulencia y lo seguirá haciendo, a medio plazo, a los sectores económicos tradicionalmente pujantes del área.

— El nuevo enfoque de las políticas de ordenación del territorio enfatiza aspectos como:

- Trasvase del urbanismo desarrollista y expansionista hacia un urbanismo de recuperación urbana y rehabilitación, en lo que respecta al planeamiento urbano. Cuestionamiento serio del modelo vigente de ciudad.
- Pérdida de virtualidad en la concepción tradicional de planes rígidos, elaborados dentro de una urbanística tecnócrata entendida como disciplina positiva. Cuestionamiento de la jerarquización de planes territoriales excesivamente acabados.
- Paralelamente está en crisis el marco teórico del planeamiento. Así, la función que desempeñaron las técnicas de simulación se están reconsiderando seriamente, relativizándose su papel. Hoy aparecen, en su caso, sólo como instrumentos de apoyo, en ningún caso como determinantes. En consecuencia, hay una modificación del marco metodológico y conceptual.
- Necesidad de coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales-administrativos de planificación.
- Superación definitiva de la poderosa presencia urbanística y de programa infraestructural e instrumental que caracteriza la legislación de planeamiento vigente.
- Desbordamiento de los rígidos marcos provinciales y conformación de auténticas regiones, y a nivel inferior de comarcas, concebidas con un amplio abanico de criterios a efectos de la implantación de políticas de ordenación territorial.
- Reconocimiento del componente político del planeamiento e incorporación de una auténtica participación en el diseño y elaboración del mismo, particularmente a nivel municipal. Planificación democrática, participativa y concertada.
- Absoluto rechazo de la práctica que priorizaba las grandes obras de infraestructura, especialmente redes viarias, como las principales conformadoras de la estructu-

ra territorial. Deberá ser la planificación del territorio y el marco por ella definido la que condicione las grandes obras de infraestructura y su disposición territorial.

- Superación de la sectorialización de las acciones y programas para pasar a la territorialización dentro de una política de planeamiento territorial.
- Incorporación con singular prioridad de la política medioambiental y ecológica como concepto integrado, y no como parcela segregada, en la política de ordenación territorial.

Ya con este marco de análisis pasaremos a analizar algunos aspectos que caracterizan a Vizcaya y su área metropolitana, incidiendo especialmente en la crisis metropolitana y las grandes obras de infraestructura como principales elementos conformadores del territorio, en el contexto de esa ausencia de política de planificación que tan nefastos resultados está teniendo en este torturado espacio. Finalmente, se harán algunas consideraciones de futuro a la vista del enfoque que desde estamentos políticos se está ofreciendo.

5. EL AREA METROPOLITANA DEL BAJO NERVION FRENTE A LA CRISIS URBANA

Representando aproximadamente el 80 por 100 de la población provincial, el 80 por 100 de su empleo industrial y el 90 por 100 del terciario, es obvio que para hablar de la futura política territorial del territorio histórico el fenómeno metropolitano del Bajo Nervión exige un enfoque absolutamente prioritario.

Es difícil encontrar un área metropolitana que sobrepase el millón de habitantes en donde se conciten de forma tan anárquica zonas industriales de gran peso y actividad junto a densificadas y caóticas áreas residenciales. La ría del Bajo Nervión es hoy una cloaca que vertebral un largo rosario de barrios y municipios que, modulando una auténtica conurbación industrial-residencial, acoge en sus entrañas la gran siderurgia, industria química, metalurgia, astilleros, etc., junto a un amplio abanico de industrias medianas soporte y complemento de esa antaño intensa actividad fabril.

La Corporación Administrativa del Gran Bilbao, creada en 1946 y hoy ya desaparecida por ley, fue la responsable del planeamiento de la conurbación a través de un endeble y criticado Plan de Ordenación Urbanística de la Comarca del Gran Bilbao (19).

Al asentarse la estructura metropolitana a lo largo de un estrecho valle con gran escasez de espacio para soportar la intensa actividad existente sin ordenación integral del territorio se ha

(19) R. MARTIN MATEO dice del mismo: "la imprecisa y confusa legislación de que disponía ha impedido clasificar sus competencias y actuaciones, generando innumerables con-

flictos y tensiones", en "Bilbao y el Bajo Nervión: Administración urbana", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 69, 1980, pp. 57 y ss.

generado una fuerte degradación de todo el entorno ambiental que se patentiza en la contaminación atmosférica y de sus aguas (ría y litoral), contaminación acústica y visual, malos olores y deficiente saneamiento, alarmante congestión del tráfico, deterioro y marginalidad de la vivienda, carencias en equipamientos colectivos con una aguda ausencia de zonas verdes y deportivas, hacinamiento residencial, etc.

Como resultado de la inexistente política de ordenación territorial, el área metropolitana aparece afectada de una creciente generación de des-economías de congestión y de aglomeración con costes sociales y económicos de gran magnitud pero nunca cuantificados.

A través de una racional política de planificación urbana y regional se podría haber incentivado o desincentivado determinados sistemas de transporte; impedido la ubicación de ciertas industrias altamente contaminantes en espacios concretos o canalizarlas hacia otros más receptivos; frenado la actividad residencial en las proximidades de áreas de intensa actividad industrial con fuertes impactos ambientales; dispersado convenientemente actividades poco compatibles y mezclando las compatibles; favorecido la autorre-generación de sistemas y potenciando las zonas verdes, de esparcimiento y recreo, etc.; estableci-do, en suma, un modelo territorial más equilibrado conforme a unas directrices consensuadas de ordenación regionales. Nada de esto se ha hecho y hoy la crisis de las grandes áreas metropolitanas amenaza seriamente a esta agobiada conurbación vasca, sin que aparezcan resueltos, ni siquiera se planteen a debate una serie de factores cruciales para esa futura política de ordenación territorial tan urgente en Euskadi.

¿Existe alguna estrategia metropolitana bien definida y debatida para la Comarca del Bajo Nervión? ¿Existe siquiera un proyecto de ciudad? ¿Se dispone de algún tipo de programa coordina-do de actuaciones sectoriales con una clara pro-puesta de territorialización que encaje dentro de un marco general de directrices o esquema direc-tor de ámbito regional o de la Comunidad Autónoma? ¿Se ha internalizado convenientemente la fuerte crisis del modelo urbano existente, su cada vez más reducido previsible crecimiento de población, escasas perspectivas de crecimiento industrial y de creación de empleo, baja capacidad inversora, elevado nivel de endeudamiento munici-pal, etc.? Dentro de ese marco general territo-rial a nivel de región o aún de Comunidad Autónoma, ¿se ha definido el papel de las comarcas en relación con las áreas urbanas centrales en térmi-nos de colaboración o de dominación de los lugares centrales? ¿Se están siquiera considerando las comarcas? ¿Sigue viéndose al territorio no urbano como reserva de la metrópoli, como espa-cio residual? ¿Está prevista la ordenación de las comarcas y municipios colindantes con el área metropolitana como espacios que deben desarro-llar su propia identidad en relación con las direc-trices de ámbito superior y en términos de com-patibilización y respeto de las autonomías y com-

petencias locales? ¿Existe, al menos a escala de esquema territorial provincial, alguna formula-ción con respecto al sistema urbano deseable?, ¿potenciar las cabeceras comarcales buscando un modelo disperso más equilibrado o seguir favore-ciendo el modelo centralizado metropolitano?

Finalmente, y sin que ello agote el cúmulo de interrogantes que aún carecen de respuesta, ¿en el área metropolitana bilbaína existe algún organismo que, contando con la presencia de los municipios y reconociendo sus propias competencias y autonomía, diseñe y estructure esas necesarias directrices de planeamiento territorial que esta-blezcan criterios de coherencia, coordinación y compatibilidad a nivel horizontal y vertical?

Por el momento no existen ni directrices me-tropolitanas que sirvan de precisa referencia y marco para los planes municipales que aparecen absolutamente invertebrados y sin criterio unitario alguno, lo planes directores territoriales de coordinación a nivel regional, ni esquema territo-rial a nivel de Comunidad Autónoma... Todo lo que hay es un intento de controlar la especula-ción, recuperar plusvalías urbanísticas, reequipamiento interior de municipios... englobado en la fórmula vagamente definida y desarrollada de "recuperar la ciudad", "rehabilitar" la urbe o, más concretamente, sus cascos o centros. ¿Cómo se plantea la recuperación y rehabilitación del resto de la ciudad, de los densos barrios periféri-cos? El urbanismo de barrio aparece como la fórmula más apañada cuando se desconoce lo que se quiere hacer con la ciudad. Los ayunta-mientos participan en el diseño de sus propios municipios, en la "recuperación" de sus territo-rios, pero, por el momento, no participan en la elaboración y definición de la política territorial supramunicipal, sea ésta comarcal o regional, cuando esas directrices, sobre todo respecto a las grandes obras de infraestructura, pueden acarrear tremendas implicaciones para sus circunscripcio-nes. R. Martín Mateo lo expresaba lúcidamente: "Parece claro que la desaparición de la actual Corporación Administrativa del Gran Bilbao no puede suponer sin más la eliminación también de sus responsabilidades. Se seguirá necesitando una disciplina urbanística de conjunto para toda la comarca aunque ello no signifique forzosamente la adopción de un Plan General; por el contrario, seguramente será preferible un Plan director o unas directrices urbanísticas para el Área. Lo que no puede admitirse es que las actuaciones concretas sobre el territorio en cuestión se efectúen al margen o en contradicción con las exigencias del sistema urbano general, al hilo de unas decisiones municipales inconexas. Se impone, por el contra-rio, un tratamiento urbanístico integrado para todo el Área y la posibilidad de control sobre la adopción de los instrumentos que desarrolla las previsiones generales" (20).

La política de ordenación del territorio en Viz-caya, aunque deberá estar enmarcada dentro de

(20) R. MARTÍN MATEO (1980): "Bilbao y el Bajo Nervión: Administración urbana", p. 71, *loc. cit.*

unos esquemas territoriales o directrices de orden superior, en lo que hoy configura la Comunidad Autónoma vasca, tendría que internalizar seriamente la fuerte crisis de las grandes áreas metropolitanas de intensa concentración industrial que, previsiblemente, se agudizará aún más en la conurbación bilbaína, polarizadora de un amplio territorio que llega a desbordar los límites provinciales.

Junto a la crisis urbana propiamente dicha se está produciendo su debilitamiento y abandono de los grandes núcleos industriales tradicionales (Detroit, Turín, etc.) que es necesario detectar, englobado en el proceso de renovación tecnológica y descentralización productiva de las actividades económicas. Así, el problema más agudo parece presentarse en resolver la cuestión no del crecimiento de las metrópolis, sino en cómo afrontar su no crecimiento.

Una nueva ciudad postindustrial está emergiendo a la sombra de la crisis generalizada por la que atraviesa no sólo la economía occidental, sino muchos de los valores y principios sobre los que se sustentaba. La crisis de las grandes áreas metropolitanas y el cáncer que parece afectar a sus áreas centrales ya en Estados Unidos, Gran Bretaña, etc., tiene, evidentemente, raíces estructurales y en ella confluyen multitud de factores aún muy poco comprendidos, como poco comprendida es la crisis global. Parámetros relacionados con el medio ambiente, despilfarro de recursos, aspectos energéticos, de psicología social, desmoronamiento de principios de la economía convencional y vuelta a la concepción de la ciudad tradicional a escala humana, son sólo algunos de los elementos que ayudarían a comprender mejor este proceso que ya se ha iniciado y que afectarán posiblemente también a nuestras ciudades y, específicamente, al Área Metropolitana bilbaína.

6. PAPEL DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Antes de entrar en el contexto de Vizcaya, en donde la alarmante ausencia de una política de planeamiento territorial está provocando que sean las grandes obras de infraestructura las que condicionen y dirijan la ordenación del territorio, parece adecuado reflexionar, someramente, sobre los aspectos metodológicos de este dilema.

Las grandes obras de infraestructura tales como la red viaria superior (autovías, autopistas), un gran puerto, un aeropuerto, un metro, una

estación central de autobuses, una central nuclear, etc., son proyectos sectoriales con intensas implicaciones espaciales que pueden llegar a condicionar y comprometer estratégicamente todo un modelo territorial. Así, la infraestructura de comunicaciones y sistema de transportes aparece como un elemento crucial en la distribución de actividades sobre el territorio o conformación de subsistemas en el espacio. La racionalidad en la praxis del planeamiento indica que sea la política de ordenación territorial, que contempla multitud de variables de forma integrada, la que condicione la capacidad y distribución espacial de las infraestructuras de comunicaciones, y nunca el reverso. Esta cadencia resulta aún mucho más clara en otros grandes proyectos de infraestructura cuya territorialización deberá ajustarse al marco fijado por la política de planificación territorial y criterios de ordenación definidos.

En el caso español se arrastra una fuerte y nefasta disociación entre el planeamiento de los sistemas de transporte y el planeamiento urbano y ordenación del territorio. Esta falta de conexión mutua, achacable en parte a la inexistencia señalada de una política territorial comprensiva, está siendo ya, felizmente, tratada con más extensión (21).

En gran parte de los casos, los medios de transporte y la infraestructura de comunicaciones han sido los auténticos definidores del uso del suelo, invirtiendo un orden más racional cual es la prevalencia de la política territorial sobre las decisiones en el sector transporte. No se pueden elaborar planes de transporte y de las infraestructuras que lo soportan, autovías, metro y centrales de autobuses, puentes, etc., presentando exclusivamente justificaciones fundamentadas en la necesidad de satisfacer la demanda de transporte, como si fuera un fin en sí mismo, sin tener en cuenta las consideraciones urbanísticas y, en definitiva, la política de ordenación territorial que le sirva de marco en el que ajustarse.

La relación mutua entre transporte y ciudad es obvia, igual que lo es las grandes redes de comunicaciones terrestres en la conformación del modelo regional o nacional. Ya no se trata de compatibilizar los objetivos de transporte y ordenación del territorio, sino que, en oposición a las prácticas de priorizar el planeamiento sectorial, hoy se trata de que las políticas de transporte sean reconducidas e insertadas dentro de las directrices y esquemas articulados por la política territorial de carácter integral. En este sentido, resulta paradigmático el debate y crítica habido con la Ley de Carreteras de diciembre de 1974 y su Reglamento General de 8 de febrero de 1977 (22).

infraestructuras de transporte y el desarrollo regional", MOPU, *Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial*, Madrid, diciembre 1978.

(22) Ver F. DE TERAN: "El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras", CIUDAD Y TERRITORIO, 4/74; Vicente GAGO, et al., 1977, loc. cit.; R. FERNANDEZ DURAN: "La política de autopistas y la crisis del modelo territorial", CIUDAD Y TERRITORIO, 3, 1979; Martín BASSOLS COMA: Loc. cit., CEOTMA, 1981.

(21) Ver V. GAGO y C. REAL: "Las redes arteriales y el planeamiento urbano", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 4, 1977; Agustín HERRERO LOPEZ, et al.: "Consideraciones generales en torno a la política de transporte urbano", CIUDAD Y TERRITORIO, 2/1980; Joaquín MARTINEZ VILLANOVA: "Influencia de las infraestructuras de transporte en el desarrollo de áreas metropolitanas. ¿Estructuración o desorganización?", MOPU, *Coloquio Nacional sobre Ordenación Territorial*, Madrid, diciembre 1978; J. Luis MALDONADO: "Las

Esa práctica sectorializada, tan criticada, ha sido incluso recogida en la ordenación jurídica española, generando así gran parte del caos en que hoy se debate la política de ordenación territorial que comienza a esbozarse. El divorcio del Plan Vario con la legislación urbanística territorial se consolidó con la Ley de 1974, que asumía a los planes viarios como únicos condicionantes de la ordenación del territorio, y con el Reglamento de 1977, que perpetuaba la visión individual y sectorial de la infraestructura de comunicaciones, sin vehiculizar coordinación alguna para un plan integrado del conjunto territorial (23).

El marco institucional no ha superado aún estas disfuncionalidades y competencias compartimentalizadas de forma que el *corpus* administrativo sigue perpetuando el aislamiento entre el planeamiento arterial y el urbano.

La inexistencia de la Ordenación del Territorio como marco de referencia en los proyectos o programas sectoriales y de provisión de infraestructuras estatales queda reflejada, inequívocamente, en la prevalencia del planeamiento de la infraestructura de comunicaciones sobre incluso el planeamiento urbanístico, tal y como consagró la Ley de Carreteras de 1974 (24).

Como acertadamente concluye Martín Bassols Coma: "La infraestructura vial es un instrumento capital para la ordenación del territorio, el desarrollo regional, la regulación del transporte y, en última instancia, con efectos muy decisivos sobre el medio ambiente. De ello se deriva que la planificación vial debe ser objeto de una coordinación muy estrecha con la ordenación urbanística del territorio y ajustada a las exigencias del desarrollo regional" (25).

7. ¿LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIZCAINA AL MARGEN DE LA ORDENACION TERRITORIAL?

Entre las grandes obras de infraestructura de transporte que debieran ajustarse y adecuarse a la prevalencia de una consistente política de ordenación territorial y no actuar al revés liderando y condicionando, en algunos casos irreversiblemente, la ordenación del territorio, cabe destacar en primer término los llamados "superpuertos". Esperar que una costosísima superinfraestructura, como supone un gran puerto, actúe como espolón y dinamizador de la actividad económica sobre un vasto territorio, sin realizar un previo estudio de impacto ambiental, socioeconómico y territorial y sin encuadrar el proyecto dentro del marco de una política de ordenación territorial bien definida, es hoy suicida y difícilmente comprensible en una democracia de un país desarrollado.

(23) Ver Martín BASSOLS COMA, 1981, *loc. cit.*, pp. 131 y ss.; y Vicente GAGO y Carlos REAL, *loc. cit.*, 1977.

(24) Ver R. MARTINEZ DIAZ: "Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 55, I/1983.

Un gran superpuerto condiciona drásticamente el modelo territorial de su *hinterland* próximo. Mucho más si el puerto sobre el que pretende asentarse ese "superpuerto" se encuentra ya rodeado por un denso círculo urbano, enormemente deteriorado, infradotado en equipamientos, altamente contaminado y con gran escasez de suelo útil. Ello exigiría, aún con más urgencia y razón, la absoluta necesidad de contemplar el proyecto dentro de una previa política de ordenación metropolitana y regional que disponga de claros criterios, objetivos y directrices en relación al modelo urbano y regional nítidamente definido. No basta con delimitar lo que no se quiere, sino que hay que definir y prever el camino por el que se desea ir y hacia dónde se va.

Otro sistema de transporte que debe ajustarse a los dictados del modelo de área metropolitana prefijado y del modelo regional al que se desea tender, dentro de una política de planificación territorial, representa una red de "metro". Independientemente de la viabilidad técnica y económica del proyecto, una red metropolitana significa un importante elemento estructurador del territorio. Por ello, debería insertarse, en su caso, dentro de un previo modelo de ciudad, de área metropolitana ya definida. Una red de metro fija usos del suelo, estabiliza tendencias espaciales, genera o es susceptible de generar subcentros de gran accesibilidad y, sobre todo, se implanta en aquellas grandes urbes que tienen una gran tasa de crecimiento prevista. La construcción de una red metropolitana exige tener perfectamente definido el futuro de ciudad-región que se desea, es decir, debe ser consecuencia, en todo caso, de una política de ordenación territorial, comarcal y supracomarcal, al menos ampliamente debatida.

En la misma medida, dentro ya del marco metropolitano, la ubicación de una estación central de autobuses para el tráfico supracomarcal exige también la existencia de unas directrices o esquemas de planeamiento urbano que fijen objetivos, criterios y, en definitiva, modelo de ciudad. En consecuencia, la ubicación de una estación central debe enmarcarse, ser resultado de una política territorial urbana y no un condicionante imprevisto de la misma. Por eso, y en función de esa política urbana prevista y de los criterios en ella presentes, procedería realizarse un estudio comprensivo de localizaciones alternativas y ponderar y contrastar extensivamente con la comunidad un variado abanico de parámetros y criterios (26).

Finalmente, otra gran obra de infraestructura de transporte, con gran relevancia en la estructuración y configuración del territorio vizcaíno, representa un gran aeropuerto internacional. Sus impactos sobre el entorno, ambientales y socioeconómicos, máxime cuando el territorio recibe un alto grado de utilización, exigen que este tipo

(25) Martín BASSOLS COMA: *Loc. cit.*, p. 131.

(26) Ver R. MARTIN MATEO; José ALLENDE; Javier SALAZAR, y Victor URRUTIA: "Estudio de ordenación de la zona de Minas de Bilbao la Vieja", CIUDAD Y TERRITORIO, núm. 55, I/1983.

de proyectos sean resultado de un modelo o esquema suprarregional no sólo de configuración de aeropuertos, sino de vertebración del espacio y de ordenación territorial. Ese aeropuerto, de llevarse a cabo, reforzará, evidentemente, la accesibilidad y hasta centralidad del núcleo urbano en cuya relativa proximidad se ubique. Un aeropuerto de tal escala mediatizará el modelo y esquema aeroportuario de un amplio entorno espacial, además de generar una intensa ocupación de suelo e importantes servidumbres. El modelo aeroportuario, sea disperso o concentrado, incide en la configuración del sistema urbano y por ello puede representar un valioso instrumento al servicio de la política de ordenación del territorio. Por sus importantes repercusiones en la estructuración del espacio regional la planificación de aeropuertos debe observarse dentro de la política de ordenación territorial que contempla dimensiones multisectoriales y las territorializa coordinadamente conforme a unos criterios y objetivos previamente debatidos y asumidos.

Siendo importante la opinión de las circunscripciones administrativas, sean provincias o territorios históricos, la distribución de un sistema de aeropuertos parece razonable sea responsabilidad de entes políticos supraprovinciales y en el marco, se insiste, de una política de ordenación del territorio definida al menos para la Comunidad Autónoma (27).

Finalmente, cabe citar, como infraestructuras de gran impacto en el territorio y, consecuentemente, sujetas al marco delimitado y definido por la política territorial, a los grandes proyectos del sector energético, destacando singularmente las centrales nucleares.

R. Martín Mateo citaba el caso de las centrales nucleares con particular énfasis cuando afirma: "Otros tipos de usos del suelo producen consecuencias ambientales polivalentes que exigen su reconsideración igualmente desde la óptica de la coordinación territorial. Así sucede con el trazado de autopistas en cuanto a los ruidos y emanaciones de los vehículos, con la localización de aeropuertos por los mismo, con la eliminación de residuos sólidos, cuya ubicación puede ocasionar contaminación de las aguas o del aire según el dispositivo empleado y, sobre todo, con las plantas nucleares" (28). Similar enfoque realizaba Martín Bassols Coma: "Es imprescindible impulsar la coordinación entre la política energética y la ordenación del territorio, superando el actual

enfoque unilateral basado en la exclusiva consideración de los aspectos técnicos, industriales y económicos de la ordenación energética" (29). Incluso la propia Subsecretaría de Planificación de la Presidencia del Gobierno específicamente declaraba: "Las centrales nucleares, según se sitúen, van a condicionar fuertemente la totalidad del territorio" (30).

El impacto de estos centros de energía condiciona una amplia penumbra territorial de al menos 20 kilómetros, afectando al tamaño de los centros poblacionales, a la densidad de población, a la ubicación de determinadas industrias o proyectos como plantas químicas, oleoductos, gasoductos y plantas de gas natural que pudiera presentarse en Vizcaya (31).

En síntesis, tanto la variada gama de infraestructuras de comunicaciones como otro tipo de grandes infraestructuras, sean petroquímicas, centrales energéticas, etc., juegan un papel crucial en la vertebración y estructuración del territorio, por lo que, inequivocamente, deben enmarcarse y tratarse dentro de una política global y comprensiva de ordenación territorial. Sin embargo, en Vizcaya parece que la Administración provincial e incluso el Gobierno autónomo están adoptando precisamente el esquema decisional inverso.

8. VIZCAYA FRENTE A ESA POLITICA DE PLANIFICACION TERRITORIAL AUN POR DISEÑAR

Tras las reflexiones y consideraciones desarrolladas, parece claro que el futuro de Vizcaya, en cuanto a su política de ordenación territorial, está aún por definir y articular. Existen pocos territorios no sólo a nivel del Estado, sino en toda Europa, que requieren de una más urgente política de planificación territorial que Euskadi y, en particular, Vizcaya.

El programa de Gobierno de la Comunidad Autónoma 1980-1984 explicitamente apuntaba: "Las actuaciones sobre nuestra estructura productiva deben buscar un desarrollo más equilibrado tanto sectorial como territorial, para lo cual se hacen precisas, entre otras cosas, las siguientes: ... establecer unas nuevas bases de ordenación territorial (...) de la actividad económica como elemento preciso para corregir la aparición de deseconomías externas de localización y los actuales efectos negativos sobre el

(27) Ver, para el caso de la Comunidad Autónoma vasca, José ALLENDE: "Análisis urbano y regional para una alternativa de localización: el caso del aeropuerto de Bilbao", *Información Comercial Española*, núm. 475, marzo 1973, y del mismo autor: "Conflictos urbanos y regionales en la ubicación de grandes obras de infraestructura: El caso del aeropuerto de Bilbao", en *Economía Regional de España*. Ponencias y coloquios, Servicios de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo, 1973.

(28) R. MARTIN MATEO (1977): *Derecho Ambiental*, IEAL, p. 177. Este mismo autor insiste más adelante: "La conveniencia de articular la política de emplazamientos nucleares con la ordenación del territorio parece evidente", p. 675.

(29) Martín BASSOLS COMA: *Loc. cit.*, CEOTMA, 1981, p. 134.

(30) SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Medio ambiente en España: Informe general*, p. 597.

(31) *Report of the Siting Policy Task Force*, Office of Nuclear Reactor Regulation, U.S., NRC, NUREG 0625, August 1979, p. 22. Ver también informes de la IAEA en los que se llega a fijar un factor de SDV o distancia pantalla mínima de una central nuclear respecto a focos susceptibles de generar nubes de gases o vapores peligrosos (plantas de gas natural, entre otros) de 8 a 10 Km. *External Man-Induced Events in Relation to Nuclear Power Plant Siting*, Safety Guide 50-SG -56, IAEA, Viena, 1981, p. 23.

medio ambiente y la calidad de vida" (32). Más adelante, y reconociendo la inexistencia de "bases de ordenación territorial", afirma: "La carencia de directrices para la ordenación territorial de Euskadi, que orienten e impulsen la organización ordenada de infraestructuras de los diversos modos de transporte, supone una laguna potencial que habrá de llenarse a la mayor brevedad posible" (33).

En abril de 1986, la Comunidad Autónoma, y con ella Vizcaya, siguen careciendo de directrices o al menos no se ha explicitado, como procede, política de ordenación territorial alguna. Así, ni siquiera a nivel puntual se han resuelto problemas tan urgentes como el tremendo conflicto en relación al sistema de infraestructura aeroportuaria. El propio documento gubernamental reflejaba esta preocupación cuando en 1980 afirmaba: "En lo que respecta al transporte aéreo, existe una falta de definición del destino exacto que se quiere dar a cada aeropuerto vasco..." (34). El documento enfatiza en exceso la política de transportes y comunicaciones, aun careciendo de ese marco necesario de política de ordenación territorial, decantándose abiertamente por el proyecto del superpuerto en los siguientes términos: "Se pretende desarrollar, entre otros, los puntos siguientes: impulsar la creación de una infraestructura potencial del transporte del futuro superpuerto de Bilbao" (35). Asimismo, en cuanto a los aeropuertos, precisa: "El Gobierno vasco pretende ordenar la función de los aeropuertos de Euskadi, sobre las siguientes orientaciones generales: potenciación del aeropuerto de Foronda como aeropuerto internacional... Un aeropuerto, el de Sondica, con categoría internacional que, convenientemente coordinado con el anterior, permita una atención más particular al entorno en que está ubicado y, en especial, al transporte de mercancías..." (36). Finalmente, y por lo que respecta a las grandes obras de infraestructura, el Gobierno vasco, al enfatizar "el desarrollo de nuestro mayor puerto", afirma: "Su desarrollo, en definitiva, permitirá el de otras unidades como podrían ser la petroquímica que precisa el País Vasco, la de reparación y construcción de buques, etc." (37), proyectos que, evidentemente, necesitan, por sus notables repercusiones sobre la ordenación del territorio, del marco preciso de una debatida y definitiva política de planificación territorial.

Sin citar para nada en epígrafe o subepígrafe alguno la ordenación del territorio o política territorial, el programa del Gobierno introduce todas las anteriores consideraciones bajo el epígrafe "Las actuaciones previstas en el campo de la infraestructura y los equipamientos", arrastrando, pues, las críticas metodológicas resaltadas en el presente trabajo. Incluso introduce

como subepígrafe en el ya citado, el que reza: "Actuaciones en materia de Urbanismo", considerando al Urbanismo como una de las partes del campo de infraestructura y equipamientos. En dicho subepígrafe declara: "Los Planes están sobredimensionados y configurados con criterios de un desarrollo expansionista irreal. Los Planes son inaceptables, por otro lado, por cuanto que ignoran en su redacción los distintos intereses afectados en todo proceso de urbanización" (38). Y es aquí cuando señala: "... se iniciarán los estudios y trabajos para, en su momento, definir las directrices de ordenación territorial de Euskadi" (39), con lo que la ordenación del territorio aparece como consecuencia del urbanismo, sentando, pues, unas bases poco esperanzadoras.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO 1984-1988 empieza a corregir ligeramente sus anteriores enfoques, apareciendo ya una referencia, en un subepígrafe, a la Ordenación del Territorio (6.7.7. Ordenación del Territorio, Infraestructura y Equipamiento), a pesar de continuar encuadrando la política territorial dentro de lo que denomina Actuaciones Sectoriales (6.7). Por otra parte, separa al Urbanismo de la Ordenación del Territorio, que nunca aparece definida en su contenido y especificaciones en otro subepígrafe (6.7.8). Precisamente, dentro de este que titula "Urbanismo, Vivienda y Arquitectura" incorpora sorprendentemente un subepígrafe que denomina "Actuaciones en materia de Ordenación Territorial y Ordenación Urbana" (ep. 6.7.8.1), con lo que el confusionismo continúa presente.

Ya en este Programa se afirma "... el Gobierno propondrá al Parlamento, antes de que finalice 1984, la aprobación del instrumento legal de planificación, la Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística" (40). Esta división entre Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística, si no se define su alcance y contenidos, resulta sumamente confusa. Obvia indicar que a mediados de 1986 el Parlamento vasco no ha llegado a tratar dicha Ley. Evidentemente, en la Comunidad Autónoma vasca persisten "bloqueos fácticos" que impiden y obstaculizan el desarrollo de esa política, con importantes costos. Sin embargo, los proyectos de grandes obras de infraestructura, escrupulosamente territorializados, siguen generándose con gran ampulosidad sin marco de planeamiento espacial alguno.

Ya en el capítulo "Urbanismo, Vivienda y Arquitectura" afirma el Programa de Gobierno, en lo que denomina "Actuaciones en materia de Ordenación Territorial y Ordenación Urbana", que parte ahora de las siguientes referencias: ... "La experiencia acumulada en la ejecución del planeamiento en áreas tan importantes como las infraestructuras básicas (carreteras, ferrocarriles, puertos, etc.), equipamientos supramunicipa-

(32) Programa de Gobierno, 1980-1984, Gobierno Vasco, p. 166.

(33) *Ibid.*, p. 230.

(34) *Ibid.*, p. 230.

(35) *Ibid.*, p. 233.

(36) *Ibid.*, p. 235.

(37) *Ibid.*, p. 240.

(38) *Ibid.*, p. 241.

(39) *Ibid.*, p. 243.

(40) Programa de Gobierno, 1984-1988, Gobierno Vasco, julio 1984, p. 166.

les..." (41). Con ello parece estar reconociendo la prioridad dada a las infraestructuras básicas sobre la política de ordenación territorial. Es decir, el método, o práctica consistente en, primero las grandes infraestructuras y luego la política de ordenación territorial parece ser la norma. "Sobre esta base —incide el Programa— habrán de emprenderse actuaciones de rango superior, pasando a formular Planes de Ordenación de Territorio...; introduciendo en la Ordenación del Territorio, de forma integrada y coordinada, la planificación sectorial de las infraestructuras básicas... y la derivada de requerimientos claramente medioambientales" (42). A pesar del malabarismo terminológico que el texto hace aquí, la realidad es que primero se procede a la planificación sectorial, territorializando los proyectos e incluso iniciándolos en ubicaciones concretas y luego se articulará, se desprende de los hechos, la política de ordenación del territorio. En esta situación se encuentran, entre otros, los siguientes grandes proyectos de infraestructura: ampliación del aeropuerto de Sondica, superpuerto, terminal, plan de saneamiento ya en marcha, plan viario ya establecido e iniciado (Ugaldebieta, Eskugalde, corredor o autovía a Plencia, etc.), central nuclear de Lemóniz, planta de tratamiento de gas en Machichako-Bermeo, expansión de Petronor con el visto bueno a la petroquímica por parte del Gobierno vasco, planta de residuos sólidos, metro del área metropolitana, estación central de autobuses, etc., todos ellos con enormes implicaciones para la ordenación del territorio y sistema urbano-regional.

En el contexto analizado resulta de gran relevancia, por su significado, la intervención de la Diputación Foral de Vizcaya, que recientemente hizo público un importante documento: "Los grandes problemas infraestructurales de Vizcaya. Criterios y líneas generales de actuación" con fecha de febrero de 1983, pero hecho público en mayo de 1984. En dicho documento se plantea la necesidad del "metro" en la comarca metropolitana, definiendo ya la alternativa idónea; la potenciación y expansión del aeropuerto de Sondica; el

proyecto del gran "superpuerto"; terminal en el superpuerto, planes de Ugaldebieta, Eskugalde y toda la red primaria de Vizcaya que queda definida; estación central de autobuses, especificando su ubicación: "sin ninguna duda, el lugar de mejores características es la zona de Garellano" (43); centro de transportes y contratación de cargas en Ugarte, matizando ya aquí: "En la elección del punto de ubicación idóneo, estamos totalmente de acuerdo con el deducido en el estudio realizado por el Gobierno vasco" (44); construcción de una planta regasificadora en el puerto exterior de Bilbao, con muelles para mercancías, especificándose la ubicación de la planta y reconociéndose su "elevado índice de peligrosidad potencial" (45); infraestructuras de un plan de saneamiento, con plantas de tratamiento en plena área urbana, etc.

El sorprendente informe de carácter sectorial fija ya al territorio la práctica totalidad de los proyectos y únicamente, en el caso del Plan de Carreteras de Vizcaya, reconoce que: "La redacción de un Plan General de Carreteras debe entrar dentro de una planificación general del territorio, como infraestructura importante, que estructura el territorio, lo que es, por ahora, imposible, dado que están sin definir aspectos de ordenación del territorio necesarios, y por ello, no constituye objeto de este estudio el desarrollarlo"... "Sin embargo, es evidente —continúa— que de alguna forma lo vamos conformando al tener que proponer actuaciones inversoras importantes" (46).

Ciertamente, con los proyectos infraestructurales ya delimitados y espacialmente ubicados por la Diputación Foral queda ya prácticamente definido el modelo territorial de Vizcaya o su ordenación territorial, al menos para los próximos veinticinco años, permitiendo un escasísimo margen para esa política de planificación territorial, aún inexistente. Con más razones, pues, el área metropolitana bilbaína, a la que le afectan de forma directísima tales proyectos, aparece absolutamente mediatizada y definida, estructural y territorialmente, para el próximo siglo.

(41) *Ibid.*, p. 173.

(42) *Ibid.*, p. 173.

(43) *Los grandes problemas infraestructurales de Bizkaia. Criterios y líneas generales de actuación*, Diputación Foral de Vizcaya, febrero 1983, p. 84. Con posterioridad, en noviembre de 1984, la Diputación, sin embargo, cambia de idea y se

decide por la ubicación en la Estación de Abando, junto a la Estación de Renfe. Ver *DEIA* y *Correo Español*, 1 de noviembre de 1984.

(44) *Ibid.*, p. 90.

(45) *Ibid.*, p. 182.

(46) *Ibid.*, p. 46.

EL PLANEAMIENTO ANTE EL ESPACIO PORTUARIO, SITUACION Y PROBLEMATICA DE LA INTEGRACION DE LOS PUERTOS EN LA ORDENACION TERRITORIAL Y URBANA

Julio Pozueta Echavarri

En los últimos años, el espacio portuario ha pasado de ser un espacio en blanco en los planes urbanísticos a convertirse en un espacio codiciado para solucionar los déficits de espacios públicos en las ciudades en que se ubica.

La reestructuración o remodelación del espacio portuario consecuente a las presiones urbanas y a las nuevas exigencias del transporte marítimo hace imprescindible el establecimiento de un diálogo puerto-ciudad capaz de compatibilizar ambas exigencias.

En este artículo se tratan de analizar los factores que han llevado a la actual situación, las dificultades a que se enfrenta el diálogo puerto-ciudad y las condiciones que posibilitarían una solución equilibrada a las tensiones existentes.

Planing with regard to dock areas

Over the last few years, dock areas have evolved from being unwanted, unfilled spaces in urban development plans, and are now considered as highly desirable areas for solving those problems that arise from a lack of public areas in the cities in which they are to be found.

The restructuring of dock areas as a result of urban pressure, in conjunction with the new demands of maritime transport, has made essential the establishment of a dialogue between ports and cities which is up to bringing together the demands of both sides.

In this article, the author has endeavoured to analyse the factors which have led to the present situation, the difficulties arising from the dialogue between ports and cities and the conditions which would bring about a balanced solution to existing tensions.

I. INTRODUCCION

En los últimos años se multiplican en España las convocatorias para seminarios, congresos y symposiums que tienen como uno de sus objetos principales de reflexión y debate las relaciones entre la ciudad y el puerto.

En estas reuniones, bajo diversas formas y a distintos niveles de explicitación, se está poniendo claramente de manifiesto la necesidad de replantear las relaciones entre las ciudades y sus puertos. Unas relaciones que han sido de buena vecindad funcional, en general, hasta fechas recientes, pero que hoy parecen desbordadas por las nuevas exigencias que plantean las ciudades sobre el espacio portuario y la necesidad de los

puertos de planificar nuevas instalaciones con mejores condiciones funcionales.

Las conclusiones de estas reuniones, conclusiones tal vez no escritas, pero implícitas en el contenido y el tono de las ponencias provenientes de ámbitos urbanístico-municipales, tratan de hacer ver la necesidad de "recuperar" para usos ciudadanos algunas zonas portuarias devenidas, teóricamente obsoletas, pero, rara vez o en mucho menor medida, plantean líneas de trabajo que pudieran facilitar la resolución de los problemas desde ambos puntos de vista, el portuario y el urbano. De hecho, podría decirse que, en algunos casos, estas reuniones suelen constituir el marco cultural que sirve de cobertura a la explicación de las exigencias concretas que algunas

Julio Pozueta es Profesor de Urbanismo de la E.T.S. de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

Resumen de dos conferencias pronunciadas en Sevilla (Simposium "Territorio, puerto y ciudad", Junta de Andalucía,

27/XI/86) y Barcelona ("La ciudad y el mar", Puerto Autónomo de Barcelona, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Cataluña, 7/V/87).

ciudades o municipios, en general los organizadores, plantean a sus puertos.

2. EL ESPACIO PORTUARIO: UN ESPACIO EN BLANCO EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO

De hecho, hasta ahora, el espacio portuario ha sido un espacio en blanco en la mayoría de los planes urbanísticos municipales. Un espacio reconocido como portuario, y calificado como "comunicaciones" u otras denominaciones referentes a su función, pero un espacio que los planes urbanísticos no estudiaban ni ordenaban. En cierta medida, el espacio portuario ha sido un espacio extraño a la planificación urbanística.

Esta situación se debía a una serie de factores cuyo análisis puede ser de utilidad de cara a definir los criterios de tratamiento del espacio portuario en la actualidad, cuando sobre él se desarrollan presiones desde el punto de vista urbanístico.

Entendemos que la consideración que subyace a todos los factores que han mantenido a los puertos aislados del planeamiento urbanístico es su carácter de grandes infraestructuras básicas para el funcionamiento económico.

Su importancia económica se había visto incrementada en las últimas décadas por un fuerte proceso de internacionalización de la economía mundial, dentro de la cual el transporte marítimo constituyó el elemento fundamental. En este sentido, la progresiva dependencia de la importación de productos petrolíferos para el mantenimiento de la capacidad productiva y su transporte mayoritario por mar hacia de los puertos el punto de abastecimiento energético de sus *hinterlands*.

La construcción en esta época de grandes complejos industriales portuarios, basados en el almacenamiento y transformación de hidrocarburos y en las grandes plantas siderúrgicas o de tratamientos de metales con fuerte consumo de materias primas, les dotaba de una importancia económica, no sólo debida al transporte, sino a las operaciones productivas allí realizadas.

Si a todo ello añadimos las prioridades "desarrollistas" que caracterizan la política económica y social española desde finales de los años cincuenta, no es de extrañar que el espacio portuario haya recibido un tratamiento urbanístico especial durante las décadas de los sesenta y setenta en nuestro país.

Pero, además de por su papel estratégico en la organización económica, los puertos se han mantenido prácticamente al margen del planeamiento urbanístico por factores de tipo técnico-funcional que lo justifican en parte.

Los puertos constituyen, en efecto, por su organización administrativa y por sus propias actividades, una unidad funcional específica. Es decir, un conjunto de actividades articuladas en una estructura funcional y física unitaria, condicionada por imperativos técnicos referidos a cuestiones de dinámica litoral y tecnologías del transporte.

Pero estas unidades son sistemas complejos de elementos que, por ejemplo, a nivel físico, incluyen construcciones marítimas, vías de comunicación terrestres (carreteras, ferrocarriles, internos y de conexión con el exterior, etc.), edificios de múltiples usos (administrativos de la autoridad portuaria, de empresas, talleres portuarios, almacenes, industrias, etc.), áreas de almacenamiento libres, áreas de aparcamiento de vehículos pesados y ligeros, servicios (terrestres y marítimos), etcétera.

Este carácter unitario, pero complejo, física y funcionalmente entendido, exige un tratamiento espacial y urbanístico también unitario. Es decir, entendemos que el espacio portuario debe ser abordado urbanísticamente como un espacio específico y, por tanto, no puede ser tratado como el conjunto de la ciudad o del territorio municipal. El espacio portuario constituye, en definitiva, una unidad espacial, funcional y urbanística específica.

De hecho, esta característica se refleja con claridad en la financiación y la gestión de la urbanización del espacio portuario que no es asumida por los gobiernos municipales, sino por los propios puertos, de forma similar a lo que ocurre con la urbanización interna de las plantas industriales, por ejemplo.

El carácter funcionalmente específico del espacio portuario ha condicionado también la mayor o menor permeabilidad de sus recintos, en los que, a menudo, su vallado es una exigencia inevitable (recintos aduaneros, depósitos de mercancía al aire libre, etc.) o muy recomendable por los conflictos funcionales que puede provocar el libre acceso público (problemas circulatorios y de aparcamiento, necesidad de incrementar la vigilancia circulatoria y de accidentes, etc.).

En este sentido, la tecnificación que experimenta el transporte marítimo en las dos últimas décadas (estandarización-containers, aumento del tamaño y calado de las embarcaciones, especialización de las instalaciones, etc.) acentúa todavía más la "especialización" del espacio portuario y plantea exigencias de organización que, en principio, parecen alejarle todavía más de la ciudad, no sólo especialmente, sino en cuanto a su compatibilidad funcional. Los espacios portuarios serían, según esa tendencia, espacios cada vez más especializados y exigirían una gran exclusividad, acentuándose su carácter funcional.

Este carácter especial del espacio portuario se ha plasmado en la legislación urbanística en la gran "ambigüedad" en que quedan establecidas las relaciones puerto-ciudad o, lo que sería su traducción en el planeamiento, la relación entre Plan Especial y Plan General. En efecto, el Plan Especial, la figura idónea para la ordenación de recintos portuarios, constituye una tipología de planeamiento que no encaja bien en el carácter jerárquico de nuestra planificación y que puede redactarse, incluso, en ausencia de Plan General o Plan Director Territorial de Coordinación, o "cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas".

Legalmente, de hecho, el espacio portuario está sometido a una concurrencia legislativa de competencias que parece complicar, todavía más, las relaciones puerto-ciudad a través de la existencia de dos autoridades competentes, la portuaria y la urbanística. Concurrencia de competencias que podría haber propiciado en el pasado la ausencia de pronunciamientos urbanísticos por parte de los Ayuntamientos sobre el espacio portuario (salvo cuestiones puntuales o de detalle) y, en gran medida, su olvido por parte no sólo del planeamiento urbanístico, sino también por la cultura urbanística en general, donde son escasísimas las referencias a un espacio tan singular y tan estratégico.

3. UN CAMBIO HISTÓRICO: DE ESPACIO EN BLANCO A ESPACIO CODICIADO

Desde un punto de vista histórico, es comúnmente aceptado por los estudiosos del tema que numerosas, la mayoría tal vez, de las ciudades portuarias españolas, ciudades como Bilbao y Barcelona, Sevilla y Cádiz, Vigo o Santander, han surgido y se han desarrollado en torno a sus puertos.

Esta génesis y desarrollo coordinado o dependiente de ciudades y puertos no es una simple cuestión de historicismo histórico. Con diferentes características en cada lugar, con mayor o menor nivel de dependencia entre puerto o ciudad, pero en algunos casos de forma absolutamente meridiana, el puerto ha sido el germen de la ciudad y sus instalaciones, dársenas y muelles, han constituido el centro urbano durante siglos.

Centro entendido en el sentido más amplio y a la vez estricto de la palabra: centro geográfico, porque la ciudad se construye en torno a lo largo de dársenas y muelles, corazón funcional de la ciudad, porque en él convergían los caminos, luego las carreteras y más tarde los ferrocarriles; centro de actividad, porque en él y en su entorno se desarrollaba la mayor actividad comercial e industrial de la ciudad que, además, impulsaba al conjunto del desarrollo industrial. Industrias textiles, mineras y siderúrgicas, por ejemplo, pero también de cerveza, harinas, azúcar y tabaco, que, dependientes y ligadas al tráfico portuario, han constituido la base industrial de nuestro país.

Germen, centro físico y de actividad, impulsor del desarrollo industrial y terciario, pero, además, en muchos casos, el puerto ha sido también el impulsor del desarrollo urbano, de la urbanización, en dos sentidos:

- Por una parte, impulsando la realización de proyectos urbanísticos simultáneamente a los portuarios. De ello tenemos ejemplos importantes en Mahón, en Barcelona, con La Barceloneta, y en muchas otras ciudades, como Santander, donde los proyectos de ampliación del puerto, desde 1765 hasta finales del siglo XIX, llevaron consigo, en un mismo documento, los proyectos de ensanche de la ciudad. Todo el frente de la bahía,

tal vez lo más característico de la ciudad, se construyó según estos proyectos portuarios de ampliación de muelles y ensanche urbano.

Debe, además, subrayarse que son, precisamente, estos proyectos urbanos, dirigidos e impulsados desde los puertos, los que introducen en nuestro país el urbanismo neoclásico y racionalista, conectado a las fundaciones medievales y a los trazados coloniales, probablemente con influencia italiana, como parece mostrar la participación en alguno de ellos de Sabatini, y precedente inmediato de los ensanches del XIX, del ensanche por excelencia, el ensanche Cerdá, que, no en vano, se proyecta para una ciudad portuaria y por un técnico formado en la tradición ingenieril.

— Pero, por otra parte, el puerto ha sido impulsor del desarrollo urbano desde otra perspectiva y con otros mecanismos. Se trata de cómo algunos elementos portuarios, situados en el centro de las ciudades, han pasado con el tiempo a constituir las plazas, las calles o los paseos más importantes de las ciudades portuarias. Antiguas dársenas hoy llenadas, muelles reurbanizados y convertidos en paseos, como en Alicante, Santander o Barcelona, son buena prueba de ello.

Este papel de impulsor urbano que han tenido los puertos en el pasado se combinaba con una perfecta integración entre puerto y ciudad, de forma que constituían un conjunto único, inseparable, que crecía y se desarrollaba al unísono. Incluso, como he citado, las directrices de crecimiento del puerto, siempre en busca de mejores condiciones funcionales, eran al mismo tiempo las directrices del crecimiento de la ciudad. Puerto y ciudad han constituido, por tanto históricamente, hasta fechas muy recientes una unidad física y funcional.

En este contexto de integración puerto-ciudad, en la que el puerto jugaba el papel de elemento activo, los cambios de uso portuario a urbano que se dan en algunos espacios portuarios, en los que desaparece la actividad, se producen de forma natural, sin presiones previas por parte de la ciudad sobre el puerto, ya que el puerto es sentido como parte fundamental de la ciudad y no como algo ajeno. Se trata de un proceso casi biológico en el que a las partes muertas del puerto se les dota de nuevos usos, en general ya presentes antes del cambio formal.

Pero este unitario desarrollo de puertos y ciudades se ve roto en este siglo, en algunos puertos desde finales ya del siglo pasado, por una serie compleja de factores que determinan la progresiva separación física, funcional y social entre puerto y ciudad. Proceso que lleva hoy día a la existencia de puertos prácticamente sin ciudad, de instalaciones portuarias aisladas físicamente de un asentamiento urbano complejo.

Esquemáticamente, estos factores que llevan a

la disociación del puerto y la ciudad podrían enunciarse:

- Por parte de los puertos, de un lado, el incremento considerable del tráfico marítimo debido a la progresiva internacionalización y maritimación de la economía, y de otro, la complejización y tecnificación de sus instalaciones en función de los avances tecnológicos que se producen en el sector del transporte marítimo, y que exige cada vez mayores calados, mayores superficies de maniobra, mejores y más rápidos accesos, y que hace que algunas operaciones portuarias puedan tener impactos ambientales importantes.
- Por parte de las ciudades se dan, asimismo, dos circunstancias: cuantitativa una y cualitativa la otra. Cuantitativa, por el gran crecimiento urbano que se experimenta desde finales del XIX, y muy especialmente en España a partir de los años cincuenta, y que rodea o envuelve a las instalaciones portuarias existentes, y cualitativamente, porque este crecimiento lleva consigo una gran diversificación de los sectores económicos, industriales y de servicios que no se hayan ya vinculados al tráfico marítimo. En definitiva, el puerto pierde peso o importancia en el conjunto metropolitano.
- Desde el punto de vista social, las transformaciones portuarias y urbanas llevan a un desconocimiento social del papel de los puertos y a su consideración como un elemento más del sistema de transporte sin especial incidencia en la vida económica y social.

Estos factores impulsan a los puertos a la búsqueda de espacios idóneos para su actividad, lejos de su emplazamiento inicial, cuya situación en el corazón de la ciudad dificultaba, y, simultáneamente, las ciudades, la población, van olvidando al puerto, del que no conocen sus nuevas instalaciones ni funcionamiento, y comienzan a presionar sobre las instalaciones portuarias situadas en áreas urbanas.

Esta situación de presión se agudiza en las últimas décadas, y muy especialmente en los últimos años, debido a la especial coyuntura técnica-económica mundial y la peculiar evolución cultural y político-institucional de nuestro país. Coyunturas que se concretan de forma desigual sobre los diferentes puertos, según la situación y las características particulares, tanto del puerto como del ámbito geográfico y socio-cultural en el que se ubica, pero que ha influido en la gran mayoría de los puertos españoles.

Económicamente, debe subrayarse que las bases de este cambio de actitud se hallan en las nuevas condiciones establecidas, primero, por el fuerte desarrollo económico y tecnológico de los años sesenta y primeros setenta, que llevó a los puertos a programar ampliaciones terrestres y marítimas, y, en segundo lugar, por la importante modificación de las tendencias de desarrollo que

se produce con la crisis económica de mediados de los setenta, crisis provocada en gran parte por una reordenación del mercado de los productos petrolíferos, principal componente del tráfico marítimo en aquellos años y en la actualidad, y la consiguiente puesta en cuestión de las previsiones de desarrollo espacial e incluso técnico de los puertos.

La primera de estas fases llevó como directrices espaciales a la reserva y preparación de importantes superficies marítimas y terrestres para la ampliación de los puertos, situadas en lugares necesariamente alejados de la ciudad, donde se previeron y surgieron, en parte, grandes complejos industrial-portuarios ligados al refino de productos petrolíferos o al tratamiento de minerales metálicos, y al abandono de los muelles antiguos y de menores dimensiones que, situados a menudo en el centro de las ciudades, no parecían capaces de poder albergar al nuevo tipo de tráfico marítimo. El puerto nuevo se aleja, por tanto, de la ciudad, se retira a lugares más exclusivos y especializados y se abandona progresivamente el puerto viejo situado en el corazón de la ciudad, de la que constituyó el principal factor de formación y desarrollo.

El segundo ciclo, el ciclo de la crisis, pone en entredicho las previsiones de desarrollo portuario, algunas ya proyectadas e incluso en construcción, y resta contenido al espacio portuario, en el sentido de provocar la disminución de cierto tipo de actividades, de ciertos tráficos, de provocar la desafección de algunas instalaciones. En general, puede decirse que, tras varios años de crisis, se extiende la conciencia de que existe un sobredimensionamiento del espacio portuario proyectado (acentuado por un aumento de los rendimientos por superficie y longitud de muelle), que puede ser, en consecuencia, desafectado y reconsiderado.

En la competencia por el espacio portuario y en el debate sobre el tema que se está produciendo ya en algunas ciudades, y en algunos planes generales, esta situación de sobredimensionamiento y la ausencia de perspectivas a corto y medio plazo, por la situación de incertidumbre en la que se mueven en la actualidad las tendencias del tráfico marítimo, es uno de los argumentos que parece hacer más vulnerable la postura de los defensores del mantenimiento de los usos y dominios portuarios.

A esta situación económica corresponde también una inflexión en los aspectos culturales, de gran importancia para el debate que nos ocupa, que se traduce en una mayor valoración de lo cualitativo frente a lo cuantitativo, basada en la conciencia de lo limitado de los recursos del planeta, en el cuestionamiento del "desarrollismo", y que se traduce en una serie de nuevas actitudes frente al medio natural y construido.

Sobre el medio natural, nuevas actitudes en el sentido, fundamentalmente, de su conservación y de su disfrute público, lo que lleva a dos tipos de presiones sobre los puertos:

- Por una parte, una presión sobre las instalaciones portuarias, en general, en el sentido de su importante consumo de suelo, de un suelo ecológicamente de interés por su inevitable situación litoral. Esta presión acompaña hoy a prácticamente todas las obras marítimas de rellenos, construcción de diques, etc. Ello obliga no sólo a extremar el rigor en la ubicación de nuevas instalaciones o actividades portuarias, sino a incluir entre los factores de localización consideraciones no estrictamente portuarias, sino, más ampliamente, consideraciones sobre el medio natural y social.
- Por otra parte, una presión sobre las instalaciones y espacios portuario-urbanos existentes, que suponen una barrera al acceso al medio marino y que van a ser progresivamente reclamados para diversos usos ciudadanos generalmente ligados al ocio o al esparcimiento.

La conservación del medio construido, es decir, la actitud de reconsideración de los legados de la historia, que surge como respuesta a décadas de supeditación de la historia al desarrollo económico, se manifiesta en una valoración de las instalaciones y obras portuarias de mayor relieve y antigüedad, que constituyen elementos esenciales de la memoria colectiva de la ciudad. Estos elementos (muelles, edificios, instalaciones, etc.) son reclamados como bienes culturales para su conservación y utilización públicas.

Estas dos líneas de actitud cultural se reflejan y se ven impulsadas por los cambios metodológicos que se han producido, simultáneamente, en la elaboración de la planificación urbanística y que consideran el territorio, no como datos neutros sobre los que se proyecta un determinado programa económico y social, sino como topografías activas que poseen ciertas cualidades o aptitudes y plantean exigencias propias. Esta actitud metodológica lleva a la consideración de posibles usos alternativos a los existentes en función de su idoneidad respecto al "sitio", lo que conduce a una posible puesta en cuestión de los existentes.

Políticamente, la democratización del Estado y el derecho a la libre expresión, consolidados por la nueva Constitución, han permitido salir a la luz una gran cantidad de reclamaciones sobre injustas situaciones urbanísticas, heredadas de la época anterior, en la que se acumularon grandes déficit, que hoy son asumidos por la mayoría de los gobiernos municipales. Estos déficit se refieren fundamentalmente a los espacios de uso público, parques, paseos, equipamientos y áreas de aparcamiento.

En consecuencia, puede decirse que una de las preocupaciones generales hoy día de los Ayuntamientos españoles es la búsqueda de suelo céntrico y barato con el que mitigar los déficit de espacios públicos heredados.

En este contexto, el espacio portuario próximo a la ciudad se sitúa en el punto de mira de numerosas expectativas de mejora urbanística de

nuestras ciudades, ya que posee cualidades innegables para ello: de situación urbana, a menudo en el centro de la ciudad; de calidad ambiental y cultural; borde del mar, con construcciones e instalaciones antiguas; de propiedad y precio, al ser de propiedad pública; de accesibilidad, de amplitud, etc.

El espacio portuario se ha convertido, así, en muchas ciudades en el espacio-solución de los problemas urbanos. Y, en este sentido, entendemos que debe reconocerse que la posibilidad que tienen hoy algunas ciudades portuarias de resolver sus problemas urbanos, a través de la utilización para otros usos de ciertas áreas portuarias, se da, precisamente, por el "especial" tratamiento que han recibido los puertos, como zona de dominio público, y, quizás, por el hecho de haber permanecido como espacio de propiedad y gestión directa del Estado.

Se hace esta observación porque, en realidad, algunos municipios han contado históricamente con grandes superficies de propiedades municipales, comunales, de propios, etc., muy superiores al espacio con que contaban los puertos, y mientras que las propiedades municipales han disminuido por ventas, cesiones, etc., las de los puertos han, incluso, aumentado con el paso de los años.

Es importante resaltar, en este sentido, que los Ayuntamientos, como gerentes de bienes y servicios públicos, deberían asegurar las dotaciones de equipamientos y espacios libres de la población a la que sirven a través de contraprestaciones de quienes construyen la ciudad, en general obteniendo espectaculares beneficios, y que resulta paradójico y, en cierta medida, contradictorio que para subsanar una situación que ha creado el liberalismo de los Ayuntamientos con los agentes privados, la solución sea la de apropiarse de nuevos terrenos públicos, en este caso los portuarios.

En definitiva, podría decirse que este proceso de separación puerto y ciudad ha llevado, o está todavía llevando, a una reestructuración de los espacios portuarios. Ahora bien, este proceso tiene dos caras o dos facetas: exige la aceptación y la ayuda por parte de los municipios o ciudades a la resolución de las nuevas exigencias portuarias, de las nuevas instalaciones proyectadas, y por otro lado, la reconsideración por parte de los puertos de la utilización de las instalaciones situadas en las zonas urbanas que pueden quedar obsoletas.

Y su resolución exige un nuevo diálogo puerto-ciudad o autoridades portuarias-autoridades urbanísticas.

4. LAS DIFICULTADES DEL DIALOGO PUERTO-CIUDAD

Intentar analizar cómo se está resolviendo este diálogo puerto-ciudad entendemos que es probablemente prematuro, pero quizás pueden avanzarse algunas consideraciones provisionales a la vista de los ejemplos más conocidos.

Los temas principales de este diálogo son fácilmente identificables. Por parte de las ciudades se reclama, bien la cesión de algunas áreas portuarias obsoletas, bien su utilización para usos urbanos, y, en general, la permeabilización de los puertos de cara a permitir a la ciudad "salidas al mar". Por parte de los puertos, las ya clásicas de sus accesos, tema clave para una buena conexión del puerto con su *hinterland*, y la garantía de sus posibles ampliaciones.

En principio, estos diálogos puerto-ciudad están cristalizando, sobre todo, en operaciones de remodelación portuaria, que tienen como objetivo su adecuación a otras funciones urbanas. Es decir, estos diálogos no se están reflejando de forma global en el planeamiento, en el sentido de propiciar una planificación urbanística que considere el puerto como un elemento de su estructura que debe analizarse en sus exigencias y en su ordenación interna, sino que, las más de las veces, el diálogo se establece, no en términos de planeamiento, si consideramos el planeamiento como forma de intervención global sobre el espacio urbano o sobre el territorio, sino, más bien, en términos de uso o dominio de una parte del espacio portuario.

En cuanto a contenidos, la formalización de espacios públicos (paseos marítimos) y centros culturales, una vez resueltos los problemas de tráfico que generalmente circula paralelamente al puerto, parecen los más frecuentes.

De manera que las actuaciones que derivan de estas relaciones ciudad-puerto son operaciones puntuales, en general, directamente constructivas y que adquieren, por tanto, la forma de Proyectos más que de Planes. No se hace, en realidad, planeamiento del espacio portuario, ni se incorpora este espacio como parte del planeamiento urbano. De alguna forma sigue considerándose y tratándolo como un espacio "especial", que no se incorpora a la ciudad, y al que únicamente se le demanda la cesión y, a veces, la remodelación de alguna de sus áreas.

Este carácter puntual, constructivo y de cesión que tienen la mayoría de las operaciones se ve favorecido por dos circunstancias. Por una parte, por la crisis que atraviesa en los últimos años el Urbanismo, que ha llevado al auge del proyecto y a la actuación directa y puntual frente a la planificación global, frente al planeamiento. Por otra parte, por la actual situación política, en la que, debido a las comparecencias electorales, las instancias políticas son más proclives a los proyectos a corto plazo (dentro de la legislatura) y de gran imagen que a la planificación o a las obras de largo alcance.

Pero, en definitiva, entendemos que este diálogo no ha llevado a la desaparición de las barreras "urbanísticas" entre puerto y ciudad. Los puertos no han sabido, quizás, abrirse a la planificación urbanística, a la racionalización de los usos del suelo y de la disposición de las edificaciones, no habiendo comprendido las ventajas que de ello pudieran derivarse para la gestión del puerto y manteniendo una actitud de recelo frente a los

Ayuntamientos. Las ciudades, porque urbanísticamente no han sabido, probablemente, aceptar e incluir en sus planes al espacio portuario como un espacio urbano que requiere ser tratado al mismo nivel que los espacios industriales, los residenciales, etc., a los que el planeamiento considera en sus exigencias de accesibilidad, ordenación, dotaciones, etc.

En definitiva, estamos todavía en los inicios de un proceso de acercamiento del puerto y la ciudad en el aspecto urbanístico que debería llegar mucho más lejos, a una estrecha colaboración en la que las necesidades y posibilidades de ambos se imbríquen en un proceso de planeamiento concertado.

Pero este diálogo puerto-ciudad no es un diálogo fácil. Y no es fácil, no porque se parta de dos puntos de vista diferentes, hecho inevitable, pero también única vía metodológica que garantiza la defensa o argumentación de dos planos o sistemas de exigencias diferentes, sino fundamentalmente por la inexistencia de un marco legal, institucional, administrativo y cultural que canalice estos diálogos.

La primera dificultad con que nos encontramos es el problema de las competencias sobre el espacio portuario. Es decir, el problema de qué institución está capacitada para decidir y legalizar la ubicación en una determinada zona de nuevas instalaciones portuarias o el uso a que deben destinarse la existentes.

En principio, del espíritu de la legislación urbanística, donde se nombran en varias ocasiones los puertos y otras infraestructuras de transporte, podría deducirse que la ordenación territorial o urbana exigiría la coordinación de los proyectos portuarios con los urbanísticos y que dicha ordenación debería producirse precisamente en el terreno urbanístico, en el terreno de la Ley del Suelo. Y, en ese sentido, la aprobación de los planes urbanísticos que concreten la coordinación portuario-urbana o portuario-territorial parece que debería corresponder a los órganos urbanísticos, ya que son éstos los encargados específicamente de asegurar globalmente la coherencia de la ordenación territorial o urbana.

De acuerdo con ese espíritu, la redacción y aprobación de los Planes Generales, o de figuras asimiladas, como las Normas Subsidiarias, corresponde a los Ayuntamientos, para redacción y primeras aprobaciones, y a los órganos autonómicos a los que se les haya transferido las competencias, para la aprobación definitiva.

De acuerdo también con este espíritu, la Orden 9344, de 29 de marzo de 1979, sobre los Planes de Ordenación de la Zona de Servicio de los Puertos, aunque señalaba el "carácter de organismos competentes para la redacción y tramitación de los Planes Especiales" para la zona de servicio que tienen las Juntas de Puertos, señalaba también que la aprobación definitiva de dichos planes correspondía a "los órganos competentes para la aprobación de Planes Parciales si desarrollan un planeamiento previo y al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo en los demás casos,

salvo en los territorios de las Comunidades Autónomas en que se hayan transferido las competencias urbanísticas, en las que se estará a lo dispuesto en los correspondientes Reales Decretos de Transferencias de Competencias" (art. 2.º, 2). Es decir, remitía la aprobación definitiva de los Planes Especiales de los puertos a los órganos urbanísticos (el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo figuraba por su titularidad en Urbanismo).

No obstante, esta interpretación no es aceptada con generalidad. Así, la Junta del Puerto de Palma de Mallorca, en la Memoria del Pliego de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas del concurso para la redacción de un Plan Especial para el puerto de Palma, de 1985, apoyándose en la Orden ministerial citada, sostiene que la aprobación definitiva del Plan Especial compete al MOPU, ya que no han sido transferidas al Consejo Insular las competencias sobre los puertos de interés general.

Desde una perspectiva más general, García de Enterría, en un informe redactado para la Junta del Puerto de Santander con motivo de la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana del municipio, opina que en la zona de servicio de los puertos existen competencias concurrentes entre el Estado y los puertos, de un lado, y la Administración autonómica o local, de otro, manteniendo los primeros las competencias portuarias y los segundos las urbanísticas.

Para los posibles conflictos de competencias que pudieran suscitarse, el Tribunal Supremo, en una sentencia emitida a petición del puerto de Bilbao, señalaba que "esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma —urbanística— no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe". En definitiva, como también concluye García de Enterría apoyándose en la citada sentencia, la competencia portuaria del Estado es prevalente sobre la urbanística de la Comunidad Autónoma o local, de forma que serían ilegales las disposiciones urbanísticas que menoscabaran o perjudicaran en alguna medida las competencias que el Estado se reserva.

Esta interpretación parece razonable, ya que difícilmente el Estado podría mantener una competencia real sobre las zonas de servicio de los puertos si, por ejemplo, la definición de los usos del suelo, edificaciones e infraestructuras enclavados en ella fueran de la absoluta competencia de las administraciones urbanísticas. Y, en ese sentido, parece lógico interpretar que las competencias urbanísticas no pueden llegar a afectar a las competencias estrictamente ligadas al funcionamiento y desarrollo portuario, estas últimas conservadas por el Estado.

Pero, en definitiva, la interpretación de si las determinaciones del planeamiento urbanístico perturban o no al funcionamiento portuario, considerado, según lo anterior, como la barrera de las competencias locales, quedaría en manos de los Tribunales, lo que supone un procedimiento

lento y costoso y una inseguridad permanente en las relaciones puerto-ciudad.

Esta situación legal no hace sino corroborar la necesidad de una cooperación y concertación urbanística entre Juntas de Puertos y Puertos Autónomos con sus Ayuntamientos respectivos, es decir, marca la vía de la negociación como la única salida al marco legal de concurrencia de competencias.

Pero, incluso en la vía de la negociación, las dificultades son numerosas.

Una de estas dificultades se debe a que en las relaciones entre ciudades y puertos, entre autoridades urbanísticas y autoridades portuarias, estas últimas parecen encontrarse en una cierta posición de inferioridad, que les lleva a adoptar posturas defensivas que transmiten la idea de falta de seguridad en los planteamientos portuarios e incluso de falta de razones y argumentos para apoyar sus proyectos, ya sea de nuevos muelles, espigones o dársenas, ya sea de conservación de antiguas instalaciones.

Esta situación se debe en gran parte a la consideración en los ambientes urbanísticos del marco urbano o territorial como un conjunto integrado de elementos, cuyas dinámicas deben supeditarse a la del conjunto, olvidando, para el caso de los puertos, que si bien éstos son un elemento que forma parte de la estructura urbano-territorial, y que por tanto debe integrarse en la planificación global de la ciudad, también está ligado y constituye un elemento del sistema mundial del tráfico marítimo a cuya dinámica se haya sometido. Es decir, se olvida a menudo que los puertos son, simultáneamente, un elemento del sistema urbano en el que se insertan y también un eslabón en el sistema del comercio internacional.

La limitada visión del puerto que se tiene desde ciertos sectores urbanísticos, todavía imbuidos de la necesidad y factibilidad de la planificación integral y única, no toma, por tanto, en consideración el carácter de charnela, de rótula, de punto de relación o fricción entre dos sistemas, el urbano local y el portuario internacional, con lógicas y ritmos diferentes, que tienen los puertos y que habría que tratar de compatibilizar.

En este sentido, la preeminencia que se da, y que se ha impuesto en los ambientes urbanísticos, a la planificación territorial o integral frente a la sectorial está llevando progresiva e injustamente a los puertos a una actitud de repliegue que dificulta la negociación puerto-ciudad.

Es importante la consideración de los distintos ritmos de desarrollo y de previsión que se dan en los niveles urbano y portuario, porque así como los déficit y necesidades urbanísticos se conocen y pueden preverse dentro de ciertos márgenes de seguridad, las previsiones portuarias se mueven actualmente en un nivel mayor de incertidumbre, que obliga a las autoridades portuarias a adoptar mayores cautelas, a veces mal comprendidas en los ambientes municipales. Esta actuación cautelear ha sido, por otra parte, una constante en la historia de los puertos, en la que a menudo puede comprobarse cómo proyectos actualmente en rea-

lización o culminación tienen su origen muchos decenios atrás, incluso, en ocasiones, más de un siglo atrás, y cómo todo este tiempo ha servido para precisarlos y adecuarlos a las cambiantes exigencias del tráfico marítimo.

En este contexto, la toma de decisiones por parte del puerto para el abandono de ciertas instalaciones, incluso cuando están prácticamente en desuso, puede resultar difícil. Dificultad lógica, pues, dada la incertidumbre en que se mueve el comercio internacional, no parece fácil pronunciarse sobre la inutilidad de determinadas instalaciones que, en general de menores dimensiones y calados, pero mejor situadas para la distribución urbana, podrían ser de utilidad si se desarrollase, por ejemplo, el comercio mediante buques de pequeño tonelaje y fácil maniobra, usuales en el tráfico de los grandes ríos europeos. Ceder estas instalaciones, que han supuesto grandes inversiones en otros tiempos, hipotecando probablemente su recuperación, no es una decisión fácil de tomar.

Otra de las dificultades de estas negociaciones se refiere a que en la mayoría de los casos, sobre todo en los puertos de mayor desarrollo, éstos se extienden o ubican sus instalaciones, existentes o en proyecto, en más de un término municipal, lo que significa para los puertos la necesidad de negociar simultáneamente con varios municipios.

Pero, además, suele darse la circunstancia de que los municipios sobre los que el puerto plantea exigencias, por ejemplo para el desarrollo de nuevas instalaciones, accesos, etc., no coinciden con los municipios en los que el puerto dispone de superficies o instalaciones obsoletas sobre las que negociar; de forma que se hace, en muchos casos, imposible llegar a un acuerdo con cesiones mutuas, objetivo de cualquier negociación, ya que los municipios que deberían ceder no pueden recibir nada a cambio.

Ante la inexistencia de instituciones supramunicipales con poder real sobre el urbanismo municipal, no olvidemos que las Comunidades Autónomas legalizan la planificación municipal, pero, en rigor, no pueden modificar lo aprobado por la Corporación siempre que se atenga a la legislación del suelo, la situación se hace difícil y exigiría, probablemente, la actuación a otros niveles de planeamiento urbanístico, es decir, a niveles supramunicipales. En definitiva, parece que la única posibilidad de contar con un interlocutor válido para este diálogo o negociación consistiría en incluir los proyectos o previsiones portuarias en planes urbanísticos territoriales de ámbito supramunicipal que pudieran concretar los resultados de ese diálogo puerto-municipios. Es decir, sería necesario proceder a redactar figuras de planeamiento del tipo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación o sus equivalentes en las nuevas legislaciones autonómicas, directrices, etc.

En esta línea, los Planes Especiales de ordenación de la zona de servicio de los puertos, que concretarían las determinaciones del nivel de pla-

neamiento citado, podrían redactarse en un marco adecuado, tanto territorial como institucional.

5. ALGUNAS REFERENCIAS EXTRANJERAS

En este terreno de diálogo puerto-ciudad, en lo relativo sobre todo a la reconsideración del uso de las instalaciones portuarias situadas en zonas urbanas, puede ser interesante recordar la forma en que en otros países se está resolviendo el tema.

Vaya por delante que tanto en Francia como en Inglaterra, los dos países de los que se analizarán algunas realizaciones, parten teóricamente de una situación institucional y de competencias bastante similar a la española, y que en ambos debe llegarse a negociación y acuerdo entre municipios y puertos. Sin embargo, dos cuestiones nos alejan de su experiencia:

— Una diferencia sustancial es la magnitud de los problemas urbanos españoles, muy superiores a los franceses e ingleses, lo que hace que los puertos puedan trabajar con un mayor grado de libertad, ya que los municipios apenas si intervienen sobre el espacio portuario.

— La otra, la capacidad, flexibilidad y agilidad de gestión que demuestran en ambos países las instituciones y la administración pública en general, y que, salvo las experiencias actuales de Barcelona y Sevilla de cara al 92, cuyo nivel de eficacia sea tal vez prematuro juzgar, son difíciles de encontrar en nuestro país.

En lo referente a Francia, puede resultar interesante el caso de Burdeos, un puerto fluvial que se desarrolla históricamente en el estuario de la Gironde, a unos 100 kilómetros de su desembocadura en el Cantábrico. Este puerto, situado en el centro de la ciudad, que se desarrolla a ambos márgenes del estuario, aunque mayoritariamente en uno de ellos, ha debido en los últimos años crear nuevas instalaciones alejadas de Burdeos y extenderse hasta la salida del estuario para alojar sus terminales de contenedores, graneles líquidos y graneles sólidos, y en ese proceso, que ha supuesto fuertes inversiones, sus muelles centrales han quedado en cierta medida relegados, aunque disponen de calados en torno a los 10-11 metros. Debiendo negociar en este proceso con varios municipios y presionados por la Comunidad Urbana de Burdeos para el abandono de los muelles urbanos y su transformación en aparcamientos, la negociación se ha establecido y se ha resuelto directamente en términos económicos.

Es decir, el puerto ha valorado las instalaciones a ceder, calculando aproximadamente el costo de su construcción en otro lugar del estuario, y tras una breve negociación se ha puesto un precio a la operación, que la ciudad ha pagado y que ha permitido al puerto hacer frente, en parte, a sus nuevas necesidades.

Esta solución, desde luego elemental, pero di-

recta, es, sin embargo, de gran dificultad de realización en España, ya que, por una parte, no es fácil para los puertos tener terrenos patrimoniales de disposición directa, y por otra, porque a menudo los Ayuntamientos entienden que los puertos deben ceder sus terrenos sin pedir nada a cambio, ya que éstos son públicos. En este sentido, la experiencia de Burdeos es interesante, no sólo porque muestra la agilidad de la administración francesa, sino, fundamentalmente, porque se acepta una valoración del patrimonio de los puertos, es decir, porque se entiende que una cesión sin contraprestaciones llevaría a una descapitalización patrimonial de los puertos, que deben, como cualquier otra institución pública y privada, tratar de equilibrar sus actuaciones e inversiones.

El caso inglés va en otra dirección completamente diferente. Allí, al menos en lo referente al puerto de Liverpool y al de Londres, es el propio Estado, a través de la creación de organismos autónomos con gran capacidad de gestión, el que ha asumido directamente la remodelación de las zonas portuarias abandonadas o en proceso de abandono por el desarrollo de nuevas instalaciones más adecuadas a las nuevas exigencias portuarias.

Estos organismos, las Dockland Development Corporation, son los encargados de llevar adelante las obras fundamentales de reconversión infraestructural que posibilitan la instalación de nuevos usos en las zonas portuarias que se abandonan. En ambos casos, aunque con diferencias de escalas notables; en el caso de Liverpool, la operación se desarrolla sobre varias docenas de hectáreas, mientras en Londres ocupa muchos centenares de ellas; la intervención directa del Estado, a la que los puertos aportan el suelo, sirve de impulsora y coordinadora de inversiones privadas, que en el caso de Londres superan ya un ratio de 20 a 1, en la relación inversión privada/inversión pública, y en Liverpool se sitúa en torno a 7.

Estas operaciones se están dirigiendo a potenciar la construcción de edificios industriales de alta tecnología, oficinas, viviendas de cierto *standing* y centros de ocio y pretenden servir de dinamizadoras del conjunto de la economía, al mismo tiempo que crean puestos de trabajo en zonas deprimidas.

Las contraprestaciones que el puerto recibe son diferentes en ambos casos, ya que mientras el

puerto de Londres ha valorado y recibido, al menos, parte de los terrenos e instalaciones cedidos, el de Liverpool no ha recibido nada a cambio. Esta diferencia se debe, en parte, a que el puerto de Liverpool es un puerto en franca decadencia en las dos últimas décadas, en las que ha descendido de un volumen de tráfico próximo a los 40 M. de Tn. a un volumen actual de 10 M., en consonancia con el decaimiento portuario del conjunto de la fachada marítima occidental de Inglaterra, mientras el de Londres mantiene un mayor dinamismo.

A pesar de sus diferencias, ambos ejemplos muestran la posibilidad de resolver las tensiones puerto-ciudad o municipios a través del marco superior del Estado, en cuyo seno pueden equilibrarse las cesiones portuarias y las contraprestaciones municipales.

Naturalmente, no se pretende que los ejemplos franceses o ingleses, o los americanos, en los que es el puerto el que directamente ha realizado y rentabilizado la remodelación de antiguas instalaciones, como en el caso de San Francisco y sus famosos Pier, sean de inmediata aplicación en España, pero su conocimiento puede contribuir a relativizar y, tal vez, a reconsiderar los criterios, métodos e instrumentos, en cierta medida parciales y limitados, con que suele afrontarse el diálogo puerto-ciudad en nuestro país.

6. A MODO DE CONCLUSION

Como resumen de lo expuesto podrían resaltarse los siguientes puntos:

En primer lugar, la conciencia de que vivimos una época de reconversión y remodelaciones portuarias, dentro de un marco con un alto nivel de incertidumbre.

En segundo lugar, que esta situación exige la relocalización de algunas actividades portuarias y la reconsideración de otras existentes, en un marco urbano con serios problemas y exigencias dotacionales.

En tercer lugar, que es necesario plantear la resolución de estas tensiones en un marco de diálogo y negociación en el que deben tratar de compatibilizarse las aspiraciones de los niveles urbano y portuario.

Y finalmente, que este diálogo debe desarrollarse en condiciones institucionales y culturales que permitan una relación y solución equilibrada de ambas exigencias o aspiraciones.

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA POLITICA DEL SUELO

Rafael Zorrilla Torras

Las grandes actuaciones urbanísticas previstas en Barcelona, Sevilla y Madrid, con el horizonte de 1992, plantean la posibilidad de una nueva forma de gestión del suelo público. Esta nueva forma de gestión permitiría resolver graves problemas, como la escasez de suelo para la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) en las grandes ciudades, problema que está agudizando la expulsión de los grupos sociales de bajos ingresos a los bordes exteriores de las áreas metropolitanas.

Junto con esta nueva forma de gestión, que se caracterizaría por la creación de "bancos de suelo público" cedidos en derecho de superficie para la construcción de VPO, se plantea la adopción de medidas fiscales (cesión a los Ayuntamientos de los rendimientos por inmuebles en el IRPF) y la creación de empresas regionales o locales de suelo.

Se han celebrado recientemente en España diversos Congresos y Jornadas (1) que han tenido como uno de sus puntos básicos de referencia las grandes operaciones urbanísticas que se encuentran en marcha en Barcelona, Sevilla y Madrid, y que concluirán en 1992.

Todas estas operaciones tienen algunas características comunes: el sector público va a realizar en ellas una inversión directa muy importante, y, además, Barcelona 92 y Expo-Sevilla gozarán de importantes beneficios fiscales. El resultado de la inversión, una vez concluidos dichos eventos, permitirá disponer de importantes cantidades de suelo e inmuebles públicos. En el caso de Madrid es la disposición previa del suelo la que permite llevar a cabo operaciones como Madrid-Sur o el

A new land policy for 1992

The great 1992 urban projects drawn up for Barcelona, Sevilla and Madrid offer the opportunity for a new land policy. In recent years land shortage for economical dwellings has increased the emigration of low income families to the outskirts of metropolitan areas.

A new policy in the management of public land could solve this problem. This new policy would create "banks of public land" to let in leasehold for the construction of economical dwellings. These banks would be administered by Regional or Local public bodies. Also some tax measures could be taken, such as the transfer to councils of the yields of income tax on buildings. Otherwise, the great public investment in these cities for 1992 will not help to solve the land question.

Campo de las Naciones, el nuevo feria madrileño.

La visión neodesarrollista con que en muchos casos se está abordando estas actuaciones permite albergar serias dudas sobre los efectos que en materia de suelo y vivienda puedan alcanzarse. Por el contrario, también el sector público parece haber descubierto que, marginando las políticas de vivienda, el suelo puede convertirse en un excelente negocio con que sanear las cuentas de resultados o en una fuente de ingresos con la que justificar precisamente las inversiones del neodesarrollismo.

Como contrapunto a esta perspectiva, crecen, en cambio, las voces, en ocasiones avaladas por

Rafael Zorrilla Torras es Abogado.

(1) El más significativo ha sido el Congreso de la Federa-

ción Internacional de Vivienda y Urbanismo celebrado en Sevilla, en octubre de 1987.

importantes investigaciones (2), que señalan los crecientes problemas existentes en cuanto a disposición de suelo en estas grandes capitales para la construcción de viviendas de protección oficial, la carestía de los locales para actividades terciarias y la dificultad de pequeñas empresas y trabajadores autónomos para encontrar una localización cercana a su ciudad de residencia.

Entre los expertos europeos que han participado en estos diversos encuentros algunos han subrayado cómo en las grandes ciudades europeas la ideología "clorofila", que en este momento lleva a muchas jóvenes familias a buscar el adosado suburbano con jardín, ha hecho crisis. En unos casos, los hijos crecieron, y no usan ya el jardín para montar en el triciclo, sino que por el contrario buscan afanosamente la gran ciudad que les protegerá en el anonimato. A ello hay que añadir que de forma creciente se constituyen núcleos familiares unipersonales que buscan en la cercanía de la gran urbe la comunicación que no existe en su morada. Así, algunas grandes ciudades ven con esperanza cómo el número de sus habitantes se estabiliza e incluso crece de nuevo. La recuperación de zonas centrales de las ciudades y las políticas de rehabilitación están poniendo de moda otra vez los "centros".

Las grandes inversiones públicas que permitieron el desarrollo de nuestras ciudades en los años cincuenta y sesenta, merced a las inversiones de las Comisarías Generales de Ordenación Urbana, la Obra Sindical del Hogar o el Instituto Nacional de la Vivienda, se dilapidaron literalmente mediante la cesión gratuita (3) del suelo a los adquirentes de viviendas o de grandes empresas que se consolidaron con estos pingües negocios. Esa dilapidación impidió que existieran unos fondos económicos y unos patrimonios de suelo con los que fuera posible abordar las nuevas actuaciones. Si esos patrimonios no hubieran perdido su titularidad pública el mercado del suelo no habría experimentado la tensión alcista actual y la respuesta al crecimiento de la demanda habría podido ser relativamente rápida.

Por otra parte, en los próximos años vamos a asistir a una presión creciente en pro del recorte del déficit público y, consecuentemente, a una reducción de las inversiones públicas, con la excepción notable, precisamente, de esas grandes operaciones urbanísticas que comentábamos. No merece la pena en este momento insistir en el fracaso de las medidas previstas en la Ley del Suelo para favorecer los patrimonios públicos de suelo, ni en la falta de visión no sólo de los gestores municipales de los sesenta y los setenta,

sino también de las primeras corporaciones municipales democráticas en esta materia. No cabe desconocer a este respecto la escasa influencia que las experiencias de países del norte de Europa han tenido, tanto en el PSOE como en el PCE, en materia de urbanismo, mientras que producían fascinación los estudios de nuestros amigos italianos, que en materia de política de suelo han conseguido unos resultados discretos.

Lo verdaderamente preocupante en este panorama es la *ausencia total de una respuesta política* a estos problemas. Como se ha expuesto en repetidas ocasiones (4), aunque la razón última de la subida de los precios de suelo en España se encuentra en el "tirón" que determinada demanda produce a partir de 1985, existen mecanismos desde el lado de la oferta para equilibrar la situación. Lo paradójico es que no haría falta tanto *AUMENTAR* la inversión pública que se está produciendo en el sector como, sobre todo, *ORIENTAR* la gestión de esos fondos públicos hacia un objetivo claro. El objetivo más importante que debe perseguirse en las grandes ciudades es, sin duda, permitir que se construyan viviendas de protección oficial a las que puedan acceder las familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional. Estas familias representan en la Comunidad de Madrid el 44,4 por 100 del total (5).

Quizá un sencillo ejemplo nos dé una idea clara de la magnitud del problema:

En el año 1988 una vivienda de protección oficial de 70 metros cuadrados útiles de superficie (dos dormitorios) tendrá un precio máximo de venta de 5.400.000 pesetas.

Para acceder a ella la familia compradora tendrá que dar una entrada de 1.350.000 pesetas y abonará mensualidades en torno a 35.000 pesetas.

Estas cifras, todas ellas aproximadas, significan que, aplicando como esfuerzo máximo posible de una familia el dedicar el 30 por 100 de su salario (lo habitual es considerar el 20 % como parte de los ingresos que puede dedicarse a vivienda), sólo las familias con unos ingresos en torno a 100.000 pesetas (2,3-2,5 el SMI) pueden acceder a la compra de una VPO, y ello contando con que tiene acumulado el ahorro necesario para abonar la entrada.

Por tanto, dos conclusiones pueden extraerse:

1. Una importante parte de la demanda, que puede fijarse en torno al 30 por 100, no puede acceder en propiedad a las viviendas de protección oficial, ni tampoco a viviendas de promo-

(2) Entre ellas merece destacarse la realizada periódicamente por la Comunidad de Madrid, llamada "Información del Mercado Inmobiliario", desarrollado por "Datin, S. A.", y el estudio realizado por JOAQUIN CLUSA para la Generalidad de Cataluña: "Estudio comparativo sobre los precios de suelo en Barcelona y Madrid: situación, evolución y factores explicativos".

(3) Formalmente, la gratuidad no existía, pero, como en el reciente proceso de Remodelación de Barrios de Madrid, los precios de venta de las viviendas implicaba que existía una subvención del Estado superior al 20 por 100, lo cual ha

implicado, por tanto, la no repercusión de los costes de suelo (y urbanización). Ver la publicación "Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación, Madrid, 1979-1986", editada por el IVIMA en 1987.

(4) Ver el artículo "Madrid y el boom inmobiliario", *Economistas* n.º 27, septiembre 1987, de J. M. GOMEZ DE MIGUEL y R. ZORRILLA.

(5) Ver el artículo "El boom inmobiliario madrileño: precios altos para rentas bajas", de JESÚS LEAL, en *Alfoz* n.º 46, noviembre 1987.

ción pública (dado que las condiciones de adquisición de estos dos tipos se acercan hasta igualarse en la nueva normativa).

2. Otra parte por lo menos tan significativa como esta primera (ingresos entre 2,3 el SMI y el 3,5 veces el SMI) tiene como única posibilidad de acceder a vivienda la VPO.

Las posibles soluciones para el primer grupo (ingresos <2,3 SMI) sólo pueden venir a través de cesiones en régimen de arrendamiento, básicamente del arrendamiento de vivienda pública con subvenciones.

Al respecto debe recordarse que la política de ventas de viviendas públicas impide recuperar, de las familias que por haber mejorado su situación pueden acceder al mercado libre, las viviendas que podrían cederse a las nuevas familias que entran a engrosar las listas de espera.

Pero ocurre, además, que la descoordinación de las distintas Administraciones puede a su vez provocar la imposibilidad de construir vivienda pública por la falta de disposición del suelo. A este respecto no se entiende en modo alguno la medida contenida en el artículo 12, e), del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que establece como condición para que puedan aplicarse las ayudas especiales el que los entes públicos que cedan las viviendas lo hagan por un precio no superior al 76,5 por 100 del módulo, lo cual significa que no puede cobrarse el suelo [se ha deducido del precio vigente hasta ahora (90 % del módulo) el 15 % correspondiente al suelo]. Parece que la medida debía ser la contraria, esto es, que los entes públicos promotores deben cobrar el suelo, pero cediendo únicamente el derecho de superficie, de manera que puedan reinvertir la cantidad percibida, manteniendo a largo plazo la titularidad pública. Tampoco se entienden fácilmente propuestas como las formuladas por el Ayuntamiento de Madrid de vender el suelo público a promotores privados (ver diario *ABC* y diario *El País*, 24-11-1987) cuando la falta de cumplimiento de las previsiones del Plan General ha supuesto una carencia muy acusada de suelo urbanizado. Esta carencia de suelo urbanizado provoca que el existente se dedique al tipo de demanda con mayor poder adquisitivo, provocando indirectamente la imposibilidad de promover viviendas de protección oficial por desbordar el precio de suelo el máximo permitido legalmente en este tipo de promociones (este máximo asciende al 15 % del módulo de VPO; para 1987, en Madrid, una cifra de repercusión de 11.000 ptas./m.² de suelo edificable).

En cuanto a las familias con ingresos comprendidos entre 2,3 y 3,5 veces el SMI, el problema es, por tanto, encontrar una vivienda de protección oficial en el lugar adecuado. Las VPO se

construyen en los bordes de las grandes áreas metropolitanas, en los que los problemas de comunicación se han agravado en muchas ocasiones, lo que supone para las familias que han de desplazarse unos enormes costes económicos y sociales.

En este sentido quedan pocas esperanzas de que medidas como la propuesta por el Plan General de Madrid, de reservar terrenos para la construcción de VPO, tengan finalmente un resultado efectivo, sino se acompañan de una intervención pública eficaz (6).

En las grandes ciudades, por tanto, no se están promoviendo en la actualidad por la iniciativa privada viviendas de protección oficial, y las familias con ingresos inferiores a 3,5 veces el SMI (el 68 % del total de las familias en la Comunidad de Madrid) difícilmente podrán acceder materialmente a vivienda en propiedad. El régimen de arrendamiento sigue en declive, a pesar de las medidas que, como el Real Decreto-ley 2/1985, conocido como la "Ley Boyer", pretendían su relanzamiento.

REFLEXIONES FINALES

Todo ello lleva a la necesidad de dar una respuesta abordando nuevas políticas de suelo en las que la iniciativa pública debería tener un peso decisivo. Buena parte de las medidas que se proponen figuran desde hace décadas en los programas de las socialdemocracias europeas.

Esta nueva política tendría su desarrollo en torno a las siguientes propuestas:

1. Un mayor protagonismo de los Ayuntamientos en las políticas de suelo, con la creación de empresas públicas municipales o, en su caso, regionales, que se responsabilizan tanto de la adquisición y urbanización del suelo como de su posterior cesión. Es imposible una gestión adecuada partiendo de las anticuadas formas operativas con que han de trabajar en la actualidad nuestras Administraciones Públicas.

2. La asignación de medios económicos específicos para políticas de suelo, tanto en forma de subvenciones a fondo perdido como de préstamos con intereses especiales. A este respecto, la unificación de la fiscalidad inmobiliaria parece un paso decisivo. Se trataría de ir eliminando la tributación por renta supuesta de los inmuebles en el IRPF actualmente vigente, para aumentar en la misma cuantía global el importe de la contribución urbana, lo que sería un paso decisivo para sanear las Haciendas Locales. Los préstamos subvencionados podrían articularse por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el marco de la política de vivienda.

3. Una nueva forma de gestión de los patrimonios públicos de suelo. Los patrimonios públi-

(6) Ello al margen del riesgo que existe de anulación por los Tribunales de dichas reservas para VPO. Es significativa la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 1 de

junio de 1987, que ha anulado la directriz de planeamiento territorial y urbanístico aprobada por COPLACO, que preveía la reserva de suelo para VPO.

cos de suelo tendrían como principio básico de su administración el carácter "rotatorio" de sus fondos, esto es, la reinversión sucesiva de los rendimientos económicos obtenidos en la gestión (que en ocasiones se ha denominado bancos de suelo).

La segunda línea de trabajo de estos patrimonios sería la cesión preferente de suelo residencial para viviendas de protección oficial, de promoción pública o privada, y el apoyo al pequeño comercio y a las pequeñas y medianas empresas.

En tercer lugar, la forma de realizar las cesiones es básica, tanto para garantizar a medio plazo el destino final de los terrenos en relación con los fines perseguidos como para el mantenimiento de la titularidad pública. La figura más adecuada es la cesión temporal del suelo o el derecho de superficie, forma ya utilizada con gran éxito por el Ayuntamiento de Madrid, tanto para viviendas de protección oficial como para aparcamientos de residentes (7).

Una cuarta línea de trabajo es la imputación adecuada de los costes del suelo a cada usuario.

(7) Debe insistirse en que sólo la utilización de figuras, como el derecho de superficie, vinculadas a derecho de tanteo y retracto en las posteriores transmisiones pueden garantizar efectivamente el adecuado uso de las importantes subvenciones públicas que reciben los usuarios de viviendas de protección especial, especialmente si son de promoción pública. En el sistema actual se controla la primera cesión de la vivienda,

Cada usuario debe, como principio básico, soportar los costes del suelo que utiliza.

Han sido frecuentes prácticas como las cesiones gratuitas de suelo para la promoción de viviendas públicas. En principio, cada actividad debe soportar el coste del conjunto de los factores que exige su desarrollo, sin perjuicio de las subvenciones que el Estado pueda otorgar de forma directa, por ejemplo, a los usuarios de viviendas públicas.

4. *Modificación del sistema de valoraciones.* En este sentido parece imprescindible una modificación de la Ley de Expropiación Forzosa, que, entre otras cuestiones, debería aclarar de una vez por todas la aplicación exclusiva de la Ley del Suelo en valoraciones de suelo, una composición más ajustada de los Jurados Provinciales y su territorialización (el Gobierno Vasco ha creado ya sus propios Jurados de Expropiación, ver Decreto 292/1986), así como la equivalencia, que debe generalizarse, entre valoraciones fiscales y las valoraciones a efectos de expropiación.

pero las sucesivas se realizan de forma generalizada con dinero "en mano" no declarado, alimentando así una especulación apoyada en las ayudas públicas recibidas. Un paso positivo en este sentido es el derecho de tanteo y retracto que para la cesión de viviendas de régimen especial plantea la disposición adicional primera del Real Decreto 1494/1987.

LAS COLONIAS DE VIVIENDAS UNIFAMILIARES: El discreto desencanto de la utopía

José M.^a Ezquiaga, Angel Luis Fernández y Fernando Inglés

Single family house housing "colonies" in Madrid

Las Colonias de vivienda unifamiliar constituyen un episodio clave en la configuración urbana de Madrid durante el primer tercio de siglo. Su pervivencia, sin embargo, se ha visto comprometida debido a su marginación como enclaves ajenos al nuevo tejido de la ciudad, así como por transformaciones sociales y tipológicas inducidas en muchos casos desde la diversas ordenanzas edificatorias municipales.

En el presente trabajo se analizan una serie de invariantes tipológicas y constructivas que caracterizan al conjunto de las Colonias, con especial referencia a aquellos parámetros que suponen una aportación efectiva a la configuración de la vivienda moderna. Igualmente se analizan las transformaciones experimentadas a lo largo de su historia por estos elementos, con vistas a establecer, finalmente, un marco de referencia para la protección de dichos Conjuntos, que a juicio de los autores debe abarcar no sólo las definiciones formales externas, sino esencialmente la disposición espacial de las piezas de arquitectura sobre el territorio.

NORMA VERSUS TIPO

Si, como señala Grassi, la historia de los reglamentos edificatorios refleja las transformaciones de los objetivos instrumentales, políticos o morales de la ciudad (1), habremos de concluir que la evolución del tratamiento que las Colonias de hotelitos merecen a los sucesivos planes y ordenanzas de Madrid es la crónica de una incom-

José M.^a Ezquiaga es Arquitecto y Sociólogo, Jefe del Departamento de Planeamiento del Ayuntamiento de Madrid y Profesor Asociado de Planeamiento Urbanístico de la ETS de Arquitectura de Madrid.

Angel Luis Fernández es Doctor Arquitecto y Profesor de Elementos de Composición de la ETS de Arquitectura de Valladolid.

Fernando Inglés es Arquitecto y Profesor de Construcción IV de la ETS de Arquitectura de Madrid.

La documentación gráfica de este trabajo procede de los Planes Especiales de Protección y Conservación de Conjuntos de Vivienda Unifamiliar, promovidos por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid y redactados por los autores.

The setting up of one family-housing "colonies" or estates marked Madrid's urban thinking during the first third of this century. The survival of this mode of housing has been, however, threatened by such estates becoming not only atypical within the overall urban trend of the city but also by the consequences of social shifts and those changes brought about by changes in urban planning permission.

This essay brings to light that range of typifying and building non-variables that characterize these "colonies" and makes special reference to those of these have served as specific reference points for more recent housing. A close study is made of those changes undergone by these conceptual non-variables throughout the period in which they have been in use, this being done to the end of drawing up that scheme of references with which such groupings of houses could best be preserved, it being the author's opinion that these measures needs must cover not only the formal and external definition of such groupings but the siting of their architectural units as well.

prensión, reflejo en la legalidad de lo que ha venido siendo una opción urbanística constante: la marginación de los núcleos históricos de vivienda unifamiliar como enclaves ajenos al nuevo tejido de la ciudad y la transformación de las tipologías y del carácter residencial originario.

Hoy sabemos que este resultado no es ajeno al propio origen fragmentado e insuficiente de la experiencia de los años veinte (2), incapaz de

(1) Giorgio GRASSI: "Normativa y arquitectura", en *Arquitectura como oficio y otros escritos*, Barcelona, 1980, p. 139.

(2) "¿Qué fueron las Colonias de casas baratas construidas en Madrid en aquellos años? En primer lugar, creo que un reflejo de las tensiones existentes entre los que querían ordenar un territorio y entendían la ciudad en términos de ciudad satélite y los que, por el contrario, las entendieron como la posibilidad de participar en el poder de la ciudad." Carlos SAMBRICIO: "La política urbana de Primo de Rivera. Del Plan Regional a la Política de Casas Baratas", *Ciudad y Territorio* n.º 4/82, p. 54.



Los músicos.

ofrecer un modelo alternativo de vida urbana y gestión de la ciudad, siquiera a nivel de propuesta ideológica, como los "siedlungen" socialdemócratas o las experiencias inglesas de ciudad-jardín de esos mismos años (3). En efecto, la fracción más numerosa e interesante de las Colonias hoy existentes se construye con anterioridad a 1936, al amparo de la legislación de Casas Baratas (4). A pesar de tratarse de una legislación de fomento de la construcción se encuentra en ella una interiorización de la problemática higienista. La distribución y dimensiones mínimas de las piezas (entre las que destaca la recomendación de incluir una pieza bien aireada y soleada para servir,



Bellas vistas.



Hogar ferroviario.

indistintamente, de estancia familiar, comedor, sala de trabajo, etc., de más de 50 m³), las condiciones de patios, soleamiento, ventilación, etc., son tratados con un nivel de exigencia desconocido en las ordenanzas municipales de la época. Entre los parámetros básicos destaca la ocupación máxima, que oscila entre el 50 y el 40 por 100, según los sucesivos reglamentos, y la altura máxima de dos plantas, con prohibición de utilizar el espacio bajo cubierta. Además, no sólo se contempló la posibilidad de construcción en grupos de viviendas baratas dependientes de la ciudad existente, sino también la de constituir auténticas ciudades satélites autónomas (5), si

(3) Entre los clásicos sobre el tema, véase Ebenezer HOWARD: *Garden Cities of Tomorrow*, Sonneschein, London, 1902; Herman MUTHESIUS: *Kleinhaus und Kleinsiedlung*, Bruckmann, München, 1918; C. B. PURDOM: *The Garden City*, Dent, London, 1913; F. J. OSBORN: *Green Belt Cities*, Reed, London, 1969; Raymond UNWIN: *Town Planning in Practice*, London & Leipzig, 1909. Entre las síntesis históricas, Kristina HARTMANN: *Deutsche Gartenstadtbewegung. Kulturpolitik und Gesellschaftsreform*, München, 1976; Stephen BAYLEY: "La ciudad jardín", Adir, Madrid, 1982; Lewis MUMFORD: "The Garden City Idea and Modern Planning", en E. HOWARD, reedición de *Garden Cities of Tomorrow*, Faber, London, 1965; Manfredo TAFURI: "Sozialpolitik y ciudad en la Alemania de Weimar", en *La esfera y el laberinto*, Barcelona, 1984; F. BOLLERÉY y Kristina HARTMANN: "A patriarchal utopia: the garden city and housing reform in Germany at the turn of the century", en *VVAA*, "The rise of modern urban planning 1800-1914", London, 1980; SHUNICHI, J., y WATANA, B. E.: "Garden city Japanese style: the case of Den-en thosi Company Ltd. 1918-28", en *VVAA*, "Shaping an-urban world", Mansell, London, 1980.

(4) Ley de 12.6.1911, Reglamento de 11.4.1912, Ley de 10.12.1921 y Reglamento de 8.7.1922; Real Decreto de 9.2.1925 modificando la Ley de 1921.

Sobre el carácter de las Colonias en relación con la política social de la época, véase Paloma BARREIRO: "Desarrollo urbano de vivienda unifamiliar en Madrid en los años veinte-treinta", *Storia della Città* n.º 23, 1983; "Las colonias de vivienda unifamiliar en Madrid (1900-1936)", *Revista Arquitectos* n.º 49, octubre 1981, y C. SAMBRICIO; *Op. cit.* Una excelente síntesis de conjunto se encuentra en M. VALENZUELA: "Ciudad y acción municipal: La política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978)", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, tomo XV, 1978, y F. TERAN: *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Barcelona, 1978.

(5) El Reglamento de 1922 considera como ciudades satélites de casas baratas "la reunión de estos edificios que, aun dependientes administrativamente de un núcleo de población, por su número e importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización (...), necesiten establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc., de sus habitantes". Sobre el debate de la época y antecedentes, véase, entre otros, Mariano BELMAS: *Mi casa*, Madrid, 1885; Cipriano MONTOLIU: *La ciudad jardín*, Museo Social de Barcelona, 1912; Hilarión GONZALEZ DEL CASTILLO: *Ciudades jardines y ciudades lineales*, Madrid, 1913; BRAVO RAMIREZ y LEON PE-

bien la mayor inversión requerida dejó esta última posibilidad prácticamente inédita, salvo casos singulares, como el de la Colonia Popular Madrileña.

Mientras tanto, las Ordenanzas de Madrid eluden una verdadera regulación de las construcciones en el extrarradio hasta la edición de 1935, redactada en desarrollo del Plan General de Extensión de 1933. Esta circunstancia explica las deficiencias, no ya sólo a nivel constructivo, sino en cuanto a estándares superficiales y servicios mínimos, que se detectan en muchas Colonias. En dichas Ordenanzas se recoge un correcto tratamiento del tema, destinándose a vivienda unifamiliar gran parte de los polígonos limitados por las vías arteriales del Plan. La parcela mínima se fija en 200 m², eximiéndose de ella cuando se apruebe proyecto unitario de conjunto si se justifica que el inferior tamaño no perjudica al soleamiento, aireación, etc. La ocupación máxima se mantiene en un 40 por 100 para las construcciones en fila y se rebaja hasta el 25 por 100 para hoteles aislados, con la novedad de poder introducir semisótano o ático. Sin embargo, en estas Ordenanzas aparecen, por primera vez, dos aspectos llamados a desempeñar un papel negativo en el futuro de las Colonias: *a) la posibilidad de desarrollar el volumen de dos plantas y media como vivienda plurifamiliar, cubriendo un mínimo de 40 m² de parcela por persona, o incluso de aumentar alturas, manteniendo esta misma densidad; b) la distinción entre aprovechamiento principal y secundario, destinándose a este último hasta un 20 por 100 de la superficie de la parcela.* Ambas condiciones se transmitirán, como veremos, en las sucesivas Ordenanzas, con excepción de las de 1972 (omisión a la que vino a salir al paso la famosa pretensión de modificación de la Ordenanza 4.^a en 1977), posibilitando, al aplicarse sobre las Colonias consolidadas, la transformación tipológica y la progresiva colmatación de la parcela por edificaciones auxiliares y ampliaciones.

Las Ordenanzas de 1950 reducen sustancialmente la superficie calificada como unifamiliar, que en el Plan de Bidagor de 1944 abarcaba todo el N.E. de Madrid hasta la Ciudad Lineal y amplias zonas de Carabanchel y Latina. Las Colonias se incluyen en las Ordenanzas 14 (Ciudad-Jardín) y 15 (Parque Urbanizado). En las zonas de ciudad-jardín se reducen las exigencias de parcela mínima y se incrementan las alturas máximas hasta 9,50 y 12,50 metros, lo cual, combinado con el hecho de que se permite "como excepción" pasar a vivienda colectiva si se cum-

ple con los 40 m² de parcela por cama, nos explica la extraña aparición de bloques de cuatro plantas que se detecta en muchas Colonias de Chamartín. Esta filosofía de aceptar/fomentar la transformación tipológica tiene su más explícita manifestación en la Ordenanza 8, "Zonas de transformación de edificación aislada en normal de ensanche", para las que se admite el principio de que es deseable la transformación de manzanas predominantemente constituidas por edificaciones unifamiliares con jardín al de manzanas de edificación en altura cuando la traslación del centro de la ciudad a esos sectores lo recomienda. Bajo tales criterios desaparecerá la edificación unifamiliar en las zonas más valoradas: Ensanche, Castellana, etc. Al tiempo que se acepta la desaparición de las Colonias en áreas centrales, se contempla la previsión de nuevas Colonias en la periferia para el alojamiento obrero y usos agrícola-pecuarios, conforme a la práctica de construcción de poblados del INV-OSH (6).

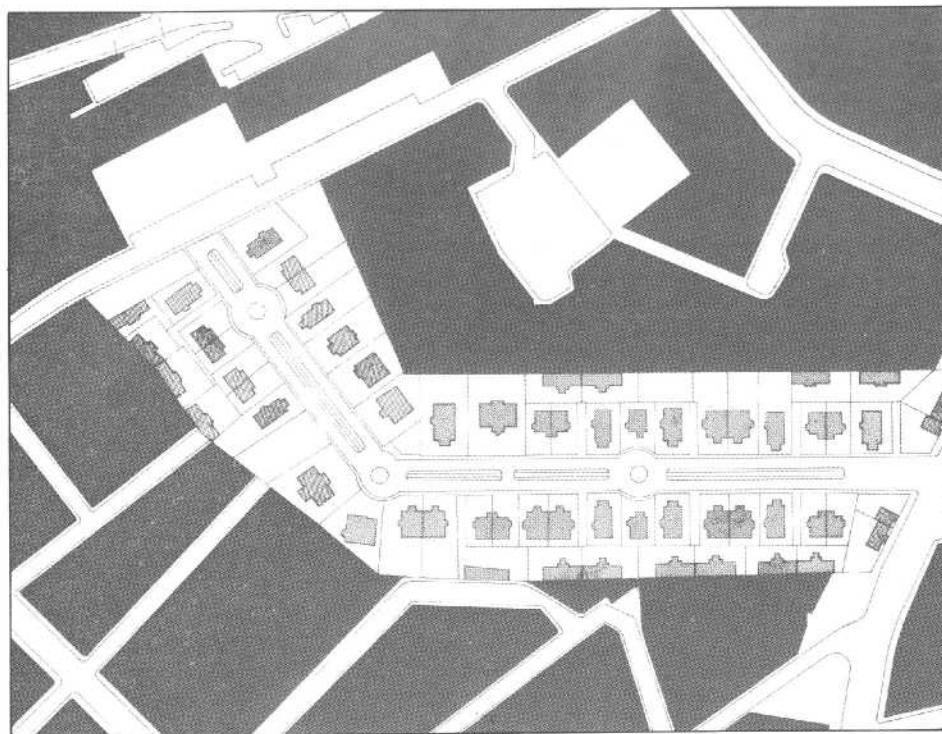
El Plan de 1963, al ampliar el tamaño de la parcela mínima a 300 m², reducir la ocupación y edificabilidad al 25 por 100 y 0,5 m²/m², respectivamente, e incrementar los retranqueos, es responsable de dejar "fuera de ordenación" la práctica totalidad de las Colonias. Sin embargo, paradójicamente, elimina a la vez los estímulos a la transformación tipológica individualizada, dado que la mayoría de las edificaciones preexistentes sobrepasan el posible aprovechamiento. Más graves son los cambios de calificación del suelo (pasando a edificación abierta o cerrada) que afectan a varias Colonias y que no han llegado a materializar sus efectos destructivos merced a la complejidad del fraccionamiento de la propiedad. Esta circunstancia, unida a las fuertes exigencias de la normativa del Plan y las Ordenanzas de 1972, han sido la causa de que la posibilidad de transformación de vivienda unifamiliar en colectiva abierta por manzanas completas no afectara a las Colonias, a pesar de que permitiría doblar el número de viviendas autorizado en la Ordenanza 4-3.^º Con el Plan de 1983, el modelo de Colonia unifamiliar queda definitivamente sustituido para la nueva extensión por los "polígonos" de edificación abierta y la suburbanización unifamiliar dispersa (Aravaca, Mirasierra, etc.), restando el problema de la "liquidación" de las Colonias preexistentes, "destinadas a desaparecer" según la doctrina oficial. La respuesta fue el proyecto de modificación de la Ordenanza 4.^a de 1977 (7). Lo más interesante de este episodio es el mismo planteamiento de la respuesta vecinal (que, como sabemos, logró detener el proyecto), ya que im-

RALTA: *Vivienda económica. Medios de facilitar su construcción*, Madrid, 1924; José PAZ MAROTO: *La ciudad jardín*, Madrid, 1929, y CMU: *La ciudad lineal, fórmula española de la ciudad jardín como sistema de arquitectura de ciudades y colonización de campos*, Madrid, 1931.

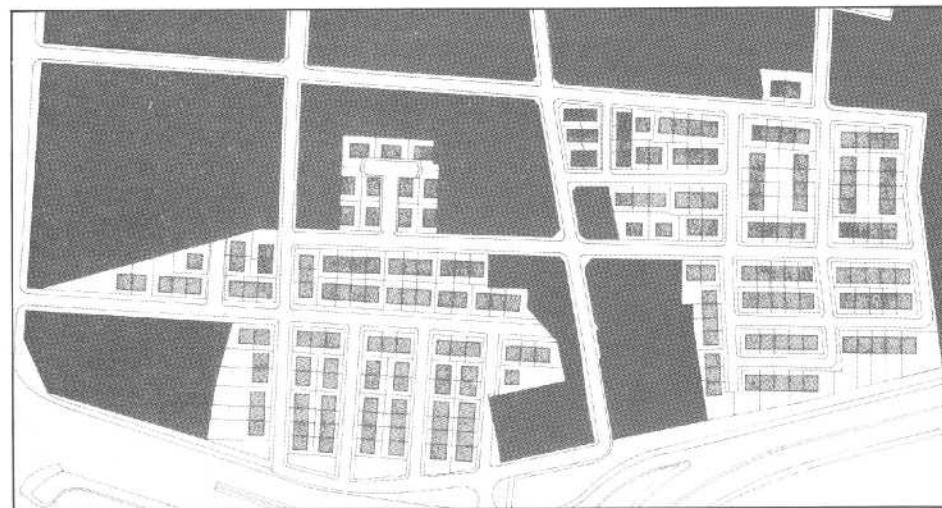
(6) Sobre la actividad de este organismo, cfr. Luis MOYA, José M.^a EZQUIAGA, Fernando INGLES: *Los barrios de promoción oficial, Madrid, 1939-1976*, COAM, 1984, e Ignacio SOLA-MORALES: "La arquitectura de la vivienda en los años de la autarquía, 1939-53", *Arquitectura* n.^o 199, 1976,

además de los artículos de M. VALENZUELA ya mencionados.

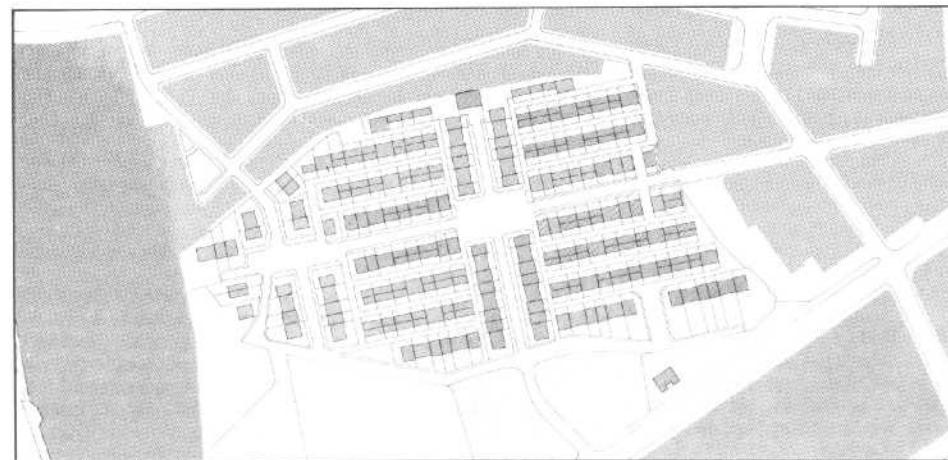
(7) Con el objetivo explicitado en la exposición de motivos de "conceder a los actuales propietarios de vivienda unifamiliar la posibilidad de ejercer con carácter puramente voluntario un derecho de transformar la vivienda unifamiliar en colectiva (...) para así igualarlos a sus convecinos, que ya lo ejercitaron con anterioridad al año 1972, al estar ambos bajo la misma normativa urbanística general".



Bellas Vistas.

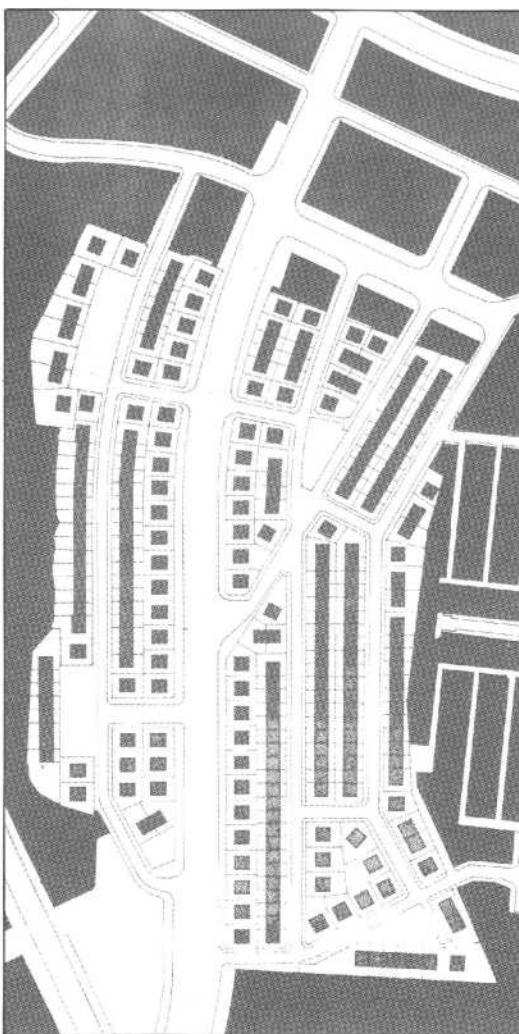


Fomento-Iturbe.

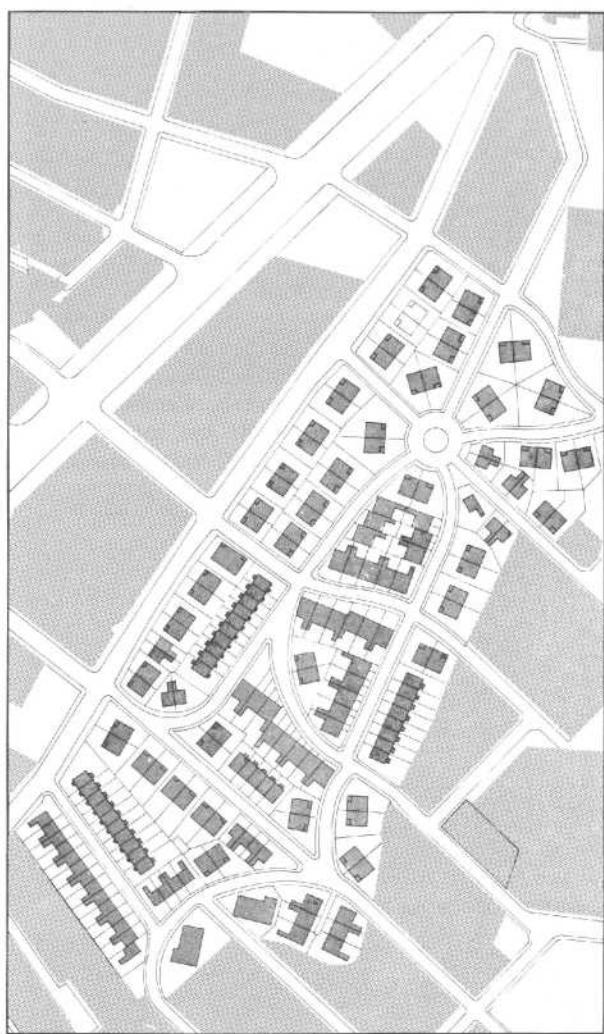


Prosperidad.

*Morfología original
de las colonias.*



Primo de Rivera.



Cruz del Rayo.

plica una neta opción por un entendimiento de la prioridad de la calidad de una forma de vida sobre las posibilidades especulativas que la norma pondría en sus manos. Este criterio fue asumido por la Administración coincidiendo con la renovación del Ayuntamiento en 1979, abriéndose como problema la instrumentación urbanística del deseable mantenimiento de las Colonias en "fuera de ordenación". Dado que esta situación procedía del Plan General no era solucionable vía Catálogo del Plan Especial Villa de Madrid, ya que requería bien modificar el Plan General en estos ámbitos, bien modificar su normativa (y las Ordenanzas derivadas de ella) para dar cabida a la tipología de las Colonias. La opción por la primera solución determinó la aprobación de una "Modificación del Plan General en los Conjuntos de Vivienda Unifamiliar" en 1981, que incluía 30 Colonias (unas 140 Has.) que presentaban especial interés histórico o una situación legal en precario. Con esta modificación se congelan las tipologías y usos en estos ámbitos, legalizando la

situación existente hasta su tratamiento en detalle merced a Planes Especiales particularizados, cuya naturaleza comentaremos más adelante (8).

¿Qué ha salvado a las Colonias en esta historia de dificultades? Además de la voluntad de sus habitantes, factores como la densidad edificatoria relativamente elevada, la tipología adosada o en hilera y la existencia de un proyecto arquitectónico unitario han llegado a ser las características garantes de la pervivencia de muchas Colonias, ya que hicieron más difícil en un primer momento la transformación tipológica individual y hicieron en un segundo momento mucho menos rentable la transformación tipológica de conjunto. Pero pasemos ahora a analizar en detalle cuáles han sido dichos factores y cómo, de cualquier modo, se han producido ciertas transformaciones.

FORMA Y TRAZADOS

Ante la primitiva situación de las Colonias, marginal al tejido urbano consolidado, cabría

(8) Véase al respecto, José M.^a EZQUIAGA, Mónica DE BLAS, Ambrosio AGUADO y M.^a José MEDINA: *Protección ambiental y protección social de la ciudad existente: el*

caso de las Colonias de vivienda unifamiliar, II Simposium de Urbanismo e Historia Urbana, Universidad Complutense de Madrid, 1982.

pensar en un planteamiento poco condicionado del diseño, con libertad para resolver los problemas de delimitación de bordes, forma general y trazado. Paradójicamente, el resultado final se caracteriza, sin embargo, por la irregularidad de la forma, la indefinición y complejidad del perímetro delimitado y la absoluta variedad de los trazados; responsables de esa diversidad parecen haber sido tanto la organización parcelaria anterior como la amplia gama de modelos compositivos utilizados como referencia.

Las primeras decisiones de diseño vienen determinadas por la definición del viario, bastante autónomo respecto a los bordes: un primer grupo de Colonias (Primo de Rivera, Ciudad-Jardín Municipal) plantea un potente eje longitudinal que vertebría la organización del viario secundario o se construye en sí mismo en viario único, optimizando así la incidencia del coste de urbanización (Bellas Vistas, Castañeda). Frente a este planteamiento se opta en otras Colonias por una malla isótropa de viario indiferenciado en retícula (Fuente del Berro, Iturbe-Fomento, Prosperidad, Sambara) o jerarquizado radialmente a partir de una plaza en posición central (Cruz del Rayo, Manzanares).

La operación del trazado de vías se convierte así en principal elemento definidor del diseño urbano, marginando los problemas de compatibilidad con el entorno exterior y reduciendo al mínimo la aparición de otro tipo de espacios urbanos —jardines o plazas— a puntos muy singulares y poco habituales.

PARCELACION

Sobre la traza urbana marcada por el viario, la morfología característica de las Colonias se define por manzanas estrechas y alargadas con un esquema de parcelación común: se divide la manzana a todo lo largo de su eje (las parcelas especiales de esquina son poco frecuentes) y se subdivide transversalmente por una parcelación menuda, generalmente pasante. El tamaño resultante de la parcela (desde los 50-60 m² de Sambara y Prosperidad hasta los 300-350 de Jardín de la Rosa) es muy variado, vinculándolo normalmente a la superficie de cada tipo edificatorio.

Combinando el esquema de parcelación descrito con unos tipos básicos de edificación (aislada o adosada en hilera) se obtiene toda la gama de posibles ocupaciones de manzana, desde las destinadas a tipos únicos hasta las que, por combinación intencionada de tipos, muestran ya una cierta preocupación por la composición de conjunto: manzanas con "hilera virtual" de edificios aislados paralela a una hilera real en el frente posterior (Primo de Rivera) o soluciones de remate de los lados cortos de manzana mediante casas aisladas que acotan un frente de fachada largo, unitario o fragmentado de viviendas en hilera.

En cualquier caso, la parcela suele ser de pequeñas dimensiones (superficie media de 100-150 m²), los retranqueos bastante reducidos y el acce-

so por frente único, variables todas ellas que tienden tanto a rentabilizar la ocupación del suelo como a optimizar la relación entre viario/infraestructuras y parcela privada.

EDIFICACION

Experimentación tipológica, vivienda mínima, estandarización constructiva son temas que marcaron el debate y el quehacer arquitectónico europeo durante los años (veinte y treinta) que ven surgir las primeras Colonias en Madrid. Si bien sería aventurado por nuestra parte establecer paralelos directos entre ambos fenómenos, fácilmente desmentidos desde la propia realidad construida, si queremos constatar en lo que sigue cómo, sorprendentemente, se hacen presentes los términos de dicho debate en la construcción de los llamados "hotelitos".

Tratándose de actuaciones derivadas de la Ley de Casas Baratas, el tema de la *definición tipológica* de las Colonias no parece constreñido por problemas de ajuste económico que pudieran determinar una cierta contención en lo que respecta a la diversidad y complejidad en la combinatoria de los tipos; bien al contrario, empleando esquemas tipológicos elementales se logra un resultado formal absolutamente variado, tanto a nivel general de todas las Colonias como en el ámbito de cada una de ellas. Es notorio el intento de conducir la experimentación a una oferta amplia de tipos, superficies y distribuciones interiores que, independientemente del tamaño de cada Colonia, se traduce como mínimo en cuatro o cinco modelos edificatorios distintos. Incluso, cuando el intento de formalización es más ambicioso, el planteamiento no queda ahí: se desarrollan esquemas de composición de conjunto, a un nivel superior que el de la unidad de vivienda, agrupando tipos según reglas bien definidas de simetría, adosamiento, retranqueo y alturas para componer auténticos edificios o bloques "virtuales" que establecen una lectura bien distinta de la relación entre tipología y morfología urbana (Primo de Rivera, Prosperidad). Es ese estudio de la relación entre las partes y de éstas con el de todo lo que añade un interés adicional al análisis de estas Colonias.

Programas y tamaños de vivienda. Si el análisis del tamaño de la vivienda evidencia en muchos casos una situación crítica respecto a posibles estándares actuales en promociones análogas, el estudio de los programas funcionales depara grandes sorpresas: la relación alcanzada entre programas y superficies es extraordinariamente elevada, dentro de esquemas que además, por la relación entre superficie habitable y superficie de suelo ocupado, son absolutamente "compactos".

Nos llegamos a encontrar, en efecto, con programas de cocina, estar-comedor, aseo y un dormitorio en 33 m², dos dormitorios (42 m²), tres dormitorios (48 m²) y hasta cuatro dormitorios,



Primo de Rivera.



Primo de Rivera.



Prosperidad.



El Viso.



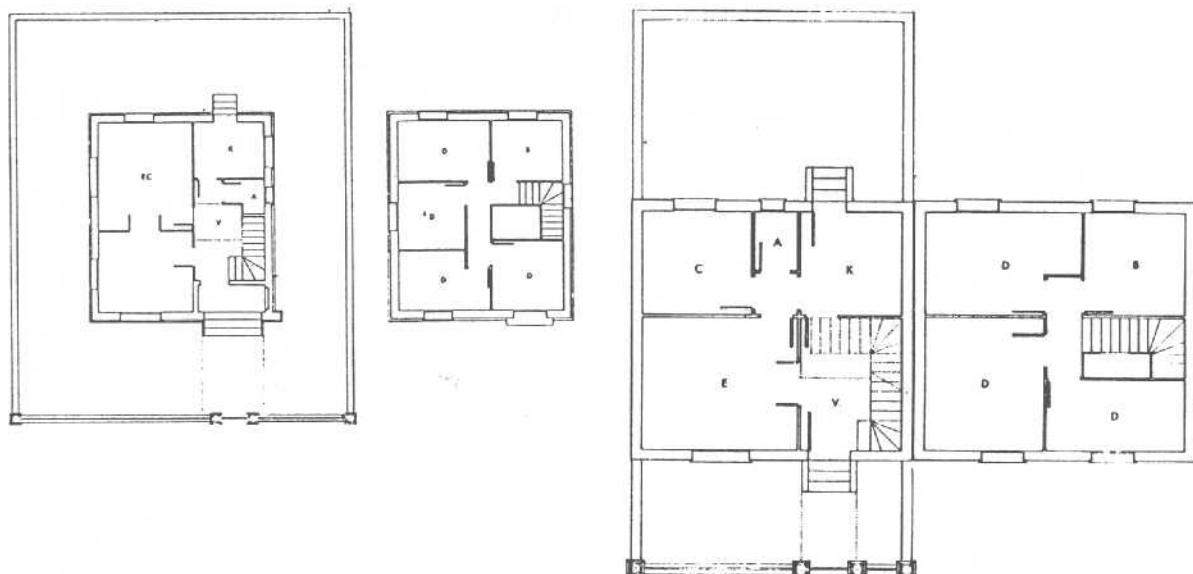
Prosperidad.



Fuente del Berro.

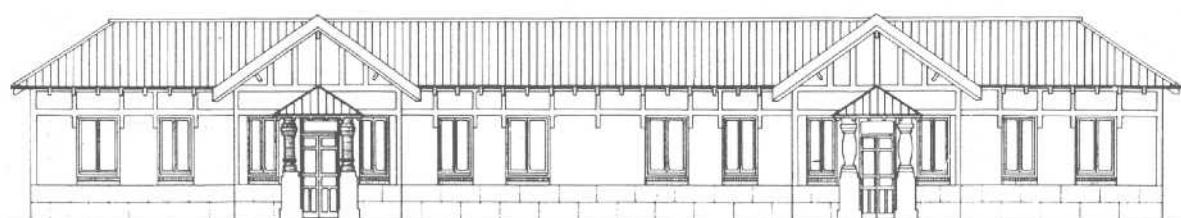
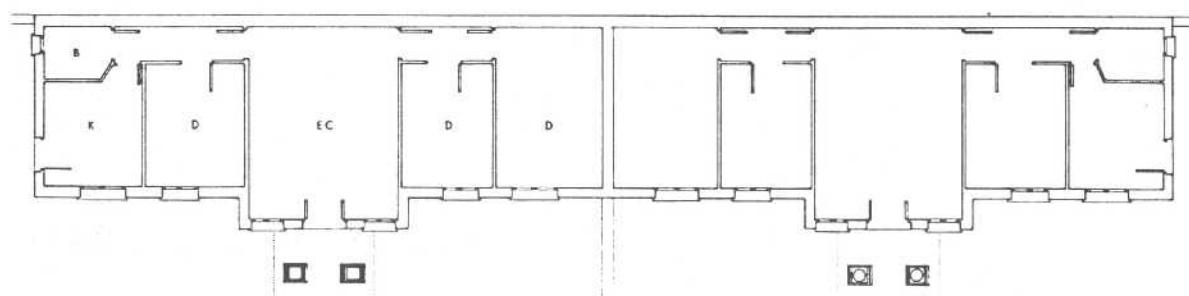


Primo de Rivera.

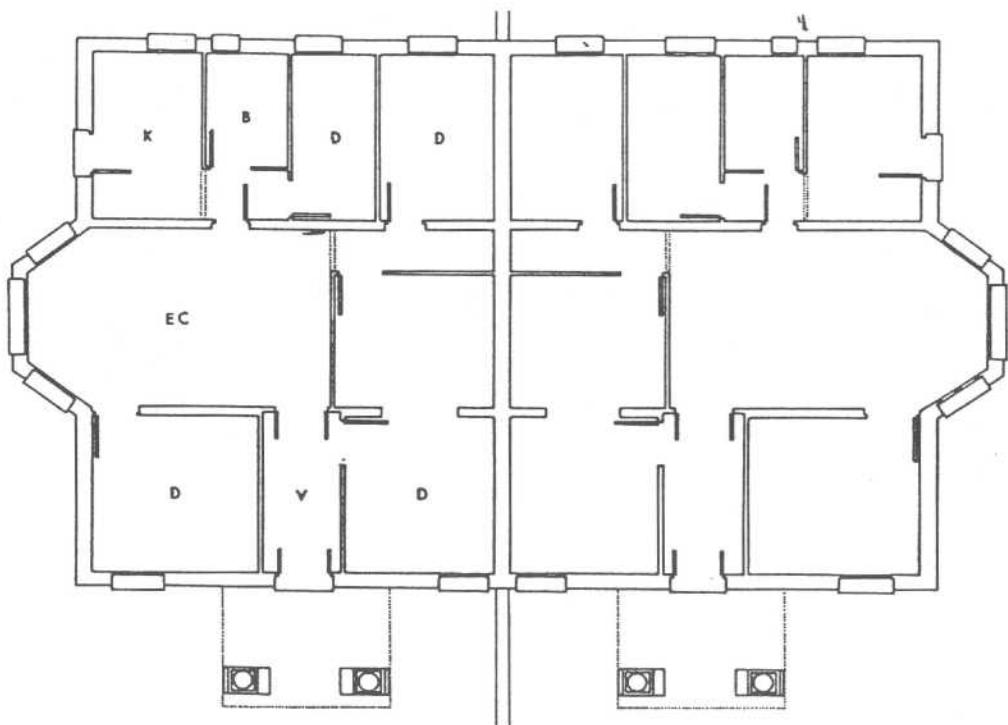


*Tipo de vivienda aislada.
Colonia Primo de Rivera.*

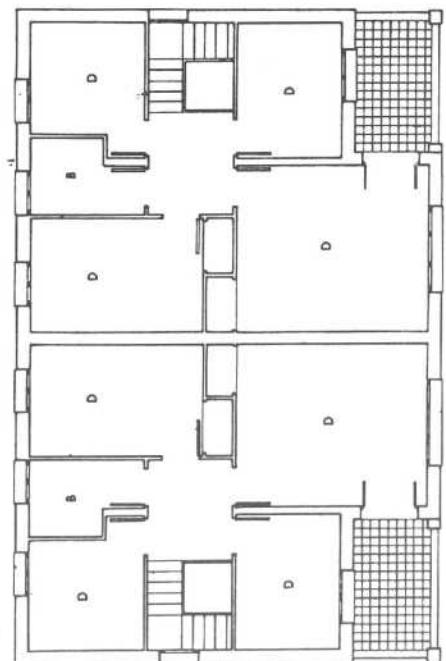
*Tipo de vivienda en hilera.
Colonia Primo de Rivera.*



*Tipo de vivienda pareada.
Colonia Bellas Vistas.*

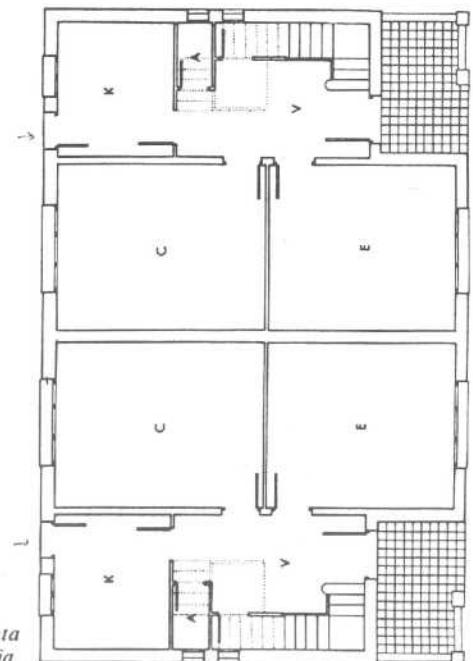


*Tipo de vivienda pareada.
Colonia Bellas Vistas.*

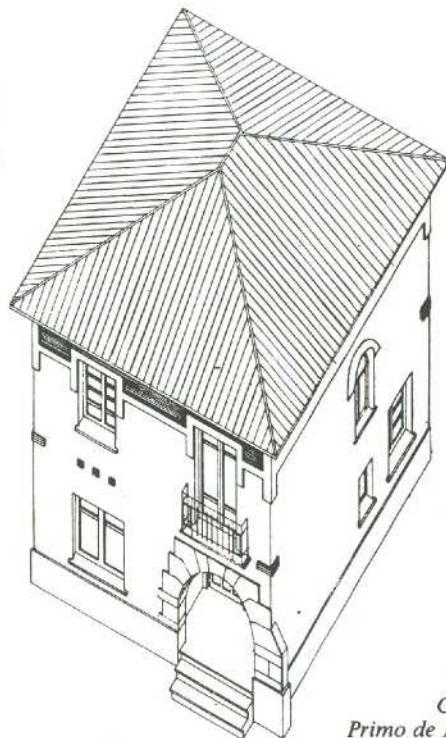


*Tipo de vivienda pareada.
Colonia Cruz del Rayo.*

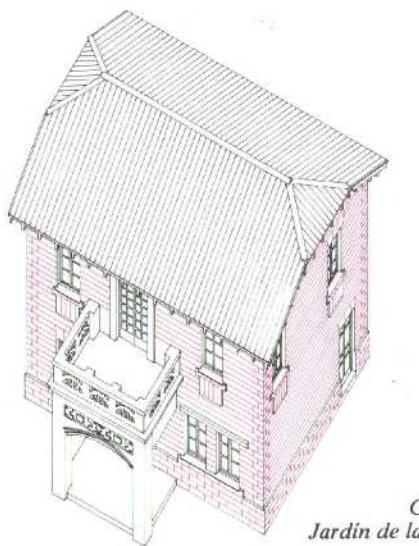
*Planta
alta.*



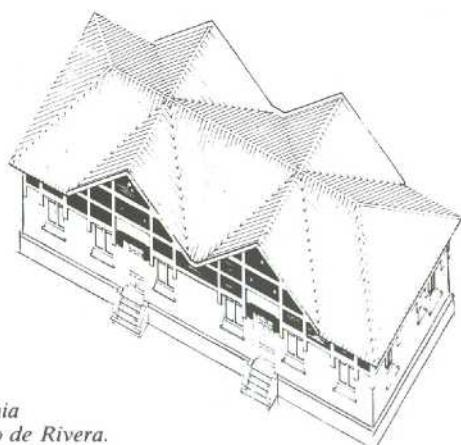
*Planta
baja.*



*Colonia
Primo de Rivera.*



*Colonia
Jardín de la Rosa.*



*Colonia
Primo de Rivera.*

todo ello en 63 m² (9). El "secreto" de tal eficacia radicaría en la reducción al mínimo de la superficie de circulación (acceso directo desde la calle a estar-comedor y conexión directa con éste del resto de las piezas vivideras), aquilatando además de forma notable las dimensiones de los propios cuartos. La compacidad de las soluciones viene dada por la práctica ausencia de balcones, terrazas, porches o retranqueos que pudieran reducir en superficie útil parte de la superficie ocupada (10).

En conclusión, aunque a la vista de los datos obtenidos no pueda hablarse en rigor de un verdadero ensayo sobre el tema de la vivienda mínima, constatamos una reducción "de facto" de las dimensiones normales de vivienda en relación a su programa. Factor éste que ha incidido de modo determinante en la dinámica posterior de modificación de los tipos originales para ajustar su dimensión o su nivel de equipamiento y servicios a las necesidades de sus actuales ocupantes.

Construcción y diseño. También el aspecto material, físico, de los edificios permite establecer un cierto modelo constructivo generalizable, de resultados bastante homogéneos y uniformes; y ello independientemente de que no aparezca en su origen un intento claro de estandarización, de repetibilidad del proceso constructivo.

¿Cuál es, en definitiva, ese modo de construir típico de la Colonia madrileña? Un ensayo de generalización ofrece los siguientes resultados: la *estructura* resistente es de muro de carga de ladrillo de un pie o pie y medio, sin cámara, apoyado sobre una cimentación somera (11). La crujía típica puede ser doble, de 3,6 a 4 metros, o sencilla, de 6 a 7 metros de luz. Ello da lugar a organizaciones de crujías transversales (viviendas pareadas o hileras de poco frente) o longitudinales a fachada (viviendas aisladas o hileras de frente ancho, poco profundas), añadiendo crujías intermedias cuando la mayor superficie lo exige. En viviendas de dos plantas, la disposición estructural se vincula lógicamente a la posición de la escalera, cuya organización típica es en "L", adosada a medianería o esquina de fachada, o de doble tiro, perpendicular a medianería o a fachada posterior.

La *fachada* no deja traslucir casi nunca el material de soporte que la constituye. El modelo se caracteriza aquí por el uso generalizado de revocos o enfoscados pintados (originalmente, de color, y actualmente, blancos), con despiece o llagueado continuo en imitación de aparejos de

(9) Programas más habituales, con una oferta más "generosa" de espacio, añaden a las distribuciones anteriores elementos de vestíbulo, baño completo, estar separado de comedor o dormitorio con alcoba interior, en superficies variables entre 72 y 108 m² (tres dormitorios), 84 a 112 m² (cuatro dormitorios) y 128 a 146 m² (cinco dormitorios).

(10) Ello se logra, en relación a los estándares urbanísticos que hoy manejamos, con índices de ocupación de parcela entre el 25 y el 60 por 100 (valores medios entre el 45 y el 50 %) y edificabilidades entre el 0,25 y 1 m²/m² de parcela.

(11) Sólo en algunos casos hemos observado fábricas de muro macizo de hormigón (Fuente del Berro, Fomento-Iturbe) o de piezas prefabricadas de bloque del mismo material (ciertos tipos de Cruz del Rayo).

piedra lisos, rugosos o, incluso, almohadillados. El diseño particular de los alzados puede verse reforzado por el empleo característico de "entramados" de bandas estrechas enfoscadas que recuadran paños de distinto color o textura (12). De la misma forma, los huecos de fachada (estrechos, alargados, de proporción aproximada 2×3) se suelen destacar con elementos propios, como los recercados perimetrales o los dinteles resaltados, enfoscados o de ladrillo visto a sardinel, sobre dados a soga y tizón en sus arranques. La carpintería es siempre de madera pintada (colores blancos, grises o marrones), con cristales despiezados en pequeños recuadros. El sistema de oscurecimiento, cuando lo había, era el habitual de contraventanas interiores opacas de color blanco.

La cubierta se resuelve con faldones de 2, 3 ó 4 aguas (algunos tipos introducen frontones triangulares en fachada). La cubrición es de teja plana, de forma casi sistemática. El entramado se manifiesta siempre en el alero de fachada, con las cabezas de los pares labradas y la tablazón vista.

Incluso el cerramiento de parcela se diseña de acuerdo con un modelo bastante homogéneo en todas las Colonias: sobre un peto inferior de fábrica, enfoscado y pintado, se disponen machones con alguna decoración de remate y se cierran los vanos con reja metálica de forja decorada o, alternativamente, con tubos metálicos horizontales.

TRANSFORMACIONES

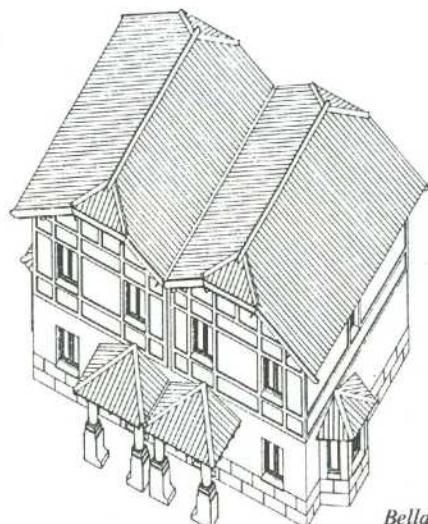
La gama de modificaciones externas e internas es tan amplia como variada, por lo que sólo apuntaremos aquí un esbozo de sistematización:

Modificaciones de carácter compositivo

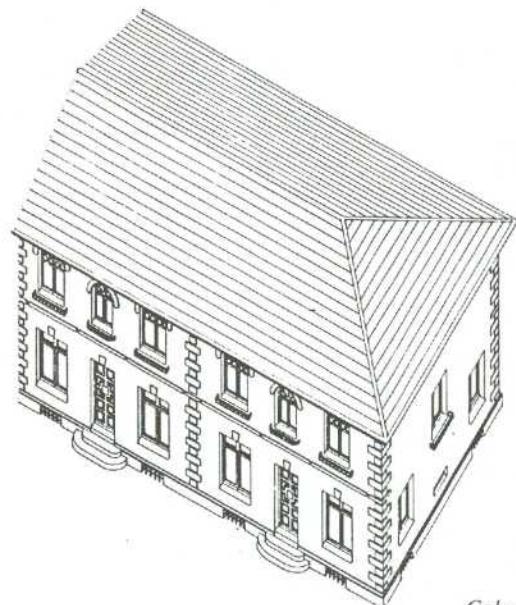
Suelen ir asociadas a modificaciones de tipo volumétrico o constructivo que inciden bien en la destrucción de la simetría de la composición, por apertura de huecos, aumentos de altura o adición de cuerpos adosados, bien del carácter uniforme y homogéneo de los tipos en hilera, sobre los cuales las alternativas son siempre más perceptibles.

Modificaciones de tipo volumétrico

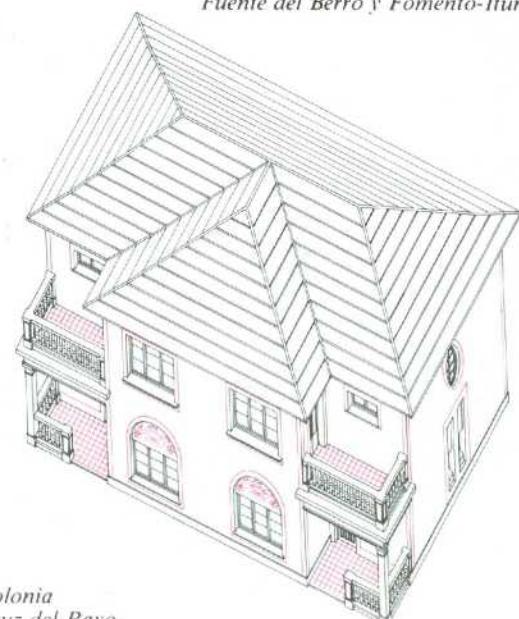
En todas las Colonias constituyen un fenómeno generalizado, sin que, como pudiera pensarse, exista una relación directa entre la dimensión de la vivienda o las características del tipo y el número y entidad de las ampliaciones. Debido al modo ya descrito de ocupación de parcela, las modificaciones más típicas en este apartado explotan el espacio libre disponible adosando cuerpos laterales o traseros a la edificación principal o al lindero posterior de parcela, que se ocultan a



Colonia
Bellas Vistas.



Colonias
Fuente del Berro y Fomento-Iturbe.

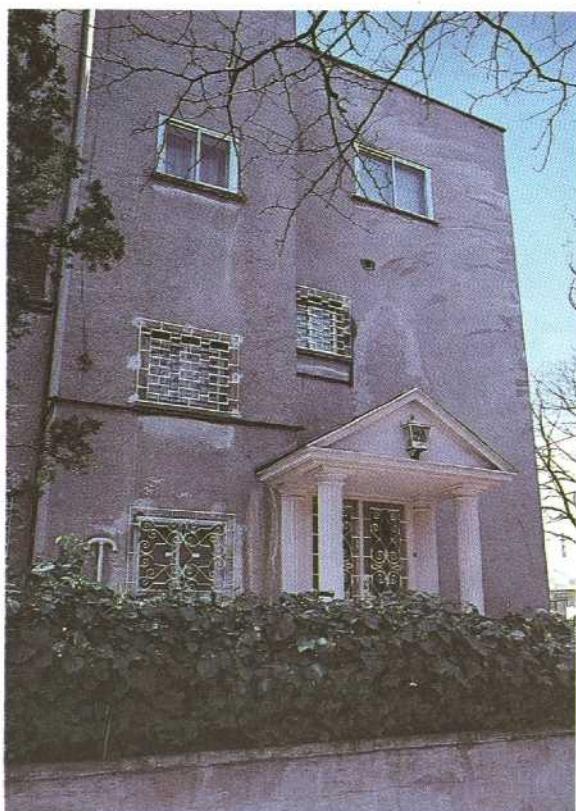


Colonia
Cruz del Rayo.

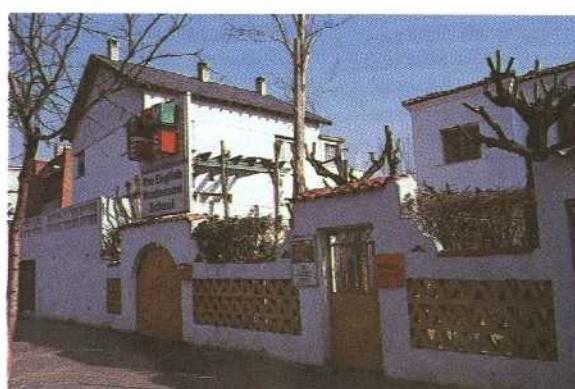
(12) Se utiliza este artificio como recurso compositivo en toda la fachada (Bellas Vistas) o en elementos señalados, como pueden ser los frisos de coronación (Primo de Rivera).



Cruz del Rayo.



El Viso.



Ciudad Jardín Municipal.



Cruz del Rayo.

la visión desde la calle por razones de ornato o, más bien, por eludir un posible control municipal. No por menos visibles son menos frecuentes tanto el aprovechamiento del espacio bajo cubierta como el aumento de una altura en toda o parte de la planta. La incidencia de estas operaciones parece ser mayor en tipos aislados que en los de hilera, por disponer de parcelas de mayores superficies, y es casi una constante a raíz de la sustitución de viviendas por usos no residenciales que, con frecuencia, demandan un programa de difícil adaptación a las dimensiones de la tipología original.

Modificaciones de tipo constructivo

Modificaciones de este tipo acusan toda la gama posible de variaciones de la sensibilidad y el gusto de los ocupantes, que traducen los cambios de la moda o de la idea sobre la modernidad imperantes en cada momento. Tales modificaciones acusan también la relativa poca estimación de los ocupantes por sus "hotelitos": en el intento de ocultar al máximo su aspecto "antiguo" y "obsoleto", se han ido modificando revocos, eliminando recercados y decoraciones, transformando aleros; se han sustituido carpinterías de madera por aluminio, cambiando contraventanas por persianas, revestido fachadas con azulejos y plaquetas, añadido columnas, pilastres, frontones y pórticos...; manifestando bien a las claras la contradicción entre la "idea" de residencia unifamiliar de los nuevos ocupantes y la que presidió en su inicio la construcción de las Colonias.

Estas transformaciones, finalmente, dan pie para hacer una breve reflexión sobre los diversos componentes que influyen en la forma última de la protección de las Colonias. Será necesario, en primer lugar, establecer cuáles son los grandes problemas que están en el origen de las transformaciones operadas.

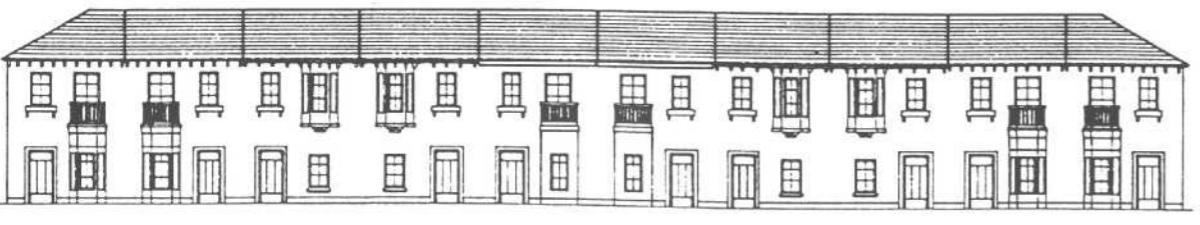
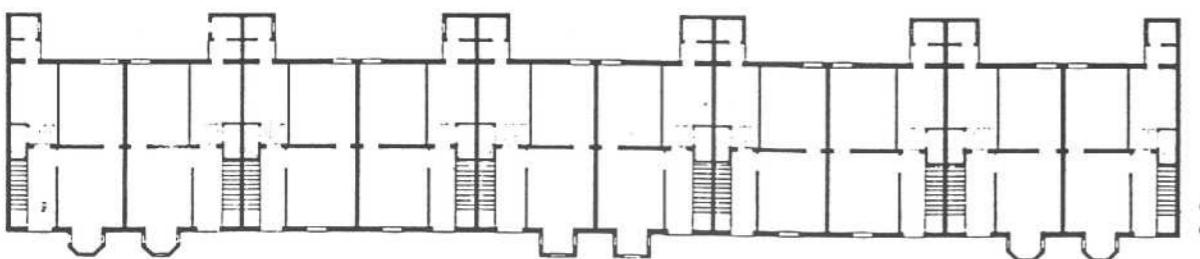
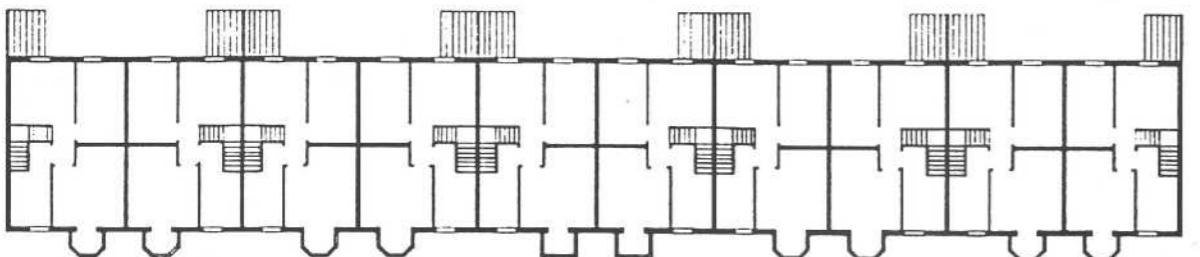
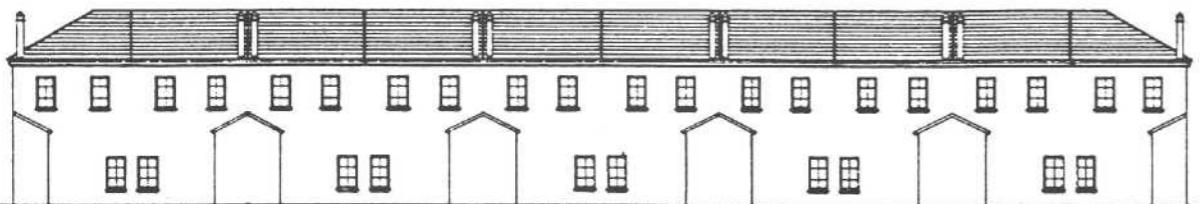
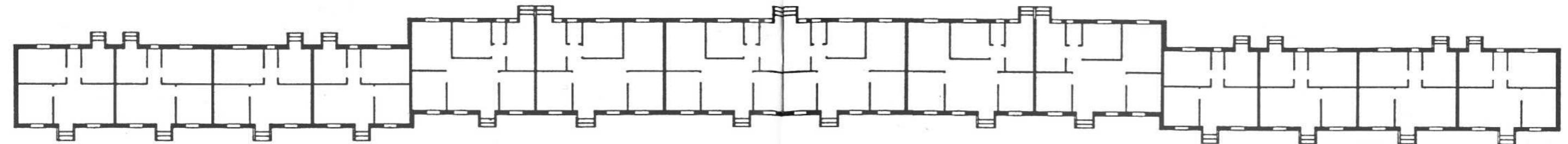
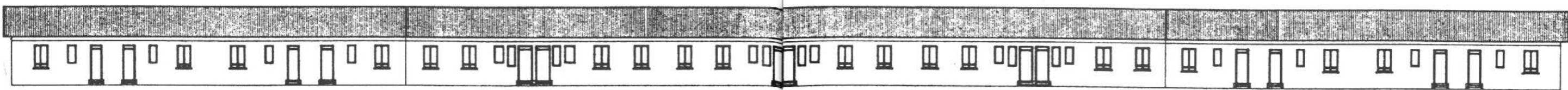
PROBLEMAS DE PROTECCION

No cabe duda de que la situación "central" que hoy ocupan las Colonias, respecto al conjunto de la ciudad, es probablemente la causa fundamental de las grandes modificaciones que en ellas han tenido lugar. Desde esta perspectiva, las Colonias se sitúan en el centro de entornos claramente diferentes y, en la mayor parte de los casos, opuestos a su propia configuración formal. La presión establecida por redes arteriales de gran capacidad, edificaciones en altura —que rompen la intimidad y las condiciones físico-ambientales de la Colonia—, estructuras sociales diversas, etc., obliga a una progresiva manifestación de estos factores en el interior de su recinto. El planeamiento urbanístico existente refleja en muchos casos esta presión cuando consolida situaciones transformadas o recalifica parte del territorio de las Colonias. Es por ello que ha debido recurrirse desde el comienzo a modificar el Plan

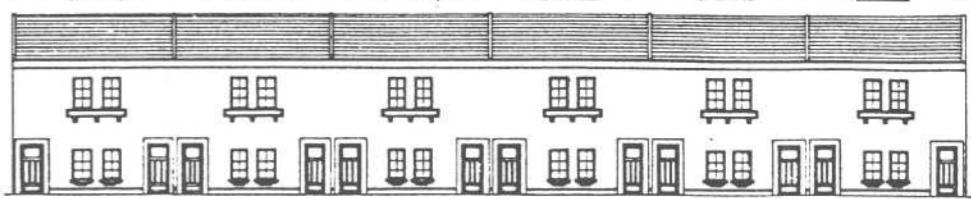
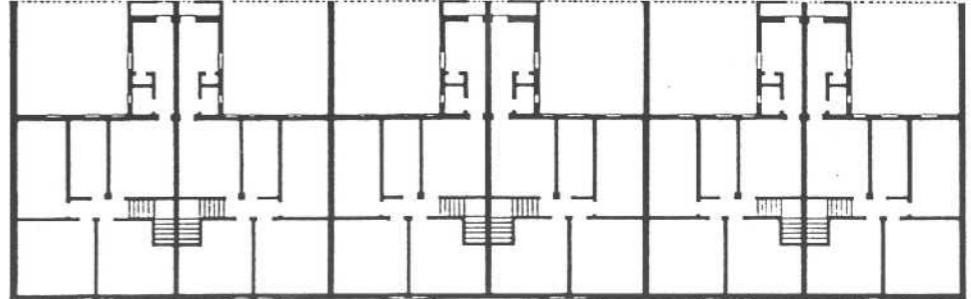
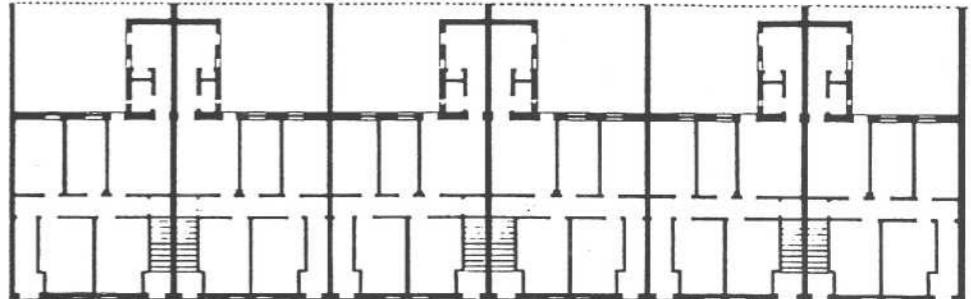
General existente ante la inoperatividad de los Planes Especiales a estos efectos.

Esta nueva situación "central" de lo que en principio fueron alojamientos relativamente periféricos obliga a las Colonias a aceptar usos para los cuales su estructura tipológica no se halla preparada. De este modo, buena parte de ellas se han convertido en zonas dotacionales de la parte de la ciudad que las rodea. La escasa oferta de suelo existente en estos conjuntos ha evitado que edificaciones ajenas a su definición formal invadierean un territorio básicamente establecido en torno a la idea de una fuerte imagen exterior. Pero ello mismo ha forzado la readaptación de lo ya existente a las necesidades de guarderías, colegios privados, instituciones, talleres, etc. Nos encontramos así con transformaciones del tipo original que afectan sobre todo a la mayor ocupación de parcela y al incremento de volumen edificado.

Por otro lado, el devenir de las Colonias las ha situado en una posición ciertamente privilegiada, puesto que su disposición en la ciudad, a modo de pequeñas "ciudades interiores", sugiere a muchos la posibilidad de disfrutar de un modo de vida "diferente", sin los inconvenientes de aislamiento, carencia de dotaciones y largos desplazamientos que la localización tradicional de las viviendas unifamiliares conlleva. De este modo, las Colonias han sufrido la invasión de un nuevo tipo de habitantes, la revalorización de suelo y viviendas y el consiguiente proceso evolutivo. La nueva población que accede a las antiguas Colonias posee una capacidad económica ciertamente mayor que la de los primitivos moradores; es suficiente, en todo caso, para realizar en las viviendas todas cuantas transformaciones sean necesarias en orden a garantizar en su interior y en su imagen externa la satisfacción de los estándares y programas habituales en las necesidades de los recién llegados. Con ello se crea, en primer lugar, un desequilibrio social que genera, cuando menos, fuertes contrastes entre los nuevos y los antiguos pobladores de las Colonias (no hay que olvidar que éstos procedían, en general, de un programa de fomento de viviendas para las clases de nivel económico más modesto). Se destruye así la uniformidad en el modo de vida que se hallaba en la base de la aparente unidad formal de las Colonias. Pero también este aspecto construido o formal se ve alterado. Las modificaciones afectan tanto a los aspectos internos como externos de las viviendas. Aparte de la redistribución de los espacios, quizás lo más llamativo sea la variación en la posición de las escaleras —verdaderos generadores del tipo en muchas de las viviendas de dos plantas— y el aprovechamiento de los espacios bajo cubierta. La necesidad de ampliar la superficie de lo que en principio eran programas de vivienda reducidos lleva también a la ocupación de la parcela con nuevos volúmenes, o la colmatación del jardín trasero, o incluso a la construcción de sótanos y semisótanos. La búsqueda de esa adaptación aparece también en los aspectos externos de la casa, donde se

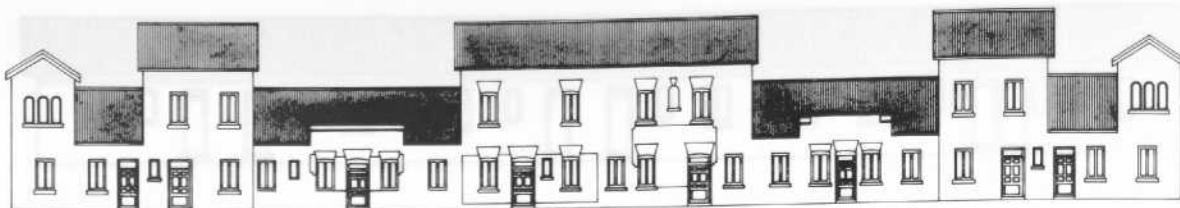


*Colonia Peñola.
Ciudad Jardín Municipal.*

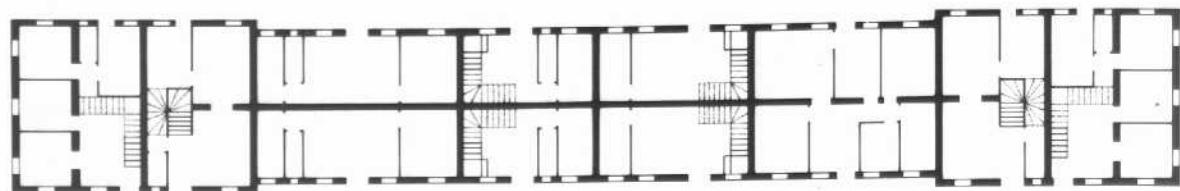


*Colonia
Cruz del Rayo.*

*Colonia
Cruz del Rayo.*



*Colonia
Prosperidad.*

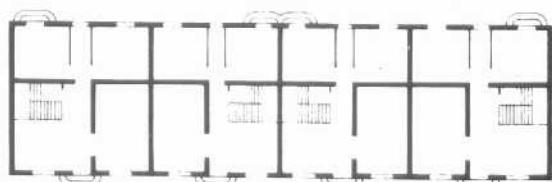
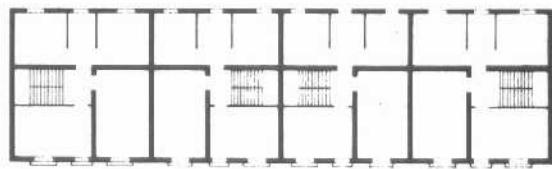
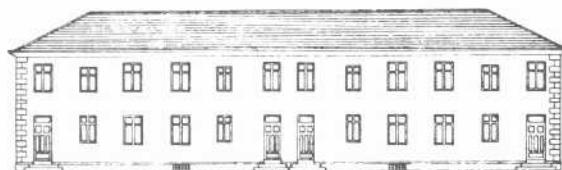


busca una pretendida "calidad", fundamentalmente en base a la durabilidad de los materiales: nuevos revestimientos de fachada, marquesinas, carpinterías de acero o aluminio, cerramientos opacos de parcela, etc.

Ante todo esto, el debate se centra, sin duda, en el *qué* y el *cómo* proteger en las Colonias. Si, por un lado, el análisis de la edificación y los trazados no revela una arquitectura especialmente cualificada como soporte, la valoración, desde otra lectura, de los elementos que la componen indica la necesidad de su conservación. Es cierto así que la gran experiencia de las Colonias se basa, sin duda, en la elaboración de un modo diverso de vida que aparece como su primera cualidad. Y si bien puede afirmarse que esa diversidad dimana en buena parte del carácter personal y objetual, transformable y adaptable, que cada pieza tiene para su usuario, no es menos cierto que la identificación de ese mismo propietario se extiende, más allá de su casa, a la totalidad de la Colonia, donde la imagen unitaria del conjunto es un lugar común a todos sus habitantes. Parece así aconsejable que entre los aspectos a proteger se cuenten no sólo las definiciones formales externas características de cada conjunto, sino también la disposición de las piezas de arquitectura sobre el territorio, valorando la situación de la edificación con respecto a la parcela y/o la totalidad del trazado, las proporciones que en índices de ocupación definen el especial hábitat de la Colonia y también, sin duda, el equilibrio que el plano de estos conjuntos establece entre la experimentación y variedad tipológica y su estructuración en una entidad cuasiurbana de carácter unitario.

La experiencia obtenida hasta el momento sobre el modo de realizar esa protección parece confirmar la necesidad de utilizar una amplia gama de instrumentos, donde a los mecanismos legales de planeamiento —Plan General y

Planes Especiales— se sumen ayudas económicas selectivas para la rehabilitación de viviendas con propietarios de escasa capacidad económica y, quizás en este caso más que en ningún otro semejante, una efectiva colaboración vecinal. Colaboración que es tanto más importante cuanto que la definición de cada conjunto depende aquí de las unidades estrictamente individualizadas, con elementos de pequeña escala cuyo control por los medios habituales es casi inabordable.



*Colonia
Fuente del Berro
y Fomento-Iturbe.*

RECENSIONES

Javier GARCIA-BELLIDO, Ricardo SANTOS DIEZ y Joaquín JALVO MINGUEZ, del Centro de Estudios Urbanos del IEAL: *Práctica de la reparcelación.—Ejemplos y modelos*, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local (hoy INAP), Madrid, 1987, 518 pp., 30×21, color, enc. dura.

Con una importantísima obra se cierran los 47 gloriosos años en que ha trabajado el Instituto de Estudios de Administración Local, institución que ha dado a España múltiples promociones de buenos funcionarios locales y de buenos técnicos urbanistas, y que como es sabido, acaba de desaparecer, integrándola en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Como dice el profesor Parejo en la presentación de libro, la existencia del mismo era una necesidad, dada la escasa literatura producida sobre la materia de nuestra recensión, lo que había dado lugar

a que durante lustros esta Institución permaneciera anquilosada.

De ningún modo comarto la idea del profesor Parejo de "que deba confiarse en que las medidas normativas regionales supongan una inflexión en la evolución legislativa del urbanismo, de forma que puedan introducirse las rectificaciones de rumbo que en el avance de la situación actual aconseja". Muy por el contrario la producción legislativa en materia urbanística que hasta ahora han emanado las Autonomías, es de una calidad tan baja que nada hace esperar que la legislación española en la materia vaya a mejorar con esta aportación.

Lo que sí es verdad es lo que el prologuista dice a continuación. Es decir: que se ha logrado un Manual de la Práctica de la Reparcelación "hasta sus últimos detalles; así como que se aportan soluciones nuevas de cierta heterodoxia".

Las soluciones que el prologuista llama "heterodoxas", yo creo que no lo son tanto, y todas con-

tribuyen a la agilización de un tipo de expediente mastodóntico cual es la reparcelación. Estas soluciones se refieren a:

— La posibilidad de la autonomía de la reparcelación, no necesariamente unida al sistema de cooperación. Por mi parte creo que esta idea es absolutamente exacta y debe ser difundida al máximo.

— La cesión-trueque en compensación obligada del suelo del sistema general incorporados a la unidad de actuación. He aquí otra idea que de modo explícito se desprende de nuestro ordenamiento y que es poquísimamente utilizada. Basta leer el artículo 159 del Reglamento de Gestión.

— La cuota de urbanización proporcional a un estándar mínimo del Plan, y aun su pago sustitutorio en metálico, aunque la unidad no esté incluida en un sistema de actuación.

— La delimitación obligatoria y discontinua, a instancia de parte, de la unidad de actuación con los requisitos del artículo 78 del Reglamento de Gestión. Punto éste en el que discrepo de los autores.

Las valoraciones urbanísticas del suelo no sólo por los métodos clásicos residuales, sino también con base en los precios oficiales tasados de las viviendas de protección oficial. También aquí los autores ponen el dedo en la llaga. En este punto concreto yo iría más lejos que ellos y sostendría —como sostengo— que en los casos en que el valor catastral tenga más de cinco años, o en que se ha aplicado un planeamiento diverso de aquel en que se apoyó dicho valor catastral, deben valorarse los suelos por el valor comercial.

— El método de valoración compleja en una misma manzana con valores distintos en cada calle límitrofe. Cuestión ésta para mí indudable.

La conceptualización de la cesión obligatoria y diferida de suelo y el tratamiento jurídico de un edificio existente que deviene no adaptado al nuevo planeamiento (ni tampoco está en ruinas ni disconforme ni fuera de ordenación) y con mayor edificabilidad que la permitida por el nuevo Plan. Este punto es a mi juicio muy dudoso.

— La elaboración de unas normas urbanísticas y fichas para exemplificar en general la reparcelación voluntaria y discontinua, y en concreto las TAU.

— La exemplificación de la reparcelación económica y simplemente económica en unidades discontinuas y obligatorias. Y por último

— La representación de un ejemplo de reparcelación voluntaria discontinua y económica supletoria, con cesiones proporcionales a un estándar de equipamiento fijo y mínimo.

El Capítulo I desenvuelve la primera parte de lo que la introducción anuncia, estableciendo las siguientes tesis fundamentales:

En primer lugar se afirma que la gestión de las actuaciones urbanísticas no sólo se lleva a cabo necesariamente a través de los sistemas conocidos, sino que se pueden realizar otras actuaciones que se denominarían asistemáticas por ser formas que

se apartan de los sistemas como tales; así la expropiación forzosa para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano y la reparcelación fuera de la cooperación, como se propone seguidamente. Por cierto que los autores llegaron con posterioridad a la conclusión de que estas actuaciones en realidad no deben llamarse "asistemáticas", sino "subsistemáticas". Inmodestamente, me parece que soy el creador de la noción de "actuación urbanística asistemática", pero reconozco que tienen razón los autores cuando proponen para estos supuestos el tecnicismo de "actuaciones subsistemáticas". Lo cierto es que el cambio nominal ha sobrevenido con posterioridad a la confección de libro, y en todo momento se utiliza en éste la expresión "actuaciones asistemáticas".

Ni que decir tiene que soy un convencido de que tales actuaciones existen (los autores se apoyan para ello en los artículos 134.2 de la Ley y 194 del Reglamento de Gestión; pero indudablemente hay otros supuestos. Y el más señalado de ellos es el de "la reparcelación al margen del sistema de cooperación". Dicen los autores con todo acierto: "El sistema de cooperación exige la reparcelación como técnica de gestión jurídica para la distribución de los beneficios y cargas del planeamiento; sin embargo, la reparcelación no exige la presencia del sistema de cooperación... El desarrollo de estas formas de reparcelación (las de carácter aislado) tendría un encaje forzado dentro del propio sistema de cooperación, llegando a hacerlo innecesario". Y citan al respecto varias sentencias como por ejemplo las del 22-6-81 y 4-5-82.

Insistiendo en la secunda idea de las actuaciones asistemáticas (mejor dicho subsistemáticas) se dice a continuación que "en las actuaciones sistemáticas, el proyecto de urbanización y su ejecución cuando es necesaria, quedan por Ley integrados o incorporados indisolublemente al propio contenido del sistema de actuación respectivo (lo que no obsta a que pueda darse un Sistema sin requerir obra de ejecución material), pero no siempre que sean precisas obras de ejecución material será imprescindible realizarlas en el seno de uno de los Sistemas de Actuación".

A continuación dicen: "en las actuaciones asistemáticas la única diferencia con las anteriores no está reglada; la concatenación entre las dos fases (redistribución y obras) no queda totalmente reglada o vinculada a la normativa urbanística, recayendo en los particulares en el caso de la Reparcelación la responsabilidad, organización y mecánica de realización de las mismas... salvo en el sistema de compensación, en las otras dos actuaciones sistemáticas la iniciativa y responsabilidad de la ejecución depende íntegramente de la Administración actuante... Por el contrario, en las actuaciones asistemáticas por reparcelación la responsabilidad de su iniciativa e impulso —a diferencia con la cooperación— depende de los propietarios... Queda al margen la posibilidad de ejecutar por el Ayuntamiento obras mediante un proyecto de obras ordinarias repercutibles a través de contribuciones especiales". Estimo todas estas afirmaciones absolutamente exactas.

A continuación se pasa a analizar "qué obras de urbanización corren a cargo de los propietarios en los terrenos en una actuación sistemática con una asistemática". Y responden con estas tres afirmaciones:

— Parece fuera de duda que el artículo 83.3 de la Ley, de aplicación general incluso si se sigue una actuación asistemática.

— La diferencia entre las actuaciones sistemáticas y las asistemáticas (es decir entre el sistema de cooperación y la repartición independiente) es que en el primer caso la regulación de la ejecución de las obras es total, siendo realizadas éstas por la Administración, mientras que en el segundo las obras deberían ser llevadas a cabo por los propietarios.

— Por todo ello se plantean las ventajas procedimentales de operar mediante las actuaciones asistemáticas por repartición, con las ventajas de la compensación y de la cooperación y no con sus inconvenientes. Exacto.

Al estudiar la posibilidad de modulación de los costos de urbanización dicen que la lotería del planeamiento se ha extendido también a la lotería de las obras de urbanización, "por cuanto la arbitrista delimitación de las unidades de actuación (si no existe prefijado el aprovechamiento tipo) puede conducir a notables diferencias". No veo por qué razón el aprovechamiento tipo (concepto a mi juicio ilegal y perturbador) puede evitar estas diferencias en cuanto a los costos de la urbanización.

Sin embargo, si creo exacto cuanto a continuación se dice respecto al reparto de los costos de urbanización: "Cuando la superficie a ceder sobrepase la correspondiente al estándar fijado en el plan (28 m² sobre vivienda por cada 100 m² de techo construido) se reducirá la superficie a urbanizar por los particulares hasta el límite resultante de este estándar, corriendo por cuenta de la Administración la urbanización de la superficie restante en dicha unidad de actuación".

A partir del Capítulo II comienza la exposición de los documentos integrantes de cada Expediente de Repartición, dejando para el Anexo I el primero de todos los actos a realizar: la delimitación de la unidad de actuación, ya que consideran con razón que esta delimitación no es un acto propio del procedimiento repartidor.

El Capítulo III analiza minuciosamente el proyecto de repartición en sus supuestos generales.

A partir de este momento el libro adquiere un carácter rigurosamente práctico y en él se exponen con total minuciosidad la totalidad de los documentos que integran el expediente repartidor, distinguiéndose en ellos todas las posibilidades que puedan presentarse (repartición voluntaria, repartición simplemente económica, normalización de fincas, etc.).

Respecto a la repartición económica destacan sus ventajas y dicen que tanto la Ley como el Reglamento no alcanzan a vislumbrar su potencia generalizadora.

Más adelante se refieren al "potente surgimiento

de los convenios urbanísticos y a las dudas sobre la legalidad de éstos".

Este tercer Capítulo está completado por un Anexo constituido por un proyecto integrado por Memoria, Relación de propietarios y fincas, Propuesta de adjudicación, Tasación de derechos que deban extinguirse y una Cuenta de liquidación provisional. Es de señalar en él que al analizar la "cuenta de liquidación provisional" se dice que "de acuerdo con el artículo 100 RG los costos de urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las parcelas que les sean adjudicadas en la Repartición, incluyéndose a la Administración titular del 10 por 100 del Aprovechamiento medio, que participará en dichos costes en la indicada proporción" y se llama la atención sobre la afectación de la legislación autonómica. Véase el artículo 9.2 en la Ley 4/84, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid". Queremos resaltar con esto la latencia del problema, aún no resuelto, de la participación o no de la Administración en estos costes. A mi juicio en este punto (planteado como problema por la diferente redacción dada por el Reglamento de Gestión a los casos de la compensación y de la cooperación y resuelto por la Ley de Madrid en el sentido de que la urbanización correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento medio de cesión obligatoria forma parte de las obligaciones de los propietarios) debería ser resuelto con otro criterio que el seguido para las contribuciones especiales. El impago de estos costos por la Administración supone un superpago por parte de los particulares, lo que es injusto, y nada digamos de la disparatada exención del artículo 220 de la Ley de Régimen Local a favor de la Santa Sede o, la Conferencia episcopal, las Diócesis, etc. Habrá que ver la idea que tendrán de la justicia española en el orden fiscal los que tengan que pagar la implantación de servicios a vecinos tales como la Nunciatura, la Conferencia episcopal y las Diócesis.

El Capítulo IV del libro recensionado se dedica a los supuestos especiales de Repartición: la voluntaria y discontinua; la simplemente económica, y la normalización de fincas. Señala que "incluso en el supuesto de Repartición voluntaria y continua, a tenor del artículo 115 del Reglamento de Gestión, el propio proyecto de repartición no es en sí mismo el documento formalmente exigible".

Como era de esperar el ejemplo que se propone de Repartición Voluntaria y Discontinua es un ejemplo en el que se aplican las transferencias de aprovechamiento urbanístico (la llamada técnica de las TAU) tan brillantemente popularizada, y de la que es autor uno de los padres del libro recensionado: el profesor García-Bellido. En otros lugares he expuesto mi oposición a este sistema en la que ahora no voy a insistir.

Como segundo Anexo del Capítulo IV se plantea un proyecto de Repartición simplemente económica. Y como tercer Anexo un proyecto de normalización de fincas integrado por una Memoria, una relación de propietarios e interesados, un pla-

no parcelario de información y una cuenta de liquidaciones económicas.

El quinto y último Capítulo se dedica a "consideraciones finales". En él se dice que la reparcelación "no es una institución sencilla de aplicar" (y este impresionante libro ha sido una muestra) "si bien es cierto que la reforma de 1975 supuso una simplificación". A pesar de la simplificación se nos dice que el proceso de delimitación de una unidad de actuación puede estimarse en unas veintiocho semanas y la duración de un expediente de reparcelación, más de año y medio (con visión optimista). La duración de un expediente de normalización de fincas puede durar sesenta y tres semanas y media y ello también con optimismo.

Como soluciones abreviatorias proponen el que las operaciones de ejecución integrales se produjeran en ámbitos territoriales predeterminados expresamente por el planeamiento; la unificación de procedimientos de compensación y de cooperación que podrán llegar a ser idénticos; que el proyecto se inicie y redacte por la Administración actuante.

Como dijimos, en los Anexos aparece además de una exhaustiva bibliografía, un completísimo proyecto de delimitación de unidad de actuación, una interesante variante sin reparcelación previa de las parcelas adjudicables, un ejemplo de pro-

yecto de reparcelación en suelo urbano con diferentes valoraciones, otro de reparcelación económica y discontinua, otro de reparcelación en suelo apto para urbanizar y discontinua, otro de reparcelación en suelo apto para urbanizar de normas subsidiarias, otro de aplicación de las TAU (en el que se insiste en su voluntariedad), con una explicación documental minuciosísima. Se aporta también una alternativa a la reparcelación económica voluntaria y discontinua. Concluye el libro con la ya citada y completa relación jurisprudencial.

Realmente estamos ante un libro importante. Con benedictina paciencia (de la que he sido constante testigo) ha quedado completamente agotado el tratamiento de un tema fundamental de la problemática urbanística española.

Sobre la reparcelación en España no se puede decir ya más ni mejor.

Y es en este aspecto en el que puede —y debe— decirse que estamos ante el Quijote de la reparcelación. Porque de la misma manera que desde el siglo XVI acá no se ha hecho una novela mejor, de hoy en adelante podemos decir que mejorar lo que han hecho estos autores es imposible.

JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER
URRUTIA

Jesús GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1988.

Ya en su 5.^a edición se publican los "Comentarios" de González Pérez a la Ley urbanística española.

Comienza por estudiar el autor el tema de la recuperación pública de las plusvalías. Aunque en todo momento parte de posturas liberales, creo que en el fondo piensa lo mismo que pensamos los socialistas: en el sistema de mercado las plusvalías urbanísticas son irrecuperables. En la línea liberal —y al analizar el artículo 4.^º— se queja el autor de que haya desaparecido de la Constitución el principio de subsidiariedad y dice "así como durante la vigencia de las Leyes Fundamentales anteriores a la Constitución el artículo 4.^º (de la Ley del Suelo) debía interpretarse siempre en sentido favorable al respeto de la iniciativa privada, hoy no sería lícita tal solución". Exacto. Sin embargo, reconoce que en la reforma de 1975 aparece como actuación claramente de repuesto, la expropiación.

Al analizar el artículo 6.^º reproduce esta exacta frase de Tomás Ramón Fernández: "el legislador español de 12 de mayo de 1956 montó un sistema de calidad técnica indudable; la Administración, sin embargo, no ha sabido manejarlo con la precisión y el rigor que el sistema exigió, y al comprobar su impotencia, su propia incapacidad, ha abandonado el lugar de vanguardia en que quiso situarlo el legislador para limitarse a seguir de un

modo u otro, el rumbo y las orientaciones del país vecino, cuyo punto de partida era obviamente, diferente".

Al examinar la naturaleza jurídica del plan dice "que se impone el reconocimiento de que en ellos existen elementos propios de las normas y de los actos administrativos".

Respecto a los estudios de detalle dice, a mi juicio con acierto, que "en el supuesto de que las normas supletorias no contengan determinaciones sobre ordenación de volúmenes, es incuestionable la posibilidad sin necesidad de estudios de detalle, de emplazar los volúmenes en la forma más conveniente dentro de la normativa aplicable".

Al estudiar el artículo 41 sostiene como regla de principio la innecesidad de nuevas informaciones públicas cuando, como consecuencia de las reclamaciones se modifica el plan aprobado inicialmente. Sabido es que esta tesis es muy discutida y que hay sentencias al respecto para todos los gustos. A la vista de las normas positivas, por lo pronto, es indudable que es precisa una nueva exposición cuando como consecuencia de la primera aparecen cambios sustanciales, así como es precisa nueva exposición si en la alteración de límites poligonales hay variaciones superiores al 10 por 100.

Tema interesantísimo es el del alcance de las potestades del órgano llamado a aprobar definitivamente un plan. A mi juicio estas potestades están reducidas a las cinco que prevé el Reglamento de Planeamiento (aprobación pura y simple, rechazo total o aprobación condicionada con dife-

rentes grados de condicionamiento). González Pérez piensa que estas potestades son ilimitadas y que alcanzan incluso al control de oportunidad.

Respecto al acuerdo de aprobación, acepta el autor que debe publicarse su "texto íntegro... debiendo indicarse los recursos que procedan".

En el estudio del artículo 49 suscita González Pérez el problema de si pueden o no los Tribunales sustituir a la Administración en la fijación de una determinada política urbanística, exponiendo las tesis en presencia. Consta la de los partidarios de las máximas potestades jurisdiccionales al respecto, y alude como argumento el de contradicción con los fines de ordenación urbana, el de vulneración de los principios generales del Derecho; el principio de proporcionalidad; la sujeción a la naturaleza de las cosas, la exigencia de racionalidad y la defectuosa valoración de los hechos determinantes.

Al examinar el artículo 55 se estudia el tema del efecto vinculante de las informaciones facilitadas por la Administración. Aunque evidentemente tal efecto no existe, "una información inexacta constituiría un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos, que daría lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración" (sentencias de 5 de noviembre de 1984; 7 de febrero y 18 de marzo de 1978, y 2, 11 y 20 de febrero de 1980).

Para el autor, como es lógico, las Normas tienen exactamente la misma naturaleza que los planes. Hay, no obstante, importantes diferencias. Cita González Pérez entre ellas la referente a las competencias para la aprobación definitiva. Una importante diferenciación reside a mi juicio —y nadie habla de ella— en la regulación de los sistemas generales y señaladamente en la del tema del parque central de la ciudad. En todo caso se echa de menos un estudio más completo del importante tema de las Normas.

Al analizar el artículo 75, sostiene el autor, con toda corrección, que una extralimitación del plan en orden al tope de determinado número de viviendas por hectárea determinará su invalidez, pero en tanto el plan no sea anulado a través de los procedimientos de impugnación o revisión, producirá plenos efectos. Y una vez transcurridos los plazos legales, sólo será atacable mediante un recurso indirecto.

Con todo acierto dice González Pérez, siguiendo la doctrina de la sentencia de 26 de septiembre y 27 de octubre de 1980 que "cualquier condicionamiento del *ius edificandi* tiene que estar recogido en disposiciones de carácter general previamente establecidas por los órganos competentes y mediante el procedimiento previsto en cada caso".

Al analizar el artículo 87, se dice... "se plantea el problema de la determinación de la cuantía de la indemnización. Aplicando las reglas generales es indudable que el daño ha de ser efectivo y evaluable económicamente. En cuanto un terreno tiene un valor en función de su aprovechamiento urbanístico, la proporción en que disminuya éste dará lugar a una indemnización del valor en venta en que puede cifrarse el daño. No existe razón alguna

para acudir aquí a criterios tasados ni al valor urbanístico". Exacto.

Al estudiar los criterios de valoración, analiza la polémica entre los partidarios del sistema de los artículos 36 y 43 de la Ley del Suelo, y los partidarios del sistema de la Ley urbanística. El autor asegura que ha desaparecido el valor comercial en la nueva Ley del Suelo. Yo creo que el valor comercial no ha desaparecido, y que será el que se aplique siempre que hayan pasado más de cinco años desde que se calculó el último valor catastral, o siempre que el planeamiento que se aplique no sea el que la Administración hacendística tuvo en cuenta al efectuar su valoración.

En el estudio del artículo 114 se examina el tema de la posible situación de igualdad de los particulares y los entes públicos en la actuación urbanística. Es cierto que el artículo 102 de la antigua Ley autorizaba tal duda. Pero hoy no hay la menor posibilidad de duda al respecto. Basta ver la diversa relación contenida en el actual artículo 114. Y así lo hace constar González Pérez.

En el análisis del artículo 134 alude González Pérez a los clamorosos fracasos —mejor dicho al clamoroso fracaso— del INUR. Ello es cierto. El INUR fracasó porque era un isla socialista en un océano capitalista, y porque además lanzaba sus productos al mercado exactamente por el mismo sistema en que lo hacían los particulares. La única manera de lograr acabar con la especulación es hacer pasar al sector público la totalidad del suelo de expansión urbana, convertirlo en solares, y poner éstos en el mercado mediante subasta, pero haciendo girar la lucha entre las ofertas en torno a las calidades de los pisos, sin alterar los precios. Esta solución —que llevo defendiendo treinta años— es finalmente la adoptada por la nueva Ley del Suelo al regular los programas de actuación urbanística.

Con ocasión de ello habla el autor de los llamados "conciertos urbanísticos atípicos, de validez muy dudosa". Y tan dudosa. Los conciertos urbanísticos que actualmente se llevan a cabo envuelven en muchas ocasiones auténticos delitos de coacción.

En el artículo 157 se estudian los criterios de tasa en las expropiaciones urbanísticas. Sabido es que los solares se tasan según el valor urbanístico sin poder acudir a la facultad rectificadora del artículo 43. Ello produce patentes injusticias.

En el análisis del artículo 178 se examina el problema de la naturaleza reglada de las licencias de urbanismo, de cuya naturaleza yo personalmente estoy muy poco seguro. Cita González Pérez la sentencia de 21 de junio de 1977 que ha admitido la posibilidad de denegar la licencia, aún cuando la actividad se ajustara a la ordenación urbanística, por razones genéricas aunque subrayando "que la excepcionalidad de tal doctrina requiere una aplicación mesurada y estricta".

Al examinar el artículo 178 dice al autor que "no parece suficiente el proyecto básico para la obtención de una licencia de obras que autorice, sin más, el inicio de las mismas sin la consecución

de otra posterior que legitime a los correspondientes proyectos en ejecución". Exacto.

Respecto a la posible continuidad de las licencias apoyadas en un plan de urbanismo anulado la opinión del autor es afirmativa, idea que comparto. Como también comparto la idea de que la caducidad de las licencias sólo se producen en el supuesto de que haya una variación en el cuerpo normativo definidor de sus derechos.

Respecto al artículo 179, se recoge la última y muy acertada jurisprudencia relativa a la improcedencia de licencias municipales para obras en la zona marítimo terrestre.

En el análisis del artículo 184, sostiene, lo que a mí me parece indudable, que se mantienen las potestades de las autoridades del poder central entendiéndolas traspasadas a las Autonomías, por cuanto éstas no atentan a la autonomía municipal. Exactamente lo contrario sucede, naturalmente en el supuesto del artículo 185. Por cierto que en el examen de este último considera erróneo la ampliación del plazo de uno a cuatro años. Y con mayor razón considera errónea (al estudiar el artículo 187) la regulación del plazo (es decir la inexistencia de plazo) para la reacción administrativa frente a actos atentatorios al sistema de zonas verdes.

Al abordar los aspectos orgánicos y en el estudio concreto del artículo 206, González Pérez habla del tema del ínfimo nivel del funcionariado de las Comunidades Autónomas con muy moderadas palabras. Literalmente dice así: "La LS admite expresamente la actuación de los órganos centrales (hoy, además, autonómicos) y locales en materia urbanística. Pero con una acusada sumisión de éstos a aquéllos. La Ley se inspira, como hemos señalado a lo largo de estos comentarios, en la desconfianza hacia la Administración local, desconfianza de que son fiel exponente, entre otros, los artículos 5.4 y 218. De aquí que, pese a la competencia municipal que con carácter general establece el artículo 215, en la práctica se produzca una continua actuación de los órganos urbanísticos estatales en lugar de los municipales.

Esta tendencia no sólo no se ha atenuado, sino que se ha acentuado en la legislación de las Comunidades Autónomas. Se da la paradoja de que la misma Constitución, que solemnemente consagra —y, según el artículo 140, garantiza— "la autonomía de los Municipios", da lugar al nacimiento de unas Comunidades Autónomas que no sólo van a asumir competencias que antes ostentaba el Estado, sino que van a invadir la competencia tradicional, invocándose como justificación los pretextos más diversos. Y si los órganos municipales con competencias urbanísticas no han sido, en la mayoría de los casos, un ejemplo de buena organización, no ofrece mucha mejor imagen la de los órganos de las Comunidades Autónomas, cuyos titulares, salvo excepciones significativas, ponen de manifiesto su desconocimiento de los problemas urbanísticos, rodeándose de unos funcionarios incompetentes, en cuya selección han prevalecido los criterios políticos sobre los técnicos. Fenómeno éste, por supuesto, no exclusivo de las Administraciones de las distintas nacionalidades.

Al centralismo del Estado ha sustituido el centralismo de las Comunidades Autónomas. Claro ejemplo de esta tendencia es la Ley del Parlamento de Cataluña por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa, que, en su D.A. 2.^a, declaraba extinguida la Entidad Metropolitana de Barcelona". Hasta aquí González Pérez, que en este punto se muestra muy benévolos.

Concluye con esto la exposición de un breve repertorio de ideas en torno a un importantísimo libro, en el que se ha puesto a contribución el gran talento de uno de nuestros más prolíficos autores, y su dominio de la técnica de escribir comentarios a las leyes. Añadamos únicamente un último dato: la extraordinaria utilidad práctica que la obra tiene habida cuenta sobre todo del abundante y oportuno uso que en ella se hace de la Jurisprudencia.

Madrid, 21 de enero de 1987.

JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER
URRUTIA

José Luis GARCIA FERNANDEZ y Lena SALADINA IGLESIAS ROUCO, *La plaza en la ciudad. Galicia. Asturias. Cantabria. País Vasco. Navarra*, Hermann Blume, Madrid, 1986, 384 pp., 740 ilustraciones.

Andar y ver. También dibujar minuciosa e incessantemente. He aquí las tareas que deliberada e intensamente, durante muchos años, ha llevado a cabo el Arquitecto José Luis García Fernández, el cual, ayudado para el texto por la historiadora Lena Saladina Iglesias Rouco, nos ofrece ahora un espléndido volumen sobre las plazas más singulares y significativas de las ciudades, villas y

aldeas del norte de España. Especialista en urbanismo y hombre nacido y criado en Asturias y Galicia, José Luis García Fernández es un conocedor a fondo de la cornisa cantábrica y se le deben ya obras tan importantes como el álbum *España dibujada: Asturias y Galicia* (1972), en colaboración con su hermano Efrén, también Arquitecto y Publicista; la carpeta *Segovia en el paisaje* (1975), y el denso estudio sobre el *Patrimonio urbanístico, arquitectónico y arqueológico del corredor Madrid-Guadalajara* (1982), además de los dibujos que ilustran la segunda edición del sugerente y evocador libro que sobre *Santillana del Mar* escribió don Enrique Lafuente Ferrari.

El tema del libro es de primordial importancia para el estudio del urbanismo. Sin el análisis de las plazas no se puede conocer la estructura y función de una población. Su forma y su tamaño son muy significativos de la categoría y el papel de un núcleo urbano. La génesis de la ciudad está ligada precisamente a la formación de las plazas como centros de intercambio comercial y reunión política. En el norte de España, en donde todavía hay poblaciones a mitad urbanas y a mitad rurales, junto a ciudades plenamente desarrolladas, existe una gran variedad de tipos de plazas. En algunas poblaciones medianas y en las villas se puede todavía estudiar la estratificación temporal que nada parece modificar en el presente. Al valor histórico se añade el de lo pintoresco, propio de cada cultura y forma de vivir. A la pátina del tiempo y a la monumentalidad de la gran arquitectura se añade el eco del uso que generó dicho espacio. Una plaza es un microcosmos. Su visión puede ser multiforme y seductora. A la atracción de una plaza mayor aún viva y bulliciosa, lo mismo que la de un feria en día de mercado, puede añadirse la sensación de solemnidad que nos proporciona el espacio "de respeto" abierto ante un vetusto palacio señorial o el poético regusto de una recoleta y silenciosa plaza conventual.

Verdadero *Corpus* de las plazas de la franja de la España húmeda o nórdica, este libro está pensado desde el análisis visual más que desde el literario o conceptual. José García Fernández nos proporciona a lo largo de sus páginas el discurso gráfico de 740 ilustraciones. Dibujante experto y sensible, a la vez que culto, diseña sus ideas sobre el tema. Sus trazos son netos y precisos. Su

manera franca y decidida suprime las medias tintas y los sombreados. Los edificios y los paisajes naturales de los fondos son de contornos definidos. Nada queda borroso o difuminado. Su claridad se presta para el análisis morfológico de la arquitectura y del urbanismo. A su depurada técnica hay que añadir sus puntos de vista en ángulo, las perspectivas en diagonal y las vistas de pájaro o caballeras. Junto a los conjuntos hay también muchos primeros planos y pormenores expresivos. Sus dibujos son de carácter selectivo. El autor elimina la gama de los detalles innecesarios o anodinos. Sólo se queda con lo esencial. De ahí que en su libro el dibujo adquiera un valor mayor que el que podría tener un cliché fotográfico. Gracias al diseño resalta más la apariencia intemporal de los paisajes urbanos estilificados en el pasado. Aunque en lo urbano todo es cambiante, ante sus dibujos sentimos una sensación de permanencia. La acuidad del trazo acentúa esta calidad de quietud o eternidad que proporciona la imagen de un paisaje urbano anclado en el tiempo. El día de mañana este libro servirá de memoria fidedigna de la fisonomía de las poblaciones tal como hoy se encuentran.

El volumen reseñado es digno de recomendarse a todos aquellos que se interesan por nuestras ciudades. A la vez podrá servir de documentada guía para los viajeros cultos. Por nada quisieramos que pasase desapercibido de los responsables del patrimonio cultural y urbano español. Que sus páginas sirvan para que todos seamos conscientes de la belleza, riqueza y gran variedad de nuestras plazas, en las que toda renovación debe hacerse teniendo en cuenta su identidad.

ANTONIO BONET CORREA

CIUDAD Y TERRITORIO

OCTUBRE-DICIEMBRE 1987

NUMERO 74

