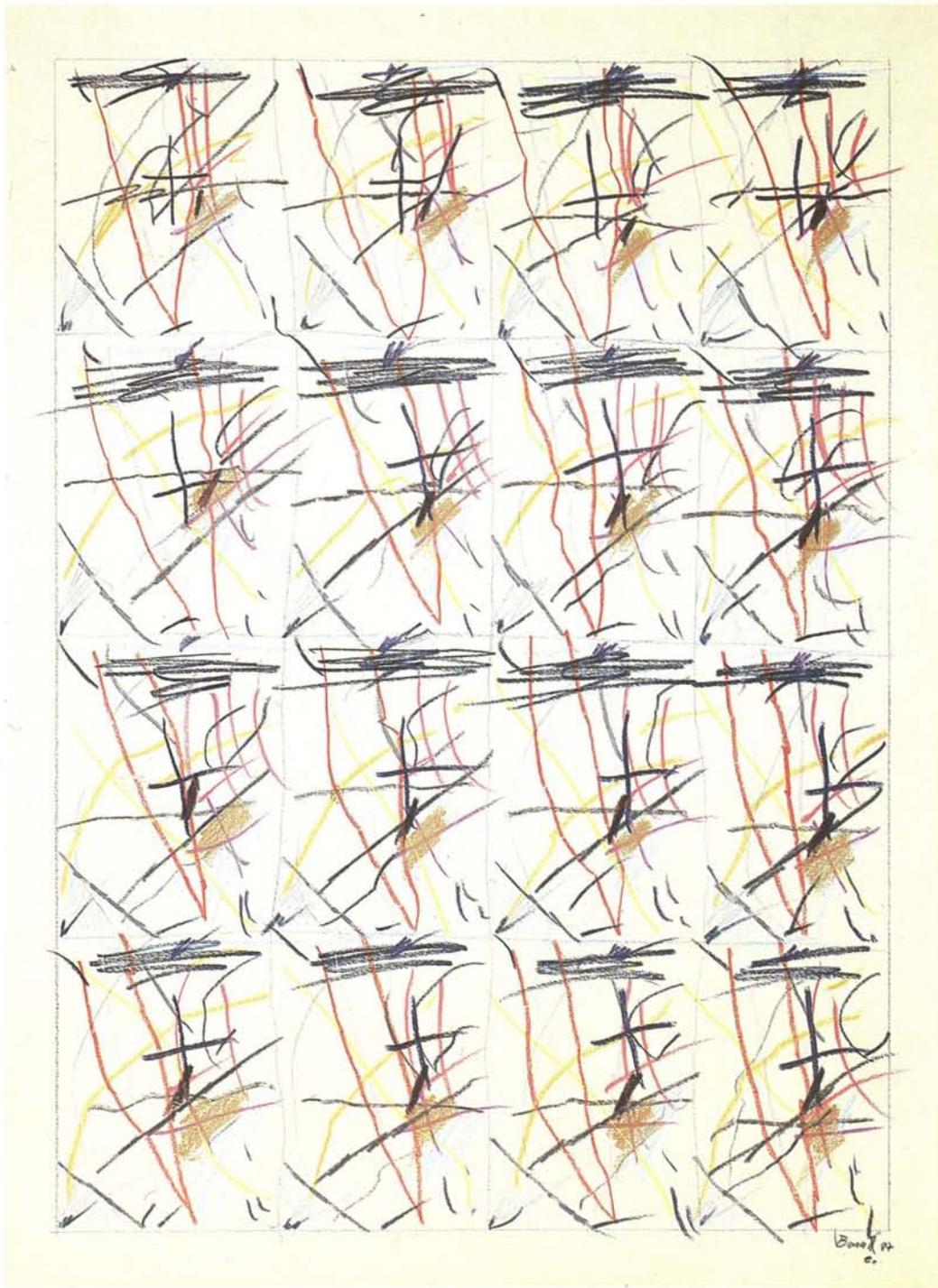


# CIUDAD Y TERRITORIO

ABRIL-JUNIO 1989

NUMERO 80-2/1989



**MAP** Ministerio  
para las  
Administraciones  
Públicas

ISSN: 0210-0487. CODEN: CITEEL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

# CIUDAD Y TERRITORIO

ABRIL-JUNIO 1989

NUMERO 80-2/1989

## CONTENIDO

3	INTRODUCCION Javier García Bellido	PLANEAMIENTO Y ORDENACION URBANISTICA EN LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL 41	Jesús M. Pardo López
5	LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Tomás de la Quadra-Salcedo	SALUD AMBIENTAL Y DETERIORO URBANO 55	Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite
15	LIMITES DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, EN RELACION CON EL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Rafael Gómez-Ferrer	URBANISMO Y SNOBISMO 65	Jorge M. Ruiz Varela
21	LA VIVIENDA COMO PRODUCTO FINALISTA DE LAS ORDENACIONES TERRITORIAL Y URBANISTICA Martín Bassols Coma	DINAMICA Y LOCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE OFICINA: EL CASO DE BARCELONA 75	M.ª. Mar Isla, Enric Ripoll, Antoni Soy y Yolanda Ursa
31	CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL PAIS VASCO EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco	89	PUBLICACIONES RECIBIDAS

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 Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas y Carlos Sambricio

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

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venutti (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) y Gustavo Bacacorso (Perú)

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios para la Administración Local, I.N.A.P.,

Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • Diagramación: Olegario Torralba

• Cuidado de la edición: Carlos Menor Cassy, Publicaciones I.N.A.P.

• Producción gráfica: Closas Orcocoyen, S.L.

• Depósito Legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-89-013-X

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.

# INTRODUCCION

## Seminario en torno al contenido y alcance de la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Dentro del programa de actividades de estudio e investigación del Instituto Nacional de Administración Pública y, en concreto, de su Centro de Estudios para la Administración Local, se ha celebrado los días 6 y 7 de octubre de 1988 y en colaboración con la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, un Seminario restringido de expertos cualificados, en el seno de los «Ateneos Urbanísticos» que hemos venido convocando desde 1983. Su objeto fue examinar el «Contenido y alcance de la competencia autonómica, asumida estatutariamente, sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda». Las sesiones se celebraron en la «casa de la administración», de Hidroeléctrica de Santillana, Canal de Isabel II, junto al embalse de Santillana (Manzanas el Real), amablemente cedida para esta ocasión por la Comunidad de Madrid.

Como consecuencia de los principios constitucionales se han presentado disfuncionalidades y conflictos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sobre cuya problemática llevamos ya un tiempo realizando estudios en este Instituto bajo la dirección de su Presidente, Profesor D. Luciano Parejo. Parece oportuno hacer públicas algunas de las reflexiones que se presentaron en dicho Seminario sobre las cuestiones allí tratadas. En concreto, se planteó como tema central hasta dónde alcanza la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas con base en su título competencial de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda»; y, por ende, qué permanece en los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado (a través de los apartados 1, 1.º, 1, 8.º y 1. 18.º del art. 149 de la Constitución).

El Seminario (abreviadamente llamado de «Techo competenciales») giraba en torno a los si-

guientes temas (sucesiva y sistemáticamente enunciados y señalando el ponente invitado que intervino):

1. **Identidades o diferencias sustantivas entre la legislación de ordenación del territorio y del urbanismo**, por D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

1.1. Opciones entre la legislación única o legislación diferenciada para la regulación de ambas materias.

1.2. Identidad o diferencia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. **Estatuto de la propiedad inmueble desde la perspectiva urbanístico-territorial**, por D. Eduardo García de Enterría:

2.1. Suficiencia o insuficiencia de los títulos competenciales relativos a las materias «Ordenación del Territorio», «Urbanismo» y «Vivienda» para justificar, en cuanto legitimantes de las correspondientes regulaciones jurídico-administrativas, una ordenación sustantiva autonómica de la propiedad distinta de la contenida, con carácter general y desde la perspectiva jurídico-privada en el Código Civil.

2.2. En relación con lo anterior, legitimación del poder central y alcance de dicha legitimidad para establecer regulaciones de la propiedad sobre la base, separada o conjuntamente, de los títulos competenciales a que se refieren los puntos 1.º, 8.º y 18.º del apartado 1 del artículo 149 del texto constitucional.

2.3. Contenido constitucional (esencial y normal) del derecho de propiedad y sus consecuencias sobre y para las regulaciones «ordinarias» de los poderes públicos.

2.4. La expropiación forzosa como institución de sacrificio de derechos —en particular, de pro-

piedad— sobre las cosas y, consecuentemente, como institución de la gestión urbanística. La ordenación constitucional de la competencia para la regulación de la expropiación y sus consecuencias sobre el ordenamiento territorial-urbanístico (¿simple aplicación o posibilidad de modulación por los poderes públicos urbanísticos?).

2.5. La ordenación constitucional de la competencia para la regulación del procedimiento de expropiación forzosa común y urbanístico y sus consecuencias: valoraciones expropiatorias, derecho de tanteo y retracto en las transmisiones, etcétera.

**3. La gestión de la ordenación del territorio y del urbanismo, en relación con el estatuto de la propiedad inmobiliaria,** por D. Rafael Gómez Ferrer Morant:

3.1. La relación entre estatuto de la propiedad y sistemas de actuación urbanística: criterios de valoraciones urbanísticas diferentes según el tipo de actuación.

3.2. Relación entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales urbanísticos.

**4. La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística,** por D. Martín Bassols Coma:

4.1. Competencia y legislativa sobre higiene y seguridad de la construcción y sobre regulación de la vivienda. Su alcance y articulación.

4.2. Competencia sobre normativa de política de vivienda (promoción pública o privada, subvenciones, arrendamientos urbanos, rehabilitación, etcétera) y articulación, en su caso, de leyes civiles y administrativas.

4.3. La expropiación del uso (no de la propiedad) de viviendas y edificaciones desocupadas, ¿es competencia autonómica su regulación?

**5. El control de la ordenación del territorio y del urbanismo,** por D. Luciano Parejo Alfonso:

5.1. Derecho sancionador, ¿accesorio del ordenamiento sustantivo o materia de objeto de un ordenamiento con sustantividad propia? En su caso, locus constitucional del título competencial en la materia (¿el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas del art. 149. 1. 18.º?).

5.2. Consecuencias de la existencia de regímenes diversos: ¿análoga infracción, diversa sanción?

**6. Los conflictos de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo,** por D. Tomás de la Quadra-Salcedo:

6.1. La coordinación interadministrativa a partir de los principios constitucionales.

6.2. La planificación económica estatal y su coordinación con las políticas territoriales autonómicas y locales. Las técnicas tradicionales de autorizaciones o licencias y los procedimientos bifásicos. Situación actual y perspectivas: Preferencia o igualdad. Especial referencia al art. 180.2 LS.

Además intervinieron, expresamente invitados para ello, y para brindar las perspectivas de las

Administraciones Central y Autonómica, D. Angel Menéndez Rexach, Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo —que expuso las líneas maestras de su proyecto de Ley, entonces en elaboración, sobre reforma de la Ley del Suelo—; D. José Miguel Martín Herrera, Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, D. Fernando Oñoro Pérez, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y D. José Manuel Marín Monzón, del mismo departamento; D. Joan Rafols, Director General de Arquitectura y Vivienda, D. Pere Caralps y D. Ramón Roger, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña; y D. Rafael Zorrilla, Secretario General Técnico, en representación de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

Los debates internos del seminario, extraordinariamente ricos de contenido, y aunque se tomaron en cinta magnetofónica, no ha sido viable publicarlos, a pesar de estar transcritos, de forma inteligible, dada la viveza y espontaneidad de las intervenciones que se produjeron. Hubiera requerido su publicación una reelaboración de las intervenciones orales, siempre difícil y nunca posible sin las correcciones de los autores.

Los cuatro primeros artículos de este número de CIUDAD Y TERRITORIO lo constituyen las ponencias escritas de tres de los expertos cualificados que tuvieron la gentileza de facilitarnos su texto elaborado: son las de D. Tomás de la Quadra-Salcedo, Presidente del Consejo de Estado, sobre «Los Conflictos de Competencias»; la de D. Rafael Gómez Ferrer Morant, letrado del Consejo de Estado, sobre «Límites de las competencias exclusivas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en relación con el estatuto de la propiedad inmueble» (cuyo título ha sido abreviado); y la de D. Martín Bassols Coma, letrado de las Cortes, sobre «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística». Asimismo, publicamos el informe que aportó el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, sobre «Contenido material y alcance de las competencias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda», con un título también abreviado.

Agradecemos a todos los asistentes y colaboradores, así como a la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, el esfuerzo y el interés que pusieron en que el Seminario se desarrollara en un ambiente constructivo y distendido.

**Javier García-Bellido**  
Director del Centro de Estudios para la  
Administración Local del INAP

# LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Tomás de la Quadra-Salcedo

Se estudian en este artículo los problemas competenciales que crecientemente se producen entre Estado, Entes Autonómicos y Corporaciones Locales, conflictos que adquieren especial relevancia en el sector de la planificación económica. Al tema ha dedicado su atención el Tribunal Constitucional. Es indudable que el hecho de que la citada planificación condicione profundamente cualquier acción administrativa, pone en mano del Estado inmensas posibilidades en cuanto a la atribución final del ejercicio de cualesquiera otras competencias. Y tal como señala el autor, este fenómeno aparece más destacado que en cualquier otro aspecto, en el campo de la ordenación territorial.

Cualquier reflexión sobre la coordinación debe tratar de deslindar su concepto de otros afines. No obstante es preciso señalar que tal distinción está teñida de una gran dosis de convencionalismo desde el momento en que los términos no se utilizan ni en la Constitución, ni en las leyes, ni en la propia jurisprudencia constitucional, con un sentido unívoco y preciso. Debe adelantarse que seguramente tampoco es ello estrictamente necesario, pues lo importante más que la denominación de cada tipo de relación es la descripción de la relación misma.

Coordinar, colaborar y cooperar son palabras que tratan de expresar determinadas formas de relación positiva entre distintas instancias políticas y administrativas. Su significación en el lenguaje vulgar y en su etimología es muy parecida («co-

## Incumbencies in conflict.

This paper examines those problems of «who-decides-what-here?» that have of late so bedevilled the relations of State, Autonomical Governments and Local Administrative bodies, conflicts of competencies usually to be found affecting things economical, especially in their planning. The Constitutional Court itself has been brought to study the matter. There can be no doubt but that such planning will delimit any kind or level of administrative action and that such plans give the state the whip-hand when what is possible is in question. The author makes plain that this state of affairs is nowhere more blatant than in the sphere of territorial definition.

labor» y «co-operar» especialmente). Si acaso se aprecia alguna diferencia en este nivel de análisis es entre «coordinación» por un lado y colaboración y cooperación por otro; entre estos dos últimos términos parece haber práctica identidad; de ahí la dificultad de establecer distinciones que, sin apoyatura legal o jurisprudencial, pueden acabar siendo artificiosas.

En el texto constitucional se utiliza de forma predominante la expresión «coordinación» o «coordinar» (arts. 92.2; 103.1 y 2; 148.1.22; 149.1.13, 15 y 16; 154 y 156.1); también es frecuente el uso de la expresión colaboración (Preámbulo, arts. 131.2; 118; 156.2 y 157.3). La palabra cooperación sólo se usa en el artículo 16.3 para referirse a la cooperación del Estado con la Iglesia y otras confesiones.

Ciertamente el uso del término «coordinación» parece tener más precisión en el texto constitucional por la homogeneidad de su alcance y función

en los casos en que lo utiliza. No ocurre lo mismo con el término de colaboración en que la heterogeneidad de supuestos y pluralidad de sentidos dificulta la tarea de categorizar jurídicamente la expresión, seguramente utilizada por el Constituyente sin ninguna pretensión rigorista sino más bien descriptiva.

La jurisprudencia constitucional ha precisado algo más el sentido de los términos, especialmente en lo que se refiere a la coordinación pero en cambio las expresiones de «colaboración» y «cooperación» se utilizan como conceptos generales que pueden solaparse y comprender la misma coordinación u otras formas de participación, aunque se va decantando un significado tendencial de la palabra cooperación de la que habría de extraerse las oportunas consecuencias.

2. En lo que se refiere a la *colaboración* inicialmente la utilización de tal expresión parece hacerse sin un alcance claro. Así en la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/82, de 4 de mayo (Fundamento Jurídico 14) o 64/82 de 4 de noviembre (Fundamento Jurídico 8) y 95/84:

«Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los Boletines Oficiales explica como un deber de *colaboración* dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de *coordinación*, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152).» (S.T.C. 18/82).

«En esos supuestos el deber de restauración deberá ajustarse a las posibilidades de llevarlo a cabo sin detrimento de la explotación, siendo aconsejable una adecuada *colaboración* entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa *colaboración*, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.» (S.T.C. 64/82).

«Hay que recordar que el primer párrafo, sólo impugnado por el Gobierno Vasco, no ha sido objeto por parte de éste de ninguna consideración crítica en sus alegaciones, por lo que no ha lugar a que entremos en él. Sólo cabe decir, de todos modos, que este párrafo, al incluir una solicitud del "apoyo necesario" de cualquier otra autoridad por parte de los Inspectores de Consumo en el ejercicio de su función, se mueve en el marco de apoyo mutuo y la *colaboración* evocados en el fundamento anterior.» (S.T.C. 95/84).

Ese uso del concepto de colaboración vinculado al de coordinación se prolonga hasta la actualidad a través de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1985 y 106/87 de 25 de junio:

«Como ha dicho la Sentencia de este Tribunal de 4 de julio de 1985 la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximiza-

ción de la eficacia no crea en sí mismo competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada en consecuencia por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien la *coordinación* cuenta con la "obligada *colaboración*" de las Administraciones Públicas implicadas, como un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin *colaboración* de los entes a *coordinar* ninguna coordinación es posible.»

Se acusa con ello una cierta imprecisión. Pero junto a esta doctrina va apareciendo otra en torno a la palabra «cooperación» de la que ya pueden extraerse algunas consecuencias diferenciadas, a las que posteriormente se hará referencia.

De *cooperación* habla, por ejemplo y por lo que respecta a la ordenación del territorio y urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/84, de 3 de julio (Fundamento Jurídico 3 in fine):

«No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de *cooperación* dentro del *respeto a las respectivas competencias*, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al *titular de la competencia prevalente*.»

También la 56/86 de 13 de mayo (Fundamento Jurídico 5):

«Se ha advertido que la vigente Ley del Suelo, por su carácter de preconstitucional, no pudo prever las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, lo que plantea evidentemente dificultades en su aplicación actual. En esas circunstancias cobra especial importancia la *siempre deseable cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Ya el Real Decreto 1981/1978, al requerir un informe preceptivo del Gobierno Vasco, en caso de aplicación del artículo 180.2 de la LS, parecía señalar ese camino. En tanto no se arbitren otras medidas, ese informe puede ser un elemento útil para una posible cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia aquí contemplada.»

Por lo que hace a la expresión *coordinación* su alcance se ha determinado con mayor precisión, muy especialmente en torno a los supuestos en que la Constitución reserva al Estado facultades de coordinación. Esta no implica sólo el establecimiento de un método y un procedimiento de coordinación, sin posibilidades de imponer prescripciones materiales que sirvan al fin de la coordinación; al contrario, además de un método y un procedimiento, las potestades de coordinación permiten algo más. Así, por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/87, de 27 de febrero:

«Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (*Sentencias 32/1983*, de 28 de abril y *42/1983*, de 20 de mayo, entre otras) tal coordinación no supone, sin embargo, una *sustrac-*

*ción o menoscabo* de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta" de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la *coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo*. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en estos casos y con las condiciones previstas en la ley.» «Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de *órdenes concretas* que prefiguren *exhaustivamente* el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía.»

Se trata en todo caso de la coordinación que figura en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Eventualmente podría tratarse además de la coordinación como manifestación de las bases de una materia (en la relación Estado-Comunidades Autónomas) o de la competencia legislativa para regular la misma (en la relación Comunidades Autónomas-Corporaciones Locales además de en la relación Estado-Comunidades Autónomas). En definitiva, la doctrina señalada podría aplicarse en todos aquellos supuestos en que pueda reservarse a una de las instancias un poder de coordinar distinto de la voluntaria facultad de «coordinarse» en pie de igualdad (verbo reflexivo éste que indica la posición de paridad). Este último tipo de coordinación también es posible pero se fundamenta en una voluntaria decisión de potenciarse mutuamente y probablemente despliega sus efectos en aquellos supuestos en que más que tratar de evitar disfunciones y efectos negativos (en cuyo caso seguramente la coordinación es una obligación) se buscan sinergias y efectos multiplicadores de la propia acción al coordinarla con otras Administraciones.

3. En cualquier caso lo importante no es la significación, más o menos ajustada, con que se utiliza el término en la Constitución y por el Tribunal Constitucional, sino las técnicas a que se hace referencia con unas expresiones u otras.

En esta perspectiva lo primero que debe decirse es que se dista todavía de haber sentado una clara doctrina sobre los principios de colaboración y coordinación. Tan pronto se configuran como deber u obligación, como inmediatamente se dice que ello no atribuye ninguna competencia para el Estado, pues sin colaboración no será posible competencia alguna de coordinación.

Si la colaboración es un deber en el sentido jurídico, entonces tal deber es algo exigible y, si no se cumple, alguna consecuencia debe tener.

Probablemente toda esta cuestión está teñida de un cierto platonismo, en el sentido de que se piensa que los conflictos que se plantean en la realidad no son más que la sombra en la caverna de la «idea» de competencia exclusiva que luce en la Constitución y en los Estatutos.

El idealismo de las proclamaciones constitucionales de exclusividad arrastra en los casos concretos a reconocer, lógicamente por otra parte, que no cabe más coordinación que la prevista constitucional o estatutariamente en primer lugar y que no cabe privar de la competencia a quien la ostenta aunque se empiece ya a reconocer (Sentencia del Tribunal Constitucional 27/87) la posibilidad de órdenes concretas siempre que no prefiguren exhaustivamente la actividad del Ente coordinado y siempre que respeten un margen de libre decisión.

Por otra parte la exigencia de un reconocimiento expreso de la potestad de coordinación, como potestad supraordenada, para poder ejercerla, no empece para que se hable de la cooperación y de la coordinación como deber u obligación en un plano de igualdad entre los Entes a coordinar o a coordinarse. Sin embargo, no acaban de sacarse las oportunas consecuencias de tal deber.

Ello ocurre como se ha dicho por el idealismo de que está teñida toda la cuestión: lo exclusivo es exclusivo y si hay que compartirlo o coordinarlo entonces deja de ser exclusivo.

Pero por otra parte no se quiere ignorar la necesidad-deber de coordinar y cooperar. Tal deber parece quedar sin embargo en la nebulosa de la ética o de la política sin una traducción en el mundo del Derecho.

4. Si del mundo de las ideas y los conceptos descendemos al de la realidad todos constatamos sin embargo que las exclusividades exigen algunas matizaciones. El campo del urbanismo y de la ordenación del territorio es una muestra especialmente significativa. El carácter exclusivo de la competencia asumida por las Comunidades Autónomas tropieza con otras competencias exclusivas del Estado.

Ello es claro y suficientemente conocido en todas aquellas competencias estatales con incidencia directa sobre el territorio. (Obras públicas de interés general, Ferrocarriles, puertos y aeropuertos, aguas, etc.)

Es también conocida, aunque algo más imprecisa en su alcance, la colisión con otras competencias del Estado sin directa incidencia en el territorio pero directamente conectadas con el cuadro

teórico del derecho de propiedad, con las condiciones básicas que garantizan la igualdad o con el procedimiento administrativo común, aspecto éste frecuentemente olvidado.

5. Antes de seguir adelante conviene detenerse en esta competencia sobre el procedimiento administrativo común no porque sea la más importante de las citadas en este segundo grupo, sino por su frecuente olvido al relacionar las competencias estatales que colisionan con el urbanismo. Sea cual sea el régimen del derecho de propiedad en su dimensión sustantiva, éste no se limita sólo a un mínimo indispensable para hacerlo reconocible e igual, sino que de modo fundamental se determina a través, por ejemplo, de una serie de procedimientos de aprobación de planes y normas subsidiarias que tratan de ser garantía de todos los implicados en la acción urbanística, no sólo los propietarios, sino todos los ciudadanos.

En definitiva, si la parte fundamental de la actividad urbanística radica en la potestad de determinar, a través de sucesivas concreciones, aprovechamientos concretos de cada porción del suelo, ese núcleo esencial de la competencia urbanística, esa potestad, debe distinguirse de los procedimientos que es necesario seguir para ejercerla; de las audiencias que hay que conceder a los interesados, del contenido de los documentos de que se informa al público, de los sucesivos trámites a través de los cuales la potestad urbanística va determinando, por sucesivas aproximaciones, el contenido del derecho de propiedad.

En suma, las competencias urbanísticas sustantivas deben distinguirse de los procedimientos a través de los cuales se ejercen; al igual que en cualquier otra materia la competencia exclusiva no sustrae su ejercicio a las exigencias del procedimiento administrativo, ya sea el común, ya el especial.

El hecho de que en nuestro país, por la implicación en la cuestión del derecho de propiedad, aparezca la llamada legislación urbanística regulando, como un todo, no sólo la potestad urbanística y su incidencia en la configuración del derecho de propiedad, sino además el procedimiento complejo y peculiar a través del cual la misma se ejerce, no autoriza a desconocer los aspectos de puro procedimiento, y en cuanto tal procedimiento de garantía, que en dicha legislación existen. Esos aspectos de procedimiento son distinguibles de la competencia urbanística al igual que ocurre con todas las demás competencias.

Tal distinción tiene la importancia de que muestra cómo el procedimiento de ejercicio de las competencias urbanísticas, además de conectarse sobre todo con la garantía del derecho de propiedad o con el derecho a una vivienda digna o a un medio ambiente adecuado, se relacionan inmediatamente con el procedimiento administrativo; que, en cuanto tal procedimiento, puede ser objeto, en la parte que fuere necesaria, de atracción a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, que no es, desde luego, el procedimiento general, definido por su contraposición a

los especiales, sino el común, dilucidado por el simple hecho de que se quiere que sea común —si hay alguna causa que justifique esa comunidad de procedimientos— con el único límite de respetar las especialidades que se deriven de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18 de la Constitución Española).

Con lo dicho no se sustrae al urbanismo lo que constituye su substancia propia y fundamental, pero sí se llama la atención sobre el sistemático olvido de un título —el procedimiento administrativo común— que algún papel ha de tener en sí mismo y sobre todo en su relación con el estatuto del derecho de propiedad del que es garantía indispensable en su conexión con la función pública urbanística.

Es evidente que esa reivindicación del procedimiento administrativo común no puede ser contestada con una remisión a la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Esta Ley contiene el procedimiento general y algunos especiales aplicables directa o supletoriamente en un Estado centralizado en que se dejaba a la legislación sectorial el establecimiento de especialidades procedimentales; pero la Constitución no habla de procedimiento general o procedimiento tipo, sino de procedimiento común y ni siquiera como bases.

No puede deducirse de ello, sin embargo, que pueda regularse todo lo que se quiera en materia de procedimiento, sino sólo aquello que deba de ser común porque haya alguna razón que lo justifique; y es aquí donde reconociendo que en muchos aspectos procedimentales del urbanismo no tiene por qué haber uniformidad, hay otros en cambio en que por su conexión con el estatuto del derecho de propiedad y sus garantías estaría justificada una regulación procedimental común.

6. Tras este excursus sobre el procedimiento administrativo común puede retomarse el hilo de la argumentación acerca de las matizaciones a hacer en las competencias exclusivas que tropiezan o interfieren con otras competencias exclusivas. No es innecesario decir que cuanto en lo sucesivo se diga funciona en una u otra dirección: para las competencias exclusivas del Estado o para las competencias exclusivas de las Comunidades. Si una construcción teórica sólo funciona en un solo sentido es indicio de error en la construcción como es errada toda suma que no se corresponda con la propiedad conmutativa de la suma.

Hablábamos de matizaciones que la realidad obliga a hacer ante competencias exclusivas que están llamadas a interferirse; no que eventualmente puedan hacerlo, sino que necesariamente están abocadas a ello con independencia de la voluntad de solucionar la interferencia que exista.

Tal matización no debe llevarnos a decir, sin más, que tal competencia no sea en realidad exclusiva. Incluso en aquellas competencias exclusivas fuertemente condicionadas por otras competencias exclusivas, no sería lícito hablar de compartición sin riesgo de desfigurar y enmascarar las consecuencias que la atribución de competencia

exclusiva tiene incluso en los supuestos de fuerte interferencia de otra potestad.

7. Las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre conflictos de competencias en materia de urbanismo lo muestra con claridad.

En la Sentencia 77/84, de 3 de julio se declara la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para aprobar un Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca y el Plan Especial para la Solución Ugaldebieta que afectaba a una porción de la zona de servicios del Puerto al prever sobre la misma un ramal de la red viaria.

La idea de concurrencia de competencias se utiliza por el Tribunal Constitucional para acotar el alcance de la exclusividad competencial: «La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras competencias en ese espacio», siempre que las competencias concurrentes tengan «distinto objeto jurídico». En definitiva, en tales supuestos no hay conflicto de competencias, sino simplemente concurrencia.

La distinción entre concurrencia y conflicto está clara; pero al Tribunal Constitucional no se le escapa que, en ocasiones, esa concurrencia de competencias con distinto objeto jurídico «puede plantear dificultades»; es decir, puede transformar la concurrencia de competencias en auténtico conflicto de competencias: conflicto meramente formal si se invoca sin más una lesión de la competencia o real si se invoca una lesión en los intereses materiales a cuya protección responde la atribución de competencias.

En el caso citado el conflicto se soluciona en favor de la competencia del País Vasco, pero con una invitación a la cooperación cuyo alcance es preciso investigar y, que en realidad enmascara una postura más matizada. Según se deduce de antecedentes, y lo recuerda el Tribunal en los propios fundamentos jurídicos, en el conflicto en cuestión, planteado en julio de 1982, el Estado no alegaba otra lesión o perjuicio que el puramente abstracto de la violación de su competencia sobre puertos. Es más, el presidente del puerto autónomo había sido oído y al parecer incluso se había aceptado la alternativa propuesta por el puerto. El Estado así, litigaba por la competencia ideal que le correspondía, pero no invocaba ningún otro interés material lesionado. El Estado podría haber invocado que el citado ramal no tenía por qué pasar necesariamente por el puerto y que ello no era ni conveniente ni necesario. Podría también haber defendido como más fácil y oportuna una alternativa a la vía proyectada que no ocupara terrenos del puerto. O podría, por último, y en esta tentativa de hipotizar otras posibilidades, haber señalado los perjuicios que la vía ocasionaba en una zona de servicios sobrecargada de almacenes, industrias o actividades auxiliares del puerto.

Nada de esto hizo el Estado; y si se destaca no es por un ejercicio gratuito de imaginación, sino porque el Tribunal Constitucional al resolver el conflicto no se cansa de decir que no se ha pro-

bado ninguna perturbación concreta. El Tribunal va desmontando los argumentos puramente competenciales como obstaculizadores a una concurrencia de potestades. En el mundo de las ideas, de las competencias, es imaginable la concurrencia de las competencias estatales y autonómicas; «pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe» (Fundamento Jurídico 2 in fine), que es lo que el Tribunal considera que ocurre en el caso examinado, por lo que no hay conflicto sino concurrencia.

No se trata (o al menos no se trataba en dicho caso) de la posible interferencia con otra competencia, sino *con el ejercicio* de otra competencia. Es decir, en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales la legitimidad del ejercicio de la propia competencia empieza por partir de la no interferencia con el *ejercicio* de otra competencia.

En el caso colacionado las competencias estatales sobre el puerto ni siquiera se ejercitan: sólo se invocan. Se ejercitarían si se hubiese actuado en alguna de las formas más arriba señaladas; se ejercitarían si se hubiera señalado algún perjuicio concreto en la gestión portuaria. Es la falta de ejercicio de la competencia estatal, ejercicio entendido como puesta en marcha de la misma para defender los intereses reales a cuyo servicio deba su atribución, lo que motiva el rechazo de su pretensión; como se encarga de enfatizar el Tribunal una vez más, antes de pronunciar su fallo en el fundamento último, donde recuerda la posibilidad de concurrencia del ejercicio de competencias:

«Siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por ésta en aquélla. Ahora bien, en el presente caso el representante del Gobierno no alega en ningún momento la posibilidad de tal perturbación, y el representante del Gobierno Vasco la niega reiteradamente, por lo que hay que concluir que *en este caso particular no existe*, y no hay obstáculo en esas circunstancias en considerar que el Gobierno Vasco al realizar los planeamientos urbanísticos a que se refiere el presente conflicto no se ha excedido en el ejercicio de sus competencias. Todo ello teniendo en cuenta que, como se advirtió desde un principio y recuerda con cierta frecuencia el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, la competencia controvertida es la que se refiere exclusivamente al planeamiento urbanístico. La ejecución de los planes previstos puede plantear problemas específicos debido al carácter demanial de los terrenos afectados, pero este tipo de problemas es ajeno al presente recurso.»

Más allá del fallo concreto, la doctrina tiene la máxima importancia y nos pone en el camino de la apelación a la cooperación que viene reiterando el Tribunal. Para empezar otro hubiese podido ser el fallo si hubiera existido perturbación en el servicio portuario. El Tribunal lo adelanta paladinamente y sobre ello ninguna duda cabe al respecto.

Por otra parte, así entendida la doctrina del Tribunal, tiene consecuencias de la máxima trascen-

dencia porque sus fallos no aclaran ni reconocen competencias abstractas, ideales, permanentes e inalterables. Se limita a declarar de quién es la competencia controvertida, es decir, la que ha sido objeto de controversia judicial y precisamente en la forma en que lo ha sido. Si en el futuro se plantea de otra forma el Tribunal, como adelanta en sus fundamentos, dictará la resolución que proceda en atención a la competencia prevalente.

8. Antes de profundizar en el sentido de la cooperación a la vista de esa doctrina convendrá examinar la segunda Sentencia sobre urbanismo antes citada, la número 56 de 13 de mayo de 1986.

En aquel caso se trataba como es conocido de varios conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno Vasco contra acuerdos del Gobierno sobre ejecución de obras de acuartelamiento de la Guardia Civil y Comisarías adoptadas con fundamento en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo.

El interés de la Sentencia radica en dos aspectos. Por un lado en la declaración de que la asunción de competencias exclusivas en materia urbanística por la Comunidad Autónoma del País Vasco no puede excluir la posibilidad de que el Estado pueda «ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma».

Por otro, el alcance del artículo 180.2 de la Ley del Suelo que limita su uso a circunstancias de urgencia y excepcionalidad del interés público en juego. A ese respecto hay que subrayar que el Tribunal no profundiza excesivamente en el análisis del artículo 180.2 ni seguramente le parece conveniente hacerlo limitándose a dar solución al conflicto en la forma en que viene planteado. Sin embargo, hay una cuestión que merece destacarse y es que la propia Sentencia atribuye, en esos casos de urgencia y excepcionalidad, al Estado no sólo la facultad de apartarse del planeamiento, sino subsiguientemente de ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación. Iniciativa ésta que también debería entenderse comprendida en la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma.

Sobre este extremo de la aplicación del artículo 180.2 no resulta muy claro si se utiliza eventual o instrumentalmente para hacer efectiva una competencia no urbanística del Estado, cuya plenitud no puede quedar interferida por la competencia autonómica, o si se utiliza porque está así previsto en la Ley del Suelo y mientras se mantenga en la Ley del Suelo. Parece que más bien el Tribunal se decanta por la primera alternativa entre otras cosas porque hay un voto particular que se siente obligado a defender la segunda.

Sin embargo, si el fundamento de la competencia estatal no descansa propiamente en la Ley del Suelo, no se vé por qué ha de quedar limitada al supuesto de excepcionalidad y urgencia que la misma ley prevé. Este tenía sentido en una Ley del Suelo en que se reconocía a los órganos cen-

trales del Estado potestades decisivas, directas o por avocación, en materia de planeamiento; por consiguiente el artículo 180.2 cobraba sentido cuando por la urgencia o la excepcionalidad del interés público no procediera acudir al procedimiento de modificación previa de los planes que estaba al alcance de tales órganos modificar o revisar. Las circunstancias son hoy bien distintas al corresponder las competencias a las Comunidades Autónomas; en estas circunstancias la literalidad del artículo 180.2 no puede constituirse en el único parámetro de la correcta actuación del Gobierno.

En cualquier caso lo relevante de esta Sentencia es que de nuevo se plantea un supuesto de concurrencia en el ejercicio de las competencias exclusivas de cada instancia. En este caso es la parte recurrente la que esgrime en su apoyo puros títulos formales o competenciales; en ningún momento, por lo que se desprende de antecedentes, se invocan perjuicios concretos o soluciones alternativas. Sólo se invoca el título ideal competencial pero no un concreto interés lesionado. Este tuvo oportunidad de alegarse, sin embargo, en el trámite de informe previo previsto en el Real Decreto 1981/78 pero en él, al parecer, se limitó a esgrimir la nuda competencia:

«En esas circunstancias cobra especial importancia la siempre deseable cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ya el Real Decreto 1.981/1978, al requerir un informe preceptivo del Gobierno Vasco, en caso de aplicación del artículo 180.2 de la LS, parecía señalar ese camino. En tanto no se arbitren otras medidas, ese informe puede ser un elemento útil para una posible cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia aquí contemplada.»

9. Analizadas las Sentencias en materia de urbanismo citadas estamos ya en condiciones de hacer una reconstrucción de la cuestión a la luz de la doctrina que en las mismas y en otras coincidentes se contiene.

La remisión a la cooperación parece insinuar algo más que un buen consejo o una encomiable actitud ética. El Tribunal Constitucional no parece pretender pronunciarse sobre competencias abstractas sino sobre el ejercicio concreto de tales competencias. En ese terreno el Tribunal parece utilizar la idea de perturbación del ejercicio de una competencia sobre el ejercicio de otra y la idea de prevalencia de una competencia sobre otra.

Y es aquí donde parece estar el elemento más fructífero de su doctrina. En la especie no llegó a plantearse el problema de la concreta perturbación; si tal hubiera ocurrido podría asaltarnos la duda acerca de cuál hubiera sido la decisión del Tribunal. En la Sentencia 77/84 (Fundamentos 2 y 6) parecería adelantarse la cuestión de que si hubiera habido perturbación del ejercicio de la competencia estatal no se hubiera reconocido a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia controvertida. Parecería apoyar esa línea argumental de los fundamentos jurídicos citados, la referencia a la competencia prevalente que se contiene en el fundamento jurídico 3 (in fine), en la

medida en que la competencia estatal por su propia naturaleza sería en efecto siempre prevalente.

No es ésta sin embargo la única interpretación posible; y no es desde luego la que nos parece más satisfactoria. El juicio de prevalencia no es, en nuestra opinión, sólo un juicio de prevalencia abstracto, no es un juicio ideal; esto es, de prevalencia de una competencia teórica sobre otra, sino que es un juicio de prevalencia del ejercicio de una competencia sobre el ejercicio de otra. La distinción tiene su importancia porque, por poner un ejemplo, el título estatal de Defensa prevalece, en abstracto, sobre el título autonómico de Agricultura o Montes. Ahora bien, el ejercicio de esa competencia mediante la instalación de un polígono de tiro en el Coto de Doñana o en Ordesa, por poner casos extremos y disparatados, difícilmente podría sostenerse con la pura invocación de la prevalencia del título abstracto. No significa ello un desfallecimiento de la prevalencia de los títulos estatales en cuanto manifestaciones de un interés superior; significa sólo que cuando es patente y ostensible que en el caso concreto no hay un interés superior, entonces lo que no hay es ejercicio legítimo del título estatal, que no puede sobrepasar determinados límites que le impone el respeto a otros intereses igualmente legítimos que, si se enervan ante el uso razonablemente correcto del título estatal, no pueden en cambio decaer ante un uso irrazonable.

Siempre que el ejercicio del título estatal sea razonable, deberá prevalecer sin necesidad de apurar la investigación de su pertinencia. En eso consistirá básicamente la prevalencia; en una inversión de la carga de la prueba sobre su procedencia y en una presunción de «iure» de su mayor peso siempre que se mueva en márgenes de razonabilidad. Obsérvese que hablamos siempre de una prevalencia no del título abstracto, sino de su ejercicio concreto. En la Sentencia 77/84 de nada sirvió al Estado la apelación a la prevalencia ideal de su título ante la inexistencia de argumentaciones sobre su ejercicio. Cuando sobre un mismo espacio físico o, en general, sobre una misma materia concurren dos títulos distintos significa que el constituyente ha entendido que los dos son legítimos; esa oportunidad de su concurrencia significa que ha sido querida por el constituyente y su compatibilización debe venir a través de un juicio de ponderación que trate de articular y salvar lo más posible de ambas competencias y de los legítimos intereses que ambos expresan; esa compatibilización sería expresión del principio de la mayor eficacia y mantenimiento de los intereses que son contenido y razón de ser de las competencias constitucionales. Sólo cuando esa compatibilización no sea posible o cuando sea razonable una opción radical por una u otra deberá operar el criterio puro de prevalencia.

10. Toda la argumentación anterior pone de relieve la importancia de la cooperación y coordinación a la que hasta ahora el Tribunal Constitucional ha llamado con objetivos más o menos velados. En el supuesto de que ante el Tribunal lle-

gue un auténtico conflicto en el ejercicio de las competencias, el Tribunal puede verse obligado, al adoptar su decisión, a verificar varios extremos:

a) En primer lugar si quien ha ejercitado la competencia que se impugna ha llamado a colaborar a la otra parte. De no ser así la competencia ejercitada podría ser sospechosa de extralimitación, o de serlo, pura y simplemente, si no hubiese tomado deliberadamente en consideración otros intereses concurrentes al omitir totalmente la petición de informes a la otra parte o la instrumentación de cualquier otra forma de cooperación.

Esta devendría así en un auténtico deber, una condición del ejercicio legítimo de la propia competencia.

b) En segundo lugar si la competencia ejercitada lo ha sido en términos razonables, atendida la entidad real y concreta de los intereses en juego y la viabilidad de otras alternativas de compatibilización o de menor sacrificio de los intereses en presencia.

Si se tratase de competencias estatales su simple razonabilidad determinaría la puesta en marcha de la prevalencia del interés estatal.

c) En todo caso podría exigirse una toma en consideración de los intereses tutelados por la otra competencia aunque fuera mediante la justificación de su sacrificio, pero en todo caso reflexionando sobre ellos y sobre la imposibilidad de compatibilización.

11. De todo lo dicho se desprende la superación de la concepción unidimensional de la cooperación y coordinación.

Estas no son sólo una exigencia ética o política para potenciar la acción mutua o evitar distorsiones, aunque también son eso y lo son primordialmente en una perspectiva fisiológica del funcionamiento de un Estado compuesto y complejo. Pero esa exigencia no tiene, hasta ahora, otra traducción práctica que la sanción electoral pero no la sanción jurídica.

Hay pues una segunda dimensión de la cooperación y coordinación como procedimiento para tomar en cuenta intereses ajenos en todo caso dignos de consideración incluso aunque hayan de ser sacrificados. Tal dimensión tiene dos facetas, una positiva de efectiva y obligada toma en consideración, mediante la utilización de una variada gama de técnicas (informes, reuniones, conferencias, motivación de las propias decisiones, etc.). Y otra faceta reactiva que hace realidad tal obligación proyectando a la fase de conflicto ante el Tribunal Constitucional las consecuencias de la omisión de las técnicas de cooperación o de la irrazonabilidad en el ejercicio de las propias competencias.

La cooperación y coordinación dejarían así de ser invocaciones exclusivamente políticas o deseos pios para erigirse en auténticas condiciones de validez y legitimación del ejercicio de las propias competencias. Constituirían además un filtro de la conflictividad en cuanto permitirían rechazar en muchos supuestos conflictos que no están realmente trabados como tales en el plano del

ejercicio de la competencia sino en planos ideales.

Por último cumplirían una función educadora en cuanto conformadora e impulsora de una auténtica cooperación en la medida en que su olvido pudiera afectar el reconocimiento de la propia competencia en sede de conflicto constitucional, una vez que el conflicto no reviste el carácter marcadamente abstracto con que en muchas ocasiones se plantea.

Sin que se pueda afirmar que esa vaya a ser la línea del Tribunal Constitucional en los supuestos de concurrencia competencial, si hay fuertes indicios, en su última jurisprudencia, de que la acumulación de llamadas a la cooperación prepara, si es que no se hace conscientemente, un salto cualitativo en la transcendencia a conceder a tales mecanismos de colaboración. Simultáneamente tal colaboración adquiere su relevancia cuando se abre una interpretación de las competencias que atiende a su ejercicio y que solo en las reales perturbaciones que el mismo pueda producir encuentra uno de los criterios de la atribución de competencias.

Ha de ser pues la doctrina del Tribunal la que puede avanzar de modo efectivo en la exigencia de cooperación mediante la hipóstasis de la misma en uno de los criterios básicos para la decisión de los conflictos.

12. En la perspectiva que acaba de señalarse la utilización de la cooperación como criterio de decisión de los conflictos abre un nuevo panorama a las técnicas de cooperación, que dejan de ser inútiles y piadosas llamadas a la buena voluntad para transformarse en instrumentos jurídicos decisivos en la declaración de las competencias. Presumiblemente todas las instancias se apresurarían a la apertura de auténticas relaciones de cooperación para exhibir en último extremo ante el Tribunal el agotamiento de todos los intentos de acercamiento. Igualmente se esforzarían en explicar por qué no puede admitirse otra solución mejor o que hiciera más compatible los intereses encontrados.

Hemos hablado hasta ahora de técnicas como reuniones o conferencias de las partes; pero caben desde luego otras fórmulas instrumentales para la cooperación: desde la exigencia recíproca de autorizaciones y licencias hasta el establecimiento de procedimientos bifásicos que permitan tomar en cuenta los intereses respectivos.

Tales técnicas pueden tropezar con un obstáculo formal en su instrumentación entre instancias con autonomía reconocida. Si se interpreta que la autonomía local o autonómica o, más genéricamente, las competencias exclusivas no se compadecen con un ejercicio conjunto, entonces sólo será posible utilizar técnicas de consulta o informe no vinculante. En cuanto se admita la necesidad de doble autorización o de la obtención de dos resoluciones obtenidas en un procedimiento ante las dos instancias resultará que ambas competencias se están limitando mutuamente. Tal limitación puede parecer contraria a la autonomía y a las exigencias de la competencia exclusiva. Sin

embargo ello no tiene por qué ser necesariamente así cuando el interés de una instancia se integra en un interés superior que le condiciona y modula de forma que no será incorrecto que una instancia resuelva primero en lo que afecte al círculo de sus intereses sin que su resolución pueda tener efectividad hasta que la otra haya resuelto sobre los suyos.

Tales técnicas, sin embargo, resultan tal vez excesivamente estáticas, en cuanto que una vez planteada la discrepancia en esa fase debería de establecerse un momento integrador o negociador (aunque sea éste un término poco propio del derecho público, no así de la política) para el que el intercambio de informes o la celebración de reuniones o conferencias resulta más efectivo.

Debe destacarse también que en lógica consecuencia con lo que se ha dicho, la real cooperación exige también una efectiva transparencia de los motivos y argumentaciones y una explicación acerca de cómo se toman en consideración los intereses de la otra parte o en su caso, qué soluciones alternativas hay o porqué no hay más remedio que sacrificar los intereses ajenos. Ese esfuerzo argumental, auténtica obligación y en todo caso carga de cara a la eventual fase de conflicto, puede propiciar una auténtica cultura de la cooperación que hoy languidece entre palabras vanas por la imposibilidad de ser traducidas en exigencias concretas.

Se han hecho las reflexiones anteriores en la perspectiva de los conflictos sobre ordenación del territorio y urbanismo, o más propiamente de este último título competencial. Y se han señalado cómo sobre el territorio confluyen, además de las competencias autonómicas, competencias de las Corporaciones Locales y del Estado. De las de éste nos hemos detenido en la relativa al procedimiento administrativo común que en realidad no tiene incidencia directa sobre el territorio (se trata de una competencia normativa) sino sobre el estatuto de la propiedad y el procedimiento a través del cual se define.

Sería preciso citar otras competencias, éstas sí con incidencia territorial (ferrocarriles, aeropuertos, obras públicas de interés general, zona marítima terrestre, puertos, ríos, etc.), así como la competencia general del Estado sobre planificación económica sobre la que merece la pena hacer alguna reflexión. En efecto, si algo se relaciona con la ordenación del territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sustantivada y diferenciada del urbanismo, es justamente la planificación económica.

Resulta, pues, que estamos ante unas competencias llamadas a complementarse o a interferirse. En alguna de las Sentencias comentadas, (77/84. Fundamento Jurídico 5) el tema se plantea en relación con el urbanismo a propósito de la articulación de los planes sectoriales con el plan director territorial de coordinación.

El Tribunal dedica un fundamento a este problema pero no puede decirse que constituya una parte importante de su doctrina. Si se trae aquí a colación es porque se plantea en términos proble-

máticos la cuestión de la autoridad competente para aprobarlos y porque la Ley del Suelo pretendía atribuir a dicho plan una importante virtualidad para plasmar a través suyo las exigencias de la planificación económica y social y las del desarrollo regional.

Sabido es que ese instrumento ha quedado en la letra de la Ley, pero la propia letra reconoce la vinculación de la ordenación del territorio con la planificación económica y social.

La cuestión hoy es la de saber en relación con esa posibilidad de planificación, que en teoría está en la propia Constitución, qué horizontes tiene en un sistema de economía de mercado que con la integración en la Comunidad Económica Europea ha optado por la frontera del mercado único, libre de barreras y contrario a todo tipo de prácticas o medidas que distorsionan la competencia, como el motor del desarrollo económico del conjunto. El papel central de la libre competencia se conjuga con la política de desarrollo regional, que trabajosamente trata de ampliarse pese a la oposición de algunos socios europeos, y con otras políticas sectoriales como la de medio ambiente que tratan de corregir y evitar los problemas que derivan de la libre competencia. No hace falta citar la política agrícola común con un peso trascendental en los presupuestos económicos de la C.E.E. y en la que se pueden tomar decisiones, de motivación económica o de reducción de costes que pueden tener a la larga fuerte incidencia territorial como es el caso de la política incentivada del abandono de determinados cultivos y tierras.

La cuestión radica en que la planificación económica entendida como planificación global general e inspiradora de todas las perspectivas, que es la concepción a que responde el artículo 131 de la Constitución Española, presenta en este momento dificultades de desarrollarse y está siendo sustituida —en gran parte condicionada por la política comunitaria—, por medidas de ordenación económica sectorial que por la propia parcialidad del sector económico que regulan no aspiran, en general, a regular otros intereses que los inmediatamente conectados con el sector económico que ordenan, y omiten la regulación de otros aspectos que pudieran estar relacionados con los asentamientos humanos, reequilibrio, medio ambiente, etc.

Es en los instrumentos estrictamente reequilibradores y en los medioambientales donde puede detectarse el punto de conexión de las exigencias de la ordenación del territorio con los de desarrollo económico, medio ambiente y en general calidad de vida.

Es a través de la política de Fondos, ya sean nacionales como el Fondo de Compensación Interterritorial, ya sean internacionales como el Feder, ambos íntimamente conectados, como se hace la política que tiene como objetivo una acción directa sobre el territorio. A estos fondos habrá que añadir la política de incentivos a zonas deprimidas o en declive. Así como la política para la agricultura de montaña.

El juicio sobre este conjunto de instrumentos

no permite asimilarlo sin embargo, a una planificación global. Cada vez más las políticas de desarrollo regional a zonas desfavorecidas o en declive son más selectivas en cuanto a la delimitación del territorio beneficiario de la ayuda y en cuanto al tipo y naturaleza de éstas. Resulta así que esas zonas son un elemento más desde el punto de vista de la ordenación global del territorio que dejará fuera la mayor parte del territorio nacional que ni siquiera puede ordenarse tampoco a partir de tales zonas como elementos vertebrados.

No parece pues que la planificación económica en sí misma y concebida como planificación general, integradora por eso mismo de las perspectivas que señala el artículo 131 de la Constitución Española, vaya a ser en la práctica fuente de controversias con la competencia de ordenación del territorio.

La cuestión habría más bien que situarla en los eventuales condicionamientos que medidas de ordenación económica tengan en la ordenación del territorio. E incluso, y ello es evidente, la incidencia que en dicha ordenación del territorio tienen decisiones de política económica vinculadas a otros títulos estatales (política de autovías, trenes de alta velocidad, aeropuertos, trasvases y embalses, etc.).

Que hay incidencia es algo evidente, la cuestión radica en saber cómo se articulan esas competencias del Estado con políticas de ordenación del territorio y urbanismo que son exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Las reflexiones hechas en la primera parte valen también a este respecto. Parece evidente en este caso que las medidas de ordenación económica por sí solas, o ligadas a cualquier otro título estatal, son un dato que necesariamente ha de tomar en cuenta la política de ordenación del territorio; que ha de tomar en cuenta para hacerlas posibles. Ello no quiere decir sin embargo que necesariamente se dé una prevalencia inapelable de las determinaciones sectoriales impuestas directamente desde la política económica estatal.

Otro problema, y muy importante por cierto, es el de saber cómo hacer una política de ordenación del territorio con voluntad de permanencia que sea capaz de prever y de integrar los impulsos que en orden disperso y sucesivo, se reciben de medidas de política económica no vertebradas en torno a un plan.

Decíamos más arriba que en estos supuestos de concurrencia de ejercicio de competencias sobre un territorio, tal concurrencia no autorizaba a devaluar el calificativo de exclusivas de las competencias de una u otra instancia. Tal calificativo expresa la preferencia constitucional por una u otra competencia en función de su propia razón de ser: una eventual contradicción sobre la afección territorial de una medida económica ligada a una obra pública entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente deberá tener en cuenta, aparte de las indicaciones más arriba expuestas, que no es al Estado a quien corresponde argumentar sobre la base de cuál es la mejor solución territo-

rial de su actuación desde el punto de vista de la ordenación del territorio, pues eso corresponde a la Comunidad Autónoma. El Estado podrá fundar su elección en razones atinentes a la propia medida, a su mayor efectividad en el ámbito de su competencia. Paralelamente tampoco corresponde a la Comunidad Autónoma sustituir el criterio del Estado por el suyo propio en orden a la eficacia de la decisión estatal, sino que deberá limitarse en primera instancia a valorar la decisión estatal desde su competencia de ordenación del territorio.

Sólo en segunda instancia y si no coinciden ambas perspectivas habrán de producirse contactos y aproximaciones cooperadoras que permitan una solución con el menor sacrificio para las competencias autonómicas.

Queda en pie, sin embargo, el problema de las competencias de planificación del 131 de la Constitución. En un plano racional éste sería el instrumento decisivo de articulación de la política eco-

nómica con las políticas de ordenación territorial y urbanismo. Después de la crisis económica, de la integración en Europa y de la descentralización política en España, se percibe una cierta sensación de alejamiento respecto a las posibilidades de uso de tal instrumento y del Consejo constitucionalmente previsto. Salvo como foro de ampliación de las propias opiniones es posible que algunos de sus partícipes lo vean con cierto recelo por motivos diversos, pero en todo caso muchos de los instrumentos de una planificación indicativa y no digamos vinculantes (política de estímulos e incentivos) están sujetos a disciplina comunitaria desde Bruselas. Hará falta algún tiempo para que desde la perspectiva de un mercado único sin barreras que pone la libre competencia como motor de su vitalismo, se pase a una Europa unida que incrementa sus políticas de reequilibrio regional y social, se pase a políticas de otro corte que puedan permitir plantearse una real perspectiva de planificación.

# LIMITES DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN RELACION CON EL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

Rafael Gómez-Ferrer Morant

Se estudian algunos de los problemas que se plantean en el terreno competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Hasta ahora, estas últimas en general han respetado el modelo previsto en la Ley del Suelo para las actuaciones urbanísticas. Pero es urgente una norma que evite que en los sucesivos esta actitud sea sustituida por la aparición de modelos nuevos. El surgimiento de la Ley de Costas ya ha dado lugar a sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven puntos muy concretos de esta problemática.

**The limits to those excluding competencies that were taken up as theirs by the governments of spanish autonomic regions.**

This article takes a close look at those problems of incumbency that arise as between the State and Autonomical Regional Governments as to things urbanistic. So far, the latter bodies have kept, in this matter, to the letter of the Law as to Land (Ley del Suelo) when undertaking urbanistic initiatives. It is however of pressing importance that this Law be replaced as a guide for future actions by another that would curtail new models of actuation. In the light of this necessity, the fact that the recent Law as to Coasts (Ley de Costas) has given rise to sentences and rulings in matters germane to similar issues in the Constitutional Court, is pointed out.

## INTRODUCCION

La distribución del poder sobre el territorio y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, con carácter exclusivo, es el punto de referencia que permite encuadrar mi intervención en este Seminario, que versa sobre un objeto tan amplio como es el relativo al alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio en relación con el estatuto de la propiedad de los bienes inmuebles.

Pues bien, para fijar los límites de tales competencias, es necesario precisar qué alcance tiene la asunción de «competencia exclusiva» en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, lle-

vada a cabo por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos; en concreto, se ha de determinar si se trata de una asunción de competencia con carácter exclusivo y excluyente, de forma tal que el Estado no tenga competencia alguna y, llegando hasta las últimas consecuencias, tampoco las Corporaciones Locales; o si, por el contrario, en relación con el Estado y las Corporaciones Locales, existen algunos límites que deben observar o tener en cuenta las Comunidades Autónomas.

Para responder a esta cuestión voy a referirme a tres puntos: el primero, de carácter general, es el relativo al entrecruzamiento de títulos competenciales y a su incidencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio; el segundo, en íntima conexión con el anterior, trata de la incidencia que puede tener la competencia que reserva al Estado el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, en

Rafael Gómez-Ferrer Morant es letrado del Consejo de Estado.

orden a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, y, por tanto, entre ellos, del derecho de propiedad; y, finalmente, me referiré también brevemente a los límites que pueden derivar de la autonomía local, reconocida en la propia Constitución (art. 137).

## EL ENTRECRUZAMIENTO DE TÍTULOS COMPETENCIALES

1. El primero de los puntos enunciados es el relativo a los límites derivados del entrecruzamiento de títulos competenciales. Estos límites derivan del hecho de que si bien la Constitución establece un sistema de distribución de competencias en función de un listado de materias, resulta imposible dividir la realidad por ámbitos materiales, de forma que no se produzca interferencia alguna entre ellos. De esta forma el problema que se plantea es el determinar en qué medida las competencias que la Constitución reserva al Estado —sean de orden genérico o referidas a materias distintas del urbanismo— pueden incidir en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en relación con el urbanismo y ordenación del territorio.

En efecto, dejando aparte por ahora el título competencial genérico del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, al que me referiré más adelante, resulta obvio que las actuaciones públicas correspondientes a muy diversas materias se producen sobre el territorio, por lo que puede suceder que el ejercicio de las competencias urbanísticas incida o pueda incidir en el ámbito de las competencias reservadas al Estado o viceversa; y de ahí que cuando el conflicto se produzca es necesario determinar qué competencia debe prevalecer.

2. En concreto, el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de conocer de diversos conflictos de competencia producidos como consecuencia del entrecruzamiento de diversos títulos competenciales del Estado con la competencia urbanística asumida por la Comunidad correspondiente. Debe hacerse notar que, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional es plenamente aplicable a todas las Comunidades Autónomas, dado el alcance exclusivo de las competencias que han asumido en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por ello exponemos a continuación la doctrina de las Sentencias 77/1984 y 56/1986, que presentan un especial interés.

En la Sentencia 77/1984, de 3 de julio («BOE» del 30), el Tribunal decide el conflicto planteado por el Gobierno contra Resoluciones dictadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco por las que se aprobó definitivamente el Proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta, y el Plan Especial para la eje-

cución de la solución Ugaldebieta. El Tribunal estudia en este contexto la concurrencia de la competencia sobre urbanismo, asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de la competencia sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el puerto autónomo de Bilbao, reservada al Estado por el artículo 149.1.20 de la Constitución. Pues bien, en esta Sentencia, entre otras consideraciones en las que no puedo ahora detenerme, el Tribunal establece que:

— La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, como ya había declarado el Tribunal en su Sentencia 113/1983.

— Esta concurrencia es posible cuando, recaendo sobre un mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.

— El Tribunal afirma la supremacía de la competencia reservada al Estado (en este caso, en materia de puertos de interés general), al señalar que la concurrencia efectiva sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.

— La concurrencia puede afectar no sólo al Estado y a las Comunidades Autónomas sino también a otros Entes de carácter territorial como los Municipios, dada la inclusión de los puertos en el territorio municipal.

— En estos supuestos de concurrencia, el Tribunal indica que parece aconsejable que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aun cuando señala que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.

— Finalmente, y por lo que respecta a la solución del caso, el Tribunal resuelve el conflicto en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de la doctrina anterior, por entender que no se había producido perturbación alguna de la competencia del Estado.

A partir de este momento la doctrina del Tribunal —que tenía ya su antecedente en la Sentencia 1/1982, de 28 de enero—, se ha reiterado de alguna Sentencia posterior, como la número 56/1986, de 13 de mayo, que resuelve los conflictos positivos de competencia suscitados por el Gobierno vasco en relación con la aplicación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo por el Gobierno de la nación, para la construcción de acuartelamientos de Cuerpos de Seguridad del Estado, y en relación con la realización de obras de cerramiento del recinto aduanero de Behobia; si bien, en aplicación de la doctrina indicada, el Tribunal resuelve el conflicto en este caso a favor del Estado.

En definitiva, el Tribunal, además de propugnar soluciones de cooperación en el ejercicio de las competencias viene a establecer dos principios de la máxima importancia: por una parte, las competencias asumidas estatutariamente no pueden

disminuir el contenido de las que la Constitución reserva al Estado, porque en tal caso el Estatuto vulneraría la Constitución; y de otra, las competencias reservadas al Estado no pueden interpretarse de tal forma que vacíen de contenido las asumidas por la Comunidad, de acuerdo con la Constitución, pues ello iría también contra la Norma Fundamental. Este es el difícil equilibrio que resulta necesario observar para determinar los límites de las competencias asumidas por la Comunidad.

3. La aplicación de estos dos principios no deja de suscitar problemas importantes, de los que aludiré simplemente a algunos, como son los siguientes: la determinación de los títulos competenciales del Estado; la incidencia de la nueva distribución competencial sobre la función del planeamiento; las posibilidades limitadas de la cooperación.

a) En cuanto a la determinación de los títulos competenciales del Estado que pueden incidir sobre el territorio, el problema se plantea con distinta intensidad en diversos supuestos que pueden contemplarse; así las dificultades no son las mismas respecto de las competencias que el artículo 149.1.1 de la Constitución reserva al Estado, que en relación con otras competencias que la Norma Fundamental puede atribuirle en otros preceptos de la Constitución.

En el primer supuesto, el título competencial del Estado aparece expresado con claridad en la Constitución, y la cuestión que se plantea es la de determinar en cada caso si en el ejercicio de la competencia reservada se ha producido o no un exceso; así, en materia de puertos y aeropuertos de interés general, obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma, y demás competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución, en cuanto su ejercicio pueda tener una proyección sobre el territorio.

La cuestión suscitada ofrece sin embargo mayores dificultades cuando se trata de averiguar en qué medida otros preceptos de la Constitución reservan al Estado competencias que puedan tener una plasmación sobre el territorio; piénsese, por ejemplo, en el artículo 132 en relación con los bienes de dominio público, con especial referencia a los de carácter estatal, y la polémica que se ha producido en relación con la constitucionalidad de la reciente Ley de Costas. Aquí los interrogantes se multiplican. ¿En qué medida el dominio público puede reconducirse simplemente a la titularidad de determinados bienes o supone la titularidad de una competencia? Y en caso afirmativo ¿En qué medida estas competencias deben proyectarse exclusivamente sobre los bienes de dominio público o pueden afectar a una zona lateral —zona de influencia, por ejemplo—? Y aun en este caso, ¿hasta dónde puede extenderse la zona de influencia, de forma tal que no venga a vaciar de contenido las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas?

No se trata ahora, como es obvio, de resolver las complejas cuestiones que plantea la Ley de Costas; pero sí conviene poner de manifiesto cómo la regulación del dominio público adquiere una nueva perspectiva, que viene a complementar el enfoque que se ha venido produciendo en algunas Sentencias recientes en orden a la defensa del dominio público respecto de la posible existencia de propiedades de carácter particular; lo que ha llevado a la jurisprudencia a revitalizar la distinción de bienes de dominio público por naturaleza y por afectación, y la consideración de los primeros como *res communis omnium*, lo que hace imposible la enajenación por el Estado, que no es su titular (así, Sentencias de 31 de mayo de 1988 —caso Ciudad de los Muchachos de Orense— o de 6 de julio de 1988 —caso Mar Menor—).

b) En esta misma línea de poner de manifiesto algunas de las cuestiones planteadas, conviene tener en cuenta que la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y el límite que debe observar en el ejercicio de su competencia, derivado de las competencias que la Constitución reserva al Estado, da lugar a que el planeamiento urbanístico no pueda ya cumplir, al menos del mismo modo, la función que le atribuye la Ley del Suelo —artículo 9 en relación con los Planes Directores Territoriales de Coordinación, por ejemplo— de vincular a todas las Administraciones Públicas; pues desde la perspectiva de la nueva distribución de competencias sucede que las de carácter urbanístico y de ordenación del territorio se encuentran limitadas por las que la Constitución reserva al Estado.

c) En definitiva, esta realidad pone de manifiesto la necesidad de que las competencias de las distintas Administraciones Públicas cuyo ejercicio concurre sobre un mismo territorio se ejerzan de forma armónica, de tal modo que se eviten las disfunciones, y debe señalarse que en esta línea se mueven las recientes leyes de Carreteras y de Costas, en orden a la incidencia sobre el territorio de las competencias estatales. Pero debe también tenerse en cuenta que las posibilidades de la cooperación son limitadas —dado su carácter voluntario— y que ello obliga a profundizar en la posibilidad de instrumentar un procedimiento en estos casos en el que intervengan todas las Administraciones competentes, de forma vinculante para las mismas, y, lo que es más difícil, a determinar cuál es el alcance de la competencia de cada una en orden a la toma de la decisión. Las leyes mencionadas se han planteado esta cuestión, pero debe señalarse que en ocasiones no dan una solución clara para el supuesto en que no se produzca la conformidad entre las Administraciones implicadas, hasta tal punto que da la impresión de que la Ley no ha tomado en consideración la posibilidad de que no se produzca el acuerdo (así, por ejemplo, art. 117 de la Ley de Costas, relativo a la tramitación del planeamiento urbanístico que ordene el litoral).

## EL MODELO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

1. El segundo punto del que voy a tratar brevemente, es el relativo a la existencia o no de un modelo unitario del derecho de propiedad que pueda derivarse de la Constitución indirectamente, en cuanto, de una parte, la Norma Fundamental reconoce en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada, de acuerdo con una concepción social del derecho de propiedad; y, de otra, establece en su artículo 149.1.1.ª, que el Estado tiene competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

De acuerdo con esta regulación, la Constitución no reconoce un derecho a la propiedad de carácter individualista sino de carácter social, como corresponde a la sensibilidad de la época actual. Ahora bien, de esa concepción social deriva un modelo del derecho de propiedad que, en sus grandes líneas, corresponde diseñar al Estado, en la medida en que le corresponde la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales; pero esa regulación debe hacerla, como antes decíamos, sin vaciar de contenido las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, ya que, como a nadie se le oculta, la regulación de estas materias tiene esencialmente dos caras: una, la relativa al aspecto jurídico-público o función pública del urbanismo y la ordenación del territorio; y otra, la referente a la fijación del estatuto de la propiedad.

En definitiva, por tanto, debe tenerse en cuenta que al hilo de la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales el Estado no podría incidir más allá de un cierto punto en la competencia en materia de urbanismo y de ordenación del territorio asumida con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas.

Las afirmaciones anteriores pueden quizá ser aceptadas sin objeciones importantes; pero las diferencias de opinión pueden producirse fácilmente cuando se trate de determinar el límite hasta el que puede llegar el Estado en el ejercicio de sus competencias constitucionales, teniendo en cuenta las que han sido asumidas por las Comunidades Autónomas.

Hasta ahora, estas diferencias no se han manifestado de forma intensa, dado que las Comunidades Autónomas han aceptado con carácter general el modelo de propiedad diseñado por la Ley del Suelo, regulando aspectos insuficientemente tratados, o cerrando fisuras existentes en la regulación estatal, o regulando de otra forma determinados extremos, pero sin afectar al modelo de propiedad plasmado en la Ley del Suelo.

2. No obstante, sin perjuicio de lo anterior, debe profundizarse en el alcance de la competen-

cia reservada al Estado, partiendo de que, como ha señalado ya el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981, igualdad no equivale a uniformidad. La competencia reservada al Estado cumple la función de asegurar una igualdad sólo en lo sustancial —en las condiciones básicas— y no impone en absoluto la uniformidad en la legislación; y, por ello, dentro del respeto a este límite, la Comunidad puede dictar la regulación urbanística que estime pertinente. Ahora bien, la determinación de cuál sea el alcance de las condiciones básicas mencionadas no se ha efectuado todavía por Ley estatal, por lo que de nuevo se abre aquí un campo de alcance similar al que ya se ha recorrido en orden a la determinación del alcance de las bases; en una primera fase —como dijo el Tribunal Constitucional en relación a las bases del régimen local en la Sentencia 32/1981— las bases habrá que deducirlas de la legislación vigente, sin perjuicio de una posible formalización y concreción en una Ley postconstitucional.

En tanto no se llegue a dicha formalización, el sistema jurídico se moverá dentro de un equilibrio inestable, de una cierta inseguridad en los límites de la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3. Pero todavía puede complicarse la cuestión que estamos tratando si se tiene en cuenta que la competencia del Estado comprende no sólo la igualdad en el ejercicio de los derechos sino también en cumplimiento de los deberes constitucionales. Y debe tenerse en cuenta que los deberes que la Ley del Suelo impone a los propietarios —especialmente en materia de cesiones obligatorias de terrenos y también del costeamiento de la urbanización— constituyen en realidad prestaciones patrimoniales de carácter público, que tienen su encaje en el artículo 31 de la Constitución.

Ahora bien, existe una tendencia, especialmente en la que se refiere a la gestión del suelo urbano, a establecer un sistema de prestaciones económicas en dinero, una especie de contribución como en el sistema italiano, que se haría efectiva en el momento de llevar a cabo la edificación en suelo urbano, que es el momento en el que se moviliza la propiedad; desde la perspectiva de nuestra legislación urbanística el sistema intenta explicarse como el establecimiento de una especie de aprovechamiento medio de todo el suelo urbano, que da lugar a una reparcelación económica de todo este suelo (más allá de la delimitación de polígonos y unidades de actuación), lo que no encaja en el sistema legal vigente, como la jurisprudencia se ha encargado de poner de manifiesto al hilo de las Sentencias dictadas al resolver diversas impugnaciones de planes de urbanismo. Pero no puede descartarse, en absoluto, que por la vía de la modificación legislativa se produzca un cambio del sistema legal sea por iniciativa del Estado o de las Comunidades Autónomas, en la línea indicada. Si la iniciativa es del Estado, ¿podrá sostenerse que el nuevo sistema se impone a todas las Comunidades Autónomas, al amparo de la competencia que le reserva el artículo 149.1.1.ª de la

Constitución? Y si la iniciativa es de una Comunidad Autónoma, ¿podrá sostenerse que la Ley autónoma no respeta las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.1.ª de la Constitución? ¿En qué medida no se estaría estableciendo un tributo sin tener en cuenta que la potestad originaria corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley, de acuerdo con el artículo 133.1 de la Constitución? Resulta difícil contestar a un problema planteado en abstracto, extrapolando una línea de tendencia que se deduce de casos concretos. Sin embargo, en mi opinión, lo conveniente sería que el Estado estableciera un marco delimitador de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad, dentro del cual pudieran ejercer plenamente sus competencias las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, con la posibilidad de optar libremente por distintas vías de solución de los problemas planteados.

### LIMITES DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA LOCAL

1. Hasta ahora me he referido a los límites de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, por razón de las competencias que la Constitución reserva al Estado. Pero las competencias en esta materia no corresponden sólo al Estado sino también a los entes locales, y en particular al Municipio, por lo que resulta necesario determinar en qué medida la competencia asumida por la Comunidad Autónoma se encuentra limitada por las de carácter local.

Para resolver esta cuestión es necesario partir del principio de autonomía del municipio, establecido por el artículo 137 de la Constitución, cuyo alcance ha sido concretado por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LRBRL), dentro del marco constitucional delimitado por la Norma Fundamental y por las Sentencias del Tribunal Constitucional que han venido a interpretarla. En concreto, voy a referirme a dos puntos: en primer lugar, a la relación entre la LRBRL y la legislación sectorial; y, en segundo término, a los límites que derivan de la LRBRL para las leyes de las Comunidades Autónomas.

2. En cuanto a las relaciones entre la LRBRL y las leyes sectoriales, debe partirse, a mi juicio, de la superioridad de la Ley básica sobre las leyes de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial, dado que las leyes básicas, como he puesto de manifiesto en otros trabajos, cumplen la función constitucional de establecer un mínimo común denominador normativo y de vigencia en toda la nación; y esta función da lugar a que las leyes básicas sean uno de los parámetros que toma en consideración el Tribunal Constitucional para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas, aplicando incluso la figura de la inconstitucionalidad sobrevenida para

declarar su inconstitucionalidad y nulidad (Sentencias, entre otras, 1/82, de 28 de enero, F.J. 1; 87/1985, de 16 de julio, F.J. 8; 137/1986, de 6 de noviembre, F.J. 4; 27/1987, de 27 de febrero, F.J. 4).

3. De acuerdo con las ideas anteriores, la LRBRL, en cuanto delimita el ámbito del principio de autonomía local, consagrado por la Constitución, constituye un límite que ha de ser observado por las leyes de las Comunidades Autónomas relativas a las materias de urbanismo y ordenación del territorio. En concreto, y en relación con el contenido de la LRBRL, voy a tratar de dos puntos: el relativo a las competencias del municipio en materia de urbanismo; y el referente al alcance de la LRBRL en orden a las relaciones entre las Administraciones Públicas.

a) en cuanto a las competencias, la Ley parte en su Exposición de Motivos de la existencia de intereses generales concurrentes en cada materia y de la procedencia de tener en cuenta la composición de diversos factores, como son la necesidad de garantizar de modo suficiente la autonomía local, la exigencia de armonizar esa garantía general con la distribución territorial de las competencias legislativas sobre diversas materias o sectores, y, finalmente, la imposibilidad material de llevar a cabo una definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores, desde la legislación de régimen local.

Pues bien, para lograr esta composición equilibrada, el artículo 2 de la Ley sienta un criterio de carácter general, que se concreta en el aseguramiento de un mínimo competencial —artículo 25.2.d)— y en la remisión a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas de la concreción de las competencias que corresponden a la entidad local (art. 2).

De acuerdo con estos preceptos, el Municipio habrá de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, entre los cuales se encuentran los relativos al urbanismo en su más amplio aspecto (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística); ahora bien, el alcance de esta intervención no lo determina la LRBRL que remite en relación a diversas materias, con carácter general, «a los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En definitiva, pues, dado que la Constitución no ha reservado al Estado competencia alguna en materia urbanística, y dada la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en estas materias, dentro de su ámbito territorial, será en definitiva la Comunidad Autónoma, dentro de los límites derivados de la LRBRL, la que vendrá a determinar el alcance de las competencias de los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial.

b) El segundo aspecto al que aludíamos es el relativo a las relaciones entre las Administraciones públicas, y, en concreto, a si la Comunidad puede prever en las leyes sectoriales que dicte en materia de urbanismo y ordenación del territorio,

técnicas de control en orden al ejercicio por los municipios de las competencias que les corresponden en estas materias. El problema es importante, ya que la Ley del Suelo partía —en el contexto de un Estado centralista— de la aplicación de diversas técnicas de tutela, por lo que es necesario determinar en qué medida tales técnicas son compatibles con el principio de autonomía.

Pues bien, debemos señalar que la Exposición de Motivos de la LRBRL alude a la inadecuación de las técnicas de tutela, trasunto y consecuencia lógica de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, y se refiere, en su lugar, a los principios de coordinación y eficacia, que desarrolla especialmente al tratar de las relaciones interadministrativas e, incluso, al regular la impugnación de actos y acuerdos, y ejercicio de acciones.

En definitiva, dado que la LRBRL se ha dictado en el ejercicio de la competencia que la Constitución reserva en exclusiva al Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.º), ley que es de obligada observancia por las Comunidades Autónomas, resultan claras, a mi juicio, las dos ideas que paso a exponer: de una parte, las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio podrán distribuir las competencias entre los municipios y la Comunidad, con el límite del derivado del obligado respeto a las competencias mínimas aseguradas a los municipios y a los criterios establecidos en los artículos 2 y 25 de la LRBRL; y de otro, que las competencias que en virtud de esta distribución resulten atribuidas a los municipios no podrán ser objeto de un control que se oponga, contradiga, amplíe, o resulte incompatible, con los previstos en la LRBRL, que viene a diseñar el alcance y ámbito del principio de autonomía local, en el marco de la Constitución.

De esta forma, de acuerdo con el sistema constitucional, se introduce una modificación sustancial respecto del sistema anterior. En dicho siste-

ma las competencias se podían atribuir a los niveles territoriales inferiores, en la medida en que afectarían a sus intereses, y las técnicas de tutela venían a suponer un control efectivo sobre el ejercicio de tales competencias, dado que no existía una Constitución que proclamara el principio de autonomía.

En el régimen constitucional, por el contrario, debe ponerse especial cuidado en la distribución de competencias de acuerdo con los intereses públicos en presencia, porque, una vez distribuidas, los niveles territoriales superiores poseen unas técnicas de control de legalidad de alcance limitado, dado que, con carácter general, la Administración de nivel superior no puede incidir por voluntad unilateral en la validez o la eficacia de los actos emanados del Municipio.

### CONSIDERACION FINAL

Las ideas anteriores pretenden reflejar una exposición sistemática, y sucinta, de algunos de los problemas que plantea el estudio del alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Hasta el momento actual, y en contra de lo que inicialmente hubiera podido pensarse, la distribución de competencias en estas materias no ha planteado fuertes tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que han respetado voluntariamente —en general— el modelo plasmado en la legislación estatal. Precisamente por ello, se está todavía en un momento óptimo para detectar cuáles son los problemas potenciales existentes y considerar cuáles son los cauces de solución adecuados; de lo contrario existe el riesgo —ya actualizado con la Ley de Costas— de que la configuración del sistema jurídico siga avanzando al paso de las Sentencias del Tribunal Constitucional, convirtiendo así en un medio normal lo que debería contemplarse como una solución de carácter excepcional.

# LA VIVIENDA COMO PRODUCTO FINALISTA DE LAS ORDENACIONES TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Martín Bassols Coma

Se analiza en este trabajo la evidencia de que cualquiera que sea la riqueza de frentes que presenta el urbanismo, en definitiva, todo converge en un frente final: el hábitat. Y de este hábitat forma parte en primer lugar la vivienda, reconocida como un derecho individual al que la Ley siempre debe atender, en el artículo 33 de la Constitución. Pero lo que no debe admitirse es el uso antisocial de tal bien, cosa que sucede por ejemplo cuando se usa del sistema de beneficios fiscales y de todo orden, para la construcción de viviendas en régimen libre o cuando se mantienen las viviendas desocupadas. Ello debe ser evitado por la normativa, tanto estatal como autonómica.

## Housing as an end product.

This paper draws the conclusion that however rich the urbanistic faceting that is given to an initiative, the root cause and end to all must be the providing of a living space or habitat, this being, above all, an item of housing and, as such, a thing guaranteed and recognized as a thing to be had by human right and to be protected by law and this in article 33 of the Spanish Constitution. However, and be that as it may, the anti-social exercise of such rights and such a thing can never be condoned as, for instance, when tax exemptions and other such benefits are claimed for the construction of privately sold habitats or for the upkeep of unoccupied private housing. Such abuses of public confidence and weal should be made impossible, or so the author holds, in both State and Autonomic Regional Legislation.

## 1. INTRODUCCION

En el enunciado de la rúbrica «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística» queda especificado que el análisis del concepto de vivienda como título competencial debe referirse en el marco de esta Ponencia con independencia de sus implicaciones con el urbanismo y la ordenación del territorio, pese a sus íntimas conexiones. Analíticamente, la vivienda se descompone en suelo, soporte de la edificación, la construcción o edificio (singular o inserta en un conjunto edificado) y los servicios de urbanización inmediata. Sin embargo, a los presentes efectos debemos considerar a la vivienda como una construcción destinada y apta para la habitabilidad o morada personal o familiar. Pero junto a esta consideración singular, también

cabe su contemplación como conjunto, es decir el conjunto del patrimonio inmobiliario o arquitectónico de la nación y como tal, también objeto de actuaciones jurídicas.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 125/1984 de 20 de diciembre en relación a un conflicto de competencias sobre materia turística «las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial». Esta directriz interpretativa es perfectamente trasladable al campo de la vivienda, si se le contempla desde distintos ángulos que afectan a su producción, uso, disfrute, financiación, etc. Por ello, más allá de la declaración del artículo 148.1.3 que atribu-

Martín Bassols Coma es catedrático de Derecho Administrativo.

ye competencias a las Comunidades Autónomas en materia de viviendas y que los distintos Estados han recogido con carácter de exclusivas, es recomendable analizar dicha materia desde distintas perspectivas. A mayor abundamiento, la existencia de un distinto régimen jurídico de las viviendas de protección oficial frente a las llamadas convencionalmente viviendas libres, justifica profundizar en este orden de consideraciones.

## **2. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE LA SEGURIDAD DE LAS VIVIENDAS Y CONSTRUCCIONES**

La vivienda antes de su destino o morada humana es sustancialmente un hecho o producto edificatorio o constructivo, individual o inserto en un complejo edificado. De ahí se deriva que, tanto para los intereses públicos como privados, dicho producto deba reunir unas garantías de seguridad. En el derecho tradicional la tutela de esta seguridad, se articulaba en el ámbito local a través de la Policía de Seguridad, Ornato y estética de las edificaciones a través de las correspondientes Ordenanzas Municipales, y en el ámbito individual, a través de la relación civil entre el propietario de la obra, o promotor y el Arquitecto y Aparejador que conforme a sus conocimientos facultativos —y bajo el control corporativo de los Colegios Profesionales— proyectaba el edificio y dirigía y controlaba al constructor o realizador material de la obra, respondiendo de los defectos de dirección y vicios del suelo (art. 1591 del Código Civil).

Esta visión tradicional de la seguridad en la construcción ha experimentado una importante evolución. Por una parte, el urbanismo ha absorbido en gran medida la tutela de esta policía de la seguridad en la construcción en lo que afecta a su inserción en el entorno urbano, pasando las prescripciones sobre la materia a integrar un importante contenido de las Normas Urbanísticas y Ordenanzas de los Planes de Urbanismo. Por otra parte, la producción masiva de viviendas, tanto por el Estado como por los promotores de viviendas, la preocupación por la calidad y reducción de costes, la prefabricación y normalización, el perfeccionamiento de los materiales de construcción, los riesgos de la vida moderna, etc., han determinado la superación del dominio de la técnica de la construcción sobre la base de la garantía de la pericia, exclusiva e individual de los facultativos y sus Corporaciones Profesionales. Al propio tiempo, el tríptico propietario-facultativo-constructor, se ha visto ampliado por la aparición del industrial y suministrador de los elementos prefabricados y, los materiales de la construcción. Todo ello ha determinado la aparición de una legislación estatal específica —por su contenido técnico y grado de vinculación o fuerza obligatoria— sobre seguridad en la construcción que se conoce con el nombre, en nuestro derecho, de Normas Tecnológicas de la Edificación (establecidas por el Decreto 23 de diciembre de 1972 y multitud de disposiciones aplicativas) y de Normas sobre Control de calidad y homologación de materiales de construcción. Las características de esta legislación re-

siden en ser una normativa de tipo estrictamente técnico y de homologación de carácter mínimo y unificador, en principio orientativo, pero que puede ser exigido (según la Orden de 27 de septiembre de 1974) por los Organismos que otorguen beneficios a la vivienda o Entidades de Crédito y Aseguradoras. La circunstancia que el Estado haya impuesto su obligatoriedad para las viviendas de protección oficial (a través de sus Ordenanzas de Viviendas de Protección Oficial de 1969 y normas posteriores de modificación y de detalle) ha provocado un gran impacto y un efecto de imitación en el resto de la construcción).

En el marco de estas coordenadas que presenta la policía de seguridad en la construcción, podemos observar que aquellas cuestiones incardinadas en el campo del urbanismo las Comunidades autónomas pueden incidir claramente en su legislación sobre la materia (art. 148.1.3). Por lo que afecta a la nueva vertiente de la tecnología y calidad de la edificación no cabe en la Constitución (arts. 148 y 149) localizar un título competencial claro y determinante. Sin embargo, si se atiende a la finalidad de este tipo de normativa —complemento del sistema productivo y de la industria de la construcción— puede considerarse como una materia susceptible de encaje en la competencia del Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13) o sobre las competencias reservadas al Estado en materia de Industria por los Estatutos de Autonomía. En cualquier caso, por la necesaria uniformidad de este tipo de legislación parece indeclinable que sus principios básicos deben atribuirse a la competencia del Estado, sin perjuicio de su desarrollo y complemento por las Comunidades Autónomas.

## **3. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE HIGIENE DE LA CONSTRUCCION Y VIVIENDA**

### **3.1. Sobre el concepto de habitabilidad y su evolución**

Al ser, como hemos adelantado en la introducción, la vivienda primordialmente una construcción o edificación destinada a la habitación o alojamiento humano para uso personal o de la unidad familiar, explica que la tutela de la sanidad de las viviendas, desde una perspectiva higienista, fuera factor determinante de la verificación de su habitabilidad objetiva. Las primeras manifestaciones por la lucha de la vivienda higiénica (individualmente considerada) y salubridad de las viviendas o conjuntos de viviendas surgen en el seno de la Administración local a través de las clásicas Ordenanzas Municipales de Construcción y Edificación. Progresivamente, este enfoque higienista se bifurca, por una parte hacia el urbanismo que atiende fundamentalmente a los aspectos ambientales o exteriores de la sanidad de las construcciones (inserción en el planeamiento urbano y sus respectivas ordenanzas y adopción de técnicas específicas para combatir la vivienda insalubre: saneamiento, derribo, ruina, etc.); y, por otra, hacia la emergencia de una policía sanitaria especí-

fica de la vivienda en cuanto a su composición higiénico-constructiva. En esta segunda dimensión se aprecia pronto una creciente intervención de la Administración del Estado en las facultades normativas de los Municipios (Real Orden de 12 de octubre de 1910 sobre redacción de Reglamentos Municipales de Higiene, Real Orden de 9 de agosto de 1923 sobre Condiciones Higiénicas de la Vivienda y Real Decreto de 9 de febrero de 1925, Reglamento de Sanidad Municipal). La definitiva estatalización de la sanidad en la vivienda se produce con la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944 que proclama que «corresponde a la Sanidad Nacional intervenir en el problema de la vivienda para asegurar que los proyectos de nuevas edificaciones se hagan en las condiciones que las disposiciones sanitarias determinen, rechazando las que no se ajusten a éstas» y el reforzamiento que supone la creación de la Fiscalía Superior de la Vivienda. A los Municipios, la Ley de 1944 (Base 24) les asigna solamente la formación del padrón de viviendas, funciones de inspección y de mejora del grado de confort más completo posible, así como la lucha contra las viviendas insalubres, derribos y reformas.

Desde la perspectiva constitucional, las competencias sanitarias sobre la vivienda deberán por lo tanto conectarse o entrecruzarse con el urbanismo y el medio ambiente, en su más amplia consideración y la competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16) y la de las Comunidades Autónomas sobre Sanidad e Higiene (art. 148.1.21). La Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986 al desarrollar el artículo 149.1.16 de la Constitución y articular un modelo de conjunción de las competencias del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local ha señalado algunos principios o directrices sobre el tema de la vivienda desde la perspectiva sanitaria: artículo 18.6 al habilitar actuaciones por parte de todas las Administraciones sobre «vigilancia sanitaria y adecuación a la salud del medio ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda»; artículo 19 «las autoridades sanitarias propondrán o participarán con otros Departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre "...la vivienda y el urbanismo" (letra j); el artículo 42.3. c) de atribución a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las otras Administraciones, de «control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana».

De todo ello parece derivarse que la legislación sobre los aspectos sanitarios de la vivienda, corresponderá en cuanto a la legislación básica y coordinación al Estado (art. 149.16) y su desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas en conexión con sus competencias sobre urbanismo, medio ambiente y sanidad e higiene.

Paralelamente a este cuadro, hay que tener en cuenta algunos signos de evolución en orden a la consideración sanitaria de habitabilidad de la vivienda. Por otra parte, en cuanto se refiere al conjunto del parque de viviendas o patrimonio arquitectónico, las medidas de signo imperativo generadas por la legislación urbanística en orden a las

viviendas insalubres se aprecia una cierta decadencia en su uso a través de las nuevas orientaciones sobre la rehabilitación, integrándose así este problema hacia la propia política o legislación de viviendas propiamente dicha. Por otra parte, el concepto higienista o sanitario de habitabilidad de la vivienda se ha ampliado hacia un sentido más subjetivo de calidad de la vivienda para comprender no sólo la instalación de los servicios sanitarios, sino también aspectos medioambientales y constructivos: aislamiento térmico y acústico, distribución interior, ventilación, aislamiento, etc., perfiles todos ellos que tienen conexión con las competencias sobre medio ambiente, y calidad constructiva de la vivienda.

### 3.2. Cédula de Habitabilidad

Las Células de Habitabilidad constituyen una modalidad de intervención en el campo de la vivienda para verificar la adecuación de las construcciones destinadas a viviendas a las normas higiénico-sanitarias que acreditan su aptitud para la morada humana o propiamente la habitabilidad. Su exigibilidad se produce «a posteriori» de la construcción, con motivo de su primera ocupación o con destino a su uso en régimen de arrendamiento. Se verifica dicha aptitud a través de una inspección por los servicios sanitarios, actuación que da lugar al pago de una tasa, cuya exacción da derecho propiamente a la obtención de un documento administrativo que recibe precisamente la denominación de Cédula de Habitabilidad.

Durante muchos años ha constituido prácticamente el único control administrativo existente sobre las viviendas libres, habiéndose excepcionado de su exigibilidad a las viviendas de protección estatal a partir de la Orden de 25 de enero de 1957, por considerar que todo el régimen de intervención que regía la construcción y posterior uso de estas viviendas garantizaba la habitabilidad de la vivienda, siendo innecesario la inspección posterior y la carga de la exacción de la tasa por sus propietarios o usuarios.

Inicialmente se concibe exclusivamente como un medio de policía o intervención sanitaria, pero progresivamente se le adicionan fines complementarios de la construcción y de su calidad, así como de su idoneidad edificatoria, desde el punto de vista de una habitabilidad objetiva. Como cargas complementarias a su obtención se ha utilizado como medio de comprobación de que la edificación se ha llevado a cabo con licencia municipal urbanística, acreditación sustitutiva del certificado final de obras (art. 32.a del Reglamento de Disciplina Urbanística), a efectos estadísticos e incluso, a partir del Real Decreto de 15 de julio de 1978 se exige para su solicitud el justificante del alta en la declaración en la Contribución Urbana. Para la contratación de los suministros de gas y electricidad se exige la obtención previa de la cédula. Asimismo, la Ley de 27 de julio de 1968 reguladora de la percepción de cantidades anticipadas en la Construcción y Ventas de Viviendas

prescribe, en su artículo 4, que la obtención de la Cédula determina la cancelación, una vez entregada la vivienda, de las garantías otorgadas por las Entidades Bancarias.

Su régimen jurídico material en el momento de iniciarse el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas seguía siendo tributario de la filosofía que presidió su creación por Orden de 16 de enero de 1937 y su regulación por el Decreto 23 de noviembre de 1940 (modificado por ulteriores disposiciones de rango reglamentario, entre ellas el Decreto de 24 de febrero de 1972): sus tracción por parte del Estado, a través de la Fiscalía Superior de la Vivienda, de la competencia municipal sobre política sanitaria de la vivienda, en los términos anteriormente señalados como normas con rango de Ley que indirectamente apoyan su legalidad, debe citarse la Base XXIX de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1954 en cuanto atribuye al Estado la competencia para Inspeccionar «la vivienda para la expedición de la Cédula de Habitabilidad» y la normativa de convalidación de tasas parafiscales (Decreto, 25 de febrero de 1960). Por cierto que en orden a su legalidad formal hay que plantearse incluso la subsistencia de este tipo de control por cuanto no se contempla en la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad como tal cédula de habitabilidad y del juego de las Disposiciones Derogatorias y Finales parece desprenderse la total derogación de la Base XXIX de la Ley de Sanidad de 1944.

En la mayoría de los Decretos de Transferencias se contempla como un servicio transferido a las Comunidades Autónomas y la mayoría de éstas han adaptado su operatividad a su organización interna, adscribiéndola a sus servicios de vivienda, gestionándola o, en algunos casos, estableciendo la posibilidad que por vía de delegación pueda ser concedida por los Ayuntamientos.

Desde la perspectiva constitucional de los títulos competenciales es necesario distinguir su perspectiva material —es decir, la normativa material de los criterios objetivos de habitabilidad, materia en la que concurren los aspectos estrictamente sanitarios y los propiamente constructivos o de vivienda— y su dimensión puramente de técnica de control administrativo que genera la percepción de una tasa. Desde el punto de vista material: los aspectos estrictamente sanitarios deberán reconducirse a las competencias de esta materia (atribución al Estado de las Bases y Coordinación general de la Sanidad y Ley 14/86, General de Sanidad, correspondiendo a las Comunidades Autónomas dictar normas de desarrollo y complementarias, así como su ejecución) y los aspectos constructivos a la distribución de competencias examinadas en relación a la vivienda en sus diversas formas. Como técnica de control administrativo (con la consiguiente generación de una tasa) deberá reputarse una competencia autonómica, en la que deberá, sin embargo reservarse algún protagonismo a los Ayuntamientos en virtud de la legislación de lo Local y de lo específicamente dispuesto en el artículo 42.3.c) de la Ley General de Sanidad de 1986.

#### **4. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE LA VIVIENDA COMO PRODUCTO DE CONSUMO**

La producción masiva de viviendas en la sociedad industrial y la preocupación por la calidad de la vivienda como producto de consumo para sus usuarios, ha determinado un nuevo sector de intervención por parte de los poderes públicos que forma parte de la legislación genérica de protección al consumidor y usuario en el que se tutelan intereses sobre la salud y seguridad (desde la perspectiva del consumo), las condiciones de oferta, promoción y publicidad, condiciones de contratación y de crédito, y en general sobre la propia información del mercado de viviendas. Por lo que afecta a las Viviendas de Protección Oficial todo este aspecto está regulado y contemplado a través del régimen jurídico-administrativo específico. Por lo que se refiere, a las viviendas libres es un sector prácticamente abandonado a la libre contratación civil o mercantil. Prácticamente, la única norma ordenadora en este sector se contiene en la Ley de 27 de julio de 1968 reguladora de las percepciones de cantidades anticipadas en la construcción y venta de las viviendas. El artículo 51 de la Constitución ordena a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios a través de distintas acciones, en las que lógicamente hay que considerar incluido la vivienda. En este específico campo aparecen una serie de sectores críticos en que la legislación civil tradicional ofrece importantes lagunas: garantías de la contratación y el crédito, publicidad, responsabilidades de los promotores y constructores por los vicios ocultos y defectos en la construcción y de las instalaciones complementarias. La Ley General de 18 de julio de 1984 para Defensa de los Consumidores y Usuarios apunta algunos principios a este respecto, aun cuando su dificultad para la aplicación a la vivienda son evidentes. Las Comunidades Autónomas no están excluidas de este ámbito, bien por referencias a sus Estatutos, al artículo 40 de la Ley de 18 de julio de 1984 y a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los Estatutos de los Consumidores del País Vasco y Cataluña. Sin embargo, al incidir la mayoría de las posibles acciones en el régimen jurídico de la contratación civil y mercantil, colisiona con el contenido del artículo 149.1.8 de la Constitución y el principio de unidad de mercado. En el campo de la acción de fomento, información e, incluso en el ámbito sancionador, su actuación legislativa puede revestir particular importancia.

#### **5. COMPETENCIAS SOBRE NORMATIVA DE POLÍTICA DE VIVIENDAS: ACTIVIDAD PROMOCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS**

La dificultad de satisfacer por los ciudadanos, especialmente los de rentas medias y bajas, las necesidades de vivienda a través del mercado, ha determinado en la práctica totalidad de los países la

necesidad de la intervención de los poderes públicos. Dicha intervención se ha materializado a lo largo de la historia a través de distintas técnicas: disponibilidad de suelo, constitución de patrimonios públicos de viviendas, financiación de la nueva construcción de viviendas, rehabilitación y mejora de las existentes, facilitación de ayudas personales para el acceso a la compra o arrendamiento, otorgamiento de préstamos y posibilidad de su subsidiación, etc. Estas políticas que en los Estados modernos están orientadas fundamentalmente por razones de índole social, por su repercusión masiva en la coyuntura económica, incidencia en el empleo y movilización de recursos económico-financieros, reviste un indudable peso específico en la estabilidad y dirección de la economía de los distintos países.

En nuestro país, los orígenes de esta política se remontan a la Ley de Casas Baratas de 1911, continuada por una sucesiva legislación administrativa que ha dado lugar a distintos regímenes conocidos con las denominaciones de viviendas protegidas, de renta limitada, bonificables sociales, de protección oficial, etc. La Constitución de 1978 ha aportado novedades significativas: la consagración del derecho constitucional, en forma de Principio Rector de la política económica y social, vinculante para todos los poderes públicos, de los españoles a una vivienda adecuada y digna (art. 47) y la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de vivienda (art. 148.1.3). Precisamente esta vinculación general de la promoción del derecho a la vivienda y la atribución a las CCAA de competencia en la materia ha suscitado el problema del alcance de esta competencia en relación a las acciones de financiación por parte del Estado. En el plano del derecho positivo, el Estado sin solución de continuidad con el sistema anterior, ha desarrollado el principal protagonismo en la actividad financiera-promocional de la vivienda, a partir del Decreto-Ley 31/1978 de 31 de octubre (que introdujo modificaciones en el sistema tradicional de medidas de protección) y continuada por sucesivos Plan Trienal 1980-1983, Cuatrienal 1984-1985 y recientemente con el Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre. Al propio tiempo en el período postconstitucional se han adoptado dos importantísimas innovaciones: la ampliación de la política de ayuda y financiación a la rehabilitación de viviendas (Real Decreto 28 de julio de 1983) y la regulación del Mercado Hipotecario Ley 25 de mayo de 1981 que constituye un instrumento capital para la financiación de la vivienda, tanto pública como privada.

Precisamente, esta intensa actividad promocional del Estado plantea el problema de la legitimidad de su título competencial en relación con la programación y actuación que en el mismo ámbito puedan desarrollar las Comunidades Autónomas por vía complementaria y como gestoras de las propias medidas estatales. En este orden de consideraciones una reciente sentencia del Tribunal Constitucional número 152/1988 de 20 de julio («BOE», 24 de agosto) con ocasión de un

conflicto de competencias positivo planteado por el Gobierno Vasco ha dado ocasión a dicho Tribunal a desarrollar una interesante doctrina sobre el particular. Los puntos fundamentales de esta Sentencia pueden sistematizarse del siguiente modo:

— Consideración de la vivienda materialmente y desde una perspectiva de conjunto como una actividad económica de producción, denominada específicamente «subsector vivienda». Dicha actividad económica—sin perjuicio de considerar su dimensión social a la vista del art. 47 de la Constitución— tiene importantes repercusiones en la estabilidad y coyuntura económica y en el empleo nacional y en el sistema financiero por los recursos que moviliza. Desde esta perspectiva, la actividad, la actividad promocional de financiación, en sus diversas formas, debe encuadrarse como una competencia del Estado enmarcada en los artículos 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación de la actividad económica) y artículos 149.1.11 «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros». Por el contrario, dicha competencia no puede apoyarse en la mera financiación o poder de gasto del Estado, por cuanto, reiterando la doctrina establecida en otras sentencias equivalentes, a un vaciamiento de la competencia. Asimismo considerar que el artículo 47 no es un precepto delimitador de competencias, sino de orientación tecnológica de los distintos poderes públicos. El artículo 149.11, considera el Tribunal que tampoco justifica esta competencia, sino que es meramente complementario de la competencia sobre la planificación económica y sobre el sistema crediticio.

— El artículo 47 de la Constitución, no obstante, es indicativo, de que sus objetivos deben alcanzarse no «a pesar de, "sino" a través» del sistema de distribución de competencias de los artículos 148 y 149. Precisamente en atención a esta finalidad, el Tribunal se interroga sobre el alcance de la competencia estatal de financiación de la vivienda, cifrándolo en cuatro puntos: definición misma de las actuaciones protegidas, la forma de protección y de la regulación esencial de dichas fórmulas de protección, al nivel de protección que se pretende alcanzar y, finalmente la aportación misma de los recursos estatales que permiten realizar las correspondientes actuaciones en garantía de la política económica general.

— Las Comunidades Autónomas por esta actuación estatal no quedan en absoluto desprovistas de cualquier atribución por las actuaciones protegidas, por cuanto pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda complementaria con cargo a sus recursos, además de corresponderles la ejecución de dichas medidas estatales «con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales, adaptándolas a las peculiaridades de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos». De esta forma se perfila un sistema de conjunción

de acciones estatales y comunitarias que expresamente la Sentencia declara que no puede tratarse de una simple yuxtaposición de políticas, aun cuando los perfiles últimos de esta conjunción no resultan plenamente definidos, posiblemente derivado de la propia naturaleza del cauce procesal de un conflicto de competencias. La Sentencia, a continuación, se extiende sobre una serie de medidas o aspectos singulares (potestades de ejecución singulares autoreservadas por el Estado en la gestión, liquidación y celebración de convenios con Entidades Financieras, así como la posibilidad de las Comunidades Autónomas para introducir algunas modificaciones en la dimensión territorial de la aplicación de los módulos de financiación).

## 6. ARTICULACION DE LEYES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS EN RELACION A LA VIVIENDA

La confluencia de las normas civiles y administrativas en el sector vivienda es una constante que crea un sinnúmero de entrecruzamientos normativos de difícil análisis sin un estudio detallado. A este respecto hay que destacar que, tradicionalmente, en el ámbito de la financiación de la protección estatal, la competencia financiera ha absorbido todo el proceso de construcción, uso, disfrute, y régimen jurídico de las viviendas que como un ordenamiento sectorial ha sido sometido al Derecho Administrativo. A la vista de la anterior sentencia extractada surgen dos problemas: ¿la competencia sobre la planificación económica y el crédito siguen justificando la regulación administrativa del íntegro régimen jurídico de estas viviendas al margen del derecho común civil o mercantil? ¿las comunidades autónomas en su política propia o complementaria pueden hacer uso de una regulación administrativa para disciplinar dicho régimen jurídico, o, por el contrario deberán aplicar las normas de derecho común, en cuyo caso la competencia sería estatal, según el artículo 149.1.8).

En el ámbito de las viviendas llamadas libres, el derecho civil regula todo el proceso y las formas jurídicas de su uso y disfrute, con intervenciones puntuales administrativas o públicas, en algunos casos de gran importancia como la regulación del régimen y precio de los arrendamientos urbanos. En dichas materias, a la vista del artículo 149.1.8 las Comunidades Autónomas no ostentan competencias, siendo una materia reservada al Estado.

## 7. LA EXPROPIACION DEL USO DE VIVIENDAS Y EDIFICACIONES DESOCUPADAS, ¿ES COMPETENCIA AUTONOMICA SU REGULACION?

La emergencia del fenómeno de viviendas y conjuntos de edificaciones desocupadas en una situación en la que grandes sectores de la población carecen de posibilidades de acceso a una vivienda

debe atribuirse al defectuoso funcionamiento del mercado de la vivienda y a su rigidez en cuanto permite por parte de la oferta retener improductivamente un bien ante la expectativa de una mayor rentabilidad en la venta o en el alquiler. Esta disfunción, con sus matizaciones en cuanto a su intensidad, es común en los distintos países europeos como lo evidencia el surgimiento de la reacción de ciertos grupos sociales que proceden a la ocupación ilegal de las viviendas vacías, dando lugar a lo ya denominado comúnmente como «squatterización» que en algunos países ha adquirido cierta intensidad (Inglaterra, Holanda, República Federal Alemana), y que en nuestro país está también aflorando en algunas zonas. En el orden cualitativo, sin embargo, hay que diferenciar la vivienda desocupada propiamente dicha en el seno de las zonas urbanas, del nuevo fenómeno de la desocupación temporal o estacionaria propia de la llamada «segunda residencia» y de las viviendas para usos turísticos o de temporada. Con ello se pone de relieve que las políticas sobre viviendas desocupadas deben enfocarse, con independencia de su magnitud, desde una óptica fundamentalmente cualitativa, en atención a las zonas en las que el problema se plantea: zonas urbanas, áreas de crecimiento, áreas metropolitana, etc. lo que pone de relieve que, en cualquier caso, la estrategia a través de la que pretende resolverse debe partir de un minucioso conocimiento o censo de dicha problemática, información que, lógicamente, sólo puede partir de los propios municipios y de las Comunidades Autónomas.

La utilización de la expropiación forzosa, entre otras medidas, para combatir el fenómeno de las viviendas desocupadas o vacías no deja de plantear importantes problemas jurídicos en orden a la tipificación de la causa expropiatoria y en el contenido de la misma de la medida expropiatoria en cuanto a su modalidad (enajenación, ocupación temporal, arrendamiento forzoso, etc.) y garantías de la eficacia de la misma para combatir el problema de fondo. En el terreno de los principios constitucionales la causa expropiatoria para combatir el problema de la vivienda desocupada puede encontrar apoyo en el artículo 33.1 (función social de la propiedad) y 2 (causa justificada de utilidad pública o interés social); artículo 47 (los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (vivienda digna y adecuada) y artículo 128 (toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general). Asimismo, la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954 en su artículo 1 contempla la causa expropiatoria con gran amplitud (utilidad pública o interés social) —en el artículo 71 se admite como modalidad específica la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad— y admite como medida expropiatoria una amplia gama de modalidades «venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio». Junto, por tanto a la venta o enajenación forzosa, reconoce el arrendamiento forzo-

so (en la legislación agraria existen abundantes concreciones de esta modalidad): la ocupación temporal, sin embargo en el campo de la vivienda está prohibida por el artículo 109 de la propia Ley; y la cláusula general «o mera cesación de su ejercicio», permite, sin duda, nuevas modalidades de concreción en cuanto a la instrumentación de la expropiación de uso.

En cuanto, a la expropiación fundada en el incumplimiento de la función social de la propiedad el artículo 71 exige que «se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva» y como requisitos específicos: que haya existido una declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deban sufrir determinadas transformaciones o ser utilizadas de manera específica; que dicha declaración sea formulada por Ley o por Decreto acordada en Consejo de Ministros; que la Ley contenga inequívocamente la intimación de expropiación forzosa frente al incumplimiento; y que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario (art. 72 LEF). Estos requisitos, en sus líneas generales, parecen de lógica determinación en un mecanismo de efectividad para esta modalidad de expropiación y que, por tanto, con las variantes lógicas que por leyes posteriores puedan establecerse deberán observarse, o tenerse en cuenta.

En cuanto, al presupuesto de la utilización del bien vivienda en sentido positivo de la función social de dicha forma de propiedad, es decir que no permanezca por razones sociales desocupado y sea utilizado positivamente en el mercado con destino a su venta, alquiler u otra forma de ocupación, es conveniente observar su distinta operatividad cuando se trate de viviendas que han recibido algún tipo de ayuda de los poderes públicos o cuando se trate de viviendas de las denominadas libres, es decir aquellas que han sido promovidas y enteramente financiadas con capital privado. Respecto a las primeras, es obvio, que la propia función social de su ocupación es inherente o está causalizada en la concesión de las ayudas o protección pública, por lo que la previsión de la expropiación de su uso en caso de permanecer desocupadas por motivos especulativos puede modularse a través del propio sistema de concesión de los beneficios de la protección pública. En la prolífica legislación de viviendas de protección oficial se encuentran abundantes referencias a esta causalización por vía sancionatoria, si bien en cuanto a la aplicación concreta del mecanismo de la expropiación forzosa para combatir la desocupación la normativa ha sido muy tímida. Efectivamente, sólo la Ley 24/1977 de 1 de abril de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial ha acudido a esta técnica expropiatoria para combatir la desocupación, con pérdida de la propiedad de la vivienda para su titular, pero con aplicación ex-

clusiva a aquellas viviendas de protección oficial «construidas directamente por el Ministerio de la Vivienda, los Organismos dependientes del mismo (en la actualidad del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y, en su caso, Comunidades Autónomas) y Entidades Oficiales que sin ánimo de lucro hubiesen financiado en su totalidad la construcción, y se hayan cedido en régimen de venta». Es decir la Ley sólo cubre un mínimo sector de la protección pública. Mayores dificultades, sin embargo, se plantean en el campo de las llamadas viviendas libres en las que no existe ningún tipo de norma con rango de Ley que sancione la vinculación social de su ocupación real, pues tradicionalmente se ha considerado el bien vivienda como una inversión libre y, por lo tanto, su ocupación se deja al libre arbitrio de su propietario. A la vista de los artículos anteriormente citados de la Constitución —artículo 33,47 y 128—, no cabe duda que en el terreno de los principios, existe una cobertura constitucional para una Ley que combatiera el fenómeno de la desocupación sistemática y antisocial de las viviendas denominadas libres.

Aun cuando, el objeto de nuestra ponencia es el análisis del título competencial para abordar la expropiación de uso de la vivienda desocupada y, no propiamente, el de la instrumentación concreta y operativa de esta modalidad expropiativa, lo cierto es que su funcionalidad está subordinada a intereses y factores territoriales. Una ley general para todo el territorio nacional y de extensión tanto a las viviendas de protección pública como de viviendas libres posiblemente carecería de eficacia y de realismo. Su operatividad debe combinarse con otros mecanismos —no cabe considerar que la medida expropiatoria sea la única para combatir el fenómeno de la desocupación— y atender a factores territoriales (zonas urbanas y de expansión, áreas metropolitanas, con acusado déficit de viviendas) y coyunturales (incrementos súbitos de precios, necesidades urgentes, alojamientos provisionales derivados de catástrofes y otras circunstancias, movimientos migratorios, regulación temporal del mercado, etc.). De todo ello, parece derivarse que estamos ante una medida que debería proyectarse por las Comunidades Autónomas —y en su ejecución en directa colaboración con los Ayuntamientos, en el marco de su política y planes de vivienda de protección pública, rehabilitación e incluso viviendas libres, así como en función de su política social o de servicios sociales.

En el marco de estas consideraciones, los posibles títulos competenciales de las Comunidades Autónomas para la aprobación de Leyes de expropiación del uso de las viviendas desocupadas deben contrastarse con determinados preceptos constitucionales: atribución como competencia exclusiva al Estado de la «legislación de expropiación forzosa» (art. 149.1.18), y de la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1.1); el artículo 33 en cuanto al recono-

cimiento de la propiedad y la función social, delimitando su contenido de acuerdo con las leyes; y otros preceptos constitucionales, como el de libertad de empresa (art. 30) en cuanto podría afectar al libre desenvolvimiento de la acción empresarial de los promotores o propietarios de vivienda. En este sentido puede ser de gran utilidad la referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de marzo de 1987 relativa a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía (Ley 8/1984) que desarrolla una progresiva interpretación sobre el derecho de propiedad y su función social en el marco de las leyes sectoriales en materias cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. A continuación vamos a extraer los puntos fundamentales de esta Sentencia —sin reproducir por su extensión literalmente— con la advertencia sin embargo, que expresamente la Sentencia alude a:

«que las restricciones dominicales e imposición de deberes positivos a los propietarios ha afectado de forma más intensa a la propiedad inmobiliaria sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico o tierras agrícolas o forestales y ello es explicable, entre otras razones por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes y por su trascendencia económica que ofrece como soporte físico de actividades productivas».

Es decir, contempla como supuesto básico los suelos rústicos y urbanos y no propiamente el uso de los bienes o edificios construidos sobre los mismos, aunque lógicamente, no puede desconocerse la conexión que, en última instancia existe entre el suelo y los vuelos o construcciones. Con este condicionamiento los extremos que conviene retener son los siguientes:

— La Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también como conjunto de deberes y obligaciones, de acuerdo con las leyes en atención a finalidades o intereses de la colectividad. Por ello la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o intereses individuales, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino con parte integrante del mismo derecho». Esta vinculación de la propiedad privada a las necesidades colectivas «es con todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad», por lo que no puede identificarse la propiedad con el contenido único y abstracto del artículo 348 del CC, sino como una pluralidad de regímenes de propiedad en función de los bienes o categorías de bienes. Sin embargo, corresponde al Tribunal Constitucional o a los Organos judiciales, en su caso, el control de la razonabilidad de estas limitaciones derivadas de la función social a efectos de no anular su utilidad individual más allá de lo razonable, para salvaguardar su reconocibilidad

de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate.

— El artículo 33.2 de la Constitución impone la delimitación del contenido esencial de la propiedad por Ley, pero flexibiliza su alcance tradicional, por cuanto también por la Administración «de acuerdo con las leyes». La Constitución prohíbe toda deslegalización en materia de propiedad por reglamento independiente o «extra legem», pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable como en el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características del bien y su localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades «que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que por regla general sólo por vía reglamentaria pueden establecerse». El Tribunal Constitucional, considera, no obstante, que sería inconstitucional una ley que privase de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada a esta privación total del bien que, puede desde luego medirse «desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserva tras la operación expropiatoria, teniendo siempre en cuenta que tal utilidad individual y las facultades no pueden ser absolutas o ilimitadas, en razón de las exigencias de la función social de la propiedad». En este punto, la Sentencia hace una referencia a las expropiaciones «no plenas» por ablación de algunas facultades y su reconocimiento constitucional, que si bien parecen referirse a las limitaciones administrativas clásicas, también podrían tener su encaje la expropiación del uso de la vivienda, manteniendo íntegramente la propiedad sustancial del inmueble con su correspondiente percibo de una remuneración por dicho uso.

Desde el punto del reconocimiento de la libertad de empresa, la referida Sentencia precisa que esta libertad está subordinada a las exigencias de la economía en general y de la planificación (entre los que cabe concretar en virtud de determinados bienes y principios constitucionales protegidos: artículo 40, 128.1 y 130.1), las limitaciones del empresario agrícola son indisociables de las facultades de uso y disfrute de la propiedad agrícola, y «desde el punto de vista de lo que prescribe el artículo 33 de la Constitución, la función social de la propiedad, al configurar el contenido de este derecho mediante la imposición de deberes positivos a su titular, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola para producir o no producir, para invertir o no invertir».

— La expropiación forzosa en tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados exige la uniformidad legislativa en todo el territorio nacional, «la uniformidad normativa impuesta por la CE supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y del pro-

cedimiento expropiatorio». Pero la expropiación también es un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines... «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las CCAA, son éstas y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que proceda aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir».

— La igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes (art. 149.1.1) no impone una regulación unitaria del derecho de propiedad y de su función social en todo el territorio nacional: «ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse competencias legislativas que las CCAA tienen sobre aquellas materias en las que entran en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial», «... esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de las regulaciones de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses o lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad de establecer, en el marco de la CE, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad». Del artículo 149.1.1 no cabría concluir sin «que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo básica y esencial— de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello, sin perjuicio de que las CCAA puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las leyes estatales vigentes, de acuerdo con la CE».

— Finalmente se establece que el principio de igualdad no exige identidad de ejercicio y contenido de las competencias sobre una materia por todas las CCAA, ni el tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes en todo tipo de materias y en todo el territorio nacional, sino a lo sumo una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.

A la vista de esta doctrina constitucional, parece poder concluir que las Comunidades Autónomas, en principio, ostentan título competencial para regular la expropiación a través de la privación del uso y disfrute de las viviendas y edificaciones desocupadas y por ello, por cuanto:

— La vivienda como objeto de propiedad privada es reconocida constitucionalmente como derecho individual, pero subordinada al cumplimiento de su función social «como parte integrante del mismo derecho» (art. 33 de la CE). Por lo tanto un uso y disfrute improductivo por parte de su titular en el sentido de impedir su disfrute, en venta o arrendamiento, por un tercero puede colisionar con principios constitucionales, como el artículo 47 y 128.1 de la CE. Esta colisión adquiere su máxima intensidad cuando para la construcción y disponibilidad de este bien se han obtenido beneficios fiscales o crediticios públicos, bien del Estado, bien de las Comunidades Autónomas, e, incluso, cuando se trate de las llamadas viviendas libres. Por lo tanto, cabe una interpretación constitucional en el sentido que esta categoría de bienes deben ser objeto de un uso productivo conforme a la función social de la propiedad que permita alcanzar el derecho de los españoles de disfrutar de una vivienda, no solo en el caso que haya sido adquirida por un propietario, sino también en el supuesto de un promotor con la finalidad de situarla en el mercado. El incumplimiento de este deber debidamente acreditado, puede legitimar la expropiación de su uso y disfrute por la Administración o beneficiario cualificado con objeto de permitir su ocupación por un tercero, en que también se acrediten su dificultad o imposibilidad social de acceder a una vivienda.

— Las Comunidades Autónomas al ostentar competencias en materia de vivienda (art. 148.1.3) pueden legislar sobre esta modalidad expropiatoria derivada del incumplimiento de la función social de la propiedad-vivienda, definiendo la causa expropiandi o los fines de interés público a que aquéllos deben servir, sin perjuicio de atenerse a los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio, establecidos en la legislación del Estado. A mayor abundamiento, la cláusula general del artículo 1 de la Ley de Espropiación Forzosa permite considerarla como una enumeración abierta de fórmulas expropiativas en las que se contempla la figura del arrendamiento forzoso (ampliamente aplicada en el orden agrícola por la Ley 34/1979 de 16 de noviembre de Fincas Manifiestamente Mejorables y en la Ley de Reforma Agraria de Andalucía).

— La distinta incidencia y gravedad que reviste el fenómeno de la vivienda desocupada en las distintas partes del territorio nacional no parece aconsejar una regulación genérica de este tipo de expropiaciones, sino en función de las necesidades y problemas de cada localidad, lo cual hace pensable que la operatividad de la medida deberá ir asociada a las características de los planes de viviendas de cada Comunidad Autónoma y a sus necesidades poblacionales. La interpretación consti-

tucional del artículo 33.2 permite que la Ley en concreto pueda hacer remisiones complementarias a la Administración «de acuerdo con las leyes» a efectos de precisar su alcance, criterios de calificación por razón de la localización y de la duración de la desocupación que para una medida de esta naturaleza serán imprescindibles. Asimismo, en base a la interpretación del artículo 149.1.1. no repugna que una expropiación de esta naturaleza tenga que adoptarse por todas las CCAA, sino sólo aquéllas en las que el problema presente especial gravedad, sin que ello atente al tratamiento uniforme en todo el territorio nacional, lo único exigible con carácter uniforme es la igualdad de tratamiento en las posiciones jurídicas fundamentales.

— La forma que pueda revestir esta expropiación parcial del uso y disfrute del contenido dominical sobre la vivienda desocupada, parece que deberá legitimar un arrendamiento forzoso temporalmente limitado en favor de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma o de determinados beneficiarios especialmente cualificados que posibilitará durante el período previsto la subcontratación o disponibilidad en favor de terceros, previa la acreditación de sus necesidades de vivienda. El procedimiento expropiatorio y el justiprecio de este arrendamiento forzoso deberá, no obstante, regularse conforme a la legislación estatal sobre expropiación forzosa o remitirse a la misma.

# CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL PAIS VASCO EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

**Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco**

Se expone aquí la normativa aplicable en la materia (Estatuto y Ley de Territorios Históricos) precedida de un análisis del problema de la concurrencia de competencias calificadas de «exclusivas». Respecto a ello se dice que tal problema «implica que el ámbito de tales competencias no puede entenderse como excluyente de aquellas otras que ostenten asimismo un carácter exclusivo... la atribución de competencias exclusivas a la Comunidad en materia de urbanismo, no excluye la posibilidad de la intervención del Estado».

**The reach and material reality behind those competencies so far assumed by the basque autonomic regional government**

Those norms that govern this field of incumbencies and obligations are laid out in this article (Statute and Law as to Historical Territorial Entities) and to this there is added a detailed study of the scope of such areas of initiative as are defined as being *exclusive*. With reference to these last, the problematic nature of the same is here said to reside in «that the scope of such competencies cannot be said to extend its exclusiveness into the bailiwicks of other incumbencies when these latter are themselves of an excluding nature». Thus, that an autonomic regional government give itself exclusive powers within its area as to urbanistic initiatives cannot mean that the State may then not act in either this field or area of its greater sovereignty.

## 1. INTRODUCCION

El análisis del contenido y alcance de las competencias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, debe llevarse a cabo desde el examen de las previsiones contenidas al respecto en el texto constitucional y el Estatuto de Autonomía, y a la vista del carácter que dichas disposiciones básicas atribuyen expresamente a la competencia autonómica sobre la materia indicada.

En un sentido aclaratorio debe indicarse previamente con carácter genérico que la asunción de una competencia determinada por una Comunidad Autónoma no precisa de un acto posterior expreso que posibilite su ejercicio y desarrollo, sino que éste se deriva de la mera aprobación de su norma orgánica fundamental —Estatuto de Auto-

nomía—, entendiéndose que la competencia queda asumida a todos los efectos desde la fecha de entrada en vigor de la norma estatutaria.

Tal circunstancia, sin embargo, no impide indicar el hecho de que la ejecución y eficacia plena de las competencias asumidas, quede limitada en numerosas ocasiones a la publicación de las correspondientes normas de traspaso de servicios entre el Estado y la Comunidad Autónoma, a través de las cuales se provee del contenido necesario a la competencia asumida, mediante la transferencia de los medios personales, materiales y recursos financieros necesarios que posibilitan su pleno ejercicio. Sin que sea exacta la referencia a tales disposiciones como normas de traspaso de competencias, es tal su trascendencia que han inducido en muchos casos a un error terminológico de uso común, por el que se atribuye a aquellas la habilitación de otorgar competencias, circuns-

tancia ésta que se realiza únicamente a partir de la Constitución y a través del Estatuto de Autonomía.

La especial configuración institucional de esta Comunidad Autónoma, y la especificidad de las relaciones que derivan de tal esquema orgánico, constituyen un aspecto de indudable importancia en un análisis como el presente, por cuanto una parte de las competencias sometidas a examen, y asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma, han sido atribuidas, en virtud de la Ley de Territorios Históricos, a dichos Entes Locales, lo que ha alterado sustancialmente la distribución competencial existente en el ámbito de la Comunidad Autónoma hasta la aprobación de dicho texto legal.

El contenido y alcance de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, debe efectuarse en consecuencia partiendo de tres textos básicos, como son la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Territorios Históricos, así como desde el examen de las normas de trasposos dictadas al efecto, siendo un instrumento de eficaz ayuda en dicho análisis la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en aspectos básicos tales como el carácter de dichas competencias, el alcance del carácter exclusivo, el equilibrio de las relaciones interinstitucionales, etc.

## 2. COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA: CONTENIDO MATERIAL

El estudio del contenido material de las competencias indicadas se centrará en el examen de textos básicos como son la Constitución y el Estatuto de Autonomía, en la Ley de Territorios Históricos como norma fundamental de vertebración institucional en la Comunidad Autónoma, en las normas de trasposos de servicios operados en la materia tanto entre el Estado y la Comunidad Autónoma como entre ésta y los Territorios Históricos, y en el estudio de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto.

### 2.1. Competencia

La competencia residenciada en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda», se determina a través de lo dispuesto en los preceptos básicos de aplicación contenidos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía en los que se expresa básicamente el ámbito y el carácter de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma.

La delimitación exacta y alcance de tal competencia no se desprende sin embargo de una mera lectura de los indicados textos sino que es a través del instrumento adecuado conformado por la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el

que se ha ido perfilando el marco de relaciones y de actuación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en una materia que atribuida en principio con carácter de exclusiva a ésta, no debe entenderse en modo alguno como un espacio acotado y excluyente de toda competencia ajena a la autonómica, puesto que el espacio físico sobre el que tal competencia opera es susceptible de convertirse en centro sobre el que confluyan en determinados supuestos competencias atribuidas con el carácter de exclusivas a otro ente.

#### 2.1.1. *Textos Básicos*

De conformidad con lo expuesto el análisis de la materia sometida a informe debe iniciarse partiendo del texto de las normas fundamentales, Constitución y Estatuto de Autonomía.

##### a) *Constitución de 27 de diciembre de 1978.*

El Título VIII, Capítulo III, del texto constitucional, dedicado a la Organización Territorial del Estado y en concreto a las Comunidades Autónomas, dispone en su artículo 148.1.3.º lo siguiente:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:  
"Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.»

Por otra parte el artículo 149 en cuyo apartado 1 se incluye una extensa relación de materias sobre las que el Estado ostenta competencias exclusivas, omite toda la referencia directa a las materias arriba indicadas, de lo que se desprende, en base a la previsión contenida en su apartado 3, la posibilidad de que tales materias queden atribuidas competencialmente a aquellas Comunidades Autónomas que reflejen en su norma fundamental tal voluntad.

##### b) *Estatuto de Autonomía*

El Título I, denominado «De las competencias del País Vasco», expresa en el artículo 10.31: «La Comunidad del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda».

Asimismo, el artículo 10 en su apartado 21 atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de Cámaras de la Propiedad, entre las que se incluyen las que afectan a la Propiedad Urbana.

##### c) *Conclusión*

Del examen de los textos citados se desprende con claridad la atribución con carácter exclusivo de la competencia sobre la materia a esta Comunidad Autónoma.

Sin embargo, y no obstante siendo constatable la aparente rotundidad de los términos en los que se atribuye la competencia sobre la materia a esta Comunidad Autónoma, debe indicarse que la redacción de los mencionados textos básicos y el sistema dual de clasificación de competencias en exclusiva y compartidas que de los mismos se deriva no deben ser examinados desde una perspectiva que se agote en la estricta observancia de su redacción literal, dado el riesgo que comportaría fundamentar un sistema interpretativo, con las consecuencias prácticas del presente, en conceptos objeto en muchos casos de uso divergente en uno y otro texto.

Por otra parte debe indicarse que la atribución competencial con carácter exclusivo a uno u otro ente a través de la norma constitucional o estatutaria, no implican el hecho de que el ámbito de tal competencia esté exento de una posible intervención ajena fundamentada en facultades ejercitadas con el carácter de exclusivas, al amparo del texto constitucional o autonómico en su caso, que concurren y afectan sustancialmente al mismo ámbito.

### 2.1.2. *Carácter de la competencia*

El texto del Estatuto de Autonomía refleja inequívocamente el carácter exclusivo de la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

El criterio de distribución competencial en la materia indicada no presenta aparentes puntos de conflicto, desde una visión literal del precepto estatutario en relación con el texto constitucional, sin embargo, reiterando lo manifestado anteriormente, debe indicarse el carácter no pacífico de la interpretación del concepto técnico de competencia exclusiva, por lo que se hace necesario delimitar en lo posible su exacto significado y alcance.

Examinados los textos básicos citados se comprueba que los criterios de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma se configuran en base a dos parámetros fundamentales como son, de una parte, las materias sobre las que se extiende la competencia, y de otra, las funciones o posibilidades de actuación sobre las mismas.

De conformidad con lo expuesto y siguiendo a Eliseo Aja (El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas), puede hablarse de competencia exclusiva cuando una materia se entiende íntegra correspondiendo todas las funciones —tanto legislativas como ejecutivas sobre la misma al Estado o a la Comunidad Autónoma, siendo éste el caso de las facultades que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia sometida a informe. La doctrina suele hablar en estos casos de competencias exclusivas absolutas o en su integridad, sentido este último al que se refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero. Los problemas que puedan surgir por tanto en la interpretación de la competencia exclusiva que

corresponde a la Comunidad Autónoma, no surgirán desde una vertiente funcional sino al delimitar materialmente la competencia.

Determinado el carácter exclusivo de la competencia autonómica se hace necesario precisar su significado real en base a la interpretación que de tal concepto ha elaborado el Tribunal Constitucional.

### 2.1.3. *Doctrina del Tribunal Constitucional*

El análisis de la competencia exclusiva al amparo de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, desde la perspectiva de la materia sometida a informe, presenta diversos aspectos básicos de gran interés como son la delimitación y alcance del concepto, la limitación derivada de la concurrencia de competencias exclusivas y la prevalencia de una de ellas, así como la distribución competencial que afecta a los sectores objeto del presente informe.

#### a) *Delimitación y alcance de la competencia exclusiva*

STC 1/1982, de 28 de enero.

La Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/81 (acumulados), en su fundamento jurídico primero, determina el sentido de la competencia exclusiva como aquella existente cuando la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad aquellas competencias que atañen a determinados aspectos...

Tal es el sentido que debe reconocerse igualmente a la competencia atribuida a través del artículo 10.31 del Estatuto a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, correspondiendo a esta Comunidad Autónoma la competencia integral sobre la materia que abarca el conjunto amplio de facultades normativas y de ejecución sobre la misma.

#### b) *La limitación derivada de la concurrencia de competencias exclusivas y la prevalencia de una de ellas*

STC 77/1984, de 3 de julio.

La Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Administración del Estado frente al Gobierno del País Vasco, plantea la concurrencia de competencias exclusivas, estatal por una parte amparada en el artículo 149.1.20 de la Constitución (puertos de interés general), y autonómica basada en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía, y artículo 148.1.3 de la Constitución (Ordenación del Territorio y Urbanismo).

El fundamento jurídico segundo de la citada sentencia contiene una doctrina de indudable va-

lor interpretativo en la cuestión sometida a examen, cuando expresa:

«La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (STC número 113/1983 FJ. 1.º). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.»

La Sentencia posteriormente matiza el límite al ejercicio de la competencia concurrente, del que se deriva que el ámbito de una competencia exclusiva tanto estatal como autonómica no está exenta de la intervención de un ente que se fundamenta en una competencia exclusiva legalmente atribuida:

«No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.»

Es de interés igualmente la precisión que se realiza en torno a la intrascendencia del carácter demanial del espacio físico afectado:

«Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el Estatuto de Autonomía para delimitar competencias es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan.»

Efectúa la sentencia, asimismo, una reflexión sobre las dificultades que tal concurrencia puede presentar:

«No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.»

STC 56/1986, de 13 de mayo (supuesto especial artículo 180.2 L.S.).

La Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia núms. 228/1983 y 326/1984, promovidos por el Gobierno Vasco contra acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros con fecha 12 de noviembre de 1982 y 14 de diciembre de 1983, respectivamente, plantea la interpretación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo de acuerdo

con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley.

Partiendo del hecho de que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.31 del Estatuto, el Tribunal Constitucional se plantea si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma, llegándose a la conclusión de que tal posibilidad no puede ser excluida porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 1/1982, de 28 de enero), pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución.

STC de 20 de julio de 1988 (financiación de actuaciones protegibles en materias de viviendas de protección oficial).

La Sentencia dictada resuelve los conflictos de competencias acumulados promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda, la Orden de 27 de enero de 1984, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de Vivienda, la Orden de 27 de enero de 1984, sobre condiciones financieras de las operaciones incluibles en el programa de construcción de viviendas de protección oficial 1984-1987, la Orden de 7 de marzo de 1984, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se determina el módulo y su ponderación en las viviendas de protección oficial acogidas al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, para 1984 y en el marco del plan cuatrienal de viviendas 1984-1987, y la Orden de 12 de abril de 1987, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre tramitación de subsidiación y subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial, y promovidos por el Gobierno de la nación en relación con la Orden de 11 de febrero de 1987, del Departamento de Política Territorial y Transportes por la que se determinan las áreas geográficas homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a operaciones de promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y rehabilitación protegida.

La Sentencia indicada plantea el enfrentamiento que se produce entre el correspondiente título competencial específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de la vivienda (arts. 10.31 E.A.P.V. y 148.1.3.º Constitución), y el título competencial genérico que determina la competencia estatal sobre la planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito (arts. 149.1.11.º y 13.º).

La estructura del fallo dictado destina sus seis primeros fundamentos jurídicos al establecimiento de las consideraciones generales en relación con el carácter del conflicto planteado y con los títulos competenciales que concurren en el mismo, y dedica los restantes fundamentos jurídicos al estudio sistemático de los preceptos de las disposiciones afectadas objeto de impugnación, en los que se recoge la doctrina anteriormente expuesta, y de los que cabe destacar por su especial trascendencia el número décimo dedicado a la figura del módulo y su ponderación.

El TC declara en el fundamento jurídico segundo el carácter indiscutible de la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia en materia de Vivienda, que faculta a ésta para desarrollar una política propia en la materia, lo que no obsta para que tal competencia se halle limitada por la competencia estatal derivada del artículo 149.1.11.º y 13.º de la Constitución, en base a la cual tienen cobijo aquellas normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, aplicables al sector de la vivienda y en particular la actividad promocionable, siendo por otra parte evidente que dada la movilización de recursos financieros públicos y privados que tal actividad conlleva, ésta no puede abstraerse de las competencias estatales sobre las bases de ordenación del crédito.

El fundamento jurídico tercero plantea la existencia de una concurrencia de competencias que implica una conjunción de actuaciones estatales y autonómicas, sobre las que es de especial interés desde el punto de vista del reparto competencial el sistema de articulación que se establezca. Dice textualmente el citado fundamento:

«Habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de Vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica.»

Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de Vivienda, sino en tanto en cuanto las medidas de fomento se justifican por razón de sus atribuciones en base al citado artículo 149.1.11.º y 13.º.

El fundamento jurídico cuarto delimita el alcance de las competencias básicas del Estado en materia de planificación de actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, así como el alcance de las competencias estatutarias sobre dicha materia.

Respecto a las primeras, corresponde al Estado en base al artículo 149.1.13.º: a) la definición de las actuaciones protegibles; b) la forma de protección —créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones; c) el nivel de protección; y d) la aportación de recursos estatales.

Por lo que afecta a las competencias estatutarias, corresponde a la Comunidad Autónoma: a) la definición y ejecución de una política de vivienda propia, complementando las actuaciones

de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos; b) la libertad de decisión que les permita aplicar y ejecutar la normativa estatal adaptándola a las peculiares circunstancias de su territorio.

El fundamento jurídico quinto hace referencia a la gestión de las medidas de fomento dispuestas por el Estado en relación con las actuaciones protegibles en materia de Vivienda. El TC se cuestiona conforme a lo expresado en la Sentencia 95/1986, el sentido y eficacia de un sistema de subvenciones centralizado en un sector económico descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, estimando tal actuación como constitucionalmente posible, en el caso de que ésta fuera imprescindible para asegurar la plena efectividad entre la ordenación básica del sector, regla ésta aplicable a la gestión de ayudas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de Vivienda.

Por lo que se refiere a las potestades de gestión reservadas a órganos del Estado, debe indicarse que éstas no pueden en ningún caso interferir el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de calificación de viviendas y concesión o denegación del derecho a la subvención.

Asimismo, el citado fundamento reconoce implícitamente la competencia de la Comunidad Autónoma para celebrar convenios distintos a los del Estado para obtener recursos destinados a la construcción o rehabilitación de viviendas, siempre que ello no sea incompatible con las directrices de la ordenación económica general.

El fundamento jurídico sexto hace referencia a las exigencias de información y justificación de las actuaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en ejecución de las normas estatales, estableciendo que éstas se derivan de los principios constitucionales de colaboración y solidaridad, sin que tal exigencia pueda suponer obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad.

Dentro del estudio sistemático de los preceptos impugnados, el fundamento jurídico décimo dedica una especial atención a la determinación del módulo aplicable al sistema de financiación de viviendas de protección oficial. Dice textualmente el citado fundamento jurídico:

«Sin duda la determinación del módulo y su ponderación es un elemento absolutamente trascendente del sistema de financiación establecido para las actuaciones protegidas, pues de dicho módulo depende la fijación del precio de venta máximo, la cuantificación de los préstamos cualificados de la correspondiente subsidiación y el otorgamiento de las subvenciones personales. Un aspecto tan esencial es evidente que no puede dejarse a la libre formulación que del mismo puedan hacer las Comunidades Autónomas. En concreto la fijación del módulo debe responder a unos criterios unitarios, que garanticen resultados homogéneos en la aplicación del plan en el territorio de unas u otras Comunidades Autónomas.»

Sin embargo, se establece una delimitación a la competencia estatal sobre la materia cuando se expresa:

«La articulación del sistema de ayudas estatales establecido, a través del elemento esencial de los módulos, no puede impedir a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Vivienda cuantificar en su ámbito territorial el coste de los diversos factores que intervienen en la formación del precio de la vivienda y apreciar la homogeneidad de ciertas áreas en razón de ese coste, siempre que se ajusten a los módulos que establezca el Estado así como a los principios o criterios generales que éste haya fijado.

En una interpretación conforme a la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el E.A.P.V., la remisión a las competencias autonómicas al entenderse como reconocimiento de una capacidad de aplicación de los módulos determinados por el Estado.»

### c) Conclusiones

Del examen de la doctrina transcrita se desprenden las siguientes consecuencias de interés:

1. Las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, tienen un carácter de integridad, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia general en la materia, que abarca tanto las facultades legislativas como las ejecutivas y reglamentarias.

2. La concurrencia de competencias exclusivas en un mismo espacio físico, implica no obstante que el ámbito de tales competencias no puede entenderse como excluyente de aquellas otras que ostenten asimismo un carácter exclusivo, lo que supone una cierta limitación en el ejercicio de la competencia que exige un proceso de cooperación entre los entes afectados.

3. La atribución de competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma, en materia de Urbanismo y las facultades excepcionales conferidas a la misma en base al artículo 180.2 de la Ley del Suelo, no excluye la posibilidad de la intervención del Estado, con las facultades excepcionales contenidas en el citado artículo, en base al ejercicio de sus propias competencias exclusivas (Seguridad Pública, Defensa).

4. La competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Vivienda faculta a ésta para desarrollar una política propia en la materia, lo que no excluye que la misma se halle limitada por la competencia exclusiva del Estado sobre la planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito según se deriva del artículo 149.1.11.º y 13.º de la Constitución. Las medidas tendentes a la financiación de actuaciones en materia de viviendas de protección oficial pueden ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma en base a su competencia exclusiva pero respetando los criterios y bases generales adoptados por el Es-

tado en la materia en virtud de las facultades que le confiere el precepto constitucional. Acciones tales como la determinación del módulo y su ponderación competen en exclusiva al Estado, lo que no impide a la Comunidad Autónoma la aplicación y adaptación de tal módulo a las especificidades existentes en su ámbito territorial.

Las facultades de gestión que corresponden a órganos de la Administración del Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre la materia, la necesaria información entre ambas administraciones a efectos de controlar el destino de recursos estatales no pueden implicar en caso alguno detrimento de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía.

## 2.2. Decretos de traspasos de servicios Estado-Comunidad Autónoma

### 2.2.1. Valor jurídico

Si bien la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma se produce únicamente en base a las previsiones constitucionales y estatutarias, la articulación de la nueva distribución competencial exige la implantación de los necesarios mecanismos jurídicos para posibilitar el ejercicio de la competencia correspondiente por parte de la Comunidad Autónoma. La adopción de tales mecanismos ha planteado sin embargo interrogantes sobre el carácter exacto de dichas normas como meros instrumentos de articulación competencial o en su caso de distribución competencial.

La doctrina del Tribunal Constitucional es prácticamente unánime al afirmar que las normas de traspasos de servicios carecen del valor necesario para constituirse en instrumentos de reparto competencial, el cual corresponde exclusivamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

Una extensa relación de Sentencias confirman esta teoría, entre las que se citan las STC 25/1983, de 7 de abril; STC 67/1983, de 22 de julio; STC 76/1983, de 5 de agosto; STC 84/1983, de 24 de octubre; STC 87 y 88/1983, de 27 de octubre; STC 113/1983, de 6 de diciembre; STC 77/1984, de 20 de diciembre.

La Sentencia número 25/1983, de 7 de abril, es terminante cuando expresa en su fundamento jurídico tercero:

«Si no hay genuina transferencia de competencias cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio.»

Ahora bien la Sentencia otorga un valor superior a las normas de traspasos en determinados casos cuando expresa:

«El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferi-

das cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos.»

Por lo tanto cabe cuestionarse en consecuencia cuál es el valor jurídico exacto de las mencionadas normas de traspasos. Siguiendo a Eliseo Aja (El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas) si bien tales normas no establecen distribución de competencias, sí determinan una interpretación de lo previsto en la Constitución y el Estatuto, que debe valorarse desde su propio origen, al suponer una decisión de ambas partes adoptada de mutuo acuerdo mediante la que se decide la interpretación a dar a las normas que delimitan sus esferas de actuación, tesis ésta conforme a la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983.

### 2.2.2. *Reseña enumerativa*

A título meramente indicativo conviene señalar la extensa relación de normas de traspaso dictadas en la materia, de las que se indica únicamente la referencia a las disposiciones estatales:

— Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio sobre Transferencias de Competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo.

— Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre sobre Transferencia de Servicios en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral y Urbanismo.

— Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre sobre Transferencia de Servicios en materia de Patrimonio Arquitectónico, Edificación y Vivienda.

— Real Decreto 791/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

— Real Decreto 793/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de servicios en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana.

— Real Decreto 874/1985, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios en materia de Vivienda Rural.

— Real Decreto 2628/1985, de 18 de diciembre, de ampliación de los traspasos efectuados por Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, en materia de Control de Calidad de la Edificación.

— Real Decreto 2629/1985, de 18 de diciembre, en materia de Colegios Profesionales adscritos al MOPU.

Si bien como se ha indicado anteriormente las citadas normas de traspaso no han significado en sí mismas traspasos de competencias, es indudable que en cierta medida han supuesto en muchos casos el requisito necesario que ha posibilitado el ejercicio de la competencia. Este es el caso del Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, en materia de Vivienda, que ha supuesto el traspaso de numerosos medios materiales y personales que

han permitido a esta Comunidad Autónoma ejercitar la competencia exclusiva que ostenta en dicha materia.

## 2.3. Limitaciones derivadas de la configuración institucional de la Comunidad Autónoma

### 2.3.1. *Introducción*

La especial configuración institucional de la Comunidad Autónoma presenta un elemento adicional de indudable transcendencia en el presente estudio ya que el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma en las materias analizadas, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, queda limitado por las facultades que les son conferidas a los Territorios Históricos en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 25.1 y 37.3 del Estatuto y que se concretan en la norma aprobada al efecto por el Parlamento Vasco.

### 2.3.2. *Ley de Territorios Históricos*

La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos», constituye el elemento fundamental de articulación y vertebración de las relaciones entre los citados entes a través del cual se delimitan las competencias y facultades de uno y otro en el conjunto de materias reguladas por la ley.

#### a) *Territorios Históricos*

El texto legal establece diversos grados de intensidad en el ámbito competencial de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos. Así delimita aquellas materias en las que ostentan competencias exclusivas, aquellas en las que les corresponde el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, y aquellas otras sobre las que se les atribuye la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes.

Por lo que respecta directamente a la materia sometida a informe del artículo 7 b).5, les atribuye las facultades para el desarrollo de la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes. El apartado mencionado expresa:

«En materia de Urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos.»

El alcance de las facultades atribuidas a los Territorios Históricos en la materia señalada que-

da reseñado en lo dispuesto en el artículo 8.2 del texto legal, y se orienta básicamente en cuatro direcciones, desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes, facultades reglamentarias, facultades administrativas incluyendo la de inspección, y facultades revisoras en vía administrativa.

#### b) *Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma*

La Ley examinada establece una cláusula genérica de competencias a favor de la Comunidad Autónoma. Así, en su artículo 6 se establece lo siguiente:

«1. Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Organos Forales de los Territorios Históricos. 2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento.»

#### c) *Conclusión*

A la vista de lo expuesto el alcance de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma, queda limitado en materia de Urbanismo en base a lo dispuesto en el citado artículo 7 b).5 de la Ley de Territorios Históricos, no afectando tal limitación a la competencia legislativa en la materia, que de conformidad con el artículo 6.2 del texto legal queda residenciada en los órganos legislativos de la Comunidad Autónoma.

#### 2.3.3. *Doctrina del Tribunal Constitucional*

A efectos de deslindar el marco de relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, es de interés examinar la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 76/1988, de 26 de abril dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid como Comisionado de 54 senadores contra determinados preceptos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre (L.T.H.).

El marco competencial genérico atribuido a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma a través del artículo 6.1 de la Ley, constituye uno de los motivos de impugnación en el citado recurso. En este sentido el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia dice:

«No hay pues una mera labor interpretativa por parte del Parlamento Vasco, al sentar la disposición del artículo 6.1 L.T.H. hay, ciertamente, una interpretación del Estatuto, en la medida que el desarrollo de una norma, o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia. Pero, si se considera el artículo

6.1 L.T.H. en relación con el artículo 7 y siguientes de la misma Ley, se hace patente que el Parlamento Vasco no está realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatutaria, sino que está llevando a cabo una normación para la que se encuentra habilitado por el Estatuto. En efecto, en el artículo 7 y siguientes, la L.T.H. procede a enumerar una lista de competencias de los Territorios Históricos, en la que se incluyen, no solamente aquellas reconocidas expresamente en el Estatuto de Autonomía sino también otras competencias allí no mencionadas, tanto exclusivas como de desarrollo y ejecución; competencias que pueden atribuirse a los Territorios Históricos en virtud del artículo 37.3 f) del Estatuto. Y, una vez establecida esta lista, el artículo 6.1 de la L.T.H. sirve de norma de cierre del sistema competencial: El resto de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma que no estén contenidas en la Ley, o se reconozcan en otras posteriores como atribuidas a los Territorios Históricos, se consideran pertenecientes a las Instituciones Comunes.»

La conclusión que se extrae de la mencionada Sentencia, implica que el alcance de las competencias que corresponden a los Territorios Históricos en materia urbanística, queda determinado expresa y detalladamente al margen de posibles y ulteriores transferencias, en el contenido concreto del artículo 7-c).5 de la L.T.H., correspondiendo la totalidad de competencias en la materia no contenidas en dicho precepto a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en virtud de la cláusula residual contenida en el artículo 6.1 de la Ley.

#### 2.3.4. *Decretos de traspasos de servicios entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de los Territorios Históricos en materia de Urbanismo*

Si bien y de conformidad con lo expresado anteriormente con respecto a las normas de traspaso de servicios Estado-Comunidad Autónoma, éstas no implican traspaso de competencias, constituyen en el presente caso un instrumento aclaratorio de indudable importancia con el fin de deslindar con exactitud los ámbitos competenciales de los entes afectados.

Mediante Decretos 35/1985, 34/1985 y 54/1985, todos ellos de 5 de marzo, y los correlativos Decretos Forales, se procedió al traspaso de servicios en materia de Urbanismo entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Bizkaia, respectivamente.

Los Anexos de dichos Decretos, recogen en sus apartados A, las competencias de los Territorios Históricos en materia de Urbanismo en base a lo dispuesto en el artículo 7-b).5 de la L.T.H., y las competencias que corresponden en tal materia a la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que constituye un instrumento de indudable valor aclaratorio e interpretativo respecto a los conflictos que pudieran surgir al respecto.

El partido político «Euskadiko Ezkerra» proce-

dió a la impugnación de todos y cada uno de los Decretos de Traspasos. Basa su pretensión en que las referidas disposiciones, vulneran las previsiones contenidas en el precepto legitimador, al otorgar a los órganos forales plenas facultades para la aprobación del planeamiento general y de desarrollo, sin atender a ningún criterio de dependencia de planeamiento de rango superior. Por su parte el Gobierno Vasco, al contestar a cada una de las demandas interpuestas, cuestiona y se opone a la legitimación activa de la parte demandante. Aunque la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona, entra en la cuestión de fondo y estima el recurso, el Tribunal Supremo, en el recurso de apelación interpuesto, y la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Bilbao, se pronuncian declarando la falta de legitimación activa por parte autora, sin entrar en las cuestiones de fondo planteadas. Por lo tanto en la actualidad permanece sin resolverse la cuestión principal, de adecuación o no de las facultades reglamentarias contenidas en el Decreto de Transferencias de servicios, a las previsiones legales referidas en el precepto antes citado.

### 3. SITUACION ACTUAL

A la vista de lo expuesto se puede afirmar que el proceso de delimitación del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, en el marco del dictado de los preceptos estatutarios y constitucionales, se halla prácticamente consumado, una vez hechos efectivos los traspasos de servicios necesarios para el eficaz ejercicio de la competencia.

El desarrollo de las facultades inherentes a la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma, se encuentra limitado no obstante tanto por los títulos competenciales que corresponden en exclusiva al Estado y que afectan al ámbito de la Comunidad Autónoma, como por las facultades de ejecución en materia de Urbanismo que corresponden a los Territorios Históricos en base al reparto competencial derivado de la L.T.H.

En todo caso, el ejercicio pleno de las facultades legislativas en la materia por parte de la Comunidad Autónoma, se encuentra pendiente de un futuro desarrollo, que permita elaborar una normativa adecuada a las especiales características y peculiaridades de la propia Comunidad.

En tanto en cuanto tales facultades no sean ejercitadas, será de aplicación la legislación estatal vigente en la materia, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía.

### 4. CONCLUSIONES GENERALES

A la vista de todo lo expuesto se efectúan las siguientes conclusiones generales:

1. La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la competencia exclusiva en materia de Or-

denación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.31 del Estatuto de Autonomía y 148.1.3 de la Constitución.

2. El pleno ejercicio de tal competencia por la Comunidad Autónoma del País Vasco debe entenderse viable desde la fecha de aprobación de su norma orgánica fundamental, con independencia del proceso, hoy día consumado, del traspaso de servicios en dicha materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

3. La delimitación del alcance de la competencia exclusiva en la materia, de conformidad con la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional implica la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia integral sobre la misma, lo que no impide indicar el hecho de que el ejercicio de tal competencia se encuentre afectado por la concurrencia de competencias exclusivas que ostenta el Estado en determinados sectores, entre las que son de interés señalar entre otras las derivadas del texto constitucional artículos 149.1.4.º (defensa), 20.º (puertos de interés general), 24.º (obras públicas de interés general), 29.º (seguridad pública) por lo que afecta al área de la Ordenación del Territorio y del Litoral y el Urbanismo, y 149.1.11.º (bases de la ordenación del crédito), 13.º (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) por lo que afecta al área de Vivienda, analizadas todas ellas en cuanto a su alcance y efectos en las sentencias reseñadas en el apartado II del presente informe.

4. La existencia cierta de competencias exclusivas concurrentes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado, plantea, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la necesidad de arbitrar los necesarios instrumentos de cooperación que permitan y hagan posible el ejercicio eficaz de los títulos competenciales respectivos, sin detrimento de la competencia atribuida a uno u otro ente por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

5. La especial configuración institucional de la Comunidad Autónoma, implica el hecho de que la competencia autonómica de ejecución en materia de Urbanismo, quede limitada por la distribución competencial operada a través de la Ley de Territorios Históricos, cuyo artículo 7-b).5 atribuye a éstos facultades determinadas cuyo alcance se encuentra debidamente delimitado a través de la propia Ley, los Decretos de traspasos de servicios y la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional.

6. El desarrollo de las facultades legislativas que corresponden a la Comunidad Autónoma en la materia sometida a informe, se encuentra en la actualidad en fase de ejecución mediante la elaboración de las correspondientes disposiciones normativas adecuadas a las especiales características que inciden en el ámbito comunitario. En tanto en cuanto no sean aprobadas las citadas disposiciones será de plena aplicación la legislación estatal vigente en la materia de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía.

# PLANEAMIENTO Y ORDENACION URBANISTICA EN LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL

Jesús M. Pardo López

Con ocasión de los recientes conflictos positivos de competencias surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas del País Vasco (Solución Ugaldebieta Sentencia 77/1984) y Cantabria —este último todavía no fallado por el Tribunal Constitucional—, se manifiesta la conveniencia de encontrar con premura satisfactorios mecanismos de colaboración entre los diversos entes territoriales para el ejercicio de sus respectivas competencias. Este estudio partiendo del análisis de la problemática jurídica que suscita la concurrencia de competencias sobre un mismo objeto —los puertos de interés general—, que afectan al urbanismo, planificación de la economía, al puerto concebido como infraestructura básica, etc., pretende poner de manifiesto la indefectible necesidad de instrumentar técnicas de colaboración entre las Administraciones Públicas, que coordinen los diversos intereses que concurren, trascendentales para un equilibrado desarrollo local y regional.

## Planning and urban zoning in general purpose ports

This study, taking as its reference the conflicts as to competencies as between the State and Autonomic Regional Governments highlighted by the recent port disputes between the first and the Basque Autonomic Regional Govt. Then the Cantabrian ditto, the one resolved by the Constitutional Court Sentence 77/1984 —Ugaldebieta Solution, the other still *sub judice*, attempts to clarify that conflict of interests and powers that must lie behind decisions affecting ports held to be of a general utility, decisions affecting the urbanistic nature, economic planning and the public utility that such places are said to possess and attempts this clarification convinced of the pressing need for creating administrative guidelines as to collaboration as between the Central Government and Regional or Local bodies so that the ends of all involved in such situations might be better respected given that only by such guidelines and through such a climate of agreement can local and regional areas develop.

CON la reactivación económica generalizada que se está evidenciando en todos los sectores productivos, se manifiesta cada vez con mayor nitidez la imperiosa necesidad de disponer de un conjunto de infraestructuras adecuadas, que permitan absorber y canalizar satisfactoriamente los incrementos de tráfico comercial que genera una economía en desarrollo.

Este tráfico, no solamente debe su incremento al alto nivel de crecimiento de la economía española en los últimos meses, sino que también está unido a la progresiva, y hasta cierto punto vertiginosa, interconexión de la economía española con la de los países de Europa Occidental, proceso iniciado con el advenimiento de un régimen pluralista y democrático, y que se ha acelerado, como consecuencia de la integración en el área económica constituida por los países que constitu-

yen la Comunidad Europea, o más gráficamente, el Mercado Común.

Estos dos factores, que acabamos de reseñar, bastan por sí solos para poner en evidencia la trascendencia que reviste el disponer de unas infraestructuras idóneas y unos mecanismos ágiles, orientados a facilitar el tráfico y reducir los costes del transporte de las mercancías, elemento esencial en el precio final del producto que nos permitirá ganar cuotas de mercado en un mundo económico cada vez más competitivo.

La adecuación de la red de infraestructuras portuarias, constituida por los puertos de interés general, es una de las tareas prioritarias del Gobierno. La falta de planificación a medio y largo plazo y la no adopción de las medidas apropiadas, supondría dar al traste con los frutos que ya está generando la reactivación económica, y un aumento paulatino del diferencial de desarrollo existente con los países centroeuropeos, en particular Ale-

mania y Francia, motores de la economía europea, corriendo el riesgo de asumir nosotros un papel cuasi colonial en la relación con estos Estados.

La adecuación de las infraestructuras portuarias exige un esfuerzo inversor, pero este esfuerzo inversor, necesario, no es suficiente, y podría ser inútil, si no va acompañado de medidas complementarias, en especial aquellas que se refieren a la modernización del marco jurídico organizativo y las relativas al personal que tiene encomendadas la dirección y la gestión del puerto.

Para satisfacer las necesidades que genera la actividad económica actual es necesario promover un cambio de mentalidad en sectores del personal directivo de los puertos. En alguno de sus miembros, se observa una concepción del Puerto, estrictamente como obra pública, como una infraestructura que constituye un fin en sí misma, desdeñando y marginando su concepción esencial, la función para la que ha sido concebido, que es la de eslabón en el proceso de intercambio de flujos comerciales.

Uno de estos elementos, que hemos calificado como de complementarios del aspecto puramente inversor, es el marco jurídico y de organización, tema central de nuestras notas, y que no cabe desdeñar, pues sin estructuras que permitan una adecuación a las necesidades presentes y una correcta coordinación de los poderes públicos responsables de su planificación y gestión, el esfuerzo presupuestario y la capacitación profesional de los gestores pueden quedar inútilmente derrochados, por inadecuación de los medios a la consecución del fin.

Con estas líneas introductorias, que sirven para explicar el objetivo de nuestra reflexión, conviene entrar de lleno en el objeto de este trabajo, que es la exposición del marco jurídico vigente, los problemas que suscita y las posibles soluciones para abordar la modernización de nuestro ordenamiento jurídico para adaptarlo a las necesidades actuales y a la nueva estructura jurídico-política constituida por el Estado de las Autonomías, haciendo especial hincapié en la planificación, pieza angular de todo el sistema.

Las disposiciones normativas que regulan los puertos —salvo las parcas, pero trascendentales disposiciones de la Constitución, sobre todo en el campo de la planificación y de las relaciones entre los poderes públicos—, están originariamente recogidas en el Decreto-Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y en el Reglamento que le desarrolla, de la misma fecha.

Estas disposiciones contemplan al Puerto casi exclusivamente en su aspecto de obra pública, de infraestructura, ignorando, por su escasa relevancia en el momento, los aspectos relacionados con el servicio de transporte, por lo que en la actualidad, han quedado obsoletas y no satisfacen las necesidades presentes y los imperativos que la economía genera, pudiéndoseles aplicar, literalmente, las premonitorias palabras que la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de Puertos de 1928 recoge, enjuiciando a su antecesora, la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

«... pero no es menos cierto que el tiempo transcurrido, el progreso de las necesidades actuales de las obras y servicios, el importantísimo avance de la industria privada y las numerosas incidencias que con este motivo se suscitan entre las relaciones de las Entidades particulares con la Administración del Estado, aconsejan, a juicio del Gobierno, llevar a cabo una revisión ..., de las disposiciones de la Ley, a fin de ponerlas más de acuerdo con las circunstancias actuales.»

## 1. DEFINICION DE LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Antes de abordar la cuestión central de nuestro estudio, que es la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en este ámbito físico constituido por el espacio geográfico que configura los puertos de interés general, se manifiesta como requisito previo, de ineludible consideración, la exacta delimitación del objeto sobre el que recaen las competencias,

La Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 que vino a sustituir y, tal como su Exposición de Motivos declara, a actualizar la precedente de 7 de mayo de 1880 para adaptarla al «progreso de las necesidades actuales de las obras y servicios», recoge en su Capítulo III la definición de Puerto (art. 13 y 14 L.P.) y la clasificación de los mismos (art. 15 L.P.), distinguiendo entre aquéllos, los de interés general y los de interés local, que aparecen contrapuestos.

El texto normativo de 19 de enero de 1928 define a los Puertos conforme al siguiente tenor:

### Artículo 13:

«Se consideran Puertos para los efectos de esta ley, los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por obras construidas al efecto, y en los cuales existe de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo.

Tienen asimismo el carácter de puerto, las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se hacen sensibles las mareas, y en donde no las hay, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios alternando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales.»

Si comparamos el concepto legal de puerto con las acepciones gramaticales, de la que puede ser paradigma la recogida en el diccionario de María Casares, donde se define el Puerto como «lugar en la costa que ofrece seguridad a las naves para las operaciones de tráfico y armamento», observamos que el ordenamiento jurídico mantiene una visión extensiva, que supera ampliamente la acepción vulgar, ampliando el concepto jurídico a elementos naturales, rías y desembocaduras de los ríos, que tienen escasa relación con los conceptos cristalizados en la conciencia social.

La Ley de Puertos, a su vez, ofrece una clasificación, donde se delimitan aquellos que merecen la calificación de «interés general», concepto que aparece contrapuesto a interés local y que sirve

para una posterior delimitación de atribuciones y competencias entre los diferentes entes territoriales, de tal forma que en los puertos de interés general se manifiesta una mayor incidencia de la Administración del Estado, que se ejercita de forma conjunta, en un delicado equilibrio, por el Ministerio de Fomento (del que en gran parte se puede considerar heredero al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) y el de Marina (hoy Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

«Los puertos se clasifican en puertos de interés general de primero y segundo orden y puertos de interés local, o sea provinciales y municipales.

Se consideran puertos de interés general los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales.

Son puertos de interés local, o sea provinciales o municipales, los destinados principalmente a fondeadero, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercios locales, sin perjuicio de poder ser clasificados entre los de interés general cuando su comercio se extiende a otras localidades territoriales o provinciales. No se podrá alterar esta clasificación sino en virtud de una Ley.» (Art. 15 L.P.)

En la clasificación recogida en la Ley de Puertos subyacen dos elementos definitorios de la calificación jurídica de «puerto de interés general», por un lado se observa una consideración basada en datos puramente económicos, pues con la referencia a «puertos de interés para la industria y comercio que afectan a varias provincias o se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España», claramente se quiere aludir a los puertos que tengan un volumen apreciable de tránsito de mercancías que utilizan la infraestructura portuaria como lugar de arribo o de expedición de mercancías, o bien de puertos que ejercen una considerable influencia en la vida económica de la región donde se hallen ubicadas, sirviendo de incentivos del desarrollo endógeno de las comarcas limítrofes que constituyen su área de influencia.

Junto a éstos, se contemplan aquéllos de especial relevancia, no por su trascendencia mercantil, sino por su particular situación estratégica y por su directa conexión con los intereses de la defensa nacional, o también por último, por sus condiciones naturales que los hagan aptos para servir de refugio contra los temporales.

La consecuencia de mayor trascendencia que suponía la declaración de un puerto como puerto de «interés general» en el sistema previsto en la Ley de Puertos, era que las obras de acondicionamiento corrían íntegramente a cargo del Estado, lo que no ocurría en otros supuestos, en los que éste, podía cofinanciar las inversiones y obras necesarias, sobre todo en los supuestos de infraes-

tructura de defensa de la costa, pero que exigían en todo caso un esfuerzo financiero de otros entes públicos, normalmente Corporaciones Locales.

La promulgación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 supuso una alteración en el ordenamiento jurídico vigente en materia de puertos. Supone una actualización de la clasificación y de las consecuencias que la misma normalmente comportaba, puesto que algunas de las disposiciones habían quedado obsoletas y más que derogadas se puede decir que habían caído en desuso quedando sin aplicación.

La Constitución Española en su artículo 149.1.20 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, y a su vez, en el artículo 148.1.6 faculta a las Comunidades Autónomas a asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La Constitución altera los criterios de delimitación de competencias entre el Estado y los demás entes territoriales, al centrar el interés estatal casi exclusivamente en la actividad comercial.

La dicción del texto Constitucional, sin embargo, tiene que ser matizada, interpretada en sus justos términos, porque si se contempla al pie de la letra supone un vaciado de las posibles competencias de las Comunidades Autónomas, ya que es impensable la existencia de un puerto en el que, en mayor o menor medida, no se desarrollen actividades comerciales. Una interpretación literal, supondría que la gestión de todos los puertos está atribuida al Estado.

La correcta delimitación de competencias de los diversos entes territoriales —Estado y Comunidades Autónomas— en este sector, no ha planteado polémica en la práctica, al existir un mutuo consenso acerca del alcance de la competencia, que se ha plasmado en un listado exhaustivo recogido en el R.D. 14 de mayo de 1982.

El antedicho Real Decreto recoge la clasificación actual de los puertos de interés general, clasificación que viene a sustituir a la periclitada, recogida en el Real Decreto del 6 de septiembre de 1961, que era de necesaria modificación en cuanto que no se acomoda al nuevo ordenamiento que configura la Constitución.

En el artículo 1 de R.D. 989/82 de 14 de mayo de 1982 se recogen los puertos cuya gestión en la actualidad compete en exclusiva al Estado:

«Son puertos de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Puertos, los de: Pasajes, Bilbao, Santander, Gijón, Avilés, Ensenada de San Ciprián, El Ferrol del Caudillo, La Coruña, Villagarcía, Marín, Vigo, Ayamonte, Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería, Carboneras, Cartagena, Torre Vieja, Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto, Castellón, Vinaroz, Tarragona, Barcelona, Badalona, Palma de Mallorca, Mahón, Ibiza-Formentera, Melilla, Ceuta, Arrecife de Lanzarote, Puerto del Rosario, La Luz y Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera y La Estaca, en la Isla de Hierro.»

## 2. RELACION CON LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE URBANISMO, ORDENACION DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL

Una vez determinado el objeto de nuestro estudio, la delimitación de los puertos que en la actualidad tienen la calificación jurídica de «puerto de interés general, hecho que supone que es al Estado a quien corresponde dirigir y ordenar la actividad portuaria, se plantea la cuestión de si esta atribución competencial implica la creación de un espacio físico delimitado, en el que sólo y exclusivamente es al Estado al que corresponde dictar las normas y directrices de obligatoria observancia que configuran el contenido de las relaciones jurídicas.

En definitiva, se trata de analizar si la atribución competencial que opera la Constitución con carácter de exclusividad a favor del Estado sobre los puertos de interés general, implica la creación de un espacio que se sustrae al ejercicio de otro tipo de competencias que corresponden al resto de los poderes públicos, en particular las Comunidades Autónomas y su competencia en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo.

Hasta la promulgación de la Constitución, esta premisa podrá ser mantenida. Los diferentes Planes concebidos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril) para determinar los diferentes usos del suelo y las calificaciones apropiadas del mismo, diseñados para conseguir un desarrollo armónico, estaban jerárquicamente dispuestos, y dotados de los necesarios mecanismos de coordinación, que permitían a la autoridad estatal corregir las posibles disfuncionalidades que en la elaboración y aprobación inicial de la planificación pudiesen romper el diseño global del sistema.

Para estudiar la ordenación de los puertos hay que partir de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, instrumento de planificación que —engarzado dentro del Plan Nacional de Ordenación, donde se contienen las grandes directrices de ordenación, conjugando los aspectos económicos y sociales con los urbanísticos—, debería prever el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres y marítimas (art. 8.2.d.L.S.).

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación y, con mayor razón, el Plan Nacional, al contemplar tantos elementos, planes y enfoques, requieren una elaboración muy compleja y ardua, por lo que en la práctica no llegó a aprobarse ninguno, lo cual ha provocado una cierta carencia en el sistema previsto en la Ley del Suelo, pues éstos eran los instrumentos previstos para coordinar las diferentes planificaciones sectoriales.

El Planeamiento vigente en aquellos municipios donde están radicados los puertos de interés general descansa, primordialmente, en las normas contenidas en los Planes Generales Municipales, que abarcan a todo el territorio del Municipio, incluyendo por tanto, a la zona portuaria, pues

como pone de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que recoge la doctrina del Consejo de Estado, estos enclaves no quedan excluidos, pues todo el territorio nacional está dividido en términos municipales.

Una vez señalado el encuadre legal en el que tenemos que desenvolvernos, centremos nuestra atención en el espacio propiamente portuario y su significación a efectos urbanísticos, pues evidentemente su ordenación tiene rasgos específicos que hay que contemplar para no perjudicar el desarrollo de la actividad portuaria, de tal forma que la misma puede desplegar todas sus potencialidades.

El instrumento planificador previsto en la Ley del Suelo para ordenar la infraestructura portuaria, es el Plan Especial, contemplado como mecanismo idóneo para desarrollar las previsiones del Plan General Municipal o las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en materia de infraestructura básica de comunicaciones marítimas o como directriz para la ejecución directa de obras correspondientes a las infraestructuras del territorio (art. 17.L.S.), estos Planes pueden formularse y aprobarse sin que estén vigentes los previamente citados (art. 76 R.P.U.)...

Los Planes Especiales, al ser un desarrollo del Plan General Municipal, normalmente son elaborados y aprobados inicialmente por las Corporaciones Locales, sin embargo la propia Ley del Suelo, previendo supuestos que revistan especial dificultad técnica o donde se hayan de contemplar circunstancias de carácter muy sectorial y específico, dispone que, cuando se trate de obras correspondientes a la infraestructura del territorio, supuesto que engloba la ordenación de la zona de servicio portuaria, puedan redactarse por los Organismos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes (art. 34 L.S. y 143-146 R.P.U.), autorización que aplicada a nuestro supuesto, faculta a las Juntas de Puertos a asumir estos cometidos.

La aprobación definitiva de estos Planes Especiales corresponderá en el primer supuesto, de desarrollo del Plan General Municipal, al órgano competente para aprobar un Plan Parcial, que es normalmente, la Comisión Provincial de Urbanismo y, en el supuesto de que haya sido elaborado por los responsables de ejecución de las obras, directamente el Ministro de Obras Públicas (art. 35 L.S.).

Este sistema recogido en la Ley del Suelo —al contemplar una decisiva intervención de Autoridades Estatales en el supuesto de aprobación definitiva por el Ministro de Obras Públicas, pero no menos efectiva en el supuesto de elaboración a cargo de las Corporaciones Locales, pues en las Comisiones Provinciales de Urbanismo existe una amplia representación de miembros de la Administración Central—, permite corregir las disfuncionalidades que pudieran existir entre los criterios sustentados por los Ayuntamientos, que juegan un papel relevante en cuando a la ordenación urbanística general y los entes encargados de la ordenación y gestión de intereses más sectoriales y

específicos como pueden ser los propiamente portuarios.

Esta estructura piramidal, que contempla una imbricación de unos Planes en otros, y unos mecanismos de corrección de disfuncionalidades y de resolución de posibles intereses contrapuestos, va a sufrir un grave quebranto estructural y organizativo como consecuencia del nuevo sistema de distribución de competencias entre el Estado y los Entes Autonómicos, a los que será transferida con carácter cuasi pleno la competencia en materia de urbanismo y vivienda, y decimos cuasi pleno, porque la exclusividad con que se asume queda modulada con la concurrencia de competencias estatales sobre el mismo objeto.

La competencia de ordenación de la zona de servicio de los puertos hay que analizarla no sólo a la luz de los escasos preceptos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, sino también en el marco de la legislación ordinaria vigente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia de 3 de julio de 1984.

La Constitución Española en el artículo 149, donde se recogen las competencias atribuidas al Estado, no formula ninguna mención expresa al urbanismo y vivienda, pero sí recoge la competencia en materia de puertos de interés general, así como las obras destinadas a la protección y defensa del litoral (art. 149.1.20. CE.).

Que el Estado tenga competencia exclusiva sobre estos puertos, ¿quiere decir que tiene un poder absoluto y omnímodo sobre la ordenación de la zona de servicio contenida dentro de su perímetro de delimitación?

El artículo 148.1.3. de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ordenación del territorio y el urbanismo como competencia exclusiva.

En el ejercicio de estas competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva que ejercerán, respetando las disposiciones previstas en la Constitución sobre competencias estatales y los principios de solidaridad para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

El urbanismo tiene por objeto la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo, el espacio físico territorial. Hasta la promulgación de la Constitución, se hallaba regulado principalmente en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, recogida en un texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril y en las disposiciones que la desarrollan y complementan, en especial los Reglamentos de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/78 de 25 de agosto), de Planeamiento (Real Decreto 2159/78 de 23 de junio) y Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2472/78 de 14 de octubre).

Estas disposiciones atribuían amplias compe-

tencias al Estado, sin perjuicio de que la gestión urbanística ordinaria se hubiese encomendado en gran parte a los Ayuntamientos, a través de los Planes Generales Municipales, en virtud de una consolidada tradición que propugnaba la descentralización de la gestión.

Se consideraba que el ámbito municipal era el idóneo para el señalamiento de los usos y posibilidades de edificación de los terrenos, en un intento de aproximar la Administración al administrado. Existía una especial tutela estatal, que se ejercía a través de las directrices del Plan Nacional y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación —por estar los planes relacionados en una escala jerárquica— y, de la intervención de los órganos estatales en la aprobación de los Planes Generales Municipales.

La Constitución de diciembre de 1978 ha venido a dar un giro radical al sistema hasta ahora descrito, al permitir expresamente que las Comunidades Autónomas asuman competencias en esta materia (art. 148.1.3. CE). Las Comunidades Autónomas, haciendo uso de las potestades que les otorgaba la Constitución, asumieron como competencia exclusiva esta materia y, por lo tanto, desde su efectiva incorporación a la esfera autonómica, el Estado ha pasado a ostentar una posición secundaria y —sólo aparentemente— residual, en el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo. Buena prueba de ello son los contenidos de los propios decretos de transferencias de funciones y servicios.

Para ilustrarnos vamos a referirnos a una Comunidad considerada como prototipo, la del País Vasco, que accedió a la autonomía a través de la vía que ofrece el artículo 151 CE (llamadas por algún sector doctrinal comunidades de primer grado, en el sentido de que ostentan los máximos techos competenciales).

El Estatuto del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, establece en su artículo 10.31 que, le corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo.

El Real Decreto 25/1980 de transferencias de funciones y servicios en esta materia, resulta muy ilustrativo en cuanto al alcance de la competencia estatal. En su anexo A (competencias que corresponden al País Vasco) se recoge:

«Las competencias que el Estado ejerce en relación con la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo. Dentro de dichas competencias, se hallan comprendidas todas aquéllas de las que corresponden a la Administración del Estado, en virtud de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Decreto 1346/1976 de 9 de abril, y en las disposiciones posteriores de cualquier rango que lo desarrolle o lo complementen, así como en aquellos anteriores a su entrada en vigor, reguladoras de las materias enunciadas que no hayan sido derogadas por dicho texto legal. Tales competencias corresponden a todas las atribuidas en los órdenes normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la

Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias.»

Como se deduce de lo anterior, las competencias estatales en esta materia, en puridad urbanística, parecen quedar en la práctica muy reducidas —aunque como veremos es cuantitativamente menor de lo que la apariencia permite suponer— con la particularidad de que este Decreto (es por lo que hemos escogido para nuestra exposición la Comunidad Autónoma Vasca)— goza de la confirmación expresa del Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 77/1984 de 3 de julio, refiriéndose al párrafo transcrito predica:

«... Se trata, pues, del reconocimiento en este Decreto de las competencias asumidas por la Comunidad del País Vasco por el artículo 10.31 de su Estatuto, competencias para las que se remite a la Ley del Suelo.»

Conclusión del análisis de los preceptos aplicables, tanto a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151.CE, como de aquellos correspondientes a las restantes, cuya cobertura jurídica se encuentra en el artículo 143, es que se observa que ostentan facultades similares, que aparentemente agotan casi todo el posible ámbito de actuación de la competencia, construyendo posteriores actuaciones estatales, de tal forma que éstas quedan prácticamente reducidas en la estricta órbita urbanística.

Sin embargo, los presupuestos señalados no obstan para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas, se vean condicionadas por el normal desarrollo de competencias estatales sobre el mismo ámbito físico que sirve de soporte a la competencia, lo que conlleva que en ocasiones la Comunidad Autónoma tenga que variar sus disposiciones urbanísticas (pero siempre es la Comunidad Autónoma quien realiza la actuación, no el Estado) con el objeto de no obstaculizar las competencias estatales, o bien que tenga que tomarlas en consideración en la concepción, reglamentación y ejecución del planeamiento urbanístico.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional hasta ahora dictadas en materia de urbanismo, en particular las Sentencias 71/1982 de 30 de noviembre y la Sentencia 77/1984 de 3 de julio, no hacen sino ratificar los considerandos expuestos, declarando que corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias controvertidas.

Incluso en una cuestión tan relevante como es la determinación de la autoridad competente para aprobar un Plan Director Territorial en el que hay que ponderar aspectos urbanísticos, de planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional —aunque el Tribunal ha sido muy cauto y no ha querido pronunciarse contundentemente en los fundamentos jurídicos de la Sentencia, a pesar de que la representación del Gobierno se la había reiteradamente atribuido en el escrito de interposición del recurso, «... dejando a salvo no ser de interés para la solución del

presente conflicto la cuestión a quien correspondiera en la actualidad la aprobación del Plan Director Territorial ...»—, se sugiere en los antecedentes de la Sentencia que esta facultad esta atribuida a la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, reconocido el papel relevante de las Comunidades Autónomas en la órbita estrictamente urbanística, hay que señalar que la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que constituyen el llamado bloque de Constitucionalidad, no autorizan una lectura singular, aislada de cada uno de sus preceptos. Estos exigen una interpretación armónica e integrada, de tal forma que las disposiciones queden ponderadas en su justo alcance.

La competencia urbanística atribuida a las Comunidades Autónomas tiene que ser puesta en relación con otros títulos competenciales y en particular con aquellos que la Norma Suprema atribuye al Estado para la consecución de los intereses generales y la satisfacción de las necesidades públicas.

Las competencias que la Constitución otorga al Estado como instrumento necesario e indispensable para la satisfacción del interés general, son de amplio espectro, de naturaleza muy diversa y de amplias repercusiones, modulando y, en definitiva, condicionando decisivamente el desarrollo competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma, de tal forma que sin que esta pueda ser suplantada en sus atribuciones, podría decirse sin exageración, que realmente la competencia sobre urbanismo es compartida con el Estado, tal es la incidencia que éste pueda llegar legítimamente a imponer al planeamiento que opera la Comunidad Autónoma.

El ejercicio de las competencias autonómicas no puede suponer un desconocimiento, ni tan siquiera una restricción extemporánea de las competencias estatales, de tal forma que en el caso de que sobre un mismo espacio físico se ejerzan otras competencias, por tener distinto objeto jurídico, la concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia autonómica no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe, pues la decisión final en estos casos corresponde al titular de la competencia prevalente, que es siempre el Estado.

Dado que este estudio está centrado en los puertos de interés general, nos limitaremos a mencionar los ámbitos competenciales estatales más directamente relacionados con el urbanismo pues, de su sola trascripción, se puede fácilmente vislumbrar hasta qué punto la competencia urbanística autonómica se encuentra modulada. El literal carácter exclusivo, en la práctica, dado el condicionamiento, produce los mismos resultados que en el caso de competencias concurrentes.

Los ámbitos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución que mayor relación guardan con el urbanismo, que contribuyen a delimitar los poderes de las Comunidades Autónomas, son los siguientes:

Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art 149.1.13).

Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18).

Puertos de interés general, así como las obras destinadas a la protección y defensa del litoral, especialmente aquellas que hacen referencia a la iluminación de costas y al establecimiento de las balizas y otras señales marítimas (art. 149.1.20).

Redes de infraestructura que excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, tanto las de ferrocarriles como las de transporte por carretera (art. 149.1.21).

Establecimiento del sistema general de telecomunicaciones, ya sea por cable, aéreo o por radio (art. 149.1.21).

Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, destacando por su particular incidencia en el territorio los pantanos y demás obras de infraestructura hidráulica necesarias para el abastecimiento de poblaciones y desarrollo agrícola e industrial de importantes áreas del país (art. 149.1.24).

Al margen de las disposiciones previstas en el Título VIII, que aborda la organización territorial del Estado, se encuentran en la Constitución disposiciones que guardan estrecha relación con esta materia y que tienen fuertes implicaciones a la hora de fijar el correcto equilibrio competencial. El espacio físico ocupado por los puertos recae mayoritariamente sobre la zona marítimo terrestre, que expresamente la norma suprema califica de dominio público estatal (art. 132 CE).

Esta calificación se puede argumentar que afecta a la titularidad, cuestión diferente de la competencia pero en la práctica, al conllevar la inalienabilidad, imprescriptibilidad inembargabilidad y la implantación de un régimen jurídico destinado a preservar su integridad, por donde se produce una cierta exclusión del tráfico jurídico del espacio físico constituido por el perímetro geográfico del puerto y sus zonas de servicio, que se traduce en una indisponibilidad o al menos restricción para el ejercicio de otras competencias.

Una vez hecha somera mención de los preceptos constitucionales que más directa incidencia tienen en la ordenación y planificación de la zona de servicio de los puertos de interés general, no podemos finalizar este apartado de disposiciones normativas sin analizar una disposición postconstitucional, de ámbito estatal, que aparentemente pretende atribuir competencias y fijar criterios en esta materia, nos referimos a la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 29 de marzo de 1979 sobre los Planes de Ordenación de la Zona de Servicio de los Puertos.

La citada Orden, publicada en una fecha posterior a la aprobación de la Constitución, en un momento en el cual se perfilaba ya con nitidez el modelo competencial en materia de urbanismo, parece dictada para concretar las alternativas que la Ley del Suelo contempla en cuanto a órganos competentes para redacción y aprobación del Plan.

## Artículo 1.

«Las Juntas de Puertos, Puertos Autónomos, Comisiones Administrativas de Grupos de Puertos ... tienen el carácter de Organismo competente para la redacción y tramitación de los Planes Especiales contemplados en los artículos 17, 20, 34 y 43 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, ya se trate de desarrollar previsiones de un Plan Director Territorial de Coordinación, Plan General de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o bien, y a falta de estos instrumentos o de previsiones al respecto para «la determinación directa de las obras de infraestructura y medidas de protección que sean precisas, de acuerdo con los artículos 76 y 145 del Reglamento de 23 de junio de 1978 y siempre que las obras de infraestructura estén dentro de la competencia del Organismo redactor del Plan Especial.»

Ahora bien, esta rotunda atribución competencial a las Juntas de Puertos, al propio legislador estatal le debió de suscitar dudas de compatibilidad con el ordenamiento jurídico postconstitucional, pues sólo en este contexto puede comprenderse que en el artículo 2.2. de la Orden, después de ratificar que la aprobación definitiva de las normas de ordenación corresponde a los órganos competentes para la aprobación del Plan Parcial, si lo hubiese, y en su defecto al Ministro de Obras Públicas, se introduzca un párrafo aparentemente inocuo, pero que en la práctica permite vaciar de contenido a todas las previsiones recogidas en los artículos previos de la Orden.

El párrafo al que hacemos referencia prevé, en definitiva, que las tradicionales disposiciones competenciales en materia de ordenación de los puertos de interés general y su zona de servicio se respetarán «salvo en los territorios de las Comunidades Autónomas en que se hallan transferidas las competencias urbanísticas, en las que se estará a lo dispuesto en los correspondientes Reales decretos de transferencias de competencias».

Esta cláusula, implícitamente reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar la reglamentación urbanística que mejor concuerde con sus intereses, reglamentación que respetando los ámbitos competenciales estatales, puede varias las previsiones contenidas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, otorgando una posición relevante y protagonista a los órganos de esa Administración Autonómica.

La competencia exclusiva en materia de puertos no permite al Estado considerar al espacio territorial que le sirve de base física, donde se desarrollan las actividades del mismo, como una isla desgajada del resto del territorio en el que se asienta, donde sólo y exclusivamente él goce de facultades de ordenación.

La competencia estatal no puede significar el establecimiento de un compartimento estanco en el que el Estado dicte todas y cada una de las actuaciones competenciales que quepa establecer sobre el espacio físico del puerto. La competencia estatal de gestión portuaria, tendrá que compaginarse y compatibilizarse, siempre que ello sea posible,

—que lo será, en tanto en cuanto el desarrollo de la competencia autonómica no impida el normal ejercicio de la competencia estatal—, con todas las posibles competencias autonómicas, y en especial con la ordenación del territorio y urbanismo, materias éstas de especial incidencia y que merecen un tratamiento particularizado.

Una vez definido el concepto de puerto de interés general y sentados los principios básicos que regulan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se muestra preciso un somero análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida a los puertos y su zona de influencia al objeto de reunir todos los elementos necesarios para, dentro de un contexto jurídico elemental, completar el objeto de nuestro estudio.

### 3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

La Sentencia 77/1984, que dirime un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ordenación de la zona de servicio del Puerto de Bilbao (solución Ugaldebieta), que hasta el presente es el único fallo del Tribunal Constitucional en esta materia, va a servir de hilo conductor para la exposición de los principales problemas que se plantean.

La primera cuestión que se suscita es si la calificación jurídica de una zona como dominio público estatal, autoriza al titular del dominio a desconocer el sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del litoral y de urbanismo.

En la defensa del conflicto positivo de competencias, el Abogado del Estado sostuvo, como uno de los argumentos básicos a favor de la competencia estatal, que las potestades derivadas de la calificación jurídica de demanio público estatal y en especial aquellas facultades destinadas a la salvaguarda y protección del mismo, implicaban un desdoblamiento de las Comunidades Autónomas, de tal forma que éstas no podían ejercitar sus competencias en materia de urbanismo sobre dicho espacio físico.

El Abogado actuante en representación del Gobierno Vasco manifestó que el Abogado del Estado no diferenciaba entre dos ordenes diferentes, susceptibles de regímenes jurídicos diversos. Las competencias del Estado en materia de puertos de interés general como las referidas a las relaciones de propiedad sobre el demanio nada tienen que ver con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y litoral, pues diferente es el objeto jurídico sobre el que recaen, aunque incidentalmente se desarrollen sobre un mismo espacio físico.

El Tribunal Constitucional parece adherirse a la tesis del representante autonómico, cuando establece en los fundamentos jurídicos de la Sentencia lo siguiente:

«A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho, sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la nación, de que el puerto de Bilbao, tanto en la zona de servicios, como en la marítimo-terrestre, sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (art. 132.3 de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el E.A.P.V. (por citar el único que aquí interesa), para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten.

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total.

La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone, según aquella doctrina, que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.»

La segunda cuestión que se planteaba en el conflicto y que se presentaba como argumento jurídico para fundamentar la presumible competencia estatal es que la zona de servicio de los puertos tenía que ser ordenada por un instrumento de planeamiento específico, un plan sectorial cuya elaboración, tramitación y aprobación correspondía a la Administración del Estado, puesto que su cobertura jurídica descansaba de forma inmediata en la legislación de puertos y costas, sin perjuicio de su conexión con el marco jurídico global que constituye la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El Abogado del Estado sostiene la existencia de planes sectoriales regulados por su legislación específica (aquí, puertos y costas), que se integran en el planeamiento general exclusivamente a través del Plan Director Territorial de Coordinación, por lo que tratándose de la zona de servicio del Puerto de Bilbao, puerto de interés general, es al Estado, a través de los órganos rectores del puerto, a quien corresponde la ordenación del citado sector, sin que puedan interferir en la misma las disposiciones del Plan General Municipal de la Ciudad.

La doctrina del Tribunal Constitucional es contundente y rebate de plano la argumentación jurídica del Abogado del Estado. Así en los párrafos I y J de los antecedentes se recoge lo siguiente:

«... las necesidades de adecuar los planes sectoriales al plan director territorial de coordinación, cuya aprobación —contra lo que sostiene el representante del Gobierno de la nación con olvido de la existencia del Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 2581/1980— corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma y no al Consejo de Ministros del Gobierno del Estado; con lo que debe concluirse que un Plan sectorial del Puerto Autónomo de Bilbao, inexistente como tal hasta la fecha, deberá acomodarse al régimen urbanístico que emane del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, que es al que corresponde la aprobación del referido Plan director.

Aceptar el planteamiento del Abogado del Estado, aparte de privar de contenido la competencia comunitaria de ordenación del territorio y litoral, puede llevar a consecuencias altamente perjudiciales para el interés general, pues tal planteamiento equivale a considerar el dominio público como un compartimento estanco en relación al resto del territorio, lo que podría conducir al absurdo de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, tuvieran que adoptar soluciones urbanísticas que no fueran las que el interés general requiera, a fin de evitar conflictos con la Administración del Estado, lo que también iría contra la razón misma de ser de las cosas, que, junto a las zonas jurídicas, debe también considerar este Tribunal.»

Por último, la Sentencia 77/1984 hace alusión en su párrafo 6 al supuesto que el ejercicio de una competencia autonómica pueda lesionar el normal desarrollo de una competencia estatal. En este supuesto, el Alto Tribunal consolida su doctrina, que sostiene que en el caso de que no puedan ejercitarse (art. 150.3 CE) de forma compatible ambas, es la estatal la prevalente.

«La conclusión de todo lo expuesto es que, como se dijo en un principio, no puede excluirse que en un caso concreto concurren en el espacio físico de un puerto de interés general como es el de Bilbao el ejercicio de las competencias del Estado en materia portuaria y la del País Vasco en materia urbanística, siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por ésta en aquélla. Ahora bien, en el presente caso el representante del Gobierno Vasco la niega reiteradamente, por lo que hay que concluir que en este caso particular no existe...»

En la actualidad existe ante el Tribunal Constitucional otro conflicto positivo de competencias en materia de puertos de interés general; nos referimos al conflicto 87/1988 planteado por el Gobierno contra una resolución de 3 de septiembre de 1987 de la Consejería de la Presidencia del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

Esta resolución del Gobierno Cantábrico, que se encuentra suspendida de vigencia al ejercitar el Gobierno del Estado la aplicación del artículo 161.2 CE., afecta al planeamiento urbanístico del espacio territorial que constituye el puerto de Santander.

El fallo del Tribunal Constitucional es previsible que sirva para consolidar jurisprudencia, ya que presumiblemente abordará cuestiones no tratadas en la Sentencia 77/84 por un defecto de enfoque argumental de la representación del Estado que ha sido afortunadamente corregido en las alegaciones del presente conflicto positivo de competencias sobre la ordenación urbanística de la zona de servicio del Puerto de Santander.

#### 4. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La mejor solución para evitar conflictos entre las instituciones y falta de coordinación, que inevitablemente redundan en perjuicio del interés público, es el establecimiento de mecanismos de cooperación, tanto formales como oficiosos, de tal forma que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan respectivamente prever las actuaciones y los intereses del otro ente.

De esta forma se podrá lograr una planificación a largo y medio plazo en la que se contemplen los condicionamientos que impone el desarrollo de las respectivas competencias, urbanísticas, económicas y de infraestructuras viarias, lo que evitará dilaciones y ahorrará esfuerzos inútiles que inevitablemente se producen cuando se parte de unas previsiones unilaterales y sin conexión con el resto de las Administraciones Públicas.

En la actualidad, una vez superados los inevitables conflictos que genera la puesta en rodaje de un sistema tan complejo e innovador como es el Estado de las Autonomías, se observa un mayor espíritu de cooperación entre las diversas administraciones públicas, espíritu que trasciende a la actuación administrativa cotidiana que —sin desconocer la importancia del sistema jurídico formal— ámbito sin el cual ningún progreso es posible.

Ningún fruto en este campo será posible si no existe una voluntad favorable en los agentes que tienen encomendados el ejercicio de las funciones administrativas, por mucho que los textos legales prevean e impulsen el deber y obligación de colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas.

En la esfera jurídica formal, en este ámbito de los instrumentos de cooperación entre Administraciones, hay que destacar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico.

«A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y el Ministro o Ministros del Ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

En el ámbito de la Administración Local este espíritu de colaboración entre Administraciones Públicas se revela igualmente como una exigencia impuesta por el ordenamiento, lestinada a integrar procesos y decisiones en el marco del funcionamiento de los servicios públicos y ejercicio de potestades administrativas.

A este respecto revisten particular trascendencia unas disposiciones recogidas en los artículos 10, 62 y 55, que por su especial relevancia transcribiremos de la Ley 2 de abril de 1985 de Bases de Régimen Local.

#### Artículo 55

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas de un lado, y las Entidades Locales de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllas cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- d) Prestar, en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»

En materia de vivienda y urbanismo se han celebrado dos Conferencias Sectoriales, el 19 de octubre de 1987 y el 16 de noviembre del mismo año, que han estado centradas exclusivamente en temas de vivienda, en concreto en el establecimiento de las líneas directrices de Medidas Financieras de Apoyo Estatal a la Vivienda (Real decreto 1494/1987 de 4 de diciembre) dada la trascendencia del tema no ha habido lugar a abordar otras cuestiones, pero indudablemente medida que estas Conferencias se generalicen se ampliará la problemática a tratar y sin lugar a dudas tendrá que abordarse a medio plazo la cuestión de la compatibilidad competencial en los puntos de interés general, los instrumentos y medios concretos para evitar o reducir los posibles conflictos.

Por otra parte, conviene señalar que la Administración del Estado manifiesta un loable interés en fomentar la colaboración con otras Administraciones Públicas en los temas de planeamiento urbanístico. Este interés no es sólo teórico, sino

que es muy perceptible, y prueba de ello son los preceptos recogidos en las recientes Leyes de Costas y Carreteras.

La Ley de Carreteras, Ley 25/1988 de 29 de julio, señala en su artículo 10 párrafos 1 y 2 lo siguiente:

En los casos de construcción de una nueva carretera estatal o de una variante que afecte a núcleos de población, y que no estén incluidos en el planeamiento urbanístico vigente, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Entidades informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada.

Recíprocamente, acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para que emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias que estime convenientes.

Con mayor rotundidad se manifiesta este espíritu de colaboración en los artículos 116 y 117 de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas donde se diseña un afortunado modelo de colaboración interministerial.

#### Artículo 116

«Las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas.»

#### Artículo 117

«1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.»

Este espíritu de colaboración entre las instituciones es condición indispensable para que el sistema de infraestructura portuaria pueda desplegar toda su eficacia y generar los flujos comerciales propios de una economía en expansión.

Al ser el puerto una entidad compleja, que desborda los aspectos meramente de ordenación del territorio, constituyéndose en un eslabón dentro del proceso de intercambio de recursos y foco de desarrollo económico de su área de influencia, no sería acertado concebir su ordenación desde una perspectiva unilateral, a la que inevitablemente nos reconduciríamos si las Comunidades Autónomas, administración competente en el campo del urbanismo, optase por un modelo planificador basado en planes sectoriales cuya elaboración y aprobación inicial descansase exclusiva o fundamentalmente en los órganos de la administración municipal.

El puerto está íntimamente vinculado al Municipio, constituye un amplio y trascendental espacio del mismo y, en muchas ocasiones, configura decisivamente su propia existencia, razón por la que sus responsables políticos, la Corporación Municipal, y los órganos de gestión, no sólo tienen que tener voz y voto en su ordenación, sino que tienen que tener papel preponderante en su planificación y ordenación urbanística, pero ésta no puede quedar reservada en exclusiva.

Pero por otra parte, sería suicida no dar participación en la planificación, que en definitiva es el señalamiento de las expectativas de desarrollo a medio y largo plazo, a todos los interesados en su evolución, que no son sólo otras Administraciones Públicas —primordialmente la Estatal, en cuanto garantizadora del interés general y titular del dominio público sobre el que se asienta el puerto—, sino también a los agentes sociales que tienen un interés directo y una representación legítima, como las Asociaciones de Comerciantes, Sindicatos, Asociaciones Ciudadanas, etc., cuya opinión se revela indispensable para el desarrollo del puerto y para la promoción del bienestar de la población.

El mecanismo jurídico más idóneo que compatibiliza una amplia representación social en los órganos responsables de la planificación con un respeto a nuestra tradición normativa podría ser el Plan Especial previsto en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana cuya elaboración y aprobación inicial correspondiese a la Junta del Puerto pues en este organismo se hallan representados tanto los intereses municipales, autonómicos del Estado y de los agentes sociales. Aunque convendría replantear su composición en aras de lograr un mejor equilibrio entre la representación estatal y las correspondientes a otras Administraciones Públicas.

Subsidiariamente, en el caso de que se manifestasen objeciones insuperables a la viabilidad de

este mecanismo integrador, no cabe olvidar la utilidad que procuran los Convenios de colaboración entre entes públicos, como medio de establecer un marco de referencia y unos criterios válidos para todas las instancias involucradas en la planificación y ordenación de los puertos y sus zonas de servicio.

Estos Convenios de colaboración, que no son una novedad, pero que, como consecuencia de la mayor complejidad que supone la incidencia de diversas administraciones públicas en el ejercicio de las competencias, están experimentando un notable desarrollo, podrían ser un mecanismo idóneo para la consecución de la deseada coordinación y cooperación en la planificación portuaria.

Los Convenios tendrían que estar suscritos por los órganos competentes de las Corporaciones Locales y de las Administraciones Autonómicas respectivas y, en lo que al Puerto se refiere, teniendo en cuenta que en Organismos autónomos, corresponde a sus órganos de representación y gobierno, la Junta del Puerto y su Presidente, la asunción del Convenio de Colaboración.

##### **5. MEDIOS QUE PUEDE UTILIZAR EL ESTADO PARA LA SALVAGUARDA Y EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL**

Por último, conviene incluir, aunque sea brevemente, los mecanismos de que dispone el Estado en el caso de conflictos con Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas para defender las atribuciones y competencias que la Constitución encomienda a su ejercicio y tutela.

Los conflictos en relación con los puertos de interés general se reconducen principalmente a que los Planes Generales en tramitación, ya sea originariamente o como consecuencia de la revisión de un plan anterior, incluyen medidas o previsiones que impiden, perturban o menoscaban el desarrollo económico del Puerto en un horizonte temporal a corto o medio plazo.

Como medio de defensa de sus legítimos intereses el Estado dispone de los siguientes instrumentos:

1.º Impugnar la resolución por la que se aprueba definitivamente el Plan, interponiendo el correspondiente recurso administrativo y en caso de que éste no prospere el recurso contencioso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.º Ejercitar las facultades que otorga al Estado el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, que es de plena aplicación al Estado de las Autonomías.

«Cuando por razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la

Vivienda (en la actualidad MOPU), quien lo eleva al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.»

Esta norma permite al Estado, siempre que ostente una competencia material, imponer una modificación del planeamiento urbanístico. Su justificación última descansa, en ser el artículo 180.2 LS un mecanismo de salvaguarda, que permite corregir las disfuncionalidades que se pueden producir en los supuestos de análisis de una cuestión desde un ámbito estrictamente localista o regional, sin conexión con posibles intereses públicos de carácter general.

3.º Interposición de un conflicto positivo de competencias (art. 62 a 67 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional).

El conflicto positivo de competencias se interpone por el Gobierno de la nación, bien mediante su formalización directa ante el Tribunal Constitucional en el plazo de dos meses desde la publicación de la aprobación definitiva del Plan, o bien formulando previamente el requerimiento ante la Comunidad Autónoma en el mismo plazo para que se abstenga de intervenir. Si ésta en el plazo de un mes no contesta, atendiendo al requerimiento, el Gobierno podrá interponer el conflicto positivo de competencias en el plazo de otro mes contado desde la notificación del rechazo o del transcurso del mes previsto para la contestación del requerimiento.

En los conflictos interpuestos por el Gobierno, éste goza, por disposición de la Ley (art. 161.2 CE), del privilegio de obtener la suspensión inmediata de la vigencia de la resolución que hubiere originado el conflicto.

Hasta el presente, se han interpuesto dos Conflictos Positivos de Competencias en materia de puertos, el reiteradamente comentado del Puerto de Bilbao (Sentencia 77/1984), y otro de reciente interposición, en el que se recurre el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria por el que se resuelve el recurso de súplica interpuesto por el Ayuntamiento de Santander.

4.º Junto a estos procedimientos, hay que señalar, aunque solo sea para mencionar su existencia, el recurso al artículo 155 CE, por el que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que el Ordenamiento le imponga o atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podría adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones destinadas a salvaguardar el interés general, pudiendo dar instrucciones a todas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.

Como acertadamente la mayoría de la doctrina considera, éste es un procedimiento de imposible

aplicación, pues es de carácter «traumático» y en la situación actual sólo es imaginable en el caso de grave crisis de las instituciones.

Una vez analizadas las cuestiones que se suscitan procede ya deducir las siguientes:

## CONCLUSIONES

— La competencia de ordenación de la actividad portuaria en los puertos de interés general corresponde a la Administración del Estado, tal como se dispone en el artículo 149.1.20 de la Constitución.

— Las competencias estatales sobre puertos de interés general no pueden cercenar o suprimir aquellas que sobre ordenación del territorio y urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía, salvo que el ejercicio de la competencia autonómica impida el normal desarrollo de la estatal, pues en este caso al ser ésta prevalente, se impone, modulando la autonómica.

— La competencia exclusiva que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo no puede interpretarse literalmente, puesto que tiene que ser relacionada con otros ámbitos competenciales que la Constitución atribuye al Estado, implicando una modulación de la exclusividad, que en la práctica, puede llegar a suponer unos efectos similares a los supuestos de competencias compartidas.

— El ejercicio de las competencias estatales en materia de puertos de interés general puede condicionar e incluso determinar el planeamiento urbanístico de las zonas de servicio del puerto, pero los poderes estatales no tienen carácter arbitrario, por lo que las autoridades portuarias tendrán que justificar en cada caso, de forma pormenorizada, las necesidades y condicionamientos que impone la normal actividad comercial o industrial del puerto, ya sea en la actualidad o a medio plazo, para que las restricciones en el planeamiento urbanístico sean legítimas y conformes a derecho.

— El carácter de dominio público de un espacio físico no es un título competencial, pero tiene efectos jurídicos que repercuten sobre las facultades de ordenación y las medidas de protección del mismo, excediendo las consecuencias que se producen de una mera calificación de titularidad jurídica.

— La solución de los posibles conflictos dependerá de una correcta coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas, que deberá basarse no solo en los instrumentos jurídicos formales sino también en usos y modos de funcionamiento de los agentes que integran las respectivas Administraciones, pues de otro modo, la letra de los textos jurídicos corre el peligro de quedar vacía de contenido.

— El instrumento de planificación de la zona de servicio portuaria más adecuado podría ser un Plan Especial que desarrolle de forma integrada las previsiones de los Planes Generales Municipales.

El Plan Especial, cuya aprobación definitiva corresponde a las autoridades autonómicas, al ser un instrumento de ordenación territorial, debería ser formulado por las Juntas de los Puertos, pues son estos Organismos los que mejor conocen las necesidades y previsiones que necesariamente hay que contemplar para el correcto desarrollo de la actividad portuaria en un moderno sistema de transportes.

La intervención de las Corporaciones Locales en la planificación de la zona de servicio portuaria es imprescindible, no pudiéndose limitar a la superación de un mero trámite de alegaciones. Necesariamente tiene que ser más intensa por la trascendencia que el asunto reviste, pues no hay que olvidar que esta zona constituye una parte nada desdeñable del término municipal.

La participación podría articularse a través de la creación de un órgano de composición mixta,

en el que se integrarán representantes de la Junta del Puerto y de la Corporación Local. Esta estrecha colaboración resolvería con fluidez todas las cuestiones que se suscitaran, pues no cabe olvidar que el Municipio no sólo es espacio y población, sino que es una realidad compleja, cuyo desarrollo y evolución depende primordialmente de la situación económica, en la que el Puerto suele ser un factor determinante.

— En caso de conflictos irresolubles sobre la ordenación de los puertos de interés general, el Estado goza de una cierta posición preeminente, disponiendo de instrumentos idóneos para la salvaguarda y tutela de sus intereses, destacando los recursos administrativos, los recursos contencioso-administrativos, la aplicación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo y la utilización de la vía que ofrecen los conflictos positivos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

### BIBLIOGRAFIA

Repertorio de Jurisprudencia constitucional. Ed. Tribunal Constitucional y «Boletín Oficial del Estado».  
MUÑOZ MACHADO, Santiago: Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Ed. Civitas.  
BOQUERA OLIVER, José María: Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre y portuaria. Revista de Estudios de la A. Local y Autonómica.

CARCELLER FERNANDEZ, Antonio: Legislación de Puertos. Interés actual de este ordenamiento. Revista de Administración Pública números 100-102.  
ESCRIBANO COLLADO, Pedro: Las Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos. Revista de Administración Pública Números 100-102.

# SALUD AMBIENTAL Y DETERIORO URBANO

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite

El título real de este trabajo debería ser una frase estremecedora que en él se contiene: «El hábitat y las enfermedades de los pobres». Dicen los autores: «Un niño pobre tiene 40 ó 50 probabilidades más que un niño rico de morir antes de los 5 años».

Se examinan fundamentalmente dos cuestiones: la posibilidad —que existe— de eliminación barata y efectiva de residuos, y la también posibilidad, aunque no tan barata, de lograr un suficiente suministro de agua, posibilidad que una política inteligente siempre puede hacer efectiva.

Como solución se propone una revolución concienzuda que ponga en orden los programas de salud y que prescinda de las erradicaciones poblacionales.

## Urban decay and district health

The proper title of this paper should be one of the heart-rending sentences within it: «The dwellings and sicknesses of the poor». According to the authors, «a poor child has 40 or 50 times more chance of dying before reaching the age of five than his rich counterpart».

Basically two questions are here gone into: the possibility —and this exists— of cheaply and effectively eliminating residual waste matter and the other, though dearer, possibility of achieving an adequate water supply, a possibility that any intelligent policy could always make effective.

The paper puts forward as a solution a revolutionary change of heart that would set health programmes to rights rather than wiping out communities.

## INTRODUCCION

El impacto de las condiciones ambientales en las ciudades del Tercer Mundo sobre la salud de sus habitantes puede analizarse a diferentes escalas: a) La vivienda y el lugar de trabajo; b) el barrio o asentamiento, es decir, el entorno de la vivienda; c) la ciudad, o sea el ambiente general que las ciudades y su funcionamiento entregan a sus habitantes, y d) la región de influencia de la ciudad, ya que muchas actividades que se realizan en ella utilizan tierras fértiles, bosques, aguas, rocas, arena y otros recursos renovables y no renovables que se encuentran a distancias diferentes del área urbanizada.

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite son arquitectos del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED. América Latina.

La información sobre el tema de este trabajo es bastante escasa y, como consecuencia, sólo podemos presentar una visión impresionista y parcial. Recientemente, en los últimos años, se ha comenzado a comprender la relación que existe entre el hábitat urbano y la salud a pesar de que esa interrelación es tan antigua como la ciudad. Creemos que esto se debe, en parte, al estrecho enfoque sectorial de cómo son encarados los problemas de salud, del hábitat, del medio ambiente, del trabajo e ingresos en las ciudades del Tercer Mundo, pero también debemos recordar que en los países del Tercer Mundo no existen aún la variedad de Organismos no Gubernamentales, organizaciones comunitarias y grupos intermedios (y agencias públicas) capaces de llamar la atención a los grupos de decisión sobre la gravedad de la situación.

## 1. EL HABITAT Y LAS ENFERMEDADES DE LOS POBRES

Nada diferencia más a los seres humanos que su estado de salud, ya que la salud se refleja en la expectativa de vida al nacer que tienen los grupos de la sociedad con diferentes ingresos y oportunidades. Ricos y pobres se diferencian en los barrios de la ciudad en que viven, en sus viviendas, alimentación, forma de vestir, niveles de educación, instituciones a las que pertenecen, lugares de trabajo, los transportes que utilizan, los lugares de recreación y, por supuesto, en su estado de salud, las enfermedades que padecen, los servicios que utilizan para curarse, y el acceso al trabajo según su salud.

Existen enfermedades de ricos y de pobres. Vistas con una perspectiva histórica, hay enfermedades que pudieron ser superadas por los ricos, pero siguen afectando a los pobres, como hay enfermedades que tradicionalmente parecían estar circunscriptas a las áreas rurales y actualmente son también urbanas como consecuencia de las migraciones y de la formación de hábitats urbanos con muchas características de los rurales. Lamentablemente la salud y las enfermedades no han constituido un tema de investigación entre los historiadores hasta hace muy pocos años. Para comprender la evolución de algunas de ellas, sus causas y sus efectos en la sociedad, los países del Tercer Mundo deben recurrir a estadísticas nacionales y municipales incompletas, informes especiales con una cobertura parcial y de calidad muy dispar, artículos periodísticos, novelas y algunas monografías escritas por médicos y sanitarios.

La tuberculosis no es ya, por ejemplo, la principal causa de la elevada mortalidad que existía en muchas sociedades del Tercer Mundo hasta hace cincuenta años, pero su incidencia actual en el estado general de salud de la población sigue siendo gravitante. Cuando la calidad de vida de numerosos sectores de la población decrece, reflejada en un deterioro de la dieta alimenticia, la vivienda y las condiciones de trabajo, la tuberculosis reaparece influyendo en el absentismo laboral y en los padecimientos de los afectados y sus familias. Al fin y al cabo, la resistencia individual a la enfermedad está estrechamente vinculada a las condiciones de vida de la población. La tuberculosis no es ya una enfermedad de ricos y pobres. Los ricos del Tercer Mundo están más afectados por las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, como consecuencia de vidas prolongadas y dietas alimenticias. Entre los pobres, en cambio, la tuberculosis, las bronquitis crónicas, la parasitosis, las diarreas, el tétano y otras enfermedades regionalmente localizadas como el cólera y la malaria, afectan a centenares de millones destruyendo vidas que pudieron ser salvadas.

¿Hasta qué grado es el mal de chagas, una enfermedad propia de las áreas tropicales y subtropicales, que afecta a millones de personas en América Latina, un fenómeno exclusivamente rural? Al reproducirse entre los pobres de las ciudades de esas regiones los hábitats de la pobreza ru-

ral, ¿no están acaso creándose las condiciones ambientales para la reproducción de la vinchuca, el vector que trasmite el mal de chagas? Tal vez, porque la investigación y el control del mal de chagas se ha concentrado en las áreas rurales ignorando lo que sucede en las ciudades tropicales y subtropicales sin tener en cuenta los bruscos cambios en la distribución espacial de la población de muchos países hacia esas regiones.

La tuberculosis, la malaria, el cólera y el mal de chagas, como otras enfermedades, son testigos de los cambios en los estados de salud de ricos y pobres. Reflejan, como pocas enfermedades, el hábitat en que vive la población según sus ingresos, oportunidades y acceso a los servicios de salud.

### 1.1. El mejoramiento de la calidad ambiental no es un lujo

La creencia de que el control de la contaminación y el mejoramiento de la calidad ambiental de una ciudad son lujos a los que un país sólo puede aspirar cuando sea suficientemente rico, ha sido frecuentemente cuestionada. En cambio, parece ser más difícil cambiar las actitudes con respecto al costo social que tienen la persistencia de servicios de agua potable y de eliminación de las excretas y de la basura totalmente inadecuados. Una razón, sin duda, es que estas deficiencias tienen un impacto mayor en los grupos más pobres de la sociedad y éstos no están aún suficientemente organizados para reclamarlos ante los gobiernos. Es común que los barrios habitados por los grupos con ingresos altos y medios, y las áreas industriales y comerciales, tengan los servicios de agua, los drenajes y los desagües cloacales necesarios, mientras el 30, 40 o el 50% de la población más pobre de una ciudad carezca de ellos o tengan acceso a ellos de manera muy precaria.

Queremos enfocar el problema del impacto que tiene la situación ambiental en una ciudad sobre la salud de su población desde dos perspectivas. La primera es la incidencia de los costos y de la recuperación de la inversión en el mejoramiento de la situación ambiental; la segunda es la visión que tienen los gobiernos y la sociedad sobre el funcionamiento de la ciudad y sobre su relación con la salud.

Con frecuencia hemos oído o leído que el costo de extender los servicios de agua potable, los desagües cloacales y los drenajes a los barrios pobres más alejados supera, por su inversión y la baja recuperación de la misma, las posibilidades combinadas de los gobiernos nacionales, estatales (o provinciales) y municipales. Este planteo está sustentado en el costo de los sistemas que se utilizan en Europa y en América del Norte.

Comencemos por el tema de la eliminación de excretas. Existen varias alternativas más económicas que los sistemas de desagüe y las plantas de tratamiento tradicionales y, a la vez, mucho más efectivas e higiénicas que los sistemas de letrinas que desagües en un pozo o la utilización de baldes. Una investigación realizada por el Banco

Mundial en 39 comunidades de 14 países, encontró una gran variedad de sistemas familiares y comunitarios que podrían mejorar substancialmente la eliminación de las excretas (1). En esa variedad de soluciones existían opciones que podían ser implementadas para responder a condiciones físicas, preferencias culturales y recursos económicos muy diferentes. Algunas de esas opciones tenían un costo que oscilaba entre un décimo y un vigésimo del costo de un sistema de desagües cloacales convencional. Además, la mayoría podía operar eficientemente con un volumen de agua muy inferior y algunas no requerían agua alguna aunque, por supuesto, el suministro de agua para beber, cocinar y lavar eran esenciales. También se demostró que era posible instalar un sistema con muy bajo costo y luego mejorarlo gradualmente, paso a paso. Por ejemplo, una letrina ventilada con desagüe a un pozo, puede ser instalada en un asentamiento donde existe una gran carencia de agua, ya que ese sistema no necesita agua para funcionar. En todos los casos es importante minimizar el uso del agua en las instalaciones sanitarias, especialmente si es un recurso escaso y debe ser traído a mano por los miembros de la familia hasta la casa. Esta letrina posiblemente cueste una décima parte (o menos) del valor de un sistema basado en un desagüe o en una cámara séptica. En un paso siguiente puede mejorarse el acceso de la familia a la provisión de agua (digamos, mediante una cañería al patio de la casa) de modo que una letrina seca puede convertirse en una letrina con descarga de agua. Este sistema puede también mejorarse cuando se instale una cañería de agua hasta el interior de la vivienda y el desagüe de la letrina quede conectado al sistema de desagües cloacales. Diversas combinaciones y opciones de mejoramiento de una letrina son posibles.

Un mejoramiento en la calidad y en la disponibilidad del servicio de agua son con frecuencia posibles a un costo relativamente reducido y con buenas posibilidades de recuperar la inversión. En primer lugar, existen en muchas ciudades, diversos sistemas de suministro de agua potable a los pobres, algunos autosuficientes. Dado el alto costo que tiene para las familias pobres la compra de agua su suministro por cañería puede reemplazar a los vendedores y ofrecer a las familias un servicio económico y conveniente al mismo precio. Un estudio realizado en Lima demostró que los sectores de bajos ingresos gastaban por mes tres veces más que en la compra de agua a los vendedores que los sectores servidos con agua por cañerías hasta el interior de sus casas, a pesar de que los primeros consumían una sexta parte del agua consumida por los últimos. En otras palabras, los grupos pobres pagaban por el litro de agua dieciocho veces más que los grupos ricos. Pero, a pesar de su alto costo y dudosa calidad, la venta de agua a los pobres constituye un excelente negocio. Es también un buen ejemplo del valor que los pobres asignan a su tiempo, ya que la alternativa

es esperar durante horas su turno frente a una cañería pública, y del esfuerzo económico que estarían dispuestos a hacer si se les diese un servicio adecuado de agua potable.

Los servicios de agua podrían mejorarse y abaratararse con una administración mejor y un adecuado mantenimiento. Resultaría más barato que aumentar la capacidad del servicio. Las filtraciones provocan pérdidas de hasta el 60 por ciento de muchos servicios de agua. Si las filtraciones se redujesen del 60 al 12 por ciento (estimación de las pérdidas de los servicios en Gran Bretaña o en los Estados Unidos), el agua disponible se duplicaría. Con frecuencia, un número reducido de filtraciones, que pueden localizarse fácilmente o ya han sido detectadas, provoca una desproporcionada pérdida de agua.

Creemos, en definitiva, que la solución comienza por analizar los problemas locales y estimar qué acciones pueden llevarse a cabo para un mejor uso de los recursos locales. En algunos distritos urbanos, la alternativa puede ser mejorar y abaratar el sistema de vendedores de agua controlando su calidad. En otros, pueden construirse pequeñas redes, utilizando fuentes de agua puntuales, como alternativa a la extensión del sistema de agua de la ciudad. En áreas con lluvias suficientes, puede establecerse un sistema de préstamos o de subsidios familiares para instalar tanques recolectores. Y en los casos donde se instalen sistemas por cañerías, una modificación de las normas oficiales puede representar una considerable reducción de la inversión sin afectar la performance del sistema; por ejemplo, el diámetro de las cañerías y la profundidad a la que son instaladas de acuerdo a las normas oficiales son, con frecuencia, inapropiadas porque al copiar las prácticas de los países desarrollados no toman en cuenta la situación local; la profundidad mínima para instalar una cañería en un asentamiento de alta densidad de ocupación y habitado por gente de muy bajos ingresos, no necesita ser protegido del paso de un camión de 40 toneladas. Además, la adopción de normas apropiadas a la situación local no significa que sean normas más bajas, ya que puede ser necesario adoptar normas altas para compensar los bajos niveles de mantenimiento de la red.

También puede producir sorpresas una consulta a los residentes del barrio sobre el nivel de servicios que desean y las sumas que están dispuestos a pagar por ellos. Con frecuencia los profesionales y los técnicos tienen una idea errónea de las sumas que la población está dispuesta a pagar por un servicio de agua por cañería, ya que suelen subestimar la importancia que los sectores de bajos ingresos asignan al tiempo y energía que gastan buscando agua en una canilla.

Todas las medidas mencionadas dependen de un mejoramiento de prácticas locales ya utilizadas, las que dependen del fortalecimiento de gobiernos locales competentes. Continuamente nos hemos encontrado con las limitaciones que enfren-

(1) KALBERMATTEN, John M.; DE ANNE, S.; GUNNERSON, Julius y Charles: *Appropriate technology for water*

*supply and sanitation. A summary of technical and economic options*, Banco Mundial, Washington, DC, 1980.

tan gobiernos municipales sin la autonomía, los recursos fiscales y el personal entrenado para encarar programas y proyectos como los mencionados. La debilidad de los gobiernos municipales también impide el control de la recolección de basura y del trabajo, la disposición de residuos sólidos, el uso de los espacios libres, el cumplimiento de leyes de protección ambiental ya aprobadas y tantas otras medidas que mejorarían notablemente la calidad de vida de los habitantes.

## 2. DOS ESTUDIOS DE LA RELACION ENTRE HABITAT Y SALUD

### 2.1. Tres asentamientos ilegales en Allahabad, India

Allahabad es una antigua ciudad en el Estado de Uttar Pradesh, India, con una población de alrededor de 700.000 habitantes (2). Se concentran en ella actividades administrativas, religiosas y educacionales y algunas industrias. Su crecimiento demográfico (2,0 por ciento anual entre 1961 y 1981) es bajo en comparación a otras ciudades de su tamaño en la India y especialmente en relación a Lucknow, Kanpur y Varanasi, ubicadas todas a menos de 200 kilómetros de distancia.

Más del 40 por ciento de las familias viven en viviendas con un solo cuarto. Por lo menos 45 áreas de conventillos con una población que oscila entre los 1.000 y 4.000 habitantes, han sido identificadas. La mayoría de los grupos con bajos ingresos vive en asentamientos ilegales, muchos de ellos en terrenos que se inundan periódicamente. En 1981, 188.000 personas, el 29,3 por ciento de la población de la ciudad, vivía en esos asentamientos sin ninguna o casi ninguna infraestructura y servicios.

En 1984/85 el Instituto Internacional para la Investigación del Desarrollo de Allahabad estudió tres asentamientos ilegales: Cheetpur con 108 familias y 500 habitantes hacinados en menos de una hectárea, al sur de la ciudad; Kydganj, con 56 familias y 237 habitantes, un asentamiento lineal de 230 metros de largo y unos pocos de ancho a ambos lados de un camino; y Lowther Road, con 80 familias y 310 habitantes que ocupan casi 2 hectáreas en tierras bajas vecinas al sitio de Cheetpur. La inmensa mayoría de los hombres y la totalidad de las mujeres de Kydganj que trabajan fabrican canastos con cañas de bambú; entre los hombres de Cheetpur que trabajan, casi el 60 por ciento son jornaleros aunque, al igual que en Lowther Road, algunos tienen empleos públicos; el 46 por ciento de los hombres de Lowther Road arrastran un triciclo, medio de transporte muy extendido en la ciudad y el 26 por ciento son jornaleros. Los ingresos de los jornaleros son muy bajos, y los ingresos de muchas familias están por debajo de 200 y aun de 100 dólares USA por año. Los habitantes de Kydganj, dedicados a la cestería, tienen ingresos promedio bastante más altos.

(2) La población de Allahabad, de acuerdo al Censo de 1981, era de 642.420 habitantes. Este resumen está basado en el estudio coordinado por Hariskesh N. Misra, «Popular sett-

lements in the city of Allahabad and the health problems of their inhabitants; fundings form three case studies», IIDR-IIED, 1987.

En 1984, el 30 por ciento de la población de Cheetpur, representando diversas edades, fue entrevistada y sometida a pruebas clínicas para identificar anemia, parásitos intestinales, ictericia y tuberculosis. El cuestionario incluyó diversas preguntas con la intención de identificar el número de niños que habían muerto entre 1970 y 1984 y las causas de la mortalidad.

En 1984, las principales causas de muerte de los 143 niños e infantes identificados fueron malaria (35 casos, 24,4 por ciento); tétano, accidentes y quemaduras (33 casos, 23,0 por ciento); diarrea, disentería y cólera (29 casos, 20,3 por ciento); ictericia (20 casos, 13,9 por ciento); nacimientos prematuros (11 casos, 7,6 por ciento); sarampión (7 casos, 5 por ciento); difteria (4 casos, 2,7 por ciento); causas desconocidas (4 casos, 2,7 %). En los otros dos asentamientos ilegales estudiados —Kydganj y Lowther Road— la incidencia de la malaria, ictericia, diarreas y disentería, de sarampión y neumonía eran igualmente muy altas entre los niños e infantes.

Tal vez uno de los resultados más dramáticos del estudio fue el altísimo número de infantes y de niños muertos antes de cumplir los dos años de edad. Un análisis detallado de la mortalidad infantil en veinte familias de Cheetpur seleccionadas para un estudio particularizado reveló que en los cinco años anteriores a 1984 habían tenido en conjunto 37 niños y que 16 habían muerto, siete de ellos antes de cumplir dos años. Las veinte familias de Kydganj seleccionadas habían tenido en conjunto 35 niños entre 1979 y 1984 y 4 habían muerto (40,0 por ciento) incluidos 7 niños antes de cumplir dos años. Las causas de las muertes fueron atribuidas a la viruela, malaria, diarreas, disentería, tétano y un número muy elevado a fiebres desconocidas.

De las 150 personas examinadas entre adultos y niños en Cheetpur (el 30 por ciento de su población), la mitad tenían parásitos, siendo la incidencia entre los niños (55 por ciento) algo más alta que entre los adultos (45 por ciento). Un análisis de la dieta alimenticia de esas 150 personas reveló que la mayoría consumía menos de 1.500 calorías por día. De las 126 mujeres con más de 15 años de edad, incluidas siete embarazadas, 114 (incluyendo a las embarazadas) consumían menos de 1.500 calorías; 24 de ellas consumían menos de 1.000 calorías. De los 159 hombres con más de 15 años de edad, 101 consumían menos de 1.500 calorías. El consumo diario de calorías de la mitad de los niños era de menos de 500 calorías.

Entrevistas detalladas a algunas familias reveló que un hombre y una mujer con más de 40 años de edad, que vivían en Cheetpur habían tenido 12 hijos de los cuales sólo 4 habían sobrevivido, entre ellos una niña de siete años (en 1984) seriamente afectada por parasitosis e ictericia y padeciendo de malaria al ser entrevistada la familia. Los cinco hijos de una pareja con algo más de 30 años de edad que vivían en Kydganj habían muer-

lements in the city of Allahabad and the health problems of their inhabitants; fundings form three case studies», IIDR-IIED, 1987.

to al nacer entre 1976 y 1984, o poco después; sólo una hija sobrevivió hasta los tres años de edad, para morir luego de diarrea.

Sin investigaciones más detalladas es muy difícil precisar las causas de los problemas de salud que afectan a los pobres. Basta detectar que «fiebres desconocidas» son atribuidas por los familiares como la causa de un elevado porcentaje de las muertes. Sin embargo, las diarreas, la disentería y el cólera eran causas recurrentes en los tres asentamientos ilegales analizados y las tres están asociadas a servicios totalmente inadecuados de agua potable y a la carencia de un servicio básico de eliminación de excretas y de residuos familiares. En estas circunstancias, la provisión de canillas conectadas a un servicio oficialmente llamado de agua potable por cañerías puede estar igualmente contaminado debido a filtraciones, baja presión e intermitencias en el servicio.

El elevado porcentaje de la población con parasitosis está asociado a insuficiencias en el servicio de agua potable y a la falta de instalaciones sanitarias; la elevada incidencia de anemias en la población está vinculada a la parasitosis; la presencia de sarna es resultado de un suministro inadecuado de agua que dificulta la higiene personal y el lavado de ropas en viviendas precarias, hacinadas y sin desagües ni privaciones, y la incidencia de la malaria está asociada con la existencia de aguas estancadas en los asentamientos o en los terrenos inundables que los rodean. El alto porcentaje de niños que murieron como consecuencia de accidentes, quemaduras y tétano está asociado con el hacinamiento, el uso de fuegos abiertos para cocinar y la carencia total de medidas para enfrentar esas emergencias.

## 2.2. Barrio San Martín —Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (3)

San Martín es un barrio de invasión, en el partido de Quilmes, uno de los que forman el área metropolitana de Buenos Aires. En septiembre de 1981, miles de familias comenzaban a invadir, de manera organizada, una serie de terrenos desocupados de propiedad privada que existían entre los barrios construidos del Municipio de Quilmes, constituyendo seis barrios que en conjunto se conocen como «el asentamiento de Solano» o «los asentamientos de Quilmes». San Martín fue uno de esos seis barrios que, en su totalidad, ya reunían a fines de 1981 unas 22.000 personas ocupando 211 hectáreas. Los invasores venían de otros distritos del Gran Buenos Aires y de la ciudad de Buenos Aires (20 por ciento), expulsados de sus antiguas villas durante los planes de erradicación impuestos por el gobierno militar, y de diversas provincias, en especial de la región noreste (36 por ciento); el 10 por ciento provenían de los países limítrofes. Muchos de los invasores constituían familias que habían perdido sus empleos o

que aún manteniendo sus empleos no ganaban lo suficiente para pagar un alquiler, a raíz del sistema de indexación adoptado en esos años, y habían sido desalojados.

El empobrecimiento de muchas familias argentinas, que se agudizó a partir de la década de 1970, las impulsó a invadir tierras ante la falta de otra alternativa debido a sus bajos ingresos. Los invasores no querían hacer una villa y al invadir señalaron los límites de los terrenos familiares que luego quisieron comprar a un precio accesible. La población del barrio San Martín es joven. En 1984 sólo el 3 por ciento tenía 50 años de edad y más; el 32 por ciento estaba en edad preescolar (0-5 años de edad), el 17 por ciento en edad escolar (6 a 11 años de edad) y el 8 por ciento contaba entre 12 y 17 años. Más del 80 por ciento de los jefes de hogar eran menores de 40 años. Predominaban los hogares nucleares formados por el jefe o pareja y los hijos. El promedio de personas por hogar era de 4,7. El nivel de instrucción general era bajo. El 5 por ciento de los jefes de hogar o cónyuges no habían asistido nunca a una institución de enseñanza y el 44 por ciento no había completado los estudios primarios. Sólo el 2 por ciento había complementado estudios secundarios.

El 5 por ciento de la población potencialmente activa estaba desocupada. El 76 por ciento de los ocupados eran obreros o empleados asalariados siendo importante entre ellos (37 por ciento) el porcentaje de los trabajadores con inserción laboral precaria, es decir, los que declararon no tener beneficios sociales tales como jubilación, aguinaldo, vacaciones, pago por despido u otros. Los trabajadores independientes o cuentapropistas, entre los cuales predominaban los obreros de la construcción, modistas y domésticos por horas, plomeros, chapistas, changadores y almaceneros, constituían el 24 por ciento de los jefes de hogar y cónyuges ocupados. Los bajos niveles de ingreso conformaban una situación crítica: sólo el 3 por ciento de las familias tenía más de 2 salarios mínimos, el 57 por ciento estaba por debajo de un salario mínimo y el 40 por ciento recibía entre uno y dos salarios mínimos. Esto refleja las enormes privaciones que se observaban entre las familias del barrio agudizadas por la precariedad de la vivienda, el hacinamiento y la inexistencia de servicios sanitarios.

En 1984 el barrio San Martín ocupaba una superficie de algo más de 30 hectáreas de tierras bajas, parte de las cuales se inundan en épocas de lluvia. Vivían en el barrio 807 familias. Algo más de la mitad de la superficie del barrio estaba abastecida de agua potable que se extraía, mediante conexiones clandestinas, de la red pública que sirve a los barrios viejos vecinos. La red clandestina que sirve al barrio está construida con material plástico y es defectuosa, con numerosas filtraciones que atentan contra la calidad del agua. Las viviendas construidas en los terrenos no servidos por esta red recurren a perforaciones que extraen el agua con bombas manuales; casi todas las familias tienen su pozo. Sin embargo, la poca profundidad de las napas utilizadas (entre 25 y 50 metros) y de-

(3) Este estudio está basado en el estudio coordinado por Beatriz Cuenya, «Hábitat y salud de los sectores populares en Buenos Aires. El barrio San Martín», CEUR-IIED, 1986.

ficiencias en las instalaciones, realizadas con inversiones mínimas y sin asesoramiento técnico, ponen en peligro la calidad del agua debido a filtraciones de las napas superiores. El barrio no tiene servicio cloacal. La población utiliza letrinas individuales que desaguan a un pozo que al llenarse y no poder ser desaguado es reemplazado por uno nuevo. El riesgo de contaminación de la napa freática, debido a la proliferación de los pozos, es muy alto. No existe en el barrio servicio de recolección de residuos, los que son enterrados o quemados en los fondos de los lotes o removidos por un recolector a quien se le paga individualmente. Todas las viviendas tienen luz eléctrica aunque las instalaciones son provisionales.

El drenaje superficial se realiza mediante zanjas de tierra a cielo abierto que reciben las aguas de lluvia y las aguas servidas. En el barrio, por la naturaleza baja de los terrenos, abundan las aguas estancadas y en estado de putrefacción.

Por orden de prioridades, el 33 por ciento de los encuestados asignó a la seguridad de tenencia de la tierra del primer rango; en cambio, el 20 por ciento lo asignó a la conexión de servicios de luz eléctrica y de agua potable, y otro 20 por ciento al mejoramiento de calles, veredas, desagües pluviales y recolección de residuos y un 19 por ciento al mejoramiento del equipamiento comunitario existente (una única Salita de Primeros Auxilios) y a la provisión de nuevo Equipamiento (guardería, escuela y plaza de juegos para niños). Sólo el 8 % dio como primera prioridad el apoyo para la construcción de la vivienda y la demarcación de los lotes.

Para conocer el estado de salud de la población, las patologías encontradas y su acceso a los servicios de salud, se realizó una encuesta, historias clínicas, examen clínico, examen de laboratorio y entrevistas a una muestra representada por 211 jefes de familia y de diferentes grupos de edades y sexo de la población. De los 211 jefes de familia, 131 (62,0 por ciento) no tenían cobertura de obra social. Con todo, el 58 por ciento de ellos acudían en primera instancia para su atención primaria al hospital público o a la salita de primeros auxilios que existe en el barrio. Un resultado interesante fue el elevado número de trabajadores (35 por ciento) con cobertura médica que no la utilizaba, porcentaje que era aún más alto entre los cónyuges y los hijos.

La Salita de Primeros Auxilios era favorecida por las mujeres para la atención primaria, a pesar de los escasos recursos de que disponía. Las razones eran el excesivo costo del transporte hasta el hospital y la obra social y el tiempo que insumía el traslado y la espera hasta ser atendidas. En cambio, los niños son atendidos en hospitales públicos a pesar de lo alejado que están del barrio.

Sólo el 28 por ciento de los hogares con niños de hasta 7 años habían vacunado a sus hijos con la cobertura completa de vacunas (BCG, Triple, Sabin —antipolio— y antisarampión); el 36 por ciento de los hogares habían realizado la cobertura completa en algunos casos y en otros no, y en un 36 por ciento de los casos todos los hijos te-

nían un esquema incompleto. Una rápida síntesis de las patologías encontradas en los exámenes clínicos de 145 niños de hasta 14 años y de 65 adultos y en los exámenes de laboratorio de 50 niños y 30 adultos, reveló lo siguiente:

#### Adultos de 15 y más años

Alcoholismo .....	24	—	—
Bonquitis crónica.....	24	9	—
Varices miembros inferiores .....	24	18	—
Hipertensión arterial .....	14	2	—
Disminución agudeza visual.....	—	—	50
Hematuria y/o piuria microscópica ..	29	32	—
Anemia leve .....	—	10	—
Eosinofilia.....	—	—	63
Hiperglucemia .....	—	—	10
Serología reactiva para E de Chagas	—	—	23

#### Niños de 0 a 14 años

Anemia .....	—	—	27
Déficit agudeza visual.....	—	—	33 *
Eosinofilia (posible origen parasitario).....	—	—	64
Afecciones tipo ortopédico .....	—	—	8 **
Afecciones del lenguaje .....	—	—	5 **
Piuria microscópica (posiblemente por infección urinaria).....	—	—	21

\* Grupo de 6 a 14 años.

\*\* Grupo de 5 a 9 años.

### 3. HABITAT Y SALUD

Muchos de los problemas de salud mencionados se vinculan a la calidad y cantidad de agua disponible, la facilidad y el costo para obtenerla y la forma cómo puede ser evacuada una vez utilizada. En 1980, el 64 por ciento de los 13 millones de habitantes que vivían en el área metropolitana de San Pablo carecían de servicios cloacales y el 17 por ciento de las familias no tenían acceso a un sistema de agua potable. El servicio municipal de desagües cloacales de Karthoum sólo sirve al 5 por ciento de su población y como las roturas son frecuentes, los residuos son descargados sin tratamiento alguno en el río Nilo o en los suelos vecinos. Kinshasa no tiene servicio cloacal y el 50 por ciento de su población, estimada en un millón y medio de habitantes, no tiene acceso al agua distribuida por cañerías; en los barrios de bajos ingresos se ha expandido la venta de agua sin controlar, trasladada mediante tanques, o la población cava pozos o la toma del río. Unos tres millones de personas viven en Calcuta en «Bustees» o villas miserias y en asentamientos para refugiados que carecen de agua potable y de desagües cloacales, y en sitios que se inundan todos los años. El sistema de desagües sirve solamente a una tercera parte del centro de la ciudad.

Estos ejemplos revelan claramente que centenas de millones de personas viven en las ciudades del Tercer Mundo sin acceso a servicios de agua potable y están obligadas a usar agua contaminada o agua cuya calidad no es garantizada. El uso de aguas superficiales y de los ríos sin tratar, con frecuencia convertidos en desagües abiertos por las industrias y los servicios públicos, es una de las causas de las innumerables muertes de ni-

ños, muertes que podrían haber sido evitadas con inversiones muy bajas, una mejor coordinación de las agencias públicas y una mayor conciencia de las empresas y de los sectores privado y público.

La cantidad de agua que utiliza una familia y el precio que debe pagar por ella son tan importantes para su salud como su calidad. El precio del agua y el tiempo y energía que insume una familia en obtenerla influyen en la cantidad que utilizan. Con frecuencia 500 o más personas se sirven de una canilla conectada a una cañería pública que sólo dispone de agua unas horas al día; en un distrito de Dakar se encontró que una canilla servía a más de 1.500 personas. Para reducir el tiempo de espera suelen llenarse bidones grandes que es necesario transportar hasta las viviendas de los usuarios, que a veces están ubicadas a 300 metros o más de la canilla; por eso, el consumo de agua está relacionado con la distancia que debe recorrerse para transportar el agua. No es solamente el costo y la dudosa calidad del agua que consumen los pobres lo que debe cuestionarse, sino también las largas horas que uno o más miembros de la familia dedican a esperar y luego a acarrearla. Ese tiempo podrían dedicarlo a ganar un ingreso adicional o a mejorar su vivienda, o a cuidar sus niños. Además, como dijimos, una familia pobre paga por el agua que compra a los vendedores que la transportan en tanques, entre 20 y 30 veces más que lo que paga una familia rica a la agencia que la suministra a través de la red de cañerías.

Las infecciones de los ojos y de los oídos, las enfermedades de la piel, la sarna, los piojos y las pulgas son muy difíciles de controlar sin acceso a cantidades suficientes de agua. La carencia de desagües para evacuar las aguas servidas y el agua de lluvia es la causa principal de los estanques con agua podrida y de la humedad permanente de los suelos de una villa miseria, a través de los cuales se transmiten enfermedades como las lombrices intestinales. En esos estanques proliferan los mosquitos que esparcen la malaria y la filariasis. Drenajes inadecuados también significan la existencia de una constante humedad en los pisos y paredes de las viviendas.

Algunas estadísticas sobre el consumo de agua potable en el área metropolitana de México revela las diferencias que existen entre los barrios ricos y pobres. El consumo entre los residentes de Chapultepec, un barrio de ingresos altos, es de 450 litros por persona y por día, y en Nezahualcoyotl es de 50 litros. El 9 por ciento de la población de México Metropolitano consume el 75 por ciento del consumo total de agua, mientras 2 millones de personas apenas tienen acceso a ella.

Eliminar las excretas y las aguas servidas provenientes de diversos usos domésticos es también una necesidad crítica, con enormes repercusiones en la salud de la población. Alrededor de 2/3 de la población del Tercer Mundo no tiene acceso a un sistema higiénico para eliminarlas. En las ciudades de la India es común ver a hombres, mujeres y niños defecar al aire libre, en los baldíos y en terrenos sin utilizar, ya que un tercio de la po-

blación urbana (50 millones de personas) no tiene ningún tipo de letrinas y otro tercio (50 millones más) utiliza baldes. El tercio restante utiliza letrinas pero sólo el 10 por ciento están conectadas a desagües cloacales. Unas 50 clases de infecciones distintas, causadas por la ingestión de excretas, figuran entre las causas principales de enfermedad y muerte en el Tercer Mundo.

Aunque las cifras oficiales sugerirían que la población urbana está mejor servida que la rural, los sistemas para remover y eliminar las excretas humanas de las viviendas y barrios utilizados por los grupos pobres no es mejor que el de las áreas rurales, con el agravante de que los problemas de salud son mayores debido al hacinamiento, y a lo difícil que es proteger a la población del contacto con excretas. En Dar-es-Salam, casi toda la población utiliza letrinas que descargan en pozos, los que se llenan regularmente sin que las autoridades cuenten con otros equipos que los necesarios para vaciar un pequeño porcentaje; la inmensa mayoría de Jakarta se baña, lava sus ropas y defeca en los canales. Alrededor de 3 millones de personas en el área metropolitana de México carece de desagües cloacales en sus viviendas. Y sin embargo, a pesar de lo difícil que es cuantificar los beneficios que un medio ambiente urbano con el equipamiento sanitario indispensable tendría en la salud de la población, es posible estimar que una mejora en la calidad de agua reduciría en un 15 por ciento la incidencia de diarreas en los niños, un mejor acceso a los volúmenes de agua indispensable los reduciría en un 25 por ciento; una mejor calidad de agua, combinada con una mayor accesibilidad, en un 37 por ciento, y un mejoramiento en la eliminación de excretas en un 22 por ciento. Obviamente, la reducción de la mortalidad sería considerable.

La gran mayoría de las viviendas utilizadas por los pobres están tan densamente ocupadas que facilitan la transmisión de la tuberculosis, la influenza y la meningitis. Sus efectos son aún más serios dada la escasa resistencia de sus moradores debido a la desnutrición. En Kanpur, una de las principales ciudades industriales de la India, se estimó que el 60 por ciento de los niños que viven en asentamientos marginales tienen tuberculosis. Enfermedades como el sarampión y las paperas se esparcen en los medios ambientes de la pobreza con mayor rapidez. Mientras el sarampión no causa preocupación a los hijos de las familias ricas, entre las familias pobres es, frecuentemente, una de las causas principales de la elevada mortalidad infantil.

Los accidentes en las viviendas de los pobres y en su entorno son, también frecuentes. Eso no puede sorprender a nadie cuando cinco, seis, siete o más personas viven en un cuarto sin posibilidades de proteger a sus habitantes (especialmente a los niños) del peligro de los calentadores a keroseno y fuegos que se prenden para cocinar y calentar agua. Cuando estufas ineficientes y los fuegos son utilizados para cocinar o calentar las viviendas, el humo que causan generalmente provoca enfermedades respiratorias a sus habitantes, en

especial a las mujeres y niños quienes pasan la mayor parte del tiempo en ellas.

Un niño pobre, viviendo en una villa miseria del Tercer Mundo, tiene entre 40 y 50 veces más posibilidades de morir antes de los cinco años de edad que un niño de una nación industrializada. En las villas miserias de Port-au-Prince, Haití, 300 niños de cada 1.000 mueren antes de cumplir los dos años, y en la de Delhi, el porcentaje es de 221 por cada 1.000 niños nacidos en los «bustees» o asentamientos ilegales. Entre las castas más bajas de la India, más de dos niños de cada cinco mueren antes de su primer cumpleaños y en los barrios ilegales de Manila la mortalidad infantil es tres veces más elevada que el promedio de la ciudad, así como la incidencia de la tuberculosis en la población de todas las edades que vive en las villas, es nueve veces mayor.

Diferentes estudios indican que es en las viviendas y en sus entornos donde los pobres contraen la mayoría de sus enfermedades y donde sufren la mayor parte de los accidentes que los dejan inválidos o que provocan su muerte. Pero los pobres tienen mínimas posibilidades de acceder a una vivienda con los servicios, la infraestructura y el tamaño suficiente para prevenir esas situaciones. Además los pobres viven bajo la continua amenaza de ser expulsados de los terrenos que ocupan, que significa la pérdida del esfuerzo y de las pequeñas inversiones que han hecho en la autoconstrucción de sus viviendas.

Para mejorar las viviendas de los pobres y su entorno es necesario comprender sus necesidades y prioridades. Problemas muy complejos deben ser comprendidos y solucionados, tales como la legalidad del sitio y de la vivienda que ocupan y el carácter de la ocupación, ya que pueden ser arrendatarios legales o ilegales, huéspedes, subarrendatarios o «propietarios» de las viviendas. Los pobres están dispuestos a hacer muchos sacrificios para mejorar la calidad ambiental de sus viviendas y de su entorno, pero necesitan pequeños créditos acordes con sus ingresos mínimos, ya sea en la forma de bancos de materiales de construcción o en dinero, asistencia técnica y la decisión de los gobiernos de legalizar los terrenos que ocupan, flexibilizar las normas de conducción e incorporar una infraestructura básica que, como dijimos, puede ser mucho más económica que la construida actualmente, si se adoptan tecnologías ya conocidas y probadas.

Las enfermedades que los pobres contraen en las fábricas, talleres, comercios y tiendas callejeras, como consecuencia de las condiciones en que trabajan, constituyen también un problema de tal dimensión que recientemente, en los últimos años comienza a tomarse en cuenta. Entre los riesgos más peligrosos están los que resultan de la concentración de productos químicos tóxicos y del polvo y el hacinamiento en los lugares de trabajo, de la inadecuada iluminación y ventilación, y de la falta de protección contra el ruido. Esta situación se agrava por la carencia de protección social; la mayoría de los propietarios de esas empresas que emplean trabajadores fuera de los contra-

tos laborales no los compensan por enfermedad, accidente o despido.

No es simple relacionar las enfermedades que sufren los trabajadores con las condiciones ambientales en el lugar de trabajo, como lo demostró un estudio realizado en Bangkok. Esto, en buena parte, se debe a que el impacto del ruido excesivo, el polvo, la mala iluminación y las sustancias contaminantes en los lugares de trabajo, según se refleja en el estado de salud de los trabajadores después de un cierto tiempo, pero no quiere decir que el trabajo en tales condiciones ambientales no sea la causa de un deterioro de la salud que, incluso, puede llevar a muertes prematuras o a la invalidez. Un informe sobre las condiciones de trabajo en las fábricas de asbesto-cemento de Bombay, India, en 1983, reveló que una tercera parte de los trabajadores padecía de asbestosis, y que la mayoría de los obreros en las hilerías de algodón sufría de enfermedades pulmonares. Además, el 24 por ciento de los trabajadores de la Compañía de Gas en Bombay sufrían de bronquitis crónica, tuberculosis y enfisema.

Casi nunca son tomadas en cuenta las condiciones de trabajo en los talleres familiares, instalados en las viviendas de los pobres, donde millones de trabajadores producen diversos bienes para su venta en las calles, tiendas, bares y cafés de la ciudad. Los problemas de salud que plantean esas condiciones de trabajo son tan diversos que no pueden ser cubiertos en una breve síntesis, pero con frecuencia son consecuencia de la mala ventilación e iluminación y del uso de productos químicos, tóxicos o inflamables. Es bien sabido que diversas empresas, algunas de considerable tamaño, contratan a trabajadores independientes para producir sandalias, artículos de vestir, adornos para vestidos, baratijas, alimentos, bloques de hormigón y otros productos. Estos empresarios entregan a los trabajadores independientes las materias primas, los productos químicos y los colorantes para recoger los artículos terminados. Muchos de estos productos, especialmente los químicos, son inflamables y deberían ser utilizados bajo las condiciones de seguridad que sólo pueden encontrarse en las fábricas bien organizadas, donde existan medidas para limitar las inhalaciones, los contactos con la piel y los peligros de incendios. Las ventajas de estas relaciones de trabajo para los empresarios son obvias ya que, a los bajos salarios, se agrega no tener que invertir en edificios industriales y en su mantenimiento, no tener que pagar servicios laborales y menos problemas laborales ya que, por su dispersión en la ciudad, estos trabajadores independientes rara vez están organizados. Para los pobres son la única posibilidad de obtener un ingreso.

## CONCLUSIONES

Los efectos de las situaciones descritas en el desarrollo de los recursos humanos de los países del Tercer Mundo son predecibles. No se trata sola-

mente de reducir la fenomenal mortalidad general e infantil que existe en muchos países, ciudades y barrios urbanos o de aliviar la pesada carga que significa acarrear el agua y reducir la incidencia que el costo del agua y el tiempo que insume obtenerla tienen en los presupuestos familiares tan reducidos que no alcanzan para lograr una alimentación básica, sino también crear un ambiente de vida que al mejorar la salud de los habitantes los haga física y psicológicamente más aptos para ingresar en el mercado formal o en el sector informal de la economía. No hay desarrollo sin salud, y la salud general de la población no mejorará mientras sea considerada como una situación marginal. Una salud mejor, sin duda, puede transformar a una sociedad.

En primer lugar, para salir de esta situación es necesario un compromiso a largo plazo, apoyo amplio y continuo, imaginación y autonomía en la programación, construcción y evaluación de los proyectos e iniciativas. No hay salud si una nación no gasta un mínimo de fondos para ello y, si no los tiene, recurra a movilizar los recursos mal utilizados o no utilizados que existen en toda ciudad y en todo país.

En segundo lugar, creemos que es posible iniciar una revolución administrativa, técnica y científica en la búsqueda de una salud mejor para todos. Esa revolución no es del exclusivo dominio de los médicos, como aún se cree en muchos países. Los médicos como tantos otros profesionales, tienen una formación tradicional que les impide interactuar con los representantes de otras disciplinas y con las organizaciones comunitarias. Pocos médicos piensan en la salud como una vía para el desarrollo de un país o de una región. Interesa, entonces, impulsar la capacidad crítica de una sociedad sobre el estado de la salud de un país, y sobre lo que ocurrió para llegar a la situación actual, para así pensar en la preparación y la acción de los programas y proyectos que mejor se ajusten a los recursos de inversión y a los recursos humanos de que se disponen. Pocos profesionales piensan en la salud como un insumo fundamental en el desarrollo de los seres humanos y en la producción de un país. Falta, en síntesis, un compromiso serio y explícito con la salud por parte de los gobiernos y de la sociedad. El modo como se maneja la salud no permite alentar muchas esperanzas.

En tercer lugar, es necesario poner en orden los programas de salud. Esto significa comenzar evitando el despilfarro de los recursos humanos, de las instalaciones y de los equipos que ya se dispo-

ne, y coordinar mejor los roles que deben cumplir en un programa de salud, los diferentes niveles políticos y sectores de la Administración pública y la iniciativa privada. Es difícil entender en muchos países la persistencia de la subalimentación y del hambre, y de hábitats urbanos deplorables en medio de la abundancia que existe entre numerosos grupos de la sociedad, especialmente sabiendo que existen formas para erradicar o disminuir substancialmente la pobreza, las enfermedades y las muertes prematuras.

Creo que parte del fracaso se debe a la mala comprensión que tienen los gobiernos del funcionamiento de la ciudad, de los ingresos y forma de ganarlos que tienen sus habitantes, del uso que hacen diferentes grupos sociales de su tiempo y de la organización familiar. No es lo mismo ofrecer servicios de salud a una población con empleos estables y hasta bien remunerados trabajando con horarios fijos y con acceso a los medios de transporte, que a una población que vive en una villa miseria alejada, trabajando sin horarios para alcanzar ingresos que apenas les alcanza para alimentarse mal y que no pueden enfrentar el costo y el tiempo que insumen viajes en los malos transportes públicos. Los servicios de salud se localizan y organizan en función de los primeros, quienes constituyen la versión oficial de la ciudad y rara vez toman en cuenta las necesidades de los habitantes de la ciudad ilegal.

La erradicación forzada de las familias que viven en villas miserias es aún hoy tan frecuente como lo era en las décadas de 1950 y 1960. Entre 1983 y 1988, 720.000 personas fueron erradicadas de Seúl, capital de Corea del Sur, sin recibir ayuda en la búsqueda de un nuevo alojamiento y sólo una reducida compensación. Cientos de miles de personas fueron erradicadas de manera forzosa en Manila durante los últimos 40 años, culminando entre diciembre de 1963 y marzo de 1964, cuando 90.000 personas fueron expulsadas. Otra campaña masiva fue lanzada durante la intendencia de la Sra. de Marcos. De los enviados al sitio de Sapang Ralay (a 37 kilómetros de Manila), muy pocos permanecieron allí.

La erradicación exacerba muchos problemas y, entre ellos, deteriora la salud física y psíquica de los expulsados, especialmente de los niños, ya que destruye redes familiares y de amigos, y los contactos humanos que son tan importantes en la sobrevivencia de esos habitantes. Además, incrementa el hacinamiento y los aleja de los servicios de salud. Las erradicaciones significan, invariablemente, un empobrecimiento de los afectados.

# URBANISMO Y SNOBISMO

Jorge M. Ruiz Varela

La DECONSTRUCCION usada como instrumento para reflejar también una metodología de aprendizaje, dentro del estado actual y futuro de la enseñanza y práctica de la Ciencia Urbana y la Arquitectura.

Un trabajo reflexivo sobre la imagen estética de la ciudad, que reclama la necesidad urgente de otra más profunda labor de investigación para el Proyecto Urbano.

La importancia didáctica de las Exposiciones para cualquier especialidad y etapa de trabajo, y por último, una resumida síntesis gráfica, interpretada como un texto aparte y a la vez como apoyo de este doctrinal argumento.

## Urbanism and Snobism

«DECONSTRUCTION» (sic.) is here put forward as a tool for reflecting within the learning process for Architects and Scientific Urbanism and its practise another method of picking things up.

The work is a pondering upon the aesthetic image of the city that cries aloud for an urgent and deeper labour of investigation for the Urban Project.

The paper champions the didactic relevance of exhibitions at any stage in specialization and ends by offering a resumed graphic synthesis which it holds to be a something quite different from and yet an integral assistance for the understanding of its doctrinal argumentation.

**A**LGUNOS definen lo *snob* como «sin nobleza» y otros dicen que es la admiración tonta y exagerada por todas las cosas que están de moda. Aunque en realidad, de un tiempo a esta parte, o mejor dicho, quizá a lo largo de toda la Historia, el afán por estar en la «última vanguardia» se ha convertido en un deseo desenfrenado. En cualquier campo de la acción humana, se impone por norma el estar al día. También cabe recordar aquí que otros dicen muy acertadamente, que no hay situación más fuera de moda que el estar en boga.

¿Y en el Urbanismo y la Arquitectura? También —por supuesto—. Ya lo baladí pretendidamente fundamentado o no, se impone ante cualquier presupuesto social, cultural o económico. Basta mirar las portadas de las innumerables revistas de los ya repletos estantes de las librerías especializadas, las bibliotecas de los gabinetes donde se proyecta o diseña, y hasta ya casi en nues-

tros magníficos quioscos callejeros, para darnos cuenta que quizá falte tiempo y gente para asimilar, digerir, transmitir e investigar seriamente acerca de la incidencia de esta información sobre la Proyección Urbana.

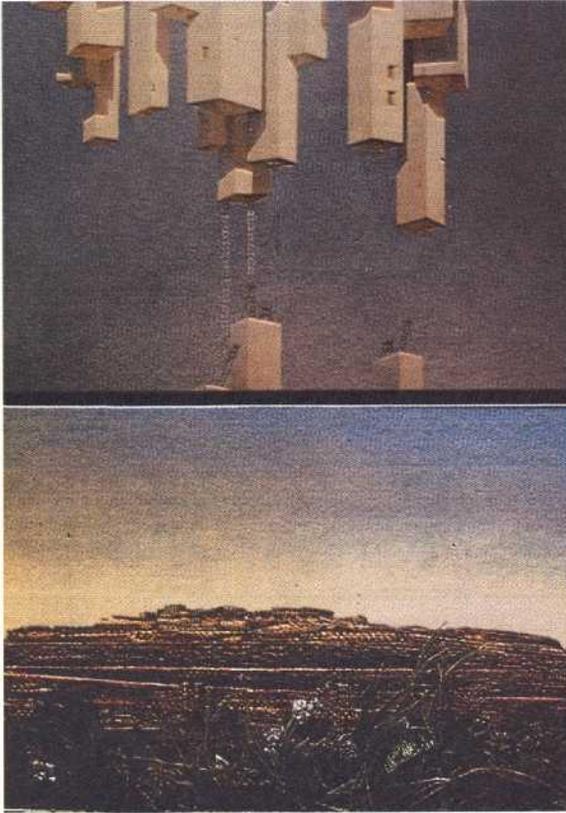
Desde hace un tiempo, un grupo de indiscutibles y afamados arquitectos y urbanistas internacionales decidieron «lanzar al mercado», a partir de una importantísima Exposición, una ingeniosa palabra: DECONSTRUCCION. Vocablo que encierra como interpretación erudita al discurso filosófico del espacio, en donde el Urbanismo y la Arquitectura se ven como un ensayo misterioso que se debate en el metafísico y volátil mundo de las ideas. Este Urbanismo arquitectónico post-estructuralista se concibe (por ahora) sin la intención de ser materialmente construido, por lo que su valiosa contribución pertenece —al fin...— al campo del pensamiento (1).

También ahora y desde casi siempre, la «divina

Jorge M. Ruiz Varela es arquitecto.

(1) DECONSTRUCCION, nota Editorial en *Arquitectu-*

*ra*. (1988). Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, n.º 270, p. 4. Madrid.



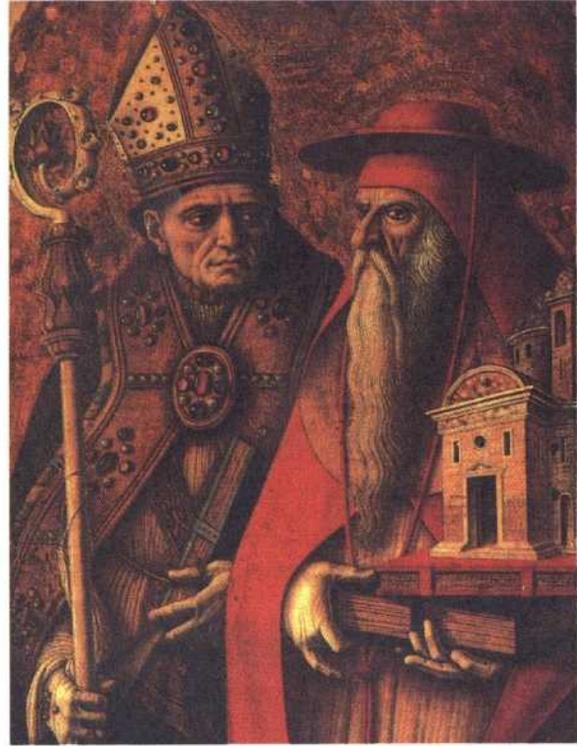
En la parte inferior: el inmejorable óleo de Max Ernst, «La ciudad entera» (1936/37). «... sobre las nubes camina la medianoche. Sobre la medianoche se cierne el invisible pájaro del día. Un poco más arriba que el pájaro, crece el éter, y los muros y los tejados salen nadando...» (M.E.).

En la parte superior: el «visionario» acrílico de José Ledda, «Extra Urbis» (1988).

inspiración» de los proyectistas se infiltra secretamente (...?) por la mayoría de las grandes o importantes Exposiciones relacionadas con el sentimiento artístico, creativo, vanguardista y didáctico de la especialidad a la que se refieran. El objetivismo es el primer y aparente lema de estas Muestras, pero en definitiva sabemos que nos influyen subjetivamente a través de nuestros ojos pensantes, que todo lo captan para almacenarlo en nuestros compartimentos mentales.

Los urbanistas deconstructivistas o deconstructivistas rescatan y erigen como fundamentación el nada nuevo Constructivismo Ruso. Vale la pena mencionar, que entre nosotros hemos tenido en nuestro país (sin olvidarnos de las renombradas Bienales y Trienales del extranjero, que tanta publicidad, prestigio y dinero dejan a sus organizadores) ya en 1985 la Exposición de la *Vanguardia Rusa* (2), en 1986 dentro de *Contrastes de Forma-Abstracción Geométrica* (3), hubo un amplio apartado dedicado al constructivismo ruso e internacional, en 1987 la de *Lenguajes del Constructivismo*, en 1988 vimos las de *Arte Contemporáneo de la U.R.S.S.* y la de *Días de Ciencia y Tecnología*

(2) FUNDACION JUAN MARCH (1985): Catálogo de la Exposición *Vanguardia Rusa 1910-1930*. Museo y colección Ludwig. Madrid.

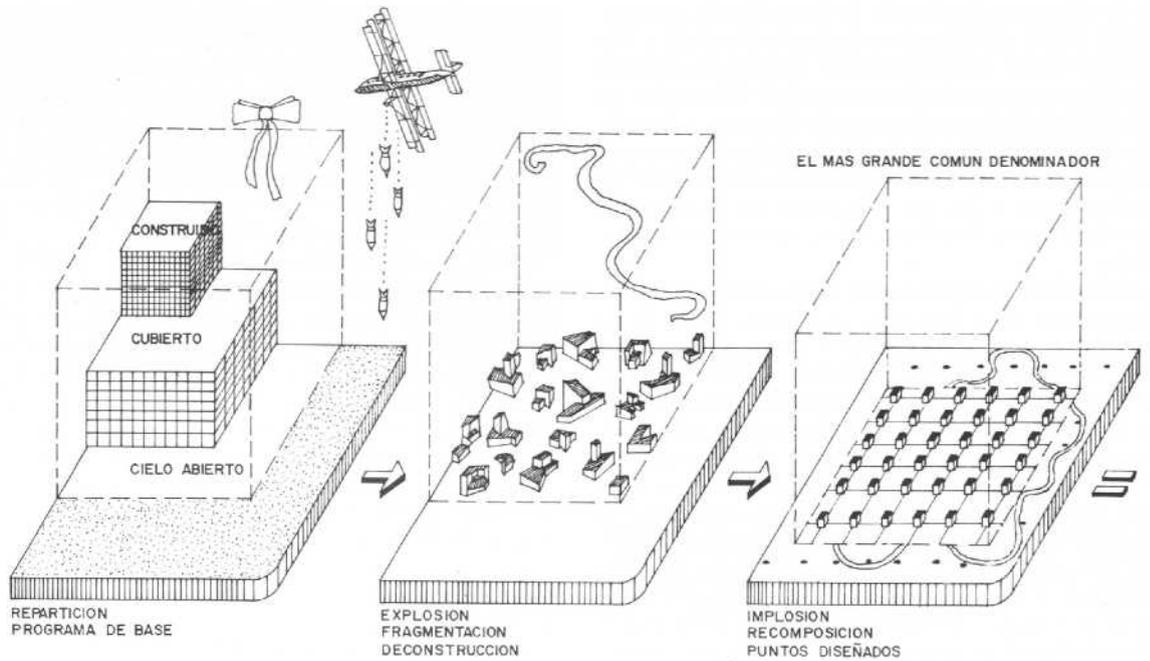


Carlo Crivelli (S. XV) - ISS. «Agustín y Jerónimo», Venecia, Galería de la Academia.

soviética, y recientemente hemos recorrido la admirable *Dadá-Constructivismo*. En alguna de éstas pudimos ver obras de Tatlin y admirar el Suprematismo de Malevich, que no sólo inauguró la escala filosófica del Arte de esa época, sino que al mismo tiempo hizo posible también la ulterior evolución post-revolucionaria de un arte constructivo y utilitarista, reflejado por Rodtschenko, Stepanova y otros. Pero fue Malevich, que al alejarse gradualmente de la pintura (sin abandonarla), comenzó a ocuparse además del Suprematismo Espacial. Sus «modelos» urbanísticos y arquitectónicos fueron a la vez abstractos y objetivos, esbozados ya como los ideales de futuras ciudades espaciales y sus edificios.

Estos conceptos, teorías y prácticas fueron decantadas por varios «movimientos», como De Stijl, Dadá, Suprematismo, Art Decó, etc. Pero entre las instituciones en la que los cánones constructivistas influyó de modo vital, figura la intelectual y controvertida BAUHAUS, que como iniciativa se propuso la unificación del Arte con la Tecnología y que básicamente era lo análogo a las ideas de *fusión* del Arte con la Vida propugnadas por los constructivistas rusos, pero sin el compromiso ideológico militante izquierdista. Podemos recordar ahora el injusto e irónico tilde de *snoobs*, que se le dieron por ejemplo a las magníficas y didácticas fiestas que se realizaban durante el período

(3) MINISTERIO DE CULTURA. (1986): Magdalena Dabrowski. Catálogo de la Exposición *Contrastes de Forma-Abstracción Geométrica, 1910-1980*. Edit. Fundación para el apoyo de la cultura. Madrid.



RENSEIGNEMENTS

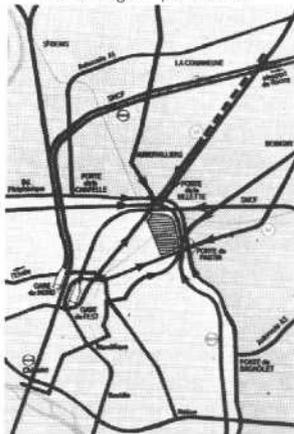
Sur place : Points d'information La Villette : Porte de Pantin et Porte de la Villette.

Par correspondance : Département Communication. Etablissement public de la Villette.

Téléphone : 240.27.28  
Par téléphone : Répondeur 278.70.00

Par Minitel (SEVIL)  
de Paris : 241.84.30  
de province : 3/614.91.66  
Mot clé : SEVIL

La Villette au centre du Nord-Est de la région parisienne



Accès bus : Porte de Pantin 75, 151, PC  
Porte de la Villette 251, 152, 150, PC  
Accès metro : et boulevard périphérique : Porte de Pantin au Sud  
Porte de la Villette au Nord

Etablissement public de la Villette  
211, avenue Jean Jaurès 75019 PARIS  
Telex : 213 808 F E ETAPVIL.

# la Villette

**Cité des Sciences et de l'Industrie**  
**La Grande Halle**  
**La Géode Le Parc**  
**Cité de la Musique**  
**Cinéma Arletty**  
**Le Parc Le Zénith**  
**Théâtre Présent**

Etablissement public de la Villette 211, avenue Jean Jaurès 75019 PARIS

En la parte superior: una ingenua y didáctica reinterpretación personal, hecha por un estudiante de Arquitectura y Urbanismo, del «Programmatic Deconstruction» de 1983.

En la parte inferior: «Nuevas ciudades dentro de la Ciudad». Portada y contraportada de uno de los folletos editados por el Département Communication (Paris, 1985).

do de pleno esplendor de la Escuela (4). Seguramente no se escucharía o bailarían al actual e inigualable John Surman con su magnífica «Ciudad Privada», pero probablemente aquella música sería la «New Age envolvente» de la época. Qué alegría remontarnos a cuando la música fue usada también como otro elemento más de la «decoración urbana» y que ya penosamente no disfrutamos de ella por nuestras calles, salvo raras excepciones.

En todos los ámbitos artísticos, en los que también entran los urbanistas, se intenta hacer de un proyecto una «obra de arte» y se trata de «inventar» una nueva visión del mundo. Por lo tanto estos «artistas» no deben ser considerados como seres asociales: También ellos han sido y son la expresión de una época (5), parte de un contexto, de una sociedad y de una cultura. Pero por otro lado, por ejemplo, Fernández Alba ha escrito con criterio, que la construcción de la ciudad se verifica por una atención primordial hacia aquellos modelos estereotipados que ejerce el poder dominante o el poder de los monopolios. La lectura de estos «brillantes ejercicios» se hace por «métodos» alejados del conocimiento directo a través del medio impreso, método parcial cuando no sectorizado por teorías prefabricadas y prefiguradas asumidas por una «historiografía» de tendencia o un periodismo de *glamours* gráfico que incitan a tener que aceptar las *materias culturales* sólo en términos de vocabulario formal. Esto es una evidente renuncia permanente por parte de los proyectistas urbanos, de una investigación más rigurosa que eluda el gesto de tener que proyectar fingiendo la realidad. Tenemos que recordar que *la ciudad no es un cuadro*. Sus espacios se transforman en lugares deformes como productos manipulados por la técnica. La aventura del Arte revelará hacia el espacio de la ciudad su *capacidad colonizadora* antes que la urbanística («repetidamente» interpretada como la ciencia de lo urbano), precisamente por ese grado de «libertad intrínseca» a la imaginación del artista (6). En definitiva, los arquitectos, ingenieros, proyectistas y diseñadores debemos poner los pies sobre esta Tierra en el momento de concretar alguna intervención urbana a conciencia y dejar de lado el tan anhelado «star system» elitista.

Pero volviendo al Urbanismo deconstructivista, recordemos a la ciudad desde la continuidad entre la morfología urbana y el tipo arquitectónico, siendo comprendida como una totalidad, valorada antes que las partes que la componen. Cuando A. Rossi —y su «escuela»— consideró esa *otra realidad* que está oculta y que es permanente, independientemente de la acción del tiempo, recurrió a una concepción reduccionista empírica y estructuralista, que analiza el Urbanismo desde sus estructuras atemporales por encima de las épo-

cas y de los estilos. El rigor de esos planteamientos constituyó, de hecho, uno de los pilares del debate crítico de las últimas dos décadas, dando lugar a una «tendencia» poderosamente influyente en la cultura urbano-arquitectónica actual y futura (7). Observamos como acotación, que se ha vuelto recientemente a desempolvar de las bibliotecas, los textos con literatura estructuralista ya publicados hace algún tiempo.

El Deconstruccionismo está rodeado, avalado y aparentemente bien fundamentado en teorías filosóficas y de una también veleidosa intelectualidad reflejada con excéntricas palabras ingeniosas. Basta sólo recordar que alguno de sus precursores creen en la necesidad de la *locura*, como un hecho «positivo» y característico en los casi comienzos de este siglo XXI, y en donde la ciudad de nuestros días y sus diversas partes, están meditadas para corresponderse con los elementos no asociados de la «esquizofrenia».

Es menester mirar a la ciudad desde un análisis multidimensional y «multidisciplinar», reestructurándose sobre nuevas bases y que cuando la urbe esté deconstruida, ya no podrá ser reconstruida como antes. Es como introducir un diagrama ordenado dentro del maravilloso desorden de la realidad urbana y que cualquier tipo o clase de arquitectura lleva la idea de *combinación*. Pero esta arquitectura no es el resultado de una composición, sino una parte del mecanismo procesual de relaciones intrincadas de transformación. Está claro que el «juego» es combinar un sinfín de variables relacionadas de manera oculta o manifiesta (los «Transcripts»).

El PROGRAMA pasa a ser la fase integral del Proyecto urbano y cada punto del programa se convierte en una variable permutable, donde la Geometría Fraccionaria es primordial. Está compuesta por los procesos de: *Replicación* (los argumentos), *Transcripción* (el cambio de sistemas de caracteres) y *Traslación* (el movimiento). Este apasionante entretenimiento versa también en los *orígenes*, que progresivamente se van desestabilizando. Es un ejercicio proyectual de una nueva parte del diseño, y no el final de una parte anterior.

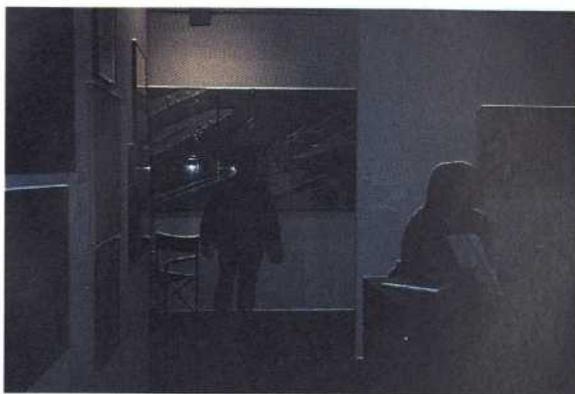
Los proyectos proponen el uso de otra alocución de la arquitectura que sirva a la novísima o futurista conducta del Hombre, descartando la fuerte tendencia humana antropocéntrica. Y de aquí surge como alternativa el «Scaling», es decir, el manejar seriamente las diferentes escalas. Esto es algo nada sencillo de lograr, pero fascinante como resultado. Y para esto no hay nadie mejor en nuestro país que Rafael Monéo (según palabras de Johnson), cuyas obras aparecen mercedamente publicadas en todo tipo de revistas. El «Scaling» está compuesto por tres semblantes: el *Territorio* (sitio y lugar), el *Programa* (organizar

(4) MINISTERIO DE CULTURA (1988): Catálogo de la Exposición *Utopías de la Bauhaus-Obra sobre papel*, Madrid.

(5) BOFILL, R. (1984): *La arquitectura de un hombre-Conversaciones con Francois Hébert-Stevens*. Edit. Grech. Madrid.

(6) FERNANDEZ ALBA, A. (1987): *El espacio del Arte en la construcción de la ciudad moderna*, en *Ciudad y Territorio*, n.º 71, pp. 35-42. Edit. I.E.A.L. Madrid.

(7) SOBEJANO, E. (1988): *Márgenes de la Arquitectura*, en *Revista del C.O.A.M.*, n.º 270, pp. 16-17. Madrid.



Fotografía del pequeño stand de una neoyorquina galería, que en ARCO'89 nos ofreció cuadros de proyectos de arquitectos renombrados. Al fondo se puede ver un tríptico del grupo OMA, a la izquierda, unos Tschumis, Rossis, Izozakis, y en el resto del stand unos de Hadid, Wigley, Boffil, Wright, etc.

Planimetría y fotografías de maqueta del 1º Premio para el Concurso Promociones 1987, organizado por la Empresa Municipal de la Vivienda, realizado por C. Mostaza y A. Perea, con la colaboración de : Luis Abad, Fernando Ruiz y Rafael Torrelo. «207 Viviendas en c/ Isla Tabarca - Madrid».

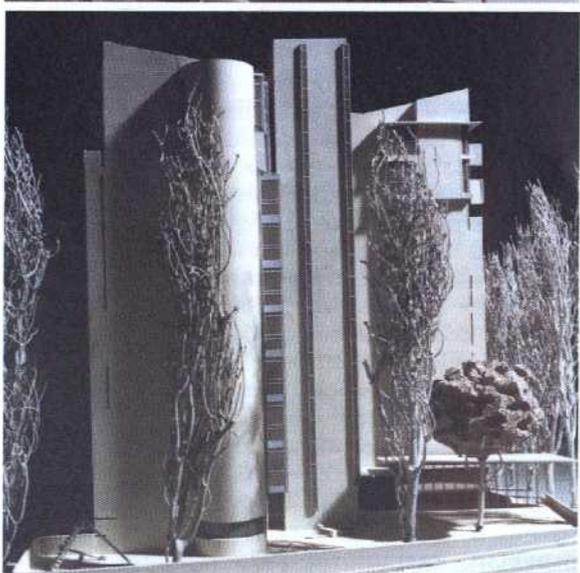
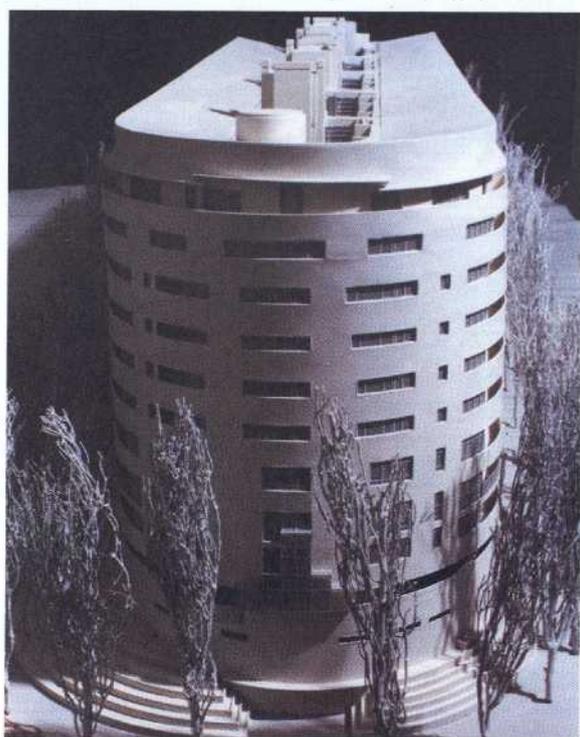
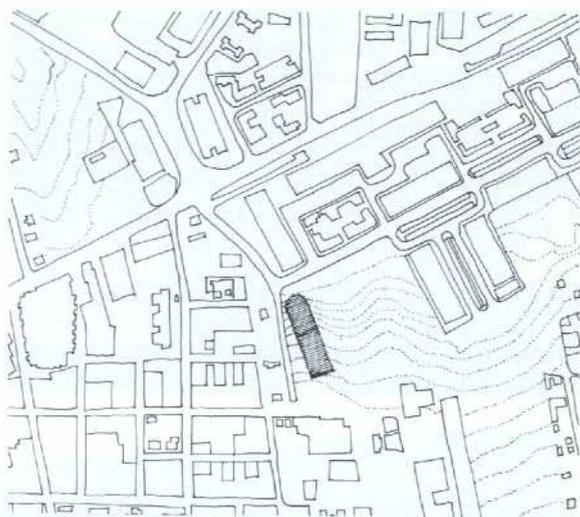
Este social transatlántico no puede contribuir a mejorar la estética de la ciudad, ni siquiera para el '92, ya que por ahora está suspendida su construcción.

las necesidades y requerimientos) y la *Representación* («la puesta en escena»).

El ansiado fin sofisticado de este «entretenimiento» es la divina *Mezcolanza* organizada, que se basa en las *Superposiciones*, pudiendo quedar éstas plasmadas materialmente sobre cristales, metacrilatos o como en nuestro caso, sobre un muy buen vegetal. Los diseños responden a la lógica de la ciudad, justamente con el firme propósito de alterarla. Así los proyectos se comprometen con esta ciudad y a la vez permanecen ajenos a ella.

Una primera superposición implica la idea de fusión; y otra posterior, manifiesta la unión y la discordia de los Textos. Por último, la representación del proyecto urbano o arquitectónico debe entenderse como si fuera una Exposición, es decir, como un *Texto*. En estos designios, la arquitectura urbana no se cicatriza ni se suma, se añade o se disgrega, se fracciona y se desequilibra. Esta alteración escueta a través de los diferentes desplazamientos de ese «orden» quebradizo, se convierte en un sistemático mecano, donde también reaparece formalmente la diagonal suprematista, usada ahora para superponer «formas» rectangulares o trapezoidales.

Uno de los pensadores deconstruccionistas más archi-conocido y analizado, es el francés Jacques Derrida y sus sugestivas interpretaciones entre la Arquitectura y la Filosofía, analizadas —por ejemplo— también desde las teorías de Descartes y su Discurso sobre el Método. De estas investigaciones surge un «cambio» del concepto de la Ciudad, en la que se insertan los valores estéticos como ingrediente necesario de las obsoletas y burocráticas normativas, que nos permitirá vislumbrar el resplandor de un gran potencial figurativo (Las «Promesas»). No sólo son las partes construi-





"El gran lago de la Expo".

Taller de Ilustración Arquitectónica ©

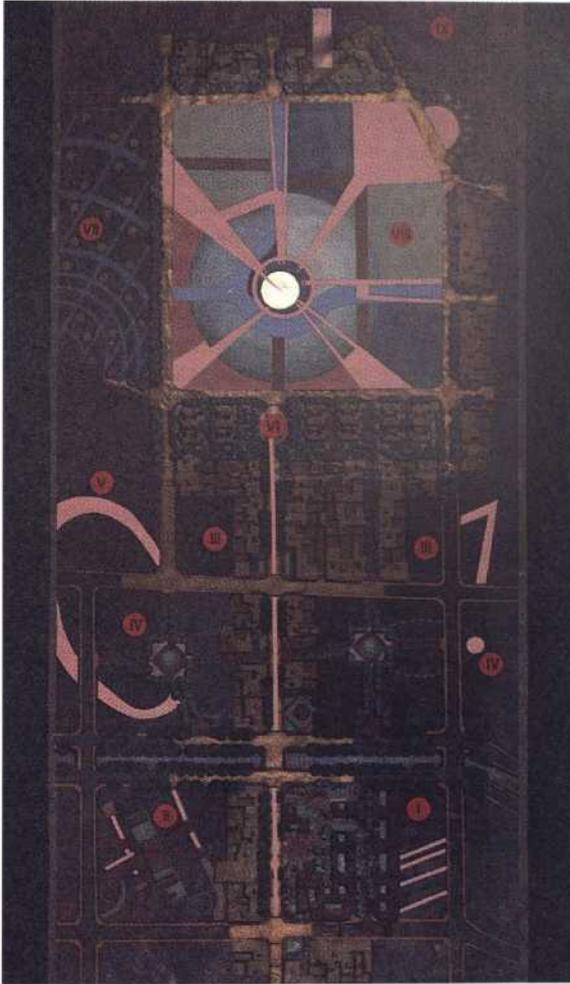
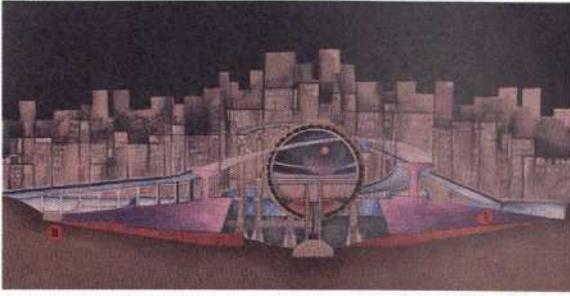
Algunas de las valiosas imágenes realizadas por este grupo de Madrid, bajo el nombre de «Taller de Ilustración Arquitectónica», para los proyectos de la Exposición Universal en Sevilla y para la Estación de Atocha de Largo Recorrido en Madrid.

das las que dan sentido al diseño del Paisaje urbano, sino también sus vacíos innumerables —el negativo del espacio—, esos «fragmentos flotantes» que se asientan sobre una trama común para todos. Este basamento se origina para algunos pocos en la Topografía —nuevamente rescatada— suponiendo el dibujo de un nuevo Plano. Existe una visión no sólo del suelo como soporte, sino también lo que está debajo de él, debajo de lo urbano, debajo de nuestras calles.

Ya entre los muchos y siempre vigentes surrealistas, está Max Ernst, que nos extasió en 1936 con una inigualable versión de lo que sucede bajo la ciudad, en su óleo de la «Ciudad Entera». Por otro lado, sin ir tan lejos, tenemos acerca de este interesante tema a los ya construidos y nada recientes proyectos extranjeros para *refugios subterrá-*

*neos* (8). Un capítulo que me parece apasionante y que no debe ser entendido quizá como otra fútil (...?) visión a investigar aquí. Rememoraremos esa versión musicalmente reflejada en un Vídeo de 1982, donde Donald Fagen con su «New Frontier» nos mostraba ya la vivienda para un posible —y nada deseado— futuro pesimista. Aunque de otra manera tenemos ya que soportar el «bombardeo» de enfermedades mortales sobre nuestras cosmopolitas ciudades, en esta especie de quinta guerra sutil. Todo esto podría traer aparejado una conducta y un urbanismo «underground» (con muy pocas legislaciones vigentes en el ámbito internacional), o sino por ahora podríamos utilizar

(8) NEWS *Rifugi antinucleari* (1987), en DOMUS, n.º 684. Italia.



«Ciudad para la Ciencia y la Ficción». Lúdico proyecto de 1988, como Propuesta de intervención en un sector urbano. Realizado por un estudiante de Arquitectura junto a Susan Clark (otra estudiante de la Universidad de Cape Town). En la parte inferior: Planimetría. I) Centro cultural y recreativo existente. II) Nuevo espacio para «lunáticos». III) Viviendas existentes. IV) Corazones de manzana recuperados. V) Nuevo espacio para «noctámbulos». VI) Viviendas para estudiantes. VII) Viviendas subterráneas para científicos. VIII) Planetario. IX) Observatorio e Instituto de Astronomía existentes. En la parte superior: Sección Planetario. I) Espacios polifuncionales. II) Entradas y salidas de emergencia.

estas construcciones de futuros refugios, como «hoteles de lujo» o «laboratorios» no contaminados, en donde la tranquilidad, el silencio o Bach, sean lo primordial.

Todo este discurso es similar a un viaje que sube y baja hacia el contenido de la ciudad, que implica el remetodizar los puntos caprichosos (los hitos), las rayas no concatenadas (las tramas) y las nomenclaturas que están fuera de lugar en todo el recorrido de una Virtud Teologal Cómica. Las «normales» jerarquías y el orden ortogonal ya no existen. Los elementos constructivos flotan dentro de una quizá, nueva definición del Territorio.

Esta llamada metáfora deconstruccionista, «protomoderna» y postestructuralista tiene ya sus precursores y seguidores desparramados por las más diversas nacionalidades y colores. Y al mencionar «colores», me refiero a los preferidos por cada uno de ellos, usados de acuerdo a códigos, estímulos personales o simplemente elegir el tono adecuado para la temporada «primavera-verano» occidental. Desde lo etéreo del Botánico a lo Magritte, de Emilio Ambasz —este habitante de U.S.A.—, hasta los beige a lo Morandi y los añiles a lo Matisse (también el de las *Colecciones Rusas*), con algún detalle de elegante mostaza a lo Klimt, del proyecto para Trafalgar Square de la iraquí Zaha Hadid —otra habitante de Gran Bretaña y del mundo (9)—.

A veces estas «inspiraciones» pueden ser tomadas desde alguno de los recorridos por las Exposiciones en el mundo, como por ejemplo la que ya en 1988 y en el M.O.M.A. de Nueva York, trató sobre *Arquitectura Deconstructivista*, organizada por el famoso —y también amigo de los «famosos»— maestro Philip Johnson y Mark Wigley; o haber podido asistir al no menos importante *Primer Simposio Internacional sobre Deconstrucción*, organizado por la Tate Gallery y el Academy Group LTD (10). Afortunadamente para nosotros, dentro de ARCO'89 y en el stand de una neoyorquina galería pudimos ver algunos de estos ya cuadros de proyectos, de la mayoría de estos arquitectos. También hemos visto unas divertidas escenas urbanas en la Exposición *Berlín-Punto de Encuentro*, y una gran satisfacción al recorrer la valiosa y cuidada exposición dedicada específicamente a lo urbano: *El sueño de un Orden*, con una perfecta concepción y dirección, en el marco del Museo Español de Arte Contemporáneo de Madrid.

Wigley (11), ha escrito además —hace poco— que los proyectos deconstructivistas representan una sensibilidad diferente, en la que el sueño de la «forma pura» ha sido alterado. La forma se ha contaminado. El sueño se ha convertido en una especie de pesadilla. Es esa habilidad para alterar nuestras ideas sobre la forma, lo que hace que es-

(9) GLOBAL ARCHITECTURE (1988): *Architect ZAHA M. HADID*, n.º 5. Tokyo.

(10) ARCHITECTURAL DESIGN (1988): *Deconstruction in architecture*. vol. 58, n.º 3/4. Academy Editions. Gran Bretaña.

(11) WIGLEY, M. (1988): *Arquitectura Deconstructivista*, en Catálogo de la Exposición «Deconstructivist Architecture», en el Museo de Arte Moderno de Nueva York, versión castellana, pp. 10-20. Edit. G. Gili. Barcelona.

tos proyectos sean deconstructivos. No sólo derivan de la modalidad filosófica contemporánea llamada «deconstrucción», sino que por el contrario, obtienen toda su fuerza del desafío a los valores mismos de la armonía, la unidad y la estabilidad.

Hacen manifiesta la impureza por medio de una mezcla de suave convencimiento y de violenta tortura: la forma es sometida a un interrogatorio. Intentan alterar las formas desde dentro. Pero esto no significa que la Geometría *Retorcida* (...?) se haya convertido en una nueva forma de hacer Interiorismo. No es una simple ocupación de un espacio definido por una figura ya existente. La alteración interna se ha incorporado de hecho a la estructura interna. Es una forma de proyectación que contiene ruptura, dislocación, deflexión, desviación y distorsión. Los proyectos no ignoran al contexto, sino que buscan lo extraño dentro de lo familiar, desplazando al contexto en vez de doblegarse frente a él.

El deconstructivismo urbano y arquitectónico, no constituye una vanguardia. No es una retórica de lo nuevo. Más bien expone lo extraño que se esconde en lo tradicional. Es el choque de lo antiguo. Explota la debilidad de la tradición para alterarla, más que para superarla. No abandona la tradición, sino que habita el centro de ésta para intentar demostrar que el proyecto está siempre «infectado» y que la forma pura ha estado siempre contaminada.

Todos estos proyectos son CONSTRUIBLES, aunque enfrenten los problemas básicos de la construcción de manera poco convencional. Se ha producido un cambio en la Teoría —sin rechazarla—, forzando a los teóricos a salir del santuario de la teoría, despertando de su práctica sonámbula....

## INVESTIGACION, PRACTICA Y PEDAGOGIA

También están los que dicen que ya no se dejan arrastrar por las «corrientes» —es hora de acabar con la frivolidad sin fundamentos o si no, explotarla inteligentemente—, pero posiblemente no hayan acarreado el análisis —ojalá que sí— demasiado lejos y por lo tanto se detienen en el camino. Cuando esto sucede, se está induciendo a una reproducción historicista de modelos que se consideran solamente atractivos o correctos, en vez de *hacer*. Ojalá, no empecemos a ver dentro de poco los colores, los coronamientos o las columnas deconstruccionistas por doquier, y que esto sólo se convierta en una vía de escape para los posmodernos (palabra que no quería utilizar). Ahora bien, retomando lo anterior, para *hacer*, parece que hay que *saber*, y por lo tanto además de admitir el volver a ilustrarse de ese saber, aunque sea por medio de algunos prototipos de la historia. La *imitación* es una manera de lograrlo, has-

ta el momento en que se consiga hacerlo, pero sin por eso *reproducir*, plagiar o repetir. Esta diferencia entre imitar y reproducir es importante. Imitar también en lo urbano y su urbanidad, es tender a un fin que uno se fija como imagen ideal, acoplada alrededor de ejemplos que además son metas a lograr. No se tratará nunca de una «copia», ni del «contratipo», y sobre todo, no será una reproducción.

Los campos de acción de un proclamado Análisis pueden ser: a) Tomar a la literatura como una afirmación filológica sobre la ciudad, y a la ciudad como alusión en la obra literaria. b) Reconocer la forma urbana semejante a la organización artística y, c) Enfocar a la ciudad con referencia a las comunicaciones masificadas y a la comunicación no verbal. Estas divisiones entre los temas indicados son quizá algo caprichosas y no se puede evitar también un cierto matiz de superposiciones. Conjuntamente, estas partes son observadas como la ilustración de un ambiente seudointelectual y completan el esquema de variables laterales que aclaran la imagen urbana, fuera de la especificidad de la Ciencia urbana. En el punto a) se intenta marcar las diferencias y las fronteras de las ampliaciones perceptivas que arriban al campo del urbanismo y la arquitectura, desde la literatura y desde las artes de la representación; en el b) se intenta concretar los juicios que provienen de la afinidad estructural entre la forma urbana y otras formas artísticas, y en el c) están abarcados algunos de los tantos estudios de formalización, con respecto a la comunicación, y al lenguaje del paisaje urbano, teniendo en cuenta la importancia actual de las comunicaciones de masa.

La aparición de la comunicación masiva en las culturas «más evolucionadas», ha influido también en las *Metodologías* de la *Investigación*. La Imagen está garantizada por contemporáneas modalidades a través de las cuales, y frente a esta vertiginosa comunicación masificada, no hace más que reflejar la tensión hacia la ciudad y el goce de ésta, por la *clase alta* y la *clase baja* de la «Cultura».

Casi cualquier investigador debe tener conciencia de las dificultades de método que significaría señalar un cambio de dirección en la continuidad de la Historia, por lo que es imprescindible saber distinguir lo que se pretende imponer como snob, de lo que no.

En los significativos y ahora denominados «Kitsch» años 60 (12), se produjo entonces una curva conceptual en la orientación de la investigación urbanística y en su ramificación especializada. El arco iris se amplió. Y si las investigaciones siguen con esas opciones y esperanzas, se verá también como en la escala de lo urbano-arquitectónico, se encontrará en la Ciudad-región, que enlazará así a su alrededor intereses para las nuevas y futuras investigaciones. El vínculo de la Ciudad-región está captado como una estructura abierta,

(12) NAVARRO, J. (1988): *Notas Kitsch del paisaje urbano madrileño*, en *El Kitsch español*. Edic. Temas de hoy. Madrid.

(13) PRADOS GARCIA, J. M. (1987): *Alessandro Bibiena y la escenografía del Barroco*. Conferencia dictada el 20 de febrero en el Ciclo del Museo Nacional del Prado. Madrid.

con posibilidades de complejas relaciones, además de una planificación continua, y que esté siempre alerta a las emergencias de los acontecimientos. El plan-proceso y el plan-estructurante, van hacia adelante con continuas mezcolanzas.

Este «affaire» se mueve en el campo del *Causa-Efecto* con una abundancia de los juicios interpretativos y operativos. El sitio dedicado al estudio de las Teorías urbanas, tiene el objetivo de mostrar y de demostrar la amplitud del espectro cultural, que supone la articulación compleja y no tan confusa, de posibles *Estrategias* de intervención a cualquier escala.

La ciudad actual —también con sus elegantes y adocenados suburbios— no es indiferente ante la presencia del artefacto y del espacio arquitectónico y social. Además de esto, los horizontes culturales, los límites de las tecnologías, los aspectos ambientales y la investigación científica atraviesan y determinan la Investigación urbana en una intersección transdisciplinar.

Parece que la visión optimista espera como posible meta el intercambio continuo entre el *Debate* y el *CONSUMO*. Pero posiblemente, las leyes y el «color» del consumo ya se hayan apoderado de toda discusión cultural. Predican también, que pagaremos (los que puedan) la complejidad de las innovaciones de nuestro ambiente, y el futuro bienestar que proviene de ella con una nueva mutación (¿otra más?). Estamos inmersos en otra estructura que como fruto de su elevada especialización, tiene la brevedad de su duración —semejante a los trajes de vestir— y que quizá estemos viviendo desde hace un tiempo, una en «alza» Edad Media, en donde las contemporáneas murallas se hacen cada vez más copiosas en cualquier urbe terrestre. Se intuye una posible angustia que se la debemos, como casi siempre, a la ampliación excesiva de un área cultural. Nuestra sociedad Civil actual está sometida a ciclómicos ataques en la búsqueda del deseado equilibrio de esa estructura interna-externa. Este equilibrio es difícil —pero no imposible— de lograr debido a la amplitud y eficacia de las redes de conexiones que existen entre las sociedades civiles, también a cualquier escala.

Luego de esta nada pretenciosa *amnesia privativa*, sería conveniente retomar la tan en auge proyectación urbano-arquitectónica, aunque más no sea por alguno de esos tan amplios campos y puntos de vista. Esto no es fácil de encarar, pero para ello podría ser necesario hacerlo en función de unos intereses más futuros y de unas necesidades más concretas; aunque para ello debamos «viajar cómodamente» por fantasías casi utópicas o eclécticas, y de un necesario inquirir —puestos en énfasis—, para que en lo posible sirvan como medios para llegar a la *Práctica*.

A esta altura cabe preguntarse si nuestras universidades han absorbido una vez más ya esta supuesta vanguardia deconstruccionista. Ya que si estamos pensando en el futuro 2020, nuestros

alumnos de hoy querrán saber al menos, qué es esta exagerada avalancha informativa.

Por eso creo momentáneamente, en el empleo y profundizaje del Deconstructivismo, como una «variable» más de tratamiento para la ciudad desde las mesas de dibujo. Interpretarlo además como otro elemento para crear nuevas motivaciones dentro del ámbito pedagógico en constante retroalimentación, y como continuidad de otras experiencias anteriores.

Debemos intentar en la práctica, evitar lo peligroso que podría resultar utilizar la deconstrucción solamente como un divertimento sobre formas de asentamiento minoritarias o como camuflajes puntuales, carentes al menos de estética y de ética. Pero en definitiva de éstos, también se podrá aprender, poniéndolos como ejemplos para al menos mostrar lo que no es conveniente hacer, si no están razonadamente fundamentados.

Sería loable reflexionar con conciencia y proyectar con «calidad». No utilizar como «Pretextos» a los bajos presupuestos económicos. Una alternativa sería hacer lo posible por poder poseer un bagaje de conocimientos, teorías y prácticas, o en su defecto, poder rodearse de las personas que manejen estos conceptos. Construir además una arquitectura urbana comprometida, fundamentada y hasta atrevida o divertida. Exportar aún más la imagen de «buenos proyectistas» hacia el extranjero, y hacer caso omiso de que esta arquitectura pueda ser interpretada y «etiquetada» como escenográfica (13) o efímera. Deberá estar perdurablemente avalada y contener un profundo sentimiento estético y poético (surrealista, impresionista, expresionista, constructivista, minimalista, o el que fuese), pero pensando en el rendimiento a largo plazo, su facilidad de conservación y mantenimiento, su función y su forma imaginativa.

Si dentro de los diversos mecanismos que querramos utilizar para esta proclamada labor interdisciplinar cautelosa, están abordadas además las posibilidades de «error» y «acierto», será entonces, en el momento de la *Propuesta* del proyecto, o de quienes tengan la facultad de decidir cuál es el proyecto electo, donde debemos comenzar por evitar los futuros «fallos» o «carencias» ciudadanas.

Es en estas últimas etapas de la tan deseada *Concreción* y de su posterior *Verificación* del hecho urbano o arquitectónico, donde se verán reflejadas las satisfacciones y el goce de todos. Intentando evitar solamente las agresivas críticas y discusiones destructivas, tan innecesarias y poco profesionales.

Pensemos en nosotros mismos, los humanos beneficiarios urbanos, es decir, en TODOS los habitantes de este Mundo, o al menos de nuestras ciudades, para que no debamos aceptar a la arquitectura de la ciudad, por la rutina o como una punición impuesta —pareciera que por habitantes de otro mundo—, sino que sea simplemente por el deleite diario inconsciente y evolucionado.

**BIBLIOGRAFIA**

- BAUDRILLARD, J. (1968): *Le système des objets*. Edit. Gallimard. Francia.
- CAMINOS, H. y GOETHERT, R. (1988): *Elementos de Urbanización*. Edit. G. Gili. Barcelona.
- DERRIDA, J. (1968): *L'écriture et la différence*. Edit. Seuil. Francia.
- KENNEDY, D. y KENNEDY, M. I. (1974): *La Ciudad interior*. Edit. G. Gili. Barcelona.
- PIRENNE, H. (1983): *Las ciudades de la Edad Media*. Edit. Alianza. Madrid.
- SICA, P. (1977): *La imagen de la ciudad. De Esparta a Las Vegas*. Edit. G. Gili. Barcelona.

# DINAMICA Y LOCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE OFICINA: EL CASO DE BARCELONA

M.<sup>a</sup> del Mar Isla, Enric Ripoll, Antoni Soy y Yolanda Ursa

Las actividades de oficina han mostrado en los últimos años en Barcelona un ritmo de crecimiento muy elevado, siguiendo la dinámica de las grandes ciudades europeas.

Este proceso de crecimiento se traduce en una paulatina terciarización de las funciones de los centros urbanos y en un cambio de la morfología de dichos centros, desplazando otras actividades económicas y favoreciendo el despoblamiento de dichas zonas.

El artículo analiza la situación actual de las oficinas en el municipio de Barcelona, su estructura y localización y presenta una previsión de su dinámica hasta el año 2000.

Los resultados obtenidos sugieren que, dada la continuidad de la tendencia expansiva, la presión sobre los centros urbanos se mantendrá si no se aplican estrategias de descentralización.

## Dynamics and Siting of Office Activity: Barcelona.

Office activities have swollen enormously in Barcelona over recent years in much the same way as they have done in most large european cities.

This process of growth has led to a slow sea change in the use that city centres are put to and thus to the morphology of these, earlier economic activities being ousted and these zones then becoming depopulated.

This paper analyses the present day office space situation in the City of Barcelona, its structure and siting and offers a projection from this of its probable dynamics up till the year 2000.

From the material available it would seem that, given the expansive continuity observed in this tendency, pressure upon city centres will be kept up until decentralizing policies are put into practice if, that is, they ever are.

## 1. INTRODUCCION

El análisis que se presenta, sobre las oficinas en Barcelona, forma parte de un trabajo más amplio sobre la situación actual y la prospectiva de las actividades terciarias centrales (hoteles, comercio, oficinas), como marco y condicionante para el diseño del perfil funcional, de la puesta en marcha, promoción y gestión de las áreas de nueva centralidad (1).

La actuación en estas áreas pretende la reurbanización de unos espacios con una situación urbanística deteriorada, a partir de las actuaciones en infraestructuras y equipamientos y de la promoción de las actividades económico-sociales y, muy especialmente, de las actividades terciarias y direccionales como elementos creadores de centralidad.

Este análisis se ha de enmarcar en las características más importantes de la dinámica de la organización del espacio urbano en Barcelona:

— la tendencia a la despoblación y a la disminución de la función residencial, especialmente en la parte más central de la ciudad,

— una creciente desindustrialización de la ciudad junto a un continuo crecimiento del sector terciario, aunque el aumento de ocupación en dicho sector no ha permitido compensar la pérdida de ocupación en la industria,

— la progresiva consolidación de un nuevo modelo de accesibilidad, a partir de la construcción de los cinturones circunvalatorios, la solución de ciertos nudos circunvalatorios (Plaza Las Glorias, parte final de la Diagonal) o la apertura al mar (Poble Nou), fundamental para la descongestión del

M.<sup>a</sup> del Mar Isla, Enric Ripoll y Antoni Soy son economistas, Yolanda Ursa es geógrafa. Centre d'Estudis de Planificació, Universidad de Barcelona.

(1) CEP. Centre d'Estudis de Planificació. *Àrees de Nova Centralitat. Fase 2.* Ajuntament de Barcelona, Àrea d'Urbanisme i Obres Públiques, Serveis de Planejament Urbanístic, 1987.

centro y para la reconversión urbana de ciertas áreas periféricas,

— los avances en la creación de grandes equipamientos culturales y direccionales —consolidación del centro museístico de Montjuich, reconversión del Raval, equipamientos ligados a los Juegos Olímpicos—, y de equipamientos de distrito,

— la acentuación de la tendencia espontánea a la consolidación y crecimiento del CBD que se manifiesta al mismo tiempo que la existencia de importantes zonas periféricas sin una forma urbana precisa, con niveles de desurbanización importantes y susceptibles de recibir actuaciones que faciliten la recuperación económica, social y cultural de ciertos barrios, y el avance en el reequilibrio urbano de la ciudad.

## 2. EL ANALISIS DE LAS OFICINAS: CUESTIONES DE DEFINICION Y DE METODO

Se reconocen genéricamente como actividades de oficina aquellas relacionadas con la recogida y el tratamiento de la información, la toma de decisiones, el tratamiento de papeles escritos o la administración de otras formas de actividad económica (2).

Ahora bien, el concepto de oficina desde la perspectiva urbana hace referencia no sólo a la funcionalidad de la actividad, sino también a la estructura organizativa de ésta y a su localización en la trama urbana. Así, para la delimitación de actividades de oficina al criterio funcional anterior se añade el que sean actividades cuya localización no está sujeta a reglamentación urbanística que comparten, o pueden hacerlo, edificios residenciales y que se distribuyen en la trama urbana.

Las actividades finalmente incluidas en el estudio se basan más en el criterio urbanístico que en el funcional debido a las limitaciones de las fuentes y clasificaciones estadísticas. La tradicional división trisectorial de las actividades económicas no permite una valoración de las oficinas: sólo una parte de la actividad del sector terciario tiene lugar en oficinas y otras actividades, incluidas en los sectores primario y secundario requieren también servicios administrativos a realizar en oficinas. Por todo ello, las actividades de oficina, a efectos de evaluación y análisis, se consideran divididas en tres grupos:

1. Actividades terciarias desarrolladas en oficinas.

2. Oficinas dependientes de otras actividades productivas localmente disociadas del resto de la unidad de producción.

3. Oficinas de las Administraciones Públicas.

Se han diferenciado además las oficinas situa-

das en edificios «singulares» de oficinas —dedicados única y exclusivamente a oficinas y construidos con esta finalidad—, de las situadas en edificios «mixtos» —construidos para usos residenciales pero con dedicación creciente a oficinas— o en las plantas bajas de los edificios residenciales.

Uno de los mayores problemas del estudio ha sido la inexistencia de una base estadística específica para el mercado de oficinas. La base informativa fundamental ha sido el padrón de contribuyentes del Impuesto de Radicación en el que figura la actividad realizada según los epígrafes de la licencia fiscal, la localización y la superficie ocupada. Esta información, disponible desde 1982, se considera la estadística más completa para la valoración del volumen y la superficie de oficinas privadas en la ciudad.

La limitación más importante, además de las posibles deficiencias del padrón debido al fraude fiscal, es la clasificación de las empresas según la actividad principal, quedando, por tanto, excluido de la evaluación el grupo de oficinas disociadas de las actividades productivas, a pesar de ser este un fenómeno creciente.

El sector industrial, trasladado paulatinamente a zonas periféricas de la ciudad, ha ido manteniendo o situando las funciones internas de oficina en emplazamientos urbanos centrales en busca de prestigio, imagen de marca y proximidad al mercado.

Al estimar el número y la superficie ocupada por las oficinas disociadas de la unidad de producción el estudio se ha limitado a las grandes empresas industriales por varias razones: las dificultades estadísticas de conseguir información en las empresas industriales más pequeñas; las oficinas del terciario ya se han considerado mayoritariamente de forma específica (3); estas empresas crean, sin duda, la mayor parte de las oficinas de este tipo.

Para la evaluación de las oficinas disociadas del sector industrial, se distribuyeron las grandes empresas industriales con sede en Barcelona (4) según su localización en una de las tres zonas en que se dividió la ciudad: una zona central con un elevado nivel de terciarización, que comprende el CBD y su área de expansión; una zona industrial, en la parte más meridional de la ciudad, a ambos lados de la anterior (Zona Franca, Puerto, el Poble Nou); y finalmente el área más oriental donde predomina la función residencial.

Se seleccionó una muestra de estas empresas, con un nivel de significación del 5 %, y se realizó una encuesta telefónica. Los resultados permitieron estimar el número de oficinas disociadas de las grandes empresas industriales con sede en Barcelona y la superficie ocupada por las mismas. No se han considerado, por tanto, las oficinas que pueden existir en la ciudad dependientes de em-

(2) Véase URGOITI, N. y otros: «Los centros de oficinas en el área metropolitana de Madrid», *Ciudad y Territorio* número 3, Madrid, 1980, y KRETAY, A.: «Optimum Office Location and the Comparative Statistics of Information Economics», *Regional Studies*, vol. 20, número 6, 1986, pp. 551-563.

(3) Quedarían algunos subsectores terciarios que podrían generar oficinas disociadas y que no se han considerado, por ejemplo comercio o transportes.

(4) Según anuario de Dun and Bradstreet, *DUNS 15.000 Principales Empresas Españolas*, 1986.

presas industriales de menor tamaño, así como las empresas no industriales.

Por último, las oficinas de las Administraciones Públicas se han evaluado a partir de sus propios archivos y publicaciones, llegando a la elaboración de un censo de las mismas, depurado y contrastado, que incluye el número de oficinas, su localización y la superficie que ocupan.

El parque de edificios «singulares» se ha evaluado a partir del censo de las licencias otorgadas para la construcción de edificios por el Colegio de Aparejadores, que permite conocer el stock de edificios construidos desde 1970, su localización y la superficie ocupada.

### 3. ESTRUCTURA Y LOCALIZACIÓN DEL PARQUE DE OFICINAS EN BARCELONA

#### 3.1. El terciario de oficinas

Los locales del terciario de oficinas, que incluye los despachos de profesionales, agencias de viajes, servicios de información y despacho de billetes, instituciones financieras, seguros y servicios de publicidad e información, ocupaban en 1986, según los datos del impuesto de radicación, una superficie cercana al millón y medio de  $m^2$  (5).

Predominan las oficinas de dimensiones reducidas y casi las dos terceras partes tienen menos de  $75 m^2$ , ocupando la cuarta parte de la superficie total de oficinas, mientras que al 14,6 % de los locales, de más de  $300 m^2$ , le corresponde un 58,3 % de la superficie.

Esta estructura se explica por el tipo de ocupantes de las mismas: un 83 % de las oficinas son utilizadas por profesionales, generalmente instalados en pisos, con una superficie media en torno a los  $62 m^2$ . Por el contrario, las otras oficinas del terciario (un 16,5 % del total), ocupan una superficie muy superior, con una media de  $427 m^2$  por oficina.

La distribución espacial del terciario de oficinas muestra una fuerte concentración en el CBD y su área de expansión, donde se localiza el 72 % de la superficie: el 43 % en el Eixample, 17 % en Sarrià-Sant Gervasi y 12 % en Las Corts. Si se considera también la superficie de oficinas de Ciutat Vella, en los cuatro distritos mencionados se localiza el 80 % de las oficinas del terciario.

Esta concentración es más evidente en términos de ocupación del suelo ( $m^2$  de oficina/ha), si bien conviene tener presente la intervención de otros factores, como el grado de edificación de los distritos, que pueden desvirtuar los indicadores anteriores. En cualquier caso, la mayor densidad de oficinas se localiza en torno al Eixample, Sarrià-Sant Gervasi y Ciutat Vella, dibujándose una zona periférica a medida que nos alejamos de estos distritos.

(5) No es toda la superficie ocupada por el terciario de oficinas, ya que, como se verá más adelante, esta cifra está subvalorada.

(6) LLARCH, E., et al.: *Dimensió econòmica i territorial del Barcelonès*, Caixa d'Estalvis de Catalunya, 1987.

#### 3.2. Las oficinas de las grandes empresas industriales

Las empresas industriales tienden a separar, cada vez más, las actividades de dirección y administración de las de producción, creando oficinas disociadas de la planta de producción. Así de las 1.515 grandes empresas industriales con sede en Barcelona, el 61,5 % (931 empresas) tiene su sede social espacialmente disociada de la planta productiva.

En el caso de Barcelona, muchas empresas que se han trasladado fuera de la ciudad han mantenido el desplazamiento originario como sede social, quedando ésta disociada de la planta productiva. Otras se han trasladado hacia zonas industriales periféricas de la ciudad, manteniendo la sede social al lado de la planta productiva (6). Puede decirse, sin embargo, que el grado de disociación, dependiente de múltiples factores, varía en relación al tamaño de la firma y, en general, es mayor cuando se trata de empresas grandes.

En conjunto, los datos de la encuesta realizada, para el estudio antes citado (7), revelan que las oficinas disociadas de las grandes empresas industriales en Barcelona tienen una superficie media de  $472 m^2$ , un promedio de 29,6 trabajadores por oficina y una superficie por ocupado de  $15,9 m^2$ .

Ahora bien, estos parámetros difieren considerablemente de unas zonas a otras. Así, el mayor volumen de oficinas de las grandes empresas se localiza en el CBD (83,5 % de las oficinas y 67 % de la superficie) en función de los principales factores de localización para estas empresas: la búsqueda de economías de aglomeración, centralidad y prestigio. La dimensión de las oficinas en esta zona es de  $379 m^2$  por oficina. En la zona más industrial, sólo se encuentra un 4 % de las oficinas de empresas, con un tamaño medio más pequeño, de  $261 m^2$ . En el área más oriental, de carácter residencial, se localiza el 12,5 % de las oficinas y el 30,8 % de la superficie con un tamaño medio muy elevado (más de  $1.000 m^2$ ) al tratarse, en muchos casos, de empresas que han conservado el emplazamiento originario como sede social y administrativa.

#### 3.3. Las oficinas de la Administración Pública

Las oficinas de la Administración Pública en Barcelona aparecen diseminadas en 189 puntos de localización diferentes (8) y se ha contabilizado una superficie total de  $469.299 m^2$ . Esta superficie corresponde a las oficinas de la Administración central (35 %), de la Generalitat (35 %) del Ayuntamiento (24 %) y de la Diputación (6 %).

En cuanto a la localización, la Generalitat mantiene la red más extensa de oficinas —83 puntos de emplazamiento—, la mayoría (un 86 % situa-

(7) CEP: *op. cit.*, 1987.

(8) Se habla de puntos de localización por la diferente entidad de los emplazamientos. En algunos casos se trata de edificios singulares y en otros son oficinas dispersas.

das en el Eixample, Sarriá-Sant Gervasi y las Corts y el resto prácticamente en Ciutat Vella.

En conjunto, la localización de las oficinas de la Administración Pública acentúa las tendencias de localización central que se observan en el sector privado. De hecho, el 45 % de la superficie se concentra en calles céntricas y próximas, en torno a las Ramblas, Pau Claris y Plaza de Sant Jaume en Ciutat Vella; Rambla de Catalunya, Paseo de Gracia, Pau Claris, Gran Vía y Aragón en el Eixample y por último la Diagonal, desde el Paseo de Gracia hasta la Gran Vía de Carlos III.

### 3.4. El techo ocupado total

La cuantificación del número de locales de oficina y su superficie presenta muchas limitaciones en parte derivadas de la propia definición de las actividades de oficina y sobre todo de la falta de información estadística fiable, ya que no existen datos censales. En el caso que nos ocupa, el principal problema al estimar el techo total de oficinas deriva de la subvaloración del Impuesto de Radicación, especialmente en el caso de los profesionales, del que se ha extraído el número y la superficie de oficinas del terciario.

Para subsanar esta limitación se ha partido del supuesto de que en la actualidad se mantiene la relación existente entre oficinas registradas según la CNAE en el censo de locales de 1980 —equivalente al Padrón de Radicación— y el número de licencias fiscales del mismo año. Aplicando esta correspondencia a las licencias actuales la subestimación del Padrón de Radicación es del 18 % para el conjunto de agencias de viaje, despachos de billetes, instituciones financieras y servicios de publicidad e información.

En el caso de los despachos de profesionales la subvaloración (que se ha estimado en un 45 %) se ha calculado mediante la relación entre los profesionales que pagan el Impuesto de Radicación y aquellos que figuran en sus respectivos colegios oficiales como profesionales en ejercicio o con despacho (9).

A partir de estos criterios, las oficinas del terciario estimadas sobrepasan los dos millones de m<sup>2</sup>, que unidos a la superficie ocupada por las oficinas de las principales empresas industriales y de las Administraciones Públicas supone un total de unos tres millones de metros cuadrados de techo de oficinas.

La superficie así obtenida ha sido contrastada a partir de la estimación de la población ocupada en oficinas en Barcelona, aplicando un estándar de superficie media por ocupado, tal como se ha he-

cho en estudios precedentes (10). Según el estándar medio europeo de 10 a 15 m<sup>2</sup> por ocupado, el parque de oficinas en Barcelona se sitúa entre 2.560.000 y 3.840.000 m<sup>2</sup>. El hecho de que los 2.941.020 m<sup>2</sup> estimados por el método descrito anteriormente estén dentro de estas dos cifras da idea de la verosimilitud de la estimación (11).

## 4. DINAMICA RECIENTE DEL MERCADO DE OFICINAS: NUEVOS PROYECTOS Y TENDENCIAS DE LOCALIZACIÓN

Desde 1982 a 1986 el número de oficinas del terciario en Barcelona ha crecido a un ritmo anual de 4,2 % y su superficie a un 5,5 % (12). En los últimos años se ha producido un aumento considerable de las oficinas, tanto de profesionales como de otras oficinas del terciario, especialmente las de las instituciones financieras que han crecido de manera espectacular (13).

A nivel espacial, el crecimiento se ha polarizado en el CBD y su área de expansión hacia la parte alta de la Diagonal. Así, los distritos donde la concentración de oficinas era ya muy elevada en 1982, el Eixample y Sarriá-Sant Gervasi, han absorbido la mayor parte del crecimiento de oficinas (un 33 % l'Eixample y un 17 % Sarriá-Sant Gervasi), aunque el mayor crecimiento en cuanto a superficie se ha localizado en las Corts (31 %), confirmando así la tendencia de expansión de la localización de las grandes oficinas hacia la parte más alta de la Diagonal.

Los edificios de uso exclusivo de oficinas —*edificios singulares*— ocupan entre un 55 % y un 65 % de la superficie de oficinas de Barcelona y tienen un papel fundamental en la evolución de la oferta de oficinas. La dinámica en la construcción de edificios singulares refleja no sólo la evolución de la oferta, sino también el tipo de demanda predominante en los últimos años. Al mismo tiempo, estos edificios tienen importancia como elementos de una política activa de la Administración en la reducción de la competencia viviendas-oficinas para la ocupación de edificios mixtos y el consiguiente despoblamiento de las áreas más centrales.

En el período 1971-1982 se construyeron en Barcelona 186 edificios singulares de oficinas con un total de 1.311.000 m<sup>2</sup> (14). Durante estos años, sin embargo, el ritmo de construcción experimentó fuertes variaciones: así, de 1971 a 1975 el crecimiento fue moderado, con una media anual de 57.000 m<sup>2</sup>; en cambio, de 1976 a 1980 el techo construido experimentó un fuerte crecimiento, superando los 150.000 m<sup>2</sup> de media anual.

*metropolitano de Barcelona. Oficinas y equipamiento comercial.* Corporación Metropolitana de Barcelona, Barcelona 1985; el techo total dedicado a oficinas en 1982 se estimaba en 3.193.000 m<sup>2</sup>.

(12) Explotación de los datos del Impuesto de Radicación del Ayuntamiento de Barcelona. Véase CEP: *op. cit.*, 1987.

(13) Una parte de este crecimiento puede deberse a una mejora en el control del cobro del impuesto utilizado como fuente.

(14) LLEONART, P.; TARRAGO, M.; *op. cit.* 1985.

(9) Se han realizado consultas en los Colegios Oficiales de Abogados, Arquitectos, Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, Gestores Administrativos, Médicos y Economistas, que representan el 67,5 % del total de los profesionales del padrón de Radicación. Los resultados obtenidos se han extrapolado al conjunto de profesionales.

(10) URGÓITI, *et al.*: *op. cit.*, 1980, y COPLACO, *Las oficinas privadas en el área metropolitana de Madrid*, Madrid, 1982.

(11) Otras cifras estimadas daban valores superiores. Así, LLEONART, P.; TARRAGO, M.: *El terciario en el ámbito*

Al comienzo de los 80 se inicia una etapa de retroceso en los ritmos de construcción, que se ha mantenido hasta 1986: entre 1983 y 1986 el parque de oficinas en edificios singulares sólo aumentó 59.480 m<sup>2</sup> en un total de 14 edificios, 5 de nueva planta y 9 antiguos edificios de viviendas transformados en oficinas.

En este período de estancamiento de la oferta, la demanda de oficinas ha estado abasteciéndose hasta 1982 (15) de los excedentes anteriores y de la incorporación al mercado de antiguos inmuebles residenciales. Desde 1986 el «boom» inmobiliario que se ha producido en Barcelona afecta también al mercado de oficinas, originando una reactivación de la construcción de edificios singulares.

Efectivamente, en 1987 se estaban construyendo unos 11 edificios singulares que venían a ampliar la oferta de oficinas en unos 120.000 m<sup>2</sup>, una superficie muy superior a la construida en los cinco años anteriores.

En el caso de los edificios singulares la concentración y centralidad del sector de oficinas se acentúa aún más ya que la expansión de estos edificios se ha producido en las tres áreas de máxima densidad de oficinas: l'Eixample, Sarriá-Sant Gervasi y las Corts.

Las mejores perspectivas económicas respecto a años anteriores, el afloramiento de gran cantidad de dinero negro, la afluencia de inversores extranjeros, la entrada en la CEE y las expectativas creadas por los J.J.OO. de 1992 son factores que han influido decisivamente en el aumento de la demanda de oficinas, en el agotamiento del stock existente y en la reactivación de la construcción de edificios para oficinas. La consecuencia inmediata del nuevo déficit de oficinas ha sido el gran aumento de los precios y una tendencia especulativa sobre el escaso suelo edificable en Barcelona, con especial incidencia en el área más demandada, el CBD y la Diagonal.

## 5. ANALISIS DE PROSPECTIVA DEL MERCADO DE OFICINAS

Para analizar las tendencias futuras de un conjunto de variables relativas al suelo urbano para oficinas en Barcelona, se ha utilizado un modelo de simulación dinámica. En particular, la modelización proporciona la evolución anual del volumen de m<sup>2</sup> en oficinas ocupados efectivamente desde 1987 al año 2000. Por otra parte, esta misma variable se calcula a niveles más desagregados, ya sea en relación a los sectores económicos más implicados en la demanda de oficinas (industria y sector terciario) como para los dos tipos de oficinas que se contemplan en este estudio («singulares» y «mixtas»).

Finalmente, en la medida en que el análisis de prospectiva establece previsiones alternativas res-

pecto a la futura evolución de ciertas variables exógenas del modelo, los resultados de la simulación son múltiples. A su vez, ello permite hacerse una idea de las posibilidades que ofrece esta modelización.

### 5.1. Aspectos metodológicos

El tipo de modelos de prospectiva que se ha empleado para la simulación es el que se inspira en los Modelos en Dinámica de Sistemas (MDS). Estos proporcionan una simulación numérica período a período del comportamiento dinámico de las variables de interés, mediante la resolución recursiva de un sistema de ecuaciones algebraicas no estocásticas previamente definido (16).

La adopción de una metodología de simulación como la anterior se justifica, entre otras razones, por sus facilidades operativas, la posibilidad de especificar relaciones causales no lineales, incorporar información cualitativa (proporcionada por los expertos en el sistema) y la especificación de parámetros cambiantes y «escenarios» de futuro alternativos. Por otra parte, se trata de un tipo de modelos especialmente indicados para la simulación de sistemas que incluyen variables cuyas series históricas o transversales no son suficientemente largas. En tal caso, difícilmente pueden plantearse estimaciones estadísticas con ciertas garantías, por lo que es preciso recurrir a la simulación de ecuaciones deterministas. En este sentido, pareció oportuno adoptar una metodología como la presente por adaptarse especialmente a las características de nuestro caso.

No se trata, pues, de un instrumento de predicción ni tampoco de un análisis estadístico, ajustado a los datos históricos disponibles del sistema, sino de un instrumento de simulación. A partir de su empleo, se trata de explicar cómo la estructura interna de un sistema genera su propia evolución dinámica. Ello supone identificar los elementos del sistema que producen tales cambios en el tiempo y la forma en que todos ellos se interrelacionan.

El análisis realizado no considera la superficie en oficinas de la Administración, dadas las dificultades estadísticas existentes, y la escasa relación entre los crecimientos en las superficies ocupadas y alguna variable socio-económica, ya que aquéllos dependen básicamente de factores políticos y organizativos.

La modelización llevada a cabo puede contemplarse a partir de dos formulaciones alternativas: alternativa A y alternativa B. En la alternativa A se consideran diversas estimaciones del volumen de puestos de trabajo en industria y terciario localizados en Barcelona; a continuación, se aplican los correspondientes estándares a fin de transformar dichos puestos de trabajo en superficies ocupadas en oficinas, a partir de diferentes hipótesis.

(15) Según el estudio de la CMB en 1982 existían 283.000 m<sup>2</sup> de oficinas sin ocupar, lo que representaba un 33 % de toda la construcción destinada a alquiler o renta en 1971-82.

(16) Para más detalles, véase ARACIL, J.: *Introducción a la Dinámica de Sistemas*, Alianza, 1983, así como también FORRESTER, J.: *Dinámica Industrial*. El Ateneo, 1972.

CUADRO 1

## ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS SEGUN SU SUPERFICIE MEDIA (%). 1986

Oficinas	Dimensión de las oficinas (m <sup>2</sup> )					TOTAL
	<50	51-75	76-150	151-300	>300	
Número de oficinas .....	15,5	50	17,5	2,4	14,6	100
(% acumulado) .....	15,5	65,5	83	84,5	100	
Superficie de oficinas .....	4,3	21,1	12,7	3,6	58,3	100
(% acumulado) .....	4,3	25,4	38,1	41,7	100	

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, *Impuesto de Radicación*, 1986.

CUADRO 2

## GRADO DE CONCENTRACION DE OFICINAS DEL TERCIARIO POR DISTRITOS, 1986

Distrito	Superf. d'ofic. (m <sup>2</sup> )/h.	Oficinas /1.000 h.
1. Ciutat-Vella .....	311,5	6,6
2. L'Eixample .....	832,6	15,5
3. Sants-Montjuich .....	25,8	1,9
4. Les Corts .....	313,8	5,2
5. Sarriá-St. Gervasi .....	122,4	13,7
6. Gràcia .....	155,	5
7. Horta .....	22,3	1,3
8. Nou Barris .....	33,5	1,09
9. Sant Andreu .....	52,8	1,7
10. Sant Martí .....	57,2	1,5
Total Barcelona .....	146,6	5,7

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, *Impuesto de Radicación*, 1986; *Descentralització i Participació Ciutadana, la divisió territorial de Barcelona*, Padró Municipal d'Habitants, 1986 y estimación propia.

CUADRO 3

## ESTIMACION DEL TECHO TOTAL DE OFICINAS, 1986

	Número oficinas	%	Superficie (m <sup>2</sup> )	%
Terciario .....	16.557	93,7	2.032.263	69,1
Empresas industriales ....	931	5,2	439.458	14,9
AAPP .....	189 <sup>1</sup>	1,1	469.299	16
Total .....	17.677	100	2.941.020	100

<sup>1</sup> Son puntos de emplazamiento; en cada uno de ellos puede haber más de una oficina.

Fuente: CEP: op. cit., 1987.

En una última etapa, se procede a la distribución de la superficie entre edificios «mixtos» y «singulares», y en estos últimos según las categorías de edificios, lo cual permite estimar el volumen final de los mismos.

En consecuencia, la simulación de esta modelización conlleva el cálculo de:

— Volumen de puestos de trabajo industriales y terciarios localizados en Barcelona-ciudad (en adelante, B).

— Superficie ocupada en oficinas para estos dos sectores.

— Diferenciación entre oficinas «singulares» y «mixtas», consideradas agregadamente para el conjunto industrial y terciario.

— Distribución de las oficinas «singulares» acorde con su dimensión.

— Número de edificios de oficinas «singulares» ocupados.

Esta primera alternativa es la que comporta un mayor volumen de cálculos, sobre todo si se compara con la segunda modelización, definida como alternativa B. En este último caso, se procede a la estimación del volumen de la oferta global existente del parque de oficinas según los ritmos de crecimiento históricos, para pasar, a continuación, a la simulación de la demanda efectiva gracias a

la aplicación de una tasa de ocupación de la oferta generada. Posteriormente, al igual que en la alternativa A, se efectúan las distribuciones pertinentes para las oficinas «singulares» y el correspondiente número de edificios.

Aunque la alternativa A constituye una propuesta más precisa, se prefirió mantener la alternativa B, aunque sólo fuera como un tipo de formulación que podía ejercer un papel de «control» de los resultados obtenidos en el conjunto de simulaciones de la alternativa A.

Manteniendo las distinciones entre ambas alternativas, a continuación se comentan brevemente las características de las dos modelizaciones apuntadas.

El tipo de simulación resultante, contrapuesta a la simulación estática más tradicional, permite que el sistema objeto de modelización genere libremente sus trayectorias temporales sin más elementos condicionantes que las propias variables exógenas.

### 5.1.1. Alternativa A

La explicación de las diferentes etapas de las simulaciones obtenidas con la alternativa A puede visualizarse en el Diagrama Causal n.º 1 que figura más adelante. El carácter recursivo del mismo

DIAGRAMA CAUSAL N.º 1

Alternativa A



OC	Ocupación total C.M.B.
OB	Ocupación total Barcelona-ciudad.
OIC	Ocupación en Industria C.M.B.
OSC	Ocupación en Servicios C.M.B.
LTIB	Puestos Trabajo en Industria localizados Barcelona-ciudad (B).
LTSB	Puestos Trabajo en Servicios localizados B.
POIO	Proporción LTIB que trabajan en Oficinas empresas Industriales.
MQOIO	Metros Cuadrados por puesto de trabajo en Oficinas Servicios.
MQOLTS	Metros Cuadrados por puesto de trabajo en Oficinas Servicios.
DESOTI	Demanda Efectiva Suelo Oficinas Totales vinculadas Industria.
DESOTS	Demanda Efectiva Suelo Oficinas Totales vinculadas Servicios.
DESOT	Demanda Efectiva Total.
POST	Proporción Oficinas «Singulares» respecto Total de Oficinas.
DESOS	Demanda Efectiva Suelo Oficinas «Singulares».
DESOM	Demanda Efectiva Suelo Oficinas «Mixtas».
DESOS (1, 2, 3, 4)	DESOS del tipo o categoría 1, 2, 3, 4.
EOOS (1, 2, 3, 4 o T)	Edificios Oficinas «Singulares» tipo 1, 2, 3, 4 o Total.

(\*) Se trata de variables cuyos valores son objeto de escenarios alternativos.

(17) PARELLADA, M. et al.: *Model Catalunya 2000. Estudi prospectiu sobre la demanda de sòl a Catalunya*. Dir. Gral. Política Territorial. Generalitat de Catalunya, 1986.

permite iniciar la cadena de relaciones causales de acuerdo con dicho esquema.

A.1. Oficinas vinculadas al sector industrial

1. Estimación de los puestos de trabajo industriales localizados en B

La estimación de esta variable (LTIB) obliga a la determinación, en primer lugar, de la población residente en Barcelona y en ámbitos espaciales de su entorno (con una mutua atracción laboral) y, ocupada en el sector industrial y los flujos netos de puestos de trabajo industriales entre el entorno y Barcelona. Por lo tanto, la secuencia de cálculos se inicia con las simulaciones obtenidas anteriormente a partir de un modelo de prospectiva de la economía catalana, denominado «model Catalunya-2000», MC-2000 (17).

En relación a las cuestiones que interesan destacar aquí, el MC-2000 contempla dos submodelos, el primero de los cuales, el de *actividades económicas agregadas y sectorializadas* es, básicamente, un modelo input-output de estimación del VAB. Esto significa que el producto total de Cataluña para los diferentes sectores económicos definidos se obtiene a partir del conocimiento previo de las magnitudes que componen la Demanda Final neta de importaciones. A partir del submodelo anterior, se define el submodelo de *ocupación*, cuya función es la distribución zonal de la ocupación total sectorializada.

Las simulaciones obtenidas con el MC-2000 parten de la definición de tres «escenarios» generales, caracterizados en función de las distintas hipótesis sobre el comportamiento de los componentes de la Demanda Final y la productividad media por sectores.

Los tres «escenarios» diseñados son:

*Primer escenario:* responde sustancialmente a las previsiones contenidas en el PEMP del gobierno, convenientemente extrapoladas al año 2000, con un débil crecimiento de la productividad.

*Segundo escenario:* más expansivo, reproduce matizadamente las tendencias observadas en el período 1975-1981, con un crecimiento favorable de la productividad.

*Tercer escenario:* básicamente de estancamiento, reproduciendo las tendencias registradas en el período 1975-1981, con un crecimiento débil de productividad.

Con las tres simulaciones obtenidas en relación a la ocupación global (OC), la industrial (OIC) y la terciaria (OSC) en el ámbito de la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), se estiman las variables de ocupación y puestos de trabajo industriales en B. Para llevar a cabo este cálculo, no sólo hubo que determinar la ocupación sectorializada en B para 1975, sino también dinamizar las diferentes proporciones de cada sector económico respecto al total, así como las ponderaciones de cada sector en B en relación a la CMB.

En todos los casos en que determinados porcentajes de ocupación global y sectorial son objeto de

variaciones en el tiempo, la velocidad de crecimiento asignada corresponde, en líneas generales, a la dinámica observada en el período 1975-1981. No obstante, la aplicación de dicho criterio no se llevó a cabo taxativamente, sino que se convirtió en un punto de referencia aproximado, a partir del cual se pueden especificar tendencias crecientes o decrecientes.

## 2. Demanda efectiva en oficinas «industriales»

La evaluación de la demanda efectiva en superficie destinada a oficinas vinculadas a empresas industriales (DESOTI) está ligada directamente a la propia estimación de los puestos de trabajo del sector reseñada anteriormente. A fin de convertir los puestos de trabajo en superficie, puede contarse con los siguientes estándares:

— La proporción de LTIB que realizan su actividad en locales de oficinas respecto al total de LTIB (parámetro definido como POIO).

— La cantidad de metros cuadrados en superficie de oficinas ocupados por puesto de trabajo de esta naturaleza (tasa definida como MQOIO).

Ambos parámetros fueron calculados a partir del análisis muestral con este tipo de empresas descrito anteriormente. En relación a la cuantificación de POIO, situada alrededor del 14 % aproximadamente, hay que tener presente dos cuestiones. Por una parte, la información utilizada no considera la disociación de oficinas en empresas más pequeñas (y que, sin duda, existe) ni la localización en B de oficinas de empresas con sede social en otra área geográfica (véase apartado 3.2). Por lo tanto, la proporción estimada sería sesgada. Por otra parte, los estudios de este tipo indican una trayectoria positiva de este porcentaje, dada la creciente automatización de los procesos productivos, paralela a un considerable aumento de las tareas administrativas en el ámbito empresarial.

Así, pues, el parámetro empleado se dinamiza en el propio proceso de estimación de los LTIB vinculados a oficinas, así como en la estimación de este tipo de puestos de trabajo en el caso del terciario.

Aceptada la necesidad de aumentar progresivamente el POIO, se definen dos subescenarios diferenciados en sus ritmos de crecimiento para dicho parámetro (véase Cuadro 4):

— *Subescenario No Expansivo (NE)*: velocidad de crecimiento equivalente a la establecida en el estudio de Urgoiti y otros (18) para el área metropolitana madrileña en relación a la proporción de población activa vinculada en tareas de oficinas (que, en estos momentos, representa un por-

centaje superior al de B). En este caso, la tasa anual acumulativa será de un 0,7 %.

— *Subescenario Expansivo (E)*: dado el diferencial que separa B de otros ámbitos metropolitanos (tanto del de Madrid como de la región de París, New York o el Gran Londres, como revelan distintos análisis (19), se establece un ritmo de crecimiento más expansivo, que proporcionaría una reducción del diferencial mencionado en el horizonte del año 2000, si bien éste se sigue manteniendo. En consecuencia, la tasa anual acumulativa asciende al 1 %, dando lugar a un porcentaje de LTIB en oficinas para el año 2000 del 19,5 %, cifra muy cercana, por ejemplo, a la actual en la región de París.

En relación al MQOIO, la situación es muy parecida a la discutida anteriormente para el caso POIO. Así, es necesario admitir también una subestimación del valor obtenido aunque se da en Barcelona una dimensión menor del parámetro a la de otros ámbitos metropolitanos. Por otro lado, todas las tendencias apuntan hacia un aumento en la magnitud a lo largo del tiempo. Por lo tanto, se aplicaron tasas de crecimiento positivas, cuyos ritmos están en función de un subescenario NE (menos expansivo, manteniendo los diferenciales, a pesar de un crecimiento anual del 0,6 %) y de un subescenario E (más expansivo, en torno a un 1,67 %), cuyas cifras se recogen en el Cuadro 5.

Como se desprende de las propuestas anteriores, con la consideración de los dos subescenarios definidos anteriormente, el número total de «escenarios» a simular asciende a seis, dado que cada uno de los tres escenarios generales admite dos variantes posibles. Con ello, se dispone de una panorámica de simulaciones dinámicas alternativas suficientemente amplia a fin de observar la evolución de DESOTI.

### A.2. Oficinas vinculadas al sector terciario

A grandes líneas, la modelización de la demanda efectiva en superficie destinada a oficinas vinculadas a la actividad en el terciario (DESOTS) es idéntica a la empleada en el caso anterior. De esta forma, se procede, en primera instancia, a la estimación de los puestos de trabajo en servicios localizados en B, para pasar a continuación a la cuantificación de los metros cuadrados ocupados en oficinas, a partir de los correspondientes estándares.

#### 1. Estimación de los puestos de trabajo en servicios localizados en B

A partir de la ocupación global en servicios en la CMB (DSC), se establecen los mismos cálculos

(18) URGOITI, N. *et al.*: op. cit., 1980.

(19) Véase, por ejemplo los siguientes trabajos: ELLIS, R.: *Informe sobre el Mercado de Oficinas de Madrid*. Madrid, 1976. LOCATION OF OFFICES BUREAU: *Office Relocation: Facts and Figures*. London, 1975. PIETRI, J.: *Prévisions*

*d'implantation de bureaux en la région parisienne*. Cahiers de l'I.A.U.R.P., vol. 22, enero, 1971. REGIONAL PLAN ASSOCIATION: *The Office Industry Patterns of Growth and Location*. M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1972.

CUADRO 4

**PORCENTAJE DE PUESTOS DE TRABAJO EN INDUSTRIA EN BARCELONA QUE TRABAJAN EN OFICINAS RESPECTO AL TOTAL DE PUESTOS DE TRABAJO EN INDUSTRIA LOCALIZADOS EN BARCELONA (POIO)**  
Valor 1986 y proyecciones

	Puestos trab. indust. Barcelona (a)	Puestos trab. indust. ofic. Barcelona (b)	POIO (%)
1986.....	196.338	27.582	14,05
Año	Subescenario NE (%)	Subescenario E (%)	
1987.....	14,1	14,2	
1988.....	14,2	14,4	
1989.....	14,3	14,5	
1990.....	14,4	14,7	
1991.....	14,5	14,8	
1992.....	14,6	15,0	
1993.....	14,7	15,2	
1994.....	14,8	15,3	
1995.....	14,9	15,5	
1996.....	15,1	15,7	
1997.....	15,2	15,8	
1998.....	15,3	16,0	
1999.....	15,4	16,2	
2000.....	15,5	16,4	

(a) Cifra estimada a partir de la media de ocupación en la C.M.B. correspondiente a los tres escenarios y aplicando el mecanismo de cálculo de los puestos de trabajo localizados en Barcelona que se explica en el modelo de prospectiva.

(b) Estimación efectuada a partir de la encuesta realizada sobre la información de la publicación citada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Duns & Bradstreet, Duns 15.000 principales empresas españolas, 1986.

CUADRO 5

**METROS CUADRADOS POR PUESTO DE TRABAJO EN OFICINAS DE EMPRESAS INDUSTRIALES EN BARCELONA (MQOIO)**  
(Valor 1986: 15,93 m<sup>2</sup>)  
Proyecciones

Año	Subescenario NE (m <sup>2</sup> )	Subescenario E (m <sup>2</sup> )
1987.....	16,02	16,19
1988.....	16,12	16,46
1989.....	16,21	16,74
1990.....	16,31	17,01
1991.....	16,40	17,30
1992.....	16,50	17,58
1993.....	16,60	17,87
1994.....	16,70	18,17
1995.....	16,80	18,47
1996.....	16,90	18,78
1997.....	17,00	19,09
1998.....	17,10	19,41
1999.....	17,20	19,73
2000.....	17,30	20,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada.

CUADRO 6

**METROS CUADRADOS EN OFICINAS POR PUESTO DE TRABAJO EN SERVICIOS EN BARCELONA (MQOLTS)**  
Valores 1982 y 1986  
Proyecciones

	Puestos trab. Serv. Barcelona	Metros cuadrados oficinas servicios en Barcelona	MQOLTS (m <sup>2</sup> )	TACC (%)
1982	399.243 (a)	1.644.014	4.118	
1986	406.747 (b)	2.032.263	4.996	4,95
Año	Subescenario NE (m <sup>2</sup> )	Subescenario E (m <sup>2</sup> )		
1987.....	5,18	5,25		
1988.....	5,37	5,51		
1989.....	5,57	5,78		
1990.....	5,78	6,07		
1991.....	5,99	6,38		
1992.....	6,21	6,69		
1993.....	6,44	7,03		
1994.....	6,68	7,38		
1995.....	6,93	7,75		
1996.....	7,18	8,14		
1997.....	7,45	8,54		
1998.....	7,73	8,97		
1999.....	8,01	9,42		
2000.....	8,31	9,89		

(a) Cifra estimada a partir de la media de ocupación en la C.M.B. correspondiente a los tres escenarios y aplicando el mecanismo de cálculo de los puestos de trabajo localizados en Barcelona que se explica en el modelo de prospectiva.

(b) Ya que se desconoce la cifra de ocupados en servicios en la C.M.B. se ha tomado la media de los tres escenarios correspondientes (513.750 residentes ocupados en servicios).

Fuente: Elaboración propia a partir del Impuesto de Radicación. Ayuntamiento de Barcelona.

que en el caso del sector industrial, a fin de determinar el volumen de puestos de trabajo en servicios localizados en B (LTSB).

A pesar de las reducciones en el valor de algunas tasas de crecimiento relativas al peso de la ocupación terciaria en el resto de la CMB y en B que se plantean en el modelo, las simulaciones obtenidas mostraron una evolución claramente desfavorable a los LTSB en todos los escenarios. Estos resultados limitan sensiblemente, por lo tanto, el crecimiento de la demanda efectiva de superficie en oficinas ligadas al terciario (DESOTS).

## 2. Demanda efectiva en oficinas «terciarias»

La estimación de la DESOTS a partir de las cifras simuladas en los LTSB se plantea de forma más directa que en el caso de la DESOTI. En efecto, dado que para los puestos de trabajo en el terciario no existe una información equivalente a la disponible para el sector industrial, no hay posibilidades de inferir un porcentaje referido a volumen de LTSB vinculados a oficinas respecto al total de LTSB. En consecuencia, tampoco es posible la obtención de un estándar de suelo en oficinas por puesto de trabajo. Por otro lado, como ya se ha señalado al principio, no se contemplan las oficinas vinculadas a la Administración pública.

Esta situación comporta evaluar la DESOTS de forma distinta, relacionándola directamente con los propios LTSB. En este sentido, se dedujo el estándar de suelo «metros cuadrados en oficinas por puesto de trabajo en servicios» (MQOLTS) a partir de las estimaciones tanto de las superficies ocupadas en oficinas «terciarias» como de los puestos de trabajo en servicios en general.

En todo caso, conviene recordar que no todas las actividades terciarias se hallan incluidas dentro del grupo de actividades terciarias en oficinas, como es el caso de la sanidad o enseñanza, puesto que, a menudo, se trata de actividades donde el área destinada a tareas administrativas (locales de oficinas) no está desligada del ámbito espacial en el que se desarrolla la actividad principal.

Por lo tanto, el ratio superficie en oficinas/ocupación terciaria debe entenderse como una mera correlación que expresa la dinámica de ambas variables y no como una relación en el sentido utilizado para la ocupación industrial.

En relación a la cuantificación de los LTSB para 1982 y 1986, las estimaciones se efectuaron a partir del propio mecanismo de cálculo establecido en el modelo, en base a las cifras de ocupación sectorial de la CMB. Teniendo en cuenta estas consideraciones, es preciso contemplar la estimación de MQOLTS para los años considerados con una cierta prudencia. Así, se tomó la determinación de simular la DESOTS a partir de dos subescenarios que, en ambos casos, proponen necesariamente crecimientos del standard, aunque inferiores al estimado para el período 1982-86 (véase Cuadro 6).

En este sentido, se proponen:

— *Subescenario No Expansivo (NE)*: se establece un crecimiento gradual de MQOLTS igual

al que resulta de la simple aplicación de la tasa anual acumulativa del período 1982-1986 (cifrado en un 4,95 %), ligeramente corregido, y asumiendo una infravaloración relativa de la superficie de oficinas en 1982 del orden del 5 %. El crecimiento anual acumulativo utilizado es del 3,7 %.

— *Subescenario Expansivo (E)*: ligeramente más expansivo, procura un aumento equivalente al que se establece en el POIO y que supone una tasa del 5 %.

### A.3. Distribución entre oficinas «singulares» y «mixtas»

Una vez evaluadas las demandas de suelo en oficinas «industriales» y «terciarias» y, por tanto, la demanda privada global, el modelo contempla la distribución de esta última en los dos tipos de oficinas: oficinas «singulares» y oficinas «mixtas».

Naturalmente, ello comporta decidir el porcentaje a aplicar a la cifra de DESOT a fin de determinar la demanda efectiva en oficinas «singulares» (DESOS) y en oficinas «mixtas» (DESOM) en el futuro. El porcentaje de demanda efectiva en edificios «singulares» respecto al total se estimó en torno al 55-65 %.

Las previsiones para el futuro son de un crecimiento paulatino de la proporción hasta alcanzar una participación del orden del 75 % en el año 2000. Esta mayor proporción hay que considerarla como el resultado de una política pública consciente de discriminación hacia los edificios «singulares» como modelo de asentamiento de las actividades de oficinas y la protección y recuperación de los edificios «mixtos» como edificios residenciales.

#### 5.1.2. Alternativa B

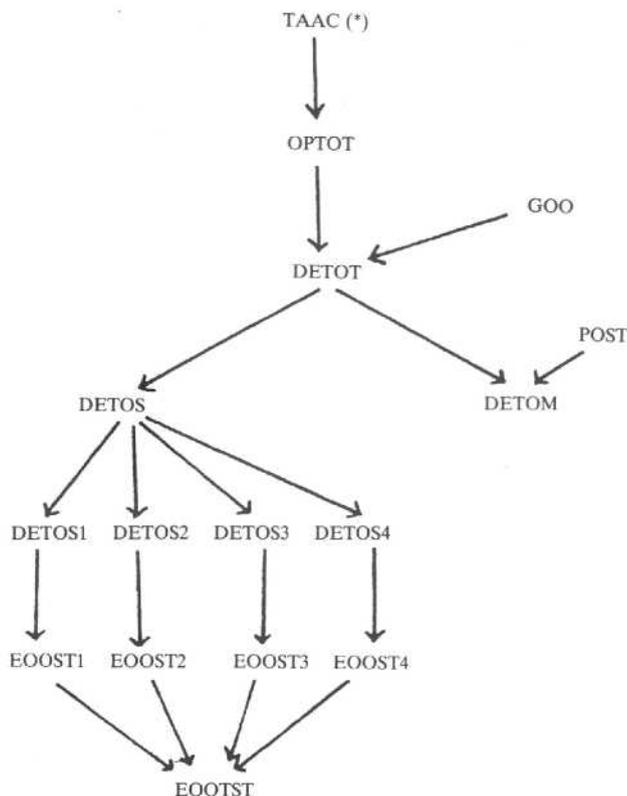
Las previsiones de la demanda efectiva de oficinas en Barcelona para el período 1987-2000 pueden obtenerse alternativamente mediante la aplicación de hipótesis de crecimiento del parque de oficinas a una tasa constante anual (véase Diagrama Causal n.º 2). Naturalmente, se trata de una proyección más arriesgada, puesto que requiere establecer hipótesis más rígidas de comportamiento del parque de oficinas pero permite actuar de mecanismo de contrastación de las simulaciones obtenidas con las de la alternativa A.

La primera etapa del proceso de simulación parte de una estimación de la oferta anual de oficinas global (OPTOT), referida al año 1986, la cual incluye tanto suelo ocupado como vacante. A fin de estimar los ritmos anuales de crecimiento del parque de oficinas entre 1987 y el año 2000, se optó por un compromiso entre las diversas fuentes informativas y proyecciones de otros estudios referidos a diversos ámbitos metropolitanos.

Los diferentes estudios de prospectiva realizados en otros ámbitos geográficos (Madrid, París, Tokio) revelan unos ritmos de crecimiento más intensos para el subperíodo 1980-90 que para el pos-

DIAGRAMA CAUSAL N.º 2

Alternativa B



Definiciones:

TAAC	Tasa Anual Acumulativa oferta potencial del total en oficinas.
OPTOT	Oferta Potencial Oficinas Totales.
DETOT	Demanda Efectiva Oficinas Totales.
GOO	Grado Ocupación parque Oficinas existente.
POST	Proporción Oficinas «Singulares» respecto Total de Oficinas.
DETOS	Demanda Efectiva Suelo Oficinas «Singulares».
DETMOM	Demanda Efectiva Suelo Oficinas «Mixtas».
DETOS (1, 2, 3, 4)	DETOS del tipo o categoría 1, 2, 3, 4.
EOOST (1, 2, 3, 4 o T)	Edificios Oficinas «Singulares» tipo 1, 2, 3, 4 o Total.

(\*) Se trata de variables cuyos valores son objeto de escenarios alternativos.

terior, 1990-2000, situándose todos ellos entre el 3 y el 6 % anual acumulativo.

Finalmente, según las estimaciones propias efectuadas para 1982 y 1986 en Barcelona, el ritmo de crecimiento para dicho período se sitúa en el límite superior de este conjunto de datos: 5,5 %, si bien un mayor fraude en la superficie declarada en 1982 puede haber ocasionado una cierta sobreestimación del ritmo expansivo. Por tan-

to, se propone una tasa anual de crecimiento para la OPTOT del orden del 4 % para el subperíodo 1987-1990 y un crecimiento más lento, de estabilización, de un 3,5 %, para el siguiente subperíodo 1991-2000.

5.2. Resultados y comentarios finales

Una presentación exhaustiva de los resultados de las diversas simulaciones efectuadas pueden encontrarse en el centro de estudio antes citado (20). Tal como allí se recoge, el conjunto de trayectorias temporales se refieren al período 1987-2000. A la vez, se distingue entre dos subescenarios NE y E («no expansivo» y «expansivo», respectivamente) para cada uno de los «escenarios» generales relativos a la simulación de la población ocupada.

Con anterioridad a cualquier comentario, hay que tener en cuenta la ausencia de resultados relativos al «escenario» II, definido como el contexto económico futuro más expansivo, asociado a un fuerte crecimiento de la productividad, reproduciendo las tendencias del período 1967-1981. El motivo de su exclusión obedece precisamente a su carácter altamente expansivo, generando cifras de ocupación sectorializada mucho más elevadas que los «escenarios» I y III. En este sentido, la confrontación de los datos de este «escenario» II con el procedimiento denominado «alternativa B» da como resultado una disparidad excesivamente alejada de cualquier pronóstico basado en un crecimiento suficientemente substancial del parque de oficinas.

A fin de facilitar la comparación entre los «escenarios» I y III respecto al mecanismo basado en la alternativa B y, también, entre los dos subescenarios NE y E enmarcados en aquellos más generales, en los cuadros 7 y 8 se presentan los principales resultados. Los mismos se refieren a las variables Demanda Efectiva de Suelo en Oficinas «Singulares» (DESOS), en Oficinas «mixtas» (DESMOM), en Oficinas Totales (DESOT) y entre paréntesis, debajo de la primera variable, aparece el número de Edificios Ocupados en Oficinas «Singulares» Totales (EOOST).

Como puede observarse, los cinco «escenarios» finalmente configurados presentan una evolución sensiblemente próxima por lo que se refiere a las demandas de oficinas. Así, las tasas anuales de crecimiento acumulativo para el subperíodo 1990-2000 oscilan entre el 3,6 % en el caso más desfavorable y un 5,1 % en el más dinámico. Por otra parte, este intervalo se sitúa alrededor de los análisis realizados en otros ámbitos metropolitanos.

Finalmente, destaca el hecho de un crecimiento mucho más acentuado en las oficinas «singulares» respecto a las «mixtas», cuya explicación reside sencillamente en la evolución asignada al parámetro POST, justificada anteriormente.

(20) CEP: op. cit., 1987.

CUADRO 7

## SIMULACION DE LA ALTERNATIVA A VINCULADA AL SUBESCENARIO NE (NO EXPANSIVO) Y LA ALTERNATIVA B

Año	Escenario I			Escenario III			Alternativa B		
	DESOS	DESOM	DESOT	DESOS	DESOM	DESOT	DETOS	DETOM	DETOT
1987 .....	1.568,0 (221)	1.002,5	2.570,5	1.529,0 (215)	977,6	2.506,6	1.568,6 (221)	1.002,9	2.571,5
1990 .....	1.862,0 (262)	1.047,4	2.909,4	1.764,0 (248)	992,2	2.756,2	1.851,3 (261)	1.041,3	2.892,6
1992 .....	2.077,2 (293)	1.070,1	3.147,2	1.940,0 (273)	999,4	2.939,4	2.045,1 (288)	1.053,5	3.098,7
2000 .....	3.274,2 (461)	1.091,4	4.365,6	3.006,8 (423)	1.002,3	4.009,1	3.060,2 (431)	1.020,1	4.080,2
Tasa crecimiento 1990-2000 .....			4,16 %			3,68 %			3,62 %

CUADRO 8

## SIMULACION DE LA ALTERNATIVA A VINCULADA AL SUBESCENARIO E (EXPANSIVO) Y LA ALTERNATIVA B

Año	Escenario I			Escenario III			Alternativa B		
	DESOS	DESOM	DESOT	DESOS	DESOM	DESOT	DETOS	DETOM	DETOT
1987 .....	1.590,9 (224)	1.016,8	2.607,2	1.550,8 (218)	991,5	2.542,3	1.568,6 (221)	1.002,9	2.571,5
1990 .....	1.960,0 (276)	1.102,5	3.062,5	1.856,7 (262)	1.044,4	2.901,1	1.851,3 (261)	1.041,3	2.892,6
1992 .....	2.243,7 (316)	1.155,9	3.399,6	2.095,4 (295)	1.079,4	3.174,8	2.045,1 (288)	1.503,5	3.098,7
2000 .....	3.915,3 (552)	1.305,1	5.220,4	3.597,5 (507)	1.199,2	4.796,7	3.060,2 (431)	1.020,1	4.080,3
Tasa crecimiento 1990-2000 .....			5,08 %			4,64 %			3,62 %

En resumen, según los escenarios previstos, la demanda de suelo para oficinas podría pasar de los 2 millones y medio de m<sup>2</sup> estimados actualmente (sin contabilizar la Administración Pública) a los 4 millones, en el supuesto más restringido o, en el caso más expansivo, a los 5,2 millones.

La hipótesis B de mantenimiento de las tendencias del período 1982-1986 queda comprendida dentro del intervalo, incluso si se corrige por una cierta sobreestimación de la tasa debida a una posible reducción del fraude fiscal.

El subescenario expansivo E incorpora la prolongación del proceso de terciarización de la economía urbana, con un incremento de la proporción de trabajadores industriales en oficinas y una expansión del sector servicios paralela a una ampliación de los standards de suelo por trabajador. Así, este subescenario E en el escenario I (de crecimiento según el PEMP) aparece como el límite superior más optimista, dado el crecimiento previsto y el precio actual del suelo de oficinas que, sin duda, constituye un estímulo para su expansión.

De acuerdo con esto, la evolución más verosímil se situaría alrededor de los 4,3 millones de m<sup>2</sup> hacia el año 2000. De este total, unos 3,2 millones se cubrirían mediante oficinas «singulares», lo que representaría entre el 1,6 y 1,8 millones de m<sup>2</sup> nuevos en oficinas «singulares» en el año 2000 y, por tanto, la potenciación de la localización en edificios especializados y el mantenimiento poblacional en el centro urbano tradicional.

## 6. REFLEXIONES FINALES

En Barcelona las oficinas han mostrado, en los últimos años, un ritmo de crecimiento muy alto y se espera que aumente en los próximos años.

Esto no es un fenómeno aislado, ya que las grandes ciudades europeas, y no sólo las capitales del Estado, han tenido un fuerte ritmo expansivo del suelo dedicado a actividades de oficina y terciario en general, lo que ha acentuado su especialización en estas actividades.

Así, en Bruselas, una ciudad con gran dinamismo terciario por los organismos internacionales que tienen su sede en la misma, se estimaba en 1983 una superficie de 3,2 millones de m<sup>2</sup> dedicada a oficinas y grandes superficies comerciales (21).

En París-ciudad, la superficie de oficinas ha pasado de 9,3 millones de m<sup>2</sup> en 1962, a 11,2 en 1970, 13,2 en 1984 y se prevén 14 en el año 2000. La superficie construida de oficinas en el período 1968-84 ha sido de 2,5 millones de m<sup>2</sup>. Se ha de tener en cuenta, además, el gran dinamismo de la aglomeración de París, donde en el mismo período, 1968/1984, se han construido más de 11 millones de m<sup>2</sup> de oficinas hasta llegar a un parque de 25 millones en 1984 y una previsión de 31 millones para el año 2000 (22).

En Milán en el año 1981, se contabilizaban 6,5 millones de m<sup>2</sup> de superficie de oficinas (3,5 en servicios a las empresas, 1,5 como sedes direccionales o administrativas y 1,5 de las AAPP). Entre 1974 y 1981 se calcula un aumento de 1 millón de m<sup>2</sup> en la superficie terciaria (el 25 % de las cuales corresponde a nuevas edificaciones y el 75 % a transformación de viviendas en oficinas). En el período 1981-85 se han realizado o iniciado unos 1,2 millones de m<sup>2</sup> en complejos terciarios o mixtos terciarios industriales. Finalmente, cabe señalar la existencia de grandes proyectos direccionales terciarios o mixtos (Cardona, Garibaldi-Repubblica, Pirelli-Bicoca-Tecnocity, Montedison-Linate-Montecity, etc.) que ocuparían unos 1,5 millones de m<sup>2</sup> (23).

¿Cuáles son los factores que, en la actualidad, condicionan la *dinámica y la localización del sector terciario*, y concretamente de las oficinas, en las aglomeraciones urbanas? Sin pretensiones de exhaustividad y con ánimo de contribuir a la discusión sobre el tema se pueden avanzar algunas reflexiones.

La movilidad y la localización de las actividades económicas y de la población actúan de motores fundamentales de los cambios en los espacios urbanos: las diversas actividades buscan el emplazamiento urbano más adaptado a sus necesidades o que les es impuesto por los condicionantes existentes (24).

En general, la movilidad y localización de las actividades depende menos del sector de que se trate que de la *función* ejercida (producción, administración, ventas,...) o de la *naturaleza* del establecimiento (oficinas, boutique, fábrica...).

El proceso general de terciarización de las eco-

nomías modernas se refleja en las ciudades, donde han tendido a concentrarse las actividades terciarias, especialmente las de carácter más central o estratégico. Este proceso ha supuesto cambios profundos en las funciones de los centros urbanos que han pasado de estructurarse en función de la producción de bienes industriales a ser generadores de innovaciones técnicas, culturales y de servicios a las empresas, personales y públicos (25).

El proceso de suburbanización de la actividad industrial ha ido acompañado de la de los servicios más ligados a dicha actividad (transporte, distribución mayorista) o a la población (por ejemplo, comercio o servicios de barriada); en cambio, las actividades terciarias centrales o estratégicas (comercio de rango alto, turísticas y de animación, direccionales —oficinas, sistema financiero, etc.—) tienden a concentrarse de forma central.

En la actualidad, las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la mejora de la accesibilidad, la búsqueda de un entorno mejor, etc., pueden llevar (y de hecho ciertas experiencias americanas o europeas —por ejemplo, París o Milán— así lo demuestran) a una descentralización de cierto tipo de actividades terciarias centrales (las oficinas de grandes empresas, servicios a las empresas, R+D, turísticas o de animación...), excepto las actividades que requieren un mayor contacto personal.

Como ha señalado Ph. AYDALOT (26) los estudios más recientes permiten distinguir modelos diferentes de localización de las actividades:

— aquellas actividades (por ejemplo, grandes industrias) que, si disponen del espacio o infraestructura adecuados, se pueden localizar en cualquier lugar, aunque a menudo serán periféricas;

— las actividades de intermediación que requieren muchos contactos y buena accesibilidad y están fuertemente ligadas a los centros;

— las actividades estratégicas que inicialmente tienen una localización central pero que, en general, son capaces de crearse un entorno a su medida en zonas periféricas.

Actualmente, en las grandes ciudades las actividades económicas y específicamente las actividades terciarias estratégicas o direccionales, como las oficinas, tienden a localizarse según criterios diversos. Los costes de funcionamiento (transporte, comunicaciones, impuestos, etc.), las características del mercado inmobiliario, son factores que influyen sobre las decisiones de localización; sin embargo, parece claro que los aspectos de atracción/estímulo más valorados son (27):

(21) Véase, Agglomération de Bruxelles: *Radio scopie de Bruxelles. Etude statistique*, Bruxelles, 1983.

(22) Véase GLEIZER, M.: *Le marché des bureaux en Région d'Ile-de-France, Bilan et Perspectives*, IAURIF, París 1985; BARRY DELONGCHAMPS, V.: *L'évolution de la localisation des bureaux dans la zone agglomérée de la Région d'Ile-de-France des années soixante à nos jours*, IAURIF, París, 1986.

(23) Véase PISANI, I.: *Terziario: le trasformazioni storiche 1984-1970* y MARCOTTI, G.: *Terziario: i servizi alle imprese 1970-1984*, del *Progetto Milano*. Sottoprogetto: Territorio, organizzazione urbana e risorse fisiche, a cargo del Centri Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano 1985.

(24) Véase AYDALOT, Ph.: *Economie régionale et urbaine*, Economica, París 1985; SECCHI, B.: «Le basi teoriche dell'analisi territoriale» en G. Lusso (a cura de): *Economia e territorio*, Studi Urbani e Regionale, Franco Angeli Editore, 4.ª edición, Milano, 1983.

(25) KASARDA, J. D.: «Us Urban Structural Transformation and Minority Opportunity», en *Barcelona: Conference of Giant Areas*, 1985.

(26) AYDALOT, Ph.: *op. cit.*, 1985.

(27) BARRY DELONGCHAMPS, V.: *op. cit.*, 1986; AYDALOT, Ph.: *op. cit.*, 1985; CARREZ, J. F., *La Lettre de la Datar*, número 115, mars 1988.

— la *accesibilidad*, que supone la existencia de unas infraestructuras de transporte (carreteras, TGV, etc.) y unas redes y equipos de telecomunicación adecuadas;

— una *capacidad de atracción*, proporcionada por una «imagen de marca», la calidad y el nivel de vida, la calidad de los servicios a las empresas y a los particulares, un potencial de R+D y enseñanza superior, la flexibilidad en las relaciones entre empresas y administraciones locales, etc.;

— una minimización de los costes de contacto y de acceso a la información, lo que supone una tendencia a la *concentración/reagrupamiento* de las actividades; muchas experiencias de nueva implantación, por ejemplo, La Défense en París, las «new towns» o «villes nouvelles», han demostrado la necesidad de superar un cierto umbral mínimo de concentración para que se desencadene un proceso de expansión de estas zonas.

La posibilidad de creación de nuevos centros que permitan descentralizar las actividades y concretamente las terciarias estratégicas, dependerá de:

— la disminución del atractivo de las áreas centrales tradicionales debido a las deseconomías de aglomeración provocadas por la excesiva concen-

tación/saturación de actividades y el crecimiento de los precios del suelo;

— la mejora de la accesibilidad y del acceso a la información;

— las ventajas fiscales;

— las actuaciones públicas directas (equipamientos, infraestructuras, etc.) o la promoción de «nuevas áreas», «productos nuevos», «atractivos diferenciales» que contribuyen a prestigiar y a obtener una «imagen de marca» en las nuevas zonas.

En este contexto, dadas las tendencias descritas y la gran importancia que para el funcionamiento económico de una ciudad, para las condiciones de accesibilidad y las relaciones vivienda-ocupación, tiene la localización de las oficinas y de la ocupación terciaria, muchas ciudades están realizando actuaciones para ordenar la dinámica y la localización de las oficinas y del terciario, creando las condiciones más favorables para su descentralización y, simultáneamente, para la renovación de viejas zonas industriales y la promoción, en éstas u otras áreas urbanas, de complejos terciarios (de oficinas, comerciales y lúdicos), o mixtos (terciarios e industriales de alta tecnología): por ejemplo, La Défense, Clichy y La Villette en París, Pirelli-Tecnocity, Montedison-Montecity y Garibaldi-Republica en Milán, Renfe-Meridiana en Barcelona.

# PUBLICACIONES RECIBIDAS

## LIBROS

**GUIAS METODOLOGICAS PARA LA ELABORACION DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. 1. CARRETERAS Y FERROCARRILES**, por la Dirección General del Medio Ambiente, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989. 23 × 16 cm. 164 pp., tablas y figuras en blanco y negro.

Evaluación del impacto ambiental. Conceptos básicos. Criterios para la definición del ámbito. Análisis medio-ambiental del proyecto de una vía de comunicación. La definición de la situación preoperacional. Previsión de impactos. Medidas preventivas y correctoras. Impactos residuales. Programas de vigilancia y control. Bibliografía. Legislación.

**II JORNADAS DE EDUCACION AMBIENTAL**, por la Dirección General del Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989, 3 volúmenes. 23 × 16 cm.

Volumen I: 106 pp. Informe Final.  
Volumen II: 423 pp. Comunicaciones.  
Volumen III: 430 pp. figuras y cuadros blanco y negros. Trabajos específicos.

**INFORMATIZACION DE LA CARTOGRAFIA CATASTRAL**, por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989. 21 × 16 cm. 175 pp.

Introducción a los sistemas de información geográfica. Conceptos básicos de la cartografía catastral informatizada. Realización de la cartografía catastral informatizada. Marco de actuaciones del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Normas generales y prescripciones técnicas para la digitalización/numeración de la cartografía catastral urbana. Anexos: Formato de entrega de la cartografía urbana. Resumen de la clasificación y codificación de la información geográfica.

**INVENTARIO CARTOGRAFICO DE ALAVA**, por el Instituto Geográfico Vasco «Andrés de Urdaneta», San Sebastián, 1989. 23 × 17 cm. 420 pp.

Notas metodológicas. Denominación oficial, en español y en vasco de los municipios pertenecientes a la provincia de Alava. Entidades de población de Alava y municipio a que pertenecen. Municipios y comarcas de Alava. Glosario de términos. Abreviaturas utilizadas. Ilustraciones.

## REVISTAS

**LURRALDE**, núm. 12. Instituto Geográfico Vasco «Andrés de Urdaneta», San Sebastián, 1989. 25 × 17 cm. 339 pp.

Gómez Piñero, F.J.: «Acciones y Programas Comunitarios en materia de medio ambiente»; Garmendia, J.: «La predicción de las galernas basada en la vorticidad potencial»; García Antón, M.; Ruiz Zara, B. y Ugarte, F.M.: «Análisis geomorfológico de la turbera de Saldropo»; Meaza, G.: «Caracterización fitogeográfica de las Bardenas de Navarra»; Ibañes, M.: «Implicaciones biogeográficas de la continentalización de la Costa Vasca»; Roldán Gual, J.M.: «Fuentes para la historia de la geografía vasca»; Ruiz Unestarazu, E.: «La Región: un debate permanente»; Ugalde Zaratiegui, A.: «Nuevo cooperativismo agrario en Navarra. Las Cooperativas cerealistas de las cuencas prepirenaicas»; Garayo Uruela, J.: «Roturaciones en la Sierra de Encia»; Seguro Lázaro, C.: «Las explotaciones A.T.P. de Astigarraga»; Galdós Urrutia, R.: «Especialización funcional de los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca»; Juaristi, J.: «Jerarquía y localización de Oficinas de la Banca privada en Euskadi»; Cañamero Redondo, A.: «Fuentes Méndez, C. y Sáez García, J.A.: «Evolución del precio de la vivienda en la comarca de San Sebastián»; Picavea Salbide, P.: «La vivienda en Donostia-San Sebastián».

**TREBALLS DE GEOGRAFIA**, núm. 41, Departament de Ciències de la Terra, Universitat de les

Illes Balears, Palma de Mallorca, 1989. 28 × 21 cm. 118 pp.

Grimalt Gelabert, M.: «Repartiment de les precipitacions maximes a Mallorca»; Martínez Taberner, A. et aliter: «Característiques morfològiques dels principals estanys de l'Albufera de Mallorca»; García Plé, C. y Morey, M.: «Distribución geográfica de la vegetación de matorral en la zona occidental de Mallorca»; Ripoll Martínez, A.: «Aproximació a la situació d'un producte agrari de les Balears: el formatge»; Ginard Bujosa, A.: «L'abastament d'aigua a Palma durant el segle XIX»; Brunet Estarellas, P.: «El tema de la mobilitat espacial dins d'un projecte interdisciplinari d'investigació per a BUP. El transport col·lectiu interurbà per carretera a Mallorca (1980)»; Salvá i Tomás, P.A.: «Competencias espaciales entre agricultura y turismo»; Seguí Pons, J.M.ª: «El transporte discrecional y la incidencia del turismo en Baleares»; Rullan Salamanca, O.: «El comportament municipal de l'oferta de places turístiques a Mallorca entre 1965 i 1985».

**CEUMT**, núm. 109, Centro d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials, Barcelona, 1989. 29 × 22 cm. 78 pp.

Puyuelo, J.: «Bienvenido sea el Plan Técnico»; Loizu, M.: «Comentario a la nueva Ley de Haciendas Locales»; 10.º Aniversario de Ayuntamientos Democráticos; VIII Asamblea de la F.M.C.; La Declaración de Barcelona; Rodríguez-Bolaños, T.: «Diez años de Corporaciones Locales democráticas»; Aguirre, M.ª J.: «La profundización de la democracia pasa por la autonomía de los Municipios»; Dossier: «Ingeniería Urbana: Redes de servicios y ciudad».

**CATASTRO**, núm. 1, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989. 30 × 21 cm. 64 pp.

Aguiar Borrás, E.: «La Ley de Haciendas Locales, una vieja aspiración»; Lombart Bosch, M.ª J.: «El impuesto de Bienes Inmuebles en la Ley reguladora de Haciendas Locales»; Ortega Piga, E.: «El impuesto sobre bienes inmuebles: antecedentes e incidencia en los de naturaleza urbana»; Moya Rodríguez, M.: «Los bienes inmuebles de naturaleza rústica en la Ley reguladora de las Haciendas Locales»; Garduño Rubio, A.: «El impuesto sobre bienes inmuebles: su influencia en la determinación del valor catastral»; Juárez Mateos, J.: «Estudios de algunas cuestiones relacionadas con las contrataciones de trabajos de revisión catastral de urbana»; Montalbán Pérez, L.: «La Ley de Administración Local no aprobada»; Bauza Cardona, G.J.: «Gerencias Territoriales»; Palacios Castellanos, J.: «La sede de los Servicios Centrales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria»; Estadística; Información Legislativa.

**BOLETIN ESTADISTICO MUNICIPAL**, núm. 17, Ayuntamiento de Madrid, 1989, 29 × 22 cm. 14 pp.

Cambios en la estructura social 1975-1986.

**TERRITORIO**, núm. 2, Dipartimento di Scienze del Territorio del Politécnico di Milano, 1989. 25 × 20 cm. 130 pp.

Mioni, A.: «Cento anni di manuali di progettazione urbanistica in Italia»; Marescotti, L.: «Parcheggi, traffico, viabilità e trasporti a Milano: alcune note sulla pianificazione»; Canevari, A.: «L'attuazione del recupero a Milano»; Magnaghi, A. y Giusti, M.: «Note per una teoria dello sviluppo locale»; Erba, V.: «Un progetto per il paesaggio: il contributo del Dst al piano paesistico provinciale di Milano»; Airaldi, L.: «La teoria dell "alveare". Ovvero: per una città più buona»; Morandi, C.: «Trasporto pubblico salvezza della città»; Galbiati, M.L. y Mometti, F.: «Comunicazione linguaggio territorio»; Pergola, G. della: «Dipendenza e autonomia della periferie»; Helg, F.: «Alcune riflessioni sull'esercizio della progettazione»; Mioni, A.: «Riflessioni su una occasione perduta: la mostra del 125.º del Politecnico»; Cugis, A. de: «Valori professionali etica dei planners; gli inglesi s'interrogano»; Stablini, S.: «Le aree metropolitane tra concentrazione urbana e struttura policentrica: tendenze e politiche»; Vogliazzo, M.: «Erasmus: che cos'è?».

**DISP**, núm. 97, Institut für Orts, Regional und Landesplanung ETH, Zurich, 1989, 30 × 22 cm. 64 pp.

Würth, M.: «Telematik als Mittel zur Aufwertung peripherer Räume?»; Rossi, M.: «Cycle de vie et besoins immobiliers des entreprises industrielles»; Schmid, W.A.: «Ökologische Planung: Fallstudie Bündner Rheintal»; Gresch, P.: «Zur Koordination von kantonaler Richtplanung und Umweltverträglichkeitsprüfungen»; Marti, D.: «Die Raumverträglichkeit von Reststoffdeponien-Erfahrungen und Ergebnisse»; Braunschweig, A.: «Die Ökologische Buchhaltung in der städtischen Umweltpolitik».

**SOCIEDADE E TERRITORIO**, núm. 9, Ed. Afrontamento, Oporto, 1989. 27 × 20 cm. 127 pp.

Dossier: «Região Centro de Portugal»; Santos L. dos y Murias dos Santos, E.: «Reabilitação urbana na Região Centro»; Santos, F. dos y Santos, L. dos: «Vilar Formoso, clandestinos na Raia»; Santos, F. dos: «Vilar Formoso, que intervenção?»; Santiago Faria, J.: «Plano Regional de Ordenamento do Território do Alto Mondego»; Rebelo, J.: «Projeto MEREC. Experiência na Região Centro»; Abrunhosa, M.J.: «Guarda: MEREC e PDM, 3 años depois»; Viegas, D.X. y Començo, L.: «Os incêndios florestais na Região Centro»; Caetano, L. de J.: «A promoção pública de solo industrial na sub-região de Baixo Mondego»; Ulloso, S.: «A genese do PIDR do Baixo Mondego»; Soares de Albergaria, H.: «A questão do desenvolvimento do Pinal Interior»; Nunes do Valle, J.A.: «Rede Rodoviária e desenvolvimento regional, um caso de estudo na Região Centro: o impacto regional do IC8»; Faria, M.E. y Portilheiro, J.: «Recensos informativos da Região Centro»; Oliveria Rocha, J.A.: «Governo local e cultura política: o caso da Povoia de Lanhoso»; Rui Martins, M.: «A administração das áreas metropolitanas: análise comparativa de algumas experiências europeias»; Henriques, J.M.: «Planeamento regional como diálogo uma proposta conceptualização».

# CONTENIDO

ABRIL-JUNIO 1989

NUMERO 80-2/1989

## INTRODUCCION

Javier García-Bellido

## LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Tomás de la Quadra-Salcedo

## LIMITES DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, EN RELACION CON EL ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

Rafael Gómez-Ferrer

## LA VIVIENDA COMO PRODUCTO FINALISTA DE LAS ORDENACIONES TERRITORIAL Y URBANISTICA

Martín Bassols Coma

## CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DEL PAIS VASCO EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio  
Ambiente del Gobierno Vasco

## PLANEAMIENTO Y ORDENACION URBANISTICA EN LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL

Jesús M. Pardo López

## SALUD AMBIENTAL Y DETERIORO URBANO

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite

## URBANISMO Y SNOBISMO

Jorge M. Ruiz Varela

## DINAMICA Y LOCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES DE OFICINA: EL CASO DE BARCELONA

M.<sup>a</sup> Mar Isla, Enric Ripoll, Antoni Soy y Yolanda Ursa

## PUBLICACIONES RECIBIDAS

# CIUDAD Y TERRITORIO

# MAP

Ministerio  
para las  
Administraciones  
Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública