
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. II. Tercera época
N.º 99, primavera, 1994

*El P.D.I.: hacia la
planificación integrada*

Política para las ciudades

Política estatal de Vivienda

Observatorio inmobiliario

*Informe del Tribunal de
Defensa de la Competencia
sobre el mercado del suelo*



Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente

CONSEJO ASESOR EDITORIAL

Co-Presidentes

José Alberto ZARAGOZA RAMEAU
Secretario de Estado de Política
Territorial y Obras Públicas

Cristina NARBONA RUÍZ
Secretaria de Estado de Medio
Ambiente y Vivienda

Vicepresidente

Borja CARRERAS MOYSI
Director General para la Vivienda,
el Urbanismo y la Arquitectura

Vocales

Adrián BALTANÁS GARCÍA
Director General de
Obras Hidráulicas

Gonzalo CEDRÚN RÁBAGO
Director General del Instituto de Estudios
del Transporte y las Comunicaciones

Francisco FERNÁNDEZ LAFUENTE
Director General de Actuaciones Concertadas
en las Ciudades

D. Domingo JIMÉNEZ BELTRÁN
Director General de Política Ambiental

Diego Luis LOZANO ROMERAL
Secretario General Técnico del MOPTMA

M^a José LLOMBART BOSCH
Directora General del Centro de Gestión
Catastral y Cooperación Tributaria

José Constantino NALDA GARCÍA
Presidente del Instituto Nacional de
Administración Pública

Javier OSORIO PÁRAMO
Director General de Costas

José María PÉREZ BLANCO
Director General de Planificación Territorial

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
Presidente del Banco Hipotecario de España

Secretario y Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

Borja CARRERAS-MOISY

Vocales

Baralides ALBERDI ALONSO
Directora de
Revista Española de Financiación de la Vivienda

Gerardo BUSTOS PRETEL
Director del Centro de Publicaciones del MOPTMA

Juan Carlos CÁDIZ DELEITO
Vocal Asesor de la Dirección General de
Planificación Territorial

Vicente DÓMINE REDONDO
Subdirector General de Urbanismo

Rafael GARCÍA ALCOLEA
Director Técnico de la Dirección General
de Actuaciones Concertadas en las Ciudades

Josefina GÓMEZ MENDOZA
Catedrática de Geografía Regional

Laureano LÁZARO ARAUJO
Secretario General Técnico del MAPA

José Antonio LAZUÉ ALCÓN
Subdirector General de Programación y
Evaluación del Impacto Ambiental

Jesús LEAL MALDONADO
Profesor Titular de Sociología Urbana

José María MENÉNDEZ MARTÍNEZ
Director de la Revista
Estudios del Transporte y las Comunicaciones

Ángel MENÉNDEZ REXACH
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis MOYA GONZÁLEZ
Catedrático de Urbanismo

Margarita ORTEGA DELGADO
Vocal Asesor de la Dirección General de
Planificación Territorial

Luciano PAREJO ALFONSO
Director de la Revista
Documentación Administrativa

Fernando PARRA BAÑO
Experto en Ecología del Territorio

Carlos SAMBRICO ECHEGARAY
Catedrático de Historia de la Arquitectura

Fernando de TERÁN TROYANO
Catedrático de la Universidad Politécnica de
Madrid

José Luis ZÚÑIGA MOLLEDA
Director de la Revista **Catastro**

Paloma POZUELO GUILLÓ
Secretaria del Consejo de Redacción

CORRESPONSALES EN EL EXTRANJERO

Giuseppe CAMPOS VENUTI
Bologna (Italia)

Thomas F. GLICK
Boston, Massachusetts (USA)

Alicia María GONZÁLEZ
Washington (USA)

Maruja GUTIÉRREZ
Bruselas (Bélgica)

Claude LELONG
París (Francia)

Rubén PESCI
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS
Porto (Portugal)

José Luis RAMÍREZ GONZÁLEZ
Estocolmo (Suecia)

Roberto SEGRE
La Habana (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES
Aquisgrán (Alemania)

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. II. Tercera época
N.º 99, primavera, 1994

*El P.D.I.: hacia la
planificación integrada*

Política para las ciudades

Política estatal de Vivienda

Observatorio inmobiliario

*Informe del Tribunal de
Defensa de la Competencia
sobre el mercado del suelo*



Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente

Índice

Editorial	5
-----------------	---

OPINIÓN

Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda Borja CARRERAS MOYSI	9
Una política para las ciudades. Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Urbano Francisco FERNÁNDEZ LAFUENTE	19
El Plan Director de Infraestructuras. Un nuevo intento hacia la planificación integrada José María PÉREZ BLANCO, Juan Carlos CÁDIZ DELEITO y Carmen VIGIL MEDINA	31

ESTUDIOS

La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio Manuel MARCHENA GÓMEZ	41
Ajuste positivo, territorio y planificación en América latina José Luis CURBELO RANERO	53
El territorio como artificio cultural. Corografía histórica del Norte de la Península Ibérica José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA, Arturo SORIA Y PUIG	63
Ecología urbana y administración municipal inglesa en el siglo XIX: Desde Chadwick hasta la junta de obras metropolitana Thomas F. GLICK	95
La ciudad real en Catalunya. Las áreas de cohesión Margarita CASTAÑER I VIVAS	101
El planeamiento urbano de los años 80 y 90 en el área metropolitana de Pamplona Pau SERRA DEL POZO	115
Organización vecinal y diseño urbano: Villa El Salvador Miguel ROMERO SOTELO	127

Abstracts	141
-----------------	-----

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

Una aproximación al mercado inmobiliario en 1993. Previsiones para 1994 Julio RODRÍGUEZ LÓPEX	145
--	-----

DOCUMENTACIÓN

Extracto del Informe del TDC y Creación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo	155
--	-----

Documentación jurídica:

- Normativa Estatal y Autonómica	167
--	-----

- Planeamiento general	178
------------------------------	-----

LIBROS Y REVISTAS

Crítica de libros	183
-------------------------	-----

Boletín de suscripción a CyTET	199
--------------------------------------	-----

Editorial

Con este número 99 se inicia el segundo año y volumen de la tercera época de **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**, presidida por una reciente reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y una consecuente renovación integradora de sus Consejos Asesor y de Redacción. Las palabras introductorias del Presidente del Consejo Asesor, J. A. Zaragoza, al presentar la nueva época de **CyTET** (n° 95-96), cobran ahora mayor sentido al alcanzarse, en el seno de la propia Revista, una integración globalizadora de los problemas, esfuerzos y enfoques teórico-disciplinarios complementarios de las dos Secretarías de Estado del Ministerio —el medio ambiente, la vivienda y el urbanismo junto con las grandes obras públicas y su política territorial—, mediante la reunión de ambas para colaborar en sus Órganos rectores y, por tanto, en los enfoques y contenidos de **CyTET**. Con esta renovación se logra una esperanzada unión de las visiones, dialécticamente integradas, del desarrollo territorial y la potenciación regeneradora de sus valores ambientales. Además, se han integrado al Consejo de Redacción nuevos profesionales de prestigio reconocido.

* * *

Desde que comentábamos en el número precedente la formación de una Comisión de Expertos sobre Urbanismo, para tratar de reflexionar en torno a los problemas y soluciones del urbanismo español, hasta ahora, ya se han iniciado sus trabajos y se están reuniendo, desde el 31 de enero, cada quince días. En sus reflexiones ya se han obtenido ciertas líneas fundamentales de acuerdos muy importantes que están siendo elaborados y contrastados. Sus enfoques se desarrollan en un clima de libertad intelectual, de reflexión y opinión que, sin ignorar las necesidades de una pragmática eventual aplicación a corto y medio plazo, están adquiriendo un elevado nivel doctrinal y crítico, de replanteamiento de las grandes opciones del urbanismo español —comparando con alternativas desarrolladas en otros países europeos— que permiten auspiciar un resultado ciertamente renovador, de características profundas.

La intención de la Comisión es abrir sus puertas de información y reflexión al más amplio espectro posible de experiencias e ideas de los grupos técnicos y sociales en su conjunto, aunque sin pretender obviar. Para apoyar sus trabajos la FEMP ha enviado unas encuestas a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, se han enviado cartas a los responsables de muy diversos órganos, instituciones y asociaciones cívicas y sociales con relevancia de intereses y conocimientos en estas materias y se está procediendo a desarrollar estudios sectoriales que profundicen en los aspectos más relevantes que se van planteando.

Precisamente, en relación con estos trabajos, y dada la trascendencia de los comentarios y conclusiones del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, podemos presentar al público en general, por primera vez y con la expresa autorización del Tribunal, un amplio extracto de las partes relacionadas con el mercado del suelo de dicho Informe, esperando sirva para encuadrar el ámbito del debate teórico en el seno de la Comisión y permita situar sus repercusiones prácticas de todo orden en el seno de la sociedad. Juntamente con este Informe y en la misma sección de Documentación de este número de la Revista se reproducen las Órdenes ministeriales de constitución de la Comisión y de designación de los expertos que la componen.

Para el otoño de este año se podrán tener las conclusiones, esperando que podamos publicarlas de inmediato en **CyTET**, para su más amplia difusión y debate. Es intención de la Revista, una vez terminados los trabajos de la Comisión y elevados al Gobierno, poder organizar un seminario abierto al público especializado, dedicado a debatir las aportaciones y reflexiones contenidas en el documento final, con la publicación posterior de los trabajos aportados por los miembros de la Comisión.

En este número 99 aparece por vez primera una nueva sección fija llamada «Observatorio inmobiliario», propuesta y conducida por Julio Rodríguez, economista reconocido y Presidente del BHE, en la que va a comentar los datos más significativos producidos durante el periodo en torno a la evolución de las principales variables económicas de la coyuntura inmobiliaria. Imprescindible colaboración para poder seguir con conocimiento gran parte de los temas centrales del urbanismo en su vertiente económico-inmobiliaria, enfoque generalmente marginado en el mundo técnico urbanístico de la planificación en general que no esté estrictamente centrado en la vivienda.

Y, como estamos en el número 99 de la Revista, anunciar ya la preparación del especial y simbólico **número 100**, como número doble, monográfico sobre «**Territorio y ciudad eco-lógicos**», con trabajos de reconocidos expertos en el tema que articulen las coordenadas de uno de los temas centrales de nuestro tiempo: la inserción de todo el pensamiento y el quehacer de la producción-transformación del espacio económico en su propio entorno ecológico, formando parte inseparable de él, fundidos en una unidad superior. Concibiendo, pues, la Ecología aplicada, no como una disciplina exógena y molesta, de biólogos y ecologistas (además de ecólogos) que obstaculizan el desarrollo económico y crean barreras míticas que nos «separan» de los «bichos», «floreillas», suelos y aires, sino con una comprensión endógena y superior, sobre la globalidad de las interacciones que vertebran toda la reflexión-acción de los seres vivos con el planeta. La visión urbanística, que decía Bardet (extendiendo el urbanismo a todo el orbe), no es sólo un problema de casas y ciudades desparramadas por el territorio, sino que plantea un reto intelectual a la capacidad de comprender los organismos complejos, donde sus partes o elementos disciplinares constitutivos devienen ser inescindibles y deben penetrar en nuestra propia «manera de pensar» las acciones y relaciones que nutren los ecosistemas complejos, con resonancias y ecos insospechados difundiéndose en el entero orbe terráqueo. La idea de organizar un Seminario amplio y abierto con motivo de la presentación y efemérides del número 100, está siendo puesta en marcha y esperemos que pueda tomar cuerpo a su debido tiempo, allá por el otoño de este mismo año.

Finalmente, comentar que se han suscrito a la nueva Revista **CyTET** un total de 1.365 lectores o instituciones, de los que 757 lo eran ya de **Ciudad y Territorio** y 313 de **Estudios Territoriales**, habiendo un grupo de 72 que ya lo eran de ambas revistas y lo son también de **CyTET**; los realmente nuevos suscriptores son 315 lectores, a los que acogemos con toda cordialidad, invitándoles a tomar una participación activa mediante sus colaboraciones y sugerencias.

EL DIRECTOR

Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda

Borja CARRERAS MOYSI

Director General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura

INTRODUCCIÓN

La declaración del Gobierno de 10 de mayo de 1991, constituye el punto de referencia básico para situar la actual política de vivienda y analizar los resultados que hasta el momento se han producido en esta materia. A punto de cumplirse tres años desde que el Gobierno acordara establecer un paquete de medidas, dirigidas a la oferta y a la demanda que garantizaran e hicieran efectiva la tutela que otorga a la vivienda la Constitución de 1978, es posible examinar su evolución y al mismo tiempo, proponer alguna reflexión que contribuya fundamentalmente a informar

sobre la orientación de futuras acciones.

Es oportuno significar, que el cambio adoptado a partir de 1991 en materia de política de vivienda, se debió a la necesidad de corregir los efectos negativos del boom inmobiliario de los años inmediatamente precedentes y de acentuar la presencia del Estado, en un mercado insuficiente que había expulsado del mismo a la demanda de rentas medias y bajas.

El excesivo precio del suelo y consecuentemente de la vivienda había, en aquella fecha, generado una burbuja especulativa, que contribuyó a agravar considerablemente las dificultades de acceso a la vivienda por parte de amplios colectivos

(fundamentalmente jóvenes) y que, era necesario desinflar en beneficio –también– de la continuidad del sector productivo, que legítimamente sin duda, había orientado su negocio en búsqueda de mayores beneficios, pero que había abandonado la construcción de viviendas de precio medio-bajo y de calidad adecuada, que tradicionalmente sostenía su actividad.

En este escenario de carestías, que cerraba un ciclo económico de espectacular bonanza, se comenzó a trabajar conjuntamente con las Comunidades Autónomas. La Conferencia Sectorial de Vivienda de julio de 1991, fue el primer paso para desarrollar los acuerdos del Gobierno y en concreto, elaborar el Plan de Vivienda 1992-1995 y los Reales Decretos 1668/91 y 1932/91, relativos a las ayudas para la compra y urbanización del suelo y para la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas respectivamente.

Cabe señalar a título indicativo, que el impulso de la política de vivienda, se apreció ya en 1991, año en que se frenó la tendencia a la baja en la producción de viviendas protegidas y se financiaron algo más de 61.000 actuaciones, lo que supuso un 56 por 100 de incremento respecto a la cifra correspondiente a 1990.

En este momento, ya han sido adoptadas o están a punto de aplicarse otras medidas, de las incluidas en los acuerdos de mayo de 1991. Entre ellas, la regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria y de los Fondos de Titulización Hipotecaria, instrumentos ambos destinados a dotar al mercado hipotecario español, de fórmulas más eficaces de financiación a largo plazo, así como de favorecer la inversión en viviendas para arrendamiento. Los fondos, constituyen también un instrumento de ahorro colectivo que va a canalizar previsiblemente importantes recursos, que captados a largo plazo, ayudarán a la estabilidad del mercado hipotecario. El Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado el 28 de enero pasado, es otra medida –quizá la de mayor trascendencia– que a falta en estos momentos de tramitación parlamentaria, va a ser el motor del cambio en el mercado de alquileres y de las conductas tradicionales en la forma de tenencia de las viviendas.

Hechas estas anotaciones sobre la orientación que caracteriza la política de vivienda desde hace aproximadamente tres años, obligadas para dejar constancia de la diversificación de las medidas propuestas que, en su conjunto, van a dar respuesta a un cambio definitivo de tendencia en el grave problema del acceso a la vivienda; vamos a analizar la evolución del Plan de Vivienda 1992-1995, en cuyo desarrollo, tenemos desde la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura mayores responsabilidades directas.

PLAN DE VIVIENDA 1992-1995

A principios de 1992, concretamente el día 21 de enero, las Comunidades Autónomas (todas excepto País Vasco y Navarra, debido a sus específicos sistemas de financiación) firmaron con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, los Convenios de distribución territorial de las ayudas estatales para vivienda y suelo, y de los objetivos físicos inicialmente previstos para cada una de las modalidades de actuación protegible. En dichos Convenios se incorporaron cláusulas de revisión de objetivos, de acuerdo con el grado de cumplimiento que en cada ámbito territorial se fuera alcanzando, según criterios muy precisos y en función de un calendario establecido.

El arranque efectivo del Plan de Vivienda 1992-1995, no se produjo hasta mediados del año 1992, fecha en la que se culminó por los respectivos Gobiernos Autónomos, el proceso de aprobación de las normas que regulan en sus respectivos territorios, la tramitación de las ayudas para vivienda y suelo. Es por ello, que el balance de los dos primeros años de vigencia del Plan tiene, en todo caso, la efectividad temporal de solamente un año y medio de ejecución.

Con datos a 31 de diciembre de 1993, se constata que durante el primer bienio, el Plan totaliza 248.944 viviendas financiadas de las que 52.182, corresponden a operaciones de suelo; lo que supone frente a los objetivos inicialmente previstos, un grado de cumplimiento del 98,1 por 100. Este porcentaje de ejecución global, no responde a

un comportamiento homogéneo de cada una de las modalidades de actuación; mientras que las viviendas a precio tasado, alcanzan una realización del 124,2 por 100, la rehabilitación solamente se sitúa en un 51,3 por 100; en tanto que, los porcentajes de cumplimiento de las viviendas de régimen general y especial, son de 115,9 y 119,0 por 100 respectivamente; las operaciones de suelo se han ejecutado solamente en un 70,4 por 100.

Resulta pues evidente, que podrían formularse algunas observaciones al Plan, como resultado del análisis desagregado del mismo; además de que, no todas las Comunidades Autónomas alcanzan los mismos o parecidos resultados. Por ello, los consiguientes reajustes son objeto, en estos momentos, de negociación conjunta en el marco de la concertación que se ha adoptado para esta política sectorial.

Las dos cifras que en principio inducen a exámen, son las relativas a suelo (con un 70,4 por 100 de realización) y a la rehabilitación (con sólo un 51,3 por 100). Las restantes modalidades, en términos globales, superan sobradamente los objetivos iniciales y poco o nada podría aducirse sobre su evolución en este primer bienio.

En cuanto a las actuaciones protegibles del suelo, novedad incluida en el Plan y sobre la que se hicieron previsiones iniciales sin duda, muy optimistas, parece deducirse que la realidad de los hechos, demuestra que es materia sobre la que pesan unos procesos de gestión muy lentos, que finalmente ralentizan las decisiones inmobiliarias. No obstante las dificultades que presenta el suelo, en cuanto a la deseada agilidad de su puesta a disposición del promotor, es significativo que el Plan haya financiado hasta el momento, operaciones que posibilitan la ejecución de 52.182 viviendas.

Con referencia a la rehabilitación, cabe señalar que se ha establecido un nuevo marco normativo de ayudas, mediante el Real Decreto 726/1993, que trata de impulsar esta figura de actuación, favoreciendo operaciones de carácter integral siempre que exista acuerdo previo entre la Comunidad Autónoma y el correspondiente Ayuntamiento. Se ha pretendido pues, en la corrección normativa del pasado año, evitar

la dispersión de las ayudas y concentrar su eficacia en recuperar las tramas urbanas consolidadas en las que el creciente deterioro y la falta de habitabilidad hacen posible que en ellas, se localicen gran parte de los 2,26 millones de viviendas desocupadas que cifra el censo de Población y Vivienda - INE 1991, de las que 200 y 302 mil, se sitúan en las Comunidades de Madrid y Cataluña respectivamente. Esperamos pues que el cierre del Plan, proporcione a esta modalidad de actuación protegible unos resultados más satisfactorios y más próximos a los fijados en los objetivos iniciales de 1991.

Los resultados del primer bienio del Plan de Vivienda 1992-1995, son pues globalmente satisfactorios en términos de actuaciones financiadas. Se ha pasado en solamente dos años, a multiplicar por cuatro la cifra de viviendas con financiación cualificada de 1991. Es decir, en estos momentos y gracias al Plan, 248.944 actuaciones protegibles tienen asegurada financiación y por ello, otros tantos beneficiarios, verán atendida su necesidad de vivienda de precio razonable.

A pesar de que el grado de realización del Plan, lo hemos calificado de satisfactorio, somos conscientes de que en sí mismo, no da solución definitiva al conjunto de necesidades de alojamiento, en la que se arrastra una importante demanda insatisfecha de los años 1986 a 1991. Los buenos resultados obtenidos en estos dos años, constituyen un valor añadido a los propósitos iniciales, que diseñados en un marco ajeno a la actual crisis económica, se han revelado útiles para mantener la actividad del sector e incluso, de operar como factor de estímulo a la producción.

Es necesario para cerrar este balance del primer bienio del Plan, hacer referencia a la decidida participación de las Entidades de crédito en la puesta a disposición de esta política sectorial, de los recursos necesarios para su ejecución. Los voluntarismos de pasados años, se han tornado en este caso, voluntades efectivas a partir de 1991.

La financiación concedida a las actuaciones protegibles, ha pasado de 233 mil millones de pesetas en 1991 a 386 mil y 699 mil millones de pesetas en 1992 y 1993 respectivamente. Estando en estos momentos cerrados Convenios para los dos próximos

años, por importe de 620 y 430 mil millones de pesetas para 1994 y 1995, respectivamente.

Estas cifras son suficientemente significativas del impulso que ha recibido a partir de 1991 la política de vivienda y dan buena cuenta del importante flujo económico que el sector inmobiliario ha recibido vía actuaciones protegibles.

FONDO DE GARANTÍA

Los resultados desagregados del Plan, para la demanda de menores ingresos, nos proponen la necesidad de garantizar el sistema de ayudas establecidas para los beneficiarios del Régimen Especial (ingresos inferiores a 2,5 veces el S.M.I.), ya que a pesar de concentrarse en ellos, las mayores ayudas directas, en ocasiones, suelen encontrar dificultades en la obtención del préstamo cualificado. Es frecuente que a los particulares, se les exijan garantías complementarias al préstamo hipotecario, y a los promotores públicos, avales de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento. No es en absoluto aventurado considerar, que en los beneficiarios del Régimen Especial, se concentra lógicamente la posible morosidad y consecuentemente los mayores riesgos de impago a la entidad financiera.

Los porcentajes de realización de la citada modalidad sobre sus objetivos, por Comunidades Autónomas son muy dispares, oscilando desde el 0 por 100 de Cantabria hasta el 415,9 de la Comunidad Valenciana, pasando por el 36,2, 50,9 y 64,2 por 100 respectivamente de Canarias, La Rioja y Aragón, por citar tres casos no favorables. Esta dispersión es, sin duda, en parte provocada por las reticencias que lógicamente aducen algunas Entidades financieras en orden a no desequilibrar su cuenta de resultados.

Por ello, hemos venido trabajando con las Comunidades Autónomas en la creación de un Fondo de Garantía, que elimine los problemas de acceso a la financiación cualificada de las promociones y de los beneficiarios incluidos en el Régimen Especial de protección oficial, mediante la creación de un Ente público con personalidad

jurídica y patrimonio propio que asegure a las Entidades de crédito la cobranza de sus préstamos y la inmediata transmisión de la vivienda, objeto de una ejecución hipotecaria, por impago del préstamo con que se financió su adquisición.

Está previsto que en dicho Ente, participen mayoritariamente las Administraciones públicas y además, las Entidades de crédito, los promotores y los adquirentes; en tanto que, la gestión y administración se lleve a cabo por el Instituto de Crédito Oficial. Es oportuno indicar, que dicho Fondo tendrá, no obstante, requisitos de entrada que no permitan el acceso al mismo, de actuaciones técnicamente inviables desde el punto de vista económico.

LEY DE ARRENDAMIENTOS

El Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 28 de Enero, forma parte del conjunto de medidas normativas, destinadas a favorecer la existencia de un mercado suficiente de alquileres que, amplíe la posibilidad de acceso a una vivienda asequible, a aquellos ciudadanos que no pueden –o bien, no desean– afrontar la compra de una vivienda.

La futura Ley, completa junto con la ya vigente regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria y la deducción de la cuota establecida por la Ley del Impuesto del IRPF de 6 de junio de 1991, para los sujetos pasivos, arrendatarios de viviendas, las piezas normativas con las que el Gobierno pretende, incentivar la política de alquileres y situar el parque de viviendas con este tipo de uso, en cifras más próximas a las correspondientes a los países de nuestro entorno económico y geográfico (Francia el 40,9 por 100, Alemania y Reino Unido, el 56 y el 37,7 por 100 respectivamente).

El tratamiento fiscal favorable, que se concede a la compra de la vivienda y la existencia de una legislación inadecuada, que de una parte, protege al arrendatario, y de otra tutela al arrendador –en ambos casos excesivamente–, han sido las causas de que actualmente, solo existía un 15 por 100 de viviendas destinadas al alquiler. Y es

oportuno señalar también que, a diferencia de otros países este exiguo parque en arrendamiento está en un 85 por 100 en manos de los particulares, en tanto que solamente un 7 y un 5 por 100, están gestionados por el sector público y por sociedades privadas respectivamente.

Existían pues, en estos momentos razones suficientes que justifican la carestía de los arrendamientos y la escasez de su oferta, en un mercado maltrecho que difícilmente puede encontrar justificación, ante la presencia del numeroso parque inmobiliario desocupado.

En líneas generales, el texto articulado del actual Proyecto de Ley, coincide con el que ya fue en parte debatido en la pasada Legislatura y que vio interrumpida su tramitación parlamentaria, en abril de 1993, a causa de la disolución anticipada de las Cámaras legislativas.

Por ello, este Proyecto, en el que se ha incluido alguna de las enmiendas que en su día fueron presentadas, goza desde este mismo momento de un cierto apoyo parlamentario, que bien puede avalar su aprobación, por escaso margen aritmético. Sin embargo, no es esta la intención del Gobierno, ni la del partido político que lo sustenta. La importante repercusión social de esta Ley y la necesidad de que en el futuro sea útil y eficaz, impone en este caso, la obligación de incorporar al texto el mayor número de enmiendas, de forma que su aprobación se produzca con el más amplio consenso posible. Creo que todas las formaciones políticas, van a colaborar en que el texto final, tenga en su contenido el equilibrio necesario entre lo justo y lo posible, además de asegurar la lógica estabilidad en el tiempo, deseable por todos para una Ley de esta naturaleza.

En alusión al texto que ha propuesto el Gobierno, debo señalar que en él, se establecen normas reguladoras para los nuevos contratos y también, para aquéllos que actualmente están en vigor. Este último aspecto de la nueva Ley, recogido de sus disposiciones transitorias, es el que pudiera por el momento, suscitar alguna preocupación entre el colectivo afectado por rentas congeladas y prórrogas forzosas, por cuanto, se intenta en suma, modificar un "statu quo" en el que participan situaciones

relativamente injustas, junto a otras, manifiestamente injustificables.

La situación actual, ha obligado, a pesar de las evidentes dificultades que ello supone, a proponer un marco normativo, de mayor y mejor equilibrio, entre las legítimas aspiraciones de los arrendadores y los también legítimos intereses de los arrendatarios; y por qué no decirlo, los legítimos derechos de ambos, que sin duda les asisten y deben ser tenidos en cuenta.

Por último, quiero significar que en el Proyecto de Ley no existe ninguna intención de convertir esta norma en una Ley de desahucios, por el contrario, la prudente actualización de rentas y el moderado recorte de subrogaciones, no deben causar inquietud ni preocupación a los arrendatarios con contratos anteriores a 1985. Los pensionistas y jubilados, pueden estar seguros, de que la nueva Ley no les impedirá seguir ocupando la vivienda y seguir pagando rentas que aunque actualizadas, serán en todo momento asumibles por sus economías. Los arrendadores, de otra parte, tendrán por vía fiscal la posibilidad de paliar los efectos negativos que sobre sus rentas reales, vienen soportando.

LEY DE LA EDIFICACIÓN

La configuración legal de la edificación adolece de serias deficiencias, que se derivan de una concepción jurídica inadecuada a la realidad de nuestros días. El Código Civil español regula insuficientemente el complejo proceso de la edificación, observándose a primera vista, serias lagunas tanto en la identificación y regulación de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación, como en lo que se refiere a las obligaciones y responsabilidades derivadas de su actuación.

Por otra parte, la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, asigna, la regulación de competencias propias de los técnicos que intervienen en el proceso de la edificación a lo que en su día, venga a regular una Ley de Ordenación de la Edificación.

La discordancia pues, entre la legislación vigente y la realidad, y la falta de una clara

regulación de las intervenciones de los diferentes agentes, es lo que se pretende corregir con esta pieza normativa, ya anunciada en la citada Ley 12/1986, cuyos objetivos son los siguientes:

- Una definición técnica del concepto jurídico de la edificación y de los principios básicos que deben presidir esta actividad a lo largo de todo el proceso, estableciendo sus fases, las exigencias administrativas en función de la importancia de la obra que se va a realizar, y las exigencias técnicas; dando paso al Código Técnico de la Edificación que agrupe la reglamentación de obligado cumplimiento.
- La identificación de los agentes que intervienen en la edificación, regulando por primera vez la figura del promotor, tipificando los diversos cometidos del proyectista y definiendo las figuras del contratista, del director facultativo, del director del control de la ejecución, de los suministradores de productos, de los propietarios y finalmente de los usuarios. Para todos ellos se enumeran sus funciones y obligaciones, de las que se derivan las responsabilidades civiles inherentes a sus actuaciones. En concreto, la figura del promotor, ignorada en el Código Civil, va a ser configurada como una persona física o jurídica que asume la iniciativa de todo el proceso y, en cuanto tal, se hace responsable de la correcta efectividad del mismo. Dentro de las actividades del contratista, se hace mención especial a las funciones del jefe de obra, así como a las obligaciones de los subcontratistas, que cada día adquieren mayor importancia en la contratación de las obras. Finalmente, a los propietarios y usuarios, se les asigna la obligación de una utilización adecuada y de la conservación del bien inmueble objeto de la edificación.
- Una modificación del sistema de responsabilidades establecido en el Código Civil. En primer lugar y frente a la responsabilidad por incumplimiento contractual o derivada de culpa o negligencia, se establece un sistema de responsabilidad personal y objetiva del promotor que, salvo en el supuesto de que

el daño haya sido provocado por caso fortuito, fuerza mayor, acto de tercero o por el perjudicado, le responsabiliza frente a terceros de los daños, negligencia o incumplimiento de sus obligaciones sean los verdaderos responsables del daño ocasionado.

- La articulación de un sistema de plazos de responsabilidad, para subsanar los vicios de la construcción, con alcance de uno, tres y diez años. La clásica responsabilidad decenal, que recoge el artículo 1591 del Código Civil para caso de ruina, subsiste, si bien se concreta el concepto a los daños que afecten a la seguridad, a la solidez o a la estabilidad del inmueble. El contratista, durante un año, ha de responder por los daños derivados de una deficiente ejecución, mientras que durante tres años todos los agentes responderán por los daños materiales en el edificio causados por vicios que afecten a la habitabilidad y al uso.
- La suscripción obligatoria por el contratista de una aval bancario o un seguro de caución para el primer año y por el promotor, un seguro de hasta diez años; para los agentes intervinientes en el proceso de la edificación se establecerá un seguro de responsabilidad civil, prorrogándose los plazos contractuales por el plazo de ejercicio de la acción.

PLAN DE CALIDAD

El pasado 22 de noviembre, con ocasión de la última convocatoria de la Conferencia Sectorial de Vivienda, fue presentado por el MOPTMA el Plan de Calidad de Vivienda y la Edificación. Se trata, de la pieza instrumental que pretende coordinar los esfuerzos de las Administraciones Central y Autonómicas en este tema concreto y al mismo tiempo, impulsar la capacidad del sector de la edificación para producir con calidad.

Este Plan, trata también de dar respuesta adecuada a los usuarios de la edificación y concretamente a los consumidores de vivienda, que demandan cada vez en mayor medida, atención de los poderes públicos para solucionar la eventual falta de calidad

en las edificaciones. Para muchos ciudadanos, la vivienda es el único patrimonio al que pueden acceder, y ello a base de hipotecar a 15 ó 20 años todo el ahorro que su trabajo les permite, y resulta socialmente impresentable comprobar las dificultades que de todo orden les representa, conseguir que el bien adquirido les sea entregado y en todo caso repuesto, en óptimas condiciones de uso.

La Administración Central en estos últimos años, ha dado pasos importantes para atender a los usuarios de la edificación y perfeccionar todos los instrumentos normativos y de control que contribuyan a la solución eficaz, de un problema derivado, en gran parte, de la intensa actividad del sector productivo y de la incorporación de nuevas tecnologías, que hacen más arriesgado el hecho constructivo.

Pero este esfuerzo, debe ser compartido con y por todas las Comunidades Autónomas y concertado con las Administraciones Territoriales que tienen, de acuerdo con sus propios estatutos, competencias exclusivas en materia de vivienda. La actuación conjunta y coordinada debe ser, el modelo a seguir para poner en práctica el Plan de Calidad, de forma que, manteniendo cada Administración sus respectivas competencias, se consiga una legislación uniforme, que no genere innecesarias barreras a la actuación de los agentes que intervienen en el complejo proceso de la edificación.

Las reclamaciones por falta de calidad en el sector de la edificación, ocupan el primer lugar de entre todos los sectores productivos, y el 48,2 por 100 de las viviendas con menos de 10 años, han presentado algún defecto para su adquiriente, de los que, el 51,9 por 100 corresponden a defectos de acabados, el 23,2 por 100 son relativos a estanqueidad y humedades, y el 17,7 por 100 a carpinterías, por citar alguno de los más significativos datos recogidos en la Encuesta sobre vivienda y calidad, que ha hecho pública el Instituto Nacional del Consumo en marzo de este año.

Además, se ha comprobado que el plazo de aparición de los defectos es progresivamente más breve, y un alto porcentaje de los mismos, aparece dentro de los tres primeros años de acabarse la edificación. La deficiente

construcción de los años 50 y 60 no puede ni debe repetirse; el país tampoco puede pagar la continua renovación del parque de viviendas, ni resignarse a convivir constantemente con los riesgos que suponen los defectos y deterioros de los edificios.

De otra parte, los costes económicos producidos por la "no calidad", se sitúa en torno al 10 por 100 de la facturación anual del sector, lo que supone para 1992, pérdidas cifradas en 600.000 millones de pesetas aproximadamente. Esto obliga a considerar, que cada 10 años, el sector pierde por falta de calidad, el equivalente a la producción de un año.

Estas cifras, además de la comentada insatisfacción de los usuarios, son suficientemente significativas de la necesidad de una nueva política de calidad, de forma que se consiga a corto plazo, mejorar todo el proceso constructivo, evitar los defectos y deficiencias, y aumentar la confianza de los usuarios en unos nuevos productos inmobiliarios, carentes de las dudas más que razonables, con las que nos han habituado innecesariamente a convivir.

Se pretende que el Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación, incida en la totalidad del proceso constructivo, es decir, desde el proyecto hasta el uso y mantenimiento, pasando por la recepción de los materiales y la ejecución de la obra. Para ello, hemos propuesto tres tipos de acciones.

La primera consiste en regular el proceso de la calidad, mediante la elaboración de la normativa técnica que establezca unas reglas claras y precisas, basadas en criterios objetivos.

En segundo lugar, se trata de promover la calidad, a través de unas guías técnicas que faciliten la aplicación de la citada normativa y la difusión de los productos cuya calidad esté avalada por Sellos o Marcas.

Y por último, en tercer lugar, se considera la necesidad de verificar la calidad, mediante la aplicación de técnicas de control, que abarquen a la totalidad del proceso constructivo, a fin de reducir al mínimo los riesgos de posibles deficiencias.

En el aspecto normativo, al que se alude en la primera de las acciones indicadas, creemos oportuna la elaboración de un "Código Técnico de la Edificación", que simplifique la

actual reglamentación técnica de carácter obligatorio, al tiempo que la complete y coordine. La normativa con carácter de recomendación, actualmente recogida en las NTE, será revisada y actualizada.

Con referencia a la promoción de la calidad, estimamos que debe ser la Administración, la primera en establecer las acciones adecuadas para impulsar al sector a producir con calidad. La elaboración de la guías y de las oportunas bases de datos, incentivará sin duda al sector para que la calidad se integre como un parámetro más en los Planes de Vivienda, y las ayudas que se establezcan a la promoción, respondan también al esfuerzo que asuman los agentes que realicen productos inmobiliarios con garantía de calidad.

Sobre lo especificado en la tercera de las acciones básicas de actuación, es decir, sobre la verificación de la calidad, el Plan, en su actual redacción propone un sistema de controles efectivos y verificaciones prácticas, cuya principal novedad consiste en las comprobaciones que los propietarios y usuarios de la edificación, deben realizar en las operaciones de mantenimiento de los edificios.

En suma, la propuesta de un Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación, que pretendemos implantar en el presente año, y que recoge la necesidad de dar una respuesta adecuada a un problema, que si bien con menor intensidad que en pasados años, todavía se manifiesta incomprensible para muchos ciudadanos y de difícil comprensión para todos los que tenemos responsabilidades en esta materia, ha sido merecedora de una acogida favorable por parte de las Comunidades Autónomas, que participan de las mismas intenciones y de la misma sensibilidad frente a este problema.

Nuestra respuesta al reto de la calidad, la hemos señalado en el Plan. Ahora solamente falta, que las otras Administraciones con responsabilidades exclusivas en esta materia acuerden concertar la fórmula adecuada para llevar a la práctica con eficacia esta acción, que entendemos socialmente fundamental y necesaria.

SUELO

La profundización en el análisis de los problemas de la vivienda en España hace

imprescindible una decidida apuesta por políticas de suelo eficaces. La generación de suelo urbanizado de calidad en cantidades adecuadas es esencial para el éxito del Plan de Vivienda y para posibilitar la implantación de actividades productivas. Pero también es un elemento fundamental de modelos racionales de crecimiento urbano que superen dinámicas de desarrollo congestivo que, desgraciadamente, aún están presentes en algunas zonas de nuestras ciudades y que son incompatibles con los niveles de calidad del entorno que demandan los ciudadanos.

La política del suelo del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente parte de dos supuestos básicos: el respeto al actual marco competencial y, por lo tanto, a las funciones que deben desarrollar Ayuntamientos y Administraciones Locales y el convencimiento de que la regulación pública del hecho urbano a través del planeamiento y la normativa urbanística es la única posibilidad de conjugar los derechos de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y a disfrutar de un entorno de calidad con el juego de los agentes privados que participan en la generación de la ciudad con voluntad de obtener beneficios de una acción empresarial. En tal sentido debe de priorizarse la lucha contra los mecanismos estructurales que permiten prácticas puramente especulativas, facilitando la normalización de los procesos de generación de suelo urbanizado ya sea a partir de la acción privada o pública.

Nuestro actual marco legislativo, que en sus aspectos básicos como es bien sabido tiene carácter estatal, permite que las Administraciones Locales y Autonómicas puedan desarrollar políticas urbanísticas que favorezcan la generación de suelo urbanizado abundante y barato conjugando la lucha contra los procesos de retención especulativa con líneas de acción positiva tendentes a la conformación de patrimonios públicos de suelo capaces de regular ciertos segmentos del mercado. Con todo, en un tema tan complejo y en el que existen tantos intereses en juego, sin duda es posible (e imprescindible) reconsiderar y mejorar algunos aspectos de la normativa existente.

Con tal finalidad el Ministerio ha auspiciado la creación de la Comisión de

Expertos sobre Urbanismo, foro que se constituyó el pasado día 31 de Enero y en el que están presentes tanto representantes de las diversas Administraciones como reconocidos profesionales. Los resultados de estos trabajos, que concluirán en unos meses, permitirán sin duda importantes avances normativos tanto en la línea de lo antes apuntado como de otras tendentes a agilizar la gestión urbanística.

NUEVO PLAN CUATRIENAL DE VIVIENDA

En las nuevas medidas de financiación y apoyo al tramo de vivienda protegida, en las que estamos trabajando para dar continuidad al vigente Plan, se consideran entre otras, las siguientes premisas de partida:

- Propuestas de revisión en profundidad de los incentivos fiscales a la vivienda, primando los dirigidos al alquiler, frente a los que en la actualidad se hallan sesgados netamente a favor de la propiedad.
- Impulsar actuaciones de vivienda en alquiler a precio asequible, con fórmulas de capital mixto.
- Incrementar el gasto público en vivienda (0,98 por 100 del PIB, en 1989 según BHE), recabando mayor peso para el gasto directo en detrimento del gasto fiscal.
- Incentivar el gasto privado en rehabilitación, de forma que se generen líneas adicionales de estímulo a la recuperación de la ciudad consolidada.
- Favorecer la producción de suelo, destinado a viviendas de precio medio-bajo y de calidad adecuada.

En resumen, el próximo plan cuatrienal de vivienda, va a proponer además de la lógica estabilidad del sector productivo, una continuidad de la política vigente, con importantes incentivos para la vivienda en alquiler, y una más racional asignación de los recursos, aumentando las subvenciones en razón de la reducción del gasto en subsidiación de préstamos.

Y como conclusión final, debo resaltar los buenos resultados que hasta el momento, ha producido el marco de concertación en que se desarrolla la política de vivienda, que despeja las posibles sombras, a veces producidas por el complejo entramado institucional e interadministrativo en el que nos movemos.

Una política para la ciudades

Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Urbano.

Francisco FERNÁNDEZ LAFUENTE

Director General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades

UNA POLÍTICA PARA LAS CIUDADES

Asistimos hoy a la emergencia de un nuevo reto para las ciudades, derivado del nuevo marco europeo de integración. En las ciudades españolas se están produciendo importantes cambios. La sociedad de la información y la internacionalización de la economía están acentuando el papel de la ciudad en el crecimiento económico y en el desarrollo del país.

Frente a la tendencia "natural" a la concentración de actividades avanzadas en las grandes metrópolis y grandes ejes de

desarrollo, es necesario contraponer una política, de ámbito europeo y nacional, para la **desconcentración de las actividades decisionales**, logísticas, de innovación y de formación, y para favorecer la **viabilidad de los desarrollos regionales** a través de la potenciación de la competitividad de las ciudades medias.

Sin perjuicio de las competencias municipales y autonómicas, el Gobierno de la Nación, no puede ser ajeno al hecho de que las **Ciudades** constituyen una **Red de Infraestructura Territorial Básica**, que soporta la mayor proporción de stock de capital del país, tanto en medios materiales como humanos.

La dotación necesaria de infraestructuras y equipamientos para el desarrollo de este tipo de política, no puede hacerse efectiva únicamente a través de las políticas verticales, tendentes a la potenciación de los valores endógenos de los territorios en competencia con otras regiones, sino a través de políticas horizontales que amplifiquen las oportunidades y reduzcan las áreas problema.

La consolidación y articulación del sistema de ciudades españolas y su integración en el sistema europeo, debe ser una prioridad, como parte de la política de convergencia hacia Europa. Los polos de primer nivel de nuestro sistema de ciudades tienen que integrarse mejor en el eje central de desarrollo europeo, al tiempo que debe organizarse el conjunto de ciudades y el territorio en redes más integradas y complementarias.

El esfuerzo inversor de los últimos años se ha concentrado en las infraestructuras interurbanas, lo que ha supuesto unas mejoras sustanciales en la intercomunicación del sistema, aunque las dificultades mayores siguen produciéndose en el medio urbano, tanto en el ámbito de la solución a las demandas de movilidad, cuanto en el medio ambiente urbano y sus entornos inmediatos.

Los fuertes gastos de inversiones, y de subvenciones en infraestructuras, que de hecho se producen, también, en las ciudades, deben optimizarse adecuadamente en sus resultados urbanos por medio de la concertación y de una estrategia territorial global de la actuación pública.

Dentro de los diferentes procesos de Convergencia abiertos hacia la Unidad Europea, la evolución de la posición relativa de cada país va más allá de las conexiones físicas, de las relaciones comerciales y culturales entre los territorios. Depende muy fundamentalmente de la capacidad y la calidad de la oferta de localización de actividades, que en sentido amplio se produce en los nudos de la red, es decir, en los espacios urbanos y metropolitanos, y en la adecuada jerarquización de dichos nudos y de su distribución equilibrada en el territorio.

Ante el hecho real de que el territorio es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles

de la Administración, es preciso instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable de las acciones con incidencia sobre el territorio, optimizando los recursos de todas las Administraciones como forma de ejercicio de las responsabilidades en un Estado tan descentralizado como cooperativo. El MOPTMA pretende optimizar el conjunto de sus actuaciones en el medio urbano que, en todo caso, será necesario acometer.

La actuación del Estado debe contribuir a articular la red de ciudades del país hasta alcanzar una jerarquía de ciudades más equilibrada territorialmente, con un nivel de competitividad similar al europeo. El desarrollo de la política de infraestructuras propuesta en el PDI, podría ser generalizada al conjunto de las políticas territoriales que desarrolla el Gobierno de la Nación, tales como la Política de Vivienda, de Suelo Patrimonial, de Medio Ambiente, y de Incentivación Económica y de Desarrollo Regional, de manera que se globalice la actuación de la Administración Central en las Ciudades, y sea posible una concertación con las Administraciones territoriales totalmente eficaz.

Los objetivos generales de una política de ciudades serían:

A: Impulsar el desarrollo cualitativo de nuestras ciudades y equilibrar el territorio.

B: Optimizar las inversiones mediante su integración multisectorial.

C: Una instrumentación de la actuación pública coordinada que rescate socialmente las plusvalías e impulse la inversión privada.

DESARROLLO DEL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS EN MEDIO URBANO

Las actuaciones previstas en el PDI se articulan en cuatro programas cuyas características se resumen a continuación.

Planes intermodales del transporte

Los Planes Intermodales se aplicarán a las áreas metropolitanas medias y grandes, con

un grado máximo de complejidad en la problemática y en las propuestas a elaborar.

Es el programa de actuación de mayor rango. Su finalidad es insertar el conjunto de las actuaciones del MOPTMA en un planeamiento global, para superar los estrechos ámbitos de coordinación de alcance sectorial que hasta ahora se han desarrollado.

El objetivo de estos Planes es el diseño de una Acción Territorial Pública global que, a través de un proceso de concertación entre las Administraciones implicadas, dé coherencia a las diferentes Políticas que afectan al MOPTMA.

Con este proceso se pretende superar los logros de los Convenios Sectoriales anteriores y del Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 1990-93, poniendo en marcha una metodología que permita integrar los objetivos a largo plazo en el campo de las infraestructuras y el correspondiente a los servicios de transporte, a través de un encadenamiento de acuerdos.

A partir de un acuerdo marco sobre el Sistema Intermodal de Transporte integrado en la Estrategia Territorial, es posible identificar los proyectos modales y agruparlos adecuadamente en Convenios Sectoriales cuatrienales que ejecutarían los centros administrativos sectoriales.

Actuaciones sectoriales en medio urbano

Las actuaciones sectoriales del MOPTMA en redes viarias y redes arteriales ferroviarias abarcan un amplio espectro de ciudades medias y pequeñas. Aunque la intervención en este ámbito territorial no tiene la complejidad necesaria para la aplicación de una metodología intermodal, debe integrarse, en cualquier caso, en un enfoque de desarrollo urbano de la ciudad y de inserción de ésta en el sistema regional y nacional de ciudades.

Actuaciones de mejora del medio ambiente urbano

En este ámbito, la función del MOPTMA consistirá en incentivar un proceso en el que se impliquen el resto de las Administraciones

y los numerosos organismos cuyo ámbito de actuación es la ciudad, (F.E.M.P., I.N.A.P., Banco de Crédito Local, Cajas de Ahorro, etc.) para comprometerlos en un cambio de cultura que incide fundamentalmente en una nueva valoración del espacio público.

El objetivo es la puesta en marcha de un programa de actuaciones cuyo esfuerzo principal en primera fase será la realización de estudios pilotos. El programa a desarrollar constará de dos tipos de actuaciones, que se complementarían con una labor continuada de apoyo técnico a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, una vez realizados los estudios se buscará la instrumentación y financiación adecuada. Los programas previstos son de dos tipos:

- **Planes de reordenación viaria y mejora ambiental**, a desarrollar en áreas urbanas agrupadas por diferentes tipologías.

- **Actuaciones puntuales**: Rediseño del viario, travesías, paseos marítimos, etc.; actuaciones sobre la red viaria que impliquen una importante actuación urbanística sobre sus bordes; actuaciones de prioridad para el transporte público, introducción de nuevos sistemas de transporte (metro ligero, etc.); diseño de terminales de transporte de viajeros y mercancías.

Actuación en ciudades de problemática homogénea

Los cambios sociopolíticos y territoriales producen problemas que se agudizan simultáneamente sobre grupos de ciudades en todo el territorio nacional. Las distintas circunstancias administrativas de cada ciudad indican que sea la Administración Central quien coordine y dirija estos programas, para asegurar una equidad y solidaridad en la distribución de la inversión, y facilitar el intercambio de experiencias.

Los programas iniciados sobre ciudades históricas, revitalización de áreas en declive, la integración puerto ciudad, ilustran la necesidad de estimular programas horizontales, y se ha identificado el marco nacional como el idóneo para abordar estas acciones. Esta opción se ve reforzada si se pretende que parte de estos programas se financien con fondos internacionales.

- La necesidad de articular financiación pública y privada.

La definición de las actuaciones requiere la concertación entre la Administración del Estado y las Administraciones Territoriales. Para ello se promueven comisiones de concertación que estudian la viabilidad de las actuaciones y programan la ejecución, definiendo, además, los órganos de gestión más adecuados.

Como ejemplo del alcance es esta política, que impulsa la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, se presenta a continuación la actuación prevista en la Bahía de Cádiz.

- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente

ACTUACIÓN CONCERTADA EN LA BAHÍA DE CÁDIZ

El modelo territorial de la Bahía de Cádiz responde a un sistema polinuclear de ciudades diferenciadas e interrelacionadas, que se articula a través de un eje de comunicaciones, apoyado en la carretera N-IV, que las enlaza. El ámbito definido como Bahía de Cádiz está formado por los municipios de Cádiz, Chiclana, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando.

Su marcado sistema de relaciones de interdependencia le otorgan un cierto carácter de área metropolitana cuya cabecera principal es Cádiz como centro administrativo y de servicios.

Las relaciones entre los núcleos y su distribución funcional se manifiestan, de forma considerable, al tener en cuenta los datos de movilidad, ya que en el conjunto de los cinco municipios, con una población de casi 400.000 habitantes, se producen diariamente 400.000 viajes en medios mecánicos. Todo ello lleva a considerar la Bahía de Cádiz como una aglomeración urbana de primer orden que presenta una serie de **oportunidades** para consolidarse como tal:

- Forma un sistema equilibrado de ciudades medias que hace que sea más fácil conseguir una escala humana para el ciudadano, una mejor calidad de vida y un buen nivel de relación con el entorno natural.
- La existencia de la ciudad de Cádiz y de la lámina de agua de la Bahía, suponen un referente histórico de partida favorable.
- Su situación geoestratégica respecto a Europa, África y América, base histórica de su consolidación como "Puerta del Atlántico".
- El rol de la Bahía y de su sistema portuario en la reorganización del comercio marítimo y sus consecuencias en la actividad económica de la zona con actividades tradicionales y emergentes.
- La existencia de la Universidad como elemento dinamizador y generador de nuevas actividades, situada en el triángulo Cádiz-Jerez-Algeciras.
- Oportunidades asociadas a las amplias zonas de suelo que pueden cambiar de uso, muchas bajo dominio público.

- El replanteamiento del transporte y la accesibilidad, con la mejora prevista del transporte colectivo, en particular del ferrocarril y del uso de la red de espacios públicos de cada ciudad.

- El medio rural que enmarca este ámbito, con su peculiaridad y riqueza, es no sólo un factor más de la calidad de vida de estas ciudades, sino que, debidamente controlado puede ser un elemento más de su desarrollo económico.

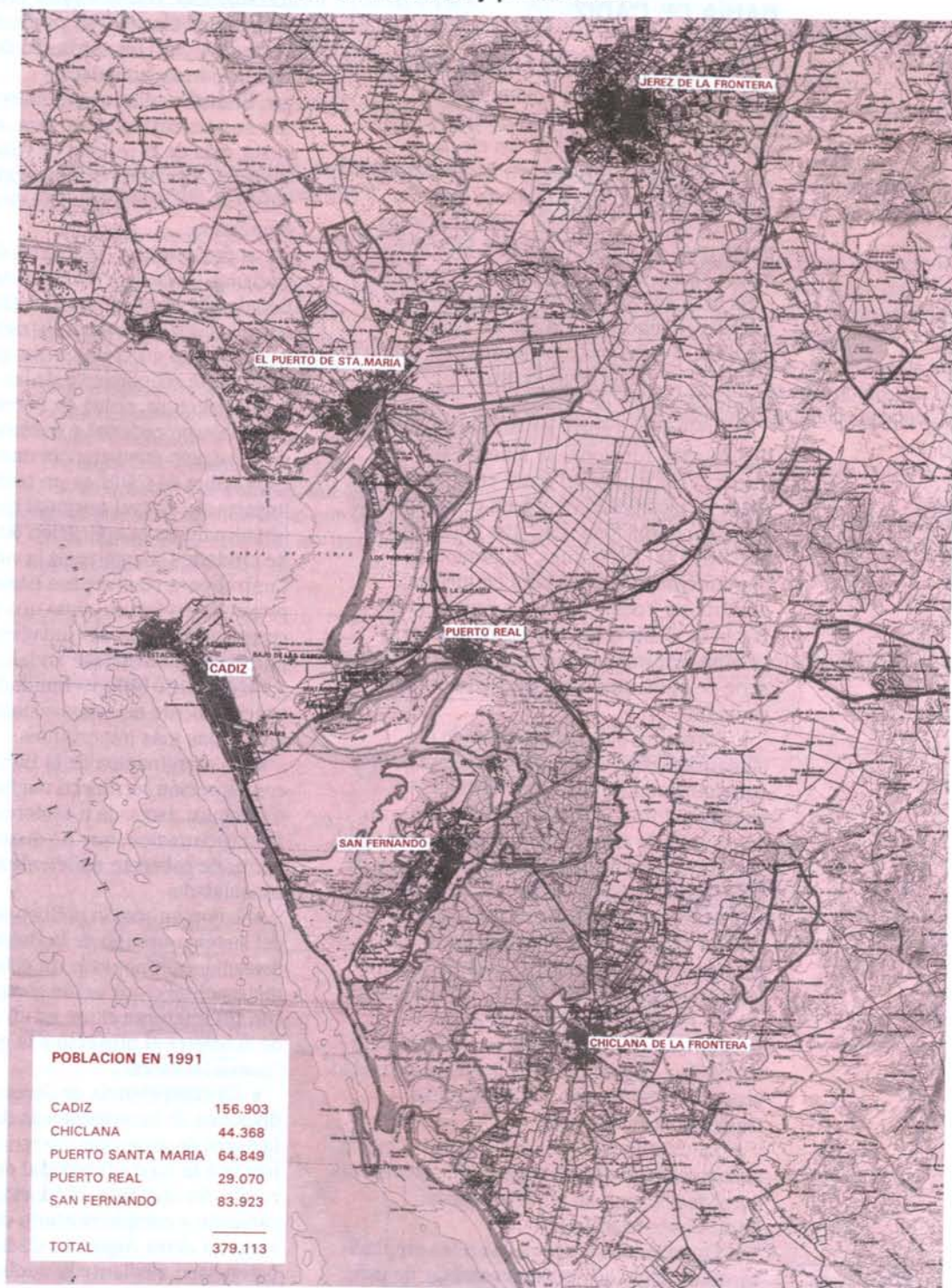
Los problemas y soluciones de las grandes ciudades acaban siendo una cuestión de Estado que exige la concertación y el contrato entre las distintas administraciones, más evidente aún en la Bahía, ya que gran parte del soporte económico y de las obras de infraestructura, recae en la responsabilidad del Gobierno regional y nacional escapando de la estricta competencia municipal.

La Bahía de Cádiz es un territorio importante a nivel nacional que requiere el impulso desde la aplicación de una **política de ciudades** por parte de la Administración Central para resolver sus problemas y proyectar su futuro como una pieza que consolide el mapa de ciudades españolas y particularmente de las andaluzas.

No obstante las oportunidades apuntadas anteriormente debemos señalar los problemas más importantes:

- La marginación de la Bahía en la configuración territorial nacional y su base económica asociada a sectores en reestructuración, que no dispone de ningún sector de cabecera suficientemente consolidado.
- La organización político-administrativa del sistema urbano de la Bahía en proceso de consolidación pero sin un gobierno metropolitano que actúe como interlocutor con un referente claro, es un riesgo a la hora de acometer el proyecto y la gestión de un "nuevo territorio".
- La competencia de Jerez y Algeciras que disponen de características dominantes y factores de atracción diferenciados, supone frente a la oferta territorial de la Bahía, un riesgo. No obstante, el funcionamiento conjunto y complementario del subsistema regional Jerez Algeciras-Cádiz quedará potenciado mediante la duplicación de calzada y acondicionamiento de tramos sobre

Bahía de Cádiz. Sistemas de ciudades y poblaciones



las carreteras N-340 y C-440 previstos en el Convenio de Carreteras en el Corredor Bahía de Cádiz-Bahía de Algeciras del 15 de enero de 1994.

- El deterioro del sistema urbano en los últimos procesos de desarrollo dando lugar a amplias zonas de actividad económica hoy en desuso.

- El deterioro del medio físico, pese a la clasificación como "parque natural de la Bahía de Cádiz", que exigirá acciones de recuperación en zonas dañadas.

- El transporte orientado al uso del vehículo privado desaprovechando las oportunidades que ofrece el transporte colectivo y por otro lado su gestión que no llega a dar respuesta a la movilidad, de forma eficaz y atractiva.

El convenio Bahía de Cádiz

El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente incluye, en el **Plan Director de Infraestructuras**, una política de ciudades en base a la concertación con las Administraciones Territoriales. En él se sitúa la Bahía de Cádiz como una de las principales áreas urbanas de desarrollo en Andalucía, siendo importante su conexión con el eje Sevilla-Córdoba así como con el Campo de Gibraltar. En la sección dedicada al Transporte en Medio Urbano, se plantea su reestructuración mediante el desarrollo de un Plan Intermodal de Transporte que ordene y defina el papel que juega cada modo, en función de su mayor eficacia. Más viajes pendulares en transporte colectivo, mejores intercambiadores y estaciones, mejor integración de las instalaciones de transporte y la ciudad son, resumidamente, los fines a perseguir con este Plan.

Al mismo tiempo, la Junta de Andalucía ha detectado una serie de problemas comunes a las Ciudades andaluzas, que se han ido agravando en los últimos años con la creciente concentración urbana y el incremento de la movilidad que afectan incluso a los centros tradicionales cada vez más congestionados. Para resolverlos, la Junta de Andalucía abre una línea de acción con el "Programa Ciudades del Sur", solicitando la colaboración del Ministerio para su desarrollo.

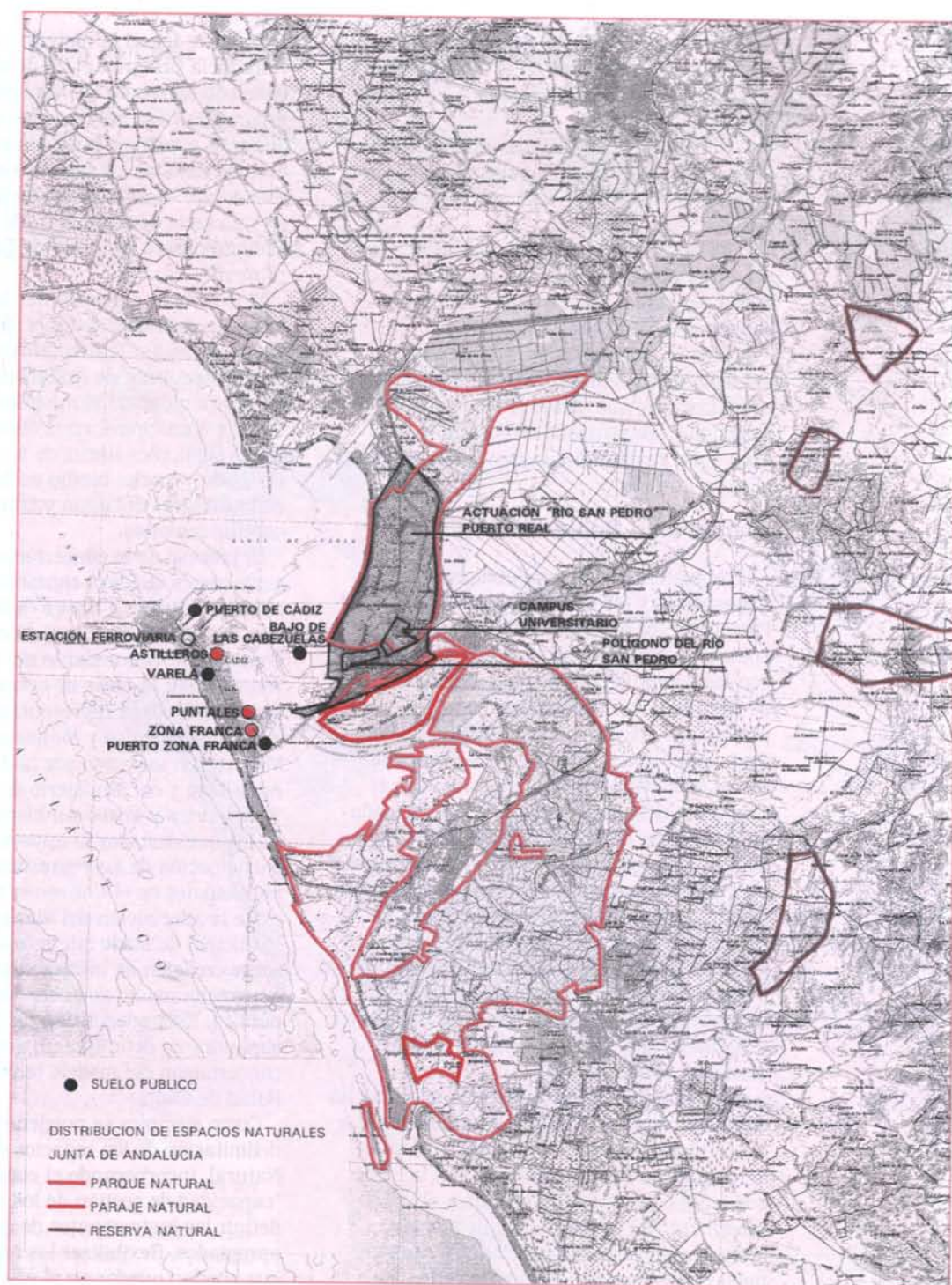
Con este fin, el Ministerio y la Junta de Andalucía firmaron el 26 de abril de 1993 el **Acuerdo-Marco** de coordinación de programas para las ciudades andaluzas con acciones a medio o largo plazo incorporando en todo caso las actuaciones en desarrollo a corto plazo. Este Acuerdo se irá concretando en una serie de convenios, de los que el **Convenio para la Bahía de Cádiz** es el primero.

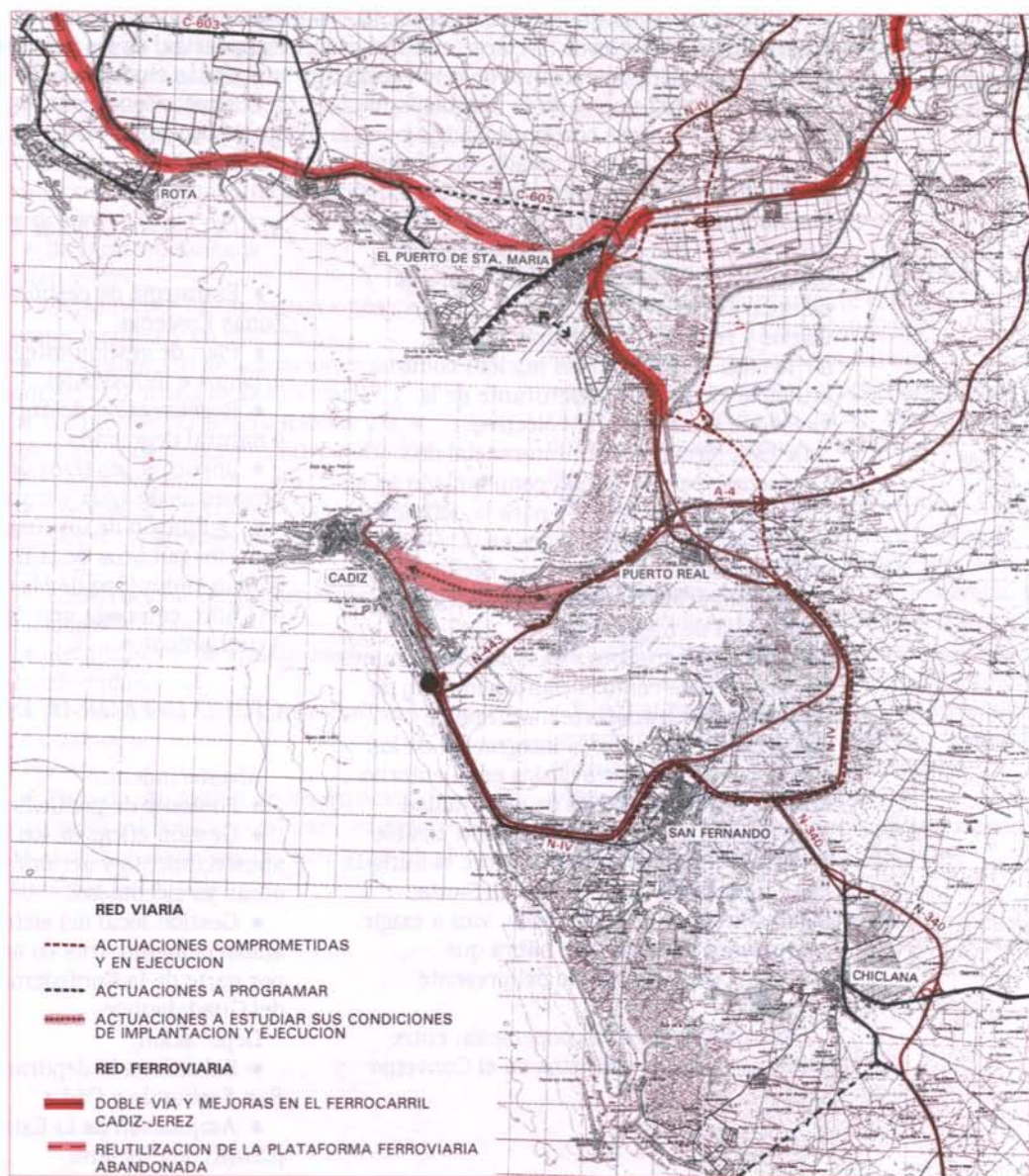
El **Convenio** quiere aunar los esfuerzos de todas las Administraciones: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz y Municipios, en el diseño y desarrollo de las siguientes líneas de actuación: **vivienda y suelo, medio ambiente urbano, ciclo integral del agua y transporte y comunicaciones.**

El proceso de la concertación de actuaciones quedará enmarcado, de acuerdo con el Convenio, a través de la definición de una **Estrategia Territorial** común. La Comisión de Seguimiento del Convenio vendrá a ser la mesa de concertación, compuesta por la representación política de los Ayuntamientos y Mancomunidad de Municipios, así como por la de la Junta de Andalucía y del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Hay que destacar la importancia de la participación de los representantes municipales en el Convenio, cuyo contenido exige la adecuación del Planeamiento Municipal de modo que recoja las actuaciones sobre creación de infraestructura y aprovechamiento de suelos de titularidad pública. Esta adecuación del planeamiento supondrá en definitiva un gran esfuerzo de concertación del modelo territorial para la Bahía de Cádiz.

Como ejemplos se pueden citar la delimitación de los espacios de Protección Natural, incorporando el concepto de "capacidad de gestión de los mismos" para definir los instrumentos de gestión más apropiados, flexibilizar los usos en las zonas que puedan quedar en el entorno próximo, y la posible reconsideración del deslinde marítimo terrestre como elemento que tiene una importancia capital en todo el entorno de la Bahía.





En relación a la ciudad de Cádiz, resalta la necesidad de realizar un gran esfuerzo entre todas las Administraciones para su recualificación como Ciudad de Servicios. El desarrollo de los sectores terciario, cultural y turístico requerirá operaciones de renovación para las que será necesaria la aportación de importantes recursos económicos.

En la línea antes mencionada, los suelos públicos hasta ahora ocupados por las instalaciones de Astilleros Españoles, RENFE o SEPES, así como los suelos protegidos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de plantear la ejecución de nuevos accesos viarios y remodelar e integrar la línea ferroviaria en los diversos núcleos como principal elemento estructurante de la movilidad en transporte colectivo.

De esta forma, el Plan Intermodal de Transporte para la Bahía, contemplado en el Convenio, servirá de base para la definición y programación de actuaciones en infraestructura, así como para decidir acerca de la explotación integrada del sistema intermodal de transporte.

Todas las operaciones de creación de nueva infraestructura como el establecimiento de un servicio de transporte marítimo de pasajeros en la Bahía, la integración de los trazados viarios y ferroviarios en el entorno urbano y en los espacios de alta calidad natural, o el establecimiento de un posible servicio de transporte lúdico sobre la antigua línea ferroviaria de El Puerto de Santa María-Sanlúcar de Barrameda, van a exigir operaciones urbanas que habrá que concertar en el desarrollo del presente Convenio.

Los contenidos de la cooperación entre Administraciones previstos en el Convenio son:

VIVIENDA Y SUELO

- Agilizar e impulsar la ejecución del Plan de Vivienda Estatal y del Plan Andaluz en la comarca, según los Convenios firmados con anterioridad en esta materia.

- Analizar la situación real del mercado inmobiliario y de la demanda de vivienda de toda la Bahía desde un planteamiento global.

- Promover la reutilización de los suelos abandonados, muchos bajo dominio público,

con nuevos usos residenciales, dotacionales o de actividad económica.

- Integrar el espacio del transporte y el espacio urbano, ya sea en las estaciones ferroviarias, en los accesos viarios a cada una de las ciudades o las zonas portuarias.

- Ajustar todas estas operaciones urbanas en el planeamiento general de cada municipio.

MEDIO AMBIENTE URBANO

- Estrategia de gestión integrada de las Zonas Costeras.

- Plan de gestión integrada de residuos urbanos e industriales.

- Regeneración del medio ambiente urbano y natural degradado.

- Impactos positivos de los nuevos programas de agua y transporte.

- Definición de un sistema integral de espacios públicos de la Bahía, gestionado por la Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz, con cada uno de los Ayuntamientos.

CICLO INTEGRAL DEL AGUA

Abastecimiento:

- Fomento de políticas de ahorro de agua.
- Gestión eficaz de los nuevos sistemas de abastecimiento y acciones de remate de las obras ya ejecutadas.

- Gestión local del sistema de abastecimiento, tras su asunción provisional por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Depuración:

- Solución a la depuración de las aguas de San Fernando y Cádiz.

- Ampliación de la Estación Depuradora (EDAR) de Chiclana

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Asegurar el desarrollo de la estructura urbana polinuclear que se debe sustentar en la movilidad:

- La ejecución de nuevas infraestructuras y elementos singulares para asegurar la intermodalidad.

- Desarrollar un proceso de compatibilización de las infraestructuras con el entorno urbano.

- Definición de usos del suelo en el entorno de las nuevas infraestructuras.

Explotación y gestión del sistema:

- Asegurando que todos y cada uno de los modos de transporte cumplan el papel más adecuado.

- Consolidación de una Autoridad única de transporte.

- Integración tarifaria.

Red viaria:

- Seguimiento de las actuaciones comprometidas y en ejecución.

- Programación de actuaciones para completar la malla de la red viaria.

- Estudio de otras actuaciones y sus condiciones de implantación y ejecución.

Red ferroviaria:

- Duplicación progresiva de la vía para establecer un servicio eficaz de transporte colectivo.

- Construcción de nuevas estaciones y apeaderos.

- Reutilización de plataformas abandonadas.

- Reordenar el suelo público adyacente a las estaciones.

Puerto:

- Plan de utilización de los espacios portuarios y Plan Especial para su desarrollo.

- Ampliación de sus instalaciones en el Bajo de la Cabezuela.

- Acceso al puerto de El Puerto de Santa María y establecimiento del transporte marítimo de viajeros a través de la Bahía.

Aeropuerto:

- Mejorar sus accesos viarios.

- Dotarlo de servicio ferroviario mediante la construcción de un apeadero en vía doble.

PROPUESTA DE CONCERTACIÓN

El Ministerio estudiará en el marco de la Concertación conjuntamente con las Administraciones Territoriales, las actuaciones que se incluyen en este Convenio, su evaluación y programación así como la cuota de participación de cada una de las Administraciones territoriales implicadas.

Se incluyen no sólo las inversiones puramente infraestructurales encuadradas en capítulos de inversión competencia de este Ministerio, sino los programas a desarrollar que necesitan de la participación de otras Administraciones Territoriales, al igual que se viene haciendo en otros puntos de España.

Y, por supuesto, se espera que la inversión privada pueda apoyar este esfuerzo, mediante el desarrollo de la actividad económica adicional aprovechando la mejora infraestructural y las actuaciones en zonas portuarias e industriales en proceso de cambio.

CONVENIO BAHÍA DE CÁDIZ

Actuaciones en materia de infraestructura del transporte



Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente



Junta de Andalucía
Consejería de Obras Públicas y Transportes

Sanlúcar de Barrameda

Chipiona

Jerez de la Frontera

Rota

EL DESARROLLO DEL PLAN INTERMODAL DE TRANSPORTES ANALIZARÁ Y CONCRETARÁ:

LAS CONDICIONES DE IMPLANTACIÓN Y EJECUCIÓN DE:

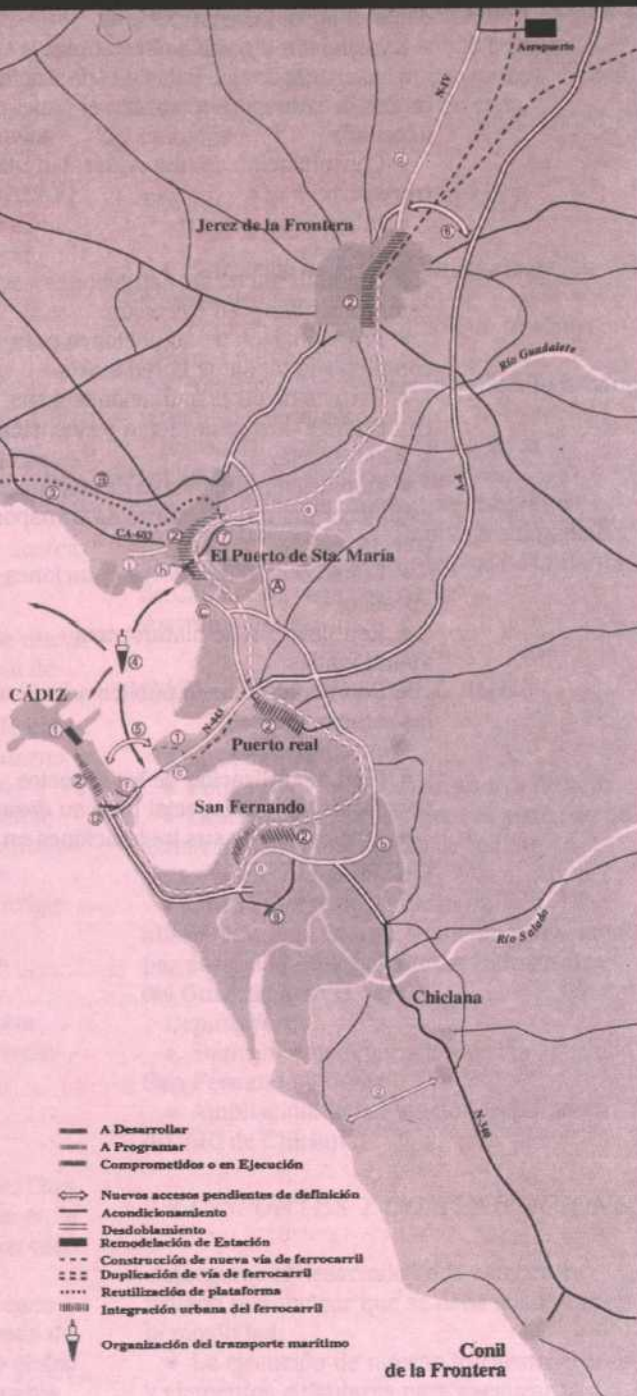
1. Remodelación de la estación de Cádiz y de los accesos ferroviarios a las zonas portuarias, incluyendo el acceso al Bajo de la Cabeza.
2. Integración urbana del ferrocarril en los municipios afectados.
3. Reutilización de la plataforma de la línea de ferrocarril de El Puerto de Sta. María a Sanlúcar de Barrameda (37km.)
4. Organización del transporte marítimo de viajeros a través de la Bahía.
5. Nuevo acceso a Cádiz.
6. Conexión de la N-IV con la A-4 en Jerez.
7. Acceso al Puerto Comercial de El Puerto de Sta. María.
8. Sistema general de comunicaciones Ronda del Estero y su conexión a través de la Av. de la Constitución con la N-IV (San Fernando).
9. Diseño y construcción de intercambiadores de transporte de viajeros.

LA PROGRAMACIÓN DE LAS SIGUIENTES ACTUACIONES:

- a. Segunda calzada y enlaces de la variante de S. Fernando.
- b. Duplicación de calzada. La N-IV desde la variante de Puerto Real a Tres Caminos.
- c. Duplicación de calzada. N-443 desde la A-4 al Puente José León de Carranza.
- d. Duplicación de calzada. N-IV Jerez-Aeropuerto.
- e. Duplicación de la vía (ferrocarril de cercanías) entre Cádiz y Jerez (52,8 km.), mejora del servicio de cercanías ferroviarias y creación de nuevas estaciones.
- f. Nuevo enlace para acceso desde la N-443 al Puente de la Zona Franca de Cádiz.
- g. Nuevos accesos a Sancti Petri y La Barrosa.
- h. Conexión Valdeagrasa-Crevillet (Nuevo puente sobre el Guadalete).
- i. Desdoblamiento Oasis-Vistahermosa.

EL SEGUIMIENTO DE LAS OBRAS COMPROMETIDAS Y EN EJECUCIÓN:

- A. Variante de El Puerto de Sta. María y Puerto Real.
- B. Variante de la CA-603.
- C. Acceso Sur a El Puerto de Sta. María.
- D. Paso inferior acceso de Cortadura.



El Plan Director de Infraestructuras

Un nuevo intento hacia la planificación integrada

**José María PÉREZ BLANCO, Juan Carlos CÁDIZ DELEITO
y Carmen VIGIL MEDINA**

Dirección General de Planificación Territorial.

El pasado 4 de marzo el Consejo de Ministros ha aprobado la 2a versión del Plan Director de Infraestructuras, una vez ultimado el proceso de análisis y consultas a las Comunidades Autónomas a que fue sometido el documento inicial del Plan, presentado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en febrero de 1993. Se reinicia de esta forma un proceso de debate público y parlamentario que debe conducir a su aprobación definitiva en un plazo de varios meses.

El PDI se configura como un documento técnico y político, en el que con un horizonte del año 2007, se aborda por primera vez de forma global e integrada la planificación de

las infraestructuras a nivel del Estado, incluyendo tanto el transporte interurbano como el transporte en las grandes ciudades, así como las infraestructuras ambientales, hidráulicas y de conservación de los espacios naturales. Se trata, por tanto, del primer intento de planificación estratégica del conjunto de las infraestructuras básicas desarrollado en España, tarea en la que el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente viene trabajando desde 1991, tras la unificación de competencias en grandes infraestructuras en un sólo Ministerio.

En un esfuerzo de integración y vertebración territorial, el Plan Director de

Infraestructuras pretende aportar un marco de referencia que dé coherencia a las distintas políticas sectoriales de inversión y permita asegurar su continuidad en el tiempo, al margen de las alternativas de la vida pública. Desde esta óptica, el Plan se concibe como un instrumento de planificación dinámica, de carácter flexible, adaptable en el tiempo a la evolución económica y tecnológica de la sociedad. Su finalidad no es programar un conjunto de actuaciones sectoriales, sino diseñar un marco estratégico coherente para el desarrollo de la política de infraestructuras, lo cual contribuirá a ordenar y facilitar el debate presupuestario anual en esta materia.

AMBICIOSOS OBJETIVOS DE INVERSIÓN

El volumen global de inversión previsto, hasta el año 2007, asciende a 18,7 billones de pesetas, lo que implica una inversión media anual del orden de 1,25 billones de pesetas. Aproximadamente el 70% de la inversión total deberá ser financiada con cargo a los presupuestos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, lo cual significa mantener el esfuerzo inversor del MOPTMA en los niveles máximos alcanzados en los últimos años (alrededor del 1,2% del PIB), contribuyendo así a sostener el conjunto de la inversión pública en torno al 5% del PIB.

Esta apuesta por una elevada inversión en una coyuntura económica de fuerte recesión a nivel internacional, dentro de un contexto presupuestario dominado por la necesidad de reducir el déficit público, es un objetivo que presenta ciertas dificultades, y que necesariamente debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Constituye, además, la expresión de una opción política de gran valor estratégico, que pretende evitar el caer en la tentación de reducir la inversión en infraestructuras en épocas de recesión o estancamiento económico, hecho frecuente en España que ha tenido efectos muy negativos sobre la base infraestructural y, en definitiva, sobre la competitividad del país.

Es evidente, por otro lado, que el sostenimiento de un alto ritmo inversor en

infraestructuras tendrá efectos favorables en el corto plazo para la estabilidad de la producción y el empleo en el sector de la construcción, sector cuya incidencia en la economía española ha sido históricamente muy importante, dado su elevado peso en el conjunto de la actividad económica y su acusado efecto de arrastre sobre el resto de los sectores productivos y en especial el sector servicios. El PDI puede desempeñar, por ello, un papel reactivador muy beneficioso para la actual coyuntura económica y establecer un marco de competitividad a largo plazo en el contexto de la UE.

RESPUESTA A LOS RETOS Y EXIGENCIAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A MEDIO Y LARGO PLAZO

La importancia de las actuaciones públicas en materia de infraestructuras durante estos últimos años ha permitido superar, en gran parte, las carencias que amenazaban con transformarse en factores limitadores de los procesos de desarrollo, eliminando los principales estrangulamientos, corrigiendo los déficit de capacidad más evidentes y absorbiendo el rápido crecimiento de la demanda provocado por el comportamiento expansivo de la economía en la segunda mitad de la década de los ochenta.

El planteamiento que se incorpora en el PDI mantiene esta línea de actuación, dirigida a la mejora de la dotación infraestructural. Pero, además, el PDI pretende dar respuesta asimismo a una serie de retos y exigencias que se plantean a medio y largo plazo:

- La necesaria mejora de la capacidad y de la eficiencia de los sistemas de infraestructuras de transportes, que se configuran como elementos sustanciales del desarrollo y de la competitividad del sistema productivo en el contexto de la Europa unida. En esta línea se inscribe la mejora de las prestaciones de transporte (velocidad, fiabilidad) y la reducción de sus costes externos (accidentes, congestión).

- La competitividad territorial que plantea la convergencia con Europa. Dentro de un

escenario a medio plazo definido por la consolidación de un espacio europeo único, la contribución de las infraestructuras a la mejora de los potenciales de cada ámbito territorial constituye un objetivo invariante de la política de infraestructuras.

- El desarrollo de infraestructuras y equipamientos de carácter ambiental (saneamiento y depuración de aguas, gestión de residuos), como condicionantes de la calidad ambiental y del desarrollo sostenible, implica sustanciales cambios en la orientación y en el desarrollo operativo de la política de infraestructuras.

- El desarrollo de la equidad espacial y social, orientado a reducir diferencias interregionales y entre espacios urbanos y rurales.

- El abastecimiento de recursos hídricos en calidad y cantidad constituye uno de los aspectos mas limitativos de nuestras perspectivas de desarrollo.

- La conservación de los espacios naturales en los que España presenta clara ventaja en relación con los países de nuestro entorno.

ESTRATEGIA TERRITORIAL

La estrategia territorial adoptada en esta 2a versión del Plan, cuya formulación ha experimentado una mejora sustancial en relación al documento inicial presentado en marzo de 1993, establece cuatro grandes líneas para orientar el conjunto de las actuaciones en infraestructuras:

- Para el sistema de infraestructuras de transporte, la satisfacción en forma equilibrada de las demandas de movilidad.

- Para las actuaciones en las ciudades, el impulso de su desarrollo y la creación de las condiciones necesarias para estimular la inversión privada.

- Para la política hidráulica, asegurar la dotación equilibrada de recursos, y resolver los problemas de calidad de aguas existentes.

- Para mejorar la calidad ambiental, implantar las infraestructuras precisas para corregir las deseconomías generadas en fases anteriores de desarrollo.

- Para potenciar el desarrollo rural, equilibrar el territorio, conservar el medio

natural y poner en valor económico los espacios naturales.

Estas líneas de actuación se instrumentan en torno a tres planos operativos, la mejora de la eficiencia y la competitividad, el desarrollo de la equidad espacial y social, y la contribución a la conservación y puesta en valor del medio natural y del patrimonio. Se subraya, en todo caso, que las acciones a desarrollar en materia de dotación infraestructural deben complementarse con medidas de carácter sectorial y horizontal que requieren la coordinación de las Administraciones Públicas, especialmente en materia de política urbanística y de vivienda, protección de espacios naturales, formación profesional y empresarial, y desarrollo de potenciales endógenos.

PRINCIPALES ACTUACIONES

Las infraestructuras de transporte constituyen el capítulo de actuaciones mas importante, con cerca de 14.2 billones de pesetas, absorben más del 75% de la inversión total prevista en el Plan, correspondiendo 10,7 billones a las infraestructuras de transporte interurbano y 3,4 billones a las infraestructuras de transporte en medio urbano.

Los mayores esfuerzos se concentran en las infraestructuras viarias, al ser la carretera la espina dorsal del sistema de transporte en España. Sin embargo, en los restante modos, el PDI incorpora criterios de especialización y potencia su participación en aquellos ámbitos y relaciones para los que resultan más eficaces, dentro de una concepción intermodal del sistema de transportes. Junto a ello, la seguridad en el transporte y la preservación en buenas condiciones del patrimonio público constituyen dos de las principales preocupaciones del PDI en materia de infraestructuras de transporte.

En el ámbito urbano, y particularmente en las grandes ciudades o áreas metropolitanas, el PDI propone Planes Intermodales de transporte que potencian el transporte colectivo e incorpora los aspectos medioambientales como uno de los más

importantes condicionantes de la problemática urbana actual.

Las obras hidráulicas relacionadas con el abastecimiento de aguas constituyen el segundo gran capítulo inversor del Plan, con 2,2 billones. Las actuaciones previstas se enmarcan dentro del Plan Hidrológico Nacional y apuestan por una gestión integrada y eficiente de los recursos hídricos en todo el territorio nacional, potenciando las infraestructuras que tiendan a incrementar la disponibilidad del agua, su reutilización directa y la corrección de los desequilibrios espaciales.

Las infraestructuras ambientales aparecen en esta segunda edición del Plan como un capítulo independiente con cerca de 1,9 billones de inversión, dentro del cual se incluyen las actuaciones en materia de calidad de aguas (que en la edición inicial estaban incluidas en el capítulo de obras hidráulicas), la gestión de residuos y los sistemas de vigilancia y control de la contaminación. La reciente elaboración de un inventario de aguas residuales y residuos sólidos ha posibilitado la inclusión en el PDI de estas actuaciones ambientales que no estaban recogidas en la edición inicial de marzo de 1993.

Las actuaciones en costas, dirigidas fundamentalmente a la mejora y regeneración de playas y otros espacios litorales, constituyen el principal exponente de un conjunto de programas destinados a conservar los espacios naturales. Además de las costas, se incorporan programas de tratamiento de riberas, de mantenimiento de caudales mínimos, de reforestación, y de recuperación de infraestructuras lineales en desuso susceptibles de aplicaciones alternativas como pueden ser la creación de una red pasillos verdes.

El plan incluye también, por último, un capítulo específico de investigación y desarrollo en tecnologías relacionadas con el transporte y las infraestructuras.

RECURSO A FUENTES DE FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

Una de las novedades del PDI, que pretende ser también una de sus aportaciones básicas,

es que las inversiones anteriores no deberán ser financiadas íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Teniendo en cuenta la necesidad de compatibilizar el mantenimiento de un elevado ritmo inversor con la aplicación de una política rigurosa en materia de déficit público, se ha diseñado para el PDI un marco financiero que no se basa exclusivamente en las consignaciones presupuestarias generales, sino que se encuentra abierto a la utilización de nuevas fuentes y fórmulas de financiación que permitan complementar aquéllas y anticipar, en su caso, los fondos necesarios para evitar el retraso de actuaciones prioritarias.

En total, los recursos presupuestarios necesarios se estiman en casi 13,2 billones de pesetas, un 70% del total, correspondiendo el 30% restante a distintas fuentes de financiación extrapresupuestaria. Ejemplos destacados de actuaciones incluidas en este tipo de financiación no presupuestaria son las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, parte de la red ferroviaria de alta velocidad, algunas actuaciones concertadas en ciudades y una parte sustancial de las actuaciones en materia de calidad de aguas.

CARRETERAS INTERURBANAS

Con un volumen de inversión de más de 5,4 billones de pesetas, las actuaciones de mejora y ampliación de la red vial constituyen el programa más importante del PDI (casi el 30% de la inversión total). Contempla 3 subprogramas diferenciados: vías de gran capacidad, acondicionamientos, y conservación y explotación, en línea con la estructura ya adoptada para el Plan de Carreteras 84-91.

El subprograma de vías de gran capacidad, sin duda el más espectacular, incluye la realización de uno 5.300 km de nuevas autopistas y autovías, y 1.400 km de vías de conexión.

La mejora de la accesibilidad en todo el territorio del Estado, la potenciación de las conexiones viarias a las regiones menos favorecidas, el mallado de la red y el desarrollo de las conexiones internacionales constituyen tres de las estrategias básicas que orientan las actuaciones propuestas.

FERROCARRILES

El programa de ferrocarriles contempla una inversión de 3,2 billones de pesetas, de los que algo más de la mitad se dedican a la consolidación de una red de alta velocidad y su conexión con la red europea, a través de la línea Madrid-Barcelona-Frontera, la Y vasca y el corredor Navarro. En esta segunda edición se ha incluido asimismo dentro de la red de alta velocidad una nueva línea que une Madrid con Valencia y Albacete, actuación que aparecía sólo como una alternativa en estudio en la edición inicial del Plan.

Mención especial merecen también, dentro de las inversiones ferroviarias, las actuaciones tendentes a potenciar las cercanías en las grandes ciudades, las duplicaciones y mejoras de trazado en los itinerarios de mayor tráfico y la mejora de las condiciones de explotación en el conjunto de la red.

PUERTOS Y AEROPUERTOS

Estos dos programas, con volúmenes de inversión similares, 0,8 y 1 billones respectivamente, pretenden optimizar el funcionamiento de los sistemas portuario y aeroportuario, y su mejor integración con las redes de transporte terrestre. Esto incluye algunas actuaciones de gran envergadura, como la ampliación del aeropuerto de Barajas.

PLANES INTERMODALES DE TRANSPORTE EN ÁREAS METROPOLITANAS

Todas las actuaciones en infraestructuras de transporte en grandes áreas metropolitanas se han integrado dentro de Planes Intermodales específicos para cada una de ellas, por entender que la complejidad de los problemas de transporte en los ámbitos urbanos y metropolitanos requería un análisis integrado de cada caso. Los Planes Intermodales afectan a un total de 18 áreas metropolitanas y suponen una inversión de 2,2 billones de pesetas.

ACTUACIONES SECTORIALES EN MEDIO URBANO

Es el equivalente de los Planes Intermodales para ciudades medias y pequeñas. La mayor parte de sus actuaciones se concentran en carreteras de acceso o circunvalación. La inversión total asciende a 1,1 billones de pesetas.

ADECUACIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA

Es el programa más importante dentro del capítulo de infraestructuras ambientales, con una inversión de 1,5 billones de pesetas. Su objetivo es asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos en las condiciones de calidad adecuadas para cada uso y proteger los ecosistemas ligados al agua. Con ello se pretende garantizar el total cumplimiento de la normativa comunitaria en la materia.

INCREMENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

Pretende asegurar las disponibilidades de recursos hídricos suficientes para que éstos no se conviertan en un factor limitador del desarrollo de determinadas áreas. Comprende un conjunto diverso de actuaciones que van desde el incremento de la capacidad de regulación dentro de cada cuenca o las grandes transferencias intercuenas, hasta actuaciones de reutilización y de desalación de agua de mar, con una inversión total del 0,9 billones.

GESTIÓN DE RESIDUOS

La gestión y eliminación de residuos se incorpora por primera vez en el PDI proporcionando carácter de política estatal a un tema de competencia municipal. El problema de la gestión de residuos ha adquirido tal gravedad en los últimos años que requiere un marco de actuación interadministrativo para la adopción de soluciones eficaces.

El PDI introduce un diagnóstico de la situación en España y propone unos objetivos de actuación no solamente en lo que se refiere a la creación de infraestructuras de tratamiento y eliminación de los residuos, sino también relacionados con los hábitos de generación y gestión.

El planeamiento integrado de las políticas estatales en esta materia establece un marco de concertación entre las diferentes administraciones competentes imprescindible para resolver este tipo de problemas relacionado con la calidad ambiental.

CONSERVACIÓN DE ESPACIOS NATURALES

La mejora de la calidad de las playas constituye el programa más importante de las actuaciones en costas, con una inversión de casi 0,3 billones. Su objetivo es la protección y regeneración de playas en regresión, así como la creación de nuevas playas.

La defensa contra inundaciones, con una inversión de 0,4 billones, incluye la realización de embalses de laminación, obras localizadas de defensa y la extensión del SAIH (Sistema Automático de Información Hidrológica).

El tratamiento de riberas y márgenes en cuencas, la reforestación y otras actuaciones de carácter ambiental, como la recuperación de infraestructuras abandonadas para usos alternativos, constituyen una serie de programas destinados a mejorar los espacios naturales e introducir el concepto de puesta en valor de los mismos, con el fin de potenciar la creación de empleo y la fijación de población en el medio rural.

CONSIDERACIONES AMBIENTALES

Cabe destacar la creciente importancia de las infraestructuras y de la calidad ambiental, que tienden a convertirse, en el factor clave de diferenciación y competitividad en el contexto de la Unión Europea. El dilema infraestructura contra calidad ambiental adapta al marco operativo del PDI el debate más amplio entre protección

de la naturaleza y desarrollo económico, y establece en consecuencia, la necesidad de incorporar los condicionantes ambientales en las políticas de transportes.

La integración de todas las actuaciones en materia de infraestructuras de transporte, en un marco territorial estructurado a nivel local, regional, estatal, y comunitario, establece las condiciones adecuadas para incorporar los criterios ambientales en la planificación de infraestructuras, y por tanto el Plan Director de Infraestructuras como documento abierto de planificación del sistema de transportes constituye el instrumento integrador de las políticas de transporte y las políticas ambientales.

Las actuaciones previstas en el PDI mantienen la política de creación de infraestructuras iniciada en España durante la década pasada, en base a una serie de criterios y prioridades de carácter social y económica, que inevitablemente influirán en la toma de decisiones, pero incorpora por primera vez un serie de criterios básicos de carácter ambiental en el proceso de selección de corredores y modos de transportes alternativos, introduciendo una nueva valoración de los espacios naturales como elemento de competitividad económica y territorial.

A medio plazo y a medida que se vayan corrigiendo los desequilibrios estructurales y adaptando el modelo económico hacia sistemas más estables, la política de creación de infraestructuras prevé una inversión en los criterios de valoración de las prioridades, adquiriendo la variable ambiental un carácter predominante de forma más generalizada, como elemento insustituible del desarrollo sostenido.

En definitiva el planeamiento integrado en materia de infraestructuras de transporte, unido al conocimiento y sensibilidad adquirido en los últimos años en relación a los valores ambientales y al desarrollo de normativas y procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, permiten, en la actualidad, establecer un marco adecuado para incorporar el factor ambiental en la valoración de alternativas.

Por su parte el PDI en base a su perspectiva globalizadora, constituye el elemento fundamental de incorporación de

las políticas ambientales en materia de obras públicas, que hace posible continuar el proceso de mejora de nuestras infraestructuras dentro de un contexto respetuoso con el medio ambiente.

CONCLUSIONES

Como instrumento de planificación integrada de infraestructuras, el PDI permite:

- Valorar adecuadamente las necesidades a largo plazo de infraestructuras en función de la demanda, con objeto de mejorar la movilidad interna, el aprovechamiento de los recursos hídricos y corregir desequilibrios territoriales.
- Establecer criterios de ordenación del territorio en función de sus posibilidades en el contexto europeo y de las demandas de recursos naturales, suelo, subsuelo, aire, agua, energía, flora, fauna.. con especial

valoración de los espacios naturales y del patrimonio histórico y cultural.

- Establecer un marco de concertación entre las diferentes administraciones y demás agentes implicados para resolver conjuntamente los grandes retos planteados desde las infraestructuras de transportes, el aprovechamiento de los recursos hídricos y la calidad ambiental.
- Seleccionar las alternativas de infraestructuras más adecuadas en función de la disponibilidad de recursos, rentabilidad social y económica, equidad territorial, degradación ambiental..
- Establecer mecanismos de decisión sobre Impacto Ambiental, que permitan optimizar alternativas e introducir medidas correctoras para disminuir impactos negativos producidos por las infraestructuras.
- Adecuar las necesidades de financiación de las actuaciones con los recursos disponibles.

La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio

Manuel MARCHENA GOMEZ

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla (España).

RESUMEN. El artículo examina las complicaciones operativas que "los límites de lo posible" imponen a la intervención pública en la solución de los conflictos territoriales. Se reflexiona, además, sobre la tiranía que ejerce el mercado y las políticas económicas convencionales sobre la planificación física. La ordenación del territorio, como acto político-administrativo, adolece de un conveniente espacio institucional, que verdaderamente se convierte subsidiario a las señales del mercado. El texto se divide en cuatro apartados sobre: la articulación territorial, la creación de riqueza, la sustentabilidad del desarrollo, y la institucionalidad de la ordenación del territorio.

1. INTRODUCCIÓN

La Ordenación del Territorio comprendida como acto político-administrativo y de intervención pública en la solución de los conflictos espaciales reconocidos, suscita habitualmente como tal práctica, una serie de tensiones operativas todavía más evidentes en regiones de crecimiento periférico, tardío y desigual, y en escenarios asumidos genéricamente, como la competitividad internacional. Las prioridades de orden económico priman consecuentemente, ya porque se hace imprescindible aprovechar las capacidades

propias que proporcionan ventajas comparativas –por dos justificaciones fundamentales: para aproximarse aceleradamente a niveles más desarrollados y para mantener la eficiencia en los sectores en crecimiento (PORTER, 1990)–, ya porque no se concibe obviamente equidad sin crecimiento. El discurso territorial, de la ordenación territorial, no en pocas ocasiones resulta, en este contexto, subsidiario o retórico a la tiranía de las políticas económicas convencionales, o quizás ¿Esto debiera ser asumido definitivamente y plantearse la planificación física y la económica no en pie de igualdad?.

Nuestro propósito es reflexionar sobre dicha cuestión, que pensamos sería el sustrato de fondo más conveniente para explicar los fracasos y las nuevas orientaciones de la política de ordenación del territorio (TORRES RIESCO, 1982; SERRANO, 1991). Asunto que consideramos al mismo nivel de importancia que la incipiente cultura administrativa en la materia, el escaso bagaje legal, las dificultades de coordinación del sector público en la acción espacial, y el aún no excesivo calado social de la Ordenación del Territorio; pese a los avances alcanzados en todos estos aspectos. Se trataría de examinar brevemente las siguientes contradicciones:

– La polémica acerca del papel de la planificación y por ende del sector público, es por esencia parte central de la otra sobre la oportunidad de la Ordenación del Territorio en el momento actual (SOUBEYRAN, 1988). La práctica política de ésta se repliega implícitamente a sus ámbitos competenciales por excelencia –a los “límites de lo posible” (DE MATTOS, 1989)–, como son: las acciones infraestructurales y de equipamientos sociales, concibiendo los recursos escasos y la idoneidad territorial de la ubicación de trazados viarios e inversiones de dotaciones públicas. Pero ¿Este deslinde tan profundo entre las responsabilidades públicas y privadas, entre el abasto infraestructural y la creación de riqueza, respectivamente, crea las condiciones reales de convergencia territorial y social deseables por sí mismo y justifican “per se”, la Ordenación del Territorio?

– Tanto por “soberbia” técnica, como por incapacidad administrativa –por descoordinación y por falta de convicción– (QUERO, 1991), la Ordenación del Territorio todavía busca su espacio político competencial específico y el consenso social como acto público ineludible. Al mismo tiempo, la planificación integrada se encuentra en franca crisis y la política de Ordenación del Territorio no funciona como “otro” sector más de la administración, más aún, se le descarga de toda asignación de recursos poderosa en la gestión porque si no contaría, por cierto, con los fundamentos clave del gasto público, como decimos dada la visión pragmática de la Ordenación del

Territorio hoy día: las infraestructuras, los equipamientos públicos y ahora, el cuidado del paradigma medioambiental. Pero ¿Ello es suficiente para satisfacer una de las premisas de la acción política de la mencionada disciplina, como es la de paliar los efectos socialmente perniciosos de la dinámica y tozudez del mercado en su lógica territorial? (LEAL, 1988).

– Parece que la Política Territorial en áreas periféricas, que insistimos es la tipología espacial en la que estamos pensando al redactar este texto (MARCHENA, 1991), se marque como objetivo primero la eficiencia económica de la iniciativa privada, interviniendo donde existen tensiones de crecimiento tradicional o haciendo rentables y atractivas al mercado otras zonas espaciales tradicionalmente desfavorecidas, en las que se descubren, por otro lado, viejos potenciales endógenos (ALBURQUERQUE y CURBELO, 1991). Ambas directrices que en la letra son impecables, colocan ahora en un segundo plano la preocupación social que impregnó desde sus orígenes a la Ordenación del Territorio. La política social se considera instrumentada mejor por la protección de la naturaleza y el ecodesarrollo y por la creación de riqueza asignada al Mercado, luego que la iniciativa privada se haya beneficiado de las ventajas infraestructurales proporcionadas por la acción pública. Así, ¿Tal opción –legítima y quizás la más viable en el escenario actual– aseguraría perdurablemente no sólo la calidad de vida de los ciudadanos, léase antes que nada empleo y renta, sino también la competitividad y eficiencia de la propia iniciativa privada?

Estamos hablando de regiones donde dista mucho de haberse obtenido el completo abasto infraestructural, en un horizonte de restricción del gasto público, y con necesidades perentorias de sostener el ritmo de crecimiento acelerado –mantenemos también que el peor de los mundos es inequidad sin crecimiento–, áreas donde, por otro lado se producen conflictos territoriales con más frecuencia de la deseada cuando se intentan realizar políticas basadas en el denominado Desarrollo Sustentable. Sencillamente porque se recurre a la inercia del balance coste–beneficio en acciones incompatibles con el Medio, justificadas a

escala local, sobre todo, por crear renta y empleo en el corto plazo, y de otro lado, porque honestamente pensamos que aún se encuentran en estado embrionario los instrumentos concretos y factibles para en la práctica aplicar el ecodesarrollo –el verdadero: Desarrollo sustentable, crecimiento y equidad, no el espureo y retórico del discurso político convencional (DALY, 1990)– en regiones periféricas. Únase a todo ello la juventud de la descentralización como fórmula competencial –en el caso español, Autonómica– para potenciar la equidad social y territorial (BOISIER, 1991) y especialmente para llevar a cabo la intervención explícita pública en Ordenación del Territorio, y reconoceremos un complicado escenario del que intentaremos modestamente alumbrar en los epígrafes que siguen alguna idea crítica.

2. SOBRE LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL

Dos hechos se concitan proporcionándole cierto contenido a este, por manoseado, eufemístico título. A saber y en primer lugar, el giro notable que se ha sufrido en la percepción de las Políticas Regionales en Europa (CAMAGNI y OTROS, 1991), abundándose por extensión en el término de regiones-problema; todas a la búsqueda de su nueva articulación territorial que les dote de competitividad interregional: los territorios compiten (KUKLINSKI, 1990). Ello tiene como camino nuevamente indefectible para el desarrollo regional: la vertebración/ conectividad/ accesibilidad interna y externa de la propia región (BIEHL, 1989); articulación infraestructural de características básicas y primarias para las áreas periféricas y de menor fricción espacial y apoyadas en acciones sobre la inversión productiva (GIAOUTZI, 1989), en las regiones más dinámicas y aventajadas en el cambio tecnológico (GAMELLA y HERNÁNDEZ, 1990).

Nadie duda hoy que la articulación territorial pasa por el difícil equilibrio de satisfacer las necesidades de conexión eficiente y fluida entre las partes del territorio en relación ya no sólo a la

capacidad instalada en dicho espacio, sino también a sus potencialidades y flexibilidad de adaptación a las condiciones de la reestructuración productiva en curso (GATTO, 1990). La conectividad “hacia afuera” y “desde dentro” de la propia región debe completarse con la dotación de infraestructura social, de abastecimiento y de equipamientos públicos en los núcleos, debidamente jerarquizados por la importancia de su volumen demográfico y de sus áreas de influencia; tal suerte de articulación, nada nueva por cierto (RONDINELLI, 1985), es en la que se empeñan denodadamente, con mayor o menor fortuna (MÁRQUEZ, 1991), las regiones periféricas en el concierto europeo.

Esta tarea inexcusable para la población afectada, tanto la que habita el territorio más denso y por consiguiente concentra las demandas, como la que vive en los espacios más estancados o regresivos (AURIOLES, 1989), ocasiona a nuestro entender tres notorias tensiones –una de origen institucional y dos de raíz económica– a la política de ordenación del territorio si la hubiere:

1.- Administrativa e Institucionalmente, como ya se ha aludido antes, se produce la llamativa paradoja de que siendo la articulación dotacional e infraestructural indiscutible y la de mayor impacto social para hacer visible la Ordenación del Territorio, sobre todo desde la Política Regional (LÁZARO, 1989), las intervenciones sectoriales correspondientes a estas materias no se gestionan directamente desde su competencia. A lo sumo se persigue una difícil coordinación para lograr el consenso en la localización espacial de la intervención pública en infraestructuras y equipamientos; o, encontrar el modelo territorial (la región dentro del Estado y la C.E.E.; las subregiones; comarcas y ámbitos funcionales; sistema de ciudades....) (MASSEY, 1990), que sirva de referencia indicativa o vinculante, según el caso, a las administraciones inversoras para la ejecución territorial de sus actuaciones.

2.- Sin embargo a esta pérdida de identidad institucional –por lo menos de sector administrativo con escasa capacidad competencial de gasto– y de reconocimiento

social, por tanto, se le asocia otra más sutil pero que agobia a la intervención pública en el territorio. Se trata del déficit de competitividad relativa con otras regiones más desarrolladas: mientras éstas modernizan y aplican políticas dotacionales de última generación, las regiones periféricas se hipotecan en un esfuerzo alcanzado hace tiempo por aquéllas. Con el riesgo consiguiente de obsolescencia rápida si no se logra dar el salto difícil de invertir eficientemente en infraestructura y equipamiento, para articular básicamente el territorio, a la par que se diseña simultáneamente esta misma política pensando en la competencia territorial de la región periférica con otras estructuras espaciales más evolucionadas (BRUNSTEIN y OTROS, 1989).

3.- Esta doble velocidad del crecimiento territorial desigual (LAURELLI y LINDENBOIM -(eds.)-, 1990), se torna asfixiante en la coyuntura actual puesto que de lo que se trata es de hacer atractivo y rentable el capital flotante y la iniciativa privada regional o no, mediante la articulación infraestructural y dotacional, el territorio periférico. La hipótesis clave es que en un contexto de tan alta competencia, y no medido por supuesto por relaciones de solidaridad con las regiones más ricas también empeñadas en su reestructuración, por otra parte además costosa, el mercado no funciona transparentemente ni la inversión privada será receptiva en unas condiciones de precaria articulación territorial, con la consiguiente pérdida de efectividad a medio y largo plazo de la inversión pública (VV. AA., 1989). Piénsese tanto en sectores de tradicional implantación, como el agroalimentario, de innovación industrial o habitualmente rentistas, como el turístico, el empresariado demanda siempre lo mismo a la administración territorial: escasa regulación para alcanzar mejores cotas de competitividad relativa y una recurrente reclamación sobre las deficitarias condiciones de dotación infraestructural en todos los sentidos (LIPIETZ y LEBORGNE, 1990).

La cuestión es pensar o asumir en consecuencia si la articulación territorial que producimos en la práctica de la acción pública está encaminada decididamente a la

eficiencia económica de la iniciativa privada. Un espejo de esta realidad, que explica a nuestro entender el incumplimiento de innumerables documentos de ordenación territorial, es la moda por la denominada planificación estratégica (VV. AA., 1990). La compensación pública hacia los territorios más desfavorecidos por las inercias del mercado es en el mejor de los casos muy subsidiaria a esa otra estrategia global de eficacia territorial (JOEL, 1990), o fruto de voluntarismos políticos muy reconocibles en la CEE en 1992. Lo que tratamos de decir, en definitiva, es que tanto la redacción de los documentos técnicos de ordenación, como las decisiones de política territorial, aborden sin complejos esta opción, si es la que legítimamente conviene o la única posible, ya que con eso se evitarían frustraciones y una posición más ventajosa de la ordenación del territorio en la aplicación real de la histórica justificación de esta disciplina como instrumento para acortar los desequilibrios regionales (GAGO, 1991). Pero sobre todo, y es a lo que dedicaremos el próximo epígrafe, a luchar por una relación de responsabilidad más compartida entre sector público y privado en la construcción territorial (MARTIN 1988; MILLER, 1990).

3. SOBRE LA CREACIÓN DE RIQUEZA

No deseamos caer en la tentación, por otra parte reconocida como inútil, de considerar que tanto la planificación como la gestión de la Ordenación del Territorio, para entendernos, debe resolver la "totalidad" de los problemas y conflictos detectados y diagnosticados en el espacio regional. Sin duda, una de las evidencias empíricas más contrastadas en los últimos tiempos sobre cual es el nicho de las políticas de ordenación del territorio sea la de acotar específicamente sus cometidos. El error craso, como se ha referido anteriormente, de la ordenación del territorio ha sido su exceso de comprensión de todo lo que afectase al ámbito de la localización espacial. Pues bien, pensamos que uno de los objetivos que deben

permanecer en la política de ordenación del territorio es el de: la creación de riqueza, medida en términos de transformación productiva, progreso social y técnico, crecimiento y equidad (CEPAL, 1990). Objetivo estructural en el que la responsabilidad privada es cada día más hegemónica; hecho que no se contradice con la obligación y no dejadez de la iniciativa pública en sus también reconocidas responsabilidades sociales.

El asunto es cómo tiene que intervenir la ordenación del territorio para ceñirse al objeto de localizar equilibradamente, tanto en lo social como en lo territorial, esa creación de riqueza. No se trataría, en ningún caso, de repetir o sustituir a las políticas económicas, sino en primer lugar, analizar los efectos territoriales de la asignación del gasto público, pero fundamentalmente en segundo lugar, contribuir a una orientación locacional menos dubitativa y dejada sólo al albur del mercado, de los agentes de la iniciativa privada. Por lo menos, las últimas directrices del desarrollo regional indican el resurgir de la importancia de lo endógeno y local, por consiguiente la clave de lo territorial, en el crecimiento económico (ALBRECHTS y OTROS, 1989). Será necesario aprovechar realmente esta posibilidad; siempre asumiendo lo complejo y limitado de la descentralización y el desarrollo regional frente a la globalización de las decisiones económicas (LIPIETZ, 1987; CORAGGIO, 1991).

La mejor manera de acotar, en nuestra opinión, la ordenación del territorio en su papel económico -la ajada dialéctica entre planificación económica versus planificación física no es que exclusivamente aquella tome como competencia la función coordinadora de las administraciones inversoras, más bien que fomente la negociación y orientación de las decisiones de localización de la iniciativa privada en el territorio, especialmente arbitrando su cometido en dos campos: las pequeñas y medianas empresas, cuyas estrategias pueden modelarse mejor para la ordenación del territorio regional (CAPELLIN, 1990), y para toda táctica de despliegue espacial que conlleve innovación de los potenciales endógenos territoriales (HIRCHE, 1990). El reto estriba en confeccionar instrumentos de clara y explícita vocación de

ordenación del territorio asociados a la promoción locacional discriminada, efectiva y para el desarrollo regional -que no debe olvidarse en regiones periféricas pasa esencialmente por la creación de empleo (CURBELO, 1990)- que incentiven las PYMES regionales y la innovación del propio tejido empresarial. Para nosotros estas son funciones claras de la ordenación del territorio en la coyuntura actual (MARCHENA, 1990); centrarse en ellas supondría una acotación de las finalidades y menor confusión en los objetivos.

El diseño de planes de ordenación del territorio en vez de ser renuentes o escapistas a las mencionadas finalidades estratégicas, debiera catalizar su redacción en las mismas, concibiendo que la mejor estructura territorial se obtiene coadyuvando -sin quebrar la libertad de mercado- la iniciativa privada en el territorio. Con estrategias selectivas para los territorios dinámicos, estancados o regresivos, pero explorando en cualquier caso, el papel de los servicios a la producción en la nueva política regional (DEL RIO y CUADRADO, 1991). Esto que proponemos como nucleidad económica de la ordenación del territorio en el actual contexto, pensamos no es una tarea inmodesta o desproporcionada sino la única posible si se desea lograr la legitimación social de esta disciplina a medio plazo y se quiere responder a los retos esenciales del momento. Lo que ocurre es que la incipiente "ventanilla sectorial" denominada Ordenación del Territorio, ni ha vertebrado su burocracia en este sentido, ni está ocupando fehacientemente ese hueco: la política territorial tendría que ser hoy más una herramienta de negociación en el territorio con los agentes sociales, que un aparato de redacción de normas y planes (MATUS, 1987; ACUÑA y KONOW, 1990). Aventajados expertos han expresado hace tiempo con amargura que la discusión sobre la política regional y sus efectos espaciales desde la órbita pública es artificial a las decisiones de los consejos de administración de las empresas (DRUCKER, 1986).

El sistema productivo de la región periférica (CETU, 1990) requiere de la intervención consciente y decidida de la planificación territorial; pero activa. Es decir,

no sólo previniendo el modelo deseable para el espacio regional y de desarrollo de las actuaciones públicas; también proporcionando señales de mercado, por medio de la participación consensuada (HOPENHAYN, 1988) con las decisiones territoriales de la iniciativa privada, del sector y la inversión pública. Para lograr la forma territorial más conveniente a la sociedad regional del espacio de su propia región se necesita convicción política en esta línea, un tercer sistema (SÁENZ DE BURUAGA, 1991) de esfuerzos en la ordenación del territorio, que con más medios y acercamiento a los problemas cotidianos de la acumulación local –especialmente la promoción de los recursos endógenos, pero sobre todo la comercialización de cualquier producción innovadora inherente o no al propio territorio y la incubación de emprendedores locales– ofrezca más soluciones e ilusiones a la iniciativa privada y no sólo el indispensable y comentado abasto infraestructural. Para ello se precisa identificar interlocutores representativos y dinámicos, cosa no fácil pero cada vez menos imposible, y consensuar, tema que trataremos ahora, que cualquier estrategia económica pasa por la sustentabilidad territorial y ambiental.

4. SOBRE LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

Crear condiciones para el desarrollo regional mediante la ordenación del territorio, es favorecer el negocio privado en la propia región regulándolo espacial y socialmente, a la vez que proyectar una suerte de acumulación económica que considere como "capital fijo", no como mera externalidad de su crecimiento sustentable, el sistema físico-ambiental del espacio regional. Sin embargo, tal como ya se ha aludido antes, las políticas ambientales suelen ser todavía conservacionistas y centradas en los espacios naturales (COLÓN y DÍAZ DEL OLMO, 1989) o coercitivas y correctoras de la iniciativa pública y privada, tanto en plan (A.M.A., 1991 I) como en normativa (ALLENDE, 1990). Estos procedimientos que indiscutiblemente son un avance sustancial en comparación con

épocas no muy lejanas de concebir el desarrollo territorial, no resuelven el problema central: mientras la teoría convencional del crecimiento económico se interrogaba cuál tendría que ser la velocidad óptima para acumular capital, los nuevos enfoques de la sustentabilidad del desarrollo se preguntan sobre cuáles deben ser las formas y estilos de capital que hay que acumular y por cuánto tiempo (CEPAL, 1991).

El paradigma ambientalista ha calado con inusitada fuerza en nuestra sociedad y la ordenación del territorio por fortuna, técnica y políticamente, lo ha hecho suyo; pero de nuevo surge cómo debe formalizar su intervención en áreas territoriales con recursos naturales que presentan en sí mismo ventajas comparativas dinámicas apreciables, pero que su manejo y uso se ha percibido ilimitadamente renovable (A.M.A., 1991 II), como bienes de consumo y no de inversión. Cultura "desarrollista" que sigue notándose en las inercias del mercado y que es particularmente peligrosa en regiones como Andalucía donde se necesita hacer uso del capital natural para seguir acumulando; por ello desde la ordenación del territorio es fundamental dar respuesta a esta contradicción e incorporar consecuentemente el sistema físico-ambiental en la planificación territorial y económica (DELGADO y MORILLAS, 1991). Pero no como un entretenimiento elitista o mera mercantilización de la naturaleza, sino aportando mecanismos concretos de información y evaluación para la toma de decisiones en el territorio concreto (HENDERSON, 1990).

La Ordenación del Territorio se ha ocupado tradicionalmente de dictaminar sobre las competencias por el uso del suelo de las diversas actividades económicas, que normalmente inciden en degradar el espacio codiciado en cuanto recurso escaso (LONG, 1989). Menos de si el desarrollo económico puede ser sustentable territorialmente y qué fórmulas y estrategias específicas cabrían considerar positivamente –no sólo reglamentando lo que no se debe hacer– para ello (MILLER, 1990). Las políticas sectoriales, cuyo interés social de integración espacial es objeto neurálgico de la ordenación del territorio, no son obviamente neutrales en

cuanto al uso de los recursos naturales; la política territorial debe asegurar además de la coordinación, la sustentabilidad de las mismas por medio de programas operativos, configurados bajo una misma filosofía: la tasa de uso resultante de los recursos naturales de cada forma de capital, no puede exceder su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las ligazones de sustitución o complementariedad existentes entre ellas. Sobre esto, cinco proposiciones genéricas se nos ocurren al respecto (CEPAL, 1991):

a) La ordenación del territorio es el instrumento ideal par estandarizar con rigor técnico e introducir en la planificación micro y macroeconómica, la disponibilidades de las existencias de un recurso ambiental en particular y su distribución geográfica.

b) La Evaluación de Impacto Territorial y Ambiental debe considerar espacialmente, el flujo de beneficios que se espera obtener de un recurso concreto localizado en el territorio. Para ello, desde la ordenación del territorio se debe controlar los incentivos para invertir y reinvertir en un determinado recurso natural.

c) La distribución espacial de las actividades económicas y sociales regionales y la asignación y uso de la tierra, debiera ser analizada y también estandarizada con este enfoque, según el comportamiento de los agentes económicos en función de la "renta" disponible del recurso. Se lograrían negociar de esta manera numerosos conflictos sociales, derivados de la utilización no adecuada a la sustentabilidad del capital natural: todo problema ambiental implica una redistribución.

d) Un método que permite transmitir la política de sustentabilidad tanto a expertos como a la sociedad en general es el de clarificar las ventajas comparativas y absolutas de los recursos naturales de cara a la competitividad internacional, fundamentando el uso intertemporal de los recursos y y el coste económico de dilapidarlos.

e) La eficacia, en este sentido, de los instrumentos de política ambiental al uso, en demasiadas ocasiones se torna espurea al construirse modelos basados muy lineal y mecánicamente en el costo-beneficio y en la justificación técnica de proyectos

degradantes, debidamente reorientados por su presumible interés social; pero que mantienen un concepto del territorio y el medio ambiente, como decíamos más arriba, considerados como bien de consumo en vez de inversión y reinversión ante las amortizaciones del capital natural.

Como se verá optamos como acción de la ordenación del territorio, por supuesto complementaria a la protección y gestión pública coordinada del sistema físico-ambiental, por la aplicación de políticas territoriales, sostenibles en lo microeconómico. La intervención positiva en el tejido empresarial señalando pautas de comportamiento sustentables, por comarcas y ámbitos funcionales, y tecnologías de producción adecuadas a la inversión en capital natural, pueden legitimar más convincentemente la ordenación del territorio que la sola reglamentación ambiental. Un esfuerzo de rango institucional que necesita, como veremos finalmente, de la cristalización de una estructura administrativa ágil ("ad hoc") y pensando en los retos de la reestructuración productiva, al mismo tiempo que en el impacto ambiental convencional.

5. CONCLUSIÓN: SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No se ha disimulado en esta sucinta reflexión, la conveniencia de adecuar los fines de la ordenación del territorio con los asumidos desde la Política Regional, comprendida ésta desde su acepción clásica para el desarrollo en regiones periféricas (HADDAD, 1989), y de ponderar esos objetivos desde la competencia institucional de la autonomía regional (PAREJO, 1988). Ordenación del Territorio como práctica político-administrativa, que no tiene más remedio, para su factibilidad, que considerar los imperativos económicos y constitucionales del libre-mercado, como referencia sustancial de su tarea ejecutora, porque si no como se ha repetido, la labor resulta ser opaca socialmente y desprovista de la oportunidad de intervenir en la

orientación trazada por los agentes económicos privados. Ahora bien, conocido esto y parece que habiéndose padecido ya el extremo mayor de la onda neoliberal en cuanto a la interpretación de la intervención pública en el territorio (HARVEY, 1990), convendría adoptar una postura institucional claramente más comprensiva y fomentadora, que no intervencionista, de ciertas pautas de lo empresarial y económico en la ordenación territorial. Esto que ya se ha aludido, se trata ahora de expresarlo sintéticamente con mayor especificidad.

En efecto, la ordenación del territorio en regiones periféricas tendría que estar al servicio esencial de la resolución de las carencias productivas y de la justa redistribución territorial y social de la acumulación económica. De actuar sobre las variadas formas de rentismo territorial que se detecten y de coadyuvar fundamentalmente a los particulares en sus iniciativas de superar esas contradicciones. Institucionalmente ello supone transgredir la autocomplacencia en el trabajo de la burocracia técnica adscrita a la política territorial, empeñada en la no poco deseable coordinación de planes-libro sectoriales, o en la satisfacción de una exclusiva tarea de diseño territorial de las dotaciones de equipamientos e infraestructuras públicas. El reto estribaría en la coordinación vinculante de las administraciones, esencialmente del impacto local (municipal), por consiguiente urbanístico, de la acción pública y en el tratamiento consciente del reparto territorial de la producción de bienes y servicios creados por los particulares.

Para institucionalizar ambos campos de gestión (coordinación pública e intervención empresarial), no se nos escapan las dificultades cuando la ordenación territorial no ha conseguido siquiera una legitimación fehaciente en la mayoría de las regiones periféricas; se discute si su nicho burocrático es explícito en competencias o lo que ya sería mucho, de coordinación de las actuaciones sectoriales en el territorio. Nos inclinamos por lo segundo, pero insistiendo en la intervención decidida sobre la pretensión de co-optar las decisiones de localización de los particulares. Esto último necesita de una burocracia eficiente, con un perfil menos

ocupado en la redacción o dirección facultativa de planes y más dispuesta a negociar con las municipalidades y la iniciativa privada en sus decisiones. El futuro de la planificación territorial parece que se dirige a conocer más el juego y estrategia de los actores que producen el espacio, que a la visión estática de lo que sucede (SANTOS, 1988).

Consideramos un poderoso avance la segmentación de tres subsistemas en la concepción de la ordenación del territorio: físico-ambiental, de articulación territorial y urbana, y productivo (POSOTTO, 1989). Pero creemos que institucionalmente aquella no se logrará legitimar hasta que no se provea de una burocracia con instrumentos normalizados y normativos para conseguir que:

- El subsistema físico-ambiental considere la promoción del desarrollo sustentable su orientación prioritaria, de modo que se reglamente e incentive la actividad microeconómica y empresarial en aras de este cometido. Ello necesita de una burocracia bien identificada por los agentes económicos en esta directriz y con influencia decisiva en las políticas sectoriales de los recursos (agua, forestación, suelo...) y la red de espacios naturales. Como se ha dicho más arriba, una visión progresista del Medio Ambiente en regiones periféricas pasa por fundamentar que el acervo natural es un factor indisociable de la creación de riqueza. Para demostrarlo la Ordenación del Territorio tiene una oportunidad histórica, o esta competencia totalmente legitimada ya, le será sustraída de su gestión por otras disciplinas y políticas, por ejemplo la economía convencional, en pocos años.

- El subsistema productivo sea pieza clave de la acción de la Ordenación del Territorio, no un mero referente o el logro de una zonificación más o menos percibida socialmente del espacio regional. Para consensuar un modelo territorial de la propia región se necesitan instrumentos de intervención y de una burocracia preparada para ello, que oriente los emprendimientos empresariales endógenos. Es importante que se calcule el impacto y la asignación territorial de la planificación económica (tipo Plan de Desarrollo Económico Regional), pero

para que el control de los efectos territoriales de esta programación no se queden en discurso de intenciones, es imprescindible actuar activamente en el campo de la iniciativa privada desde la Ordenación del Territorio, como institución pública claramente reconocible en ese objeto.

- El subsistema de articulación territorial y urbana pueda realmente fundamentarse en la coordinación de las acciones sectoriales de la administración, pero negociando como burocracia técnica y política verticalmente tanto con el Estado central como, fundamentalmente, con los municipios. En el esfuerzo de elevar la escala de interpretación de los problemas territoriales más allá de la localidad hacia la consecución del modelo regional y de adecuar, además, la dotación de inversión pública con las pautas empresariales de localización y desarrollo endógeno, tendría que centrarse -negociando, consensuando y co-optando- la ordenación del territorio como acción pública. Hacer factible y creíble esta nueva

burocracia para la ordenación del territorio tiene condiciones de utopía pero no deberíamos considerarlo, con dosis de ilusión e imaginación -lo que más falta hace para convencerse de la necesidad de planificar ahora el territorio en regiones periféricas, como Andalucía (HALL, 1989)- como una empresa quimérica. La cuestión es abrirse hueco institucional en una sociedad que no percibe como imprescindible la ordenación del territorio. La estrategia que proponemos piensa que es el momento de ser ambiciosos y cuando quedan temas tan importantes en la agenda social (OFFE, 1990) como los que modestamente hemos apuntado, sería más oportuno enfrentarse a estos que relegarse a una labor subsidiaria y exclusivamente legitimada a golpe de normativa. En resumen, arrostiar la reponsabilidad de responder a los retos territoriales de la economía de libre mercado, consciente y activamente de la reestructuración productiva en curso en las regiones periféricas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, H. y KONOW, I. (1990): *Métodos y Técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones*, Ed. Futuro, ODEPLAN, Santiago de Chile.
- ALBRECHTS, L. y OTROS (1989), *Regional Policy at the Crossroads*, Jessica Kingsley Publ., U.K. 1989.
- ALBURQUERQUE, F. y CURBELO, J.L. (1991), "El futuro no es un camino de rosas: las regiones periféricas europeas ante la unión económica y monetaria" en Primer Encuentro Iberoamericano sobre "Territorios en Transformación", Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia), pp. 23 (mimeo).
- ALLENDE, L. (1990), "La evaluación de impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir" en *Ciudad y Territorio*, n° 83, pp. 45-66. Madrid.
- AMA, *Medio Ambiente en Andalucía (Informe 90)*, Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla 1991 I, pp. 384.
- AMA, *Recursos naturales de Andalucía*, Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla 1991 II, pp. 207.
- AURIOLES, J., *Claves actuales de la economía andaluza*, Ed. Agora, Málaga 1989, pp. 258.
- BIEHL, D., "El papel de la infraestructura en el Desarrollo Regional" en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 401-432.
- BOISIER, S., *¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?*, Documento ILPES, Santiago de Chile 1991, pp. 36 (mimeo).
- BRUNSTEIN, F. y OTROS -Eds.-, *Grandes inversiones públicas y espacio regional*, Ed. CEUR, Buenos Aires 1989, pp. 421.
- CAMAGNI, R. y OTROS, "Las políticas regionales de la Comunidad Europea: pasado y futuro" en *Estudios Territoriales*, n° 35, Madrid 1991, pp. 17-48.
- CAPELLIN, R., "El Mercado Unico Europeo y la Internacionalización de la Pequeña y Mediana empresa" en *Estudios Territoriales*, n° 32, Madrid 1990, pp. 31-48.
- CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1990, pp. 185.
- CEPAL, *El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente*, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1991, pp. 146.
- CETU, *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla 1990, pp. 241.
- COLON, M. y DÍAZ DEL OLMO, F., *Naturaleza en Armonía. Espacios Naturales en Andalucía*, Ed. Alfar, Sevilla 1989, pp. 134.
- CORAGGIO, J.L., *Las dos corrientes de la descentralización. Cuadernos del CLAEH*, n° 1, Montevideo 1991.
- CURBELO, J.L., *Andalucía: Crecimiento y Equidad*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla 1990, pp. 144.
- DALY, H.E., "Sustainable Growth: An Impossibility Theorem" en *Development* n° 3/4, Roma 1990, pp. 45-48.

- DELGADO, M. y MORILLAS, A., *Metodología para la incorporación del medio ambiente en la planificación económica*, Agencia de Medio Ambiente, Sevilla 1991, pp. 70.
- DE MATTOS, C., "La descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? en *Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis*, Ed. CEUR, Buenos Aires 1989, pp. 335-364.
- DEL RÍO, C. y CUADRADO, J.R., "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional" en *Primer Encuentro Iberoamericano "Territorios en Transformación"*, Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia) 1991, pp. 20 (mimeo).
- DRUCKER, P., "La economía mundial ha cambiado" en *Foreign Affairs*, Primavera, N.Y. 1986.
- GAGO, V., "La perspectiva económica en la ordenación del territorio" en *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Valencia 1991, pp. 835-852.
- GAMELLA, M. y HERNÁNDEZ, M., *Nuevas tecnologías y orden económico internacional*, Fundesco, Madrid 1990, pp. 191.
- GATTO, F., "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales*, (Albuquerque, F. y otros, eds.), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1990, pp. 55-102.
- GIAOUTZI, M., "Infraestructuras de Telecomunicaciones y Desarrollo Regional" en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 443-459.
- HADDAD, P.R., *Economía Regional*, Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza 1989, pp. 694.
- HALL, P., "La planificación de una Europa de regiones" en *Urbanismo-COAM*, n° 8, Madrid 1989, pp. 6-16.
- HARVEY, D., *The Condition of Postmodernity*, Ed. Blackwell, Oxford 1990.
- HENDERSON, H., "Beyond Economics: New Indicators for Cultural Specific, Sustainable Development" en *Development*, n° 3/4, Roma 1990, pp. 60-69.
- HIRCHE, W., "Perspectives of Innovation-Oriented Regional Development Strategies" en *Innovation and Regional Development*, (Ewers, H.J. y Allesch, J. eds.), Ed. W. de Gruyter, Berlin 1990.
- HOPENHAYN, M., *La participación y sus motivos*, ILPES, Doc. ASD/95, Santiago de Chile 1988.
- JOEL, M.E., "Evaluation économique et développement social" en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 47, Paris 1990, pp. 114-117. KUKLINSKI, A. -Ed.-, *Globality versus Locality*, Universidad de Varsovia 1990, pp. 356.
- LAURELLI, E. y LINDENBOIM, J., -Eds.- *Reestructuración Económica Global. Efectos y políticas territoriales*, Ed. CEUR, Buenos Aires 1990, pp. 362.
- LÁZARO, L., "Pasado, presente y perspectivas de la planificación regional en España" en *Ciudad y Territorio*, n° 81-82, Madrid 1989, pp. 139-156.
- LEAL, J., "La Ordenación del Territorio en la encrucijada" en *Papeles de Economía Española*, n° 35, Madrid 1989, pp. 58-69.
- LIPIETZ, A., "Lo nacional y lo regional ¿Cuál Autonomía frente a la crisis capitalista mundial?" en *Cuadernos de Economía*, vol. VIII, n° 11, Bogotá 1987.
- LIPIETZ, A. y LEBORGNE, D., "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales" en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos territoriales*, (Albuquerque, F. y Otros, eds.), Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires 1990, pp. 103-136.
- LONG, G., "Pour une approche internationale de la conservation et du développement: Utopie ou réalité" en *Supervivencia de los espacios naturales*, Casa de Velázquez, Madrid 1989, pp. 827-842.
- MARCHENA, M., "Innovación y Estrategias Empresariales en Andalucía" en *Actas de la III Reunión de Geografía Industrial, A.G.E., Sevilla 1990*, pp. 432-448.
- MARCHENA, M., "Andalucía: ¿California europea o periferia subdesarrollada" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, n° 11, Madrid 1991, pp. 107-130.
- MÁRQUEZ GUERRERO, C., "Política Regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera" en *Estudios Regionales*, n° 29, Málaga 1991, pp. 81-118.
- MARTIN, J., "Interacción de los sectores públicos y privados y la eficiencia global de la economía" en *Revista de la Cepal*, n° 36, Santiago de Chile 1988.
- MASSEY, D., "L' "Estudi de localitats" en *Geografia Regional* en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Barcelona 1990, pp. 73-88.
- MATUS, C., *Política, Planificación y Gobierno*, ILPES/OPS, Caracas 1987.
- MILLER, D., "The Future of Economic Policy: A Public and Private Sector Function" en *New Frontiers in Regional Science*, (Chatterji, M. y Kuenne, R.E., eds.), The MacMillan Press. Ltd., Londres 1990.
- MILLER, M., "Can Development Be Sustainable?" en *Development*, n° 3/4, Roma 1990, pp. 28-38.
- OFFE, C., *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid 1990.
- PAJEJO, L., "Situación y perspectivas del Estado Autonómico. El papel central de la política económica" en *Papeles de Economía*, n° 35, Madrid 1988, pp. 377-401.
- PORTER, M.E., "The Competitive Advantage of Nations" en *Harvard Business Review*, Marzo-Abril, Boston 1990.
- POSOCOCCO, F., -coord.-, *Plan Territorial Regional de Coordinación de la Región del Véneto*, Región del Véneto, Secretaría Regional para el Territorio, 1989.
- QUERO, D., "Experiencias de planificación territorial" en *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Valencia 1991, pp. 1953-1970.
- RONDINELLI, D., *Applied Methods of Regional Analysis. The spatial dimensions of development policy*, Westview Press/Boulder and London, USA 1985.
- SÁENZ DE BURUAGA, G., "Desarrollo Regional: entre el mito del Primer Mundo y la necesidad del Tercer Sistema" en *Economistas*, n° 45-46, Madrid 1991, pp. 6-11.

SANTOS, M., *Espaço & Método*, Ed. Nôbel, São Paulo 1988, pp. 88.

SERRANO, A., Propuesta de Conclusiones Finales, *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Valencia 1991, pp. 23.

SOUBEYRAN, O., "Malaise dans planification" en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 37, Paris 1988, pp. 24-30.

TORRES RIESCO, J.C., "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España" en *Estudios Territoriales*, n° 8, Madrid 1982, pp. 47-96.

VV. AA., "L'aménagement du territoire en France et en Europe", número monográfico de *L'espace géographique*, n° 4, Paris 1989, pp. 352.

VV. AA., "Planificación Estratégica y Desarrollo" en *Los Problemas de las Grandes Ciudades*, Banco Hipotecario, Madrid 1990.

Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina

José Luis CURBELO RANERO

Investigador Centro de Ciencias Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

RESUMEN. Dos paradigmas alternativos están siendo propuestos para el desarrollo de América Latina. En términos generales ambos comparten su entendimiento de la necesidad de mantener unos equilibrios macroeconómicos aceptables, su voluntad de superar la sustitución de importaciones y avanzar hacia una mayor apertura económica, y la necesidad de repensar el estado. Sin embargo las propuestas políticas que avanzan son contradictorias. El paradigma regresivo, de confesión neo-liberal, enfatiza el ajuste financiero y la consecuente profundización de las *ventajas comparativas existentes*. El paradigma estructuralista busca la *construcción de ventajas comparativas* sobre la base de políticas industriales que fomenten la incorporación de inputs tecnológicos en los procesos productivos. El territorio y la descentralización son elementos esenciales de esta estrategia de *ajuste positivo*, y una nueva teoría y práctica de la planificación ha de abrirse paso.

1. INTRODUCCIÓN

El "aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado" está siendo una purga difícil de tragar para la mayoría de la población latinoamericana. Tras una década de ajustes recesivos y de indudables mejoras en los equilibrios macroeconómicos básicos, que ciertamente revelaban estructuras productivas altamente distorsionadas, es ya tiempo de que el mundo

desarrollado (y especialmente los organismos multilaterales) reconozcan los evidentes avances conseguidos. Avances que con un impresionante coste social sólo pueden ser puestos en perspectiva si los comparamos con los pocos resultados conseguidos, y los palpables conflictos sociales y políticos generados, en los países desarrollados al hacer converger sus mucho más sólidas y cohesionadas estructuras económicas y sociales.

Este trabajo es la versión castellana de la ponencia "Positive adjustment, territory and planning in Latin America" presentada por el autor en el IV Congreso Mundial de la *Regional Science Association International*, celebrado en Palma de

Mallorca en Mayo de 1992. Se benefició de los fondos de la Comisión española de Ciencia y Tecnología (CICYT) proyecto AME 91 y 0688.

Ese reconocimiento debiera materializarse en la aceptación de un principio básico en el diseño de la política económica: Si se pretende que la democracia sea en el subcontinente algo más que un fenómeno efímero, las políticas económicas que se apliquen en los años próximos deben permitir la consecución simultánea de tasas de crecimiento más elevadas que las actuales y la mejora de los niveles de vida de los segmentos sociales más desfavorecidos. En contraste con las bien conocidas estrategias de ajuste "espúreo" que se basaban en la explotación de las ventajas comparativas estáticas, la represión salarial y la severa reducción del sector público, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha sintetizado recientemente las bases de lo que debe ser el *ajuste positivo* en un documento cuyo concepto operativo básico se encierra en la idea de *transformación productiva con equidad*.

Elementos centrales de la estrategia de ajuste positivo son: (a) la importancia central del *crecimiento* económico como precondition para el desarrollo (aunque ello no sea suficiente), (b) la aceptación de un marco de *economía abierta*, lo que implica (c) la búsqueda de niveles aceptables de *estabilidad macroeconómica* y (d) de *competitividad microeconómica*, lo que a su vez otorga (e) un papel esencial a las ganancias de *productividad* —esto es, progreso técnico e innovación— en la consecución de los equilibrios internos y externos. Para que esta senda de desarrollo sea compatible con la sobrevivencia de la democracia, es preciso (f) conseguir mayores niveles de *equidad* y (g) garantizar la *sustentabilidad* medioambiental.

Para que este esquema de ajuste positivo pueda llevarse a cabo son precisas profundas reformas internas y externas.

Internamente, los países deben desregular paulatinamente sus economías, redefiniendo el papel del Estado en la promoción del desarrollo, mientras que los tejidos social y político deben ser infiltrados de innovación y competencia. Externamente, los países desarrollados y las instituciones financieras deben aceptar sus responsabilidades en la genesis de la crisis de los ochenta, avanzar hacia la creación de un marco estable y

viable de comercio internacional (Negociaciones de la Ronda de Uruguay), y reevaluar la cuantía total y las condiciones de la deuda del mundo en desarrollo.

En cualquier caso, en un contexto internacional de fuerte competencia por capitales que pueden optar a múltiples opciones de inversión (Europa del Este, NICs, Mercado Interior Europeo, etc.), la recuperación de la inversión productiva ha de venir, fundamentalmente, como consecuencia de la aplicación interna de los recursos que alternativamente se fugarian al exterior o quedarían absorbidos por la maquinaria pública, y sólo en segundo plano como consecuencia de transferencias voluntarias por parte del sistema financiero. De hecho, podría decirse que el crecimiento a largo plazo de la región sólo tendrá lugar cuando los ciudadanos prefieran invertir en su propio país en lugar de hacerlo en el exterior,⁽¹⁾ lo que exige, aparte de garantías, la certidumbre de que la rentabilidad de ambas opciones de inversión es similar.

En este marco general, el Estado, su ámbito, intensidad y mecanismos de intervención, su organización, y especialmente sus relaciones con la sociedad civil y el sector privado, están en el centro del debate. La planificación está de nuevo en la agenda, si bien los enfoques "desarrollistas" convencionales han de ser cuestionados. En alguna manera, las políticas públicas del futuro han de evolucionar desde la gestión de una realidad relativamente simple de regulaciones y controles gubernamentales, a la gestión de una realidad mucho más rica de múltiples agentes, privados y públicos, interaccionando entre ellos y operando de acuerdo a regulaciones básicamente competitivas.

Los procesos de descentralización aparecen como uno de los elementos centrales de la reforma del Estado. En la mayoría de los países las tendencias descentralizadoras se consolidan no sólo como resultado de la crítica a la excesiva centralización y

(1) SELOWSKY, M. (1990) "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina" en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 27, n° 2.

burocratización vigentes, la aceptación de los bien conocidos argumentos de administración pública y finanzas propuestos por los teóricos del federalismo fiscal, o las necesidades de profundizar la democracia, sino como consecuencia de la misma lógica del proceso de acumulación: La revolución científica en cursos está provocando la transición hacia formas más flexibles de producción y reproducción económica, lo que está otorgando un nuevo papel a la pequeña y mediana empresa basada en los recursos endógenos regionales. Esta realidad es aún más evidente si se considera la previsible parquedad de los recursos externos.

Tomando la transformación productiva y la equidad como los dos pilares centrales de la estrategia de ajuste positivo, este trabajo propone que las consideraciones territoriales sean tomadas en cuenta en la puesta en práctica de la estrategia. La razón subyacente se apoya no tanto en conceptos abstractos de equidad espacial cuanto en el nuevo papel del territorio en los procesos de acumulación emergentes.

Además de esta introducción y los comentarios finales de la conclusión que enfatizan el papel de la planificación en la puesta en práctica de la estrategia de ajuste positivo, el artículo(2) incluye otros dos epígrafes que, después de unos comentarios introductorios sobre las actuales tendencias descentralizadoras en América Latina, establecen las relaciones entre la descentralización y los objetivos de transformación productiva y equidad.

2. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y DESCENTRALIZACIÓN

Junto a la desregulación y la privatización, y con evidentes puntos en común con estas,

la otra gran tendencia que parece irse consolidando no sólo en América Latina, sino también en la mayoría de los países, es la tendencia a la mayor descentralización tanto de las funciones de administración como de provisión de servicios sociales e incluso de la promoción del desarrollo. Las interpretaciones de esta tendencia general varían desde la visión conspirativa según la cual la descentralización es un "artilugio" más del sistema económico para desplazar aquellos problemas a los que no puede hacer frente (fundamentalmente, una mayor equidad social y económica entre territorios y grupos sociales) y es poco relevante frente al poder del capital multinacional,(3) hasta su encumbramiento como "mantra" voluntarista que resolverá las rupturas intrínsecas al sistema. Existe también recelo ante el riesgo de que la descentralización pueda ser utilizada como "caballo de Troya" de otros elementos de la "agenda oculta" del ajuste estructural sobre los que es más difícil establecer consensos políticos amplios (privatizaciones, reducción neta de gastos y protección social, etc.).

Intentando tener una posición menos maniquea, y aceptando que los defensores de la última posición tienen suficientes razones en sus argumentos, es de reconocer un cierto cambio en el paradigma de organización política y económica por el cual, tanto la lógica del proceso de acumulación, fundamentalmente favorecido por la revolución científica y la transición del fordismo al postfordismo,(4) como las transformaciones políticas, sociales y administrativas, coinciden en hacer viables estructuras de organización del poder menos centralizadas. Entre las tendencias a identificar en este segundo ámbito habría que incluir, además del propio colapso del Estado centralista, a los movimientos sociales de carácter regional y local, la creciente

(2) Este trabajo se beneficia de manera nada desdeñable de los debates y ponencias desarrollados en dos seminarios co-dirigidos por el autor, *Territorios en Transformación y Descentralización y Desarrollo en América Latina*, que tuvieron lugar en Otoño de 1991 en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, en el segundo de ellos, del Instituto de Desarrollo Económico (EDI) del Banco Mundial.

(3) de MATTOS C. (1992) "Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina" en CURBELO, J. y otros *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

(4) Ver, por ejemplo, HARVEY, D. (1990) *The condition of postmodernity* (Oxford: Blackwell); SCOTT, A. y STORPER, M. (eds) *Production, work territory* (Londres); SCOTT, A. (1988) *New industrial spaces* (Londres).

madurez de la sociedad civil, y el mismo aprendizaje de los beneficios de la gestión más próxima al administrado.⁽⁵⁾

En cualquier caso, la correcta percepción de los procesos de descentralización exige su análisis no tanto en función de la configuración competencial de destino cuanto en relación a la del punto de partida, que es la de estructuras políticas y decisionales altamente centralizadas.⁽⁶⁾ Así, el ámbito de descentralización que parece irse constituyendo como pertinente en esta fase del desarrollo, y sobre el que se harán las reflexiones que siguen, es el nivel "regional" frente a los niveles "central" y "local". Este último, siendo esencial en la provisión de servicios sociales y colectivos –es decir, en el ámbito de la reproducción social o la descentralización de los ingresos y gastos fiscales– es menos relevante para la promoción del desarrollo económico, además de estar preñado, en multitud de ocasiones, de excesivo localismo proclive a la legitimación de las prácticas caciquiles. En síntesis, en la medida de lo posible, y en mayor medida conforme se vaya avanzando en la legitimidad democrática, el proceso descentralizador y el *consenso social regional*,⁽⁷⁾ el poder regional se irá constituyendo como el agente que representa corporativamente los intereses colectivos regionales a escala "macro" (en su relación con el Estado central) mientras organiza lo "micro" de acuerdo con las condiciones locales.⁽⁸⁾

Pero junto a estas tendencias generales, en la realidad latinoamericana la descentralización es un proceso que puede contribuir a dar coherencia a la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad.⁽⁹⁾ El punto crítico

de esa relación es el papel de las nuevas tecnologías en el uso del espacio:⁽¹⁰⁾ Mientras es el contenedor de la tecnología y un elemento básico de su generación, el territorio (y las relaciones sociales que en él se dan) se transforman por la aplicación de la tecnología.

El rasgo característico de las transformaciones productivas compatibles con el ajuste positivo es la reivindicación del progreso técnico como el factor determinante de la competitividad, en lugar de los ajustes de costes vía la represión salarial o las manipulaciones en el margen de la cotización de las divisas. Se entiende por competitividad la capacidad para incrementar la participación en los mercados internacionales o, refiriéndose a un bien o servicio, la capacidad para sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo respecto de la utilización de los recursos y la calidad del producto o servicio.⁽¹¹⁾

Ahora bien, el progreso técnico no es neutro respecto al espacio y los condicionamientos territoriales. Más bien puede pensarse de una *dialéctica socio-técnico-territorial* en la que, si por una parte, el cambio técnico surge de las necesidades productivas y de competencia concurrentes históricamente en un entorno territorial y social concreto,⁽¹²⁾ su incorporación en los procesos productivos que se dan en el territorio modifica las ventajas comparativas regionales y el propio futuro económico de la región.

Si bien esta dialéctica socio-técnico territorial ha operado en los diferentes momentos de la historia, la fase actual del desarrollo capitalista, cuando se está

(5) Sergio Boisier considera todos los elementos referidos como *megatendencias* que llevan a la descentralización. BOISIER, S. (1992) *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-estados y Cuasi-empresas*. Documento de trabajo LC/IP/R.110 del ILPES, Santiago de Chile.

(6) No conviene olvidar que el centralismo ancla sus raíces, además de en la propia construcción nacional de los países y la lucha contra los caudillos locales, en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo en un contexto económico y social marcado por altas dosis de centralización y concentración del capital, la producción y la regulación social y económica.

(7) CURBELO, J. (1988) "La cuestión regional: Una dimensión inestable de la reestructuración del Estado del Bienestar" en *Información Comercial Española*, n° 622. Brusco ha utilizado de modo similar el concepto de "consenso social-productivo-tecnológico" en Brusco, S. (1982) "The Emilian model: Productive decentralization and social integration" in *Cambridge Journal of Economics*, 6.

(8) HOPENHAYN, M. (1988) "La participación y sus motivos". Documento ASD/95 de los Programas de Capacitación del ILPES, Santiago de Chile.

(9) Ver el trabajo de BOISIER, S. y otros (1992) "La descentralización: El eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad" en CURBELO, J. y otros *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

(10) CELADE (1991) *El territorio de la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad*, Documento de trabajo LC/DEM/R.125, Santiago de Chile. Agradezco a Ana Sojo el haberme hecho llegar este trabajo.

(11) CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, (Santiago de Chile: CEPAL).

(12) VERNON, R. (1966) "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*.

operando una transformación tan importante como es la transición desde un modelo de acumulación de base fordista a otro que se ha venido a llamar de acumulación flexible, otorga una importancia peculiar a las circunstancias y condicionantes territoriales. El progreso técnico se desarrolla en un determinado entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica sobre unos factores productivos e institucionales de base territorial, y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

Las nuevas tecnologías han permitido no sólo la segmentación por fases de los diferentes procesos productivos sino también su dislocación espacial. Frente a periodos previos cuando la integración vertical, y por tanto territorial, era determinante del devenir regional, en la actualidad adquiere creciente importancia la integración horizontal de actividades. En la actualidad, las regiones no-centrales tienen, al menos, la oportunidad de integrarse a los circuitos del desarrollo.

La principal ventaja competitiva de un entorno concreto no es ya su localización espacial en términos de costes de transporte, recursos naturales, o el precio de sus factores productivos, sino la estructura de relaciones concurrentes en el espacio, tanto entre la diferentes fases del proceso productivo como en relación con los competidores, la dinámica de innovación, el dinamismo y la exigencia del mercado, etc.

A diferencia de las políticas regionales tradicionales (por ejemplo los polos de desarrollo) que lo obviaban, en la actualidad las políticas de desarrollo, fundamentalmente las de base territorial, han cambiado e incorporan tanto el entorno socio-territorial como la estructura social consecuente. Las peculiaridades (productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales) de los espacio atraen y promueven diferentes funciones y/o fases de los procesos productivos (innovación, montaje, gestión, producción, etc.) según una jerarquía definida por la disponibilidad y coste de los factores productivos, entendidos estos en un sentido amplio, y las funciones que pueden desempeñar.

Así, las funciones de diseño y concepción de productos y sistemas estarán condicionadas por la disponibilidad de su factor estratégico, cual es la capacidad innovadora y de investigación de los recursos humanos y tecnológicos existentes en cada territorio concreto. Alternativamente, las funciones de montaje vendrán condicionadas por la cantidad y el precio de los estratos menos cualificados de la fuerza de trabajo. Obviamente, los distintos espacios se benefician de forma diferencial de esta segmentación y su vulnerabilidad en el tiempo es también distinta. El cambio técnico es una realidad dinámica que opera en detrimento de las fases de la producción más intensivas en factor trabajo y de aquellos procesos productivos que incorporen menor valor añadido tecnológico e informacional.⁽¹³⁾

En el nuevo contexto, frente a la localización administrativa y centralmente decidida de la gran empresa líder en un sector de gran capacidad de arrastre capaz de vertebrar el entorno geográfico contiguo, va ganando importancia la *pequeña y mediana empresa* (PYME), de base fundamentalmente regional en la utilización de factores productivos, y capaz de insertarse flexiblemente en los flujos de mercado abierto. La integración vertical de la producción ha perdido parte de su base territorial que a su vez alberga y valoriza las relaciones horizontales según funciones productivas concretas.

A la PYME se la valoriza en la estrategia de ajuste positivo no tanto por su capacidad de generar empleo, lo que con ser importante no deja de ser un objetivo de corto alcance en la vorágine de la amplia restructuración en curso,⁽¹⁴⁾ cuanto por ser la respuesta más apropiada a las necesidades de inserción externa de los diferentes territorios en una situación de relativa escasez de capital productivo en circulación.

Desde esta óptica, también han cambiado los instrumentos de la política regional. Frente a la decisión centralizada de las decisiones de inversión, se consolida el desarrollo del *potencial interno regional* en el que se incluyen, además, un amplio conjunto

(13) CASTELLS, M. (1989) *The informational city* (Oxford: Blackwell).

(14) Ver URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1992) "Las reformas de las políticas públicas y las regiones" en CURELO, J. et al. *Territorios en Transformación* (próxima publicación).

de factores productivos, sociales e institucionales que son el resultado no tanto de los azares cuanto de la construcción social territorial.⁽¹⁵⁾ Para una parte importante de actividades o segmentos de estas, la capacidad empresarial, la flexibilidad institucional y administrativa, el sistema ciencia tecnología-empresa, o el entorno medioambiental, además de la existencia de una trama de empresas complementarias y competidoras (agrupamientos productivos en la terminología de Porter), y la propia exigencia de la demanda (sea esta final o intermedia), son factores productivos tanto o más importantes que la proximidad a los mercados centrales o la disponibilidad de recursos naturales.

En la dinámica emergente el *factor humano* (incluyendo en este no sólo su fuerza de trabajo sino sus capacidades de iniciativa, organización, creatividad, etc.) es el elemento central del potencial interno y, consecuentemente, la maximización de sus potencialidades ha de ser un instrumento vital de la política de desarrollo. Ahora bien, la potenciación del factor humano no opera en el abstracto sino sobre la base de la realidad productiva y social preexistente; realidad que, además está definida territorialmente. Es decir, el reto de la planificación del desarrollo es leer la realidad económica y social y aplicar sobre ella la transformación cultural e institucional que sirva de revulsivo a las ataduras que impiden la liberación del potencial económico.

Las políticas de liberalización necesarias (pero no suficientes) para la recuperación del crecimiento de América Latina sólo serán operativas si, complementariamente, existe una reacción de los grupos económicos y del conjunto de la sociedad (incluido el sector público) para apropiarse de las posibilidades que ofrece el mercado. En otras palabras, el objetivo no es el ajuste sino el desarrollo. En el nuevo contexto, la "cultura productiva" va a venir definida, además de por la base de los grandes sectores productivos nacionales (que lógicamente continuarán siendo

imprescindibles para el desarrollo), por las capacidades de interrelación sinérgica de las actividades productivas de los diferentes territorios. Hecho este último que recoloca, además de la políticas pertinentes, su propia institucionalización.

En total acuerdo con la crítica de Uribe-Echevarría⁽¹⁶⁾ a la prepotencia de planificación regional y su exceso de confianza en su capacidad de contrarrestar las tendencias inherentes a los procesos de transformación económica, frente al empeño de otorgar protecciones, subvenciones y ayudas para desarrollar ciertas actividades que no han despertado el interés empresarial y localizarlas en lugares donde, además, no tienen excesivo interés en localizarse, la nueva política de desarrollo debe otorgar creciente énfasis a las *políticas de oferta*.

El objeto de estas políticas no es tanto la atracción de nuevas actividades cuanto la inyección de dinamismo en el tejido productivo y social de la región. En concreto, buscan generar las condiciones que hagan viable el desarrollo empresarial en un contexto de economía abierta. Entre estas políticas, las de promoción de la innovación (tecnología, diseño, servicios empresariales, comercio exterior, mercadotecnia, etc.) parecen identificarse como las más estratégicas en tanto que, en última instancia, están íntimamente ligadas a la mejora de la competitividad dinámica.

Ahora bien, la promoción de políticas de oferta no debe confundirse con la inhibición del Estado. Las políticas de oferta han de operar sobre la base de políticas de cambio estructural, fundamentalmente *políticas industriales*, que, selectivamente, identifiquen sectores económicos viables y estratégicos a medio y largo plazo; siempre, claro está, en un contexto de creciente y paulatina liberalización del comercio internacional; auténtico "Talón de Aquiles" del orden económico emergente.

Evidentemente, la dimensión territorial se reivindica como central de la estrategia. Ni el inventario de actividades con futuro se puede

(15) BOISIER, S. et al. (1992) *op cit.*, n. 5.

(16) URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1990) "Desarrollo regional en los noventa" en ALBURQUERQUE, F. et al. (eds) *Revolución tecnológica y*

reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales (Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano).

hacer centralmente, ni las condiciones productivas son equivalentes en todo el territorio, ni el dinamismo empresarial o la disciplina y productividad laboral son homogéneas. Por otra parte, el complejo desarrollo humano-empresa-instituciones-organizaciones sociales necesita una continua realimentación entre sus componentes que es inoperante sin la autonomía de las partes respecto a directrices centralizadas.

Finalmente, si de lo que se trata es de hacer efectivas las potencialidades regionales es necesaria una *actitud de concertación regional* que las promueva y haga viables y operativas, lo que exige el creciente protagonismo de los agentes sociales regionales. En este sentido, el *espacio de consenso* no puede ser otro que el nivel regional, y, en el plan de desarrollo regional, entendido como documento y como proceso, se han de plasmar las prioridades de transformación social y productiva. Razones de eficacia, pero también de interés regional, recomiendan, además, la vertebración de la dinámica e inquietudes regionales con el nivel nacional, así como incorporar las pulsiones del nivel local subregional.

3. EQUIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

El proyecto de ajuste positivo estaría llamado a su fracaso si detrás de la transformación productiva no se avanzara significativamente en el logro de una mayor equidad. La preocupación por la equidad no se debe fundamentalmente a valoraciones éticas derivadas del intento de compensar, aunque fuera marginal e indirectamente, la *deuda social*⁽¹⁷⁾ para con las víctimas del ajuste llevado a cabo durante la "década perdida". La estabilidad política, así como la necesidad de incrementar la productividad del recurso productivo más importante -la población activa- y aprovechar en toda su

potencialidad la dinámica de la demanda interna, son otros tantos argumentos a tener en cuenta.

En el contexto económico y político hoy más factible, la equidad hay que entenderla, en términos muy concretos y operativos, como la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos que impiden una verdadera igualdad de oportunidades.⁽¹⁸⁾ Instrumentos viables hacia la mayor equidad son la creación de *empleo productivo*, la democratización del *acceso al poder* y la provisión de los *servicios sociales básicos*. La efectividad de estos instrumentos se vería beneficiada por un marco de creciente descentralización que, en contraste con periodos de desarrollo anteriores, es compatible con las exigencias actuales del proceso de acumulación.

Ahora bien, no es la política regional "per se" quien va a resolver las desigualdades generadas en otros ámbitos de la realidad económica y social, siendo más importantes de lo que en los primeros años de la política regional se pensaba las formas e instrumentos empleados y el agente encargado de iniciar, gestionar y poner en práctica las políticas. La experiencia de los sesenta muestra que, quizás confundiendo fines con medios, la política convencional adquirió un carácter eminentemente metonímico⁽¹⁹⁾ y se obsesionó con el crecimiento cuantitativo de los agregados macroeconómicos regionales desinteresándose de los aspectos distributivos de carácter social que, en última instancia, y a no ser que se antepongan los espacios frente a los ciudadanos, explican y justifican la intervención pública en la distribución territorial de la actividad económica. La razón de esta "confusión" habría que buscarla, por una parte, en el carácter centralizado de las decisiones políticas, que toman la convergencia interregional como "proxy" de la convergencia social, y, por otra, en la propia realidad de los instrumentos de intervención: la gran empresa que actúa como polo y la ausencia

(17) CURBELO, J. (1990) "Latinoamérica: Deuda externa, deuda interna y deuda social", *Economistas*, n° 40.

(18) CEPAL (1990) *La equidad: Enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago de Chile.

(19) Ver GORE, CH. (1984) *Regions in Question* (Londres: Methuen). También CURBELO, J. (1990) *Andalucía: Crecimiento y Equidad* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional).

de compromiso regional con las decisiones de inversión. Esta dos últimas causas eran la consecuencia del modelo de acumulación y el nivel de desarrollo tecnológico entonces existente (poco proclive a la descentralización) y de la organización institucional que le era compatible.

Veamos a continuación como la efectividad en la búsqueda de crecientes niveles de equidad de los tres instrumentos anteriormente enumerados se verían beneficiados por la descentralización:

a.- *Empleo productivo*. La experiencia histórica muestra que la creación de empleo productivo es la variable instrumental más relevante para la consecución de mayores niveles de equidad. Este empleo productivo se basa, en el contexto de las transformaciones económicas en curso, en la introducción sistemática del progreso técnico y la innovación. Desde la perspectiva de los condicionantes estructurales, como hemos visto en el apartado anterior, las transformaciones productivas en marcha apuntan a la reducción del tamaño de eficiencia de las empresas, a una aceleración de la velocidad de difusión de las innovaciones y la información, y a una mayor integración entre empresas de diferente tamaño a través de la cooperación interempresarial y la subcontratación (incluyendo relaciones de informalidad).

Toda esta dinámica se orienta en una política hacia la pequeña y mediana empresa con el contenido referido en el apartado anterior. Por otra parte, estadios aún relativamente bajos de desarrollo tecnológico y la existencia de una amplia capacidad de expansión de la demanda de bienes de consumo básico para los sectores sociales de menores ingresos (bienes salario), permiten el desarrollo de la capacidad productiva de los sectores productores de bienes salario y servicios sociales y colectivos sobre la base

de los incrementos de los ingresos de los sectores populares.(20)

b.- *Acceso al poder*. Diversos trabajos(21) han ligado el tema del ingreso y su distribución con la distribución del poder, y concluyeron que aquella relación es de suficiente entidad como para albergar la esperanza de que pudiera haber un cambio progresivo en la distribución del ingreso si se ampliase los mecanismos de acceso al mismo. Desde esta interpretación, habría que pensar en desconcentrar el poder tanto en términos territoriales como sociales, creando *espacios intermedios* de representación política y movilidad social entre el Estado (central) y el individuo.

c.- *Servicios sociales básicos*. Los años venideros no se van a caracterizar por la abundancia de recursos para la intervención pública en servicios sociales; y, sin embargo, la salud, el alfabetismo, la nutrición o la vivienda son necesidades que es preciso enfrentar con la mayor eficiencia sobre los previsiblemente pocos recursos disponibles. La dinámica que se apunta va en el sentido de una mayor descentralización de los recursos para enfrentarse a los servicios sociales desde el ámbito subnacional(22). El contexto en el que se realiza esta descentralización de recursos y competencias no es indiferente, y los avances a la institucionalización de niveles descentralizados de poder democrático es condición indispensable para su uso apropiado, y no deben ser suplantados por estructuras de simple delegación o desconcentración de los poderes centrales.(23)

En resumen, para que el ajuste positivo sea el germen de una auténtica senda de desarrollo, no es suficiente con que las restricciones estructurales básicas se liberen para que automáticamente se genere mayor equidad. Es preciso generar procesos que, además de no obstruir la reproducción de la

(20) CURBELO, J. (1992) "Ajuste estructural y territorio en América Latina", *Información Comercial Española*, n° 704.

(21) Ver GRACIAREN, J. (1971) "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina" en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*; URIBE-ECHEVARRÍA, F. (1986) "La pobreza en las políticas de desarrollo" en JARAMILLO Y URIBE ECHEVARRÍA, F. (eds) *Pobreza, participación y desarrollo regional* (Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes).

(22) Ver SUMMERS, L. (1991) "Retos para las investigaciones de los economistas del desarrollo" en *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre.

(23) Un tema relacionado y de gran importancia, pero que no obstante queda fuera del objeto de este trabajo, es la descentralización de los ingresos fiscales. La actual cerrazón de los ministerios de finanzas y de las organizaciones multilaterales a avanzar en la descentralización de los ingresos podrían dar la razón a las voces más excépticas respecto de la descentralización.

lógica económica, hagan más permeable el poder y sean compatibles con las nuevas exigencias de la acumulación. En este sentido, una mayor igualdad de oportunidades no debe entenderse como caridad sino como la intervención creadora de sinergias económicas y sociales; es decir, como la creación de contextos favorables a la integración y la cooperación.

4. CONCLUSIÓN. PLANIFICACIÓN: DE LA GESTIÓN DEL SIMPLISMO A LA GESTIÓN DE LA COMPLEJIDAD

En los epígrafes anteriores se han apuntado las líneas generales de lo que, a pesar de la modestia aparente (no se intenta cambiar las bases generales del modelo económico), puede tildarse de transformación revolucionaria de las formas de gestionar la economía. Esta transformación, que afecta, además de a las propias bases de gestión de la política macroeconómica, a la relación entre los sectores público y privado y a la estructura institucional de la Administración Pública, se plantea, no obstante, sin violentar los equilibrios básicos del modelo capitalista.

Se ha intentado convertir el necesario ajuste macroeconómico en una palanca desde la que pueda impulsarse el desarrollo futuro. En la búsqueda de una mayor inserción en la economía internacional se intenta liberar la energía creadora latente en el mercado, procurando generar una senda de crecimiento sobre la que se puedan aplicar instrumentos de intervención pública tanto compensadora de las distorsiones del mercado, como potenciadora de ciertas líneas y actividades estratégicas. Se ha argumentado la coherencia para el éxito del "ajuste positivo" de la profundización de los procesos de descentralización en tanto que puede colaborar a la transformación de las estructuras productivas y facilitar mejoras en la distribución del ingreso y el poder.

Los planteamientos precedentes parten de la asunción, que para algunos años quizá fuera dogmáticamente evidente desde antaño, que, en los años anteriores, la intervención del Estado no ha sido todo lo acertada que

hubiera sido deseable. No obstante, se parte del convencimiento de que la intervención del Estado es necesaria, si bien tanto su papel como su *forma de intervención* (planificación) tienen que cambiar drásticamente.

Costa-Filho⁽²⁴⁾ en una excelente reflexión acerca del papel del Estado en América Latina apuntaba el riesgo de que de la crítica a la planificación convencional no surgiera el idealizado mercado, sino la indiferencia hacia el futuro.

Hay tres razones que ayudan a comprender el amplio consenso sobre la necesidad de modificar el *papel del Estado*: (a) la creciente complejidad del sistema económico y de las relaciones internacionales que hacen imposible la formulación excesivamente centralizada de las decisiones; (b) la incapacidad del sector público para desempeñar muchas de las funciones dimanantes de un Estado excesivamente intervencionista que, entre otras cosas, no supo entender el mercado exterior; y (c) la apropiación patrimonial de los aparatos públicos por parte de intereses de dudosa convicción democrática.

Por su parte, la *planificación convencional*, vista desde la realidad actual, adolecía de los siguientes defectos: (a) los planes concluían en la elaboración del documento del plan con poca conexión tanto con la realidad económica y los recursos financieros disponibles cuanto con la eventual puesta en práctica de las medidas propuestas; (b) había una obsesión formalista excluyente de las realidades de difícil modelización; (c) los planificadores actuaban de forma voluntarista magnificando, además de su capacidad para conformar el comportamiento de los agentes, el carácter benigno y progresista del Estado "fetichizado"; etc.

Pero frente a estas constataciones, la *planificación continúa siendo una necesidad* para las sociedades, especialmente para aquellas que aún tienen que transitar largo trecho por la senda del desarrollo. No obstante, el contexto económico y social en el que se ha

(24) COSTA-FILHO, A. (1988) "Para un nuevo desarrollo...una planificación diferente" en COSTA-FILHO, A. y otros (eds) *La democracia frente al reto del Estado eficiente* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

de insertar la nueva intervención pública y la nueva planificación ha cambiado. El nuevo contexto viene definido por la cada vez mayor *complejidad* de las sociedades, con un entorno económico de creciente diversificación de los productos y los procesos productivos. Por otra parte, se ha modificado de manera esencial la composición y función del factor trabajo (creciente importancia del conocimiento científico y tecnológico en el proceso de acumulación), y se ha producido una importante alteración en las estrategias básicas de la producción y el comercio internacional (transnacionalización e "informacionalización"⁽²⁵⁾ de la producción, desaparición de los bloques político-militares, conformación de bloques geo-económicos, articulación diferente de las esferas mundiales del capital, cambio en los patrones de competencia entre los países desarrollados, emergencia de los NICs, etc.).

(25) CASTELLS, M. (1989) *op cit*, en u. 13.

La descentralización, además de ser un vehículo apropiado para la provisión de servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales, facilita la formación de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades de innovación identificadas por el tejido social y puede coadyuvar a la remoción de los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales de desarrollo.

Pero junto a esta "utilidad" de la descentralización, la propia lógica de los procesos de acumulación y la escasez de recursos internacionales para el desarrollo, otorgan creciente importancia a la pequeña y mediana empresa que, anclada en el territorio, ha de incorporar los mecanismos de competencia en el mercado abierto. Así pues, los mínimos niveles de coherencia entre el desarrollo institucional y las formas de producción invitan a reforzar la autonomía regional, y a la planificación regional le queda la obligación de responder al reto.

El territorio como artificio cultural

Corografía histórica del Norte de la Península Ibérica

José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA & Arturo SORIA Y PUIG

Arquitecto Ingeniero de Caminos Canales y Puertos.

RESUMEN. Entre las muchas aproximaciones posibles y necesarias al territorio, se propone aquí una nueva: la que lo considera como una construcción o artificio. Tanto para habitar como para cultivar hay que modificar la topografía natural superponiéndole una topografía artificial –sea la de un banal o una carretera– y múltiples construcciones. Visto así, el territorio, es el resultado de la sedimentación de todas las actuaciones que, desde la prehistoria a nuestros días, han dejado en él su marca y al igual que las restantes construcciones, tiene una historia y un lenguaje que hacen de todo él un objeto cultural. Siendo el territorio un objeto espacial, la mejor manera de expresar una nueva concepción del territorio es mediante un nuevo tipo de mapa que resuma y resalte lo que para ella es esencial. Tal es la meta del mapa que bajo el nombre de Corografía histórica del Norte de la Península Ibérica se está elaborando para el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

"Con nuestras manos creamos un segundo mundo dentro del gran mundo de la naturaleza" CICERON (De natura deorum)

En Europa, el territorio dista de ser natural. No lo son, por supuesto, las ciudades; ni tampoco lo es el campo.

Tanto para habitar como para cultivar hay que abrir caminos, canalizar aguas, delimitar parcelas y mover tierras; hay, en suma, que construir y alterar la topografía natural superponiéndole una topografía artificial más apta para las edificaciones y los cultivos. Tan

artificial es la topografía de un sembrado a media ladera, como la de una ciudad o una moderna carretera. Desde antiguo, la agricultura, la urbanización o la minería han modificado el territorio para adaptarlo a sus necesidades (Foto 1).

La diferencia entre campo cultivado y ciudad es más bien de grado que esencial. Lo natural, de serlo algo en Europa, son los terrenos no trabajados o "incultos", a los que se oponen los restantes, los cultos, o cultivados, o contruidos. Donde hay cultivos,

El trabajo de investigación que desarrolla y aplica las ideas expuestas en ese artículo está siendo financiado mediante asistencia técnica de las desaparecidas Direcciones Generales del Instituto del Territorio y Urbanismo y la de Política

Territorial y Urbanismo. Así como del Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

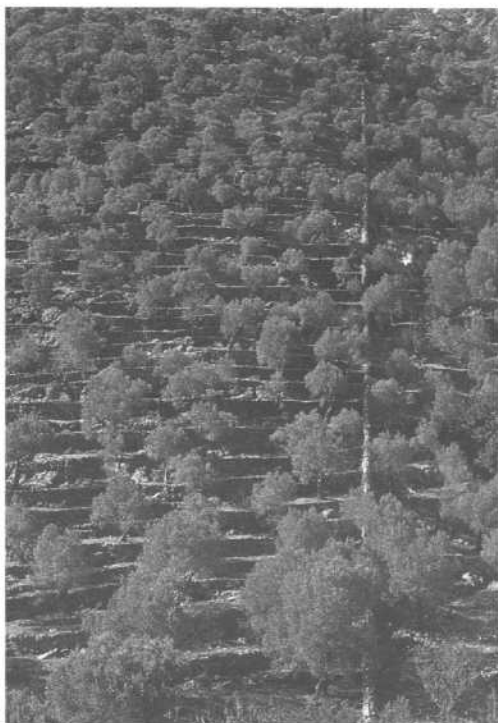


Foto 1. El territorio como artificio cultural. Cultivo de olivos en bancales. Caimari (Mallorca)
Foto: A.S.P.

hay cultura –no otro es el origen etimológico de la palabra– y donde hay cultura, hay artificio y construcción. La disociación entre campo y ciudad, en virtud de la cual se ha reducido el ámbito de la cultura al mundo urbano, convirtiendo el espacio rural en el reino exclusivo de la naturaleza, es arbitraria.

Entre las muchas aproximaciones posibles y necesarias al territorio –desde la geología, geografía, economía o ecología–, se cuenta también la que lo considera como una construcción o artificio. Visto así, el territorio, al igual que las restantes construcciones, tiene una historia y un lenguaje que hacen de todo él un objeto cultural.

Si bien cabe considerar el territorio como una construcción, no es menos cierto que esta construcción tiene características únicas que la distinguen de las demás. En particular, el proyectista, la escala del proyecto y el tiempo que tarda en ejecutarse.

Una casa, una fortificación o una iglesia,

son construcciones que responden por lo común al proyecto de uno o varios individuos identificables. Mas un paisaje concreto, que incluye esas y otras muchas construcciones, es el resultado en cada época de múltiples y dispares proyectos en los que se retrata toda una civilización. Por eso cabe decir que el territorio, considerado como construcción o artificio, es la obra de una civilización, o más bien y según veremos, de una sucesión de ellas.

Si el proyectista es singular, no lo es menos la escala de su proyecto. En el caso de construcciones más pequeñas como las viviendas, éstas se pueden levantar bien sobre una anterior –previa demolición o rehabilitación–, o bien sobre un terreno en el que nunca hubo antes otra. Pero si consideramos como un artificio todo el territorio poblado, cultivado o explotado, entonces resulta que no hay suelos vírgenes y que toda actuación, como las que se realizan en los cascos históricos, tiene lugar sobre otras previas (Foto 2).

De hecho, una nueva civilización, cuando se adueña de un territorio y lo ordena de acuerdo con sus criterios, lo hace siempre sobre los restos de las intervenciones de las civilizaciones precedentes. En Europa, el territorio que ocupa la civilización industrial o postindustrial es el mismo que ocuparon antes las civilizaciones moderna, medieval, romana y las prehistóricas. Si cada intervención se superpone a las anteriores continuando, transformando o arrasando lo que encuentra, y si cada una de ellas se traduce en nuevas construcciones, la construcción territorial resultante de todas esas construcciones parciales no puede menos de ser compleja. El plazo de construcción no se mide en este caso en meses ni en años, sino en décadas, siglos e incluso milenios.

Cada nueva civilización reinterpreta y reutiliza de un nuevo modo el territorio y deja en él sus huellas, es decir, sus castros o castillos, sus centuriaciones o regadíos, sus vías pecuarias o autopistas, sus deforestaciones o reforestaciones, su urbanización dispersa o concentrada. El territorio que hoy contemplamos es el resultado de la sedimentación de todas las actuaciones que, desde la prehistoria a nuestros días, han dejado en él su marca. Y



Foto 2. Toda intervención en el territorio implica una reorganización de estructuras heredadas. Moderna concentración parcelaria trazada sobre parcelaciones anteriores. Mansilla Mayor (León).
Foto: Jean Passini.

de la misma manera que la geología se ocupa de todos los estratos visibles o accesibles de un terreno y no de uno solo, también quienes se ocupan del territorio debieran ser capaces de reconocer las huellas de todas las civilizaciones anteriores.

Como obra o sedimento de todas las culturas precedentes, el territorio es comparable a un archivo según la oportuna comparación del geógrafo suizo Heinrich Hafner:

"Cada forma del paisaje, cada silueta de lugar y cada camino rehundido testimonian a escala 1:1 la larga historia de nuestro solar patrio y la continua transformación de nuestro entorno.

La creciente destrucción de esta herencia territorial y cultural es comparable a un incendio en el Archivo Histórico Nacional."

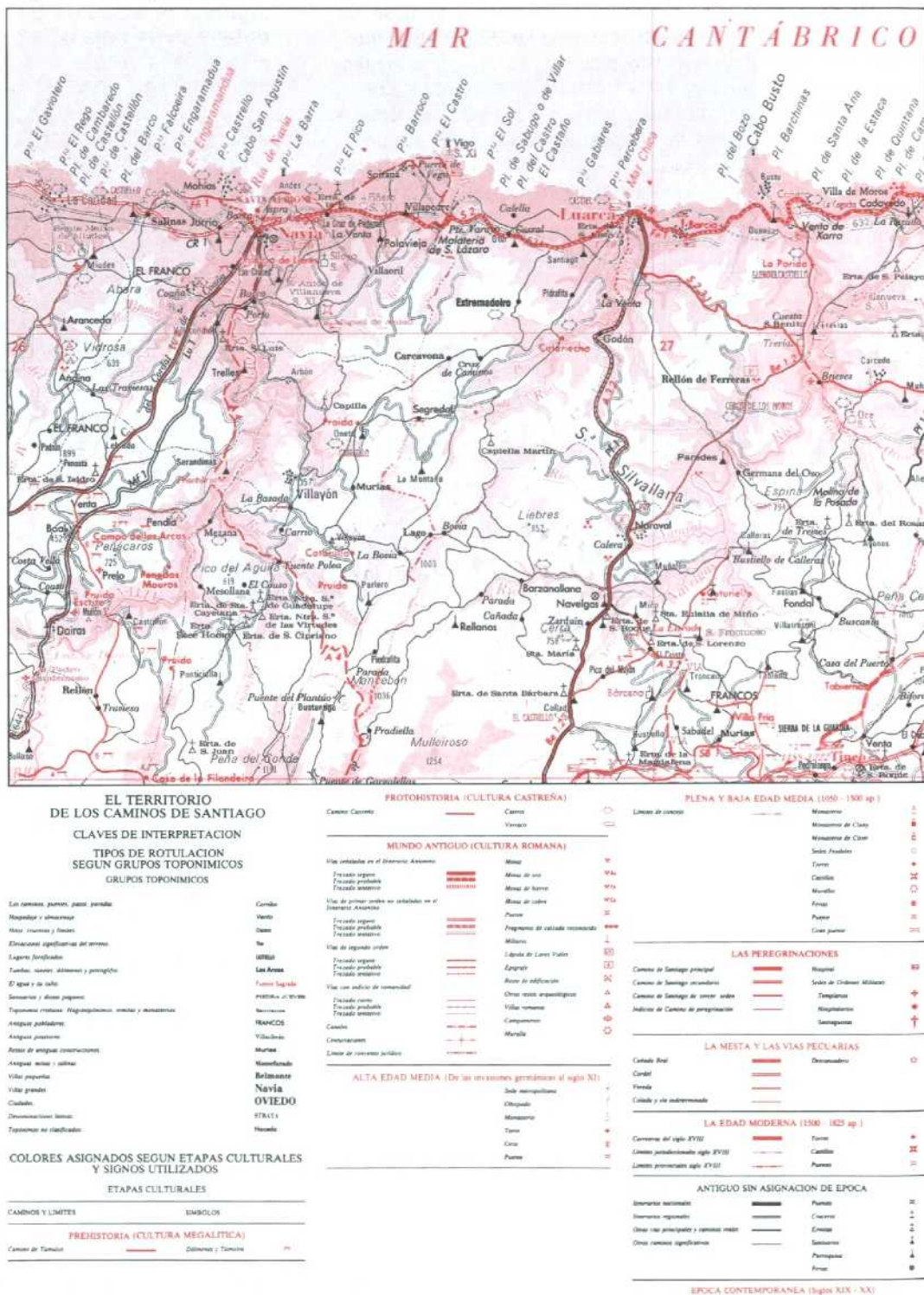
En suma, el aumento del ámbito espacial que resulta de considerar todo el territorio como un artificio, aparte de replantear la antigua división entre campo y ciudad, lleva

aparejado un incremento proporcional en la profundidad temporal necesaria para entenderlo. También supone un brutal cambio de escala respecto a la habitual en la práctica de la rehabilitación arquitectónica, que, en los últimos años, apenas ha dado el salto de pasar de la consideración de los edificios aislados a integrarlos en conjuntos históricos o en su entorno inmediato.

Si el territorio considerado como construcción y artificio cultural es el sedimento de cuanto las civilizaciones anteriores hicieron, toda nueva intervención en el territorio implica una reorganización de estructuras heredadas y si no se quiere entrar como un elefante en una cacharrería, la primera tarea es entender el medio en que se actúa y el proceso en el que se insertan los nuevos proyectos.

Ese medio en que se actúa comprende una topografía natural, antiguo objeto de estudio de la geografía física, y una topografía artificial que, en el curso de los siglos y como

Figura 1. "Mapa histórico". Zona de LUARCA.



resultado de la actividad del hombre, se ha superpuesto a la anterior. El hecho de que aquí nos centremos en la topografía artificial, en tanto que faceta más desatendida del territorio, no quiere en modo alguno decir que el relieve o topografía natural carezca de importancia. La construcción del territorio nunca se produce sobre un espacio neutro y homogéneo. El paisaje natural presenta ya esbozos de los elementos básicos de cualquier ordenación territorial: los ríos y sus contrarios, los cordales, con su carácter lineal o direccional, ofrecen rutas naturales de comunicación; las cadenas montañosas actúan como barreras y los montes aislados como hitos de referencia; los valles conforman espacios unitarios, las rocas proporcionan y simbolizan la permanencia, las aguas dan y representan la fertilidad y el movimiento o cambio. Por ello, muchos de los puntos, líneas y áreas singulares de la topografía artificial se apoyan en puntos, líneas y áreas singulares de la topografía natural que tienen, por así decir, una cierta vocación para servir de soporte de determinadas construcciones, actividades, señales o significados.

Siendo el territorio y sus dos topografías objetos espaciales, su comprensión requiere una representación igualmente espacial, o sea, un mapa. Los mapas son al territorio lo que los planos a las construcciones. Sólo los mapas nos dan una visión de conjunto, sintetizan nuestra manera de entender una región y nos guían por ese laberinto territorial en el que tan fácil es perderse. Por eso, la mejor manera de expresar una nueva concepción del territorio es mediante un nuevo tipo de mapa que resuma y resalte lo que para ella es esencial. Tal es la meta del mapa que bajo el nombre de **Corografía**⁽¹⁾ **histórica del Norte de la Península**⁽²⁾ **Ibérica** estamos elaborando (figura N° 1) y que abarca los elementos relevantes para la construcción del territorio desde la Prehistoria a la Edad Moderna⁽³⁾.

Figura 2. Imagen de pantalla de un detalle de la hoja n° 17 del “Mapa Histórico” durante su proceso de elaboración. (Zona de Benavente).



Como la pretensión del mencionado mapa es la de ofrecer una visión de conjunto de extensas áreas, su escala no puede ser muy grande, y como por otra parte se aspira a ofrecer el máximo detalle posible, tampoco puede ser muy pequeña; buscando un equilibrio entre esas contradictorias demandas se ha trabajado a escala 1:50.000 y como escala de la publicación se ha fijado la 1:200.000.

Dicho mapa, de acuerdo con lo que venimos diciendo, representa tanto la topografía natural como la topografía artificial que en el curso de los siglos se ha superpuesto a aquélla. Y como la topografía artificial es a su vez el sedimento de múltiples civilizaciones, el mapa procura reflejar dicha sedimentación y expresar así la profundidad temporal del territorio. Para ello se ha apelado a planchas de colores distintos para los elementos propios de cada civilización (figuras nº 1 y 2). Como ocurre que el relieve también se suele representar mediante colores, la única manera de que los diversos colores

(1) La significación etimológica de corografía, viejo término de origen griego caído en desuso hace cosa de medio siglo, es grafía, entendida aquí como descripción gráfica, de un territorio.

[2] Decimos Península y no España, porque el mapa abarca tanto el Norte de España como el de Portugal.

(3) De la construcción del territorio en la Edad Contemporánea dan cumplida cuenta las series cartográficas que arrancan del XIX.

correspondientes a las distintas civilizaciones resulten visibles, es que los primeros, los altimétricos, sean muy suaves.

Si una gama adecuada de colores y la superposición de múltiples planchas permite representar las topografías natural y artificial y dar además al mapa la profundidad temporal deseada, quedaría por precisar el contenido de cada plancha. Mas para fijarlo es necesario conocer antes los procesos y los elementos básicos de que se sirve una civilización para ordenar el territorio de acuerdo con sus necesidades e intereses.

En la actuación sobre un territorio de una civilización o de un pueblo, cabe distinguir diversas fases:

1° la **ocupación**, pacífica o militar, de ese territorio.

2° la **ordenación** u organización general del territorio ocupado de acuerdo con nuevos criterios, intereses y técnicas. Como veremos enseguida, esta ordenación general puede reducirse, en una primera aproximación, a tres operaciones.

3° la **consolidación** del nuevo ordenamiento, que tiene lugar, según se expondrá luego, en dos planos: en el de las construcciones y en el de los significados.

Así como la ocupación, sobre todo cuando es por la fuerza militar, suele ir precedida de múltiples destrucciones, la nueva ordenación y su consolidación posibilitan y requieren numerosas y diversas construcciones, que, en su conjunto, constituyen la topografía artificial y hacen del territorio un artificio. Por ello, aquí nos centraremos en las fases posteriores a la ocupación, por más que las características y las destrucciones inherentes a ésta puedan condicionar las construcciones ulteriores.

LA ORDENACIÓN GENERAL DEL TERRITORIO

Ocupado un territorio, por las armas o no, los nuevos ocupantes lo ordenan y conforman mediante tres operaciones básicas:

1° la **delimitación**, que consiste en definir el ámbito ocupado frente a otros grupos y ámbitos y marcar hasta dónde alcanza la

jurisdicción del poder que los traza y las delegaciones de poder que instituye.

2° la **jerarquización**, o sea, el establecimiento de los centros o sedes desde los que se ejercerá el poder sobre el ámbito delimitado.

3° la **integración** de los centros con los espacios dependientes de ellos mediante vías que dividen el territorio en unidades menores y las hacen accesibles.

Veamos por qué son éstas y no otras las operaciones básicas de ordenación del territorio en su conjunto y examinemos también las consecuencias que se derivan de su definición por parte del poder.

La delimitación jurisdiccional mediante la red limitánea

La superficie es el soporte del territorio y, por consiguiente, su elemento constitutivo básico. Pero, tanto en un papel como en un territorio, una superficie sólo se define cuando se establecen sus contornos, es decir, cuando se trazan las líneas o límites que la acotan. Por ser las superficies el elemento básico, lo son también los límites gracias a los cuales aquéllas se definen.

O visto de otra manera, cuando un grupo humano ocupa un territorio, uno de los primeros problemas que se le plantean es el de delimitar la porción que efectivamente puede controlar y defender frente a otros grupos, lo cual se traduce en el trazado de límites exteriores, a los que seguirán otros interiores en función de cómo se reparta el poder, la defensa, el poblamiento o la producción y de cómo se estructure la delegación de poderes.

Los límites son líneas cerradas —unas veces construidas, otras simplemente señalizadas— que acotan la zona sobre la cual se ejerce un poder (figura n° 3). Y donde termina la zona de acción de un poder, empieza la de otro —pues rara vez existen vacíos de poder ni tierras de nadie—, que vuelve a ser cerrada. Un conjunto de figuras geométricas cerradas, con lados y vértices comunes, es una red. Igual que se habla de la “red viaria”, cabe y es útil hablar de la “red limitánea”.

La red limitánea puede considerarse conceptualmente como la primera red que

Figura 3. Delimitación territorial del Antiguo Régimen (hasta 1833).



tiende el poder sobre una porción de tierra para apresarla y empezar a ejercer como tal. Una red de límites afecta al área sobre la que se extiende, sobre todo si es virgen, de una manera muy similar a como afecta a un pez una red marinera: su ser experimentará un cambio irreversible. Sobre todo cuando los efectos de la red limitánea se complementen con los de la viaria. La red limitánea apresa el espacio terrestre y, como veremos, la red viaria sienta las bases de su transformación.

En la medida en que es directamente el poder superior de cada jurisdicción el que traza y vela por el respeto de los límites, cualquier modificación de los mismos supone un nuevo reparto de poder. No es casualidad, por ejemplo, que las guerras comiencen con una transgresión de límites y acaben mediante la imposición o el pacto de unas nuevas fronteras.

Una vez que se fijan unos límites, éstos determinan la localización de las pertinentes construcciones defensivas. Y si los límites implican alguna restricción urbanística para el suelo comprendido dentro de ellos, tampoco es raro que dicha restricción induzca a algunos a edificar al otro lado de los mismos.

La jerarquización: las sedes o centros de poder

El poder se suele asociar a dos imágenes. Una, en planta, es la de los círculos concéntricos en cuyo centro se localiza su máximo detentador. Otra, en alzado, es la de la pirámide, situándose en este caso al mandamás en el vértice superior, en la cúspide (Foto 3). Dos imágenes distintas que cabe reducir a un único punto: el centro o la cúspide de la jerarquía.

El poder, por ser jerárquico, necesita un centro, y por ejercerse mediante la delegación jerarquizada, genera una serie jerarquizada de centros. La organización u ordenación jerárquica del territorio es la expresión espacial de la organización jerárquica del poder, sea político, militar, religioso o económico.

La jerarquización del territorio es un proceso que se inicia en cuanto se definen los centros donde se asentarán el poder superior y los poderes delegados. Las distintas sedes de poder, o bien se acomodan en urbes preexistentes, o bien se implantan en medio del campo —como ciertos castillos medievales—, en cuyo caso suelen a la larga generar urbanización en sus inmediaciones.



Foto 3. El poder se asocia a la imagen de la cuspide del territorio. Castillo de Calatrava (Ciudad Real).
Foto: A.S.P.

En efecto, tomada la decisión de establecer el centro de poder en un determinado lugar, esa decisión genera múltiples construcciones: desde los monumentos destinados a poner de manifiesto dicho poder, a las que requiere su ejercicio o resultan necesarias para acoger a quienes son atraídos por las prebendas o migajas de aquél. Por ello, la sede de un poder se convierte por lo común en el centro de atracción e irradiación de la zona sobre la que tiene competencias, en el foco de un campo gravitatorio social que atrae personas hacia sí (Foto 4).

Cuando se definen las sedes de los distintos poderes, lo que se hace es jerarquizar todo el territorio sobre el que dichas sedes tienen competencia, jurisdicción o autoridad, pues es además en función de tales sedes como se trazan los límites y las vías. De la misma manera que no hay circunferencia sin centro, tampoco hay límites que no estén trazados en torno a una sede de poder desde la que se domina el espacio acotado por aquéllos. Los límites contornean o **circunscriben** la sede o centro, que no es necesariamente el geométrico, dando lugar a lo que todavía se llama, a efectos electorales, circunscripción.

Aunque vista en un mapa, la sede no sea más que un punto, no es un punto como los demás, sino el singularísimo punto central en torno al cual giran los límites y del que salen las principales vías que unen la demarcación en cuestión con los poderes inmediatamente superiores o inferiores; es el punto al cual se vincula toda la superficie acotada por los límites (figura N° 4).

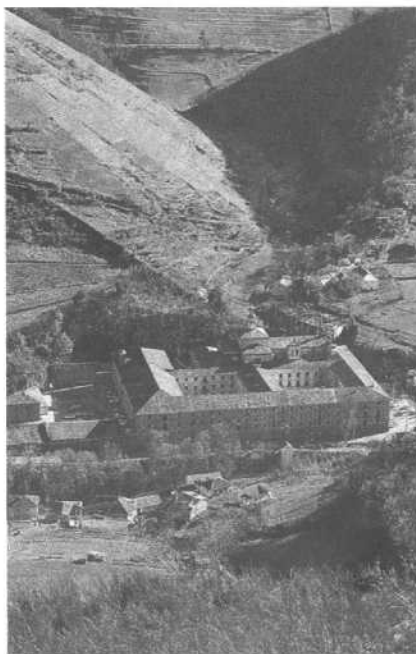


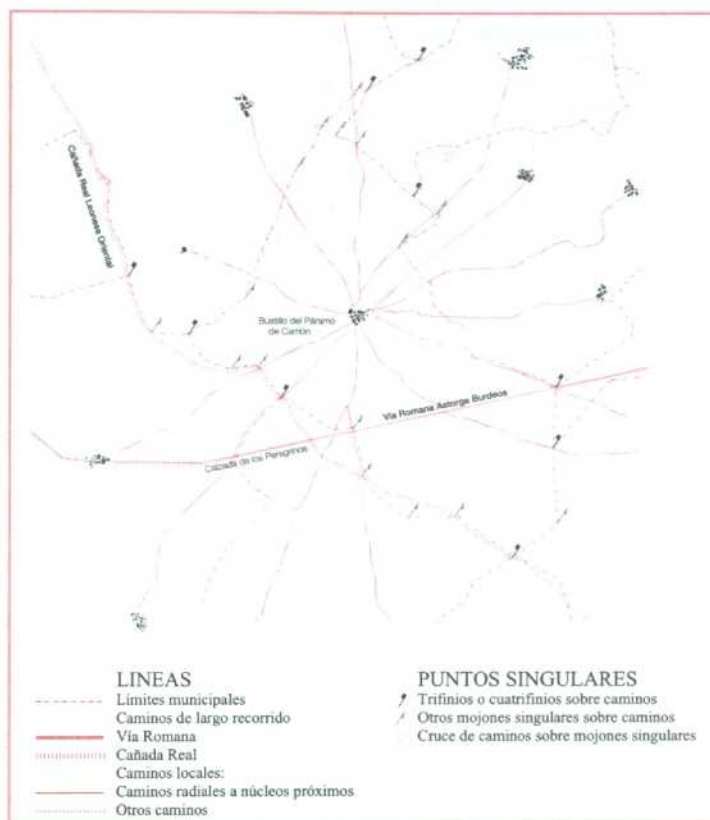
Foto 4. Monasterio de S. Juan Bautista de Corias con su población aneja (Cangas de Narcea).
Foto: Astur Paredes

La relación entre los centros por una parte y los límites y las vías por otra, es tan estrecha que la jerarquía de los centros de poder condiciona la jerarquía de los límites y las vías. La jerarquía de poderes se traduce en una jerarquía de límites comparable a las muñecas rusas: los del nivel superior encierran otros niveles inferiores según una estricta jerarquía, sea la actual –estado, autonomías, provincias y municipios–, la medieval castellana –reino, merindades, alfores–, la eclesiástica –arzobispados, obispados, arciprestazgos y parroquias–, la militar o la judicial.

La integración mediante la red viaria

Ningún límite territorial es absoluto o estanco. De hecho, la función de los límites no es por lo general la de anular el movimiento a través de ellos, sino la de controlarlo. La manera de ejercer dicho control consiste en hacerlo pasar por determinados puntos preestablecidos y obligarlo a cumplir ciertos requisitos. Por eso,

Figura 4. Los puntos singulares derivados de la intersección de la red de límites con la de caminos. El caso de la vía romana Astorga-Burdeos, entre Carrión y Mansilla, conocida como “Calzada de los Peregrinos”.



dado un límite, siempre hay alguna vía de comunicación que lo atraviese o transgreda.

La jerarquía del límite transgredido o respetado por una vía es la que en general marca la jerarquía de la vía. La vía que atraviesa una frontera estatal suele considerarse vía internacional; la que va más allá de la provincia o autonomía suele ser nacional y la que no sirve más que a una finca o a una hilera de casas, es rural o urbana.

Hay tantas categorías de vías como de límites. Los límites y las vías forman parte de una unidad. De alguna manera, y haciendo caso omiso de la regularidad geométrica, ajena en general al territorio, cabe comparar la unidad formada por una sede, los límites que la circunscriben y las vías que parten de ella en dirección a los límites, con la indisoluble unidad que constituyen el centro,

el círculo y los radios; no en vano se habla a menudo de “vías radiales”.

Aparte de las vías que traspasando algún límite unen entre sí diferentes centros de poder, están las vías que comunican una sede con su zona de influencia. En el primer caso, las vías insertan los diferentes centros de poder en una única red subordinada por lo común al centro principal. En el segundo, las vías hacen posible y canalizan las relaciones entre un centro de poder y el espacio que cae bajo su directa jurisdicción. En ambos casos, las vías integran los elementos de un sistema territorial y garantizan que éste actúe como tal sistema.

Toda vía es una **travesía** de un territorio al que sirve y en el que se inserta modificándolo. De la misma manera que no cabe ocuparse de una travesía sin interesarse por lo atravesado, es difícil entender una vía

sin profundizar en el territorio que surca y viceversa: la comprensión de un territorio requiere el análisis de su red viaria.

Los límites, al formar redes, proceden a una primera división del territorio en circunscripciones o jurisdicciones. A esta primera división en grandes unidades cerradas se le superpone una segunda que procede a definir unidades igualmente cerradas pero menores: las vías, por formar igualmente redes, dividen el territorio en lo que Cerdá llamó **intervías** y, al dividirlo, no mediante líneas ficticias como a veces son los límites, sino con construcciones lineales, proporcionan accesibilidad (figura nº 4). Un **intervía**, o espacio delimitado por vías, es por definición accesible y, por lo tanto, dominable y manipulable. Dotar de accesibilidad es la intervención que hace posible cualquier otra posterior, es la condición previa y necesaria para que tengan lugar las siguientes.

En la urbe, la intervención posterior suele consistir en parcelar y levantar edificios. En el medio rural, las intervenciones siguientes acostumbran ser distintas, porque distinta es la función de aquél, y la vía puede ser el primer paso para deforestar o cultivar sus márgenes.

Por ser previas a otras muchas intervenciones, las vías desempeñan un papel clave, hasta el extremo de que la red viaria de cada época puede considerarse a ciertos efectos, como la expresión sintética e ilustrativa de la manera de ocupar el territorio propia de cada civilización, convirtiéndose en un indicador de hasta qué punto y de qué manera se controla el territorio acotado por unos límites.

En suma, la red viaria, por un lado divide el territorio en unidades menores y, por otro, integra esas unidades en un ámbito superior y las somete de una u otra manera al poder que en él rija. Por eso, el establecimiento de la jerarquía de las vías y la organización de la red viaria es una operación básica en la ordenación general de un territorio.

Los puntos singulares de las redes limitánea y viaria

Si la jerarquización singulariza unos puntos del territorio –los centros–, la delimitación y la integración o viabilización singularizan otros. En efecto, al tender una civilización sobre el territorio dos redes –la limitánea y la viaria–, da lugar a tres tipos de puntos singulares: los de confluencia de límites, los de convergencia de vías y aquéllos en los que se cruzan vías y límites (figuras Nº 4 y 6).

En la red limitánea, los vértices se suelen llamar trifinios, cuatrifinios o pentafinios, según confluyan en ellos tres, cuatro o cinco “fines” o límites, o lo que es lo mismo, según el número de poderes que en ellos “confinen”, como lo dan a entender los expresivos nombres de algunos de ellos: “Peña de los Cuatro Jueces” (figura nº 5)(4), “Meseta de los Tres Reyes”(5) o “Arca de los Tres Señores”(6). No es raro que el pacto entre poderes colindantes que lleva a la fijación de los límites, además de generar un topónimo, se simbolice mediante un hito conmemorativo erigido en el punto común a todos ellos, como lo manifiesta a veces el propio topónimo; tal es el caso, por ejemplo, del “Mojón de los Tres

Figura 5. La peña de los Cuatro Jueces.



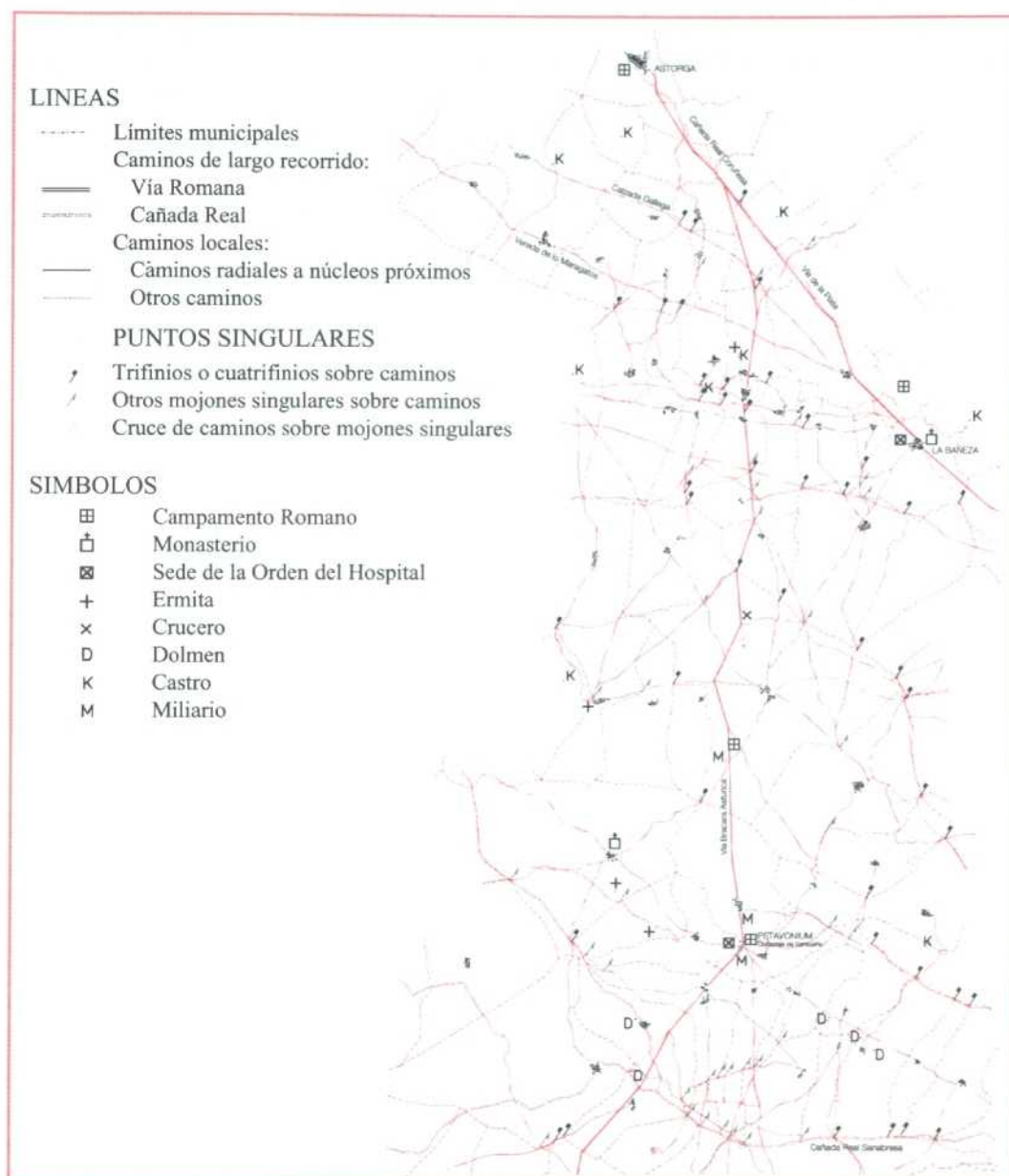
Fuente: Mapa Topográfico Nacional (E 1:50.000) nº 29 "Oviedo". Coordenadas: 43°26'; 1° 54'.

(4) Cuatrifinio de los municipios asturianos de Villaviciosa, Gijón, Pola de Siero y Sariego, situado en la hoja 29 del 1:50.000 del IGN.

(5) Trifinio de Navarra, Aragón y Francia situado en la hoja 118 del 1:50.000 del IGN.

(6) Trifinio de los municipios leoneses de Foncebadón, Rabanal Viejo y Poibueno (hoja 159 del 1:50.000 del IGN), que, en el Antiguo Régimen, fue punto de confluencia de tres señorios importantes que abarcaban un ámbito mucho mayor que el de los mencionados municipios.

Figura 6. Los puntos singulares derivados de la intersección de la red de límites con la de caminos. El caso de las vías romanas que afluyen a Astorga por el Sur.



Reyes"(7). Otras veces, el trifinio da lugar simplemente a un topónimo alusivo a su condición sin mentar los poderes que lo fijaron. Es lo que ocurre con la Peña Trevinca (trifinia), en la confluencia de las divisiones actuales de las provincias de Orense, Zamora y León, o con el condado de Treviño, enclave burgalés en Alava, en el que se supone que

confluyen los territorios de tres pueblos prerromanos.

Desde un punto de vista formal, la red limitánea tiene una característica llamativa:

(7) Trifinio de Rioja -antiguo reino de Castilla-, Zaragoza -antiguo reino de Aragón- y Navarra situado en la hoja 282 del 1:50.000 del IGN.

Figura 7. Los pasos de los ríos constituyen puntos singulares del territorio. Puente y hospital de Arre con sus molinos y batanes junto al burgo de Villava en el trifinio de los términos de Villava, Arre y Huarte.



la abundancia de trifinios, lo cual no quiere decir que no existan los cuatrifinios y pentafinios, sino que son más inusuales. La causa de que la mayoría de los vértices sean trifinios es obvia: es el encuentro geométrico más elemental de límites y es más fácil poner de acuerdo a tres poderes que a cuatro o cinco. Por otro lado, cabe observar que es en la abundancia de trifinios donde reside parte de la lógica del modelo hexagonal de Christaller, pues en una red hexagonal cada vértice puede considerarse un trifinio.

Si los puntos de confluencia de límites han tenido especial significación y generado numerosos topónimos, los de confluencia de

vías –los trivios y cuatrivos de los romanos– también tuvieron y tienen particular importancia. Por un lado, son un lugar de encuentro, de cita, de sociabilidad, debido tanto a su mayor accesibilidad, como a su fácil identificación. Por otro, cuando uno se acerca solo a ellos, acecha allí un peligro particular que, en una vía bien conservada, no se da en ningún otro punto: equivocar el camino, perder o salirse del buen camino, extraviarse en suma. En los caminos, como en la vida, hay puntos o momentos en que una decisión condiciona todos los pasos ulteriores. De ahí la carga simbólica de los cruces y que no sea mera casualidad que en

el drama de Edipo se sitúa la muerte del padre a manos del hijo en un trivio: allí comenzó su extravío, se torció su destino.

Tan o más singulares que los vértices de las redes limitánea y viaria, son los puntos de cruce de los límites, naturales o artificiales, con las vías (figuras 4 y 6).

Si el límite natural es un río, su encuentro con una vía puede ser un vado o un puente. Si se trata de una línea de costa o de cresta, su intersección con un camino puede ser un puerto, de mar o montaña, o un túnel. Por último, la intersección de una vía con un límite artificial o administrativo da lugar a menudo a la aparición de una puerta.

Además de ser puntos singulares por sus características físicas, vados, puentes, puertos y puertas lo eran también por lo que en ellos podía acontecer, ya fuera afrontar las inclemencias del agua en un vado y de la nieve o la niebla en un puerto de montaña, ya padecer un control o una exacción fiscal en la puerta de una muralla o de un puente.

Hoy, que no se concibe cruzar un río por un vado, que los puentes se construyen en serie, que los puertos de montaña, si resultan particularmente molestos para el tráfico, se agujerean con túneles y que las puertas que controlaban las entradas y salidas en las ciudades y en los puentes han desaparecido; hoy resulta difícil hacerse una idea de lo que estos puntos singulares significaron para pasadas civilizaciones y el papel que jugaron en la conformación del territorio, en particular los puentes, que fueron antaño puntos en torno a los cuales surgían construcciones de todo tipo: desde molinos aislados a núcleos enteros (figura nº 8), de los que son buena prueba los numerosos pueblos en cuyo nombre figura la palabra puente (Puente del Arzobispo, Puente La Reina, Puente Genil, etc.)

Pero ello no quiere decir que hoy no existan puntos singulares. Si antaño el punto singular formado en el cruce de una vía con un río atraía como hemos visto múltiples actividades, hoy ocurre algo similar en otros puntos singulares; por ejemplo, en el cruce de dos autovías que atraen hipermercados y otras muchas edificaciones. La construcción del territorio es inseparable de la singularización de determinados puntos del mismos.

LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO ORDEN TERRITORIAL

Una vez ocupado un territorio y definidos los grandes rasgos de su ordenación –límites, centros y vías principales– y materializados éstos en las construcciones pertinentes, toca consolidar ese nuevo orden. Dicha consolidación se lleva a cabo, en un plano material, con nuevas construcciones, y, en un plano semántico, cargando de significado trascendente los rasgos esenciales del nuevo orden. Aunque ambos planos sean a menudo inseparables, aquí, a efectos expositivos, nos ocuparemos en primer lugar de las medidas defensivas, distributivas y productivas que dan lugar a nuevas construcciones de esa topografía artificial que las civilizaciones superponen al terreno natural.

La fortificación del territorio

La primera preocupación de quienes acaban de hacerse con un territorio, es la posibilidad de perderlo. Por ello tratan desde un principio de asegurarse el efectivo dominio del mismo, protegiéndolo ante eventuales ataques exteriores o interiores que puedan acarrear su pérdida parcial o total. Hasta principios de nuestro siglo, el instrumento tradicional de la defensa, desde un punto de vista territorial, ha sido la construcción de fortificaciones, es decir, de torres, castillos y murallas. Tales construcciones militares se solían levantar justamente en los límites, centros y vías principales, es decir, en los elementos esenciales de lo que hemos llamado ordenación general.

En efecto, los centros, aparte de situarse a menudo en lugares estratégicos, acostumbraban a amurallarse; también los límites se protegían en casos extremos con murallas –caso de China, de la muralla de Adriano en la Inglaterra romana (figura nº 8) o del famoso muro de Berlín–, con líneas Maginot, con telones de acero o con fortificaciones situadas más o menos cerca de ellos; y, finalmente, los puntos singulares de la vías, como por ejemplo los puentes, los puertos y los cruces de fronteras, también se reforzaban con puestos de guardia, torres o castillos (Foto 5).

Figura 8. Muralla de Adriano (Housesteads, Inglaterra).

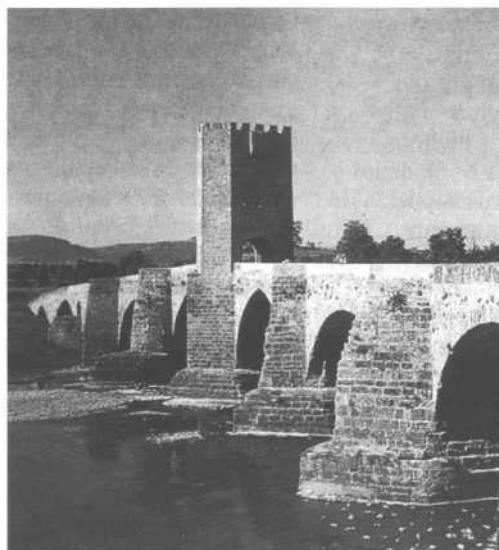


Foto 5. Puente-Fortaleza de Frías (Burgos).
Fuente: Revista del M.O.P.U. Monográfico de puentes,
Julio-Agosto 1987, pág. 61.

La importancia que la defensa tuvo en la construcción del territorio, supera lo que hoy se suele imaginar y se puede poner fácilmente de manifiesto con dos pinceladas.

En el plano simbólico o iconográfico no es casualidad, por ejemplo, que en la Edad Media las ciudades se representaran a menudo tan sólo por su recinto murado (figura nº 9), si bien es verdad que en ello jugaban también otros factores: como se sugiere en el fuero de León, unos mismos muros suponían un mismo derecho para los que vivían al amparo de ellos.

Figura 9. La muralla como representación simbólica de la ciudad. Miniatura de las Cantigas de Alfonso X el Sabio.



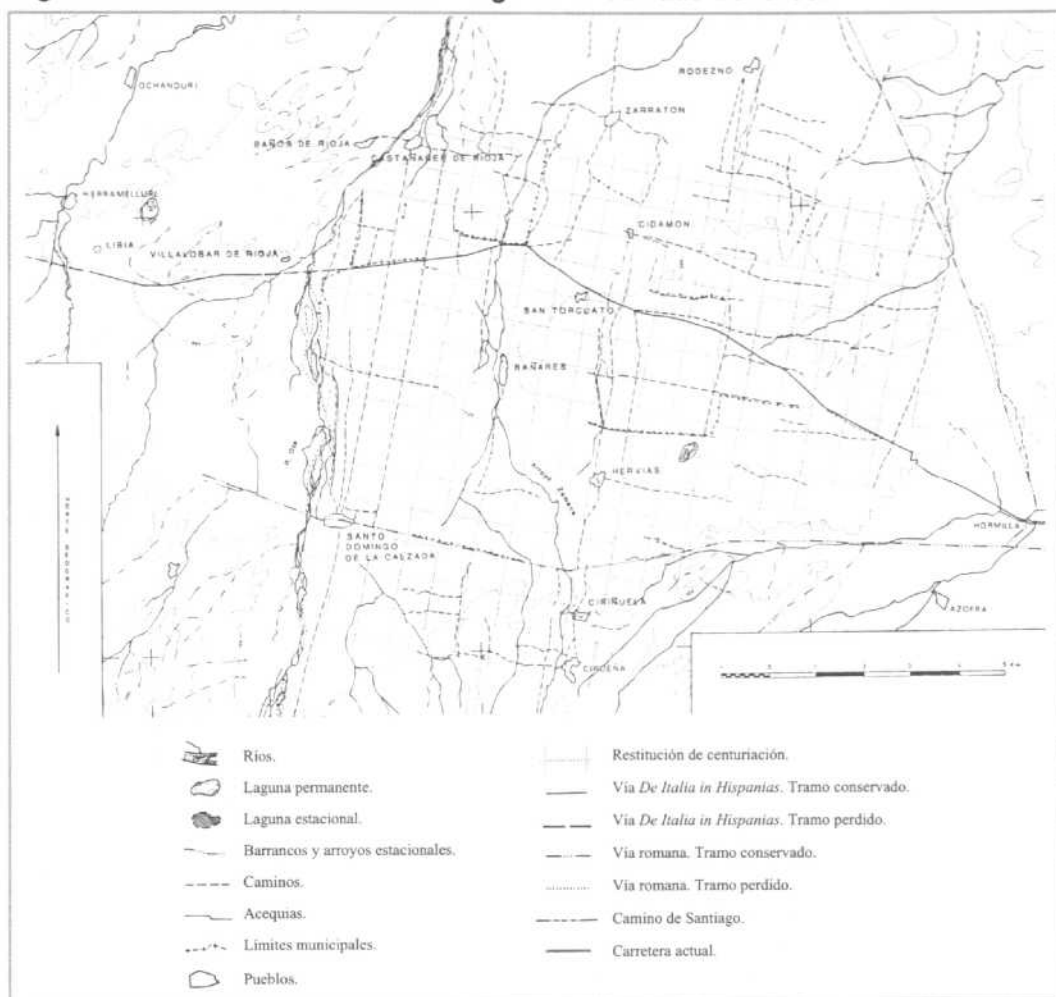
Foto: Astur Paredes.

En el plano material de la construcción del territorio, sólo en el Noroeste de la Península se cuentan por miles las construcciones defensivas. En el mapa hemos localizado más de tres mil trescientos castros de la protohistoria (figura nº 16) y las torres y castillos de que se tiene constancia en esa misma zona ascienden a unos mil.

La parcelación o delimitación de las propiedades

Dentro de cualquier política de defensa entran las medidas tendentes a aumentar el número de las personas directamente interesadas en ella y reducir el de quienes pudieran verse tentados de sumarse a una revuelta que cuestione el nuevo poder establecido. Por ello, y también por razones políticas y económicas, ocupado un territorio por un pueblo portador de una nueva civilización, ha solido procederse a un reparto del mismo entre los nuevos y los antiguos

Figura 10. Centuriación de Sto. Domingo de la Calzada-Bañares.



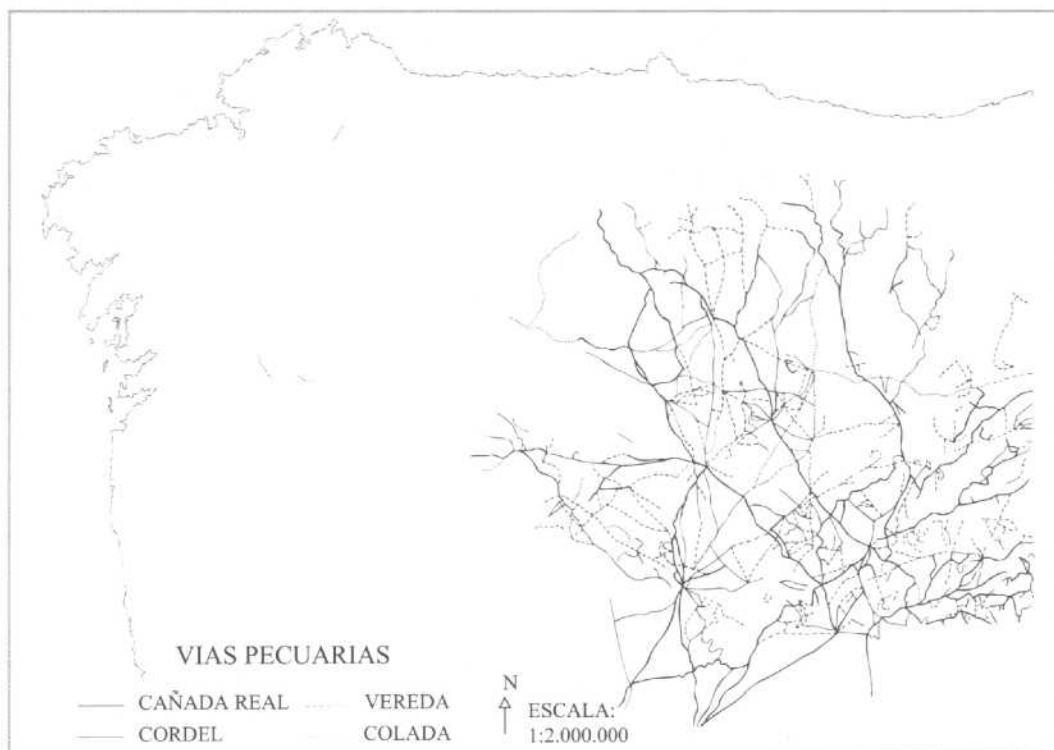
Fuente: Original cedido por su autor, Enrique ARIÑO GIL, en el que modifica ligeramente la figura 14 de *Centuriaciones romanas en el valle medio del Ebro. Provincia de La Rioja*, Instituto de Estudios Riojanos, Historia 2, 1986.

ocupantes, lo cual supone a menudo un fuerte cambio en el régimen de la propiedad, en los propietarios y en las lindes. En ocasiones, la ocupación no se plantea en términos de nuevos ocupantes, sino en el de nuevas técnicas cuya implantación conlleva a la larga modificaciones similares a las anteriormente mencionadas.

Desde un punto de vista territorial, ese reparto se solía traducir tanto en la colonización de nuevas tierras y en la fundación de nuevos núcleos, como en la apropiación y reorganización de las propiedades de los antiguos ocupantes. A

título de ejemplo, cabe citar las centuriaciones (figura nº 10) con que los romanos repartían tierras entre sus soldados, previa parcelación cuadrada o rectangular; las modernas concentraciones parcelarias con que la civilización industrial extiende su actuación al campo (Foto 2); las desamortizaciones del XIX que dieron la puntilla al Antiguo Régimen y a gran número de construcciones representativas del mismo; o las diversas modalidades de poblamiento, según la etapa de la Reconquista en la que se realizaran, y a las que en parte cabe atribuir los grandes municipios y propiedades del Sur

Figura 11. Esquema de las vías pecuarias.



y los pequeños municipios y propiedades de ciertas zonas situadas al Norte del Duero.

Mas fueran cuales fuesen las modalidades del reparto, éste implica casi siempre una previa parcelación de tierras antes vírgenes o una reparcelación de antiguas propiedades. La parcelación o reparcelación, es decir, el trazado de lindes entre las propiedades, es el instrumento de los nuevos ocupantes para consolidar su dominio y es a la propiedad lo que la delimitación al poder. Y es que, de hecho, la consolidación de una determinada ordenación del territorio implica la repetición a escalas cada vez más pequeñas de las tres operaciones básicas de aquélla, delimitar, jerarquizar, integrar-, hasta llegar a la de la parcela.

Vistas así las cosas, una parcelación no es más que otra modalidad de delimitación, con la particularidad de que en vez de trazar fronteras o límites y definir jurisdicciones generales -políticas, militares, etc-, traza lindes y define propiedades en los intervías. Y la construcción que se erige en la parcela, ¿no es su centro? Centro que, para serlo

efectivamente, requiere a su vez vías de acceso.

Mas precisamente por el pequeño tamaño que acostumbran tener las parcelaciones, resulta que a la escala 1:200.000 del mapa, como mucho cabe señalar los ejes o los contornos de las grandes parcelaciones centralizadas del estilo de las centuriaciones romanas, cuyos indicios en Aragón, Navarra, Rioja y Castilla-León se han dibujado en él.

Aunque parcelar no sea una actividad propiamente constructiva, es indudable que a casi toda construcción precede una parcelación implícita o explícita.

La explotación de los recursos naturales y humanos

Defendido y repartido o reparcelado el territorio, el nuevo orden se acaba de consolidar con el uso o explotación de sus posibilidades productivas. Tanto los nuevos como los antiguos ocupantes necesitan cubrir sus necesidades elementales y para ello han de explotar los recursos naturales y

humanos, lo cual requiere a su vez múltiples construcciones que han jugado un gran papel en la conformación del territorio y que, cuando su escala lo permite, se han señalado en el mapa.

Así, por ejemplo, las vías pecuarias, con anchuras que en el caso de las cañadas reales superan los 70 metros, han unido durante siglos y siglos las grandes cordilleras -Pirineos, Cantábrica, Ibérica- con los grandes valles -del Ebro, de Alcuía, etc- cruzando la Península en todas las direcciones (figura nº 11).

Otras infraestructuras como las presas y canales, aparte de permitir en el pasado el aprovechamiento de la energía hidráulica para la molienda, transforman tierras de secano en regadío con los consiguientes cambios no solo en los cultivos, sino también en la organización social, a través, por ejemplo, de las comunidades de regantes.

También las minas juegan a veces un gran papel y no sólo en la era industrial, sino también antes. Un caso especial es el de las minas romanas. Debido a la magnitud de las transformaciones operadas en el paisaje para extraer metales auríferos o argentíferos -por ejemplo en Las Médulas (León) (Foto 6)-, han inspirado múltiples explicaciones míticas de tales transformaciones que, por otro lado, requirieron la construcción de notables canales y caminos y la concentración de recursos materiales y humanos en ciertas zonas mineras.



Foto 6. Modificaciones del territorio causadas por la minería romana en Las Médulas (León).
Foto: José Latova.

Por lo que respecta a las actividades fabriles, en el periodo histórico considerado, que no incluye la Edad Contemporánea, son generalmente de pequeña dimensión y se sitúan en los núcleos de población. Sólo al final del periodo, en el siglo XVIII, comienzan a aparecer fábricas aisladas significativas que constituyen nuevos centros territoriales.

Las actividades comerciales también suelen estar ligadas a los núcleos de población; pero en algunos casos, particularmente en el ámbito galaico, aparecen ferias situadas sobre cruces de caminos sin núcleo preexistente, poniendo de manifiesto la estrecha y antiquísima relación entre el comercio y las comunicaciones.

La señalización

La ordenación de un territorio se consolida también con una operación que a menudo es de escasa relevancia física, pero que siempre tiene notable importancia social: la señalización.

Las señales, en tanto que signos, han de ser socialmente identificables y aptas para la comunicación. Un signo es identificable o reconocible cuando se singulariza por una presencia destacada y permanente que se graba en la memoria, como ocurre con los antiguos hitos. La palabra hito deriva del verbo *figere*, clavar, y denota un elemento fijo, por estar clavado en la tierra y, en tanto que clavado, con una dimensión vertical clara que le otorga esa presencia destacada. Y en lo tocante a la permanencia, ésta se alcanzaba construyéndolos de piedra.

Por otro lado, para que el signo resulte apto para la comunicación ha de tener un significado compartido por un grupo social, es decir, ha de poseer un carácter público y superar la contingencia de lo meramente personal e impregnarse, por así decir, del contenido de una experiencia humana socialmente reconocible. Así, un rasgo natural destacado, como una roca prominente, tiene en potencia gran capacidad significativa por su singularidad y permanencia, pero sólo se convertirá en signo territorial cuando adquiera significado humano, por ejemplo, recibiendo una denominación concreta que dé lugar a un topónimo o transformándose en un hito en el que convergen varios límites.

Antiguamente, el territorio tenía abundancia de referencias y señales. La señal territorial por excelencia, con la cual se han señalado tanto superficies, como líneas o puntos, era el hito de piedra en cualquiera de sus modalidades: miliario o leguario, crucero, cruz de término, rollo, picota, mojón, etc. Y es que las superficies, como decíamos más atrás, sólo cabe acotarlas mediante líneas y las líneas, a su vez, se definen como una sucesión de puntos. Con lo cual resulta que tanto superficies como líneas pueden reducirse a puntos y simbolizarse a través de hitos.

Los límites, por ejemplo, se trazaron durante milenios amojonando, es decir, uniendo mediante líneas materiales o ideales puntos señalados con hito o puntos que por su singularidad constituyen por sí mismos un hito. Un caso muy distinto de representación de una superficie mediante hitos, es el del centro de un ámbito al que se le vincula toda la superficie de aquél. En la Edad Media, dicho centro se solía señalar bien con un rollo jurisdiccional, bien con otro tipo de hitos como esbeltas torres de iglesias o macizos torreones de castillos.



Foto 7. La señal territorial por excelencia era el hito de piedra. Rollo jurisdiccional en los términos de Azofra y Alesanco en el Camino de Santiago.
Foto: Jaume Gual.

Aunque más raramente, también algunas vías se reducían a una simple banda de paso señalizada con hitos, como ocurre hoy en los desiertos. Un ejemplo aún más claro de línea de comunicación marcada exclusivamente por hitos, lo brindan las establecidas antiguamente entre torres de señales visuales o faros (Foto 8), y, modernamente, entre torres de estaciones retransmisoras de televisión.



Foto 8. Faro romano conocido como "Torre de Hércules" en La Coruña, uno de los tres hitos con los que Hércules habría señalado los vértices del contorno triangular de la Península Ibérica, tal y como era percibido en el mundo antiguo.
Foto: Eduardo Zamarriga.

Si bien, en unos casos, la señal es puesta deliberadamente; en otros, el desuso de un elemento territorial por parte de la nueva civilización, hace que se convierta en signo de algo que puede ser muy ajeno al uso inicial. Es el caso de un monumento funerario megalítico convertido en hito de una delimitación posterior. Todo lo que pierde una funcionalidad y sin embargo pervive, puede acabar convirtiéndose en un signo. Los elementos territoriales, cuanto más antiguos, menos funcionalidad tienen y más cargados de significados están. Y cuantos más significados tenga un elemento territorial, más ambiguo y complejo resulta. Esto es particularmente cierto en el caso de las señales, pues todas ellas coinciden en ser elementos verticales y fijos. De ahí que a veces sean intercambiables o fácilmente reutilizables cuando su función inicial ha perdido sentido. No es raro encontrar miliarios que, al caer en desuso la calzada a la que servían, se han empleado como señales de término, o señales jurisdiccionales que al desaparecer el poder que las puso, se han convertido en cruceros mediante el fácil

expediente de sobreponerles una cruz, o rollos que sirvieron simultáneamente de picotas.

En una primera aproximación, lo que se señaliza con hitos suelen ser los rasgos básicos de la ordenación general, es decir, límites, centros, vías y puntos singulares; y, en una segunda, se señalizan las lindes. La importancia de las señales es equivalente a la de aquello que señalizan. Tras ellas está el poder (límites), la justicia (picotas), el comercio y el movimiento (señales viarias), la propiedad (mojones de lindes), etc.

La sacralización

Pero, en el pasado, la consolidación de un orden territorial iba más allá de la materialidad de las señales y de las fuerzas que las pusieran. Un orden se consolidaba dotándolo de significado trascendente, sacralizándolo. No es que la sacralización fuera solamente un medio al que recurría el poder para hacer respetar un orden. El hombre antiguo no daba un paso importante sin buscar, mediante sacrificios, ritos o invocaciones, que los dioses sancionaran lo que se disponía a hacer y una vez que consideraba obtenida esa sanción, toda transgresión de lo así establecido, no era ya un simple atentado al poder o a la propiedad, sino contra la divinidad que había dado su visto bueno o asentimiento.

Las señales eran pues antaño importantes porque eran sagradas y, en ocasiones, objeto de culto. De ahí que si alguien las movía, se hacía merecedor de severísimos castigos en la mayoría de las culturas antiguas. De la dominación casita en Babilonia sobreviven mojones en los que se amenaza a quienquiera que atente contra ellos con "que todos los dioses, cuyos nombres se consignan sobre este mojón, destruyan su nombre y lo aniquilen". En Roma, Numa Pompilio decretó que quien levantara con su arado un mojón fuera proscrito él y su buey, y es que, para los romanos, como antes para los griegos, el mismo dios **Terminus** residía en cada uno de los mojones(8). Y lo que valía para los

mojones que señalizaban límites, se aplicaba con mayor motivo cuando dichos límites se construían, como es el caso de las murallas de las ciudades. Todavía en Las Partidas de Alfonso X el Sabio se establece que los muros y las puertas de las ciudades son "santas cosas" y se rememora la historia de Rómulo y Remo: Rómulo decretó, bajo pena de muerte, que nadie entrase ni saliese de la ciudad si no era por las puertas, y habiendo transgredido su hermano Remo esa disposición, "descabezólo"(9).

Además de los hitos que señalaban límites y de las murallas que los materializaban, se sacralizaron los mojones de las encrucijadas de caminos, donde los griegos daban culto a Hermes y los romanos a Mercurio, a Diana y a los llamados "lares compitales" (de **compitum**, encrucijada). Y ante la pervivencia entre la población de esos cultos a las encrucijadas, en la Baja Edad Media se decidió cristianizarlos erigiendo cruceros en ellas.

Pero la sacralización no se limitaba sólo a los hitos propios de límites, caminos y puntos singulares, sino que alcanzaba a otros muchos puntos singulares del territorio, como por ejemplo sus montes y fuentes, que habían sido objeto de cultos precristianos y que fueron cristianizados con ermitas y romerías. En la zona estudiada, hemos recogido más de cuatro mil hagiotopónimos cristianos y casi dos mil ermitas, lo cual puede dar una idea de la intensidad de la cristianización del territorio. Por otro lado, cada lugar de culto, era un centro de mayor o menor radio de acción.

Un buen ejemplo de este tipo de centro de culto es el de Santiago de Compostela. Ya en el temprano año 834, el rey Alfonso II concede a la iglesia que velaba sus restos un espacio circular de tres millas alrededor, que todavía sobrevive como "Arciprestazgo de Giro de la Ciudad" y que, como no podía menos de ser, se señalizó con milladoiros o montículos de piedra, situados en la milla tercera de todos los caminos que aflúan al sepulcro. Pocas décadas después de esta

(8) Joseph RIKWERT (1983), *La idea de ciudad. Antropología de la forma urbana en el Mundo Antiguo*, Hermann Blume, p. 130-132. Madrid, 1985.

(9) Partida II, título XXVIII, leyes XV-XVI.

primera concesión real, el rey Ordoño I amplió a seis millas el radio, llamado aún Giro de la Rocha. Y en este sepulcro, convertido así en centro, se halla el origen de la actual Santiago de Compostela y de cuantos caminos afluyeron allí en el pasado. Mas, como veremos al tratar de la época dolménica, éste no es más que un ejemplo extremo de un fenómeno de notable importancia territorial en el pasado: el culto precristiano a los muertos y el culto cristiano a las reliquias o restos de los santos.

CONTINUIDAD, TRANSFORMACIÓN, ARRASAMIENTO E INNOVACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES

Si se tiene en cuenta que todas las operaciones que acabamos de describir sucintamente –delimitación, jerarquización, integración, fortificación, parcelación, explotación, señalización y sacralización–, se pueden repetir sobre un mismo territorio tantas veces como civilizaciones lo ocupan, no será difícil convenir que el territorio es un artificio de notable complejidad. Además, en la construcción del territorio se trata de **todo** el espacio y éste, en cada época adquiere una conformación como tal totalidad. De ahí que cada civilización, a la hora de intervenir en el territorio, tenga inexorablemente que definir su actitud ante lo que se encuentra, pues sobre ello ha de operar.

En principio, las actitudes o criterios posibles de intervención son cuatro:

- 1º continuidad
- 2º transformación
- 3º arrasamiento
- 4º innovación

Y cada nueva civilización interpreta por lo común las estructuras heredadas de la anterior combinando en distintas proporciones estas cuatro posibilidades.

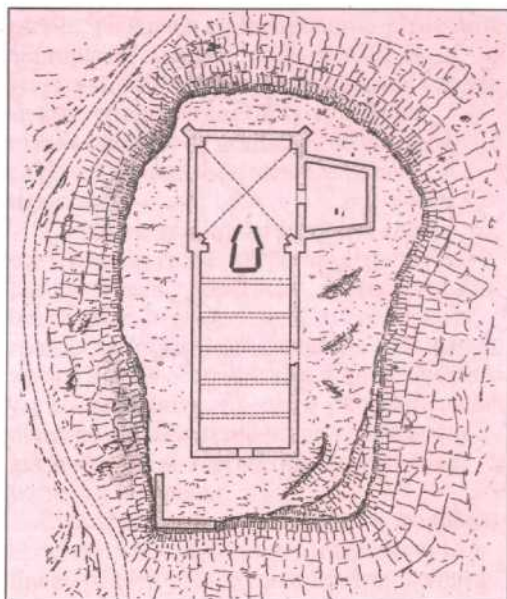
La continuidad es, en parte, el resultado de la gran inercia que caracteriza al poder, a la propiedad o al culto. Si cuesta trabajo modificar el poder, la propiedad o el culto, no cuesta menos modificar centros, límites, vías, lindes y grandes construcciones de piedra. De ahí que abundan en el Noroeste de la

Península los asentamientos que, sucesivamente, han sido castreños, romanos, medievales y que aún subsisten. De ahí también que todavía quepa reconocer en algunos planos parcelarios de zonas altamente romanizadas los ejes, los módulos y las dimensiones de centuriaciones realizadas hace unos dos mil años (Figura nº 10). Centuriaciones que, a su vez, debieron arrasarse la estructura parcelaria anterior al modo que lo hacen hoy las concentraciones parcelarias. O por poner un último y significativo ejemplo: ciertos caminos dolménicos, jalonados originalmente por túmulos, se convirtieron posteriormente en calzadas romanas, luego en cañadas ganaderas medievales y, por último, se reutilizaron parcialmente en el trazado de las carreteras dieciochescas y decimonónicas.

En otras muchas ocasiones, en vez de continuidad se da una transformación. Cuando desaparece una organización territorial, perviven ruinas y construcciones que carecen de sentido global para las organizaciones posteriores, pero que pueden integrarse como referentes simbólicos en la nueva estructura que se construye (figura nº 12). Esta transformación responde también a una necesidad. En efecto, al procederse a una nueva compartimentación del espacio, es preciso acudir a unos hitos de referencia que hagan cognoscible un paisaje y para ello nada más cómodo que servirse de las ruinas y restos de la anterior civilización, sea como hitos o mojones de un límite, sea como topónimo. De esta forma, los elementos centrales de una estructura viva –por ejemplo un castro– se convierten, al desaparecer ésta, en límites y signos de referencia para las estructuras que la suceden (figura nº 13). El proceso contrario también se da y ciertos elementos de delimitación, por ejemplo las puertas, al constituir puntos de intercambio, se transforman en los centros del territorio de la cultura consecutiva. Un ejemplo extremo es el de la Puerta del Sol de Madrid, que de simple puerta de un recinto amurallado se transformó en el centro del Madrid decimonónico y de las carreteras radiales del Estado.

Las transformaciones pueden asimismo afectar a los caminos antiguos que en

Figura 12. La primera edificación religiosa conocida de la reconquista, la ermita dedicada a Santa Cruz por el rey Favila, se erige significativamente sobre un túmulo dolménico, como ocurre igualmente con la vecina iglesia de Abamia, supuesta tumba de Pelayo padre de Favila (Cangas de Onís).



Fuente: Archivo Ayalga.

muchos casos se han convertido en límites de nuevas demarcaciones. Así ocurre con no pocas calzadas romanas y rutas medievales (figuras nº 4 y 6) que ocupan los bordes de las actuales delimitaciones municipales.

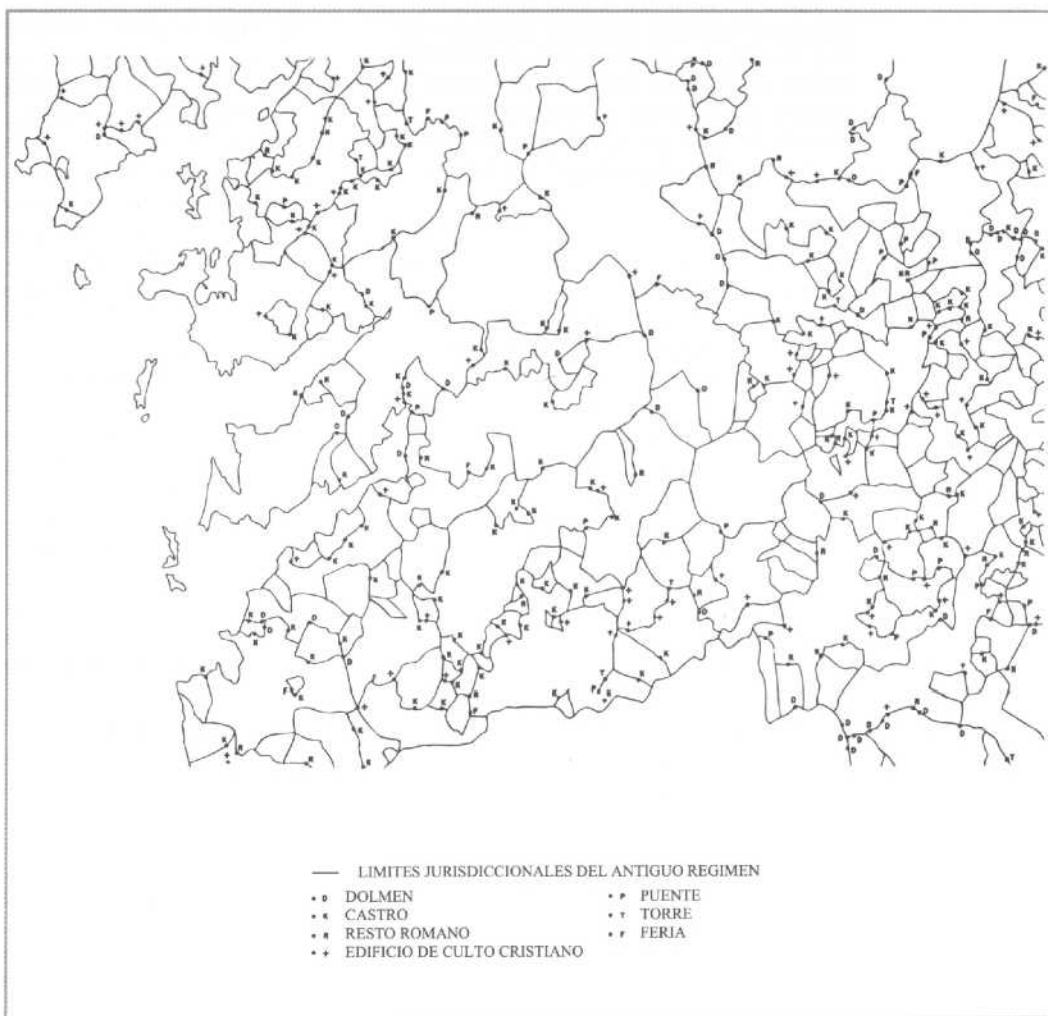
Tampoco las construcciones aisladas se libran de tales transformaciones. En el XIX, con la desamortización eclesiástica, más de un monasterio u hospital se transformó en fábrica o cuartel. Por otra parte, al arruinarse las antiguas construcciones, se mitifica a veces su pasado asociándoles una leyenda. De este tipo son las leyendas folclóricas que, mediante una especie de transformación alquímica, transforman toda ruina en el escondrijo de un tesoro áureo guardado por habitantes míticos, generalmente moros, o bien en la morada de ciertos personajes singulares igualmente mitificados: el rey Wamba, Roldán, etc.

Cuando el territorio tiene una larga historia a sus espaldas, las más diversas transformaciones se superponen. Así, de la misma manera que en la Edad Media los restos prehistóricos notables se transformaron en hitos de las nuevas delimitaciones, en las demarcaciones dieciochescas empiezan a aparecer elementos medievales abandonados: sobre todo ermitas y hagiotopónimos. Al repetirse en el curso de la historia este proceso, se acumulan sobre el paisaje estratos de múltiples elementos reutilizados o transformados, es decir, cargados de significados, lo que da lugar a su progresiva humanización y culturización.

Aunque las intervenciones en el territorio hayan tendido por lo común a continuar o transformar lo preexistente, tampoco faltan casos en que el objetivo deliberado es el de arrasar, no dejando piedra sobre piedra. Es más, a veces se consideró que no bastando la destrucción material de un asentamiento, había que impedir cualquier reutilización posterior deshaciéndola ritualmente: si la ciudad se había fundado de acuerdo con un rito determinado, por ejemplo mediante el uso de un arado, se estimaba que había que consumir su destrucción aplicando a la inversa el mismo rito con que se fundó; volviendo en este caso a pasar el arado por el lugar donde antes se alzaba y echando sal en los surcos.

Sin llegar a esos extremos, hay civilizaciones que ignoran o desprecian lo preexistente al punto de considerar el espacio que se disponen a ordenar como una tabla rasa y si éste no lo es, lo que hacen entonces es arrasar lo que hay y, por así decir, partir de cero. Es el caso de ciertas intervenciones colonizadoras o planificadoras del pasado y también, de muchas intervenciones recientes. Los cambios que la civilización industrial ha acarreado son tan grandes que al hombre de hoy le cuesta entender el pasado, dificultad que a veces acrecienta una discutible idea del progreso. Por otra parte, los instrumentos de que dispone el hombre moderno son tan poderosos, que sin apenas esfuerzo puede modificar todos los vestigios de anteriores ordenaciones del territorio. Si la continuidad y la transformación tienden a humanizar el territorio y aumentar su complejidad, bastantes intervenciones modernas tienden a reducirla.

Figura 13. Límites e hitos en el suroeste de Galicia.



Además de la continuidad, la transformación y el arrasamiento, de vez en cuando se producen innovaciones radicales que trastocan la concepción del territorio y su construcción. Por ejemplo, una tradición milenaria de asentarse en colinas dotadas de buenas defensas naturales y de fortificarlas con murallas, pierde de pronto todo sentido con la aparición de la aviación militar. Innovación radical fue también en su día la introducción de la agricultura, que hizo sedentaria a la humanidad, o la reciente generalización de la aviación y el automóvil, que han reintroducido el nomadismo, con todo lo que eso significa.

EL DOBLE LENGUAJE DEL TERRITORIO

Con el paso de los siglos y las civilizaciones, el territorio no solo se va construyendo, sino que también se convierte en un soporte de signos. Entender e interpretar un territorio históricamente conformado, equivale a descifrar el lenguaje por el que ese territorio se expresa y hace racionalmente perceptible y, por tanto, requiere descubrir el sistema de signos específico de cada organización territorial.

La relación entre construcciones y lenguaje se observó ya en la más remota antigüedad.

Vitruvio, al ocuparse del origen de la arquitectura, señala que antes de empezar a construir, los hombres hubieron de aprender a hablar. Y viceversa, cuando ese lenguaje común se pierde y dejan de entenderse por la multiplicación de lenguas, como en la Babel bíblica, la construcción –en este caso, de la famosa torre– se detiene.

El lenguaje por el que el territorio se expresa es doble. Por un lado, el oral o escrito, plasmado en la toponimia y, por otro, el propio de cualquier construcción: el gráfico. Y a ambos lenguajes se apela cuando se quiere representar un territorio: los mapas, además de grafismos de diversos colores y formas, casi siempre tienen topónimos.

El lenguaje gráfico del territorio como construcción consta de pocos elementos: puntos, líneas y superficies, si recurrimos a términos de la geometría, o, si apelamos a realidades territoriales concretas y de las que ya nos hemos ocupado: vías y límites con sus puntos singulares, y centros y construcciones diversas (militares, religiosas y civiles) que, por lo común se representan mediante un punto y un símbolo.

Al igual que ocurre con todos los lenguajes, el del territorio dista de ser inequívoco. Las líneas pueden actuar como límites, barreras a la comunicación, o como su contrario, como cauces de comunicación, o, incluso, como ambas cosas simultáneamente. Un mismo elemento puede ser a la vez dos cosas: por ejemplo, iglesia y fortaleza, o rollo y picota.

A cada una de las civilizaciones relevantes que han contribuido a construir esa topografía artificial que se ha superpuesto a la natural, se asigna en nuestro mapa un color y una plancha distinta, y, en cada plancha, se apela a los dos lenguajes del territorio. Por un lado, se procura representar la ordenación territorial –límites, centros y vías– correspondiente a esa civilización y las construcciones que la consolidan. Por otro lado, se recogen aquellos topónimos propios de la misma que nos dan pistas sobre pasadas etapas de la construcción del paisaje: en total unos 25.000.

A menudo, el topónimo es el último vestigio de una construcción desaparecida hace ya siglos. Cuanto más imponente sea o más carga simbólica tenga la construcción, más

probable es que genere un topónimo que, durante un tiempo, convive con ella y, luego, la sobrevive largamente, pues los topónimos tienen un ciclo de vida casi geológico: de siglos y milenios. Los topónimos, como las peñas nativas, sufren erosión y se transforman, pero salvo cataclismo, suelen permanecer como expresivos testigos de anteriores ocupantes: aún abundan los topónimos de origen árabe, germánico, romano, ibérico o celta.

Con los topónimos, y en general con la lengua, pasa lo que con el territorio construido: cada civilización deja un estrato más o menos grueso y contribuye así a la formación de la lengua. Y de la misma manera que el hablante de una lengua no es consciente en general de la larga historia de las palabras y de la evolución de sus significados, tampoco el habitante de un territorio vislumbra toda la profundidad histórica de su conformación y tiende a reducirla: los túmulos dolménicos, por ejemplo, son vistos por el pueblo como simples montículos naturales, o bien como obras de romanos, de moros, de franceses, de carlistas, o, incluso, como fortificaciones de la última guerra civil.

El paralelismo entre el lenguaje y el territorio, más profundo de lo que parece y que no cabe desarrollar aquí, puede esquematizarse, en el Noroeste de la Península, de la siguiente manera:

Sistema territorial	Lengua
Dolménico	Preindoeuropea
Castreño	Indoeuropea
Romano	Latín
Altomedieval cristiano	Germánica
Altomedieval árabe y mozárabe	Árabe
Plena y baja Edad Media	Romance
Renacimiento e Ilustración	Lengua moderna

El punto de partida del proceso grafiado en el mapa, es el momento en que se comienzan a producir transformaciones en el espacio natural y se inicia, por así decir, la construcción del territorio, que en el Norte de la Península empezó con la civilización megalítica o dolménica. Tanto esta

civilización como las siguientes, son objeto de planchas separadas del mapa. A su vez, los topónimos, que según la época o plancha a que pertenezcan se imprimen en uno u otro color, se han clasificado en 19 familias⁽¹⁰⁾ y a cada familia se le ha asignado un tipo de letra distinto. La Edad contemporánea se ha dejado fuera porque en ella cristaliza la cartografía tal como hoy la entendemos y dicha cartografía, al alcance de cualquiera, recoge a el sistema territorial y las construcciones propias de la época.

La superposición de planchas, si bien permite comprender mejor las continuidades y transformaciones al pasar de una civilización a otra, dificulta la visión sincrónica. La única manera de combinar cómodamente la visión sincrónica con la diacrónica, es digitalizar el mapa. La digitalización permite jugar con las planchas y las escalas al punto de poder elaborar con facilidad esquemas a escala menor en que sólo figure la información sobre la que se quiera llamar la atención: por ejemplo, la distribución de castros o de topónimos de origen germánico, la red caminera o los rasgos relevantes de tal época. Una explotación de ese tipo es la que se ofrece a continuación para describir sucintamente las principales etapas en la construcción del territorio del Noroeste peninsular.

LAS PRINCIPALES ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO

A nuestros efectos, podemos dividir el proceso histórico de conformación del

Noroeste peninsular en siete periodos que a su vez cabe agrupar en tres ciclos. El primer ciclo comprendería los tres periodos iniciales: Prehistoria o etapa dolménica
Protohistoria o etapa castreña
Romanización

El segundo ciclo abarcaría los tres periodos siguientes:

Alta Edad Media

Baja Edad Media

Edad Moderna

El tercer ciclo, sería el presente, el de la Edad Contemporánea, que con la industrialización marca una profunda ruptura respecto a todos los anteriores.

Como es obvio, cuanto más retrocedemos en el tiempo, menores son nuestras posibilidades de recomponer el sistema territorial, en parte por falta de información y en parte porque en las primeras etapas de la construcción del territorio no se alcanzó, como es lógico, una estructuración compleja y acabada.

La civilización dolménica

En el caso, por ejemplo, de la época dolménica, que es la primera de la que se conservan restos significativos que apuntan a una inicial construcción del territorio⁽¹¹⁾ (figura nº 14), desconocemos totalmente la disposición de los centros de asentamiento e ignoramos también todo lo relativo a sus líneas de demarcación. No obstante, en esta larga etapa, que se extiende en la zona considerada desde el tercer al primer milenio antes de Cristo, cabe considerar que se inicia la construcción del territorio con el

(10) Los 19 grupos considerados, cuya razón de ser se deduce en parte de lo ya expuesto, son los siguientes:

Elementos significativos del paisaje natural

- montes o elevaciones

- el agua y su culto

- piedras prominentes o singulares

- oquedades

Vías y estaciones

- caminos

- hospedaje y almacenaje

- ferias y mercados

- Límites e hitos

- hitos, cruceros y límites

Centros (los nombres de los demás núcleos se clasifican según su significado)

- poblamientos

Defensa

- lugares fortificados

Domínio

- antiguos pobladores

- poseedores y sus lugares de habitación

Necrópolis y cultos religiosos

- tubas y dólmenes

- santuarios y dioses paganos o precristianos

- hagiografía y edificación cristiana

Otros

- antiguas construcciones

- minería y salinas

- personajes míticos y exóticos

- denominaciones latinas de núcleos antiguos

(11) El aprovechamiento de cuevas, propio de etapas anteriores, no implica construcción del territorio, sino más bien aprovechamiento de sus características favorables.

Figura 14. El territorio dolménico

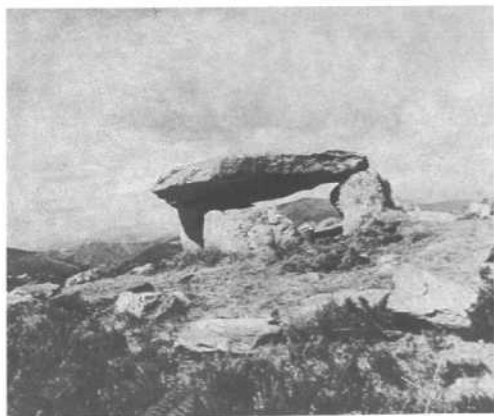


Foto 9. Dolmen de Merilles.
Fuente: Archivo Ayalga.

levantamiento de tumbas e hitos pétreos que presentan los rasgos esenciales de los verdaderos monumentos: la permanencia y la presencia destacada.

La permanencia la alcanzan mediante el empleo de la piedra como material constructivo y, en lo que toca a la presencia destacada, la consiguen apoyándose sobre rasgos paisajísticos de por sí prominentes –las elevaciones de terrenos y las líneas de cresta–, aprovechando las condiciones de visibilidad destacada que ofrecen y apelando a grandes piedras, sobre las que levantan pequeños montículos. Pues estos primeros monumentos toman como imágenes de referencia los montes –forma exterior de los túmulos dolménicos– y las cuevas (oquedad interna del túmulo que alberga la tumba) (Foto 9).

Tales monumentos funerarios que se concentran sobre todo en el Noroeste y en la cornisa cantábrica y que apenas se dan en la meseta, presentan la particularidad de alinearse en ocasiones a lo largo de un cordal montañoso que es a la vez un camino natural que se suele acondicionar para el uso humano (véase la figura N° 14). Estas alineaciones, que en alguna ocasión alcanzan decenas de kilómetros^[12], sugieren una ordenación embrionaria del territorio.

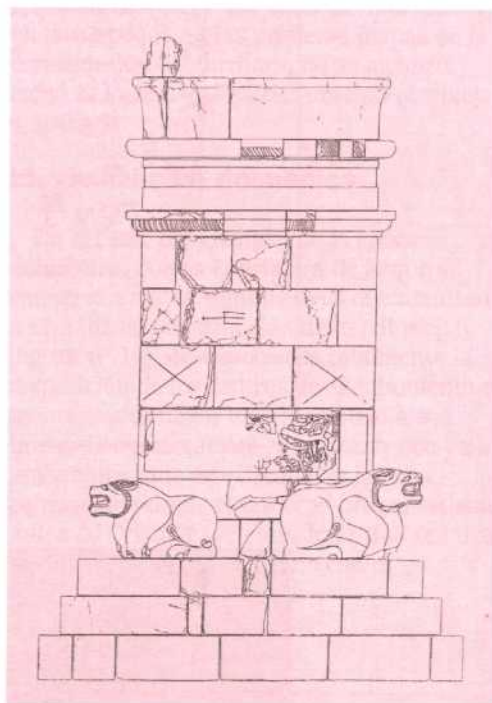
Si del plano material de las construcciones pasamos al de los significados, merece señalarse el hecho de que las primeras construcciones territoriales conocidas no sean las de habitación humana, necesariamente efímeras, sino las funerarias. La razón de que así sea, estriba en que la erección de túmulos sepulcrales consigue identificar y asociar a ellos la permanencia de un grupo social por encima de la duración humana individual y, por así decir, se convierten en soportes de la continuidad social a través de las sucesivas generaciones.

Como ejemplo de la continuidad de esta práctica prehistórica en épocas posteriores, podemos citar el caso de las torres sepulcrales, las "memorias" de los latinos, que los jefes de los pueblos ibéricos erigían en los límites de los territorios por ellos conquistados, con objeto de que la permanencia del monumento garantizase la durabilidad de ese límite tras su muerte (figura n° 15). Consecuentemente, su destrucción por el clan enemigo, según la práctica conocida como "delenda memoriae", obedecía al objetivo contrario. Este ejemplo resulta bastante ilustrativo del uso del territorio como receptáculo de la memoria histórica.

Si bien no conocemos las delimitaciones propias de esta etapa, las ya mencionadas características de sus monumentos –su capacidad de permanencia y su visibilidad destacada–, los convirtieron en instrumento privilegiado en los actos de delimitación de etapas posteriores. De ahí que ciertas denominaciones de los túmulos megalíticos como "medas" (metas) o "arcas" hayan pasado

al vocabulario catastral posterior y de ahí, también, que en los tratadistas latinos de la disciplina delimitatoria, en los gromáticos, se haga mención del uso de tumbas, huesos y arcas como mojones. En las descripciones de los límites jurisdiccionales de los cartularios medievales es asimismo frecuente la referencia a mámoas y a otras denominaciones de túmulos y aún hoy cabe encontrarlos siguiendo el trazado de los límites parroquiales o municipales (véase la figura n° 13).

Figura 15. Torre funeraria ibérica conocida como "Pozomoro" Chinchilla (Albacete). Reconstrucción de S. Camacho (Museo Arqueológico Nacional).



La civilización castreña

Si en el periodo dolménico, la actividad protagonista de la construcción territorial era la sacral-funeraria, en la época castreña, que cubre aproximadamente el primer milenio a.C., lo es la defensiva.

El elemento distintivo del paisaje de esta etapa es lo que los romanos denominaban

[12] Así ocurre con la alineación que en la provincia de la Coruña desemboca en la Punta de la Estaca de Bares.

Figura 16. El territorio Castreño

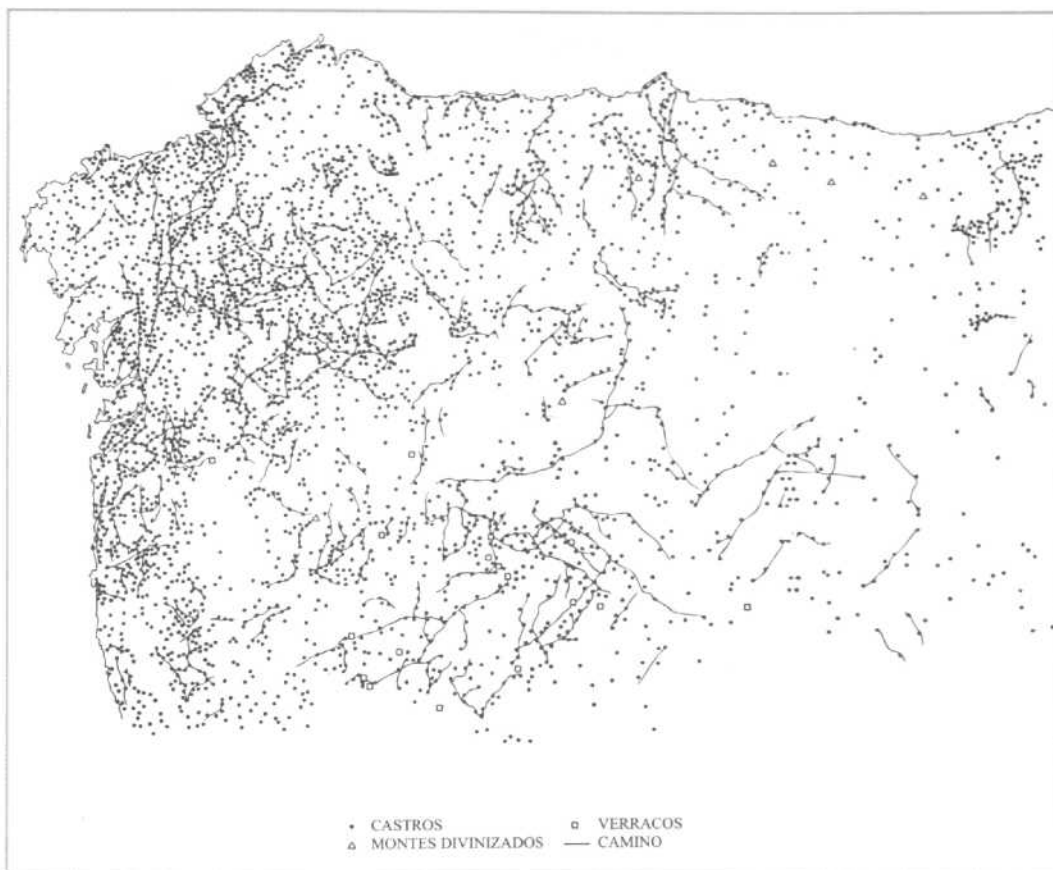


Foto 10. Castro conocido como "La Corona de Corporales" en Truchas (León).
Fuente: *Cántabros, astures y galaicos*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1982, pág. 17.

castro, es decir, recintos amurallados que, al menos ocasionalmente, eran el asentamiento de una población (Foto 10). Al igual que en la etapa anterior, también en ésta las construcciones refuerzan los rasgos del paisaje originario, pues habitualmente esos recintos defensivos se levantan sobre colinas y lugares prominentes. Igualmente se producen alineaciones a lo largo de un eje natural, aunque en este caso no se trata de las divisorias de aguas, sino de sus contrarios: las cuencas de los ríos, como corresponde al paso de una sociedad predominantemente ganadera, cual la dolménica, a otra agraria, para la que el agua representa un elemento tan esencial que se convierte en objeto de culto. De la misma manera que ocurría con las divisorias, los valles son vías naturales que se prestan al trazado de caminos. La clara disposición de ciertos castros a lo largo de viejos caminos

Figura 17. El territorio de la época romana (elementos documentados)

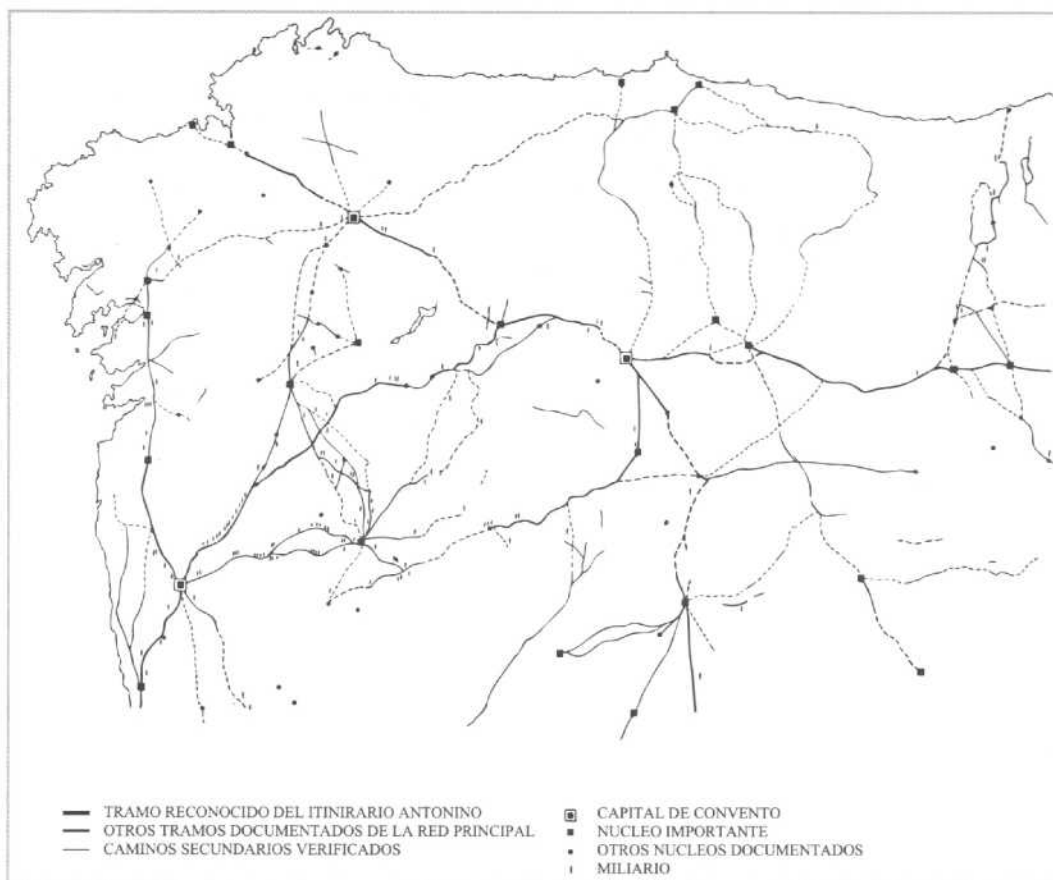


Foto 11. Trazado rectilíneo de la vía romana de Astorga a Burdeos entre Carrión y Mansilla, conocida como "Calzada de los Peregrinos".
 Foto: Jaume Gual.

reales nos permite avanzar la hipótesis de que éstos daten, al menos, de la época castreña.

En cuanto a la organización del territorio, se constata un enorme número de castros (figura nº 16) que no es fácil ordenar en estructuras claras. Aunque muchos indicios apuntan a una efectiva falta de jerarquización y a una fragmentación territorial, lo cierto es que nuestros conocimientos actuales no nos permiten recomponer siquiera los escasos elementos de organización social de los que sabemos se disponía entonces, ni trazar los límites de los ámbitos de influencia de cada castro, que cabe suponer eran los centros de pequeñas células territoriales.

En épocas posteriores, los castros han sido objeto de diversas reutilizaciones. En época romana y medieval fue usual que los cerros castreños se convirtieran en asiento de las

Figura 18. El territorio altomedieval

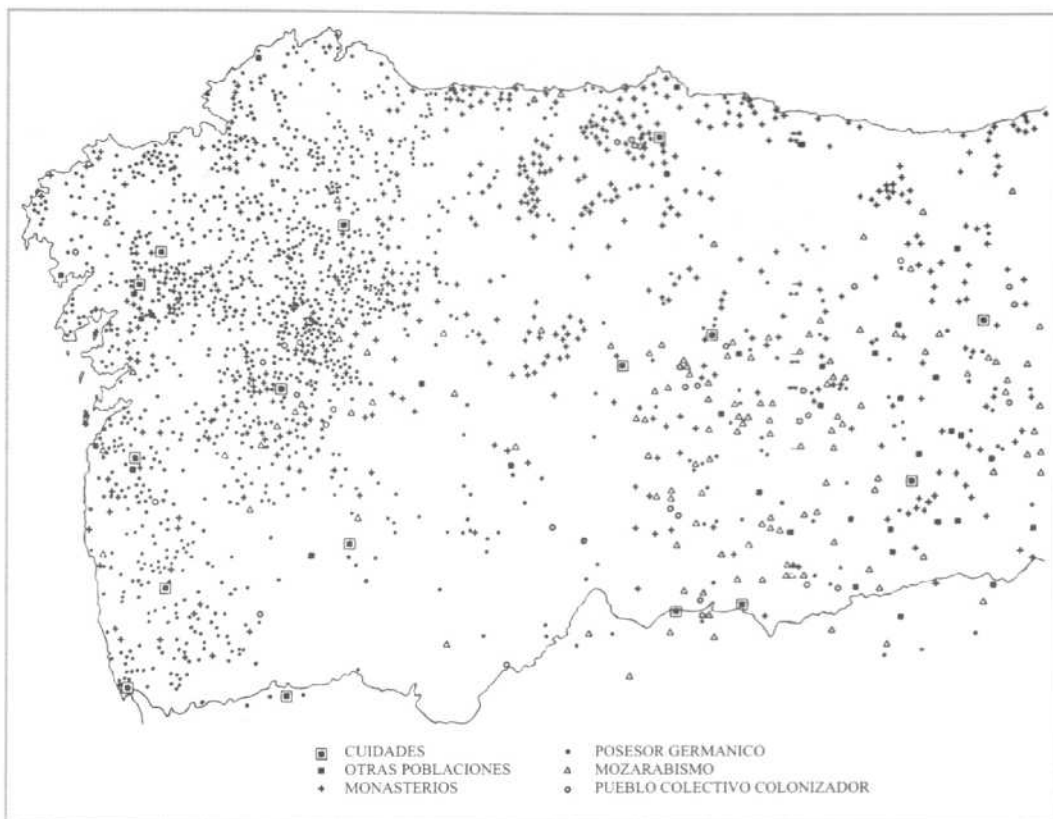


Foto 12. El territorio medieval estaba presidido por las torres defensivas. Castillo de Sobroso.
Foto: Eduardo Zamarriga.

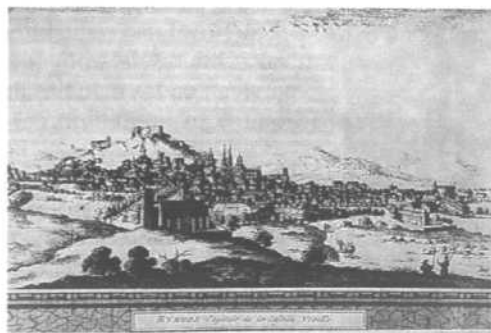
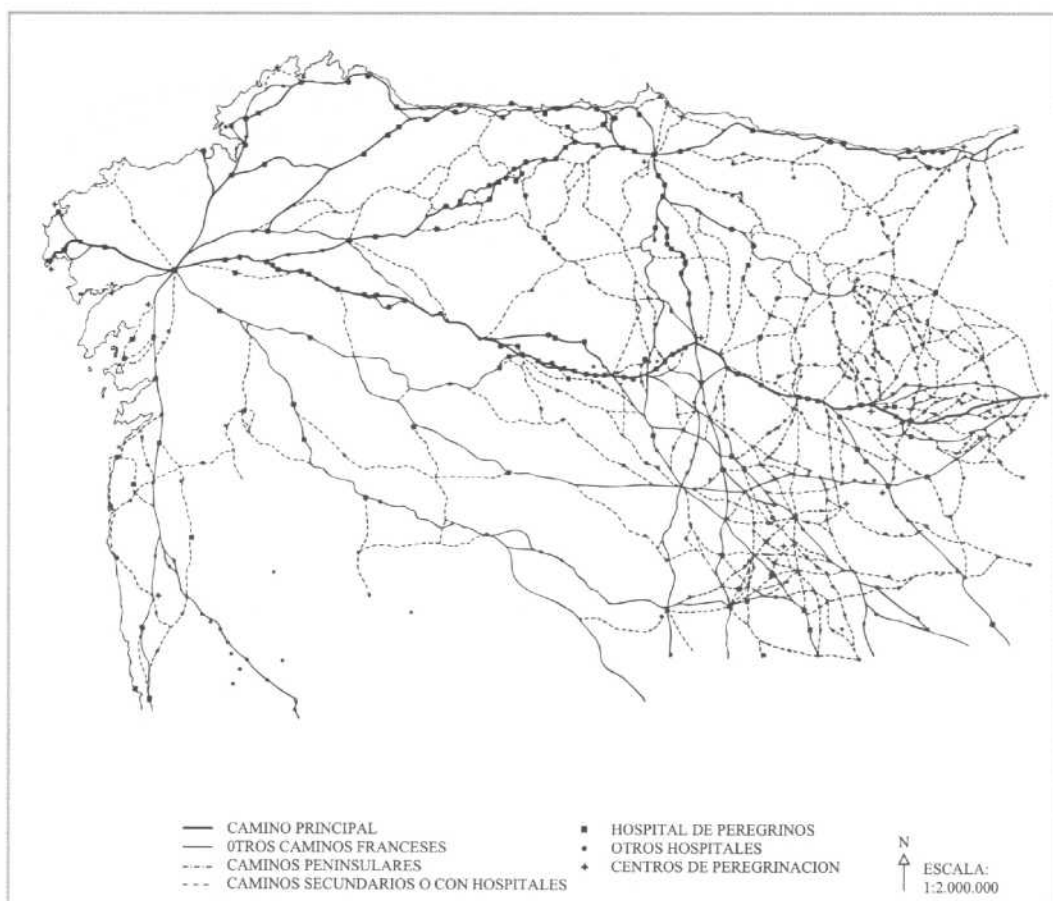


Figura 19. Los núcleos urbanos presiden el territorio Bajomedieval. La ciudad de Burgos. (Grabado de Pieter Vanda, 1707).
Fuente: José Luis GARCÍA GRINDA, Burgos edificado, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1984, pág. 27.

Figura 20. Caminos de peregrinación



construcciones defensivas del momento: torres y castillos. En la época moderna no ha sido raro que sobre ellos se asentaran ermitas y campos de romería. Y también fue frecuente el uso como hitos a la hora de trazar límites del antiguo régimen que hoy perviven en los actuales límites municipales y parroquiales (figura nº 13).

La romanización

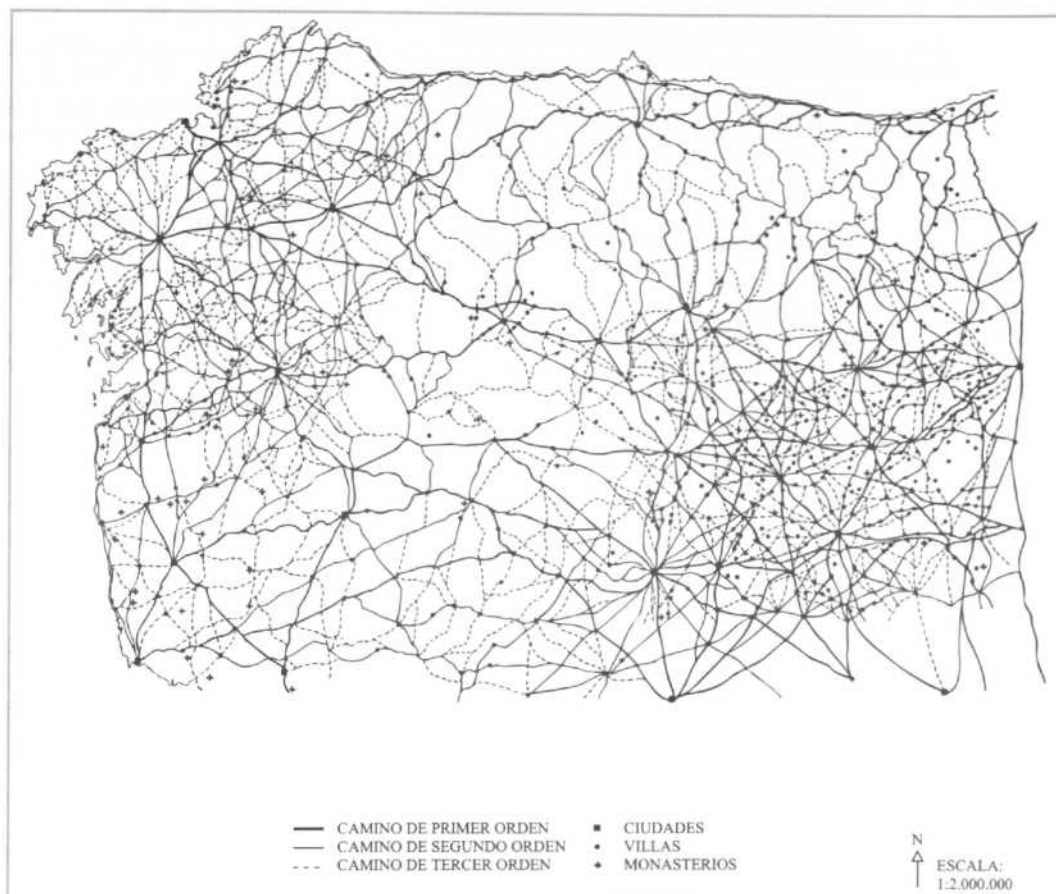
Si el territorio castreño parece compuesto por un conjunto de células análogas, sin centros destacados, la actuación de los romanos se orienta a conseguir la integración de ese espacio homogéneo en una unidad superior, dotándolo de una estructura jerarquizada. Para ello recurren a dos instrumentos complementarios: la creación

de centros urbanos jerarquizados y, a partir de ellos, la de un sistema de vías de comunicación (Foto 11 y figura nº 6) con una adecuada distribución de puntos de hospedaje: las mansiones (figura nº 17). Mansilla, conocida como "Calzada de los Peregrinos".

En esta época se dan ya todas las operaciones propias de la construcción del territorio y aparece por vez primera en la Península, una organización territorial sistemática que abarca ya todos los escalones jerárquicos de las estructuras actuales:

Ámbito	Centro
El Estado	Roma
La provincia	Capital provincial
"Conventus"	Capital de "conventus"
Municipio	"Civitas" cabeza de municipio

Figura 21. El territorio bajomedieval



Congruente con esa jerarquización territorial, fue la de la red viaria.

Aun cuando la anterior fuera la tónica general, no cabe pasar por alto el hecho de que mientras la meseta fue objeto de una fuerte reestructuración jerarquizante e integradora, en las áreas galaica y cantábrica se optó por una fórmula intermedia: con la excepción de algunos centros de nueva creación, parece reutilizarse para los nuevos fines toda la organización castreña de núcleos de habitación y caminos y no llegaron a formarse municipios.

Y es que otra característica notable del periodo, es la capacidad romana de absorber todas las herencias de los sistemas territoriales anteriores e integrarlas en uno nuevo. Así, los lugares de culto se mantienen traduciendo los dioses locales al panteón

romano. Algo similar ocurre con las delimitaciones: a veces agrupan los ámbitos de los pueblos indígenas –es el caso de las demarcaciones de los conventos jurídicos– y otras veces aprovechan los restos antiguos como hitos de los nuevos límites.

La civilización altomedieval

Con la caída del imperio romano y la destrucción de su estructura territorial, podemos considerar que comienza un nuevo ciclo de organización del territorio. En la Alta Edad Media se reinicia en esta parte de la Península una colonización homogeneizadora del espacio, protagonizada por pequeños grupos de pobladores protegidos por una constelación de torres, como corresponde a una época en la que de nuevo adquiere

enorme importancia la defensa (Foto 12). En el paisaje heredado, las ruinas de las construcciones anteriores adquieren a menudo una significación religiosa como sedes de supuestas tumbas de mártires. La imagen territorial resultante presenta cierta semejanza con la de la época castreña (figura n° 18).

La civilización bajomedieval

La Baja Edad Media es de nuevo un periodo de desarrollo urbano y de intensas comunicaciones, tanto de tipo comercial con centro en los nuevos asentamientos urbanos (figura n° 19), como de tipo religioso: peregrinaciones hacia los viejos santuarios (figura n° 21).

Desde la perspectiva actual, es en la Baja Edad Media cuando, en nuestro ámbito de estudio, el sistema territorial se estructura por completo y con el tipo de poblamiento con que ha llegado a nuestros días (figura n° 20), pues, salvo episódicas actuaciones en el siglo XVIII, después ya no se crearán nuevos núcleos, sino que se irán abandonando muchos de los entonces existentes. Respecto a épocas posteriores, la mayor diferencia estriba en que la jerarquización no llega a cubrir todo el ámbito territorial, sino que se limita a los escalones inferiores.

La civilización moderna

En la Edad Moderna, con la aparición de los grandes estados nacionales, se intensificará la jerarquización y, como instrumento de integrar todo el territorio bajo un único poder, se comienzan a construir carreteras radiales a partir del centro del Estado. Significativamente, se retoma el ejemplo de las calzadas, cuyo trazado repiten algunas carreteras del XVIII, y del urbanismo y de los edificios civiles romanos en las sedes de gobierno.

La civilización contemporánea

En la segunda mitad del presente siglo, una nueva concepción del territorio como mero espacio productivo se impone y arrasa a menudo las construcciones y signos del pasado por haberse perdido la capacidad de comprender el significado de los restos acumulados en ese gran receptáculo espacial de la memoria colectiva que era el territorio. Al desaparecer la capacidad de lectura de los signos territoriales y acabar con ellos, los lugares dejan de tener una existencia independiente y perceptible en la conciencia y se produce una empobrecedora uniformidad.

Así, las concentraciones parcelarias borran indiscriminadamente hitos, límites y caminos. Las repoblaciones forestales, mediante las prácticas habituales de aterrazamiento, completan la destrucción de las estructuras del espacio rural, siendo frecuente el arrasamiento de las alineaciones tumulares de cresta por la creación de cortafuegos. También las carreteras y los embalses cortan viejos caminos y anegan a veces valiosos espacios. Y todo ello, en la mayoría de los casos, por la acción combinada de la simple ignorancia y de una concepción del territorio como mero recurso productivo o soporte de actividades.

No obstante, en los últimos años, la crisis de la agricultura, la crítica de ciertas repoblaciones forestales, el progresivo afianzamiento de los ideales ecológicos de conservación de la naturaleza, la recuperación de cañadas, calzadas romanas y rutas de peregrinación para andar por ellas y contemplar el paisaje de otra manera, insinúan un cambio de orientación.

La intención del mapa y del presente trabajo es justamente la de facilitar el aprendizaje de la lectura del lenguaje territorial y proporcionar la información básica que oriente a quienes hayan de redactar planes o proyectos agrarios, forestales, viarios, hidráulicos o urbanísticos.

Ecología urbana y administración municipal inglesa en el siglo XIX: Desde Chadwick hasta la junta de obras metropolitana

Thomas F. GLICK

Boston University

RESUMEN. Entre los años 1840-1870, aproximadamente, Londres fue una ciudad *única*, por la escala de sus problemas. Para solucionar dichos problemas, no había precedentes, pues la historia no ofrecía ninguna guía. En el presente ensayo quiero explorar hasta qué punto fue la Administración local, tal como se desarrolló en las ciudades europeas de principios del XIX, *creada* por la continua crisis originada por la inestabilidad ecológica urbana bajo condiciones de industrialización o crecimiento masivo de la población, la que podía ofrecer soluciones.

I
En el caso de las ciudades inglesas y norteamericanas, entidades administrativamente bastante flojas en el XVIII, bajo el criterio vigente de *laissez-faire*, yo diría que la función sanitaria fue la base más significativa de su intervención institucional a lo largo del siglo pasado. Es claro que en el mundo mediterráneo, con su arraigada tradición de "ciudades-estados", la historia de la administración municipal fue bien distinta. No obstante, habría que preguntarse si el crecimiento demográfico en la segunda mitad del XVIII no marcó una pauta singular en la

historia urbana y si, en verdad, es lícito parangonar el tipo de administración municipal característica de las ciudades industriales con las preindustriales. Quiero sugerir que la continuidad de las formas administrativas (la alcaldía, los consejos, las juntas de obras, etc.) puede haber sido más aparente que real y que oculta diferencias

Conferencia ofrecida a los alumnos de Urbanismo curso 1992-1993 invitado por la Cátedra de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

básicas en el modo de ver los problemas de las grandes ciudades.

II

Los ingleses de la época de la Reina Victoria se enfrentaban a la decadencia ambiental de tres maneras interrelacionadas: por intervención administrativa, por acción legislativa, y por la aplicación de ciencia o tecnología. La obsolescencia urbana llegó a un estado crítico en el segundo cuarto del XIX. En términos legales, las municipalidades no podrían afrontar sus propios problemas hasta el advenimiento de la Ley de Corporaciones Municipales (Municipal Corporations Act) de 1835. Incluso esta ley no sirvió para mejorar la situación desastrosa de Manchester y Birmingham dos ciudades altamente industrializadas, pero de nueva fundación y por eso ni se considera la posibilidad de constituirse administrativamente como ciudades hasta tres años más tarde. Con anterioridad a estas fechas, las dos ciudades constituían una especie de experimento —de experimento brutal— cómo la vida urbana puede organizarse bajo puras condiciones de *laissez-faire*, en un sistema totalmente privatizado, sin la intervención de ningún órgano administrativo municipal, cuya misma existencia fue prohibida. Los gobiernos conservadores de la primera parte del siglo fueron generalmente hostiles a la reforma administrativa. Sólo en el período de gobierno liberal (*Whig*) entre 1830 y 1841 empezaron a poner en marcha las ruedas del cambio. Éste fue el período en que intervino Edwin Chadwick en la Comisión de la Ley de Pobres (Poor Law Commission, 1834-1847) y, más tarde, como Comisario de Salud Pública, un puesto de su propio diseño.

Chadwick verdadero fundador de la reforma sanitaria en Inglaterra, fue un hombre acomodado, que pudo dedicar todos sus esfuerzos a esta causa y fue, además, discípulo del gran filósofo social, Jeremy Bentham. En su servicio como Comisario de los Pobres, el movimiento encontró en él a un líder. Debido a sus iniciativas se generó una importante ampliación de las atribuciones y

poderes del gobierno, a nivel local y nacional, sobre asuntos relacionados con la sanidad. Todo eso, naturalmente, funcionaba en sentido contrario a los principios de gobierno del *laissez-faire*.

El enfoque de Chadwick sobre los problemas del medio ambiente urbano se basó en el concepto ecológico de que el ambiente material ejerce un efecto profundo de bienestar, tanto físico como mental de los individuos, sobre todo en cuanto a la extensión de la vida y el estado de salud.

El ímpetu inicial dado al movimiento sanitario se encuentra en la evolución de las tasas de mortalidad. La tasa de mortalidad nacional iba bajando en Inglaterra a lo largo del siglo XVIII, como resultado tanto de la ampliación de la base nutricional, relacionada con la llamada racionalización de la agricultura, como de las mejoras introducidas en la práctica médica. Hacia el final del siglo, cobrarán importancia dos factores nuevos: la tasa creciente de la migración hacia las ciudades y la incidencia de tasas de mortalidad urbana bastante más altas que las tasas rurales. A pesar de una tendencia general descendente en al mortalidad nacional, un sector de la población, cada vez más grande, se halló sujeto al cada vez menos favorable ambiente de las ciudades.

En los días anteriores a la "teoría de los gérmenes" (elaborada por Pasteur a mediados de siglo, pero no comprobada hasta que Robert Koch logró aislar el bacilo de la tuberculosis, en 1882), las nociones teóricas de Chadwick, en particular en su relación con la difusión del cólera, fueron notablemente deficientes. Dicho concepto de la génesis de las enfermedades se conoció como la "teoría pitagénica" o "teoría miasmática". Bajo este criterio, la causa de una enfermedad se concebía como producida por la miasma u olor emitido por la descomposición de animales o plantas —por ejemplo, una cloaca estancada, un cementerio sobrecargado, un matadero, etc.—. Cada uno de éstos, en combinación con influencias atmosféricas, pueden causar una epidemia de cólera u otra enfermedad por una especie de generación espontánea.

Es sumamente irónico que la reforma sanitaria se basara, en sus inicios, en una

teoría médica atrasada. Chadwick rechazó cualquiera noción del contagio y, como consecuencia, no creyó en la eficacia de la cuarentena, la cual denunció como práctica supersticiosa heredada de la antigüedad. El aire impuro era la causa de las enfermedades y no la pobreza, por ejemplo. El liderazgo del movimiento sanitario inglés se organizó por los representantes de la clase acomodada, quienes favorecieron la idea de que las víctimas más sobresalientes de la situación no eran los débiles y pobres afligidos, sino los robustos artesanos, quienes, recién llegados a la ciudad, caían víctimas de la sociedad urbana a causa de la abdicación de responsabilidad pública.

El Londres de Jorge IV fue un época optimista (el famoso Beau Brummel es un símbolo apropiado) y el capital, con sus nuevas y lujosas casas (las cuales representaron la inversión de las grandes fortunas de la primera burguesía industrial), era objeto de orgullo cívico. De repente, debido quizás a una recesión económica y luego a la epidemia de cólera de 1832, la imagen de Londres en la conciencia popular inglesa cambió a una imagen de vergüenza. Los efectos psicológicos del cólera fueron decisivos a este respecto y suministraron el ímpetu para todo el movimiento de la reforma sanitaria. Luego, en sus novelas, Charles Dickens, pintó un Londres con los colores más oscuros, dando una visión atroz de la ciudad, que realmente resultó tener mejores condiciones sanitarias, con una tasa de mortalidad más baja, que cualquier otra capital europea de la misma época.

¿Cómo se administraban las calles, las alcantarillas, el suministro de agua, y demás servicios públicos en la metrópoli? Londres, como se sabe, no era una ciudad, en su sentido administrativo, sino una aglomeración de burgos (municipios) y suburbios, administrados separadamente. La propia city de Londres cubría una extensión de poco menos de dos kilómetros cuadrados. La administración del área metropolitana era por parroquias o, mejor, por Consejos o *vestries*, generalmente elegidos entre los ciudadanos más acomodados del Distrito. Dichas poblaciones variaban entre 1.500 a 60.000 habitantes. Y todos los servicios se distribuían en manos de comisiones locales,

de las *vestries*, cada una de las cuales disponía de una Comisión de alcantarillado y otra de caminos. En conjunto, alrededor de 1850, en el área metropolitana de Londres, había 10.500 comisarios, ejerciendo su jurisdicción sobre algún aspecto del servicio público en algún territorio muy restringido. La profusión de autoridades locales fue muy extensa —se ha descrito, por ejemplo, un sector de una calle londinense, de aproximadamente cien metros de extensión, que pasó por cuatro distintas jurisdicciones. Cuando afirmaba que Londres fue diferente, me refería en particular a este aspecto caótico de la administración pública.

Chadwick tuvo la idea de establecer un plan para el alcantarillado de todos los ensanches urbanos. Para preparar lo que vendría a llamarse Red Metropolitana de Alcantarillado (Metropolitan Main Drainage), tendría que realizar una información y un levantamiento topográfico de toda la superficie urbana. Los agrimensores locales (cada *vestry* dispuso de los servicios de un agrimensor oficial, generalmente un puesto más político que técnico) desconocían la topografía subterránea de sus distritos. Los comisarios de alcantarillado no habían recogido datos fiables ni sistemáticos. Había solicitudes de concesión de licencias para construir cloacas, cuyas trayectorias habrían de llevar el agua por encima del suelo.

En 1842, Chadwick publicó un libro apreciado hoy en día como un clásico de la literatura urbana: la famosa *Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain* (Informe sobre la Condición Sanitaria de la Población Trabajadora de Gran Bretaña). El informe de Chadwick es como un catálogo de degradación y suciedad en las ciudades industriales de Inglaterra. Descubría, por ejemplo, montañas de estiércol que nunca disminuían, por mucho que se retirase para usos agrícolas. Y muestra, de todos modos, una aguda conciencia social cuando observa, por ejemplo que el humo industrial actúa como un impuesto (por el coste de lavar las ropas constantemente) que cae desigualmente sobre los pobres. El libro tuvo considerable efecto, porque atacó a todos los intereses contrarios a las reformas que buscaba: los propietarios de casas de alquiler, las *vestries*,

las Juntas de Pavimentos y Cloacas, las compañías de aguas, etc.

En 1848, Chadwick empezó su información sobre Londres hasta que el Parlamento lo suspendió porque los diputados rurales no podían entender por qué tenían que sufragar los gastos del levantamiento topográfico de Londres. El resultado fue la demora de la Red de Alcantarillado, y Chadwick se ocupó de la reorganización del alcantarillado de las casas. Chadwick vio que el sistema hidráulico urbano (suministro de agua y evacuación) era como un modelo de arterias y venas. Como le fue prohibido trabajar en las venas, desarrolló los capilares. En general, las casas estaban servidas por pozos negros, no por cloacas. No obstante, Chadwick y su Comisión empezaron a reemplazar los pozos negros por *retretes* y cloacas, intentando "el desagüe completo y purificación de la casa, luego de la calle y, finalmente, el río".

Una nueva epidemia de cólera, en 1849, fue el motivo de la desacreditación total de Chadwick, acusado de haber gastado mal su tiempo y presupuesto, sin solucionar el problema sanitario (aunque él no tenía la culpa). Siguió una batalla de más de cinco años entre un partido centralizador y otro (llamado "el partido sucio") de descentralizaciones, ya que los reformistas se dieron cuenta que no había ninguna solución mientras no se pudieran crear entidades administrativas con jurisdicción amplia sobre todo el territorio urbano. Por fin, en 1855, se estableció la Junta de Obras Metropolitanas (Metropolitan Board of Works) cuya misión primordial fue la implantación de la Red Principal de Alcantarillado. Pulatinamente, la Junta adquirió otras funciones, como las mejoras de las calles. La Junta estaba integrada por diputados electos de las parroquias (por eso, el apodo de "El Senado de las Cloacas"). Fue, por consiguiente, la única institución administrativa de Londres de carácter completamente municipal.

Inmediatamente, el ingeniero de la Junta, Sir Joseph Bazalgette, presentó un plan (que ya había ideado en 1853) para un sistema de cloacas interceptoras para recoger las aguas sucias y llevarlas al río Támesis, muy por debajo de la ciudad. Siguió varios años de discusión y luchas entre proponentes de varios planes (Chadwick apoyaba un sistema

de pequeñas condiciones, mientras Bazalgette prefería grandes túneles) y, por fin, llegó la crisis que llevaría el plan a término feliz.

En esta ocasión fue el conocido "Gran Hedor" del verano de 1858. Debido a la masiva instalación de *retretes*, instigada por Chadwick, el río se convirtió en una enorme cloaca. En julio de 1858 el olor fue tan intenso e intolerable que los diputados no pudieron trabajar (la sede del Parlamento británico se encuentra justamente a las orillas del Támesis). Como resultado, el Congreso, en sólo dos semanas, autorizó un considerable fortalecimiento de la Junta de Obras, otorgándole toda responsabilidad para el área metropolitana, con el poder de financiarse mediante la venta de bonos y sin tener la necesidad de buscar el acuerdo del Comisario de Obras nacional.

Es significativo que no hubiera solución en el área municipal para la crisis ecológica de Londres y su río. El escenario de la acción pasó a las comisiones parlamentarias, las cuales recibieron testimonios de los diferentes grupos interesados en la cuestión. En este proceso pre-legislativo, destacó lo que puede denominarse la lucha de culturas profesionales. Los médicos afirmaban que había microbios peligrosos llevados al río por las cloacas.

Para los químicos, en cambio, no había ningún peligro, ya que, en su opinión, si el agua fuese verdaderamente tóxica, morirían los microbios. El agua sólo era maloliente y, en consecuencia, merecía desodorización por vía química. A los ingenieros, no les importaba si el agua era tóxica o sólo maloliente. Para ellos la solución era filtrar el agua o llevarla río abajo, donde no pudiera molestar más a la ciudad. De las dos soluciones, se escogería la de más eficacia y menos coste.

El sistema interceptor construido por Bazalgette fue realmente impresionante: 82 millas de distancia, llevando al mar diariamente 100 millones de litros de aguas sucias, que normalmente hubieran terminado en el río, bajo los famosos puentes de la ciudad. En términos de ingeniería, la obra (que subsiste hoy como base del sistema de alcantarillado de Londres) fue muy sofisticada, necesitaba estaciones de bombeo para elevar las aguas inferiores.

III

Quiero, en conclusión, hacer unas observaciones de tipo general:

1.- Las crisis ambientales crean las Instituciones urbanas necesarias para afrontarlas (no he hablado de instituciones médicas, pero tuvo lugar un proceso análogo).

2.- En cuanto que un verdadero gobierno municipal de Londres era imposible, la Junta de Obras llegó a constituirse en una especie de gobierno paralelo. Este proceso encierra una fuerza irresistible en la historia de las ciudades industriales. Siempre que sea posible, habrá un intento por hacer coincidir los límites administrativos de la ciudad con los límites espaciales del sistema de cloacas metropolitanas. En Estados Unidos fue lo normal: Chicago, el ejemplo más claro, se estableció un sistema de desagüe y, en consecuencia, los límites del municipio iban alargándose hasta que las dos jurisdicciones se fundieron. Es decir, el sistema de cloacas define el contorno "natural" del municipio.

3.- Una vez establecida una institución con poderes de auto-financiación, como era la Junta de Obras, se convierte en un modelo para otros departamentos del gobierno municipal.

4.- Problemas sistemáticos de este tipo no se pueden solucionar puramente a nivel local. La Intervención del estado es casi siempre necesaria por factores de coste y para poder superar los conflictos de intereses y de jurisdicción a niveles inferiores.

5.- No obstante, estos niveles superiores no se activarán hasta que, y sólo cuando, se presente una gran crisis. En este contexto, la ubicación del Parlamento, al lado del río, fue definitiva.

6.- Los problemas sanitarios promueven la adecuación de las clases profesionales a los objetivos de la administración municipal. Esto se ve claramente en el apoyo que dieron los ingenieros civiles a los objetivos de la Junta de Obras, trascendiendo intereses políticos a escala nacional. (La división centralizador/anti-centralizador se cortó tras la división conservador/liberal.) Los médicos,

naturalmente, y químicos jugaron papeles semejantes.

7.- En el desarrollo de grandes planes de reforma sanitaria se nota con frecuencia la lucha de culturas profesionales, como en el caso del Támesis, con las opiniones contrarias de los médicos, por un lado, y de los ingenieros (quienes rechazaron la teoría de los gérmenes a favor de soluciones puramente mecánicas), por otro. A partir de este momento hasta ahora, los intereses profesionales de los médicos han sido y continúan siendo, contrarios a los de los ingenieros, porque los médicos buscan prevenir la aparición de gérmenes en los individuos, mientras los ingenieros, en general, están motivados por factores de coste y eficacia.

El estímulo original del reformismo de Chadwick se hizo irrelevante y el epicentro del reformismo sanitario se trasladó a las comisiones parlamentarias, con cada posición política apoyada por los diferentes profesionales y éstos representándose a sí mismos y a sus intereses colectivos. En un periodo de tiempo bastante corto, el movimiento sanitario se institucionalizó a nivel nacional, hecho que demuestra tanto la seriedad del problema como (volviendo al principio de esta presentación) la singularidad y precocidad de Londres y su idoneidad para este tipo de desarrollos institucionales. Quiero sugerir, no obstante, que los mismos procesos han tenido lugar, aunque quizás menos dramáticamente, en todas las ciudades en vías de industrialización.

BIBLIOGRAFÍA

- Thomas F. GLICK, "Ciencia, tecnología y el medio ambiente urbano: La crisis de saneamiento en el Londres medieval y victoriano" *Ciudad y Territorio*, n° 71 (enero-marzo 1987).
- David OWEN, "The Government of Victorian London, 1855-1889: The Metropolitan Board of Works, the Vestries, and the City Corporation" (Cambridge, Massachusetts, 1982).
- R.A. LEWIS, *Edwin Chadwick and the Public Health Movement, 1832-54* (London, 1952).

La ciudad real en Catalunya. Las áreas de cohesión

Margarita CASTAÑER i VIVAS

Profesora titular del Departamento de Geografía de la Universidad de Girona.

RESUMEN: El estudio parte de la hipótesis de la existencia de un nuevo concepto de ciudad. De una ciudad básicamente autosuficiente y bien delimitada se ha pasado, desde hace ya tiempo y en los últimos años de una forma más acentuada, a un espacio difuso, con unos límites mucho más amplios y en buena medida indeterminados.

Teniendo esto presente, el objetivo principal es determinar la amplitud de esa ciudad en el ámbito territorial de Catalunya. En términos generales, el parámetro principal y básico a partir del cual se puede delimitar la nueva dimensión de la ciudad –ciudades difusas, áreas urbanas o ciudades reales– es la movilidad laboral obligada.

El parámetro escogido para interpretar esa realidad –relación residencia-trabajo (extraído del cuestionario del Censo y Padrón de Habitantes de 1981 y 1986 respectivamente)– se ha trabajado a partir de la relación origen-destino y destino-origen que se establece entre dos municipios y una vez determinado un valor límite, se define el concepto de cohesión.

1. MARCO DE REFERENCIA

En la configuración espacial de la ciudad las relaciones centro-periferia, o entre los distintos anillos que la conforman, son lógicamente producto de las coordenadas que dirigen la economía, sin menospreciar los matices introducidos por la cultura urbana local y por el marco institucional.

Considerando lastres últimas décadas, se puede

apreciar que la economía ha fluctuado de la expansión a la crisis y de ésta a un relanzamiento que los acontecimientos recientes amenazan de nuevo con cambiar de signo.

En el curso de los años ochenta, importantes investigaciones y estudios que hacían referencia al proceso de urbanización han utilizado el concepto de área urbana como una entidad territorial constituida por una ciudad central (core) y por una corona periférica (ring); el conjunto del área

[1] Este artículo es producto de la tesis presentada por la autora en el Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona titulada: "Una nova dimensió de la xarxa urbana de Catalunya. Àrees de cohesió" y de un trabajo realizado conjuntamente con los geógrafos Joan Vicente y José

Antonio Donaire y con el arquitecto Gabriel Palacio para la Direcció General de Planificació i Acció Territorial del Departament de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya.

funcional resultante es lo que se ha denominado Regiones Urbanas Funcionales (RUF). A partir del concepto de RUF y de su evolución se han elaborado un conjunto de modelos que articulan los distintos agentes urbanos con los distintos sistemas urbanos y con los estadios del ciclo de vida de las ciudades: urbanización, suburbanización, desurbanización y reurbanización.

Hay que ser muy cauto al hablar concretamente de la fase de desurbanización, del declive de la ciudad central y del resto del área urbana en favor de las áreas urbanas secundarias y concretar desde que escala territorial estamos trabajando o realizando el análisis. No se puede hablar de desurbanización cuando se trata del ámbito de vida, o mejor dicho, del ámbito de movilidad pendular cotidiana; o sea, del ámbito territorial de quien habita y trabaja en un territorio urbanizado-mercado de trabajo. En este caso se da la reorganización espacial de la ciudad, del área funcional urbana como consecuencia de los nuevos parámetros de movilidad y tecnología (DEMATTEIS, 1991). Se puede hablar así de ciudad "real" en contraposición a ciudad administrativa dado que la primera es la unidad social y funcional de residencia, de trabajo y de consumo, la colectividad con identidad cultural e imagen de marca, el ámbito de gestión de los servicios básicos y la construcción material y simbólica de los ciudadanos. Esta es casi siempre plurimunicipal o metropolitana (BORJA, 1990).

Entre distintos criterios, la movilidad intermunicipal entre trabajo y residencia ha sido el elemento básico para determinar el alcance de las ciudades como fenómeno territorial que, de forma muy generalizada, supera la geografía de los límites administrativos.

Muy distinto es cuando hablamos a una escala de centenares de kilómetros, a escala regional, nacional o internacional. En un momento importante como el actual de cambio de localización de las empresas se experimenta un cambio en la redistribución de la población. Se da una desconcentración que afecta tanto a la distribución industrial como a la población.

Al mismo tiempo que se da una desconcentración, o sea, un desplazamiento o creación de puestos de trabajo que anteriormente se habrían concentrado en el área metropolitana, se está produciendo una centralización de los puestos de trabajo cualificados en los grandes centros urbanos -metropolitanos- que, en estos momentos, no puede darse en las áreas urbanas secundarias o espacios rurales. En otras palabras, no se pasa de la polarización a la descentralización, sino de una fase de polarización poco selectiva, basada en la actividad manufacturera de alta intensidad de trabajo poco cualificado, a una fase mucho más selectiva (DEMATTEIS, 1991).

Así, el nuevo campo de externalidades favorables no es un área compacta sino una red que articula las áreas urbanas a un sistema urbano de dimensiones regionales, nacionales e internacionales. Al mismo tiempo que se forma este campo de externalidades reticulares, se forma otro nuevo en las áreas metropolitanas favorable al desarrollo del terciario superior y de la tecnología avanzada.

Para el propio mantenimiento del sistema y para la competitividad que éste exige, esta fase de difusión urbana es geográficamente selectiva. Hoy cada centro, cada área urbana principal o secundaria (nodo de la red) crece o decrece según su especialización y las condiciones locales. Por lo tanto, es importante que cada nodo vele por su mantenimiento en la red redefiniéndose y readaptándose continuamente.

La reducción de la importancia relativa de las economías de aglomeración significa que todas las interdependencias funcionales que antes estaban contenidas en un área urbana, ahora tienden a ser difusas en el espacio. En consecuencia, la estructura espacial de las áreas urbanas y metropolitanas se extenderá hacia la misma escala territorial y, por lo tanto, se basa en la especialización y en la función complementaria de las relaciones entre diversas localidades. Este tipo de organización espacial, de redes interconectadas reticulares, tenderá a sustituir las jerarquías.

Las formas de urbanización difusa y la generalidad de los atributos urbanos

convierten a casi todo el espacio europeo en urbano. No es, sin embargo, un espacio homogéneo sino todo lo contrario, es muy desequilibrado y las grandes ciudades son su centro. Estas se definen a partir de su centralidad, de su sistema de relaciones y de la capacidad innovadora para tomar decisiones y no por el tamaño y la densidad como venía siendo tradicional. Son motores de desarrollo y de intercambio, pero también continentes de problemas sociales.

Catalunya no queda al margen del proceso económico experimentado en los últimos decenios. Pasa de una etapa de expansión económica entre 1955 y 1975 a una de crisis en los años setenta e inicio de los ochenta, para experimentar una recuperación al final de los ochenta. Estos cambios, si bien no permiten afirmar que hayan producido un proceso de reequilibrio de la actividad económica sobre el territorio, sí indican algunas tendencias que pueden permitir matizar la permanencia del mapa locacional de inicio de los años setenta.

Catalunya es un conjunto urbano unido por flujos de interrelaciones. En su interior se pueden distinguir distintas áreas: pequeñas ciudades monocéntricas, ciudades mucho mayores, con áreas de influencia amplias e imprecisas, áreas metropolitanas y aquello que algunos autores han denominado "campos urbanos" (RIBAS I PIERA, 1991). Las relaciones verticales van siendo sustituidas por relaciones recíprocas fundadas en principios de igualdad y complementariedad y esto se da entre las grandes aglomeraciones y también entre los centros pequeños.

2. METODOLOGÍA PARA DETERMINAR LAS ÁREAS DE COHESIÓN

Partiendo de la idea de la existencia de un nuevo concepto de ciudad, mejor dicho, teniendo presente que la ciudad administrativa no se adecua a las estructuras urbanas hoy existentes, que la ciudad administrativa no es lo mismo que la ciudad real, se ha aplicado un modelo territorial para

determinar su amplitud. La propuesta se basa en considerar la movilidad por motivos de trabajo –la movilidad laboral obligada– como parámetro principal y básico a partir del cual se pueden delimitar las ciudades reales –ciudades difusas, áreas urbanas–. El viaje residencia-trabajo es el elemento primero y más inmediato que convierte en un espacio cotidiano esa ciudad difusa, lo que la hace efectiva y funcional.

2.1. Marco espacial y temporal

El marco espacial del estudio es Catalunya y el marco temporal los años ochenta. Mejor dicho, el análisis se centra en el año 1986, y los resultados se consideran fruto de un proceso iniciado a principio de los años ochenta – finales de los setenta. Por este motivo, los resultados del análisis, obtenidos a partir del modelo de cohesión aplicado al año 1986, se comparan con los de 1981.

2.2. Características

La cohesión es el indicador básico del que nos servimos para analizar la movilidad obligada en Catalunya. Dos características lo definen:

a) La cohesión estudia los flujos de una forma biunívoca a dos niveles: teniendo en consideración no sólo la población ocupada residente (P.O.R.) sino también los puestos de trabajo localizados (P.T.L.) de cada municipio en un primer nivel y a partir de las relaciones entre municipios, en un segundo.

b) La cohesión parte del valor relativo de los flujos y establece un valor límite por debajo del cual son obviados los vínculos entre dos municipios. Por este motivo, sólo un número limitado de núcleos permanecen bajo un área de cohesión.

2.3. Planteamiento metodológico general

El término "Población Ocupada Residente" (P.O.R.) designa el conjunto de personas ocupadas en un municipio, ya trabajen en el

mismo o en otros. El término "**Puestos de Trabajo Localizados**" (P.T.L.) se refiere al conjunto de personas que trabajan en un municipio y que residen en el mismo o en otros.

La consideración de los flujos generados a partir de P.T.L. es fundamental para la definición de la nueva área urbana o ciudad real. La dependencia de un municipio respecto a otro a partir de la variable P.T.L. es consecuencia de la evolución urbana reciente debido al cambio de localización del sector secundario y terciario.

Una vez establecido un valor límite, la relación entre un municipio A y un municipio B puede responder a alguna de las relaciones siguientes:

a) Un porcentaje superior al 15% de la población ocupada residente del municipio B se desplaza diariamente al municipio A, y por lo tanto, se considera que el municipio B está en el área de cohesión del municipio A, por P.O.R.

b) Un porcentaje superior al 15% de los puestos de trabajo localizados en el municipio B están ocupados por población del municipio A. Por lo tanto, se considera que el municipio B pertenece al área de cohesión del municipio A, por P.T.L.

Este es el caso entre otros, de aquellos municipios donde hay localizado un polígono industrial a consecuencia de la expansión de un municipio vecino, o el caso de la localización de industrias que han dejado el interior de un casco urbano congestionado y se han trasladado al municipio vecino donde hay más suelo disponible a mejor precio. Por lo tanto, la realidad económica del municipio sólo se explica en función del otro.

c) Un porcentaje superior al 15% de la población activa de B se desplaza diariamente al municipio A, al mismo tiempo que un porcentaje superior al 15 por ciento de los puestos de trabajo de B están ocupados por población residente en A. De manera que se considera que el municipio B está dentro del área del municipio A, tanto por P.O.R. como por P.T.L.

Este es un caso típico que refleja la evolución de un área urbana más allá de sus límites administrativos.

Tanto el caso b) como el c) marcan de forma muy precisa la evolución más reciente de las áreas urbanas.

d) Ninguno de los porcentajes superan el 15%, por lo tanto, se considera que el municipio B no está integrado en el área de A ni por P.O.R. ni por P.T.L.

La determinación del valor límite

El valor que se ha tomado como límite para establecer una relación de cohesión es el 15%. Es decir, un área de cohesión se forma si al menos el 15% de la población activa de un municipio se desplaza a otro o si, al menos un 15% de los puestos de trabajo de un municipio están ocupados por activos de otro.

La determinación del valor límite es muy significativa, ya que de ello depende el número y la extensión de las áreas de cohesión generadas. No obstante, el valor no se ha definido después de un criterio analítico, sino por su utilización en estudios análogos, lo cual permite la comparación o asimilación de los resultados.

En efecto, las Áreas Standard Metropolitanas de Mercado de Trabajo (*Standard Metropolitan Labour Market Areas*, S.M.L.A.) se definen en el Reino Unido a partir de un centro urbano y de un cinturón metropolitano interior que consta de áreas administrativas que envían un 15% o más de su población ocupada residente al centro.

También en Estados Unidos, las Áreas Standard Estadísticas Metropolitanas (*Standard Metropolitan Statistical Areas*, S.M.S.A.), que datan de 1959, establecen el grado de movilidad obligada dentro del área en un 15% como parámetro, entre otros, para su definición.

Más allá del valor mínimo que tomamos como referencia, existen diversos grados de relación, que es preciso matizar. Por esta razón, se han determinado tres coronas de cohesión, según el grado de relación con la cabecera:

- 1.- Cohesión Mínima. 15 - 30%
- 2.- Cohesión Media. 30 - 50%
- 3.- Cohesión Máxima. > 50%

El reconocimiento de la cabecera

A pesar de que el reconocimiento de la cabecera ya ha sido explicitado, hay que insistir en este punto, especialmente en relación a la cohesión por P.T.L.

En efecto, parece obvio que en la relación de cohesión por P.O.R., el municipio que acoge más del 15% de los activos de otro tiene que ser cabecera. De hecho, el centro es un núcleo receptor del excedente de mano de obra de un municipio que queda estrechamente vinculado a su centro.

Por el contrario, en la relación de cohesión por P.T.L., el municipio que presenta más del 15% de sus propios puestos de trabajo ocupados por un municipio vecino, no se convierte en cabecera –como una primera apreciación podría inducir– sino municipio dependiente. Un análisis detallado nos permite comprobar que el hecho de que un número elevado de puestos de trabajo de una localidad estén ocupados por residentes de otra pone de manifiesto la dependencia de la primera. En aquellas poblaciones en las que la estructura económica está relacionada con la estructura poblacional, el porcentaje de puestos de trabajo ocupados por foráneos nunca alcanza los valores límites. De hecho, la relación por P.T.L. permite detectar la dinámica territorial más reciente en la que las empresas no siempre se ubican dentro de los límites municipales de las ciudades principales sino que, por distintas razones, buscan nuevos espacios cercanos donde la oferta de suelo sea más atractiva.

La adscripción múltiple

En la delimitación de las áreas de cohesión, no es infrecuente el hecho de que un mismo municipio permanezca bajo la dependencia de dos cabeceras. Esta circunstancia es común particularmente en dos situaciones:

a) En los espacios metropolitanos que, por definición, complementan los flujos principales hacia la capital con las relaciones con las poblaciones vecinas. Esta intensidad de los flujos favorece la adscripción múltiple. Un caso significativo es el municipio de Tiana

(Maresme) que, en 1981, está dentro de las áreas de cohesión de Montgat y de Barcelona y en 1986 en las de Montgat, Badalona y Barcelona.

b) En municipios con una dotación poblacional tan escasa que un flujo poco significativo en términos absolutos (muchas veces inferior a 10 personas) determina una relación de cohesión. Así, por ejemplo, el municipio de Es Bordes, Vall d'Arán en 1981 depende al mismo tiempo de Vielha e Mijaran y de Lleida, y el municipio de Alàs i Cerc, Alt Urgell depende a la vez de la Seu d'Urgell y de Balaguer, a pesar de que en términos absolutos la población que implican es muy reducida.

Este hecho supone un importante escollo metodológico, ya que –en última instancia– hay que determinar áreas de cohesión únicas. Una primera aproximación podría considerar que el flujo más elevado tendría que ser el criterio para determinar la cabecera. Sin embargo se ha creído oportuno relacionar el flujo real con el flujo potencial mediante una fórmula de modelo gravitatorio. Para ello se ha escogido la fórmula del valor de relación de Ball, utilizada por primera vez en la explotación del censo británico de 1981. La fórmula es la siguiente:

$$I_{AB} = \text{FLUJO}_{AB} / \text{POR}_A \text{ FLUJO}_{AB} / \text{PTL}_B + \text{FLUJO}_{BA} / \text{POR}_B + \text{FLUJO}_{BA} / \text{PTL}_A$$

La aplicación de la fórmula del modelo gravitatorio plantea una cierta contradicción metodológica, ya que en la definición de cohesión el valor relativo de los flujos se obtiene a partir de los valores de los municipios dependientes. Así, la obtención inicial de las áreas de cohesión ignora los valores de la cabecera y su capacidad teórica de atracción.

Por otra parte, la aplicación de esta fórmula supone una “penalización” para las localidades con mayor concentración poblacional. En efecto, al relacionar los flujos con los valores de la población ocupada y los puestos de trabajo de la localidad cabecera, se tiende a primar las relaciones con las cabeceras más modestas en términos demográficos. Resulta significativo que, en este sentido, Barcelona no consiga la captación de ninguno de los 16 (1981) y 24 (1986) municipios de adscripción múltiple que dependían de ella.

Sin embargo, este procedimiento no invalida la coherencia del modelo. Al contrario, la tendencia al establecimiento de "microáreas" en torno a localidades secundarias es consecuente con el objetivo de la cohesión: el análisis a gran escala de los flujos de movilidad obligada. Por otra parte, tal y como se explica en el próximo epígrafe, las subrogaciones compensan el efecto de la aplicación de la fórmula, sobre todo en Barcelona.

En 1981 encontramos 65 municipios que están bajo dos áreas y 9 bajo 3 ó 4. En 1986 67 municipios están bajo dos áreas y 5 bajo 3 ó 4. Entre 1981 y 1986 coinciden 33 municipios integrados en 2 o más áreas a la vez.

Los centros dependientes

Un nuevo obstáculo en la determinación de áreas de cohesión únicas es el elevado número de cabeceras que están incluidas al mismo tiempo en otra área de cohesión. Los centros dependientes pueden responder a dos situaciones bastante diferenciadas: la reciprocidad y la dependencia.

Para determinar la resolución de los centros dependientes se ha optado por un procedimiento inductivo, es decir, aplicar un criterio después de analizar los casos particulares. Esta práctica es consecuente con la necesidad de corregir la rigidez del modelo apriorístico con el análisis detallado de las situaciones discordantes.

La reciprocidad

Se considera una situación de reciprocidad en el caso que la cabecera A dependa del área definida por la cabecera B y, al mismo tiempo, la cabecera B dependa del área definida por la cabecera A.

Esta simplificación afecta también a la reciprocidad compleja, es decir, aquellas áreas bicéfalas compuestas por más de dos municipios, ya que una de ellas atrae a la vez a otros municipios vecinos. Esta circunstancia se da, por ejemplo, en el área Hostalric-Massanes tanto en 1981 como en 1986.

En 1981 hay 12 casos de reciprocidad simple y 5 de reciprocidad compleja. En 1986

hay 6 casos de reciprocidad simple y 4 casos de compleja.

La dependencia

La dependencia vincula dos cabeceras cuando la relación sólo se da en un sentido.

Así, después del estudio detallado de los centros dependientes, se ha determinado la subrogación –en última instancia– del área que forma una cabecera secundaria, por parte de la cabecera principal. Este procedimiento se aplica igualmente a los casos de "dependencia múltiple".

La absorción de las cabeceras dependientes está justificada también por el carácter de la cohesión, que no tiene un valor relacional –por lo tanto no es coherente establecer jerarquías– sino un valor sustantivo.

Para el año 1981 se han detectado 18 casos de dependencia simple y un caso de dependencia múltiple. Para 1986 23 casos de dependencia simple y 2 de dependencia múltiple. Entre ambos años coinciden 10 casos en la dependencia simple y 1 en la múltiple. Muchas de estas coincidencias acaban subrogadas al área Barcelona.

Las fuentes estadísticas

Los datos utilizados provienen, para 1981 del Censo de Población y para 1986 del Padrón de Habitantes. La base de datos ha sido facilitada por el *Servei de Planificació Territorial de la Direcció General de Planificació i Acció Territorial de la Generalitat de Catalunya*. Esta base ha sido tratada con diferentes procedimientos informáticos. Para 1981 se han tenido que excluir algunos municipios pequeños por desconocerse su ocupación. Es decir, hay 0 personas registradas en POR y 0 personas en PTL ocupados por personas del mismo municipio. Este error se repite desigualmente entre los distintos municipios de las comarcas de Catalunya y requiere ir con mucha cautela a la hora de realiar las interpretaciones.

Rectificaciones empíricas

Los modelos deductivos pueden propiciar una disfunción entre los resultados obtenidos

y la evidencia inmediata del territorio. Sin embargo, el análisis detallado de las áreas de cohesión definidas después de la aplicación del modelo apriorístico pone de manifiesto la coherencia del mismo.

En algunas áreas, se ha considerado necesario modificar los resultados bajo criterios puramente empíricos, ajenos al modelo. Las razones que han motivado las modificaciones son diversas y pueden ser sistematizadas en tres circunstancias contrastadas:

a.- Errores de registro. Un primer grupo de relaciones no parecen avaladas por ningún criterio empírico. Dos municipios frecuentemente lejanos, con una leve capacidad de atracción y una comunicación difícil quedan vinculados por cohesión. El origen de estas relaciones sólo puede ser atribuido a un error de los datos, a veces provocado por una confusión en los nombres de los municipios.

b.- La segunda residencia. Una de las nuevas pautas territoriales de Catalunya es la huida semanal y estival desde la gran urbe metropolitana hacia los espacios litorales y de montaña. Así, algunas áreas, principalmente pirenaicas o litorales, se han convertido en verdaderos barrios residenciales de la metrópolis. Los vínculos entre estos espacios complementarios propicia incorrecciones padronales, ya que algunas de las áreas resultantes relacionan entornos pirenaicos con los lejanos entornos urbanos.

Sin duda, estas relaciones son un fiel testimonio de la especialización residencial de algunos espacios catalanes, pero no pueden ser consideradas en un análisis de movilidad laboral obligada diaria. La distancia que separa las poblaciones muestra la imposibilidad de un flujo pendular.

c.- Los núcleos de descongestión. Algunas localidades cercanas a un importante centro industrial se ven beneficiadas de su vecindad al ubicarse, en su término municipal, factorías o empresas domiciliadas en el núcleo principal. De hecho, estas localidades son un continuo urbano de un centro principal. No es infrecuente que el dinamismo inducido favorezca el flujo de una población vecina,

que acaba propiciando una relación de cohesión ficticia.

La incoherencia de los límites municipales fomenta que, en última instancia, núcleos periféricos permanezcan dentro de un área que les es ajena.

3. ANÁLISIS DE LAS ÁREAS DE COHESIÓN EN CATALUNYA

A partir de la aplicación en Catalunya del modelo de cohesión se han definido para 1981 133 áreas de cohesión que quedan reducidas a 113 después de las subrogaciones. Para 1986 se han definido 135 áreas y 108 después de las subrogaciones.

La lectura más inmediata que se desprende del análisis estadístico y cartográfico de las áreas de cohesión es la aparente primacía del vacío, de los espacios que no quedan incluidos en ningún área de cohesión. El establecimiento del valor umbral, limita la formación de relaciones de cohesión a los entornos donde la movilidad relativa entre dos municipios es significativa. Sin embargo, las áreas de cohesión agrupan la mayor parte de la superficie del territorio y la mayor parte de la población.

Las áreas de cohesión son diversas y heterogéneas. Existe un conjunto importante de áreas que están formadas por dos o tres municipios y un reducido grupo que ocupan más de diez.

La variable poblacional avala la heterogeneidad de las áreas de cohesión. Un reducido grupo de áreas supera los 20.000 habitantes, al tiempo que la mayoría de ellas no llega a la cifra de los 10.000 residentes. Si bien cerca del 90 por ciento de las áreas acogen una población nunca superior a los 5.000 habitantes, sólo en 8 ó 9 áreas reside cerca de un 70 por ciento de la población catalana.

El grado de cohesión interna pocas veces supera el 15-30 por ciento.

Entre 1981 y 1986 no existen muchas diferencias en cuanto al número total de áreas de cohesión. En conjunto en 1986 las áreas tienden a ser mayores y, en

1. DATOS BASICOS DE LAS AREAS DE COHESION EN CATALUÑA 1981-1986

	1981	1986
A. COHESION	133	135
A. COHESION SUBROGADAS	113	108
MUNICIPIOS PERTENECIENTES A A. COHESION	455	513
% MUNICIPIOS PERTENECIENTES A A. COHESION	48,3%	55%
POBLACION RESIDENTE EN A. COHESION	5.323.765	5.359.511
% POBLACION RESIDENTE EN A. COHESION	89%	90%

2. MUNICIPIOS QUE CONFORMAN LAS AREAS DE COHESION. 1981-1986

Nº MUNICIPIOS	AREAS DE COHESION			
	Previa subrogación		Después subrogación	
	1981	1986	1981	1986
2	83	72	66	44
3	16	24	10	22
4	13	16	14	18
5	8	3	9	3
6	1	4	2	4
7	1	2	1	2
8	0	2	0	4
9	4	4	3	1
10 y más	7	8	8	10

3. POBLACION QUE RESIDE EN LAS AREAS DE COHESION

POBLACION	Nº AREAS		% AREAS		% POBLACION	
	1981	1986	1981	1986	1981	1986
0-1.000	11	9	8.27	8.3	0.13	0.1
1.001-2.000	14	9	10.53	8.3	0.37	0.2
2.001-5.000	36	28	27.07	25.9	2.09	1.7
5.001-10.000	21	19	15.79	17.6	2.47	2.4
10.001-20.000	21	19	15.79	16.7	5.18	5.0
20.001-50.000	14	12	10.53	11.1	7.56	6.7
50.001-100.000	7	5	5.26	4.6	8.67	6.2
100.001-200.000	6	6	4.51	5.6	13.54	13.8
+200.000	3	2	2.26	1.9	60.02	63.9
				100.0		100.0

consecuencia, aumenta el número de aquellas que tienen más municipios y disminuye el de las que tienen menos.

El análisis de la evolución de la población, de la estructura de la población activa, de las disfuncionalidades territoriales y de la localización de algunos servicios administrativos vinculados a la actividad productiva de la población nos confirma, por una parte, que las áreas de cohesión tienen toda una serie de atributos o cualidades que nos permiten definirlos como áreas urbanas complejas o ciudades reales.

En cuanto a la distribución de las áreas de cohesión en el territorio catalán, entre 1981 y 1986 no se aprecian cambios importantes. Podemos destacar:

Casi una de cada tres personas ocupadas en Catalunya en 1986 trabajaba en un municipio distinto del de residencia. A pesar de la reducción de los puestos de trabajo entre 1981 y 1986, la movilidad extramunicipal aumentó a lo largo del periodo.

La movilidad más elevada se da en zonas con características de metropolitanidad como son las comarcas Baix Llobregat, Vallés Oriental y Occidental y Maresme y las zonas del entorno de Girona y Tarragona.

Los ámbitos donde la mayoría de los municipios son autocontenedores de las relaciones residencia-trabajo, son las comarcas más desestructuradas territorialmente como las comarcas de Lleida y las más periféricas de Tarragona, con movilidad inferior a una de cada cinco personas ocupadas.

La concepción poliédrica de las relaciones de cohesión, por otra parte consecuente con la complejidad del espacio catalán, dificulta una explicación global del territorio en base a este parámetro. Así, una lectura más atenta nos permite comprobar que existen unidades territoriales que presentan un comportamiento común, una cierta singularidad en términos de cohesión. Los cinco espacios en los que se pueden sintetizar las pautas de cohesión catalanas son los siguientes:

- Corredors litoral y pre-litoral
- Catalunya central
- Terres de ponent
- Terres de l'Ebre
- Muntanya

4. DISTRIBUCIÓN DE LAS ÁREAS DE COHESIÓN

- **Corredores litoral y pre-litoral:** La característica más notoria de este espacio es que, a diferencia del resto de Catalunya, el "vacío" es una excepción. La mayor parte de municipios están incluidos en una u otra área de cohesión. La movilidad obligada de los municipios es muy intensa -en términos relativos y absolutos- gracias a una creciente disociación entre el espacio de residencia y el espacio de trabajo. Otro aspecto que caracteriza las áreas de cohesión implicadas es su elevada población, un número elevado de municipios y una moderada primacía de la cabecera.

- Los entornos donde estas características generales toman un mayor significado son los espacios metropolitanos con un núcleo central vertebrador pero con un amplio abanico de relaciones en todos los sentidos: el área metropolitana de Barcelona es el paradigma de las relaciones metropolitanas de Catalunya; posteriormente está el área metropolitana en formación de Girona y el área metropolitana en consolidación de Tarragona.

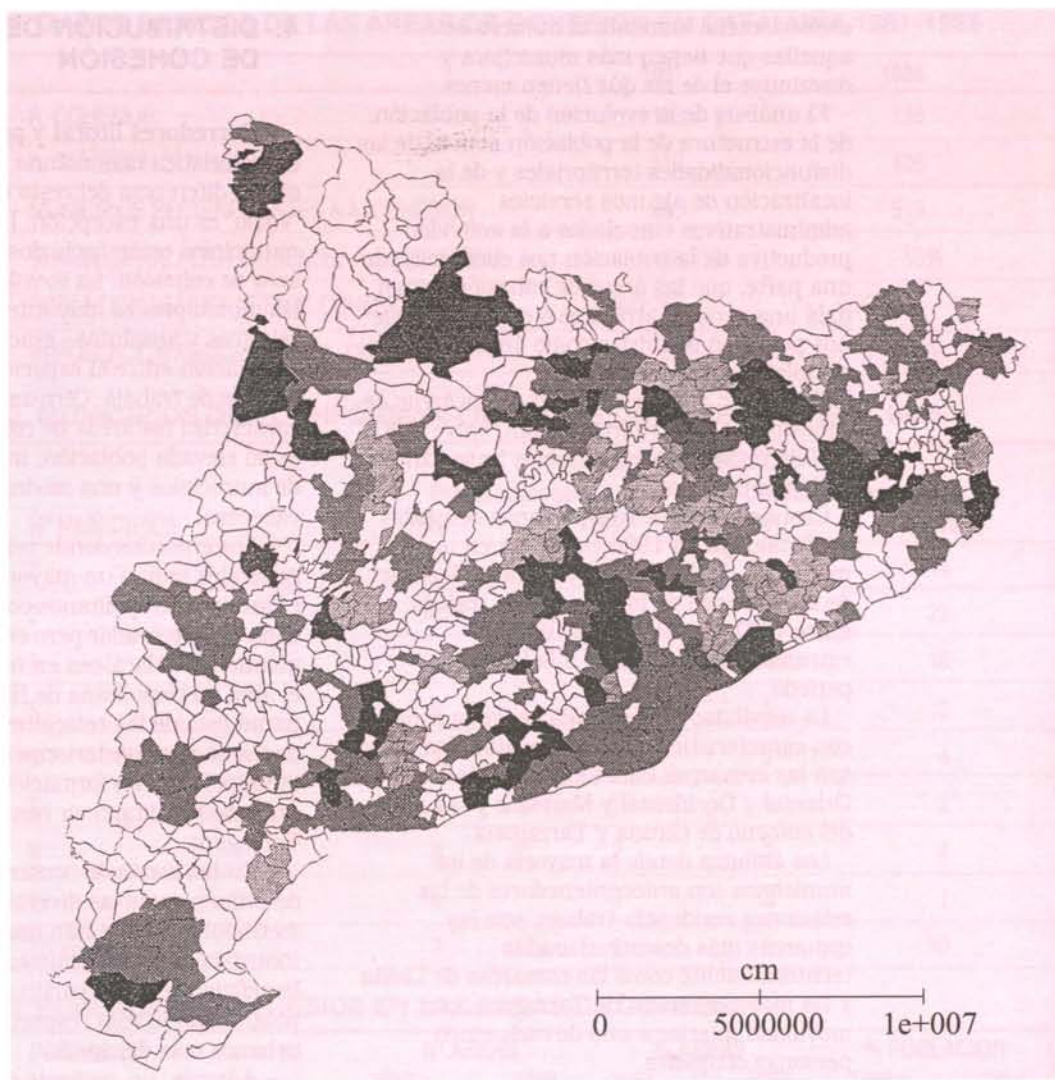
- En las zonas de contacto entre las áreas de influencia de las diversas regiones metropolitanas, se han desarrollado espacios industrial y residencialmente activos, beneficiados por la particular relación proximidad-lejanía respecto a los centros urbanos más densos.

- Además, un conjunto de áreas incluidas en la "Depressió Pre-Litoral" se caracterizan por el protagonismo de la cabecera que articula a su entorno un elevado número de municipios pero con una dotación poblacional discreta.

- La fachada litoral que se extiende desde Portbou hasta Mataró está dividida en un gran número de áreas que apenas incluyen tres o cuatro municipios al entorno de una cabecera muy significativa en términos demográficos. Esta particular organización del territorio puede explicarse por la incidencia de las actividades turísticas.

- **Catalunya Central:** Este espacio no incluye un entorno geográfico claro. A grandes líneas podríamos afirmar que

Áreas de cohesión en Catalunya, 1986



coincide con las comarcas de Anoia, Bages, Berguedà y Osona. Una característica territorial común a estas comarcas integrantes y que en buena parte determina su parentesco en las relaciones de cohesión es la red hidrográfica que ha determinado el establecimiento de los asentamientos urbanos y el trazado de las vías de comunicación en torno a su recorrido.

– Hay un importante número de áreas de cohesión: al entorno de los ríos y de las vías de comunicación. La mayoría de las relaciones de cohesión se establecen entre localidades con una larga tradición industrial y las más significativas se desarrollan en torno a las diversas capitales comarcales.

– **Terres de Ponent:** A grandes rasgos podemos asociar la superficie de las "Terres de Ponent" con la parte occidental y más llana de la "Depressió Central", vertebrada en torno a la ciudad de Lleida. En términos de cohesión, la lectura más inmediata es el predominio del vacío, de los municipios que no están incluidos en ningún área de cohesión. La escasa incidencia de la cohesión se fundamenta en la acusada no movilidad de la población agrícola. El establecimiento de una cabecera está estrechamente relacionado con la proximidad de alguna vía de comunicación significativa. Por su parte, las actividades industriales normalmente presentan una incidencia poco significativa y, en algún caso, la capacidad de atracción de la cabecera se fundamenta en las actividades terciarias vinculadas a la agricultura.

– El área de cohesión de Lleida supone un punto de ruptura con el resto de espacios que la rodean de acuerdo con su papel de centro industrial y terciario.

– **Terres de l'Ebre:** Las "Terres de l'Ebre" están condicionadas en buena parte por el curso del río Ebro y algunos de sus afluentes que dan una fisonomía muy peculiar a este ámbito.

En muchos aspectos, este espacio comparte rasgos con las "Terres de Ponent": la vocación agrícola de los municipios, la amplia superficie municipal y el inmovilismo de la población activa, consecuente con un espacio rural donde la disociación entre lugar de residencia y lugar de trabajo es de corto

alcance. En base a estos condicionantes, no es de extrañar que, nuevamente, el vacío sea la lectura territorial más inmediata: la mayor parte de los municipios integrados en este espacio no pertenecen a ningún área de cohesión.

– A excepción de Falset, todas las cabeceras están situadas a pies del río Ebro lo que señala el papel vertebrador de los cursos fluviales en la estructura del territorio meridional de Catalunya.

– **Muntanya:** La característica más importante del área pirenaica en términos espaciales es la deficiente vertebración del territorio a consecuencia de la orogenia. En este sentido, las relaciones más intensas se producen en los entornos en los que los valles suavizan el terreno y facilitan las relaciones. En un contexto en el que las comunicaciones son difíciles, la movilidad adquiere los valores más bajos del territorio catalán. No en vano, el vacío ocupa proporcionalmente la mayor superficie, por encima de las áreas cohesionadas.

– En definitiva, las áreas de montaña se caracterizan por la escasa incidencia de la movilidad laboral obligada. Las áreas resultantes, con una primacía extrema, son un reflejo más del aislamiento del territorio. Sólo Ripoll y la Seu d'Urgell, con una industrialización y terciarización muy moderadas, presentan una capacidad de atracción significativa.

En resumen, la estructura territorial de Catalunya según las áreas de cohesión (1986) nos definen:

- Una estructura metropolitana en torno al área de Barcelona.
- La consolidación de una segunda corona metropolitana en torno a Barcelona a partir de áreas como Terrassa, Mollet, Malgrat,...
- La incipiente estructura metropolitana en torno al área de Girona.
- La consolidación de una estructura metropolitana en el triángulo de las áreas de cohesión Tarragona-Valls-Reus.
- La formación de unas áreas rótula entre el área metropolitana de Barcelona y las de Girona y Tarragona.
- La fragmentación de áreas en el litoral norte.

- La consolidación del papel estructurador de las áreas de cohesión –ciudades medianas– en la Catalunya Central: Vic, Igualada, Manresa,...

- La falta de ciudades aglutinadoras y estructuradoras del territorio en la Catalunya interior y en parte de las “Terres de l'Ebre” con la excepción de la ciudad de Lleida, que asume el papel de contrapeso y de centro de servicios, y de forma más matizada la de Tortosa.

- La consolidación de algunas áreas como únicos centros con posibilidad de estructurar la zona de montaña.

A primera vista, la comparación de los resultados de aplicar el modelo de cohesión al año 1981 y a 1986 no nos muestra muchas diferencias. No existen disparidades en cuanto al número total de áreas y se da una gran proporción de coincidencias aunque en el último año, en conjunto, las áreas tiendan a ser mayores y los centros más consolidados.

Si realizamos una aproximación más detallada a la distribución de las áreas de cohesión en el territorio catalán y a la movilidad de la población, es necesario destacar:

- La consolidación de una estructura territorial más urbana con un aumento del peso de algunas áreas de cohesión de la “Catalunya Central y de Ponent” con la consiguiente pérdida de peso del vacío.

- En algunas comarcas de la Catalunya Central como el Bages, Anoia y Osona se dan una serie de cambios puntuales en las áreas de cohesión que indican una fuerte consolidación de algunas de ellas resultado de un tejido industrial consolidado. Por el contrario, en otras comarcas como el Berguedà, hay una serie de áreas que cambian demostrando su poca solidez en estos momentos.

- La consolidación de la aglomeración metropolitana de Barcelona y, sobretudo, de la segunda corona.

- La consolidación de muchas de las áreas del Litoral y Pre-Litoral que indican un aumento de la dinámica económica de la Regió II (muy coincidente con los límites de la provincia de Girona).

- La consolidación de la estructura metropolitana en torno al triángulo Tarragona-Valls-Reus, al mismo tiempo que el resto de la Catalunya meridional pierde.

- Aumento del peso de algunas áreas de montaña debido al crecimiento de la actividad turística y a la consolidación de algunos centros como únicos puntos estructuradores de este territorio.

En definitiva entre ambos años se da un aumento del grado de urbanización, una consolidación y ampliación de muchas ciudades reales definidas, y la variación de muchas de las áreas más pequeñas (de dos municipios) que se han formado sólo como consecuencia de estructuras puntuales en el espacio y en el tiempo.

5. CONCLUSIONES

Los cambios en el modelo de desarrollo han tenido como es evidente, un impacto territorial que ha transformado el ámbito urbano dibujando nuevas realidades. La ciudad ha pasado de ser de una naturaleza nodal o focal a serlo de funcionamiento, de concepto y percepción difusos.

Esto significa que de una ciudad básicamente autosuficiente y físicamente bien delimitada se ha pasado a un espacio difuso con unos límites mucho más amplios y en buena medida indeterminados.

El análisis de la estructura territorial de Catalunya que se desprende de los resultados de las áreas de cohesión nos induce a pensar que Catalunya, en su globalidad, funciona a partir de una red complementaria donde cada nodo –ciudad real–, como unidad funcional, tiene que saber encontrar su papel si quiere continuar formando parte de ella.

Si aumentamos la escala de análisis y hacemos una interpretación más minuciosa de la estructura resultante, se aprecia que hay partes del territorio catalán como son todo el litoral, pre-litoral y parte de la Catalunya Central que se explican a partir de una red reticular complementaria y otras como la parte de poniente y meridional que se explican a partir de una red jerárquica.

En relación al primer caso, la red reticular complementaria es posible gracias a la presencia importante de nodos, en los que se da un juego de procesos endógenos (conjunto de externalidades) y exógenos (fruto de la

difusión de una aglomeración que deja de ser externalidad favorable).

Respecto al segundo caso, la red jerárquica se mantiene debido a la falta de nodos que posibiliten una complementariedad, a la presencia de la actividad primaria y a la poca implantación industrial que los ha conducido a una marginalidad y que no les ha permitido romper la inercia de un proceso de aglomeración aún no lo suficientemente fuerte como para que él mismo se convierta

en difusor y motor de nuevos nodos.

A nivel de todo Catalunya, al mismo tiempo que se forma esta red reticular, se forma otra nueva en las áreas metropolitanas favorable al desarrollo del terciario superior y de la tecnología avanzada. Esta, que es incipiente y matizable para el caso de Girona y Tarragona, no lo es para el caso de Barcelona, verdadera área metropolitana con un valor jerárquico que conecta toda la región con una red superior.

BIBLIOGRAFIA

- ALUJA BANET, T. (1983), *Mètodes de classificació i anàlisi factorial sobre un graf. Aplicació de l'anàlisi de dades municipals de Catalunya. Contribució a l'estudi de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, tesi doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya, Escola Superior d'Enginyeria Industrial de Barcelona (treball no publicat).
- ARMET, J.; ROSES J.; MIRALLES F. (1982), "El sistema urbano catalán" en *Reconeixement Territorial de Catalunya*, Vol. 21, Barcelona, Centre d'Estudis de Planificació, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya, pp. 207-411.
- BERNAT J.; CARRERAS, J.M.A. (1984), "Assaig d'una tipologia de nuclis urbans de Catalunya a l'any 1981" en *Les ciutats petites i mitjanes a Catalunya: evolució recent i problemàtica actual. II Setmana d'Estudis Urbans a Lleida*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut Cartogràfic de Catalunya, 1987, pp. 171-189.
- BERRY, B.J.L. (1972), *Geografía de los centros de mercado*, Barcelona, Vicens Vives.
- BERRY, B.J.L.; HORTON, F.E. (1970), *Geographic perspectives on urban systems*, Prentice Hall Inc.
- BORJA, J.; SUBIROS, J. (1989), "El renacimiento de la ciudad" en *Eurociudades, eurociudades, eurociudades*, Documents i materials base de la Conferència Eurociutats, Barcelona, 21 i 22 d'abril de 1989.
- BORJA, J. (1990), "Políticas para la ciudad europea de hoy" en *Barcelona y el sistema urbano europeo. Ciudad, estrategia, territorio*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Programa Ciutats-Ciudades.
- BUSQUETS I GRAU, J. (1981), "Macrocefalia barcelonina o ciutats catalanes?" en *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme*, setembre, pp. 32-35.
- CABRE, A. i PUJADAS, I. (1987), "Activitat econòmica i potencial demogràfic a les ciutats catalanes" en *Les ciutats petites i mitjanes a Catalunya: evolució recent i problemàtica actual. II Setmana d'Estudis Urbans a Lleida, 1984*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut Cartogràfic de Catalunya.
- CASASSAS I SIMO, L.I. (1983), "Les ciutats" en *Gran Geografia Comarcal de Catalunya*, vol. 18, Fundació Enciclopèdia Catalana, pp. 10-79.
- CASASSAS I SIMO, L.I. (1990), "Sobre quins àmbits són més adequats per a les decisions territorials" en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 2, pp. 25-49.
- CASASSAS, L.I.; CLUSA, J. (1981), *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill.
- CASTELLS, M. (1985), "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio" a P. HALL i altres, *Metropolis territorio y crisis*, Madrid, Ed. Alfoz, Asamblea de Madrid, 1985.
- CLOS I COSTA, I. (1986), "El viatge al treball a Barcelona i entorn" en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 8-9, pp. 25-38.
- CLUSA, J.; JANE, A. (1986), *Tractament i explotació de les dades de mobilitat obligada dels municipis de Catalunya*, 2 vol., Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Direcció General de Planificació Territorial i Acció Comarcal (treball mimeografiat).
- CLUSA, J.; JANE, A. (1989), *Tractament i explotació de les dades de mobilitat obligada dels municipis, Els mercats de treball de Catalunya del 1986*, 4 vol., Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Direcció General de Planificació Territorial i Acció Comarcal (treball mimeografiat).
- CHESHIRE, P.; HAY, D. i altres (1988), *Urban problems and regional policy in the European Community*, Commission of the European Communities.
- DEMATTEIS, G. (1989), "Urbanization and counter-urbanisation in Italy" en *Ekistics*, vol. 53, núm. 316/317, pp. 26-33.
- DEMATTEIS, G. (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane" en C.S. BERTUGLIA; A. LA BELLA (a cura de), *I sistemi urbani. Vol. 1: Le teorie, il sistema e le reti*, Milano, Fanco Angeli, pp. 417-441.
- EQUIP DE TREBALL DEL DEPARTAMENT DE GEOGRAFIA, U.A.B. (BOADA I PLA, M.; CANO I RUIZ, J.R.; LLUCH I MARTIN, E.; RIERA I FIGUERAS, P.; ROMERO I BLASCO, J.; VALDOVINOS I PERDICES, N.), (1991), "Informe sobre la centralitat de les localitats catalanes. Les àrees de trànsit del 1991", Bellaterra, universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Geografia. Reproduït a *Atlas Comercial de Catalunya, 1990. El comerç, el consum i l'activitat comercial*, Barcelona, Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, 1992.

El planeamiento urbano de los años 80 y 90 en el área metropolitana de Pamplona

Pau SERRA DEL POZO

Doctor en Geografía por la Universidad de Navarra.

RESUMEN: Los planes urbanísticos de los años 80 y 90 redactados y realizados en el Área Metropolitana de Pamplona constituyen el contrapunto de los de los años 50, 60 y 70.

El cambio de cultura urbanística se ha reflejado ya en la realidad con la construcción de nuevas áreas residenciales, en las que son patentes la calidad del diseño y la esmerada atención por el entorno. Dos años después de la puesta en funcionamiento de las "rondas" que engloban gran parte del continuo urbano de Pamplona, queda aún pendiente, sin embargo, tras cerca de treinta años de reiterados intentos, el plan de ordenación urbana de la comarca de Pamplona. El principal objetivo de ese documento, encargado por el Gobierno de Navarra y que debe ser redactado en 1994, será la definición del futuro modelo metropolitano.

La población de Pamplona apenas crece en el decenio 1980-1990 (tan sólo 8.000 habitantes más). En el resto del Área Metropolitana⁽¹⁾ la población crece en el último decenio más que en Pamplona por vez primera. A pesar de la desaceleración demográfica de Pamplona, el número de viviendas no ha dejado de aumentar dentro de sus límites municipales, como consecuencia de la recuperación económica y de la abundancia de

planeamiento que en esta década sale a la luz. En el mismo período se han edificado más viviendas en Pamplona (7.601), que en el resto del A.M. (4.189).

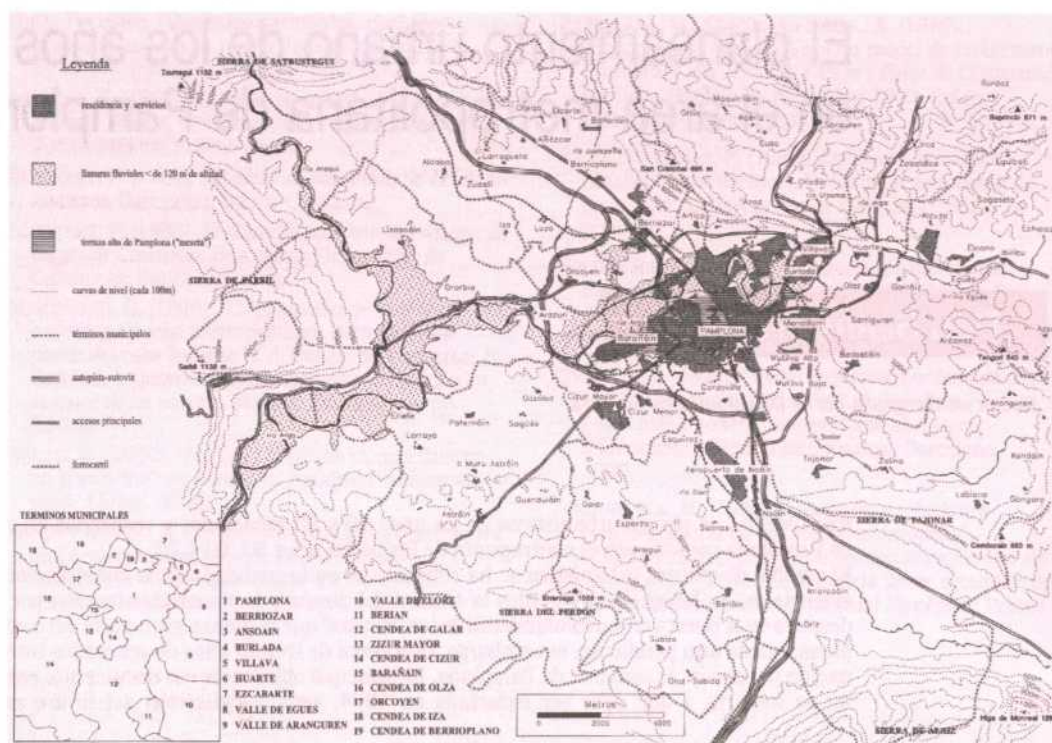
La expansión residencial en estos años ha seguido distintas tendencias. Por un lado ha continuado la edificación en la "meseta"⁽²⁾, que sigue siendo el área privilegiada tanto por su accesibilidad como por sus virtualidades ambientales. Se ha llegado, podríamos decir, a la saturación del suelo

(1) Conviene señalar que la denominación "Área Metropolitana de Pamplona" es de carácter geográfico, no jurídico. Tampoco existe oficialmente el término "Comarca de Pamplona", que suele equipararse a la realidad física de la

"cuenca de Pamplona", una depresión pre-pirenaica rodeada de pequeñas sierras.

(2) Nombre con el que se denomina a la amplia terraza alta del río Argá a su paso por Pamplona.

Cuenca de Pamplona



urbano con el Plan de Mendebalde(3), que supone una prolongación desde Ermitagaña hacia el oeste. En el extremo oriental de la meseta, Azpilagaña constituye otra nueva área residencial completamente consolidada.

Fuera del término municipal de Pamplona, en Barañáin, ha proseguido la urbanización hasta el límite de la terraza alta, continuando todavía en 1993 –como en Mendebalde– la construcción de viviendas (el parque residencial de Barañáin crece un 27% en los años 80). En consecuencia, el crecimiento se ha dirigido más hacia el oeste que al este en la periferia de Pamplona. No cabe duda de que estas expansiones residenciales constituyen nuevos "ensanches" de Pamplona.

(3) Conviene consultar la situación, morfología y usos del suelo de los núcleos y barrios que se citan en la información gráfica adjunta.

Sin solución de continuidad espacial con el término de Pamplona, Mendillorri es, por sus dimensiones, la más importante de las operaciones residenciales ex novo llevadas a cabo en el periodo 1985-93. El Plan de Mendillorri consiste en un nuevo sector urbano de unas 4.000 viviendas; es la réplica del Gobierno de Navarra al Plan sur, decidido ahora como emplazamiento de la Universidad Pública de Navarra.

El cambio de mentalidad urbanística que se produce en España, incubado a partir de la segunda mitad de los años 70 y primera mitad de los 80, ha generado un nuevo urbanismo "cualitativista" (FERRER, 1981). Este cualitativismo, que se contrapone al urbanismo "desarrollista" de los años 50 a 70, da sus frutos a partir de la segunda mitad de los 80. En el caso del Área Metropolitana de Pamplona, las densidades de las nuevas áreas residenciales son mucho más bajas que las del II Ensanche de la capital navarra

(levantado entre 1920 y 1960) y que la de los barrios racionalistas de edificaciones abiertas o semiabiertas de los años 60 y 70. Es tal vez una reacción tardía, inspirada en la Ley de Reforma de Régimen del Suelo de 1975, que marca una densidad máxima de 75 viviendas por hectárea.

Este nuevo urbanismo, consciente de las limitaciones de los desarrollos racionalistas en el Área Metropolitana, fija su atención en las cuestiones de diseño. De alguna manera se intenta volver a la idea de manzana tradicional, corrigiéndola de sus vicios, de modo que encontramos manzanas con acceso público al patio, con frecuencia ajardinado, o por lo menos, pequeñas agrupaciones de bloques de baja altura en torno a una cuidada plaza ajardinada. La disposición de las nuevas manzanas obedece regularmente a una trama ortogonal. Esta se interrumpe a veces en un lugar central significativo para formar un espacio público. La disposición de las edificaciones cobra aquí un significado referencial del nuevo espacio ordenado, que suele diseñarse siguiendo un trazado curvilíneo o dejando una manzana exenta de edificación a modo de plaza mayor cerrada por las manzanas circundantes" (TELLO, 1990). Ejemplos de este diseño en el Área Metropolitana se ven en Ermitagaña, Iturrama, Barañáin, Urbanización Zizur, Mendebaldea, y también en Burlada.

Se presta también verdadera atención al paisaje urbano, con una presencia importante de elementos naturales –aunque sean creados artificialmente–, como lagos, colinas que rompen la monotonía, arbolado, etc.

Otra consecuencia de esta nueva sensibilidad es la variedad morfológica en las nuevas áreas residenciales (como ocurre en Mendebaldea, Barañáin, Mendillorri o en la Urbanización Zizur). En efecto, no es raro encontrar en una misma área residencial, viviendas unifamiliares, pareadas o adosadas, incluso exentas, aunque en menos casos. Con frecuencia los bloques de viviendas se conciben (como en la inmediata posguerra en España) con pocas alturas, tres o cuatro pisos, con el objeto de evitar la masificación de las viviendas, practicada en décadas anteriores.

Las nuevas áreas residenciales basadas exclusivamente en viviendas unifamiliares serán más frecuentes en pequeñas aldeas transformadas que se localizan en el periurbano (fuera de lo que se considera "continuo urbano", encerrado en gran parte por las "rondas", accesos perimetrales de Pamplona). Siguiendo la tendencia inaugurada a mediados de los años 70, estas aldeas con buenas condiciones naturales y de comunicación han visto crecer su casco urbano mediante la yuxtaposición de pequeñas urbanizaciones de viviendas unifamiliares exentas, especialmente en algunas poblaciones de la Cendea de Cizur y del Valle de Egüés. Más al sur, en la Cendea de Galar y Valles de Elorz y Aranguren, se ha practicado la construcción de viviendas unifamiliares de menor categoría, adosadas o pareadas.

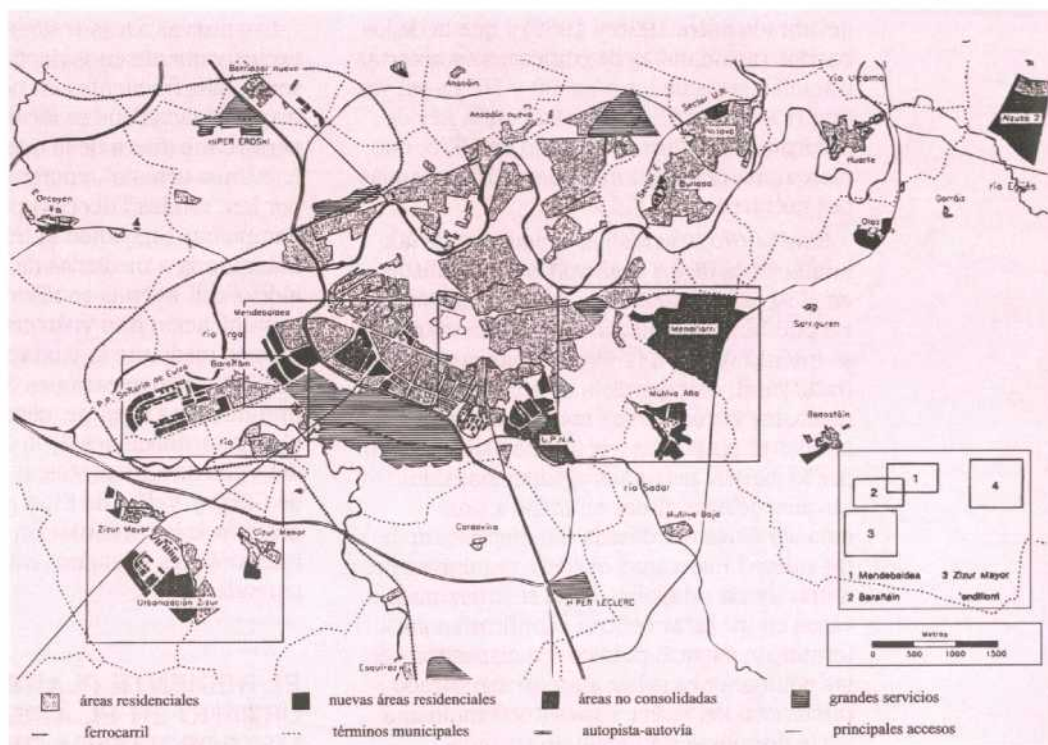
EL RECIENTE PLANEAMIENTO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA

El plan General de Pamplona de 1984 está incluido, por sus características, en la generación de los años 80 de numerosas ciudades españolas. Esta generación configura la nueva cultura urbanística, que "se caracteriza por un abandono de las teorías globalizadoras y jerarquizantes (como crítica al urbanismo de las anteriores décadas) frente a una preocupación por un conocimiento de la realidad cotidiana mediante la atención a las unidades menores urbanas y una preocupación por la resolución total" (TRAPERO BALLESTERO, 1985).

Este lenguaje se repite en la exposición de los dos grandes objetivos sobre los que se enmarca la propuesta del Plan de Pamplona:

1. "El afán de intentar homogeneizar las diferentes zonas de Pamplona, corrigiendo las tendencias urbanas que conducen al agravamiento de las desigualdades. Para ello se articula la ciudad de modo descentralizado, conectando los barrios entre sí, y dotándolos de buenos accesos y de una estructura interna de la cual, en general, carecen, así como de los equipamientos necesarios".

Evolución de las áreas residenciales y de los servicios entre 1985 y 1993



Reconoce además la necesidad de una buena conexión con otras localidades de la Comarca, sobre todo con Burlada y Barañain.

2. "Austeridad en las propuestas, lo cual conduce a conservar el patrimonio edificado, como bien económico, utilizado de nuevo para las necesidades de la ciudad. Contención de las propuestas que supongan grandes obras de implantación" (Memoria del Plan General).

"Los objetivos particulares son a su vez estratégicos para cada barrio o fragmento de la ciudad, puesto que se parte de la problemática urbanística particularizada de cada uno".

Este hecho se hace especialmente patente en la periferia septentrional de Pamplona, donde la iniciativa pública -el Ayuntamiento- no ha proyectado el mero relleno de los yermos urbanos sino que se ha propuesto la transformación radical de la Rochapea y de San Jorge con planes que

tienden a integrar las áreas edificadas ya existentes aceptables o semi-aceptables (recuérdese el criterio de austeridad) con las previstas a través de operaciones de diseño de paseos, jardines, avenidas, etc.

En pocas palabras, los objetivos del Plan de 1984 se cifran en crecer mínimamente, mejorar la calidad de vida, equipar los barrios, conectarlos y proteger el medio ambiente.

Los primeros años de vigencia del Plan General de 1984, hasta 1987, "fueron años de una importantísima inversión pública en sistemas generales, dotaciones y equipamientos. Algunos de éstos ni siquiera estaban previstos en el Plan General, aunque los menos" (GANCEDO, 1992). En estos años de 'reconversión industrial' de la ciudad se tiende a 'reponer' las condiciones de rentabilidad de la economía urbana, estancada casi desde 1975. Es decir, en esta fase la gestión urbana está enfocada hacia la

creación de condiciones que favorezcan la producción de suficiente excedente como para que la inversión privada no se desvíe hacia otros lugares".

En efecto, a partir del año 1987, "se dispara el mercado de la vivienda. Se vende todo lo que se hace, y se vende sobre plano, antes de iniciar la construcción, como en las mejores etapas del tantas veces llamado 'desarrollismo' de las décadas de los sesenta y setenta" (GANCEDO, 1992). Son los años en que la promoción privada levanta el nuevo barrio de Mendebaldea.

De alguna manera se repite el esquema de los años cincuenta (predominio de la iniciativa pública) y de los años sesenta (con el "desarrollismo", en el que la iniciativa privada lleva la voz cantante) en estos dos periodos, 1984-87 y 1987-92. "A impulsos de un panorama económico general algo más dinámico por efecto de la estabilidad política, puede decirse que en esta segunda etapa de los 80 la gestión urbana empieza a parecerse bastante a los últimos años del franquismo".

A partir de 1992 es característico el desarrollo de planes en los que la presencia municipal ha sido mayoritaria, en especial en las áreas del norte de la ciudad menos favorecidas: San Jorge, Avda. de Guipúzcoa y la Rochapea.

El P.G. de Pamplona debería haber sido revisado ya por segunda vez al cumplirse dos cuatrienios desde su aprobación, tal como establece la Ley del Suelo. "Por si sola esta circunstancia hubiera justificado la necesidad de revisar el documento y preparar una nueva programación. Dos circunstancias sobrevenidas hacen todavía más conveniente tal revisión": la aprobación de la Ley 8/90 de 25 de julio de "Reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo"; "la segunda la constituye el conjunto de documentos tramitados de carácter supramunicipal (por el Gobierno de Navarra) que han alterado sustancialmente las previsiones del Plan".

"Existen otros aspectos o razones por los que conviene efectuar la revisión del Plan: la revisión de estándares dotacionales y de equipamientos; la estructura del sistema general viario: el ferrocarril y la implantación de la futura y previsible nueva estación; el

alcance de la adaptación de espacios en los bordes del río; la búsqueda de una incorporación efectiva del río en la ciudad construida y junto a todo esto, la revisión de papeles y protagonismos en el proceso, entre la Administración Pública por un lado y la iniciativa privada por otro" (GANCEDO, 1992). Sin embargo, la revisión del P.G. aún no se ha realizado. Los Planes Parciales que han modificado el P.G. de 1984 han constituido la auténtica revisión "sobre la marcha" del Plan.

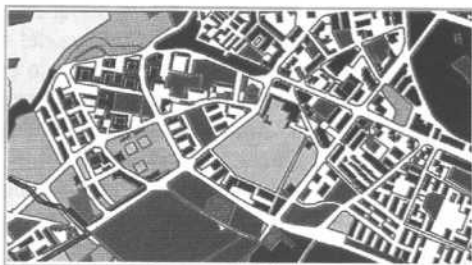
En el resto de entidades locales de la Comarca de Pamplona el número de expedientes de Planes Generales y Normas Subsidiarias han experimentado un gran aumento en torno a finales de los setenta y principios de los años ochenta. La mayoría de los municipios o concejos en la periferia de Pamplona ha redactado a lo largo de esos años por vez primera su documento de ordenación urbanística (Artica, en 1978; Cizur, en 1979; Burlada y Barañáin, en 1981; Villava, Huarte y Mutilva Baja, en 1982; Noáin y Ansoáin, en 1983).

Este auge se debe, sin duda, a los nuevos equipos municipales y concejiles surgidos de las urnas a partir de 1978, un hecho que no se daba desde hacía cuarenta años. Los alcaldes y concejales surgidos de la democracia asumen con ilusión la planificación de su propio territorio. Este sentimiento general en toda España (GAGO DAVILA, J., 1990), no exento a veces de cierta carga utópica, unido a la mayor conciencia de autonomía local (ya presente en la Ley del Suelo de 1956 y en su reforma de 1976), propiciada por la Constitución de 1977, va a provocar la profusión de equipos redactores de planeamiento en el Área Metropolitana de Pamplona.

Como consecuencia de estos documentos de ordenación territorial al poco tiempo son aprobados diversos Planes Parciales residenciales en las localidades más dinámicas:

- Plan Parcial Ugarrandía, en Huarte, aprobado en 1983, todavía sin desarrollar.
- Plan Parcial Sector Residencial "Señorio de Eulza", en Barañáin, aprobado en 1984, desarrollándose.
- Plan Parcial Mutilbete, en Artica, aprobado en 1984, desarrollándose.

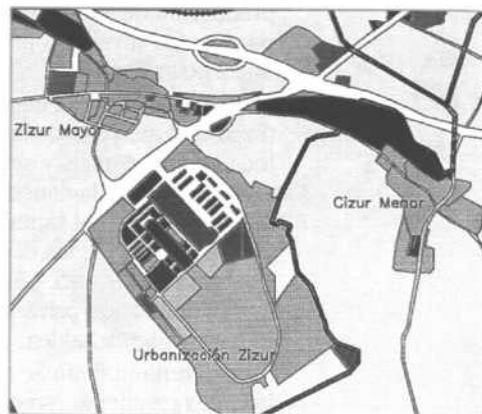
1 Plan Parcial Mendebaledea



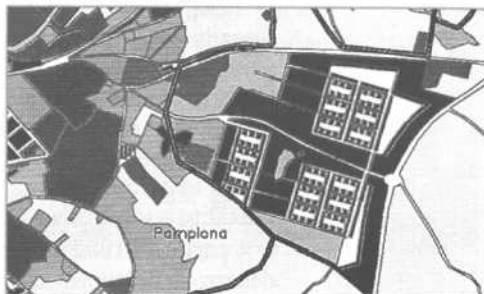
2 Plan Parcial "Señorio de Eulza"



3 Urbanización Zizur



4 Plan Parcial Mendillorri



- Plan Parcial Zortziko, en Berriozar, aprobado en 1987, ya edificado.
- Plan Parcial Unidad Residencial, U.R., en Villava, aprobado en 1986, ya edificado.
- Plan Parcial Sector E, en Burlada, ya edificado.
- Plan Parcial Errikotxiki, en Alzuza, aprobado en 1984, ya edificado.

Estos Planes Parciales, como otros que se aprueban posteriormente, son hijos de su tiempo, un tiempo en el que los criterios cualitativistas, de cuidado por el diseño, de preferencia por las densidades medias o bajas están muy presentes en el ánimo de los urbanistas, promotores y arquitectos.

Algunos Planes Generales (los de Villava y Huarte) estimulan la redacción de P.E.R.I. en los respectivos cascos históricos. El P.E.R.I. de Villava ha sido redactado, finalmente, en 1992. En otros Planes, pese a no precisar la figura del P.E.R.I. se destaca la necesidad de

rehabilitar y mejorar los cascos antiguos como medio de recuperar la personalidad de una aldea cuyo entorno se ha transformado en barrio dormitorio. Son los cascos de Barañáin y Noáin.

En otras entidades se desarrollan crecimientos residenciales de baja densidad, como en Zizur Mayor, Zizur Menor, Orcuyen, Badostáin, Olaz y Egüés. En la Urbanización Zizur ha proseguido la construcción de tipologías de mediana y de baja densidad.

Más recientemente, varios Ayuntamientos han vuelto a realizar una revisión de sus Planes Generales para ponerlos al día. En 1986 lo hizo Zizur Mayor; en 1988, Artica, convirtiendo su pretencioso Plan General (ya modificado en 1980 y en 1987) en Normas Subsidiarias, revisadas posteriormente en 1993; en 1989, Noáin; en 1990, Burlada y Barañáin.

A diferencia de los documentos de la primera mitad de los ochenta (de los cuales

surgieron algunos Planes Parciales), las revisiones de estos últimos años no suponen expectativas de crecimiento sino que constituyen más bien modificaciones puntuales del planeamiento vigente.

No ocurre así en Burlada y en Mendillorri. En Burlada, el Plan Parcial Sector C prevé el crecimiento residencial de Burlada hacia el oeste, ocupando el suelo rústico no edificado hasta la variante de Burlada.

Por otro lado, para la importante expansión residencial de Mendillorri, sobre suelo rústico, se forzó la recalificación del suelo en urbanizable a través de una modificación de las reducidas "Normas Subsidiarias y Complementarias de Pamplona y su zona de influencia" (vigentes desde 1977). El suelo de Mendillorri se ha desarrollado bajo la figura de Plan Parcial, promovido por el Gobierno de Navarra, dependiente de esas Normas Subsidiarias.

La diferencia respecto a los otros "ensanches" (como Mendabaldea o el "Señorio de Eulza", en Barañáin) estriba en que Mendillorri no constituye una prolongación del continuo urbano. Este Plan es producto de la lógica sectorial, del "crecimiento a saltos", al modo de algunos grandes polígonos de vivienda que se levantan entre los años cincuenta y setenta en muchas ciudades españolas, que se situaban alejados de la ciudad, sobre un suelo barato, para evitar la especulación. Efectivamente, Mendillorri se ha situado separado de Pamplona, cerca además de Lezkairu, un pequeño barrio de carácter semirrural.

En la construcción de aquellos polígonos se procuraba, por lo menos, que las comunicaciones con la ciudad fueran buenas, de manera que, con frecuencia, el polígono recaía sobre una autopista o gran arteria. En el caso de Mendillorri, la indefinición de los viales y la parcelación rural de Beloso y Lezkairu, deja todavía en entredicho la correcta accesibilidad a Pamplona. La actuación de Mendillorri recuerda, por diversas razones, a la promoción de un gran barrio de vivienda social que se construyó en Pamplona en los años cincuenta a cargo del Patronato Francisco Franco: la Chantrea. Los dos barrios, Chantrea y Mendillorri, son producto de una actuación de una

Administración pública ajena al Ayuntamiento de Pamplona; los dos se destinan a vivienda social; ambos se realizan al margen del planeamiento vigente del municipio central, Pamplona; los dos se levantan sobre suelo rústico y nacen con deficiencias en la accesibilidad a Pamplona.

Además de la actuación de Mendillorri, el Gobierno de Navarra, con competencias en materias de urbanismo desde 1985, ha intervenido de diversos modos en el planeamiento comarcal de Pamplona. En la Ley Foral de 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, se establecen y definen los instrumentos de ordenación de la Comunidad Foral de Navarra. Uno de ellos son los "Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal" (P.S.I.S.), que tienen por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social que se asienten sobre más de un término municipal; o los que, asentados en un solo término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.

Los P.S.I.S., que algunos califican de dudosa legalidad de aplicación (GANCEDO, 1992) por la suplantación competencial de la administración local por la administración foral, han hecho su aparición en el Área Metropolitana de Pamplona, constituyendo en realidad una modalidad parcial de planeamiento comarcal, que, por el número y la importancia de los que se están llevando a cabo, sustituye por la vía de hecho a las Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona, todavía en fase de avance.

He aquí una valoración escrita del gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona acerca de los P.S.I.S.: "Hemos asistido a la implantación, que no ordenación, de actividades en el territorio (del Área Metropolitana de Pamplona) bajo la única premisa de su interés coyuntural y con criterios de desarrollo apoyados en la simple intuición, cuando no también en la propia coyuntura (...) En honor a la verdad debe decirse que en este periodo (de 1988 a 1990), el Departamento de Ordenación del Gobierno de Navarra intenta formular un documento urbanístico de carácter comarcal,

precisamente para evitar efectos desequilibradores de previsibles, entonces, actuaciones sectoriales. Era lógico y resultaba un procedimiento racional" (GANCEDO, 1992).

Los P.S.I.S. aprobados hasta ahora en la Comarca de Pamplona corresponden a obras de infraestructura (las rondas de Pamplona, centro de residuos de Aranguren) y a grandes equipamientos (Universidades, hipermercados, polígonos industriales). También se ha aprobado la implantación de un campo de golf en el Señorío de Zuasti (Cendea de Iza), promovido por Integral Golf Design S.A., y que contará también con un hotel e instalaciones deportivas.

Casi todos los P.S.I.S. constituyen actuaciones sobre suelo rústico, es decir, que son actuaciones urbanísticas ex novo. La excepción la constituyen el P.S.I.S. del Campus de la Universidad Pública y el P.S.I.S. de la Universidad de Navarra. En ambos, el Gobierno de Navarra ha actuado sobre un ámbito en el que ya existía planeamiento de desarrollo (Plan sur y Plan Parcial Campus de la Universidad de Navarra), es decir, sobre suelo urbano.

En la misma Ley Foral de 12/1986 se establecen también las Normas Urbanísticas Comarcales (el documento urbanístico comarcal al que hace referencia Gancedo), que tienen por objeto ordenar el territorio de zonas de Navarra superiores en su ámbito al de un municipio cuyas características o perspectivas hagan conveniente su regulación coordinada a través de un ordenamiento común. Pueden delimitar aspectos para desarrollar en los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal.

"Desgraciadamente -desde la óptica del Ayuntamiento de Pamplona- desde el avance de las Normas Urbanísticas Comarcales se fue configurando no ya un instrumento de ordenación sino un simple documento recopilador de actuaciones (básicamente P.S.I.S.), bien ya realizadas, en vías de realización, o simple y llanamente que se pretendían realizar en un lugar o zona determinados. Así, el consenso respecto a las Normas no constituía garantía de ordenación, sino mero apoyo a las iniciativas habidas o en curso" (GANCEDO, 1992).

Otra medida de actuación del Gobierno de Navarra consiste en el ejercicio del derecho de adquisición preferente en forma de tanteo y retracto en las transmisiones de suelo en determinadas zonas delimitadas previamente. En el decreto foral 65/90, de 22 de marzo, se delimitan en la Comarca 16 zonas donde se puede ejercer este derecho. Con los decretos 1, 2 y 3/91, de 20 de febrero, se amplían estas zonas a 19, con un total de 10,3 millones de metros cuadrados. Se asegura así el Gobierno de Navarra una medida de intervención en el mercado, especialmente en aquellas áreas donde existen expectativas de desarrollos urbanísticos.

Por último, la regulación por parte del Gobierno de Navarra de la implantación territorial de polígonos y actividades industriales. Se trata de evitar la nueva aparición de pequeños polígonos industriales, de manera que la oferta de suelo empresarial se dirija a los polígonos ya existentes, algunos de los cuales han visto crecer su superficie. A su vez, se contempla la construcción de un nuevo gran polígono industrial de promoción pública, el Polígono Comarca 1.

EL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA A PARTIR DE 1993

La localización de las áreas residenciales, industriales y de servicios en construcción o cuya ejecución está de algún modo prevista, se ofrece en el mapa de "Expectativas urbanísticas".

En relación a las expectativas de cambio urbanístico en el término municipal de Pamplona se encuentran:

- entre las actuaciones puntuales: la construcción de una nueva estación de autobuses en el área de Yanguas y Miranda; la nueva Audiencia, sobre el solar ocupado antes por el antiguo matadero, en San Juan.
- la consolidación de las unidades residenciales del plan de Mendebalde.
- la remodelación en San Jorge y en el barrio de la Estación que incluye nuevas áreas residenciales tras el abandono del Plan Especial de San Jorge, y hecha la modificación del Plan General de 1984(*).

- el Plan Parcial residencial de Rochapea, aprobado en 1989, en ejecución(*).
- el Plan residencial Echevacoiz norte, en construcción.
- la continuación de las obras de la Universidad Pública de Navarra, en el término de Arrosadía, cuyo campus excede los límites municipales de Pamplona, ya que afecta a parte de Mutilva Baja y de Tajonar.
- El Plan "Camino del Canal", en los términos de Ansoáin y Pamplona (*).
- Se deduce de esta enumeración de planes que la Ciudad está todavía por completar en los barrios de fuera de la meseta: San Jorge y Rochapea, Echavacoiz y Arrosadía.
- Las expectativas de crecimiento a corto y medio plazo en el resto del Area Metropolitana de Pamplona se podrían resumir en las siguientes:
 - la consolidación de Mendillorri(*), con la construcción de la segunda fase de viviendas; del P.P. Señorío de Eulza, en Barañáin, y de la Urbanización Zizur.
 - el nuevo plan residencial Sector C, en Burlada(*).
 - el polígono industrial Comarca 1(*) (en la zona denominada Agustinos), en construcción, así como la consolidación de otros polígonos también en construcción (Talluntxe(*), Noáin(*), S.P.I. de Villava, etc.).
 - la construcción del complejo residencial de "Alzuza 2".
- A más largo plazo, existen otras expectativas:
 - los Centros de transportes en Imarcoáin y en Aizoáin.
 - el Plan residencial de Sarriguren(*), al otro lado de la Ronda este, junto a Mendillorri. De momento, el suelo está calificado como no urbanizable.
 - el Plan residencial y Golf en el Señorío de Gorráiz, en el valle de Egüés. Ha recibido del Gobierno de Navarra en octubre de 1992 la aprobación definitiva como Plan Parcial, tras

la modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Pamplona y su zona de influencia y de las Normas Subsidiarias de Olaz, de manera que se recalifica el suelo de no urbanizable a urbanizable.

- el plan residencial de Ugarrandía(*) (ya aprobado en 1983), y el polígono de Servicios Itaroa, ambos en el término municipal de Huarte.

- una nueva Estación de ferrocarril de pasajeros, dentro del término municipal de Cizur Mayor.

- el polígono industrial Ripagaina(*), en el término de Burlada.

Buena parte de los nuevos desarrollos urbanísticos pueden darse en las áreas sujetas a tanteo y retracto por parte del Gobierno de Navarra, en especial aquellas áreas intersticiales donde es previsible que se colmaten.

Las nuevas iniciativas urbanísticas son de bastante importancia, y dirigidas preferentemente hacia el este: grandes áreas residenciales en Mendillorri, Sarriguren, Gorráiz, Huarte; áreas de servicios como la U.P.N.A. e Itaroa, e industriales, en Ripagaina. Estas iniciativas, de tipo sectorial fundamentalmente, que pueden llevarse a cabo en los años 90 parece que van a imponerse a la lógica que ha estado muy activa en parte de los años 80, la ecológica(4), que estaba conformando un periurbano difuso adaptado al poblamiento tradicional de la Comarca.

Efectivamente, las expectativas de crecimiento parecen reforzar la lógica sectorial(5), tanto por las actuaciones industriales (polígonos Comarca 1 y Ripagaina), como por las residenciales (Sarriguren, Ugarrandía, colmatación de la Urbanización Zizur). Por otro lado, la lógica aditiva(6) parece que va a ensanchar aún más el continuo urbano de Pamplona con las iniciativas ya en curso (Echevacoiz norte,

(*) Sujetos al derecho de tanteo y retracto por parte del Gobierno de Navarra.

(4) Entendemos por "lógicas de crecimiento" determinadas pautas que siguen los procesos de urbanización. En este caso, la "cológica" consiste en la adaptación respetuosa al casco edificado de la aldea de nuevas y pequeñas áreas de urbanización de baja densidad, de tipo ciudad jardín.

(5) En la lógica sectorial destaca la urbanización exenta, sin ninguna o sin apenas relación con la ciudad o con el casco

rural en cuyo término administrativo se asienta. Suelen localizarse en los accesos (Potasas de Beriáin, Berriozar nuevo, la Urbanización Zizur) o justo en el límite administrativo del Municipio central, Pamplona (es el caso de Ansoáin nuevo y de Mendillorri).

(6) En la lógica aditiva, áreas o sectores de expansión residencial compacta o de alta densidad se yxtaponen a la ciudad heredada o al casco rural, propiciando un crecimiento en mancha de aceite.

Mendebaldea, Barañáin, Universidad Pública de Navarra), y con las que se prevén a medio y largo plazo (Rochapea, Ansoáin-Pamplona). No parece, pues, que en el periurbano de Pamplona vayan a darse nuevas áreas de urbanización de baja densidad en torno a las aldeas (si exceptuamos Alzuza). Parece, por tanto, que, de seguir estas tendencias, el modelo difuso de urbanización adaptada a las aldeas va a perder importancia en el Área Metropolitana de Pamplona de los años 90. Sin embargo, este modelo es el que nos parece más acertado.

HACIA UN MODELO METROPOLITANO DE CARÁCTER DIFUSO

En nuestra opinión, el poblamiento formado por las aldeas de la cuenca de Pamplona⁽⁷⁾ constituiría la mejor plataforma para un crecimiento urbano equilibrado. Este modelo ecológico por el que apostamos, se contrapone tanto a la "lógica aditiva" como a la "lógica sectorial", que son las que reflejan el modelo de crecimiento de muchas ciudades españolas. La lógica aditiva produce, en el caso de las aldeas, nuevas áreas adosadas que no suponen una adaptación respetuosa a la morfología del casco edificado, sino una clarísima, "flagrante" en ocasiones, transformación de su personalidad formal. En la lógica sectorial de crecimiento urbano aparecen sectores "ex novo", cuya localización responde a la buena accesibilidad con el municipio central o con el buen precio del suelo o con la proximidad a Pamplona.

Estas tres lógicas son las que, a nuestro modo de ver, han marcado la pauta de la dinámica urbana en el complejo espacio metropolitano desde los años cincuenta hasta nuestros días. Las tres lógicas han tenido mayor o menor influencia en las dos grandes fases de concentración y difusión que

resumen la evolución de esta Área Metropolitana.

Los planes a medio y largo plazo apuntan, señalábamos, el dominio de las lógicas aditiva y sectorial sobre la ecológica. Sin embargo, el nuevo punto de vista de los responsables en materia de urbanismo no debería basarse, a nuestro juicio, en la influencia de las rondas de Pamplona: la urbanización "rondas adentro" expresaría la obsesión por el "relleno" de los nuevos espacios intersticiales que han generado las rondas; la urbanización "rondas afuera" supondría un nuevo estadio a partir del cual sigue creciendo indefinidamente, como llevado por un instinto, el continuo urbano.

El modelo ecológico que proponemos permite el crecimiento equilibrado y disperso a partir de las aldeas a lo largo y ancho de la Comarca. Las nuevas rondas facilitan precisamente el acceso de las aldeas a Pamplona.

Como señala M. Ferrer, el modelo ecológico es el más deseable, puesto que aprovecharía el rico patrimonio cultural y ecológico de las aldeas tradicionales del entorno de Pamplona, transformándolas a la vez que respetándolas, ofreciendo una alternativa de crecimiento residencial en especial a la lógica aditiva, que constituye el principal factor desencadenante de problemas en la ciudad de nuestro tiempo. Evidentemente, hay que reconocerlo, este tipo de crecimiento afecta con mayor crudeza y desventajas de todo tipo a ciudades de mayor tamaño. Además, hay que subrayar que la lógica aditiva, en el Área Metropolitana de Pamplona se halla suavizada por la importancia relativa de los espacios abiertos. Ante la inminencia de la redacción de las Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona pensamos que este es el momento oportuno para reflexionar con visión de futuro en un modelo metropolitano que contemple la detención de la mancha de aceite y a la vez un desarrollo urbano que armonice con los cascos rurales preexistentes y sea sensible con el magnífico entorno ambiental de la Cuenca de Pamplona.

(7) En las cuencas prepirenaicas de Navarra, como en la de Pamplona, es característico el poblamiento disperso de

asentamientos rurales de tamaño demográfico comprendido entre 15 y 150 habitantes.

BIBLIOGRAFIA

- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, 1979; *El desarrollo urbano en la ciudad de Pamplona. Contribución a la revisión del Plan General*; tesis de máster del Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local; dos volúmenes.
- ENERIZ OLAECHEA, Javier, 1991; *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*; Editorial Civitas-Haee/Ivap; Oñati.
- FERRER REGALES, Manuel, 1981; *Ecología y sociedad. Las ciudades navarras*; Colección Diario de Navarra, Pamplona.
- FERRER REGALES, Manuel, 1986 a; "El Area Metropolitana de Pamplona"; en *Lecciones de Geografía de Navarra*; pp. 207-219; Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona.
- GAGO DAVILA, Jesús, 1990; "Diez años de nueva gestión urbanística: balance y perspectivas"; en M.O.P.U., 1990; *1979-1989: Diez años de planeamiento urbanístico en España*; Madrid.
- GANCEDO ARBIZU, Juan Ramón, 1992; "La gestión del Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona"; en *Cambios urbanos y políticas territoriales*; Ferrer Regales, coordinador; E.U.N.S.A.; Pamplona; pp. 174-197.
- ORDEIG CORSINI, José María, 1992; *Normativa y diseño en la Ordenación Urbana de Pamplona (1770-1960)*; Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra; Pamplona.
- PRECEDO LEDO, Andrés, 1976; *La red urbana de Navarra*; Caja de Ahorros de Navarra, Estella.
- SERRA DEL POZO, Pablo, 1993; *Planeamiento, promotores y morfología urbana en el Area Metropolitana de Pamplona: 1956-1991*; tesis doctoral inédita dirigida por Manuel Ferrer Regales; Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Navarra; Pamplona.
- TELLO ROBIRA, Rosa, 1990; *Las tendencias del urbanismo en la España de los años: ¿Una nueva ciudad? ¿Un nuevo urbanismo?*; tesis doctoral dirigida por Carlos Carreras; Departamento de Geografía Humana de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona.
- TRAPERO BALLESTERO, Juan Jesús, 1985; "Características del nuevo planeamiento municipal"; en *Estudios Territoriales*, n° 17; Madrid; pp. 169-181.
- UGALDE ZARATIEGUI, Ana, 1990; *La Cuenca de Pamplona: transformaciones recientes en una comarca periurbana*; Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Navarra; Pamplona.
- ZARRALUQUI ORTIGOSA, Luis, 1993; "Objetivos e instrumentos de política territorial y urbanística en la Comunidad Foral de Navarra"; *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, números 95-96, pp. 123-132; Madrid.

Organización vecinal y diseño urbano: Villa El Salvador

Miguel ROMERO SOTELO

Arquitecto Urbanista

RESUMEN: Desde el año 1940, aproximadamente, se registra un fenómeno de inmigración imparable desde las áreas rurales hacia la ciudad de Lima (Perú). Siendo una cuestión no ajena a otros centros urbanos del continente americano, las experiencias llevadas a cabo en el distrito limeño de Villa-El Salvador se plantean como metodologías de corrección de las repercusiones sociales, económicas y territoriales que se derivan de esta inmigración rural. También, las mismas nos permiten reflexionar sobre los mitos alternativos de la urbanística Latinoamericana.

1. INTRODUCCIÓN

Lima, capital de Perú, fue fundada en 1535 por los conquistadores españoles. La edificaron sobre tierras de cultivo del valle del Rímac según el modelo de ciudad-fortín, integrado por un conjunto cuadriculado de manzanas rodeado de murallas, opuesto al de las ciudades autóctonas. Se estima que hacía unos 8.500 años antes los incas ya habitaban esta región, conformada por los valles del Chillón

al Norte, del Rímac al centro y del Lurín al Sur. Gentes que construyen sus ciudades Pachacamac, sobre laderas y cumbres de cerros. Un modelo que sería retomado a partir de 1940.

En la actualidad, Lima ocupa unas 60.000 ha. y tiene aproximadamente unos siete millones de habitantes. En su mayoría, viven alrededor de 630 asentamientos urbanos populares edificados informalmente, ubicados en áreas eriazas, laderas y cerros. El más grande de todos ellos es Villa El Salvador. Localizado a 19 km. al sur del centro de Lima, ocupa una área de 2.400 ha. y su población se estima en 300.000 habitantes. En dicho lugar, en la antigüedad pre-histórica, pastoreaban auquénidos

El autor agradece los comentarios realizados al presente texto por el Arquitecto Urbanista Jonás Figueroa Salas.

(camélidos sudamericanos) del Inca Tauri Chumbi de Pachanamac, la más importante ciudad después de la época de Cusco y Chan.

Pero, Villa El Salvador no sólo es el mayor asentamiento popular de Lima Metropolitana, creado en 1971 y convertido en distrito en 1983. Es, sobre todo, una comunidad urbana autogestionaria constituida en 1973; una sui generis organización popular urbanizadora y promotora de empleo informal, integrada por unos 9.000 dirigentes reponsables de órganos con funciones en la planificación, producción y comercialización, salud y educación. En repuesta a su lema «Fábricas antes que casas», cuenta con zonas de uso industrial y forestal-agropecuaria, además de residenciales.

Estas particularidades de Villa El Salvador, resultado de la lucha permanente y solidaria de su pueblo por la justicia social y la paz, le han merecido no sólo el apoyo del Banco Mundial, UNICEF, la Iglesia y el gobierno de Perú, también que se ha constituido en lugar de visita obligada de Jefes de Estado, funcionarios de las Naciones Unidas y estudiosos del Tercer Mundo. En 1985, la visitó el Papa Juan Pablo II; en 1987 recibió el premio «Príncipe de Asturias», y en 1988 recibió el título de «Ciudad Mensajera de la Paz». Tres ciudades europeas se encuentran hermanadas con ésta: Santa Coloma (España), Merignac (Francia) y Tübingen (Alemania Federal).

2. EL ORIGEN DE VILLA EL SALVADOR

2.1. La organización vecinal

A fines de abril y principios de mayo de 1971, miles de familias invaden terrenos de propiedad pública y privada en los distritos de San Borja, Surco y Pamplona Alta, con el propósito de construir sus viviendas. La policía no consigue desalojarlos y los dirigentes, con la mediación de la Iglesia, negocian con el Gobierno la reubicación ordenada e inmediata de los invasores en la Tablada de Lurín, al sur de Lima. El 11 de mayo, arriba a este lugar el primer contingente de las 7.000 familias que se

instalarían inicialmente, de acuerdo con el proyecto urbanístico formulado por el autor de este artículo, a la sazón funcionario de la Junta Nacional de la Vivienda.

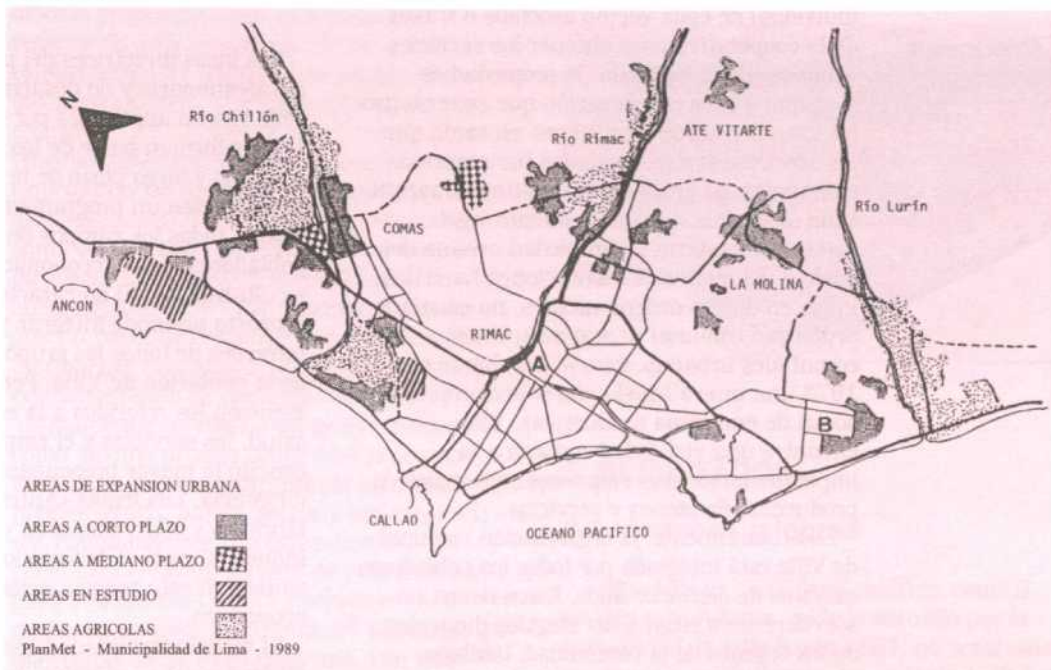
Más del 80 por 100 de los jefes de familia, fundadores de Villa, eran emigrantes provincianos de todos los departamentos del Perú: 61 por 100 de la Sierra, 37 por 100 de la Costa y 2 por 100 de la Selva. Pero, el 45 por 100 ya habitaban en Lima más de cuatro años y el 55 por 100 hasta tres años. Vivían en zonas tugurizadas y/o condiciones de extremas precariedad. En su mayoría, habían emigrado a Lima por motivos de trabajo, educación y mejores oportunidades de vida. Sólo el 5 por 100 vinieron directamente de provincias y el 15 por 100 eran nativos de Lima.

Pero, ni la reubicación consecutiva a la invasión ni su composición mayoritaria migrante empobrecida es lo que caracteriza a Villa El Salvador. Pues, en 1971, ya habían en Lima Metropolitana 273 asentamientos populares o barriadas con 762.000 habitantes, nacidas de invasiones de migrantes. Lo propio de Villa es que se constituyera en comunidad urbana autogestionaria y que el diseño de su asentamiento respondiera a un modelo de desarrollo socioeconómico. Y, más singularmente, que sobre estas bases, su dirigentes postulara un modelo de sociedad justo y solidario mediante la propiedad comunal de las tierras y de los medios de producción básicos, alternativo al modelo de sociedad capitalista.

Independientemente de los avances y resultados alcanzados, ¿qué generó lo peculiar de Villa El Salvador? Sin duda, aparte de conocidos factores socioeconómicos y de tecnología urbana, fue determinante la circunstancia histórica.

En Perú, hacia fines de 1968, las Fuerzas Armadas «toman» el Gobierno e inician una serie de cambios en la sociedad peruana. Ejemplo: la reforma agraria y la reforma de la empresa privada, con miras a desactivar las plataformas de lucha de las fuerzas revolucionarias de extrema izquierda, de acuerdo a un modelo ni «capitalista ni comunista» denominado «democracia de participación plena», y basado en empresas

FIGURA 1. Area Metropolitana de Lima: A. Centro de la ciudad; y B. Villa El Salvador



de propiedad social, cooperativa y de cogestión. Es así como las empresas agrícolas privadas fueron convertidas en cooperativas agrícolas y en cada empresa industrial, minera, pesquera y de telecomunicación se crearon comunidades o entidades a través de las cuales los trabajadores participan en la gestión, propiedad y utilidades de las empresas. Hacia 1971 se habían constituido miles de estas comunidades en todo el país. La idea era instituir este tipo de comunidad a nivel de los asentamientos populares o barriadas. Este contexto sociopolítico influyó, en 1973, en la creación de la comunidad urbana autogestionaria de Villa El Salvador.

De la década del cuarenta a la del sesenta, los promotores y dirigentes de barriadas más parecían hombres de negocios de lotes, especializados en presionar al Gobierno para atender a requerimientos de servicio de agua, desagüe, energía y transporte. En los setenta, surgen los «luchadores sociales». Hombres con vasta experiencia sindical y política urbana y rural. Incluso líderes que habían intervenido en las guerrillas del setenta y sufrieron prisión. Por una u otra circunstancia, varios de estos luchadores se

encontrarían como invasores o adjudicatarios en Villa. Mientras que los dirigentes barriales tradicionales se limitaban a tratar la problemática de la vivienda, estos nuevos dirigentes les interesaba más el problema del empleo, del trabajo, de la organización socioeconómica de la población y de su concienzación política. Por lo demás, mostraron mayor capacidad para presionar e influir sobre el Gobierno para atender sus plataformas de lucha, al más alto nivel. La solución de la problemática socioeconómica integral de la sociedad, enfocada desde arriba y desde abajo, por los militares del Gobierno y los dirigentes de Villa, respectivamente, conectaría dialécticamente a ambos.

Unos propugnaban que la nueva organización vecinal revolucionaria se denominara «Cooperativa Integral Comunal Autogestionaria» y otros «Comunidad Urbana Autogestionaria». En esta convención se aprobó la primera, pero en Asamblea General al aprobarse los Estatutos, en noviembre de 1973, se acordó la segunda y definitiva denominación. (CUAVES).

La diferencia esencial, entre la cooperativa y la comunidad, se encontraba en la

propiedad de la tierra y, por ende, de los lotes de vivienda. En la primera, la propiedad es individual de cada vecino asociado a través de la cooperativa para obtener los servicios urbanos. En la segunda, la propiedad es comunal y es la organización que cede en uso los lotes a vecinos comuneros, en tanto que los servicios serían prestados por empresas comunales. Al probarse este último proyecto, Villa se excluía del ordenamiento legal vigente en materia de propiedad urbana del suelo y del relativo a instituciones barriales. Pues, en dichos ordenamientos, no existía la propiedad comunal ni organizaciones comunales urbanas. Pero al aprobarse en 1973 una nueva legislación sobre propiedad social de empresas productivas, Villa encontró una viabilidad cercana a la implementación sus empresas comunales de producción de bienes y servicios.

Estatutariamente, la organización comunal de Villa está integrada por todos los pobladores mayores de dieciocho años. Estos tienen no sólo derecho a elegir y ser elegidos dirigentes de los órganos de la comunidad, también tienen la obligación de participar en la gestión de los mismos, a nivel de manzana, de grupo residencial y de la comunidad en su conjunto. La asamblea de dirigentes de manzanas de un grupo residencial, integrado por 16 manzanas, eligen la junta directiva de éste. La asamblea de secretarios generales de todos los grupos residenciales eligen al Consejo Ejecutivo Comunal, máximo organismo representativo de la comunidad. Este será conformado por un secretario general y los secretarios de educación, salud, servicios de planificación, economía y finanzas, administración, relaciones y vigilancia.

Sin duda, el diseño del módulo urbano denominado grupo residencial y el modelo de acondicionamiento territorial zonificado, concebidos y puestos en práctica en Villa El Salvador por la JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA y la Dirección de Promoción Comunal Urbana del Ministerio de Vivienda, sirvieron de soporte físico tanto a la organización comunal como al proyecto de desarrollo integral de ésta. Es probable que sin ellos, no obstante las circunstancias históricas favorables, no se hubiese generado concretamente la comunidad urbana autogestionaria de Villa El Salvador.

2.2. Proyecto comunal de desarrollo integral

Las ideas directrices del proyecto comunal autogestionario y de desarrollo integral de Villa fueron aprobadas por la Convención de 1973 y forman parte de los planes de corto, mediano y largo plazo de la comunidad. Comprenden un programa de acción que abarca todos los campos de la vida de los pobladores: físico, económico, social, político y cultural. De ahí su carácter integral. El proyecto pretende integrar y representar los intereses de todos los grupos y componentes de la población de Villa. Pero, merecen mayor atención los referidos a la educación y la salud, los servicios y el empleo. Este último concitó la mayor preocupación de la dirigencia. Los lemas «Antes de casas, fábricas» y «Caja Comunal y Parque Industrial para el desarrollo Comunal», sintetizan esta preocupación en el orden económico.

El modelo formulado busca construir un microcircuito económico que potencie el desarrollo de Villa, articulando todas sus capacidades internas y canalizando las de fuera con arreglo a sus propios objetivos de desarrollo, basado en la propiedad comunal prioritaria de los servicios y medios de producción claves.

Las empresas comunales serían el medio para construir dicho microcircuito y alcanzar los objetivos. Dado que estas empresas:

- Procurarían fuentes de empleo, en especial a los jóvenes, en líneas de producción estratégicas por su función reguladora y su capacidad para dinamizar la articulación de las distintas formas empresariales que creen los pobladores.

- Ejercitarían, en la práctica, la gestión económica de tipo comunal, permitiendo acumular un bagaje de experiencia autocorrectora muy importante, no obstante el contexto económico adverso de la economía de mercado prevaleciente.

- Proporcionarían los recursos necesarios para el funcionamiento del aparato dirigente comunal, en la medida de lo posible.

Las zonas reservadas para el parque industrial y para producción

forestal-agropecuaria, permitirían darle viabilidad, implementar y desarrollar el modelo propuesto. Para este parque se reservó un área de 420 ha. en las que se establecerían 41 unidades de producción industrial liviana y de apoyo que darían empleo a 7.000 trabajadores. Unidades que tendrían distintas formas de propiedad, pero priorizando las de propiedad social y de tipo autogestionario. En este sentido, el parque como las unidades agropecuarias deberían fortalecer la organización comunal autogestionaria de Villa, cumpliendo antes que un papel de crecimiento o de desarrollo meramente económico, un papel eminentemente de desarrollo social.

Finalmente, el diseño del grupo residencial, como módulo urbano único básico de una estructura urbana jerarquizada en cuatro niveles (grupo, barrio, sector y distrito) con sus equipamientos correspondientes, permitiría crear un hábitat de vida interna para 384 familias o 2.112 personas como media en un área de 56.960 m² formando 16 manzanas de 24 lotes cada una, con una extensión de 140 m² por lote (7! 20 m.); un área de 8.464 m² para equipamiento integrado de servicios de educación, salud, recreación y organización comunal; y un área de 21.112 m² para vías peatonales y vehiculares. Grupo residencial que, a su vez, constituiría la máxima instancia de base, mediante su Junta Directiva Central de Grupo, de la organización comunal. El diseño original de Villa contemplaba 120 grupos residenciales.

FIGURA 2. Proyecto Original: Conceptos de Diseño Urbano, 1971.

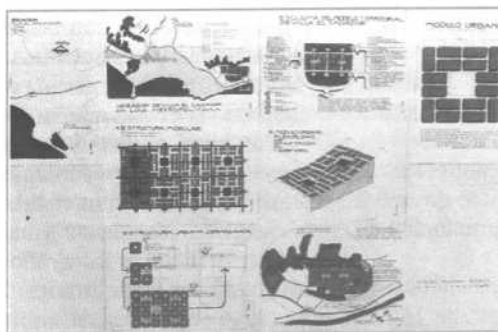


FIGURA 3. Proyecto Original: Plano de Usos del Suelo, 1971.



3. RESULTADOS

3.1. Avances y logros

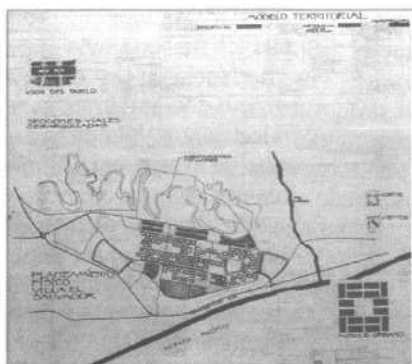
Para algunos científicos sociales, como J. Golden y N. Adams, todo lo actuado por la comunidad de villa hasta 1987, no sería sino un avance particularmente adelantado de las estrategias campesinas de conquista de la gran Lima. Para otros, en cambio, sólo sería un frustrado intento casuístico, prototipo experimental, de reordenamiento de la sociedad y del Estado. No faltando para quienes no sería más que una interesante experiencia de gestión popular del espacio urbano. Sin embargo, la realidad nos muestra que Villa en la actualidad es un poco aquello, lo otro, esto último y algo más. Veamos algunos avances y logros significativos alcanzados hasta 1989.

Lo primero que resalta en el aspecto físico es la alta concreción del diseño modular urbano del proyecto y de la estructura según el modelo previsto de acondicionamiento territorial. Resultado óptimo, en la medida que representa una importante innovación en la tecnología popular de expansión y desarrollo urbano. Desde la década del cuarenta, esta tecnología informal comprendía tres fases: ocupación planificada y violenta o por reubicación de áreas eriazas, mediante viviendas provisionales; habilitación gradual de los servicios básicos de agua, desagüe, energía, vialidad, y edificación gradual de la vivienda definitiva.

Proceso de urbanización popular-informal, exclusivamente dirigido a resolver el problema de vivienda. La innovación introducida en Villa significó un acondicionamiento para resolver principalmente problemas de integración y organización social, salud y educación, recreación y expansión, empleo y ocupación plena de las capacidades propias, a la vez soluciona el propio problema de la vivienda familiar.

De los 39.244 lotes habilitados, con una población total estimada en 250.094 habitantes, las dos terceras partes (66 por 100) responden al módulo urbano de grupos residenciales. El resto responde a modelos tradicionales o convencionales. La habilitación de los primeros ha sido gradual. En 1971 se habilitaron 7.000; en 1973, fueron 20.000; en 1981, ya eran 24.300; y en 1989, alcanzaron los 33.060 lotes habilitados con arreglo a dicho módulo. Lo cual significa que, por propia determinación, la población ha optado mayoritariamente por dicho módulo.

FIGURA 4. Modelo Territorial: Planeamiento Físico de Villa El Salvador.



En cuanto a la zonificación de la estructura urbana, la zona destinada a vivienda se incrementó de 1.725 a 1.899 ha.; en perjuicio de la zona industrial, que disminuyó de 380 a 179 ha. En cambio, debido a la ampliación de su territorio al crearse el distrito y la municipalidad de Villa El Salvador en 1983, la zona agropecuaria se incrementó de 150 a 650 ha. y se han incorporado tres zonas: la arqueología de Pachacamac con 100 ha.;

FIGURA 5. Fases del Sistema Constructivo de la Vivienda de Interés Social.

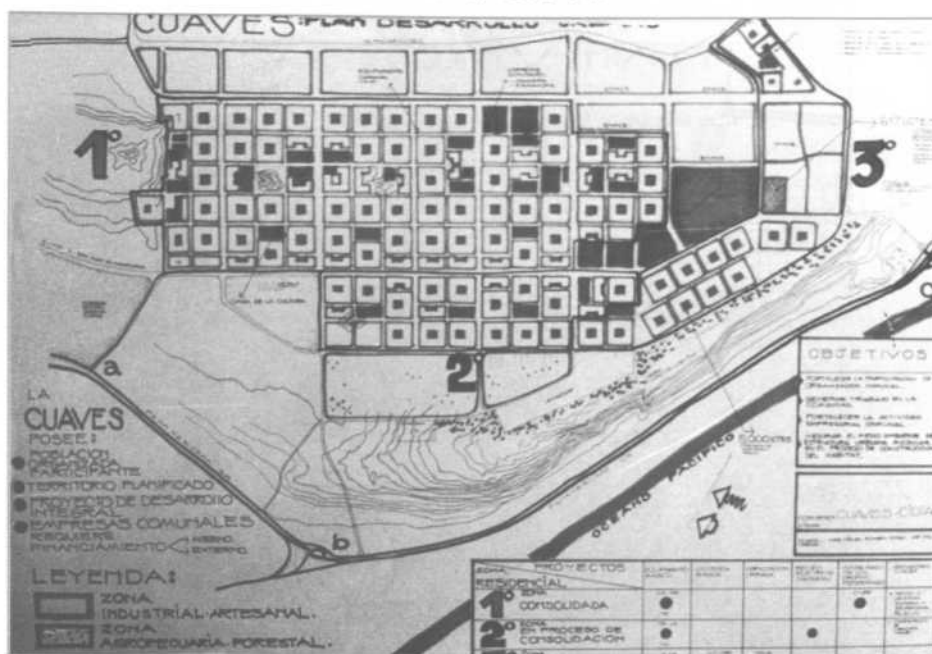


de playas, con 193 ha; y sin uso o eriaza, con 380 ha. (cerro lomo de corvina).

Se estima que la intervención total acumulada en habilitación y equipamiento básico, construcción de viviendas y habilitación del parque industrial es del orden de 280 millones de dólares/USA a 1989. Con relación a lotes ocupados, 21.700 tienen conexión domiciliar de agua potable y desagüe, en tanto que 9.300 lotes carecen de estos servicios; 20.300 lotes tienen conexión domiciliar de energía eléctrica. En cuanto a vialidad, se han construido 62,4 Km. de aceras 12,5 Km. de vías con firme y 45 Km. de calles asfaltadas que conectan a la Av. Primero de Mayo, que es la vía colectora interior principal de Villa, con las vías de carácter regional y nacional de Lima Metropolitana mediante la Av. Pachacutec y la carretera panamericana Sur. Y han edificado 36.700 viviendas familiares, que en un 27 por 100 son de ladrillo y techos de hormigón; en un 36 por 100 son de ladrillo con techo de asbesto-cemento, y en un 37 por 100 son casas de esteras. Con las áreas no construidas y las nuevas ampliaciones, se estima que habría áreas para construir 15.000 viviendas adicionales.

Conforme al módulo urbano básico, en los espacios interiores centrales de 112 grupos residenciales se han construido campos deportivos, locales comunales, módulos de servicios básicos integrados, bibliotecas municipales o comunales, 224 comedores y cocinas populares. Se estima en 43.644 m² el área total construida de este tipo de equipamientos, el cual ha demostrado ser un

FIGURA 6. Plan de Desarrollo Urbano, 1989-94.



eficaz medio de interrelación social-familiar, de identificación e integración con la organización comunal y de pertenencia a la misma.

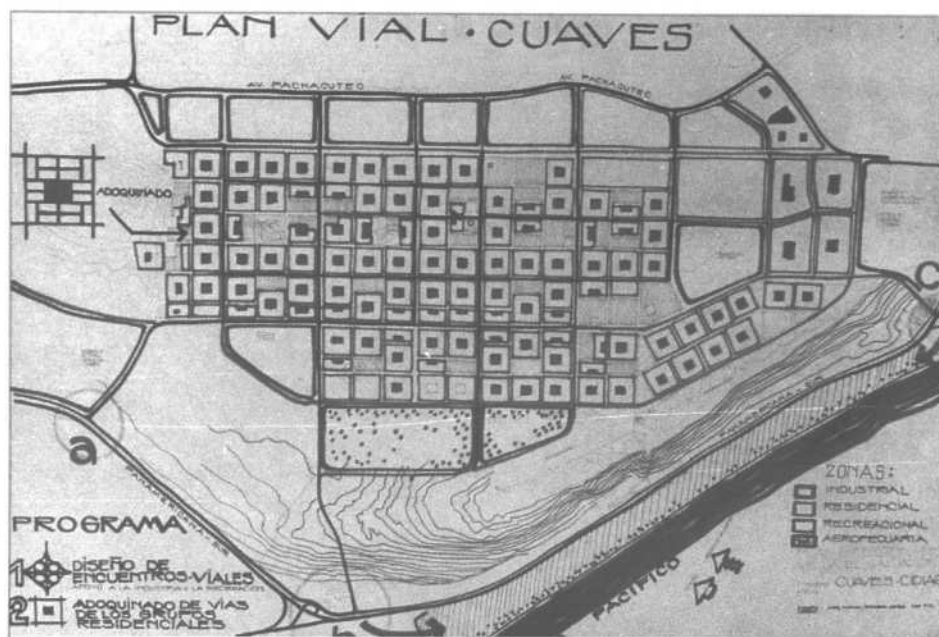
El equipamiento a nivel de barrio, con un área prevista de 4 ha. y que comprende edificaciones para comercio, educación primaria y secundaria, servicios religiosos y de recreación, se ha implementado en un 70 por 100. Se han construido en este nivel 109 locales de centros educativos en los que laboran 1.653 profesores en 943 aulas para 62.722 educandos; 19 mercados de abastos de alimentos; cuatro postas médicas, cinco consultorios médicos y dos hospitales. El equipamiento a nivel de sector, con un área prevista de 16 ha., que comprende edificaciones de mayor jerarquía, significativamente no se ha implementado y los espacios reservados han sufrido mutilaciones. Igualmente, ello ha ocurrido con el equipamiento previsto de nivel distrital. En este último, destaca la edificación del complejo cívico-municipal y el de la organización comunal.

La educación y la salud, preocupaciones fundamentales de la población en general y de la dirigencia comunal en particular, no obstante los esfuerzos de ésta, son

deficientes. Especialmente la educación, aparte de no contar con equipamientos terminados y carecer de mobiliario y materiales, es de baja calidad. La mayoría de los profesores de educación inicial y primaria carecen de título, en tanto que un 40 por 100 de los de educación secundaria también exhiben similar situación. La comunidad, bajo el lema «Nuestra Comunidad: Una escuela social», y mediante las 180 jóvenes animadoras encargadas de la educación inicial y realización de eventos de estudio y capacitación en materia educativa, trata de difundir los valores y principios que rigen la organización comunal urbana autogestionaria de Villa. En este sentido, por ejemplo, se está realizando un programa de difusión masiva que incluye la preparación de folletos de refuerzo de la educación formal y popular. Y en materia de salud, han formulado el Plan Único de Salud, que prevé la realización de una serie de acciones referidas a la farmacia comunal, la alimentación, el control de la TBC, atención primaria madre-niño, saneamiento ambiental y desarrollo de los recursos humanos en este campo.

Pero es en lo económico donde la organización y dirigencia comunal

FIGURA 7. Plan Vial, 1989-94.



confrontan los mayores retos. No obstante, los planteamientos sobre empleo y organización empresarial de tipo comunal, en Villa el 76 por 100 de su población económicamente se halla subempleada o desempleada de un total de 60.000 trabajadores. Y de los que tienen ocupación plena, sólo un 16 por 100 se desempeñan en el distrito, en tanto que el resto lo hace fuera. De otra parte, en su mayoría se ocupan en actividades de comercio y servicios (53 por 100). Predominan, por tanto, las unidades económicas familiares de demanda, compradoras y/o vendedoras de productos de consumo y de servicios, siendo muy pequeña la proporción dedicada a la producción industrial y agropecuaria. Y en el parque industrial, de los 509 lotes habilitados, 217 están adjudicados, pero de éstos sólo en 17 se encuentran plantas de producción de algún tipo en las que laboran 87 trabajadores, menos del 1 por 100 de la PEA de Villa. Finalmente, en toda Villa sólo se han establecido 20 pequeñas empresas industriales, cuatro de las cuales únicamente son de tipo autogestionario.

En este contexto económico-productivo, no sólo predomina la gestión independiente de tipo unipersonal, sino que bajo el impacto de la hiperinflación y recesión que azota el país, se han establecido distintas modalidades de asistencialismo. El más importante es el PAIT que combina la asistencia alimentaria y el empleo con recursos del Estado. Del tercer trimestre de 1985 al segundo trimestre de 1986, el PAIT movilizó 12.443 jornadas/hombres que fueron ocupados en trabajos de eliminación de residuos sólidos, reforestación, saneamientos ambiental y habilitación de accesos viales. Y es que en Villa El Salvador, conjuntamente con los distritos de Comas y Villa María del Triunfo, según estudios del Gobierno, se encuentra la mayor proporción relativa de la población en situación de extrema pobreza de la ciudad de Lima.

No obstante esta realidad, la dirigencia de Villa persiste en llevar adelante su modelo, sabiendo de antemano que su concreción es a largo plazo, fruto de experiencias que paulatinamente se irían incrementando. A las cuatro empresas comunales en operación,

FIGURA 8. Ocupación inicial del suelo mediante infravivienda de esteras. Al fondo, el núcleo urbano "consolidado".



con el apoyo de ONG, se hallan en implementación tres más. Una dedicada a la producción de briquetas de carbón como sustituto del keroseno, otra de tuna-cochinilla y otra de mantenimiento de vehículos.

Otro campo importante de las actividades de Villa es el fomento de la cultura y las relaciones internas y externas que fomenta la organización comunal. Con el dinero obtenido del Premio Príncipe de Asturias se está construyendo un equipamiento destinado a promover y desarrollar actividades del tipo cultural: teatro, danza, bellas artes, cine y ciencia. Y, desde su creación, la comunidad ha mantenido relaciones con otras organizaciones populares de Lima y el país. Ha promovido la centralización del movimiento barrial de Lima y ha participado activamente en los paros nacionales de 1977 y 1978, así como en movilizaciones reivindicativas en los años 1985 a 1989. De otro lado, ha concitado el interés y el apoyo

de muy diversas organizaciones, como UNICEF, ONG, CARITAS y el Banco Mundial. Entre 1986 y febrero de 1989, por ejemplo, ha suscrito convenios con IDESI, CONAMAD, CONAPS, EPSEP, ENACE, SENATI y el Ministerio de Vivienda, para llevar a cabo proyectos en materia de salud, alimentación, vivienda, industria y medio ambiente, respectivamente. Finalmente, ha establecido estrechos lazos de cooperación, no ajenos a pugnas y contradicciones, con la Municipalidad de Villa El Salvador.

3.2. Balance y perspectivas

- Las realizaciones de la comunidad de Villa muestran un mayor logro en el orden infraestructural. Específicamente en la innovación de la tecnología popular de expansión y crecimiento urbano, con aportes valiosos en el diseño y formulación de proyectos de desarrollo integral para sectores

FIGURA 9. Vivienda autoconstruida en proceso de ampliación.



de población empobrecida. También es significativo el aporte organizacional, cuyo modelo responde a principios de autogestión y autogobierno local.

- La principal restricción que, sin duda, constituye un serio factor limitativo del avance del proyecto comunal en materia económica, consiste en que, a pesar de pretender resolver simultánea o preferentemente la problemática del empleo-vivienda, se carece de un enfoque de ecodesarrollo apropiado para ello. Es decir, de una concepción que considere en su integridad los aspectos medioambientales, los recursos naturales y los humanos, potenciales y disponibles ahora, para realmente avanzar en la concreción del desarrollo integral.

Dicha carencia, en el caso de Villa, es tanto más destacable, porque si bien a nivel de proyecto se reservaron extensas áreas para usos industrial y agropecuario-forestal, así como en la organización comunal se crearon

órganos de producción, en la práctica no se hicieron los estudios de inventario y evaluación de los recursos, como tampoco se hicieron los estudios técnico-económicos imprescindibles para planificar y programar todo lo relativo al desarrollo industrial y agropecuario-forestal.

- En la medida que no sólo se realicen los estudios básicos mencionados, sino que se dé la máxima importancia a la variable tecnológica en función del aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales y humanos de Villa y en general cono sur de Lima, en base a la preparación de la propia gente de Villa y de su futura dirigencia, será viable resolver el problema del empleo como medio básico para la concreción, a su vez, de los objetivos del modelo de desarrollo de Villa El Salvador.

- En esta experiencia también comprobamos la necesidad imperiosa de proseguir e impulsar la investigación de TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS que integren PARTICIPACION POPULAR,

MANEJO DEL CAPITAL y TECNICAS que gestionen las necesidades masivas que emergen de la construcción del HABITAT.

En Villa, la población viene pagando altos costos referidos a la habitación urbana, fundamentalmente por la tecnologías aplicadas en las REDES y PAVIMENTOS, las cuales insumen elevadas cantidades.

- En el enfoque territorial se designarán dos áreas para generar TRABAJO, una de carácter INDUSTRIAL-ARTESANAL y otra de carácter AGROPECUARIO. Sin embargo, los resultados son NEGATIVOS, a pesar del esfuerzo de la población organizada (CUAVES), del Municipio, del gran apoyo económico-financiero del Banco Mundial, NNUU a través de ONUDI, de las ONG al paso de veinte años, sólo el 1 por 100 de la PEA está localizada en el parque industrial. Sin embargo, en la estructura residencial modular se alberga un 16 por 100 de dicha PEA, la cual está constituida por pequeños o micros empresarios industriales y artesanales. Aunque lo promocionado en la época de los sesenta a setenta por CEPAL para impulsar el desarrollo mediante los PARQUES INDUSTRIALES no dio resultados concretos en Villa los pobladores optaron por la actividad TERCIARIA masivamente: comercio y servicios. La localización de dichas actividades productivas y comerciales fue prioritariamente en las AREAS CENTRALES de la METROPOLI y en menor escala en la PROPIA ESTRUCTURA MODULAR RESIDENCIAL y no así en los emplazamientos, separados y en proceso de implementación. Es decir, en el propio PARQUE INDUSTRIAL.

Estas verificaciones nos impulsan a reformular enfoques de Planeamiento Físico, donde la ZONIFICACION de las ACTIVIDADES no es la simple segregación física de ZONAS DE TRABAJO, ZONAS DE RECREACION y ZONAS RESIDENCIALES, sino es algo más integrado, que nos lleve a diseñar ESTRUCTURAS URBANAS POLIFUNCIONALES que apoyen el desarrollo de las actividades productivas y educativas.

- Lo positivo de este enfoque fue y es su localización en una ZONA IMPRODUCTIVA en lo económico, social, cultura de la Metrópoli. Es decir, es un ARENAL, el cual después de un proceso de

AUTOCONSTRUCCION de la habitación urbana y las viviendas, gestionadas y realizadas por la ORGANIZACION-CUAVES en coordinación con los actores de los factores (CAPITAL, TECNOLOGIA, a nivel internacional y nacional) lograron una CIUDAD CON IDENTIDAD y con valores tangibles y sustantivos en la ECONOMIA URBANA de la ciudad. Este es un caso opuesto al crecimiento urbano de la ciudad oficial de Lima, en la cual el crecimiento CONSUME áreas AGROPECUARIAS, productivas a la ECONOMIA y MEDIO AMBIENTE. Esto es necesario remarcarlo a fin de reflexionar sobre el futuro crecimiento de Lima sobre sus áreas eriazas. Es decir, preservando las actuales áreas productivas e incorporando áreas actuales. Por otro lado, permitirá incorporar áreas improductivas al sistema económico, social y cultural de la Metrópoli.

- Consideramos necesario fijar la atención acerca del papel del DISEÑO URBANO en apoyo de las actividades económicas, sociales y culturales de los usuarios. El caso nos demuestra que UN MODULO URBANO que se repite 120 veces en el territorio, organizando una ESTRUCTURA MODULAR URBANA, logró apoyar eficientemente la creación de una ORGANIZACION SOCIAL también MODULAR que es la CUAVES, la cual planteó un proyecto integral de desarrollo y gestionó su proceso de desarrollo. Aquí se encontraron e INTEGRARON el PLANEAMIENTO FISICO, ECONOMICO y SOCIAL con resultados POSITIVOS al propio asentamiento y a la ciudad en su conjunto.

- Finalmente, esta realidad nos invita a seguir investigando y actuando en la construcción de enfoques de Planificación Física que no se sustenten en el factor financiero básicamente, sino en los factores de la POBLACION ORGANIZADA PARTICIPANTE, TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS Y EL MANEJO DEL TERRITORIO, debidamente ubicadas en la situación histórica del proceso de desarrollo en que se encuentran y las potencialidades enmarcadas en un proyecto nacional.

Abstracts

The intractability of the market and decisions as to regional planning

Manuel MARCHENA GÓMEZ

The paper examines those operative complications that "the limits of the possible" impose upon any public intervention in answer to regional conflicts. The undue sway enjoyed by both market considerations and conventional economic policies as to land planning is also considered. Regional planning as a politico-administrative initiative, is held to need a proper and viable institutional parcel of power, the lack of this making it subject to the whims of the Market. The paper is sub-divided under four main headings: regional co-ordination, the creation of wealth, the maintenance of growth and the institutional structuring of regional planning.

Positive adjustment: the region and planning in latin America

José Luis CURBELO RANERO

The paper sees two alternative models being put forward for latin american development. Broadly speaking both agree on the need to maintain an acceptable degree of macro-economic balance, in a wish to seek out import substitutes and expand the economy. Furthermore both see a call for a re-thinking of the state as such. This notwithstanding, their chosen methods for setting about the task are opposed. While the neo-liberally inspired regressive model emphasizes a financial re-adjustment leading on to an optimizing of existing comparative advantages, the structuralist model seeks to create comparative advantages through industrialization policies which would harness technological inputs to the productive process. The region and decentralization are here held to be factors of prime importance within the latter or positive adjustment model which is here seen as calling for both new planning theory and practise were it to be able to get under away.

The region as an intellectual construct: a historical compendium map for the northern iberian peninsula

José Ramón MENÉNDEZ DE LUARCA & Arturo SORIA Y PUIG

The paper offers yet another approach to the many possible and necessary ways of understanding the notion "region" by here proposing that it should be held to be an intellectual construct or tool as both its cultivation and settling require the substituting of an artificial topography - dykes, roads, building of any sort for and upon the natural and original one. Thus understood, the region becomes the sedimentary product of all such initiatives there undertaken by man from prehistoric times through to the present and hence, as would be the case with any other human construct, it must enjoy both a history and a language appropriate to itself. As the region is a spatial entity, the manner by which this new concept of it could be best expressed is her felt to be through a new kind of map that could summarize and highlight all that was thought to be most characteristic of it. This then is the declared aim of the map to be known as *Corografía Histórica del Norte de la Península Ibérica* (The Historical Compendium Map of the Northern Iberian Peninsula) at present being drawn up at the behest of the Spanish Ministry of Public Works, Transport and the Environment.

Urban ecology and english municipal administration in the XIXth century: from Chadwick to the municipal public works board

Thomas. F GLICK

The paper indicates that between around 1840 to 1870, its problems made London unique. At that time there seemed no solution for meeting these as history could offer no guide to that it had never had to face. The present work is an exploration of how far it would be true to say that the only body capable of then answering such demands was that local administration which came into being during the early years of the XIXth Century consequent upon the on-going crisis that sprang from an urban ecological instability itself born of industrialization and the population explosion.

The city as fact in catalonia: areas of cohesion

Margarita CASTAÑER I VIVAS

The paper is based on the hypothesis of there being a new concept of the city. This city, once thought of as being self-sufficient and clearly bounded, is here held to have become - and this most especially in recent years - an unclear space whose boundaries are both now more far-reaching and, in the main, non-demarcated. With these considerations in mind, the paper's main object is a determining of the true scope of such a city as within the Catalonia Region. In general terms the principal and basic parameter for an establishing of the new dimensions of any city, be this a non-bounded city, a city area, or city as fact, is here held to be the radius of its labour force's unavoidable travel. The chosen parameter for this determining of the travel relation home/work place was culled from a contrasting of the Census returns for 1981 and 1986. This relation home/work place then work place/home as to two municipalities is here used in order to define a "cohesion concept", this once the travel factors in both cases have been assessed.

City planning in the Pamplona metropolitan area during the 80's and 90's

Pau SERRA DEL POZO

The paper opens by stating that both city planning and its tangible results during the 80s and 90s as within the Pamplona Metropolitan Area represent a counterpoint to the same activities during the 50s, 60s and 70s. It is here held that this change in urbanistic attitudes has been made patent through the construction of new residential areas where the quality of their design and a pains-taking attention to their surroundings render this apparent. However, two years after the termination of the "rondas"(ring roads) that encircle the greater part of Pamplona's urban continuum there still remains a call for a General Urban Planning Scheme for the Pamplona Area, and this after nigh thirty years of attempts to draw one up. The main object of this document commissioned by the Navarra Autonomic Government for 1994 is seen to be the definition of any future metropolitan model.

Neighbourhood organization and city design: Villa El Salvador

Miguel ROMERO SOTELO

From approx. 1940 onwards, an unstoppable immigration flow from rural districts into the city of Lima (Perú) has been observed. As the phenomenon is a matter that is relevant to other urban centres in the Americas, the paper offers some of the projects in practice carried through in the Villa El Salvador district of Lima as methodological initiatives for correcting the regional, economic and social repercussions of rural immigration. Further, the paper sees the findings culled from these projects as allowing for a series of considerations as to alternate ways of planning for Latin America.

Una aproximación al mercado inmobiliario en 1993

Previsiones para 1994

Julio RODRIGUEZ LÓPEZ

Presidente del BHE

INTRODUCCIÓN

“Este año (1994) el inmobiliario saldrá lentamente de sus cenizas. La vivienda se está recuperando y existen señales de vida en el segmento de locales comerciales. Pero una recuperación pujante no está todavía a la vista para la industria, que se ha visto transformada por cinco duros años. A pesar de esta mejor situación económica, los precios inmobiliarios estarán guiados por la oferta y la demanda en 1994, y no por excesos especulativos del tipo de los años ochenta”.

Business Week “A time to rebuild”. 10 Enero 1994.

Durante 1993 persistió la situación de moderada recesión en el segmento de la construcción inmobiliaria. El retroceso de la actividad y el empleo, las pesimistas expectativas generales y la persistencia de una elevada relación precio de venta/renta familiar dieron lugar a que se mantuviese la situación recesiva heredada de los dos años precedentes. El buen cumplimiento del Plan 1992-95 en 1993 y el descenso de los tipos de interés registrado en la segunda parte del año impidieron que se profundizara la situación de recesión.

En 1994 las perspectivas resultan más positivas. La economía española, por una parte, parece va a registrar un crecimiento positivo, aunque modesto, con lo que no tendrá

lugar en 1994 una caída del empleo similar a la del año precedente. El descenso de los tipos de interés, en segundo lugar, se va a dejar sentir plenamente en el presente año. Por último, en 1994 se va a materializar la mayor parte de las importaciones concesiones de crédito efectuadas en 1993 con destino a actuaciones de política de vivienda. La situación inmobiliaria de 1994 resultará, pues, más entonada cuanto más estables se mantengan los precios en el contexto de recuperación moderada de la demanda.

1. EL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL

La economía española experimentó en 1993 un retroceso real en su actividad, medido por el descenso del -1% del PIB a precios constantes (Cuadro 1). La debilidad de la demanda interna fue el factor causante de este negativo comportamiento. El notable aumento de las exportaciones y el retroceso de las importaciones permitieron que el sector exterior aportase unos dos puntos al crecimiento global de la economía, con lo que se impidió un retroceso más intenso de la actividad productiva. Todos los componentes de la inversión, sobre todo los ligados a la inversión productiva empresarial, presentaron los mayores retrocesos durante el pasado año.

En 1993 la economía española volvió a registrar un nuevo e importante descenso del empleo total (-4,5%), que originó una elevación notable en la tasa de desempleo. La caída del empleo debió generar un estancamiento real en la renta disponible de las familias. Si se excluye el descenso de los tipos de interés, en 1993 el contexto económico general no ayudó a dinamizar la demanda inmobiliaria, sobre todo por el predominio de unas expectativas ampliamente negativas.

2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN 1993

Durante 1993 se mantuvieron las líneas básicas de política de vivienda establecidas en el Plan 1992-95. Al tratarse del segundo año de dicho Plan, los mecanismos

integrantes del mismo presentaron un mayor grado de rodaje, lo que favoreció un mas alto cumplimiento de las previsiones.

Desde el punto de vista de la *fiscalidad*, en 1993 se revisaron los tipos impositivos correspondientes al IVA, destacando el 6% establecido genéricamente para la vivienda y el 3% correspondiente a las viviendas protegidas de régimen especial. También tiene relevancia el 15% establecido para las transacciones correspondientes a solares, locales comerciales e industriales y garajes no vinculados.

En cuanto a la política específica del Ministerio de Obras Públicas, el módulo ponderado vino a crecer en promedio en un 2,53% en 1993 respecto del año anterior. Esto último supuso un precio máximo de venta de 104.530 ptas/m² en las VPO de régimen general situadas en los municipios de más de un millón de habitantes. En cuanto a las viviendas de precio tasado (VPT), el coeficiente multiplicador se elevó a 1,85 en Madrid y Barcelona y sus área de influencia, lo que implicó precios máximos de venta de hasta 161.000 ptas/m² en dichas zonas.

En 1993 se estableció inicialmente un tipo de interés del 12,25% nominal para los créditos convenidos con las entidades financieras con destino a actuaciones de política de vivienda. Este tipo se redujo al 11,75% a finales de junio, cuando se advirtió el rápido retroceso de los tipos de interés de mercado. El aspecto más relevante fue que en el segundo semestre de 1993 dichos tipos de interés se situaron en un nivel prácticamente de mercado. El cupo de actuaciones financiadas en 1993 se elevó sustancialmente, adelantándose a dicho año actuaciones previstas para 1994-95. Así, frente a los 85.350 actuaciones financiadas en 1992, con una cuantía de 400.300 millones de pesetas, en 1993 se fijó, a mitad del año, un objetivo de 170.000 actuaciones a financiar, lo que requería un total de nuevos créditos de 730.000 millones de pesetas.

Unos tipos de interés en línea con el mercado, unos módulos ponderados sensiblemente elevados en términos promedios desde 1992 y unos amplios subsidios de interés fueron factores que dieron lugar a que en 1993 todos los agentes del mercado inmobiliario (promotores, compradores

CUADRO 1. España. Contexto macroeconómico general
Principales agregados

	Tasas reales de crecimiento anual (%)					
	Crecimiento económico Variación real anual del PIB		Empleo Variación anual del número de ocupados	Precios Crecimiento medio anual del IPC	Balanza de Pa- gos Déficit corrientes (% PIB)	Salarios reales
	España	OCDE				
1990	3,7	2,5	2,6	6,7	-3,4	1,7
1991	2,3	0,8	0,2	6,0	-3,2	1,5
1992	0,8	1,7	-1,9	5,9	-3,3	1,5
1993	-1,0	1,1	-4,5	4,6	-1,0	1,9
Previsión 1994	0,8	2,1	-1,1	4,1	-1,0	0,0

Fuente: INE, OCDE.

CUADRO 2. Tipos de interés (T.A.E) de los préstamos con garantía hipotecaria para adquisición de vivienda (*)

	Media 1991	Media 1992	Media 1993	Diciembre 1992	Diciembre 1993
1. Bancos comerciales	16,31	15,34	14,22	15,72	11,57
2. Cajas de Ahorro	15,73	14,70	13,87	14,98	12,16
3. B.H.E.	15,22	14,27	13,03	14,75	10,67
4. S.C.H.	16,20	15,02	13,62	15,59	10,87
5. Total entidades	16,04	15,02	14,00	15,41	11,73
6. Media C.E. (**)	-	-	-	11,80	9,80

(*) Media simple de los tipos de interés medios ponderados de las operaciones de préstamos con garantía hipotecaria a plazo igual o superior a 3 años, adquisición de vivienda libre. Dichos tipos son los declarados al B.E. de acuerdo con la norma segunda de la circular núm. 8/1990 del B.E.

(**) Medias correspondientes al cuarto trimestre. El dato de 1993 se refiere al tercer trimestre de 1993, a falta del dato del cuarto trimestre.

Fuente: Banco de España y B.H.E.

y entidades financieras) estuviesen dispuestos a participar ampliamente en el cumplimiento de los objetivos del Plan 1992-95 correspondientes a dicho año.

3. EL PAPEL ESTIMULANTE DE LOS TIPOS DE INTERÉS

Durante los primeros meses de 1993 los tipos de interés alcanzaron niveles particularmente elevados en los mercados de capitales. Esta situación reflejaba tanto las incertidumbres

derivadas del funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, como el desarrollo de una política monetaria rigurosa en Europa Occidental, política inspirada en el intento de las autoridades alemanas de mantener una clara disciplina antiinflacionista.

La crisis del SME en el verano de 1993 permitió aflojar la tensión en materia de tipos de interés. Esto dio lugar a que el retroceso de tipos de interés resultase acusado en la segunda parte de 1993 (Cuadro 2). Los menores tipos de interés se trasladaron a las operaciones activas por las entidades

CUADRO 3. Incidencia tipos de interés sobre la cuota a pagar. España
Cuantías correspondientes a cada millón de préstamo

	1992	1993	Variación 93/92
<u>T.A.E (%)</u>			
Media anual	15,030	14,00	-1,030
Diciembre	15,41	11,73	-3,680
<u>Tipos nominales (%) (*)</u>			
Media anual	14,078	13,174	-0,901
Diciembre	14,418	11,142	-3,276
<u>Cuotas mensuales (pesetas) (**)</u>			
Couta media	13.212,00	12.628,00	-4,42%
Couta Diciembre	13.437,00	11.349,00	-15,54%

(*) Supuesto pagos mensuales.
 (**) Supuesto un plazo de 15 años.

Fuente: B.H.E. Banco de España

financieras desde el verano de 1993. Así, en diciembre del pasado año, el tipo de interés promedio de los créditos hipotecarios destinados a compra de vivienda fue del 11,73% (T.A.E.), lo que supuso un retroceso de unos 3,6 puntos porcentuales respecto del mismo mes de 1992.

El descenso de los tipos de interés respecto de 1992 resultó mucho más acusado a lo largo de 1993 (-3,68 puntos) que en términos de medias anuales (-0,9 puntos porcentuales). Con precios de las viviendas estables, la compra de una vivienda en 1993 supuso un esfuerzo absoluto inferior en un -4,4% respecto del correspondiente a 1992, mientras que si la comparación se efectúa entre diciembre de 1992 e igual mes de 1993, el retroceso del reembolso correspondiente a un préstamo a 15 años fue del -15,54% (Cuadro 3).

4. EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE VIVIENDA 1992-95 DURANTE 1993

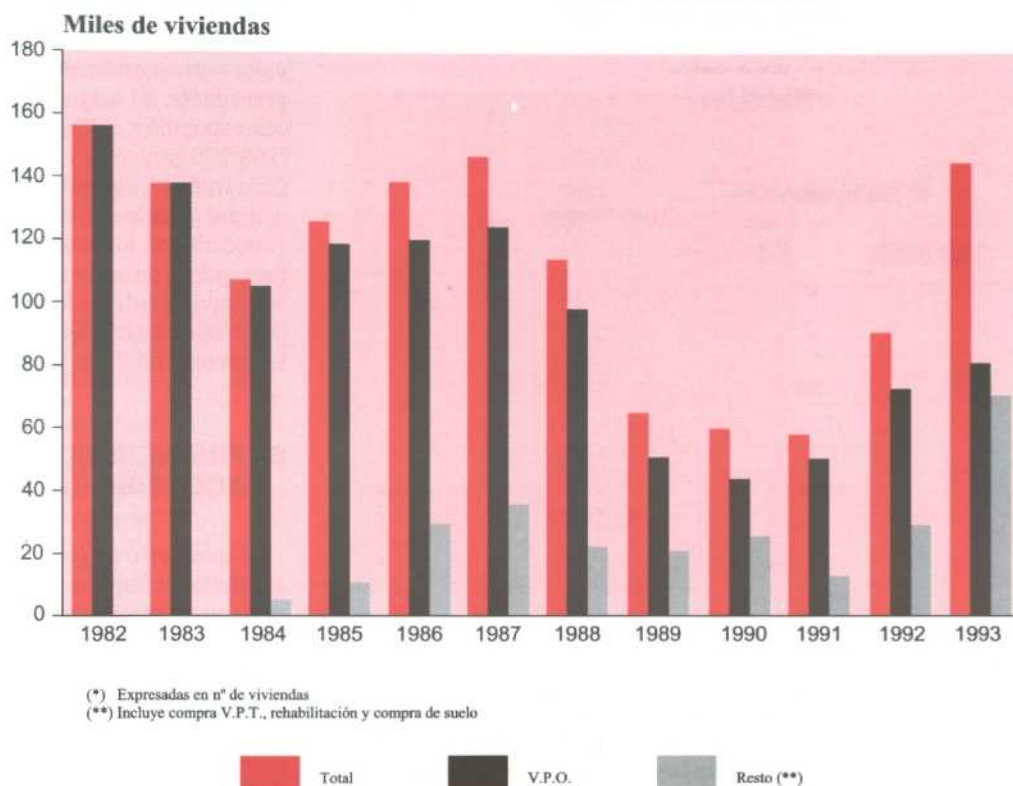
Los primeros datos avanzados por el Ministerio de Obras Públicas señalan que en 1993 se financiaron algo más de 141.000 actuaciones protegibles (85.350 en 1992), lo que supuso un total de préstamos concedidos

de 705.000 millones de pesetas (402.800 en 1992) (Gráfico 1). Dentro del total de actuaciones financiadas en 1993, un 40% correspondió a VPO de nueva promoción, que han perdido peso relativo en favor de las viviendas de precio tasado (32.000 viviendas financiadas) y de las adquisiciones de suelo (27.500 actuaciones, expresadas en términos de número de viviendas). La elevada cuantía de los créditos concedidos con destino a actuaciones de política de vivienda se dejará sentir en 1994 en lo que se refiere a formalizaciones y disposiciones, puesto que una parte sustancial de dichos créditos se concedieron en los últimos meses de 1993.

5. MERCADO INMOBILIARIO: TRANSACCIONES, ACTIVIDAD, PRECIOS

En cuanto a las *transacciones* efectuadas, hasta octubre de 1993 se habían registrado 246.000 hipotecas correspondientes a viviendas, un 4,2% por encima de la cifra correspondiente al mismo período de 1992. Aunque el 86% de dicho total corresponde a viviendas existentes, en 1993 presentó un mayor aumento el total de hipotecas

GRAFICO 1. Política de vivienda n° de actuaciones financiadas (*)



Fuente: M.O.P.T.M.A. Y B.H.E.

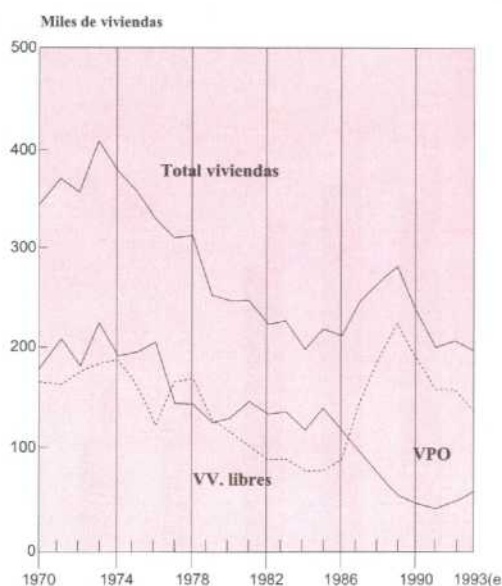
formalizadas correspondientes a viviendas en proyecto, lo que puede anticipar cierta recuperación del mercado de nueva construcción.

En cuanto a la *actividad constructora*, hasta septiembre de 1993 tanto los proyectos visados como las viviendas iniciadas habían registrado retrocesos notables respecto del mismo periodo de 1992. Estos descensos estuvieron ligados a las caídas de las promociones de viviendas libres, puesto que en materia de VPO, concretamente en lo que se refiere a iniciaciones, hubo una recuperación evidente (Gráfico 2). Como consecuencia de que el descenso registrado en las iniciaciones de viviendas (-6,9%) superase al de las viviendas terminadas (-3,6%), el stock total de viviendas en construcción disminuyó hasta septiembre de 1993 en un -2,2% respecto del

correspondiente a diciembre de 1992. De lo anterior se deriva que en 1993 debió descender sobre 1992 la obra construida en el inmobiliario residencial.

De los indicadores del MOPTMA correspondientes a licencias municipales de obras y a proyectos visados por los Colegios de Aparejadores se deduce que en 1993 la nueva actividad constructora se reestructuró hacia la *promoción de viviendas de menor superficie*, como lo subraya el que hasta julio de 1993 el 65% de las licencias se concentrasen en viviendas con superficie comprendida entre 40 y 90 m², mientras que retrocedieron ampliamente las licencias relativas a viviendas con superficie superior a 90 m². También merece destacarse el que en 1993 aumentasen los proyectos correspondientes a viviendas promovidas por *cooperativas y administraciones públicas*,

GRAFICO 2. España. Viviendas Iniciadas
Serie anual 1970 - 1993



Fuente: M.O.P.T.M.A.

Nota: Las cifras absolutas de 1993 se han estimado a partir de la variación interanual que para el año 1992 se deriva de los datos correspondientes a enero-septiembre.

mientras que fue claro el retroceso de las promociones desarrolladas por personas físicas y sociedades mercantiles.

El estudio de mercado divulgado por el MOPTMA "Oferta de vivienda nueva en zonas urbanas. Segundo semestre de 1993" (1) revela que en Octubre de 1993 existía un total de 24.038 viviendas sin vender, en situación de "llave en mano" o "en construcción" en las mayores ciudades españolas y su área de influencia. Esta cifra superaba ampliamente las 16.772 viviendas correspondientes al mismo mes del año anterior, aunque dicho "stock" era más elevado en el precedente mes de abril. Para dicho conjunto de ciudades, el *precio de venta* por metro cuadrado de la vivienda de nueva construcción resultó ser en 1993 de unas 172.200 pesetas, un 3,6% por debajo de 1992. Correspondió a Madrid un descenso superior (-4,4%), aunque la caída mayor se registró en Málaga (-9,9%). El precio medio de

tasación de la vivienda usada financiada por el Banco Hipotecario de España fue de 116.059 pts/m², un 6,1% por encima del valor correspondiente al promedio del año precedente. El mayor valor medio correspondió a la Comunidad de Madrid (168.200 pts/m²) y el menor a la Comunidad Valenciana (84.846 pts/m²). En general (Cuadro 4), durante 1993 retrocedieron los precios de las viviendas de lujo, volvieron a caer los alquileres correspondientes a locales comerciales y de oficinas, mientras que crecieron ligeramente los precios relativos a vivienda social.

6. FINANCIACIÓN Y ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA

El saldo vivo de los créditos inmobiliarios ascendió en España a 12,6 billones de pesetas en septiembre de 1993, de los que 7,5 billones (59,5%) correspondieron a créditos a compradores y 5,1 billones (40,5%) correspondieron a créditos vivos sobre promotores y compradores. En 1993 destacó la desaceleración registrada en el total de dichos créditos inmobiliarios, diferenciándose el bajo aumento de los créditos a promotor-constructor (4%) respecto del más elevado de los créditos a comprador (13,5%). Esto último pone de manifiesto el hecho de que las transacciones se van reestructurando en España hacia las realizadas en viviendas existentes, lo que refleja la existencia de un amplio parque de viviendas en propiedad. El problema de acceso a la vivienda se va a satisfacer de manera creciente a partir de dicho stock.

En cuanto a la situación de la accesibilidad a la vivienda en España (Cuadro 5), en 1993 se ha dejado sentir de forma clara el descenso registrado en los tipos de interés en la segunda parte del año. De acuerdo con los datos procedentes del BHE y de la Encuesta Trimestral de Salarios del INE, una vivienda de 75 m² útiles tenía un precio medio de 10,4 millones de pesetas en tercer trimestre de 1993. La renta media de la familia monosalarial fue de 2,2 millones de pesetas en dicho período, lo que supuso una relación precio/renta familiar de 4,7 veces en dicho

(1) Efectuado por las empresas Tecnigrama, S.A. y EMER G.F.K.

CUADRO 4. Mercado inmobiliario español. 1993 (Precios medios en miles de pesetas/m² y porcentajes de variación)

		NACIONAL	
	Precios medios 1993	Variación anual %	
		1993/1992	1992/1991
INMOBILIARIA RESIDENCIAL			
- Vivienda lujo	200 - 250	(-5) - (-2)	(-2) - 3
- Vivienda media	115 - 116	(-5) - 0	2 - 7
- Vivienda social	90 - 95	0 - 4	1 - 6
- 2ª Residencia	50 - 90	(-15) - (-5)	(-15) - (-5)
- OFICINAS	1 - 1,8	(-10) - (-5)	(-2) - 5

(*) Precios de arrendamiento, miles de pesetas/m² y mes

FUENTE: TASACIONES HIPOTECARIAS, S.A.

periodo. Con un tipo de interés de mercado, el acceso a la vivienda en cuestión suponía en dicho periodo el 41,9% de la renta familiar (neto de impuestos) frente al promedio de 50% correspondiente al primer semestre del pasado año. A la vista de la relación precio de venta/renta anual, el esfuerzo mayor correspondió a Madrid (60,7% de la renta familiar) y el menor a Valencia (32,5%). De mantenerse los precios estabilizados, en 1994 puede descender sensiblemente el esfuerzo citado, que en el caso de una VPO se sitúa ahora por debajo del 20% de la renta familiar.

En 1994 las perspectivas para el mercado inmobiliario residencial parecen sensiblemente mejores que en 1993. Si la economía registra un crecimiento moderado y el empleo se mantiene estable o desciende bastante menos que en 1993, cabe esperar que la renta familiar disponible permanezca estabilizada en términos reales en este año.

El descenso de los tipos de interés de los nuevos préstamos puede traducirse en retrocesos de alrededor del 20% en el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda libre. A la vista de la fuerte demanda potencial existente, procedente del intenso proceso potencial de creación de hogares, ligado a razones demográficas, las perspectivas generales pueden mejorar en el presente año. Esto es así sobre todo para el segmento de la oferta que más se adapta a las condiciones del mercado, esto es, aquel cuyos precios de venta oscilen entre los 7 y 15 millones de pesetas y salga al mercado en las áreas metropolitanas de población estabilizada o ligeramente creciente. La selectividad de la oferta resulta, pues, decisiva, en la presente situación, así como también resulta por completo necesario impedir se produzcan nuevas alzas inflacionistas en el coste del suelo y en los precios de venta.

CUADRO 5. Accesibilidad de la vivienda libre en España primer adquirente

	Precio medio de la vivienda usada financiada por el B.H.E. miles de ptas. (a) (1)	Renta disponible familiar anual miles de ptas. (b) (2)	Tipo de interpes medio de los préstamos a com- prador del BHE (c) (3)	Relación precio/ ingresos familiares (4)=(1)/(2)	Esfuerzo en % sobre renta familiar Sin bonificaciones fiscales (5)	Con bonificaciones fiscales (6)
1989	8.730,6	1.633,4	13,3	5,3	66,0	51,5
1990	9.425,4	1.772,3	15,0	5,3	71,6	58,4
1991	10.393,3	1.906,9	14,5	5,5	71,5	59,2
1992	10.227,7	2.050,5	13,4	5,0	61,9	50,4
1992						
I	10.827,7	1.988,9	13,5	5,4	67,8	55,9
II	10.413,5	2.037,5	13,4	5,1	63,3	51,7
III	9.295,9	2.065,7	13,4	4,5	55,8	44,5
IV	10.308,1	2.102,0	13,4	4,9	60,9	49,7
1993						
I	10.720,8	2.131,2	13,6	5,0	62,9	51,8
II	11.025,0	2.166,6	12,7	5,1	61,0	49,9
III	10.354,2	2.194,5	11,5	4,7	52,8	41,9
IV (d)	10.673,9	2.233,1	9,8	4,8	48,6	37,5

(a) La superficie media por vivienda se estima en 75 metros cuadrados útiles

(b) Ingresos de una familia con un solo perceptor. Se toma como ingreso medio el salario medio por persona ocupada, dato procedente de la Encuesta de Salarios de I.N.E. Datos trimestrales desestacionalizados.

(c) Tipo nominal anual para vencimientos mensuales.

(d) Dato provisional para los salarios. Se supone un tipo nominal del 9,75% para todo el trimestre, cuando en realidad este tipo se aplicó desde diciembre de 1993.

Extracto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo urbano.

Creación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

RESUMEN. Se transcribe textualmente los capítulos y apartados más significativos sobre el mercado del suelo urbano del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de mayo de 1993, con expresa autorización del TDC, así como las Órdenes Ministeriales de creación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo constituida en virtud del mismo.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Razón de este Informe

“La Ley de Defensa de la Competencia faculta al Tribunal de Defensa para que eleve al Gobierno propuestas de modificaciones legales con el fin de introducir o aumentar la competencia en aquellos casos en que justamente sean las normas las causantes de la falta de competencia. Además de esta habilitación permanente por parte del legislador, el año pasado, en el marco del Programa de Convergencia, el

Gobierno encomendó al Tribunal la realización de “un estudio de la legislación sobre precios administrativos, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamiento al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores”. También le pidió al Tribunal que incluyera “propuestas concretas de modificaciones normativas y se identificara la Administración que deberá llevarlas a cabo”.

Este informe pretende cumplir tanto con el mandato genérico del legislador como con el encargo concreto del Gobierno”.

1.2. Ámbito, método y plan del Informe

"Este informe contiene un conjunto de recomendaciones cuyo objetivo es aumentar la competencia. Tales recomendaciones pueden agruparse en dos apartados. Por un lado, contiene unas recomendaciones concretas para los sectores estudiados en el Informe. Por otro lado, se presentan unas recomendaciones generales que pueden servir para aumentar la competencia no sólo en los sectores estudiados en este Informe sino en muchos otros sectores de la economía española.

La tarea de seleccionar unos sectores para someterlos a estudio no ha sido fácil. Casi todos los países de la OCDE están hoy empeñados en hacer reformas estructurales en el funcionamiento de sus mercados. Pero no todos los países parten de la misma situación. En líneas generales, se puede afirmar que hay más restricciones a la competencia en la mayoría de los países europeos que en los Estados Unidos y que las restricciones son aún mayores en España que en los países europeos.

En consecuencia, dado que en España son numerosos los sectores en los que es necesario introducir competencia, el Tribunal, aún tratando de cumplir con el encargo del Gobierno de cubrir "un amplio conjunto de sectores", no ha tenido más remedio que elegir, entre los muchos sectores sometidos a restricciones de competencia, unos cuantos en los que concentrar el estudio solicitado.

Para seleccionar los sectores, el Tribunal se fijó un triple criterio: en primer lugar, se eligieron sectores que tuvieran una gran influencia en la competitividad de la economía, incluso aunque ya estuvieran sometidos a una cierta competencia. En segundo lugar, se seleccionaron sectores que, aunque no fueran muy importantes por su peso en el PIB, tuvieran restricciones a la competencia muy fuertes. El tercer criterio fue estudiar aquellos sectores para los que se contara con experiencias positivas de liberalización en otros países que pudieran servir de referencia para establecer las recomendaciones a presentar al Gobierno.

La aplicación de estos criterios ha llevado al Tribunal a concentrar este Informe en el análisis de los siguientes sectores: transporte, energía eléctrica, monopolios locales, instalación y mantenimiento de servicios públicos, telecomunicaciones y mercado del suelo urbano. Sin embargo y dado que en la preparación del Informe se han detectado otros sectores que cumplen con los criterios expresados, el Tribunal analizará en informes posteriores los sectores de distribución de agua y gas, distribución de publicaciones, correos, taxis, medios de comunicación, puertos y distribución de medicamentos así como las regulaciones que afectan a varios sectores entre las que destacan las que se refieren a los sistemas públicos de contratación.

Para cada uno de los sectores analizados el Tribunal propone un conjunto de recomendaciones concretas. Además, se han incluido un conjunto de recomendaciones generales a las que se concede una gran importancia. La razón de estas recomendaciones generales es que, al estudiar las experiencias de liberalización en otros países y en la propia España, se ha comprobado que, con frecuencia, los problemas para aumentar la competencia no surgen de la falta de ideas sobre cómo debe hacerse la liberalización, o de carencias técnicas para redactar las normas que faciliten la competencia, sino de las dificultades creadas por los grupos de interés que son contrarios al proceso de liberalización. De ahí que este Informe, además de ofrecer soluciones concretas para sectores concretos, suministra también recomendaciones de carácter general que pueden actuar como poder compensador de la fuerza de los grupos de interés contrarios a la liberalización.

El método de trabajo seguido por el Tribunal ha sido similar al que siguió para elaborar el "Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones". Las entrevistas con los responsables e interesados en los sectores seleccionados, así como el estudio de la experiencia extranjera han sido elementos esenciales del procedimiento de trabajo. Para analizar cada uno de los sectores seleccionados se ha tomado contacto con

cuatro grupos distintos de agentes. En primer lugar, con las empresas que prestan servicios en situación monopolítica o bajo restricciones. En segundo lugar, con los usuarios de esos servicios que son los que más sienten la necesidad de que se amplíe la oferta. En tercer lugar, con los potenciales oferentes o competidores, los cuales podrían estar interesados en ofrecer servicios si el sector se abriera a la competencia. En cuarto lugar, con los responsables de los organismos o entes encargados de la regulación de cada uno de los sectores.

El Tribunal ha partido del principio de que el régimen de competencia a aplicar a los sectores estudiados debe ser el mismo que el que disfrutarán la mayoría de los sectores y, en particular, después de nuestro ingreso en la Comunidad, la industria y el comercio. La regla general debe ser la competencia, y los sectores que deseen excluirse de esa regla deben proporcionar una adecuada justificación. El Tribunal ha pedido a las empresas protegidas de la competencia que explicaran los problemas que pudiera crear la liberalización. Cuando el Tribunal fue convencido de lo innecesario o perjudicial de alguna medida de liberalización descartó proponerla al Gobierno.

En las entrevistas con los Ministerios u organismos reguladores la discusión se ha centrado exclusivamente en los aspectos de competencia y no en otras cuestiones, puesto que el objetivo de este Informe no es elaborar estudios sectoriales sino, exclusivamente, hacer sugerencias sobre cómo ampliar la competencia en esos sectores. Aunque en otros países, y en especial en la Comisión de la CE, esta forma de trabajo conjunta es ya tradicional, en España es la primera vez que los órganos responsables de la defensa de la competencia han trabajado con los responsables sectoriales para averiguar la mejor forma de introducir competencia en sus respectivos sectores.

Es obligado y justo hacer constar aquí el agradecimiento del Tribunal a los responsables –a todos los niveles– de los Ministerios encargados de los sectores estudiados. La colaboración ha sido espléndida, tanto por el tiempo dedicado a las entrevistas con el Tribunal, como por la

documentación suministrada, cuya elaboración ha requerido muchas veces un trabajo adicional y extraordinario. Este agradecimiento se extiende a empresarios, asociaciones de empresarios y usuarios, sin cuya colaboración este Informe no hubiera sido posible.

El núcleo central del Informe –las recomendaciones para aumentar la competencia– se encuentran en los capítulos IV a XI. No obstante, antes de llegar a las recomendaciones, se han elaborado dos capítulos en los que se razona por qué se hacen tales recomendaciones. Así en el capítulo II se describe la importancia de la liberalización, los daños de los monopolios y las dificultades de las reformas estructurales. En el siguiente capítulo se describen los criterios que, a juicio del Tribunal, deben regir el diseño de las políticas de introducción de competencia para que puedan ser rápidamente aceptadas por los agentes económicos y por el conjunto de la población y, por tanto, sea más fácil su introducción. El volumen II contiene las recomendaciones, sectoriales, así como un listado que resume todas las medidas propuestas. Finalmente, el Informe se completa con un epílogo”.

X. COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO (texto íntegro)

X.1. Introducción.

En este capítulo no se incluye ninguna recomendación concreta de modificación normativa sino tan sólo se sugieren criterios para hacer modificaciones normativas. Esto no se debe a que se considere que el sector del suelo no sea importante o que no sea necesario hacer modificaciones normativas sino todo lo contrario. Como luego se explica, el régimen del suelo es trascendental no sólo en sí mismo, sino en cuanto permite la flexibilidad de la oferta de todas las actividades y en especial la de servicios. Lo que sucede es que el cambio normativo del régimen del suelo para introducir

competencia no puede hacerse al mismo ritmo y de la misma forma que en otros sectores.

Hay varias razones por las que en el caso del suelo, no es conveniente en estos momentos proponer recomendaciones concretas. En primer lugar, se requiere tiempo para ir cambiando una visión profundamente grabada en la mentalidad española de las últimas décadas. En segundo lugar, en torno a un sistema que prácticamente niega al mercado, se han ido construyendo una serie de intereses, que hay que reorientar de una forma ordenada. Finalmente otros países europeos comparten con España aunque con menor intensidad, los problemas derivados de la rigidez del mercado del suelo. Por todo ello lo que se propone al final de este capítulo, es la formación de una comisión que vaya estudiando la revisión de la legislación para introducir más competencia en este sector, de acuerdo con unos criterios que se explicitan.

X.2. La falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros sectores.

El Tribunal empezó a darse cuenta de la importancia de introducir competencia en el mercado del suelo al estudiar la competencia en otros sectores como, por ejemplo, el de la distribución comercial. Después de la liberalización de 1985 se ha producido en España un desarrollo de las grandes superficies que ha sido muy positivo para el consumidor, pero sin embargo sus beneficios no se están obteniendo totalmente debido a que en España y, a diferencia de otros países, hay muy escasa competencia entre grandes superficies. La razón principal es que, a menudo, se produce una especie de trueque o de permuta entre las autoridades que califican los suelos para usos comerciales y las grandes empresas de distribución. Se concede la calificación si la gran superficie construye, por ejemplo, un polideportivo o un puente para el Ayuntamiento.

¿Qué hay detrás de estas permutas? Lo que hay detrás en realidad es una concesión monopólica. Por seguir con el mismo ejemplo, las grandes superficies no son instituciones sin fines de lucro que den algo a cambio de nada. La autoridad urbanística les da una garantía de monopolio con la cual pueden explotar a los consumidores del área y, como esas rentas que obtienen son mayores que lo que le cuesta el polideportivo o el puente, acceden a la operación. Pero la operación desde el punto de vista económico es dudosamente eficiente. Cualquier otro tipo de imposición sobre los ciudadanos es más razonable y eficiente que el impuesto monopólico. Los ciudadanos obtendrían muchas más ventajas si las grandes superficies pudieran competir entre ellas. Los precios bajarían y, a través del sistema impositivo, los entes locales podrían obtener sus ingresos para hacer frente a las necesidades públicas.

Además, con el régimen actual del suelo los ciudadanos no sólo pagan precios más altos sino que pierden mucho tiempo lo cual, en el caso de las actividades productivas, puede tener un valor mayor que el precio. Así por ejemplo, se liberalizó hace tiempo la expansión de las gasolineras y sin embargo están apareciendo muy lentamente por la geografía española debido a que se están produciendo esas negociaciones de permuta y trueque entre las compañías petrolíferas y los entes locales. Finalmente las concesiones monopólicas tienen la desventaja, ya señalada en otro punto de este Informe, de que son oscuras, no se aprueban explícitamente por las asambleas democráticas correspondientes y en algunos casos pueden ser fuente de corrupción.

X.3. Un caso de intervencionismo extremo

Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses

públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados diminutos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos y fuerza al alza los precios.

El problema de no permitir el juego de la competencia, es que, como el futuro no se corresponde siempre con lo previsto por la autoridad urbanística, se producen movimientos espasmódicos en cantidades y en precios. Así, en algunos casos, resultan terrenos sobrantes y en otros, como ha sucedido con las oficinas, faltó espacio y los precios se dispararon, porque la demanda de usos del espacio no se ajustó a los que la autoridad urbanística había previsto. Lo mismo sucede continuamente en el caso del suelo para vivienda donde coexisten terrenos sin edificar y precios altos. Es la paradoja del intervencionismo extremo: por un lado sobra terreno y por otro lado, y simultáneamente, los precios se disparan.

X.4. El suelo es necesario para casi todas las actividades

No habría problema o el problema sería menor si la ausencia de mercado se produjera en el caso de un bien que prácticamente no es utilizado por la mayoría de los ciudadanos. Pero este no es el caso del suelo. Para cualquier actividad productiva o de servicios se necesita un sitio donde hacerla. Además el suelo es una parte esencial de uno de los bienes de consumo más importantes, como es la vivienda y, en consecuencia, su precio influye decisivamente en la formación de los salarios nominales y en el nivel de vida de los ciudadanos. En cuanto a los efectos sobre las actividades productivas, como se ha dicho, lo

importante no sólo es el precio del suelo sino el tiempo que se tarda en conseguir localizarlas.

X.5. Los problemas de la normativa del suelo

La especial normativa española que se caracteriza por un intervencionismo extremo arranca en 1956. La Ley del Suelo que se aprueba en este año, a pesar de gestarse en un régimen sin libertades, es elogiada por muchas revistas de urbanismo del mundo. Esa Ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. La Ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público. Este es el eje principal de una legislación que no ha cambiado en lo fundamental desde 1956, ya que las reformas de 1975 y de 1990 están planteadas sobre la misma filosofía.

El problema de la normativa es el abismo que se abre entre unas buenas intenciones y unos resultados no tan buenos. A la vista está como se han cumplido los objetivos pretendidos a lo largo de más de treinta y cinco años de aplicación de esas leyes. La destrucción de la costa y de muchas ciudades ha sido una característica en España desde el año 1956. Se suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.

El resultado de la legislación urbanística española ha sido muy parecido al efecto de la normativa "anti-propietarios" establecido en la Unión Soviética durante setenta años. La filosofía es la misma: se suprime al propietario por inútil y no se deja que la decisión sobre el uso del suelo se fije por el juego de los que demandan y los que ofrecen sino que se deja la decisión a la autoridad porque representa los intereses generales. Los resultados no han sido los esperados. Algún economista señalaba una vez que es curioso constatar como en los países de economía de mercado parece que todo está planificado mientras que en los países comunistas todo es caótico.

La función principal del mercado es adaptar la oferta a la demanda pero el hecho de que se deje jugar al mercado no significa que haya que suprimir todas las regulaciones. El mercado, para funcionar correctamente, exige que se fijen unas reglas por parte de los poderes públicos defendiendo unos intereses generales, –seguridad, salud, etc.– pero dejando libertad a los individuos para que actúen dentro de esas normas. Sin embargo, cuando no hay normas y todo se deja a la discrecionalidad de la autoridad administrativa aparece, paradójicamente, el caos.

X.6. Reglas frente a discrecionalidad

Nadie discute la intervención de los poderes públicos en el suelo. La intervención es absolutamente necesaria en un caso en que las externalidades son obvias. La cuestión es como debe hacerse esa intervención por parte de los poderes públicos. La cuestión es que esa intervención debe hacerse a base de reglas y no de discrecionalidad. Deben defenderse todos los objetivos públicos que se quiera –alturas, densidades, necesidad de espacios verdes, infraestructuras, etc.– pero la autoridad no puede llegar al extremo de decidir qué hay que hacer en cada espacio y cuándo debe hacerse. Se pueden imponer determinadas limitaciones a ciertos usos porque puedan crear problemas, pero esas limitaciones deben ser generales. Si alguien acepta cumplir las reglas generales debe tener esa libertad para decidir destinar el suelo correspondiente al uso que quiera.

En España se ha otorgado a la discreción de la autoridad urbanística la denominación de “planes” lo que sugiere una cierta idea de estabilidad, pero en la práctica los llamados “planes” son absolutamente cambiables. En Madrid, por poner un ejemplo reciente, la corona circular verde prevista por el plan general del 85 va a desaparecer parcialmente ya que la nueva corporación municipal ha tomado la decisión de edificar con el mayor índice de edificabilidad posible, en todas las zonas de reserva que había previsto el plan anterior.

Se puede aducir que, en un sistema democrático, el ciudadano tiene la posibilidad de, periódicamente, cambiar a la autoridad urbanística. Ello es cierto y, en parte suaviza el problema. Cualquiera puede observar que los efectos de la misma normativa española del suelo han sido muy distintos bajo un régimen sin libertades que bajo la democracia. Pero el problema es que las actualizaciones urbanísticas son difícilmente reversible. Es cierto que los ciudadanos pueden elegir a otra autoridad distinta de la que, en su opinión, ha perjudicado su ciudad. El problema es que puede ser demasiado tarde. Por ello hay que evitar la discrecionalidad total de la autoridad y garantizar la libertad y la igualdad, estableciendo unas reglas generales e igualitarias para todos los ciudadanos.

Otro efecto que genera esa situación de discrecionalidad es el mencionado de la pérdida de tiempo debido al excesivo control e intervención de la administración pública. Bajo un sistema de reglas –por rigurosas que sean– el tiempo lo deciden los operadores económicos. Bajo un sistema de discrecionalidad el tiempo lo impone la administración. Es impresionante el tiempo muerto que tienen que soportar las bolsas de suelo útil antes de ser utilizadas debido al complejísimo sistema de tramitaciones que han de ser resueltas por distintos organismos que a su vez actúan con lentitud. Esto tiene una trascendencia económica difícil de imaginar. El tiempo que media entre las solicitudes de los particulares y la efectiva autorización administrativa supone que el operador que ha sufrido ese largo periodo de espera, acabará trasladando sus costos en el producto final: la vivienda, los locales comerciales, etc. Y, lo que es peor, estos retrasos hacen que la oferta de servicios –que no tienen que ver con el suelo o la vivienda– no responda rápidamente a la demanda. Esta rigidez en la oferta es la que obliga a la política macroeconómica a subir tipos de interés, reducir la inversión pública, etc. para frenar la expansión. A los ojos de los ciudadanos la política macroeconómica es la responsable de parar el crecimiento cuando la principal responsabilidad recae en la rigidez de la oferta creada, entre otros factores, por el régimen del suelo.

X.7. La legislación del suelo y los efectos perversos

La legislación del suelo española tiene algo en común con la legislación laboral. Ambas legislaciones son dos herencias parecidas del régimen anterior. Aparentemente están destinadas a proteger, en un caso al trabajador y en otro caso al entorno urbano, pero sus resultados han sido los contrarios. España ha conseguido la mayor tasa de paro de OCDE y, probablemente uno de los mayores desastres urbanísticos de todos los países de la OCDE. Pese a ello, y debido a que son normativas aparentemente protectoras, es evidente que hay una fuerte resistencia a modificarlas. Es necesario un ejercicio intelectual profundo y mucho tiempo para descubrir lo que los economistas llaman los "efectos perversos" de esas legislaciones.

También, y de la misma forma que de la legislación laboral se ocupaban solamente los expertos en derecho laboral y sólo cuando empezó a hacerse reflexión desde fuera de este ámbito se han ido poniendo en claro algunas inconsistencias de la misma, lo mismo ha sucedido con la legislación del suelo. Todavía ningún economista importante del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación del suelo. Es importante romper esta inercia e incorporar una visión económica a la tradicional de los expertos en el suelo.

Pero hay que aceptar que estos cambios llevan tiempo. De la misma forma que pasaron nueve años desde que acabó el régimen anterior hasta que -en 1984- empezó a liberalizarse la contratación personal, se necesitará bastante tiempo para ir dándose cuenta de los problemas que tiene nuestra legislación del suelo. No se trata en este caso sólo de una cuestión de grupos de interés. No son sólo los entes locales y las grandes empresas las que están interesadas en mantener el "status quo" actual sino que la mayoría de la población seguramente puede temer que un cambio normativo en este caso ponga en peligro los intereses generales. La idea de que el propietario no sirva para nada y cuanto más se le expropie y más se le aparte del sistema, los precios del

suelo bajarán más y se ordenará mejor el urbanismo es una idea arraigada, pero ello se debe a que nadie ha suministrado una visión alternativa. De ahí que nuestras recomendaciones al Gobierno en este caso sean muy prudentes en el sentido de ir iniciando una reflexión sobre estos asuntos que pueda rendir sus frutos más adelante.

Otro de los efectos perversos del sistema actual es que la Administración ha concentrado todos sus esfuerzos y sus recursos personales y de todo tipo en las actividades de prohibición y autorización, y no en las de vigilancia, control y sanción. En definitiva se ha sustituido a los operadores económicos, en cuanto a decidir qué, cómo y cuándo hacer las cosas y se han descuidado las funciones propiamente públicas. Esta sustitución de papeles ha provocado la aparición de las llamadas urbanizaciones ilegales y en general ha permitido una actitud generalizada de incumplimiento de la Ley, cuyos efectos nada tienen que ver con los que produciría el juego de la competencia con pleno respeto a normas objetivas. La liberalización no significa ausencia de normas ni, mucho menos, su incumplimiento.

X.8. La incidencia de los problemas de financiación de las Haciendas Locales

Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero este es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las Haciendas Locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales que han exigido incrementos de gasto realmente importantes han llevado a que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos. Esto ha sido algo típico en la historia de la hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones

monopólicas –de fábricas, de comercio, etc.– a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar esta conducta como no fue fácil acabar con los monopolios reales y los privilegios. Si paralelamente no se garantiza un sistema de financiación ortodoxa a las Haciendas Locales, será muy difícil que se admita incrementar la competencia en el mercado del suelo para rebajar el precio del suelo en España.

X.9. Recomendaciones

A la vista de todo lo anterior, e independientemente de que el Tribunal continuará sus estudios sobre este asunto, se recomienda al Gobierno la formación de una Comisión en la que además de los expertos tradicionales del sector participen economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España con arreglo a los siguientes criterios:

- a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con las reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.
- b) En suelo urbanizable: permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.
- c) En suelo no urbanizable: Precisar cual ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica,

definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

- d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

XII. LISTA DE MEDIDAS Y MODIFICACIONES NORMATIVAS (RECOGIENDO TODO LO RELATIVO AL CAPITULO X, LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO)

XII.1. Medidas

XII.1.1. Medidas generales (ninguna)

XII.1.2. Mediadas sectoriales

55. Creación de la Comisión prevista en el cuerpo de este Informe (Acuerdo Consejo Ministros)

XII.2. Modificaciones normativas

XII.2.1. Leyes y modificaciones legales (ninguna)

XII.2.2. Decretos (ninguno)

XII.2.3. Acuerdos de Consejo de Ministros y órdenes ministeriales

23. Creación de la Comisión de expertos para la revisión de la normativa del suelo.

XII.2.4. Criterios o Directrices (ninguno)

ORDENES MINISTERIALES DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE

1. ORDEN de 5 de noviembre de 1993 por la que se constituye la Comisión de Expertos sobre Urbanismo.

La Constitución de 1978 establece en su artículo 47 los principios básicos que deben orientar la regulación del uso del suelo, de forma que, respetando el derecho de propiedad, se atiendan adecuadamente determinadas finalidades sociales, en particular la vivienda, se impida la especulación y se recupere, en beneficio del conjunto de los ciudadanos, parte de las plusvalías generadas por la transformación del suelo. La normativa urbanística debe, por lo tanto, responder con agilidad y eficacia a los mandatos constitucionales y garantizar un correcto equilibrio entre intereses generales e intereses particulares.

La aplicación, todavía poco generalizada, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, depende en gran medida de la adaptación del mismo por parte de las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas en esta materia y de la capacidad gestora y financiera de las Corporaciones Locales. Por ello, a partir de la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/1992, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente ha impulsado el debate sobre su desarrollo, así como la coordinación entre las Administraciones territoriales. Los análisis realizados a lo largo de este período se han recogido en la publicación del citado Ministerio «Nuevos Horizontes del Urbanismo» («Ciudad y Territorio» números 95-96, 1993). Para profundizar en las sugerencias hasta ahora aportadas por expertos y gestores públicos, sobre un tema que es, a su vez, objeto de

debate en varios países occidentales y teniendo en cuenta la recomendación, a este respecto, del Tribunal de Defensa de la Competencia, se considera necesaria la constitución de una Comisión de Expertos que analice la situación actual y proponga posibles líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico, con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional.

En su virtud, dispongo:

1. Se constituye la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, integrada por personas relevantes del ámbito académico, del sector inmobiliario, del sector financiero, de las Administraciones General del Estado, Autonómica y Local, así como por especialistas en la gestión urbanística. Los miembros de la Comisión serán designados por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propuesta del Presidente de la Comisión.

2. La Comisión estará presidida por don Jesús Málaga Guerrero, Presidente de la Comisión de Urbanismo de la Federación Española de Municipios y Provincias. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda garantizará la coordinación de los trabajos de esta Comisión y prestará el apoyo material necesario para el desarrollo de sus trabajos.

3. La Comisión elaborará, en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la fecha de su constitución, un informe sobre la problemática actual del suelo en España, con propuestas concretas sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en materia urbanística que garanticen el adecuado cumplimiento del mandato constitucional.

4. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente elevará el contenido de dicho informe al Consejo de Ministros para su consideración y efectos y lo hará público para propiciar el necesario debate acerca de las soluciones que se propongan a los problemas detectados.

Madrid, 5 de noviembre de 1993.

BORRELL FONTELLES

2. ORDEN de 3 de enero de 1994 por la que se designan los miembros de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo.

La Orden de 5 de noviembre de 1993, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, constituyó la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, con la misión de analizar la situación actual de la problemática del suelo en España y proponer posibles líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico. Ello con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional, establecido en el artículo 47 de la Constitución Española y desarrollado en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En la citada Orden se nombraba Presidente de la Comisión a don Jesús Málaga Guerrero y se establecía que sus miembros serían designados por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propuesta del Presidente de la Comisión, y que esos nombramientos recaerían en personas relevantes del ámbito académico, del sector inmobiliario, del sector financiero y de las Administraciones General del Estado, Autonómico y Local y en especialistas en la gestión urbanística. Resulta necesario, a fin de que la Comisión de Expertos sobre Urbanismo pueda constituirse efectivamente y comenzar sus trabajos a la mayor brevedad posible, que se proceda a la designación de sus miembros. En consecuencia, previa propuesta del Presidente de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, dispongo:

Se designan como miembros integrantes de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, que presidirá don Jesús Málaga Guerrero, Alcalde de Salamanca, a las siguientes personas:

Don Mariano Aisa Gómez, Presidente de SEOPAN.

Don Félix Arias Goytre, Director técnico. Dirección General de Planificación Territorial. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Doña Rita Barberá Molla, Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Valencia.

Don Julio Burdiel Hernández, Director general de los Registros y del Notariado. Ministerio de Justicia.

Don Francisco Borja Carreras-Moysi Carles-Tolra, Director general para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don José Ángel Cuerda Montoya, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vitoria.

Don José Vicente Dómine Redondo, Subdirector general de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don Ignacio Echevarría Echaniz, Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid.

Don Xerardo Estévez Fernández, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

Don José María Ezquiaga Domínguez, Director general de Planificación Urbanística y Concertación. Comunidad de Madrid.

Don Francisco Fernández Lafuente, Director general de Actuaciones Concertadas en las Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don Rafael Gil Cremades, Subdirector general de Seguimiento Normativo. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Don Miguel Ángel Lasheras Merino, director del Departamento de Economía. Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Doña María José Llombart Bosch, Directora general del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Don Eduardo Mangada Samain, Urbanista.

Don Manuel Martí Ferrer, Gerente de la Asociación Nacional de Promotores Constructores de Edificios.

Don José Méndez Espino, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia.

Don Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo.

Don Juan de Orbaneja y Desvalls, Presidente de la Asociación Nacional de Urbanizadores.

Don Luis Orgaz García, Subdirector general de Política Macroeconómica. Ministerio de Economía y Hacienda.

Don Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo.

Don Amadeo Petitbo Juan, Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia (*).

Don Fernando Prats Palazuelo, Urbanista.

Don Fernando Rodríguez Avial, Director general de «Vallehermoso, Sociedad Anónima».

Don Julio Rodríguez López, Presidente del Banco Hipotecario de España.

Don Gerardo Roger Fernández, Director general de Urbanismo. Generalidad Valenciana.

Don Joaquín Sánchez Garrido, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Toledo.

Don Josep Sanus Tormo, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcoy.

Don Antonio Serrano Rodríguez, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Don Juan Antonio Solans y Huguet, Director general de Urbanismo. Generalidad de Cataluña.

Don Fernando de Terán Troyano, Catedrático de Urbanismo.

Don Herminio Trigo Aguilar, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba.

Don José María Verdú Valencia, Director general del Arquitectura y Vivienda: Junta de Andalucía.

Don Luis Zarraquí Ortigosa, Director general de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Diputación Foral de Navarra.

Madrid, 3 de enero de 1994.

BORRELL FONTELLES

Excma. Sra. Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Vivienda e Ilmo. Sr. Director general para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.

NOTA: Tras la sesión constitutiva de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, de 31 de Enero de 1994, se designa, como miembro en representación del Consejo de Estado, al Consejero don Jerónimo Arozamena Sierra. Así mismo, como coordinador de la Comisión, actúa don F. Borja Carreras-Moysi, y como secretario de la misma, don Javier García-Bellido.

(*) A petición del TDC, don Amadeo Petitbo Juan, renuncia a su designación, siendo sustituido, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, por doña Eva Povedano Moreno.

Documentación jurídica

NORMATIVA ESTATAL		
LEYES	REALES DECRETOS	OTRAS DISPOSICIONES
<p>– Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994. (BOE 30-12-93).</p> <p>– Ley 22/1993, de 29 de diciembre de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. (BOE 31-12-93)</p> <p>– Ley 1/1994, 11 de marzo sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca. (BOE 12-03-94)</p> <p>– Ley 2/1994, 30 de marzo sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios (BOE 04-04-94)</p> <p>– Leyes Orgánicas I a II de 1994, 24 de marzo, por las que se modifican los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León (BOE 25-03-94)</p> <p>Corrección errores. (BOE 15-04-94)</p>	<p>– Real Decreto 2234/1993, 17 diciembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. (BOE 22-12-93)</p> <p>– Real Decreto 64/1994, 21 de enero, por el que se modifica el R.D. 111/1986, 10 enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, 25 junio del Patrimonio Histórico Español (BOE 02-03-94)</p> <p>– Real Decreto 121/1994, 28 enero, por el que se aprueba el Estatuto de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE). (BOE 11-02-94)</p> <p>– Real Decreto 224/1994, 14 febrero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente. (BOE 09-03-94)</p> <p>– Real Decreto 439/1994, 11 de marzo, por el que se modifica la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de los Organismos de Cuenca. (BOE 06-04-94)</p>	<p>– Resolución 20 diciembre 1993, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 1994, a efectos de cómputos de plazos. (BOE 29-12-93)</p> <p>– Orden 22 diciembre 1993, por la que se determinan para 1994 los módulos y su ponderación para las actuaciones protegibles del Plan de Vivienda 1992-1995, a que se refiere el Real Decreto 1932/1991, 20 diciembre y se indican los precios máximos de dichas actuaciones. (BOE 29-12-92)</p> <p>– Resolución de 27 de diciembre de 1993 de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, por la que se delegan determinadas competencias de vivienda. (BOE 10-01-94)</p> <p>– Orden de 3 de enero 1994, por la que se designan los miembros de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. (BOE 03-02-94)</p> <p>– Resolución 24 enero 1994, de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, por la que se publica el Convenio entre el MOPTMA y la Comunidad Autónoma de la Rioja para actuaciones de rehabilitación de patrimonio arquitectónico propiedad de las corporaciones locales. (BOE 18-02-94)</p>

NORMATIVA ESTATAL		
LEYES	REALES DECRETOS	OTRAS DISPOSICIONES
		<p>– Resolución 24 de enero 1994 de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el MOPTMA y la Comunidad Autónoma de Madrid para actuaciones de rehabilitación de teatros de titularidad pública. (BOE 22-02-94)</p> <p>– Orden de 7 de febrero 1994, por la que se dispone el cese de un miembro de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. (BOE 12-02-94)</p> <p>– Resolución 10 febrero 1994 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda por la que se hace público el Acuerdo de Consejo Ministros de 29-12-93, sobre condiciones de actuaciones protegibles en vivienda y suelo. (BOE 15-02-94)</p> <p>– Orden de 17 de febrero 1994, por la que se modifican los precios máximos de venta en los Municipios de Madrid y Barcelona y sus áreas de influencia de las viviendas de protección oficial a las que se refiere el R.D. 1932/1991, 20 diciembre. (BOE 22-02-94)</p> <p>– Orden de 22 de febrero 1994, por la que se modifican las cuantías máximas de los préstamos cualificados, como porcentaje de los módulos ponderados, para las viviendas de protección oficial acogidas al R.D. 1932/1991, 20 de diciembre, promovidas por los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y los de sus respectivas áreas de influencia. (BOE 25-02-94)</p>

NORMATIVA ESTATAL		
LEYES	REALES DECRETOS	OTRAS DISPOSICIONES
		<p>- Resolución de 22 de marzo 1994, de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas sobre delegación de funciones en diversos órganos de la misma (BOE 29-03-94)</p> <p>- Orden 19 de abril 1994, por la que se incluyen nuevos municipios en las áreas de influencia de los de Madrid y Barcelona a los efectos de fijar los precios máximos de venta de viviendas libres a precio tasado previstos en el R.D. 1932/1991 20 diciembre (BOE 25-04-94)</p>

NORMATIVA AUTONÓMICA		
COMUNIDADES	LEYES	DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

ARAGÓN	- Ley 10/1993, 4 noviembre de Comarcalización de Aragón. (BOA 19-11-93)	
BALEARES	- Ley 8/1993, 1 diciembre de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local. (BOE 10-03-94)	
NAVARRA		- Decreto Foral 57/1994, 7 marzo por el que se da nueva redacción al Capítulo II del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/1990, 2 julio de Administración Local, en materia relativa a impugnación de actos y acuerdos de las entidades Locales de Navarra (BON 16-03-94)

Agricultura

NAVARRA		- Decreto Foral 31/1994, 31 enero por el que se establece un régimen de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. (BON 11-02-94)
VALENCIA	- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana. (DOGV 21-12-93)	- Orden 9 febrero 1994, por la que se establece un régimen de ayudas para fomentar acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales. (DOGV 24-02-93)

Aguas

ASTURIAS	- Ley 1/1994, 21 febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas. (BOPA 25-02-94)	
----------	--	--

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES	DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES
-------------	-------	---

Aguas

BALEARES		<p>- Decreto 9/1994, 13 enero de constitución y organización de la empresa pública Instituto Balear del Aguas. (BOCAIB 03-02-94)</p> <p>- Decreto 11/1994, 13 enero de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de Baleares. (BOCAIB 03-02-94)</p> <p>- Orden 18 febrero 1994, por la que se reglamenta la constitución y organización del Consejo General del Agua de las Islas Baleares (BOCAIB 19-03-94)</p>
----------	--	--

Espacios Naturales

ARAGÓN		- Decreto 8/1994, 19 enero, por el que se inicia el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Moncayo. (BOA 26-01-94)
CASTILLA Y LEÓN		- Decreto 9/1994, 20 enero del Plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa (BOCL 26-01-94)
CATALUÑA		- Orden 14 febrero 1994, por la que se declara reserva natural de fauna salvaje la parte meridional de la isla de Buda y las lagunas Els Calaixos. (DOGC 25-02-94)
MADRID		<p>- Decreto 126/1993, por el que se deroga el Decreto 66/1992, 15 octubre, por el que se declara Espacio Natural de Protección Temporal a todo el ámbito territorial del término municipal de Sevilla la Nueva. (BOCM 18-01-94)</p> <p>- Decreto 127/1993, 16 diciembre por el que se establece un régimen de protección preventiva del espacio constituido por el entorno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama. (BOCM 25-01-94)</p>

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES

DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales

MURCIA	- Ley 10/1993, 4 noviembre de Conservación de Aragón. BOA 19-11-93	- Orden 22 febrero 1994, por el que se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña. (BORM 01-04-94)
VALENCIA	- Ley 8/1993, 1 diciembre de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local. (BOC 10-03-94)	- Orden 2 marzo 1994, por la que se aprueba inicialmente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque - Monte de las Cenizas - Peña del Aguila (BORM 16-03-94) - Decreto 260/1993, 30 diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural del Penyal d'Ifac. (DOGV 21-04-94)

Estructura Orgánica

ASTURIAS		- Decreto 82/1993, 9 de septiembre por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo. (BOPA 09-10-93)
CASTILLA Y LEÓN	- Ley 2/1994, de Procurador del Común de Castilla y León. (BOCL 16-03-94)	
GALICIA		- Decreto 287/1993, 10 diciembre por el que se establece la estructura orgánica de la Junta de Galicia. (DOG 11-12-93)
VALENCIA		- Decreto 24/1994, 8 febrero, por el que se modifica el Reglamento orgánico funcional de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (DOGV 23-02-94)

Medio Ambiente

ARAGÓN		- Decreto 45/1994, 4 marzo de evaluación de impacto ambiental (BOA 18-03-94)
--------	--	--

NORMATIVA AUTONÓMICA		
COMUNIDADES	LEYES	DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente (Cont.)

GALICIA		<ul style="list-style-type: none"> - Resolución 30 diciembre 1993, de la Dirección General de Montes y Medio Ambiente Natural, sobre medidas para prevención de incendios forestales durante el año 1994. (DOG 04-02-94) - Decreto 15/1994, 4 febrero, por el que se crea la Comisión Delegada de la Junta de Galicia para el Medio Ambiente. (DOG 10-02-94)
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 6/1993, 5 noviembre de supresión de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza. (BORM 20-12-93) 	
VALENCIA		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 242/1993, 7 diciembre, de creación del Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente. (DOGV 16-12-93) - Decreto 7/1994, 11 enero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana. (DOGV 20-01-94)

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1/1994, 11 enero de Ordenación del Territorio. (BOJA 22-01-94) 	
ARAGÓN		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 216/1993, 7 diciembre por el que se aprueba el Reglamento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio. (BOA 20-12-93) - Corrección de errores. (BOA 16-02-94) - Acuerdo de 3 noviembre 1993, por el que se aprueba la delimitación de varias áreas de especial protección urbanística contenidas en el anejo al Decreto 85/1990, 5 junio, sobre medidas urgentes de protección urbanística en Aragón. (BOA 27-12-93)

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES

DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ARAGÓN		<p>- Acuerdo 16 diciembre 1993, por el que se aprueba la delimitación de seis áreas de especial protección urbanística contenidas en el anejo al Decreto 85/1990, 5 junio, sobre medidas urgentes de protección urbanística en Aragón. (BOA 21-02-94)</p> <p>- Decreto 37/1994, 23 febrero, por el que se regulan lo Programas Específicos de Actuación Comarcal previstos en la Ley 11/1992, 24 noviembre, de Ordenación del Territorio (BOA 09-03-94)</p>
ASTURIAS		<p>- Decreto 107/1993, 16 diciembre, por el que se aprueban las directrices subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera. (BOPA 16-02-94)</p>
MURCIA		<p>- Orden 18 febrero 1994, por la que se aprueba la tercera convocatoria de declaraciones de actuaciones protegibles de suelo y urbanización en el marco del Plan de Vivienda y Suelo 1992-1995 (BORM 05-03-94)</p> <p>- Orden 21 marzo 1994, sobre normas reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones para trabajos de Planeamiento y Obras de Urbanización (BORM 06-04-94)</p>
NAVARRA		<p>- Decreto Foral 11/1994, 17 enero por el que se asigna al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones determinadas competencias en materia de expropiaciones urbanísticas. (BOE 31-01-94)</p>
PAÍS VASCO		<p>- Decreto 132/1994, 15 marzo, sobre aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco del R.D. Legislativo 1/1992, 26 junio, por el que se aprueba el Texto Re-fundido de la Ley sobre Régimen del Vuelo y Ordenación Urbana (BOPV 07-04-94)</p>

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES

DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS
DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (Cont.)

VALENCIA		<p>– Decreto 240/1993, 7 diciembre, por el que se atribuye a los órganos urbanísticos que tienen encomendada la aprobación definitiva del planeamiento general, el ejercicio de la competencia de la Generalidad Valenciana prevista en la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (DOGV 22-12-93)</p>
----------	--	--

Vivienda

ANDALUCÍA		<p>– Orden 2 marzo 1994, sobre tramitación de actuaciones protegibles en materia de suelo acogidas al Decreto que se cita. (BOJA 09-03-94)</p>
BALEARES		<p>– Orden, por la que se modifican los artículos 12 y 13 de la Orden de 3 de mayo de 1992 sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 92-95. (BOCAIB 22-02-94)</p>
CANARIAS		<p>– Decreto 20/1994, 11 febrero, por el que se regula la concesión y el procedimiento para su otorgamiento de subvenciones destinadas a adquirentes en primera transmisión, a adjudicaciones y promotores para uso propio de viviendas de protección oficial en régimen especial. (BOC 25-02-94)</p>
CATALUÑA		<p>– Decreto 314/1993, de 9 diciembre, sobre la Norma Técnica de acciones en la edificación de las obras de rehabilitación estructural de los techos de edificios de viviendas. (DOGC 29-12-93)</p>
EXTREMADURA	<p>– Ley 2/93, 13 diciembre de enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE 28-12-93)</p>	

NORMATIVA AUTONÓMICA		
COMUNIDADES	LEYES	DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (Cont.)

GALICIA		- Decreto 67/1994, 25 marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 98/1992, 26 marzo, sobre financiación y adjudicación de viviendas de promoción pública (DOG 11-04-94)
MADRID		- Orden 15 diciembre, por la que regula el procedimiento para la tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino a V.P.O. conforme al Plan 1992-1995. (BOCM 13-01-94)
ASTURIAS		- Decreto 5/1994, 20 enero, sobre adjudicación de viviendas de titularidad pública en la Comunidad de Madrid. (BOCM 07-02-94)
		- Decreto 6/1994, 20 enero, por el que se regulan las ayudas a la rehabilitación del patrimonio edificado residencial y urbano. (BOCM 07-02-94)
		- Decreto 7/1994, 20 enero, sobre ayudas económicas de la Comunidad para la adquisición y arrendamiento de viviendas a precio tasado y de protección oficial en régimen general de nueva construcción. (BOCM 07-02-94)
MURCIA		- Orden 18 marzo 1994 sobre minoración de la renta de las viviendas de promoción pública (BORM 06-04-94)
NAVARRA		- Decreto Foral 25/1994, 24 enero por el que se modifica el Decreto Foral 175/1989, 3 agosto, por el que se regula el precio de venta y renta de las V.P.O. y el procedimiento para la descalificación de las mismas. (BON 04-02-94)
LA RIOJA		- Decreto 55/1993, 16 diciembre, sobre criterios de adjudicación de cupo, tramitación y ayudas económicas directas para acceso a las viviendas de precio tasado. (BOR 21-12-93)

NORMATIVA AUTONÓMICA		
COMUNIDADES	LEYES	DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda

LA RIOJA		<p>- Orden 25 enero 1994, sobre ayudas económicas para la rehabilitación de edificios, viviendas y equipamiento comunitario primario correspondiente al Plan de Viviendas 1992-1995 (BOR 19-01-94)</p> <p>- Decreto 12/1994, 24 febrero, por el que se amplía el ámbito de aplicación del Decreto 55/1993. (BOR 03-03-94)</p>
PAÍS VASCO		<p>- Decreto 321/1993, 9 diciembre, por el que se regula el procedimiento excepcional de control de calidad en la construcción. (BOPV 13-01-94)</p> <p>- Orden 12 enero 1994, por la que se determinan las Areas Geográficas Homogéneas y sus respectivos módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda. (BOPV 07-03-94)</p>
VALENCIA		<p>- Decreto 23/1994, 8 febrero, sobre actuaciones protegibles en materia de rehabilitación. (DOGV 18-02-94)</p> <p>- Resolución 16 febrero 1994, por la que se aprueban las normas de adjudicación de viviendas municipales de promoción pública, en régimen de arrendamiento correspondiente al II Programa de Rehabilitación del Centro Histórico. (DOGV 07-03-94)</p>

Planeamiento general de los municipios mayores de 20.000 hab. adaptado a TRLS/92 Datos a 15 de abril de 1994

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	TIPO FIG.	INICIAC.	AVANCE	APROBACIONES		
						INICIAC.	PROVIS.	DEFINIT.
ANDALUCÍA	ALMERIA	ALMERIA	P.G.	17.05.93	21.02.94			
	CÁDIZ	CÁDIZ	P.G.		10.11.92	09.11.93		
		JEREZ	P.G.		21.04.93	18.01.94		
		PTO. DE SANTA M ^a	P.G.					15.02.92
		PUERTO REAL	P.G.		07.04.92	31.12.92	24.03.93	08.01.94
		ROTA	P.G.			03.08.93		
		S. FERNANDO	P.G.					17.09.92
		SANLUCAR BARRAMEDA	P.G.		15.05.93			
	JAEN	LINARES (1)	P.G.			24.12.92		
	MÁLAGA	ESTEPONA	P.G.			28.09.93	23.12.93	
		RONDA (1)	P.G.			15.09.92		23.07.93
	SEVILLA	ALCALÁ DE GUADAIRA	P.G.		17.05.91	10.04.92	29.10.93	05.04.94
		CARMONA	P.G.	20.03.93				
ARAGÓN	ZARAGOZA	ZARAGOZA	P.G.		25.10.93			
ASTURIAS	OVIEDO	LANGREO	P.G.	03.02.93				
BALEARES	MALLORCA	PALMA DE MALLORCA	P.G.	19.02.92	06.07.93			
CANARIAS	LAS PALMAS	ARUCAS	P.G.		08.91			
	TENERIFE	SANTA CRUZ	P.G.					07.01.92
CANTABRIA	SANTANDER	SANTANDER	P.G.		29.04.91	30.08.91	16.12.91	03.06.92
CASTILLA-LA MANCHA	CIUDAD REAL	ALCAZAR DE S.JUAN	P.G.		29.04.91	30.08.91	16.12.91	03.06.92
	GUADALAJARA	GUADALAJARA	P.G.	27.02.93				
CASTILLA-LEÓN	AVILA	AVILA	P.G.	24.06.93				
	BURGOS	BURGOS	P.G.		14.02.94			
		ARANDA DE DUERO	P.G.	04.02.93	25.02.94			
		MIRANDA DE EBRO	P.G.	04.02.93				

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	TIPO FIG.	INICIAC.	AVANCE	APROBACIONES		
						INICIAC.	PROVIS.	DEFINIT.
CASTILLA-LEÓN	LEÓN	LEÓN	P.G.	21.01.92				
	SORIA	SORIA	P.G.			06.08.92		
	VALLADOLID	VALLADOLID (1)	P.G.		21.08.93			
	ZAMORA	ZAMORA	P.G.		18.12.93	11.93		
LA RIOJA	LOGROÑO	LOGROÑO	P.G.					27.06.92
MADRID	MADRID	MADRID	P.G.	06.92	29.06.93			
		GETAFE	P.G.	23.03.94				
		LAS ROZAS	P.G.		02.08.93			
		TORREJÓN DE ARDOZ	P.G.		03.12.92			
MURCIA	MURCIA	MURCIA	P.G.	20.01.93				
		AGUILAS	P.G.					06.09.93
PAÍS VASCO	ALAVA	VITORIA	P.G.	03.09.93				
		LLODIO	P.G.					10.02.93
	VIZCAYA	BILBAO	P.G.			25.06.92		18.03.94
		GALDACANO	P.G.			21.07.92		07.08.93
		GETXO	P.G.	04.06.93				
C. VALENCIANA	ALICANTE	NOVELDA	N.S.				07.07.92	13.11.92
		ELCHE	P.G.		13.11.93			
	CASTELLÓN	VALL D'UXO	P.G.			06.92		
		VILARREAL	P.G.			27.03.91	21.08.92	18.04.93
	VALENCIA	PATERNA (1)	P.G.					09.05.91
		QUART DE POBLET	P.G.					24.09.92
		SAGUNTO	P.G.			17.12.90		31.07.92
	CEUTA	CEUTA	P.G.					.92

Resúmen (a 15 de abril de 1994)

Nº de Planes en tramitación de adaptación: 31
Nº de Planes aprobados definitivamente adaptados: 18

El camino de Santiago: itinerario y núcleos de población: por Jean Passini. Madrid. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Centro de publicaciones. 1993. 248 pp. il. col., 24 cm. ISBN: 84-7433-913-8.

Desde mediados de los años ochenta el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, ha venido desarrollando una serie de trabajos dirigidos al análisis y conocimiento profundo del Camino de Santiago. Aparte de la búsqueda de conocimientos respecto a un elemento fundamental de nuestra cultura, el origen de este interés se encuentra también en la iniciativa del Consejo de Europa de potenciar los elementos de relación que históricamente han servido para integrar las diferentes culturas y realidades de la geografía europea. Desde esta perspectiva, el Camino de Santiago se presenta como vehículo de intercambio cultural y transformación social, siendo especialmente interesante el análisis de estos fenómenos en el territorio que soporta el Camino, ya que las ciudades que le jalonan constituyen una muestra viva de los efectos de esta integración sociocultural.

El Camino de Santiago constituye el itinerario principal de los peregrinos para llegar a la tumba del Apóstol, está jalonado de ciudades etapas que se encuentran a unos veinticinco o treinta kilómetros de distancia y entre las cuales hay lugares habitados cada dos o cuatro kilómetros: hospitales, casas, monasterios o ermitas.

En este libro se examina este itinerario del que se ofrece una cartografía precisa. Además en él se pretende catalogar gran número de lugares habitados de la Edad Media a lo largo del Camino. En los planos y esquemas se subraya el papel estructurador desempeñado por el camino francés en las ciudades de pequeña y mediana dimensión, así como en las aldeas. Cuando las grandes concentraciones parcelarias tienden a borrar el microrrelieve, el parcelario y los lugares, la ilustración fotográfica personal, elegida para completar el texto y la parte gráfica, permite al lector reconstruir la dimensión histórica del territorio que recorría el peregrino.

El libro que aquí se comenta constituye el resultado de las investigaciones realizadas por Jean Passini, con una exhaustiva información sobre las características de los diferentes elementos aislados, núcleos, poblaciones, ciudades, e incluso despoblados, que se asentaban originariamente sobre el Camino de Santiago o son consecuencia del mismo. Esta nueva aportación constituye un valioso material para historiadores, geógrafos, sociólogos, urbanistas e, incluso para viajeros atentos y peregrinos amantes de la Historia, que permitirá

elaborar interpretaciones más complejas sobre las formas de asentamientos humanos en el Camino de Santiago.

Paloma Pozuelo Guilló

Los problemas del transporte metropolitano: un análisis de casos. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 257 pp. il.; 24 cm. ISBN: 84-7433-956-1.

La Asociación de Ciencia Regional viene realizando reuniones anuales en las que tratan los problemas más actuales y las políticas más adecuadas para resolverlos en las diferentes Autonomías españolas. Como Delegación de aquella en la Comunidad de Madrid, la Asociación Madrileña de Ciencia Regional realizó en el año 1992 un Seminario sobre "El Transporte Metropolitano en Madrid", que responde a uno de los problemas más importantes de esa Comunidad Autónoma y que afecta no sólo a la eficiencia en el funcionamiento del sistema productivo regional, sino también al nivel de bienestar general de los ciudadanos.

Las causas últimas para la elección del tema —el transporte metropolitano— fueron su trascendencia económica, su indudable proyección social y el nivel crítico alcanzado por los problemas que subyacen en el mismo.

El libro recoge el contenido del Seminario que se organizó, bajo el patrocinio, entre otros muchos, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en tres sesiones durante los días 8 y 9 de junio de 1992. Los objetivos perseguidos en cada una de estas sesiones fueron: el estudio de las infraestructuras, la movilidad, los costes y la financiación del transporte público colectivo urbano y, finalmente la polémica acerca de la regulación y competencia en el transporte urbano.

En la primera Sesión dedicada a las infraestructuras, se abordaron las soluciones a los problemas del transporte a través de la planificación urbanística, se analizó la infraestructura viaria en la región metropolitana de Madrid desde los ámbitos central y autonómico, y se examinaron muy particularmente las experiencias del transporte a través de la planificación urbanística, se analizó la infraestructura viaria en la región metropolitana de Madrid desde los ámbitos central y autonómico, y se examinaron muy

particularmente las experiencias del transporte público en las ciudades de Valencia y Sevilla. En la segunda sesión se discutieron los problemas relativos a la congestión del tráfico en Madrid, los costes externos del transporte urbano, la movilidad, los sistemas de transporte y la estructura metropolitana: la restricción del tráfico metropolitano como aportación a la congestión de las grandes ciudades y de los modelos de financiación —desde los ámbitos de la Administración Central, Autonómica y Local— del transporte colectivo urbano en España. La tercera sesión versó sobre la teoría y la evidencia empírica en la regulación y competencia del transporte urbano, la experiencia británica de desregulación del mismo, la experiencia francesa de su ordenación y la organización del transporte en Madrid a través de los contratos-programa como instrumentos de la regulación de los transportes.

P.P.G.

El camino de Andalucía: itinerarios históricos entre la Meseta y el Valle del Guadalquivir. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones — Madrid, MOPTMA. Centro de Publicaciones, 1993. 213 pp. il.; 29 cm. ISBN.: 84-7433-936-7.

Las características geográficas de una región, especialmente su orografía y sus ríos, influyen de manera decisiva en la configuración de su red de comunicaciones terrestres. Muchos de los caminos antiguos, y entre ellos numerosas calzadas romanas, aprovecharon cañadas ganaderas que, a su vez, seguían ancestrales caminos abiertos por el paso continuado de animales en busca de agua y pastos. El objetivo de este trabajo es definir las principales rutas seguidas a lo largo de la Historia en los desplazamientos entre el centro de la Meseta y el valle del Guadalquivir, analizando la red de calzadas romanas, los itinerarios de Al-Andalus, el campo de Toledo a Córdoba (que fue la principal vía de comunicación con el sur desde la Edad Media hasta el siglo XVIII), y el establecimiento definitivo del Camino Real de Andalucía en época de Carlos III, itinerario que con pocas variaciones se mantiene en la actualidad. En primer lugar se dedica un capítulo a las **vías romanas**, clara prueba del sentido práctico que poseía este pueblo, al responder su trazado principalmente a motivos de carácter político,

necesidades propias de la conquista, que facilitasen la marcha y movilidad de las tropas. Con el tiempo se fueron convirtiendo en importantes instrumentos de expansión comercial, poniendo en contacto las distintas regiones productoras de materias primas. El capítulo cita las diferentes fuentes para el estudio de esta red, así como las posteriores investigaciones que han dado lugar a otras tantas interpretaciones, todo ello acompañado, como a lo largo de todos los capítulos, de información gráfica y mapas de las diferentes vías.

El segundo capítulo **itinerarios medievales** se encuentra dividido en varios apartados: *la España de las invasiones* señalando la gran confusión y decadencia que dominó el periodo de las invasiones bárbaras. *Los primeros itinerarios de la conquista musulmana*, no produjeron variaciones en la red de comunicaciones, sólo modificaron y conservaron, nunca ampliaron. Se abandonaron gran cantidad de itinerarios romanos potenciándose otros en torno a los nuevos centros neurálgicos. Dedicamos la siguiente sección a *Las Geografías árabes*, ya que el conocimiento de los caminos y las rutas proporcionaba un elemento de unificación geográfica con fines comerciales, políticos y sobre todo religiosos. Geógrafos, tanto orientales como hispanomusulmanes, estudiaron y detallaron los caminos que cubrían los territorios conquistados, señalando con precisión las distancias comprendidas entre las distintas poblaciones. Facilitar el movimiento de los ejércitos, atender la seguridad del transeúnte y mantener vivo el espíritu religioso, especialmente con las peregrinaciones a Santiago de Compostela y otros santuarios, fueron importantes motivos para que los reyes cristianos, desde los primeros tiempos de la Reconquista, dictaran normas y disposiciones en relación con la protección y conservación de los caminos existentes, a ello se dedica el apartado, *Reglamentación sobre caminos en al España cristiana*. A continuación se dedica un espacio a la *Literatura caminera medieval*. Y finaliza el capítulo con *Las Cañadas de tradición realmente antigua*, haciéndola remontar al periodo ibérico en que la vida pastoril generalizada y las migraciones semestrales, dieron gran importancia a la red de cañadas. Continúa con el capítulo **El camino de Andalucía entre 1475 y 1700** señala la autoría de los Reyes Católicos a la hora de sentar las bases para el desarrollo de la red de caminos y de los servicios de transporte. Con el fin de garantizar la seguridad en los caminos se creó un servicio de vigilancia, la Santa Hermandad. Para el estudio y descripción de la red de

caminos en los siglos XVI y XVII cuenta con varias fuentes: *Descripción y Cosmografía de España*, de Fernando de Colón, al que dedica una sección, continua con diferentes *Guías de caminos de diferentes autores que recogen diversos itinerarios*. Se completa el capítulo con una *Relación histórico-geográfica de los pueblos de España y Testimonio de viajeros*, donde señala que las descripciones de los viajes reales proporcionan información sobre los mejores caminos o, al menos los más transitables.

El cuarto capítulo **El camino de Andalucía en el siglo XVIII: El paso de Despeñaperros**, va acompañado de abundante material gráfico histórico. En el siglo XVIII se produce un cambio sustancial en lo que se refiere a los caminos a mediados del siglo la Corona asume como competencia suya la de facilitar unas comunicaciones eficaces. Para ello abordó la construcción de una red de "caminos reales", destinados a conectar La Corte con la periferia. A la hora de plantear esta primera red radial, el interior de la península tenía una baja densidad de población y pocas ciudades grandes, sin embargo Andalucía tenía una importancia muy considerable ya que de las 40 ciudades de más de 10.000 habitantes que había en España a finales de siglo, 17 estaban en Andalucía. Por todo el *Camino de Andalucía* era de vital importancia para el conjunto del país. El itinerario actual de Madrid Andalucía se fijó en el siglo XVIII. Fue entonces cuando se construyeron los primeros tramos de carretera con características indicadas para el tráfico rodado, con un trazado que se mantiene en lo esencial, aunque con sucesivas variantes y mejoras. El aumento de tráfico a lo largo del siglo y la colonización de la zona despoblada del camino para hacerlo más transitable y menos peligroso dio lugar a la fundación de ciudades que pudiesen ofrecer los servicios necesarios a los viajeros. Fue entonces y en relación con este proyecto de colonización cuando se dieron los primeros pasos para arreglar el camino de Andalucía dando lugar al proyecto de apertura de el *Paso de Despeñaperros*. Con un estudio gráfico se comenta el *Estado del camino a finales del siglo XVII*, para finalizar el capítulo con *Los Itinerarios de Postas*.

El capítulo final esta dedicado a **La etapa de consolidación. Siglos XIX y XX**. Un primer apartado está dedicado a *La carretera de Andalucía. 1800-1925*, que no presenta cambios relevantes en lo que se refiere al trazado establecido de forma casi definitiva en el siglo anterior. La actuación se limitará a obras de conservación, reparación y conclusión de alguno de sus tramos. El siguiente apartado dedicado al *Siglo XX*, el 9 de febrero de 1926 se aprobó el Real

Decreto, de *Circuito Nacional de Firms Especiales*, con la finalidad de transformar el estado de la red de carreteras para adaptarlas al tráfico moderno. Aunque la meta principal era la mejora de los pavimentos, se hizo cargo también de la realización de diversas obras en los itinerarios seleccionados. En 1940 se aprueba el *Plan General de Obras Públicas 1940. El Plan Peña*. Durante la Guerra Civil, las carreteras habían sufrido un gran deterioro por lo que fue necesario establecer un presupuesto urgente, para la reconstrucción de puentes y la reparación extraordinaria de firms, medidas que se complementaban con un ambicioso plan que preveía la construcción de algunas nuevas carreteras y la adecuación de las existentes a una nueva instrucción. La precaria situación económica de los años cuarenta, y la consiguiente falta de fondos para la reparación y conservación de las carreteras llevó al deterioro de la red. Esta circunstancia, unida al incremento del tráfico, hizo necesario el llamado *Plan de Modernización de las Carreteras Españolas*, aprobado el 18 de diciembre de 1950. En 1960 se aprobó un nuevo plan de carreteras, el *Plan General de Carreteras 1960*, que iba a desarrollarse de 1962 a 1977 subdividido en cuatro planes cuatrienales sucesivos. La actuaciones más trascendentes de este plan se llevaron a cabo dentro del programa *Red de Itinerarios Asfálticos 1967-71* (REDIA).

En julio de 1967 se presentó el *Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE)*, que junto con el programa REDIA, marcaría la pauta de las obras de carretera a partir de 1971. La *Ley de carreteras de 1974* comprometía al gobierno a la publicación de un nuevo *Plan de Carreteras*, que había de sustituir al *Plan General de 1961*. Las trascendentes circunstancias políticas que se vieron en aquellos años obligaron al aplazamiento de un nuevo plan hasta la conclusión del proceso de transferencias en 1984. Definida ya la *red de interés general del Estado* (RIGE), la Dirección General de Carreteras redactó en 1984 un nuevo plan general para el periodo 1984-1991. 1984 fue un año decisivo para la evolución de la carretera de Andalucía. Además de aprobarse en este año el programa que la convertía en autovía, se finalizó el desdoblamiento de la calzada de Despeñaperros.

El libro se completa con una **Bibliografía** y un **Anexo documental**.

P.P.G.

Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento. País Vasco. Viceconsejería de Medio Ambiente. — Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993. 174 pp. il.; 30 cm.

La ordenación del territorio se concibe actualmente como un cuerpo de conocimientos donde confluyen la planificación económica y la planificación física, como un proceso que demanda la colaboración de un cuerpo multidisciplinar, ya que el territorio es un sistema integrado en el que intervienen variables de muy diversa índole, entre ellas las medioambientales. Por ello el desarrollo de cualquier instrumento de ordenación del espacio está ineludiblemente unido a su relación con el medio natural.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 define un nuevo concepto de desarrollo equilibrado en el que la mejora de la calidad de vida integre el estado del medio ambiente, lo que precisa, como factor determinante, una utilización racional del territorio.

La planificación tradicional de carácter sectorial ha dado lugar a enfoques que no tienen en cuenta la interdependencia de fenómenos pero en la actualidad se está de acuerdo en la necesidad de contemplar el territorio en su conjunto y dotar a la planificación un contenido integrador de todos los aspectos que intervienen. Esto hace necesario la consideración de las variables medioambientales.

Ante la situación de degradación de los recursos naturales, las medidas correctoras de carácter tecnológico, se manifiestan escasamente eficaces en numerosos casos. Por ello, es necesario asumir la necesidad de adoptar enfoques preventivos en el tratamiento de la problemática ambiental, en el proceso de toma de decisiones. El planeamiento puede constituir uno de los instrumentos decisivos para la protección del medio ambiente concebido como la ordenación y regulación de los diversos usos del suelo en su aspecto más amplio y complejo.

Al mismo tiempo, los criterios de actuación sobre espacios naturales protegidos debe complementarse con una actuación en materia de planeamiento que indica sobre el resto del territorio, de modo que se consiga una articulación entre aquellas áreas y el resto del territorio.

La Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, consciente de los problemas a los que se enfrentan los reponsables del planeamiento municipal, en relación con las cuestiones que atañen al medio ambiente, ha

tratado de remediar, en lo posible esta situación a través de la elaboración de un documento-guía que, teniendo en cuenta los aspectos ambientales que el planeamiento debe tener en cuenta, incorpore aquellos conocimientos que puedan hacer más efectiva su labor.

La guía comienza con un capítulo en el que se hace referencia a una serie de elementos y conceptos básicos cuyo conocimiento es fundamental para la realización de una ordenación del territorio integral.

A continuación se insiste en la importancia del medio ambiente en el planeamiento municipal, tanto en lo que se refiere al entorno urbano como al rural.

Seguidamente estudia de la interrelación existente entre la legislación territorial y urbanística y la referida al medio ambiente, así como la influencia de ésta en el planeamiento municipal.

El capítulo siguiente pretende reflejar la participación de las distintas administraciones implicadas en el planeamiento municipal a través del repaso de sus competencias. Se incide especialmente en aquellas que en materia de medio ambiente, recaen en la administración local dada su implicación en el desarrollo de la planificación.

Se ha cuidado especialmente la confección de un mapa en el que se localicen los espacios y enclaves de interés natural, dada su gran utilidad para el tratamiento de estas áreas a la hora de establecer delimitaciones, regular usos y compatibilizar planeamientos de diversos municipios.

La guía se completa con una serie de Anexos en los que se recoge la cartografía, bibliografía y estudios de interés para la elaboración del planeamiento en la Comunidad Autónoma del País Vasco, reflejándose asimismo las fuentes donde obtener dicha información; así como un listado de la legislación urbanística y ambiental aplicable al respecto.

P.P.G.

Movilidad y territorio en las grandes ciudades: el papel de la red viaria. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 294 pp. il.; 24 cm.

Recoge este libro la totalidad de las ponencias presentadas a las cuatro sesiones de trabajo de las Jornadas Técnicas "movilidad y territorio en las grandes ciudades: el papel de la red viaria",

celebradas durante los días 26 y 27 de noviembre de 1992 en Madrid, cuyo objetivo es la difusión entre los técnicos interesados en el problema, siempre actual, del papel del sistema de transportes, y en particular de la red viaria, en las grandes áreas metropolitanas. Se pasa así revista a las relaciones entre red viaria y territorio, las experiencias de planificación en diferentes ciudades europeas, la funcionalidad de los diferentes modelos viarios metropolitanos y la gestión de la red.

Estas jornadas permitieron a los profesionales del urbanismo y del transporte debatir, a partir de la presentación de diferentes experiencias internacionales, algunas cuestiones relacionadas con la planificación de vías rápidas en áreas metropolitanas.

Se plantea la necesidad de considerar de manera integrada la red de carreteras: cada nueva actuación debe abordarse desde la perspectiva global del sistema viario metropolitano, necesidad que obliga a planificar las actuaciones desde una estrategia de concertación entre las diferentes administraciones implicadas, con el fin de asegurar la coherencia del esquema final que se propone.

Si bien los principios de jerarquización viaria y especialización funcional continúan siendo el eje central de articulación de cualquier propuesta de red, la complejidad de las grandes áreas urbanas, y en particular el fenómeno de la periferia metropolitana, obligan a combinar estos principios con la consecución de una permeabilidad transversal que posibilite el desarrollo de estas nuevas áreas urbanas. Por lo

que se hace necesario proponer un esquema que asegure el equilibrio del conjunto del área metropolitana.

La red viaria debe situarse en el marco más global de una estrategia de transporte que tome en consideración los diversos modos, de forma que pueda reponder a la demanda con una propuesta diversificada. La red viaria no puede considerarse como canal exclusivo del transporte privado, ya que buena parte del transporte público metropolitano se realiza por las vías rápidas urbanas. Por ello las necesidades del transporte público y su conexión con los otros modos de transporte urbano deben ocupar una parte central de la tarea de planificación.

La estrategia territorial metropolitana constituye el marco general en el que se desarrolla la planificación del transporte. No sólo porque éste resulte ser un instrumento básico al servicio de aquella, sino por el propio carácter de elemento urbano que tiene toda vía. De ahí la necesidad de un planteamiento global, en el que las propuestas de red viaria se integren dentro de las grandes opciones del planeamiento metropolitano.

La localización periférica de España respecto de los principales ejes urbanos obliga a plantear el debate en los términos de la estrategia metropolitana y, más en concreto, las directrices de transporte deben favorecer la integración de sus áreas metropolitanas dentro de una red europea de ciudades, apoyando tanto sus funcionalidades nacionales e internacionales como su desarrollo interno.

P.P.G.

Acuse de recibo

Plan especial de protección del Pirineo: Diputación General de Aragón, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. — Zaragoza: La Dirección, 1993. 161 pp.; 30 cm.

La estadística en España hoy: Situación. — Bilbao: Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya, 1991/3-4. 191 pp.; 24 cm.

Bibliografía geográfica de Euskal-Herria (1980-1992): F. Javier Gómez Piñero, Juan Antonio Saez García. — San Sebastián: Instituto Geográfico Vasco "Andrés de Urdaneta", 1993. 306 pp.; 24 cm.

Madrid gran sur metropolitano: territorio, desarrollo regional y medio ambiente. — Madrid: Consejería de Política Territorial, 1993. 150 pp.; 25 cm.

Revista de Estudios Antequeranos. — Antequera. Unicaja. Obra Sociocultural. 1/1993. 184 pp.; 24 cm.

Revista de Estudios Antequeranos. — Antequera. Unicaja. Obra Sociocultural. 2/1993. 446 pp.; 24 cm.

Programas de actuaciones prioritarias en carreteras: 1993-1995. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General de Carreteras. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 23 pp.; 30 cm.

Renzo Piano: building workshop. Italia-Francia-Japón. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Dirección General para la Vivienda y Arquitectura. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 48 pp.; 30 cm.

Índice legislativo de telecomunicaciones. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General de Telecomunicaciones. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 48 pp.; 24 cm.

Industria i territori: l'Horta-Albufera. Antoni Prsència i Crespo. Catarroja. Ayuntamiento. Servei de Publicacions. 1993. 170 pp.; 24 cm.

Medio ambiente en España: 1992. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Dirección General de Política Ambiental. — Madrid: MOPTMA, Centro de Publicaciones, 1993. 278 pp.; 29 cm.

Agua, ciudad y territorio: aproximación geo-histórica al abastecimiento de agua a Cádiz. J.M. Barragán (coord.). — Cádiz: Universidad. Servicio de Publicaciones, 1993. 293 pp., il.; 24 cm.

Guía de la organización administrativa en medio ambiente: 1993. Dirección General de Política Medioambiental. — Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones 1993. 413 pp.; 25 cm.

Actualización del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid 1993: documento de avance. Convenio entre el Ayuntamiento y la Universidad de Valladolid. — Valladolid: Ayuntamiento, Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística, D.L. 1993. 181 pp. il. 24 cm. (Temas de Urbanismo. Planeamiento; 6).

Cuba: política y estrategia del desarrollo urbano. Miguel Padrón Lotti, ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Tlaxcala, México, del 21 al 25 de abril de 1986. — La Habana: Junta Central de Planificación, Instituto de Planificación Física. 15 pp. 28 cm.

Cuba: características del urbanismo. Cecilia Méndez Yáñez, ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Tlaxcala, México, del 21 al 25 de abril de 1986. — La Habana: Junta Central de Planificación, Instituto de Planificación Física. 23 pp. 28 cm.

Metodología del proyecto urbano. Instituto de Planificación Física. — La Habana, Pueblo y Educación, 1980. 75 pp. 28 cm.

Las Inversiones extranjeras en el País Vasco. por Elena Giráldez Pidal. — Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993. 477 pp. 24 cm. (Estudios de Economía, 9)

Perspectivas de desarrollo territorial: la economía de las comarcas del País Vasco. AA. VV. — Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993. 290 pp. 24 cm. (Estudios de Economía, 10).

La Construcción de Tolosa. Por **Angel Martin Ramos**. — Bilbao. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, 1993. 426 pp., il. col., 34 cm.

Córdoba en el siglo XIX. Modernización de una trama histórica. Por **Cristina Martin López**. — Córdoba. Ayuntamiento, Gerencia de Urbanismo, 1990. 547 pp., il. plan. pleg., 24 cm.

Córdoba. Burguesía y urbanismo. por **Francisco R. García Verdugo** — Córdoba. Ayuntamiento, Gerencia de Urbanismo, 1993. 259 pp., il. col., 29 cm.

Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal: uniformidad y diversidad. Control y flexibilidad. por **Manuel Ferrer Regalés** (coord.) — Pamplona, EUNSA, 1993. 219 p. 24 cm.

Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. por **Juan Manuel Barragán Muñoz** — Barcelona, Oikos-Tau, 1994. 298 pp. 22 cm.

Consideraciones económicas urbanísticas y legales ante la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Jornadas urbanísticas organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid durante los días 22, 23, 24, 25, 29 y 30 de noviembre de 1993 — Madrid, La Cámara, D.L. 1994. 411 pp., 23 cm. (Forum Cámara).

Avance anuario estadístico de España: 1993. — Madrid: **Instituto Nacional de Estadística**, 1994. 341 pp.; 17 cm.

Cuadernos de ordenación del territorio. — Madrid: **FUNDICOT**, 1994/6. 48 pp.; 21 cm.

Situaciones atmosféricas en España: por Julián Sánchez Rodríguez, Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente. Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología. — Madrid: MOPTMA. Centro de Publicaciones, 1993. 285 pp. 24 cm.

Estudios de transportes. 1992-1993: por el Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones. — Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 1994. 293 pp.; 24 cm.

Mercado inmobiliario en España. 1993. Tasaciones Hipotecarias, S.A. Argentaria, 1994. 29 pp.; 29 cm.



N° 31 (FÉVRIER 1994)

LA VILLE EN QUESTIONS (2)

DOSSIER : POLITIQUES ET DISCOURS URBAINS

Jacques PALARD, *Stratégie politique, action culturelle et intégration socio-spatiale*

Alain MARCHAND, *Le social saisi par le discours politique. Le cas de Montpellier*

Michel LUSSAULT, *Le royérisme ou la recherche de la cité radieuse*

Catherine BERNIÉ-BOISSARD, *Nîmes, ville européenne ? Discours politique sur la ville*

Claudette PEYRUSSE, *Marseille à l'écran ou la poétique d'une ville*

Carole THOMAS, *Marseille, ville-monde*

M. GROSSETTI, J.Y. NEVERS, M. AZAM, P. VANNIER, *Un exemple de rapport ville/université. Toulouse devient scientifique (1870-1914)*

Isabelle GARAT, *Vivre Bayonne intensément. Mise en scène de l'identité et de la citoyenneté urbaine à travers la fête*

Jean-Yves NEVERS, *Les villes et la crise. Situation financière dans dix pays*

Jocelyne SIMBILLE, *La politique de la ville : fruit et ferment du renouveau du service public*

Bernard BRUNET, *Politique de la ville et institution judiciaire*

Geneviève KOUBLI, *Démocratie locale et pluralisme socioculturel*

CHRONIQUE

Bernard MIÈGE, *Les étapes de la pensée communicationnelle (3). Les interrogations actuelles*

NOTES

Marie-Hélène LE GOASCOZ, *Une nouvelle philosophie de l'accession à la propriété ?*

Notes de lecture. Informations scientifiques

**A LOS NUEVOS SUSCRITORES DE
CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**

Para perfeccionar el conocimiento de la base profesional de nuestros lectores, así como ampliarla todo lo posible, tenga la amabilidad de rellenar el brevísimo cuestionario adjunto donde —además de los necesarios datos de toda suscripción— se contiene otros que nos son de sumo interés, para poder actualizar los datos de nuestros lectores.

Sus fines son meramente informativos y de uso estrictamente interno.

- Por favor, corte por el trepado lateral o fotocopie este **BOLETIN DE SUSCRIPCION**, compliméntelo e introdúzcalo en un sobre, debidamente franqueado, dirigiéndonoslo a la dirección abajo señalada.

• **AMPLIACION DE LA OFERTA:** A la vista del éxito de lanzamiento de **CyTET**, mantenemos y ampliamos la oferta a quienes envíen cumplimentado el boletín adjunto **ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994**. Se les enviará **GRATIS**, junto con el número correspondiente de **CyCET**, UNO de los 10 siguientes libros editados por el MOPT (o la opción alternativa, para el caso de no quedar existencias del primero), identificándolos por su número respectivo:

1. *Revista MOPT*, núm. extra sobre Carlos III, sus obras públicas y urbanismo;
2. *Inversión municipal y financiación del planeamiento*;
3. *Gerencias y oficinas municipales de gestión urbanística*;
4. *Diez años de planeamiento urbanístico en España, 1979-89* (en español o inglés);
5. *Política de rehabilitación urbana en España*;
6. *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, vol. I;
7. *Idem*, vol. II;
8. *Idem*, vol. III;
9. *Cambios de población en el territorio*; y
10. *Desarrollo de la segunda residencia*.

Dada la limitación de ejemplares disponibles para algunos títulos, se suministrarán por riguroso orden de llegada de las suscripciones. A los suscriptores que ya hubieran enviado el anterior **BOLETIN**, bastará con un fax o una simple llamada por teléfono dando el número del libro que desean recibir y el alternativo.

Para cualquier consulta directa, puede dirigirse a:
Tfnos: (91) 597 72 66 ó 72 63; Fax: (91) 554 63 51.
From abroad: (34.1) 597 72 66; y (34.1) 597 72 63.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios territoriales

CENTRO DE PUBLICACIONES

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente

C/ Pº de la Castellana, 67

28071-MADRID (España)

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

BOLETIN DE SUSCRIPCION A LA REVISTA C y TET

SUSCRIPCION ANUAL (4 números): España: 5.000 Ptas. Extranjero: 7.000 Ptas. (incl. post.)

NUMERO SENCILLO: España: 1.500 Ptas. Extranjero: 2.000 Ptas.

Por favor: escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos y nombre:	<input type="text"/>	NIF:	<input type="text"/>
Domicilio Fiscal:	<input type="text"/>		
C.P. - Localidad:	<input type="text"/>	País:	<input type="text"/>

• Si Vd. era ya suscriptor de **C y T** o de **ET** y no lo había manifestado con anterioridad, ¿desea renovar su relación con la nueva revista refundida de **CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES**?: ☐ SI ☐ NO

En cualquiera de los dos casos o si desea suscribirse por vez primera, por favor, rellene los siguientes con fines internos:

• Hasta ahora he estado suscrito a: ☐ CIUDAD Y TERRITORIO ☐ ESTUDIOS TERRITORIALES ☐ OTRAS (de este tipo) como: ☐ De ninguna

• Activ. instituc./ Profesión/cargo: Experiencia profes. (años)

• ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la Revista C y TET o la Secretaría Gral. de Planificación y Concertación Territorial? ☐ SI ☐ NO

FORMAS DE PAGO

- ☐ Envío cheque adjunto n.º del Banco/Caja por la suscripción anual de **C y TET**.
- ☐ Contra reembolso, al recibir el primer número anual de **C y TET** (sólo nacional más gastos de envío).
- ☐ Giro postal n.º por la suscripción de un año a **C y TET**.
- ☐ Domiciliación bancaria (sólo suscriptores, cumplimentar datos bancarios).

PARA SUSCRIPCIONES POR DOMICILIACION BANCARIA

Entidad bancaria.....

Domiciliación entidad..... N.º.....

C.P..... Localidad..... Provincia.....

Muy Sres. míos:

Ruego que, con cargo a mi cuenta y hasta nuevo aviso, atiendan el pago de los recibos correspondientes a mi suscripción que les presentará al cobro la Revista **CIUDAD Y TERRITORIOS, ESTUDIOS TERRITORIALES**, editada por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Le saluda atentamente,

(firma)

CODIGO CUENTA CLIENTE			
Entidad	Oficina	D.C.	Núm. de Cuenta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

NIF:.....

EL TITULAR. Fdo.:..... de de 199.....

Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, sobre Territorio y Urbanismo

EL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE TARRAGONA. RESUMEN ANALITICO.

Varios autores
82 págs. 24 X 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1988
2.500 ptas.

GESTION Y FINANCIACION DE LOS SERVICIOS URBANOS.

OCDE.
112 págs. 16 x 23 cm.
OCDE/ITUR. Madrid, 1988.
750 ptas.

REVITALIZACION DE LAS ECONOMIAS URBANAS.

OCDE.
120 págs. 16 x 23 cm.
OCDE/ITUR. Madrid, 1988.
750 ptas.

NUEVAS TENDENCIAS EN POLITICA RURAL.

OCDE.
152 págs. 16 x 23 cm.
OCDE/ITUR. Madrid, 1990.
800 ptas.

LA COOPERACION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL.

OCDE.
172 págs. 16 x 23 cm.
OCDE/ITUR. Madrid, 1991.
1.300 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCION DE LA COLONIZACION AGRARIA EN ESPAÑA.

Vol I: Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.
Francisco Javier Monclús y José Luis Oyón.
476 págs. 17 x 24 cm.
MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1988.
3.000 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCION DE LA COLONIZACION AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen II: Políticas administrativa y económica de la colonización agraria (Análisis institucional y financiero [1936-1977]).
Varios autores.
654 págs. 24 x 17 cm.
MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1990.
4.500 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCION DE LA COLONIZACION AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen III: La planificación del regadío y los pueblos de colonización.
Varios autores.
410 págs. 17 x 24 cm.
MAPA/MOPT-ITUR-DGVA/MAP.
Madrid, 1991.
3.200 ptas.

DIEZ AÑOS DE PLANEAMIENTO URBANISTICO EN ESPAÑA (2.ª edición).

Varios autores.
188 págs. 24 x 30 cm.
ITUR. Madrid, 1990.
4.000 ptas.

EL PIRINEO. PRESENTACION DE UNA MONTAÑA FRONTERIZA = LES PYRENEES. PRESENTATION D'UNE MONTAGNE FRONTALIERE.

Jean Paul Laboire y José María Palá.
121 págs. 29,7 x 42,5 cm.
MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1989.
2.500 ptas.

LOS PIRINEOS: MONTAÑA DE EUROPA. ACTAS DEL COLOQUIO.

Varios autores.
802 págs. 21 x 16 cm.
MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1990.
2.000 ptas.

CIUDADES, INFORMACION ESTADISTICA, ADMINISTRATIVA Y GRAFICA DE LAS MAYORES AGLOMERACIONES DEL MUNDO.

Varios autores.
5 volúmenes, 1.648 págs.
MOPU/CMB. Barcelona, 1988.
23.000 ptas.

INFORME INDUSTRIAL SOBRE ASENTAMIENTOS URBANOS.

Centros de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT).
344 págs. 21 x 29,7 cm.
HABITAT/ITUR. Madrid, 1989.
3.500 ptas.

DIRECTRICES AMBIENTALES PARA LA PLANIFICACION Y GESTION DE ASENTAMIENTOS.

CNUAH (Hábitat)/PNUMA.
478 págs. 21 x 29,7 cm.
HABITAT-PNUMA/ITUR. Madrid, 1991.
3.000 ptas.

GREDO: LA SIERRA Y SU ENTORNO.

Varios autores.
232 págs. 22 x 26 cm.
ITUR. Madrid, 1991.
3.500 ptas.

EL TERRITORIO DEL CONSUMO COLECTIVO.

Varios autores.
149 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1988.
2.000 ptas.

ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y SISTEMAS URBANOS.

Varios autores.
150 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1989.
2.000 ptas.

CIUDAD, HISTORIA, PROYECTO.

Varios autores.
134 págs. 21 x 29,7 cm.
MOPU-ITUR-DGVA/UIMP. Madrid, 1989.
1.700 ptas.

ARQUITECTURA RECUPERADA.

Varios autores.
150 págs. 21 x 29,7 cm.
MOPU-ITUR-DGVA/UIMP. Madrid, 1990.
1.700 ptas.

LA CIUDAD COMO PROYECTO.

Varios autores.
270 págs. 21 x 29,7 cm.
MOPU-ITUR-DGVA/UIMP. Madrid, 1991.
2.500 ptas.

LA POLITICA DE REHABILITACION URBANA EN ESPAÑA. EVOLUCION, EXPERIENCIAS Y EFECTOS.

Varios autores.
172 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1990.
2.000 ptas.

ESPACIOS PUBLICOS URBANOS. TRAZADO, URBANIZACION Y MANTENIMIENTO.

Varios autores.
194 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1990.
2.800 ptas.

CAMBIOS DE LA POBLACION EN EL TERRITORIO.

(2.^a edición actualizada).
Varios autores.
158 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1991.
2.400 ptas.

10 YEARS OF URBAN PLANNING IN SPAIN.

(3.^a edición. Versión inglesa)
188 págs. 24 x 30 cm.
ITUR. Madrid, 1991.
4.000 ptas.

TERRITORIO Y CIUDAD EN LA ESPAÑA DE LA ILUSTRACION.

858 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1991.
10.000 ptas. (dos volúmenes).
EL ENTORNO URBANO: POLITICAS MEDIOAMBIENTALES PARA LOS AÑOS 90.
OCDE.
96 págs. 17 x 24 cm.
OCDE/ITUR. Madrid, 1991.
1.500 ptas.

DESARROLLOS DE SEGUNDA RESIDENCIA = SECONDARY HOME DEVELOPMENTS.

Coloquio Internacional de Palma de Mallorca.
427 págs. 17 x 24 cm.
ITUR. Madrid, 1991.
2.000 ptas.

LAS AGUAS INTERIORES EN LA ORDENACION DEL LITORAL.

Juan Luis Suárez de Vivero.
168 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1992.
4.000 ptas.

CASCOS ANTIGUOS Y CENTROS HISTORICOS: PROBLEMAS, POLITICAS Y DINAMICAS URBANAS.

Miguel Angel Troitiño Vinuesa.
228 págs. 21 x 29,7 cm.
DGPTU. Madrid, 1992.
3.700 ptas.

PROCESO DE REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.

Ricardo Méndez, Inmaculada Caravaca.
232 págs. 21 x 29,7 cm.
DGPTU. Madrid, 1993.
1.800 ptas.

EL CAMINO DE SANTIAGO.

Jean Passini.
248 págs. 17 x 24 cm.
DGPTU. Madrid, 1993.
2.200 ptas.

NORMATIVA URBANISTICA ESTATAL SOBRE REGIMEN DEL SUELO.

Texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y sus reglamentos vigentes. (2a ed. corregida y ampliada)
425 págs. 17 x 24 cm
DGPTU. Madrid, 1993
1.000 ptas.

PEDIDOS:

CENTRO DE PUBLICACIONES
Ministerio de Obras Públicas,
Transportes y Medio Ambiente

Nuevos Ministerios

28071 Madrid

Tfnos.: (91) 597.6478/49 597.6182

Fax: (91) 597.6186 597.8470

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los manuscritos serán trabajos originales, inéditos y no enviados a otros medios de publicación. Una vez recibido en la Revista un original, éste no podrá ser remitido también a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo, y siempre con el previo y expreso consentimiento de la Dirección de la Revista.
2. **Extensión:** no sobrepasará 40 páginas formato UNE A-4 mecanografiadas a doble espacio en una sola cara y numeradas, incluyéndose, en su caso, las ilustraciones.
3. **Ilustraciones** (planos, gráficos, tablas, fotos): serán numeradas según su orden de aparición y debidamente referenciadas en el texto, con su listado y leyenda o pie en hoja aparte, señalando siempre su procedencia o fuente de referencia del autor y, en caso de comportar reproducción de textos y gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.
4. **Planos y gráficos:** serán como máximo, 10 gráficos, tablas, fotos o planos, de los que seis podrán ser a color, tendrán un formato máximo de UNE A-3. Las fotografías deberán entregarse, junto con el texto, ajustándose a los siguientes formatos mínimos: a) diapositivas (color y/o negro): 24 x 36 mm; b) papel (color y/o negro) 13 x 18 cm. Los gráficos y dibujos se deberán entregar sobre su soporte original, en impreso o en reproducción fotográfica; en ningún caso fotocopia. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad y cantidad de ilustraciones.
5. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas al mismo.
6. **Descriptor:** se incluirán con el título del artículo cuatro o cinco descriptor de referencias temáticas, por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor, sin perjuicio de su adaptación posterior a los índices anuales de la Revista.
7. **Nombres:** bajo el título se colocará el nombre del o los autores, incluyéndose a pie de página la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados (sin perjuicio de los datos solicitados en 15).
8. **Resumen:** al comienzo del texto deberá figurar obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a ciento cincuenta (150) palabras sobre el objeto, método y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por la editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
9. **Copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias. De los planos y fotos se adjuntarán original y dos fotocopias. Los textos se deberán presentar, siempre, además de sus copias en papel, con un disquete de 3,5", señalando el procesador de textos utilizado. Si las figuras y gráficos fuesen de ordenador también se señalará el programa con que han sido elaboradas.
10. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con sus caracteres arábigos de hasta tres dígitos (e.i.: 3.2.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números.
11. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente, se recogerán al final del manuscrito en hoja aparte y contendrán exclusivamente comentarios y no sólo referencias bibliográficas (ver 13).
12. **Bibliografía** (solamente de las obras citadas en el texto): se recopilará al final del trabajo y en orden alfabético de apellidos (siempre en versalitas), con los siguientes caracteres y secuencia:
Libros:
AUTOR (año): **Título del libro**, editorial, lugar, año de edición consultada [versión castellana, TRADUCTOR, **Título**, etc.]
Artículos:
AUTOR (año): "Título del artículo", en: **Título del libro o nombre de la Revista**, volumen y número, **paginación**, editorial y lugar.
En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinaria (1986a; 1986b; etc.).
13. **Citas** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis y se remitirán a la bibliografía final (de 12), indicando solamente: (cfr/vid.: AUTOR, año: pp. interesada; e.i. PÉREZ, 1985: 213-8).

14. **Abreviaturas**, acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
15. **Datos académicos**: al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en las que se reflejen los datos de su nombre y dos apellidos, lugar y año de nacimiento, formación académica, experiencia profesional más destacable, actual posición docente y/o profesional y, en su caso, principales publicaciones realizadas.
16. **El Consejo de Redacción** de la Revista decidirá, caso por caso y a la vista de los informes pertinentes, la procedencia de publicar los originales que se le presenten, atendiendo a las características formales y de contenido de éstos y de los diferentes números de la Revista, así como a razones de oportunidad. En su caso, se devolverán los originales no publicables en cuanto recaiga la decisión de los mismos.
17. **Datos personales**: cuando el autor reciba la notificación de haberse recibido la publicación de su artículo, deberá comunicar a la Secretaría de la Revista el número de su respectivo NIF, así como los datos de la cuenta bancaria a la que se debe transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye, entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas**: los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de siete días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas**: una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.
21. Toda la correspondencia y demás actuaciones con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda

Pza. de S. Juan de la Cruz, s/n.

28071 MADRID. España

Teléfono. (91) 597 58 83 - 597 58 98

Fax: (91) 597 58 84

From abroad: Tel.: (34.1) 597 58 83 - 597 58 98/ Fax (34.1) 597 58 84

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre alguno de los siguientes temas:

- Ordenación del territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Transportes
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a redacción, dirijase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda
Pza. de S. Juan de la Cruz, s/n, 8ª planta
28071 Madrid - España
Tfnos.: 597 58 83 - 597 58 98
FAX 597 58 84

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Paseo de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tfnos.: 597 72 63 - 597 72 66
FAX 554 63 51

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
Centro de Publicaciones

Redacción

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda

Imprime

einsa

EDICIONES INFORMATIZADAS, S.A.

TL. *91/661 26 80

28100 Alcobendas (MADRID)

SUSCRIPCION ANUAL

España: 5.000 pesetas

Extranjero: 7.000 pesetas

Números sueltos

España: 1.500 pesetas

Extranjero: 2.000 pesetas

Depósito Legal: M-10422-1970

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-94-048-7

