

Página 1 (blanca)

Página 2 (blanca)

**Políticas urbanas y territoriales
en la Península Ibérica**

Tomo I

Página 4 (blanca)

Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica

Tomo I

Coordinadores:
Julián Mora Aliseda
Fernando dos Reis Condesso

MÉRIDA
2005

Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica

Tomo I

© De esta edición:

JUNTA DE EXTREMADURA
Gabinete de Iniciativas Transfronterizas
Consejería de Cultura

© Del texto: Los autores

Fotografía de cubierta:

Juan Antonio Soriano

ISBN: 84-7671-868-3 (Tomo I)

84-7671-867-5 (O.C.)

Depósito Legal: BA-809-2005

Imprime:

Artes Gráficas Rejas, S.L. (Mérida)



Entidades colaboradoras de los congresos:

Dirección General de Medio Ambiente
FEOGA

Ministerio de Educación
Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas
Universidade Técnica de Lisboa
Caixa Geral de Depósitos
Câmara Municipal de Lisboa

Proyectos CGL2004-22431-E y BS02202-0423-C10-02

Índice

Prólogo	
<i>Ignacio Sánchez Amor</i>	11
Introducción	
<i>Julián Mora Aliseda y Fernando dos Reis Condesso</i>	13
I. POLÍTICAS TERRITORIALES	
As políticas de ordenamento do território na Península Ibérica	
<i>Fernando dos Reis Condesso</i>	17
Cohesión social y articulación territorial en un estado descentralizado: El caso de España	
<i>Alfredo Iglesias Suárez</i>	43
La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza	
<i>Joaquín Farinós Dasí</i>	63
Delimitación, clasificación y caracterización de unidades socio-territoriales homogéneas en España	
<i>José Antonio Gutiérrez Gallego, Julián Mora Aliseda y Miguel Macías Macías</i>	81

El Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria: La dicotomía entre la propuesta de un modelo de desarrollo sostenible y la realidad territorial <i>Maite Armengol Martín, Santiago Hernández Torres y Silvia Sobral García</i>	105
Situación del litoral de los municipios de Elche y Santa Pola <i>D. Cremades, J. Navarro Pedreño, I. Gómez Lucas, F. Gacia Orenes y J. Mataix</i>	121
Las mancomunidades y consorcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha <i>Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Isabel del Río Lafuente, José Carpio Martín, F. Javier de Marcos García-Blanco, María García Hernández, Manuel de la Calle Vaquero y Luis Daniel Abad Aragón</i>	137
Fundamentos del desarrollo rural <i>Francisco Javier Castellano Álvarez</i>	161

II. POLÍTICAS URBANAS

O sistema urbano atlántico: Trunfo ou fraqueza na perspectiva do policentrismo europeu? <i>Jean Paul Carriere</i>	175
Urban agglomeration and the knowledge economy: Innovation networks in an enlarged europe <i>Riccardo Cappellin</i>	191
Ciudades y valores: Una nueva forma de entender el desarrollo urbano <i>Alfonso Martínez Cearra</i>	201
Competitive urban trends in a context of internationalisation and globalisation <i>Michel Sudarskis</i>	205

Eficiência espacial das políticas de habilitação: Requisito fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável? <i>David Vale</i>	211
El gasto fiscal como instrumento de política urbana y ambiental <i>Marcial Sánchez Armas, Vicente Báez Chesa y Arturo Hernández López</i>	227
O planeta urbano: Diferenciações regionais, paradigmas globais <i>Paulo Castro Seixas</i>	243
Onde está a natureza possível do e no planeamento urbano? <i>Edvânia Torres Aguilar Gomes y Fabiana Santos de Farias</i>	259
A política cultural nos municípios: O exemplo do teatro <i>João Francisco Rodrigues Falcato</i>	279
Los P.I.R. en la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura <i>Ángel Acedo Penco</i>	287
O papel das Câmaras Municipais na defesa e conservação do Património Cultural <i>Rebeca Ribeiro Silva</i>	305
Os municípios e a Protecção Civil: Objectivos, competências e organização <i>Rui Pedro Machado</i>	319
Turismo urbano <i>Nuno Alexandre Abranja</i>	333
A habitação como factor urbano <i>Carlos Almeida Marques</i>	339

Página 10 (blanca)

Prólogo

En los inicios del siglo XXI los aspectos relacionados con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente han adquirido una importancia creciente en todo el planeta. Buena parte de los problemas que afligen hoy en día a la humanidad y, con gran probabilidad, muchos de los que surgirán en el futuro si no se toman a tiempo las medidas correctoras adecuadas, afectan a la calidad de vida de las personas y tienen una relación directa con la forma en la que el ser humano se asienta sobre el territorio y se relaciona con el mundo natural que le rodea.

La ordenación territorial y los problemas urbanos y ambientales no se circunscriben a una región o a un país determinado, sino que caen de lleno en el tan traído y llevado fenómeno de la globalización. Los efectos ambientales no tienen fronteras, por lo que los impactos generados en una zona determinada acaban por extenderse o diluirse a través del aire, de los ríos y de los mares al resto del globo terráqueo y a su atmósfera. Tanto es así, que entre los grandes temas de preocupación de la opinión pública mundial y de casi todos los gobiernos figuran aquéllos que recientemente han adquirido una escala global, como el calentamiento de la atmósfera, el agujero en la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, la gestión de residuos, la creciente desertificación y erosión de los suelos o la escasez del agua, especialmente tras las Cumbres de Río de Janeiro (1992) y la de Johannesburgo (2002).

Considero que, a buen seguro, muchas de las aportaciones técnicas y científicas recogidas en esta obra resultarán de gran interés no sólo para quienes deseen seguir profundizando en estos temas desde el punto de vista académico, sino también, y especialmente, para aquellos gestores públicos y privados que tienen que tomar continuamente decisiones en distintos ámbitos con repercusiones sobre el ambiente, el urbanismo o la ordenación del territorio.

Asimismo, debido al contexto europeo del que formamos parte, resulta muy interesante el novedoso enfoque con el que los distintos autores de esta obra aplican a nuestro territorio los principios que emanan de la Estrategia Territorial Europea (ETE). La ETE, vista desde Extremadura, resulta una herramienta válida para ser aplicada a la Península Ibérica, pues permite superar muchos de los problemas de integración en un espacio común sin fronteras, donde buena parte de las políticas deben encaminarse a conseguir la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y culturales y la competitividad de los territorios más desfavorecidos.

En el caso de la regiones fronterizas de España y Portugal, parece meridiana-mente claro que el desarrollo armonioso del territorio y la competitividad de nuestras estructuras productivas mejorará la calidad de vida de los ciudadanos y se alcanzará, al menos es nuestra gran apuesta política, mediante la estructuración de un sistema equilibrado entre las ciudades y el mundo rural, donde la actividad de las mancomunidades de servicios contribuye a generar grandes ventajas.

Esta apuesta política de la Junta de Extremadura se traduce en un modelo territorial que intenta hacer la vida al ciudadano tan atractiva en el mundo rural como en las ciudades, fijando la población al territorio. Pero para ello, es necesario garantizar suficientes dotaciones de servicios en el medio rural y una moderna red de infraestructuras de transportes y de comunicaciones, donde las nuevas tecnologías tienen mucho que decir.

Esta obra, fruto de los congresos sobre ordenación territorial, evaluación ambiental y desarrollo urbano celebrados en Cáceres y Lisboa, supone una forma de dar a conocer los trabajos y aportaciones de todos estos especialistas, da buena muestra de la colaboración entre las entidades universitarias ibéricas y permite incorporar una nueva temática a la ya vasta colección Serie de Estudios Portugueses, editada conjuntamente por el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas y la Editora Regional de Extremadura.

Ignacio Sánchez Amor
Vicepresidente de la Junta de Extremadura

Introducción

El libro que tiene el lector en sus manos corresponde a sendos congresos celebrados en las ciudades de Cáceres y Lisboa. El evento de Cáceres (octubre de 2004), en el marco de la Universidad de Extremadura, llevó por título “Ordenación del territorio y evaluación ambiental estratégica”, y el de Lisboa, denominado “Ordenamiento territorial e desenvolvimiento urbano”, se realizó en noviembre del mismo año, con apoyo del ISCSP, dentro de la Universidade Técnica en el campus de Alto de Ajuda.

En ambos casos fueron más de cien los asistentes para cada una de las actividades y un buen número de ponencias y comunicaciones seleccionadas, las cuales se recogen en esta publicación del Gabinete de Iniciativas Transfronteriza, de la Junta de Extremadura, a quienes los coordinadores mostramos público agradecimiento, así como reconocimiento por el gran impulso dado a la cooperación entre Extremadura y Portugal en los últimos años.

Este libro aborda cuestiones fundamentales que han adquirido un gran protagonismo académico, político y social en los inicios del siglo XXI, como son: la ordenación territorial y urbana, la legislación ambiental, la evaluación estratégica, el desarrollo sostenible o los modelos de planificación aplicados en Portugal. No en vano, cuenta con la participación de prestigiosos profesores y técnicos (Jorge Gaspar, Ricardo Cappellin, Jean Paul Carrière, Gómez Orea, Sudarsky, etc.), que dan realce a los contenidos que aquí aparecen.

Cada uno de esos temas, tanto de forma independiente como en conjunto, por las mutuas interrelaciones que mantienen, requieren para ser abordados convenientemente de un enfoque pluridisciplinar (económico, social, técnico, ambiental, cultural, etc.), dadas las numerosas materias incluidas (legislación, vivienda, infraestructuras,

equipamientos, turismo, patrimonio, áreas naturales, desarrollo local...) y la dificultad que entraña su articulación científica y práctica política.

Por consiguiente, esta obra, merced a su perspectiva holística, sienta las bases teóricas y conceptuales de algunas disciplinas emergentes e ilustra abundantes ejemplos de buenas prácticas en diferentes partes de la Unión Europea, para erigirse en un documento de referencia en las universidades y otras administraciones a la hora de diseñar sus materias de estudio o sus actuaciones políticas.

Todo ello sin perder un ápice de utopía, porque aquí radica la fuerza del desarrollo, pues como señalaba Eduardo Galeano: “Ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos y ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopía? Para avanzar”.

En definitiva, el objetivo final de todos y cada uno de nosotros es lograr, tanto en lo personal como en lo social, un mayor estado de bienestar y ello se consigue con intervenciones planificadoras que permitan hacer más cómoda la vida de los ciudadanos en sus territorios, sean rurales o urbanos. Y si este libro en algo puede contribuir, como responsables del comité organizador, nos sentiremos muy satisfechos.

Julián Mora Aliseda
Fernando dos Reis Condesso
Coordinadores

I

POLÍTICAS TERRITORIALES

Página 16 (blanca)

As políticas de ordenamento do território na Península Ibérica

FERNANDO DOS REIS CONDESSO
Universidade Técnica de Lisboa

As políticas de intervenção sobre os territórios, visando dar respostas globais aos problemas que a ocupação, o uso e a transformação do solo,¹ traduzem uma atribuição recente, mas cada vez mais importante, das Administrações públicas. O ordenamento do território é uma tarefa cujo objectivo último é garantir o desenvolvimento sustentável, actual e futuro, e a correspondente qualidade de vida geral das populações.² As bases teóricas em que assenta o ordenamento do território têm de partir dos princípios, ainda não ultrapassados e cuja bondade se constata cada vez mais adequada, consagrados hoje na Carta Europeia de Ordenamento do Território, que *define, no âmbito europeu, os grandes objectivos orientadores destas políticas*, em busca de uma melhoria da qualidade de vida e da organização das actividades humanas no espaço físico.³ O ordenamento do território não pode deixar de ser a disposição e actuações públicas de liderança de um programa ou projecto de futuro, tratando levar à utilização óptima e sustentável dos recursos naturais e económicos de um determinado território. E a utilização dos recursos próprios e de outros alheios, que capte, para desenvolver as suas actividades de forma equilibrada. Há que combinar mercado e intervenção pública territorial, através da função administrativa do Ordenamento do Território, que deve ser «capaz de converter-se num instrumento eficaz, que permita converter o território em «factor de desenvolvimento» (através

1 LACAZE, J.-P. – *O Ordenamento do Território*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, 17.

2 CRUZ, João Beicard – «Planeamento e Administração do Território». In *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, Fórum 2000 – Renovar a Administração. Lisboa: ISCSP, 1995, p. 161.

3 FRANZ KARASEK, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe – «Préface». *CEOT*. Conseil de l'Europe, 1983.

de políticas, planos, programas, e projectos, e Planificação integral, permitindo a gestão do território)».⁴

No que se refere à política regional europeia e à estratégia territorial europeia importa referir que o desenvolvimento regional, o território e a planificação aparecem em relação umbilical. Há intervenções sectoriais que marcam as oportunidades e a coerência da procura de caminhos adequados ao desenvolvimento regional e ao futuro dos territórios. A ETE implica uma determinada concepção de ordenamento do território. O conceito de ordenamento do território, a operar no futuro na Península Ibérica, que está implícito na ETE, e que, além disso, resultava já da Carta Europeia de ordenamento do território, referindo a problemática do seu enquadramento nas leis fundamentais ibéricas, as Constituições portuguesa e espanhola, no sentido de analisar em que termos se compatibilizam ou inviabilizam, questão essencial para o não comprometimento da aplicação da estratégia europeia, resultante de as linhas de orientação da ETE, influenciadas pelo pensamento do desenvolvimento económico situado, e pela necessidade de potenciar os distintos aspectos das políticas regionais de grande relevância em a conformação territorial, é o conceito amplo, em termos de continente físico e conteúdo material. Em síntese, o conceito unionista de ordenamento territorial difere dos conceitos mais estritos ou mais amplos, correntes nos diferentes Estados, embora com pontos comuns de contacto, ora com uns, ora com outros, na medida em que teve de ser perspectivado teleologicamente para preencher objectivos amplos, ligados a atribuições e preocupações da União, pelo que integra todos os elementos referentes à gestão dos territórios e respectivo desenvolvimento económico-social, com a política regional e a planificação estratégica e mesmo o planeamento físico, que é um planeamento detalhado sobre a ocupação dos distintos solos. Assim, corresponde a um conceito amplo, no sentido material (abarcando o económico, o desenvolvimento regional e local) e em sentido geográfico (abarcando quaisquer âmbitos territoriais).

Numa perspectiva sócio-económica, os poderes públicos (embora restrinjam, assim, em parte, o papel do mercado), devem intervir no território, pois se não se apoia institucionalmente os processos de investimento para o desenvolvimento, cai-se no estancamento económico, no desemprego, no acentuar das assimetrias regionais.⁵ A intervenção no espaço, qualquer que seja o modelo, é necessária, dado que o caminho do *desenvolvimento regional dos territórios subdesenvolvidos* não passa, em

⁴ SOTELO NAVALPOTRO, José A. –oc, p.140.

⁵ PÉREZ VILLAR, M. (1990) –«Perspectivas de Desarrollo Económico en Castilla y León». In *Actas del Primer Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, 1990, p.12-50.

geral, pelo mero desenvolvimento da economia global,⁶ importando, aliás, reter a importância da valia contributiva fundamental do endógeno para a afirmação das forças diferenciadoras e dinamizadoras regionais e locais, em face do global. Segundo as orientações da política territorial europeia,⁷ «as políticas que se fazem sentir sobre a estrutura espacial e urbana da União Europeia, não devem uniformizar as identidades locais e regionais, porque elas contribuem para enriquecer a qualidade de vida dos cidadãos» (ETE, ponto 1), e os projectos realizados ao nível regional, nacional ou mesmo comunitário, devem ser baseados em objectivos de desenvolvimento espacial definidos em comum, para favorecer uma repercussão positiva no território global.

O ordenamento do território, que visa uma intervenção permanentemente materializadora de um dado modelo territorial racionalizador, com grande amplitude de *objectivos*, metodologias variadas e análises interdisciplinares, pretende, através da aplicação de uma perspectiva interdisciplinar e integrada, o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma estratégia de conjunto, com uma racionalização material e administrativa das políticas públicas, efectuada através essencialmente do planeamento, meio de realização da *coordenação dos factores físicos com os económicos e sociais e de cooperação das distintas Administrações com intervenções territoriais*, usando métodos com carácter cíclico, em contínuo processo de tomada de decisões, devendo pôr permanentemente em causa o próprio planeamento existente, de tal forma que um correcto *ordenamento do território nunca poderá encontrar-se plenamente realizado*.⁸

Quanto aos novos rumos dos sistemas de planificação dos Estados e aos impactos da política ambiental e territorial europeia, importa começar por referir que os sistemas de planificação, com tradições e contextos variados, implicaram, em parte, princípios próprios,⁹ pelo que são diferentes nos vários Estados. No entanto, a União vem exercendo influências determinantes na sua evolução actual, constatando-se,

6 TRÍAS, E. —«Entre el casino global y el santuario local». In Diario *El Mundo*, 1 de septiembre, 1998.

7 COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL, COMISIÓN EUROPEA —ETE-Estrategia territorial Europea: Hacia un Desarrollo Territorial Equilibrado y Sostenible. Luxemburgo: OPOCE, mayo de 1999.

8 MATOS, António de Jesus Fernandes de —Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional. Tese inédita defendida na Universidade da Covilhã, 2000 (cedida por cortesia). —Beira Interior: desenvolvimento ou subdesenvolvimento. In *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior: Debates*, Presidência da Republica. 2.^a Ed., Lisboa: INCM, 1997, p.122.

9 Ver, v.g., KOLPRUN CONSULTANTS —*Physical Planning Systems in the EC member States: A global Survey*. Brussels: DGXVI European Commission, 1991; HALL, P. —*Urban and Regional Planning*. London: Routledge, 1992.

assim, o emergir de novos rumos nesses sistemas.¹⁰ De qualquer modo, quanto aos sistemas tradicionais de planificação e às políticas estaduais, há que afirmar que todos têm vindo a atribuir importância à existência de uma política e de um quadro procedimental para a gestão territorial,¹¹ tendo presente a necessidade de antecipar o modo de utilizar os solos. De qualquer modo, parece que, por toda a Europa, nos sistemas instalados, há flexibilidade na tomada de decisões e uma tendência geral para tornar os sistemas legais menos rígidos e coercivos na determinação concreta do uso dos solos,¹² enquanto a tendência para o regionalismo, na atribuição de poderes planificadores, tem acompanhado a cooperação interregional.¹³ A eficácia de uma política regional tem que passar pelo aproveitamento e reabilitação

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION, Regional policy and cohesion -«Overview of planning systems and their context.» In *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: Regional Development studies*. Luxembourg: OÖPEC, 1997, p.33-49.

Embora «a notable exception appears to be Ireland»:EUROPEAN COMMISSION, Regional policy and cohesion -«Impact of the European Union on spatial planning». Oc, p.47; 1§; WIEHLER, F. e STUMM, T. -«The powers of regional and local authorities and their role in the European Union». In *Union Planning Studies*, n.º3 (2), p.227-250.

Importa destacar o aumento da «cross-order cooperation (...) through joint working groups, which tend to inform the statutory spatial planning authorities in the preparation of instruments for the border areas within particular countries»: Ibidem.

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, Regional policy and cohesion -«Overview of planning systems and their context.» In *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: Regional Development studies*. Luxembourg: OÖPEC, 1997, p.33.

¹² As razões desta opção prendem-se com a necessidade de os poderes responsáveis pelas decisões da planificação territorial poderem responder «more quicly to the implications of changing economic, social and other circumstances», embora, mesmo onde vigore o princípio da hierarquização dos planos desde os de nível mais alto, supramunicipais, até aos dos escalões mais baixos, pode dizer-se que os «mechanisms by which flexibility into detailed plans can be introduced are many and varied», aqui contando-se com as possibilidades legais de revisão flexíveis dos planos, em certos países, como a Alemanha que se dotou de um procedimento simplificado, para o efeito (*Bebauungsplan*): EUROPEAN COMMISSION, Regional policy and cohesion -o.c., p.46.

¹³ Na França, com as suas 22 Regiões Administrativas, a redução do número de Administrações planificantes operou-se com a formulação cooperativa de 7 grandes regiões de enquadramento do planeamento. Também, há agregações cooperativas locais em França, Luxemburgo e Finlândia. Na Áustria, Suécia, Irlanda, Dinamarca e Alemanha não tem havido evoluções orgânicas, em termos de estruturas de Administração do território, mas a regionalização mexe com esta organização na Bélgica e Grécia, enquanto o processo de reformulação está parado em Portugal pela paragem, devido a recente referendo, do processo de configuração do mapa das futuras regiões, que terão fortes poderes neste domínio: Alíneas a), b) e c) do artigo 17.º, 19.º, 20.º, 24.º e 31.º da Lei n.º56/91, de 13 de Agosto, Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

EUROPEAN COMMISSION, Regional policy and cohesion -«Impact of the European Union on spatial planning». Oc, p.47.

das condições propícias ao desenvolvimento, com um planeamento estratégico integrador das interdependências, orientando para a distribuição pelas regiões mais desfavorecidas de investimentos para a exploração dos recursos aí existentes.

Quanto às políticas de desenvolvimento, no âmbito da Península Ibérica, entre os principais factores que explica a debilidade dos processos e da própria cultura do desenvolvimento regional e local, na maior parte do seu território, temos as condições políticas que vigorarão durante grande parte do século XX, com um *modelo centralizado de organização política*, que pode-se sintetizar em dois aspectos que, em Portugal continental, ainda hoje se constata, sem uma verdadeira regionalização administrativa¹⁴ (*elevada centralização* no seio da Administração Pública estatal, pela ausência de um *processo de descentralização regional representativa*). Historicamente, as regiões administrativas «nasceram de um duplo imperativo, económico e técnico, e não apenas de uma vontade política de reconhecer uma qualquer identidade regional».¹⁵ Aliás, hoje, a razão fundamental mobilizadora do fenómeno regionalizador, bebida precisamente na lição da história e da análise da evolução do desenvolvimento económico-social a níveis infra-estatais, prende-se com a necessidade de acelerar o bem-estar das populações, em Estados com assimetrias de desenvolvimento. E isto independentemente da questão da existência ou não de regiões naturais e culturais.¹⁶ Não é importante discutir a questão da «regionalização natural»,¹⁷

¹⁴ Como diz MONTALVO, a regionalização «tem sido concebida como o conjunto de medidas de política económica e do território que visam três objectivos fundamentais: atenuar os desequilíbrios de desenvolvimento entre diferentes áreas do território; aumentar a eficiência e a eficácia da Administração pública; estimular a participação dos cidadãos na vida colectiva. E acrescentava que a implementação dos processos de regionalização assentava em três pressupostos complementares: «a)-uma política de descentralização da decisão política, económica e financeira que constituísse um factor de atracção e de apoio à instalação de empresas; b)-uma política de desenvolvimento regional que combinasse as acções regionais de valorização dos seus recursos com um certo número de medidas de política fiscal e económica de incentivo às actividades produtivas e aproveitamento de recursos naturais; c)-uma racional divisão regional do país que, partindo do pressuposto de que Portugal é um país com profundas assimetrias de desenvolvimento, evitasse a criação de regiões manifestamente deprimidas ou 'ghetos' regionais e criasse regiões de grande dimensão territorial (os 'espaços suficientemente amplos e suficientemente densos' de que falava Barbosa de Melo)» (MONTALVO, A. R. – *O PROCESSO DE MUDANÇA E O NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL*. Coimbra: Almedina, 2004, p.82-87).

¹⁵ DAYRIES, Jean-Jaques; DAYRIES, Michèle; *La Regionalisation*; 3.^a edição; Paris; Presses Universitaires de France; 1986; p.p. 18-19.

¹⁶ OLIVEIRA, Luís Vicente -*Novas considerações sobre a Regionalização*. Porto: Edições ASA, 1997, p. 17.

¹⁷ Que, como referem SANTOS PEREIRA, BRANDÃO ALVES, MARQUES REIGADO e GOMES COSTA, teria que ver com «uma área homogénea em termos geográficos, ou que, pelo

ou a de uma eventual regionalização assente na ideia de complementaridade.¹⁸ O aparecimento de estruturas regionais, convencionalmente organizadas, «deve transformar-se num factor de minoração, e se possível de erradicação, daqueles graves problemas que a Administração Pública vem resolvendo e a que não tem sabido por cobro», pois «as regiões não vão criar novos serviços: antes vão receber serviços da Administração Central, fazendo um aproveitamento e gestão dos meios materiais e humanos muito mais eficiente que a Administração Central o pode fazer».¹⁹ A regionalização leva, «não (...) à duplicação de serviços», antes à «transferência de meios da Administração Central para a Regional», pelo que «não haverá sobrecarga de despesa, uma vez que se pretende que a maior eficácia obtida se traduza em poupança nos orçamentos».²⁰ Podem enumerar-se *quatro causas para a regionalização*, ligadas aos seguintes objectivos: a preservação e aproveitamento de identidades culturais, étnicas, «linguísticas», geográficas; o reequilíbrio da responsabilidade entre cidadãos e funcionários, garantindo mais órgãos eleitos; a procura de uma melhor localização das decisões e o aligeiramento da sobrecarga administrativa do Estado e da sua Administração Central (eu diria Administração Geral, quer central quer periférica).²¹ Deve destacar-se que «as regiões são subsistemas do sistema nacional, onde se integram» e há «equipamentos sociais e produtivos, há projectos económicos e infraestruturas de desenvolvimento científico e tecnológico, que não têm uma função

menos, contenha um grande conjunto de características que a distinga da outras»: PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes -Regionalização: Textos oportunos. Covilhã; Universidade da Beira Interior; 1998, p. 43.

18 Há mesmo «quem estenda o conceito de regionalização às situações de existência de estruturas intermediárias não electivas», como vemos acontecer na própria «Comunidade Europeia, que designa por região as áreas situadas abaixo do Estado-nação, (...) em alguns casos essencialmente para efeitos estatísticos», podendo ser «de nível 1, de nível 2 ou de nível 3», em que a unidade essencial para efeitos de política regional é a do nível 2, que acaba por integrar «realidades tão diferentes, como províncias na Bélgica, as *regierungsbezirke* na Alemanha, região em desenvolvimento na Grécia, comunidades autónomas em Espanha, *régions* em França, *regioni* em Itália, províncias nos Países Baixos, comissões de coordenação regional em Portugal e *groups of countries* no Reino Unido». Isto é, no fundo, estamos face à adopção de um «conceito de região como sendo não só uma área para efeitos estatísticos como também uma base espacial para a criação de estruturas administrativas, electivas ou não, para efeitos de adopção de políticas regionais. Melhor, «estas estruturas tanto têm subjacentes entidades com órgãos eleitos como serviços territorialmente desconcertados» do Estado: FORUM 2000 -«Renovar a administração». *Regionalização e desenvolvimento*; Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; 1996; p.p. 29 e 30.

19 FERNANDES, Manuel Ramires; *A problemática da regionalização*; Coimbra; Livraria Almedina; 1996; p.p. 45.

20 Ibidem.

21 TORCHIA, Luisa -*Poder Local, Revista de Administração Democrática*, n.º 128; Lisboa; Editorial Caminho; Setembro 1996; p.16.

meramente municipal e só são visíveis a nível regional, extravasando alguns mesmo para o âmbito multirregional»,²² como acontece com o desenvolvimento económico e social da região, o ordenamento territorial, a preservação do ambiente, a valorização do meio natural e cultural e a qualidade de vida das populações, tudo «objetivos gerais de desenvolvimento regional, cuja especificação dependerá das condições geo-económicas, políticas e humanas de cada região concreta».²³ As matérias de atribuições das futuras regiões devem vir a ser concebidas²⁴ para terem em conta «as assimetrias e as diferenças de desenvolvimento económico, para que possam transformar-se nos principais catalisadores do desenvolvimento harmonioso do país, quebrando o isolamento das zonas periféricas e tornando-as reciprocamente complementares».²⁵ Em termos de planeamento, em causa está o levar a que «a dinâmica dos sistemas regionais seja incorporada no próprio processo de planeamento».²⁶ Uma visão realista da regionalização assenta na ideia de que esta não implica, por si só, a reforma do aparelho de Estado;²⁷ pode favorecer o desenvolvimento regional, embora, só por si, não garanta a inversão das forças económicas.²⁸ E a eficácia da

22 PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes; *Regionalização: Textos oportunos*; Covilhã; Universidade da Beira Interior; 1998; p.p. 32 e 33.

23 Ibidem.

Artigo 17.º.

Poder Local: Revista de Administração Democrática, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho; Setembro 1996, p.24.

LOPES, António Simões -«Regionalização e eficiência na gestão dos recursos». *Brotéria*, vol. 140, n.º 1, Janeiro 1995, p. 27.

24 Sem deixar de «contribuir para um reforço da unidade nacional».

25 PEREIRA, Paulo Tiago -*Regionalização: Finanças locais e Desenvolvimento*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Outubro 1998, p.60.

26 o que «exige que o sistema-região seja visto, por um lado, como subsistema do sistema nacional e, por outro lado, como conjunto articulado e hierarquizado de subsistemas que constituem, por sua vez, sistemas a níveis inferiores»: PEREIRA, António dos Santos; ALVES, Manuel Brandão; REIGADO, Felisberto Marques; COSTA, Pedro Gomes -*Regionalização: Textos oportunos*. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 1998, p. 28.

27 Pressupondo uma clarificação de estratégias nacionais, em particular no que respeita à organização do território. O sucesso da regionalização depende de uma cultura de parceria e contractualização.

28 Sem prejuízo de também poder agravar os desequilíbrios territoriais, em face de processos diversificados, alguns mais dinâmicos de aproveitamento da regionalização, o que não deve ser especialmente sobrevalorizado pois, de qualquer modo, a prazo, criar-se-ão sinergias contaminadoras. A regionalização só faz sentido se conduzir a novas formas de coordenação propiciadoras da melhoria

regionalização não está, necessariamente, correlacionada com o volume dos respectivos meios financeiros, pois a qualidade dos recursos humanos e a imaginação e dinamismo das suas novas lideranças são vitais para o seu impacto positivo.²⁹ Tudo isto, exige que a definição das atribuições regionais, na lógica da distribuição do poder global, seja enformada e de modo interligado, por cinco princípios essenciais: coordenação, parceria, igualdade, coerência espacial e mobilidade. Isto é, as funções transferidas para as Regiões devem prever «a possibilidade de melhorar a alocação dos recursos e um efectivo valor acrescentado (ou em termos de eficácia ou em termos de participação dos cidadãos)» (*princípio da coordenação*), que o «exercício das competências regionais deve conduzir ao reforço das articulações e parcerias entre a Administração Central e a Administração Local e entre o sector público e o sector privado» (*princípio da parceria*), que as competências regionais se traduzam, «de preferência, na mobilização dos serviços de acção dos outros», pois as Regiões deveriam ter sobretudo um papel impulsor de políticas, deixando a outros a sua execução (*princípio da centralização e da mobilização*), sem regionalizar «funções em que possa haver um sério risco de as diferenças de meios e opções entre as Regiões conduzirem a desigualdades nas condições de acesso dos cidadãos a serviços essenciais» (*princípio da igualdade*), e «as funções relacionadas com as matérias que relevam da concorrência inter-regional» ou as «funções que apresentam fortes externalidades sobre outros espaços regionais» devem permanecer como atribuições gerais do estado (*princípio da unidade e coerência territorial*).³⁰ A regionalização leva a um *planeamento local com uma lógica endógena, de implosão progressiva e perequativa do desenvolvimento*.³¹ Como

na afectação de recursos. Em geral sobre as políticas de ordenamento territorial, a nova ETE e o desenvolvimento aut centrado, CONDESSO, F. – *O Ordenamento do Território da Península Ibérica no Novo Contexto da Estratégia Territorial Europeia*. Tese de doutoramento em Geografia (Ordenamento e Planeamento do Território). UNEX, Março de 2003. Para publicação pela UNEX, Espanha.

29 VVAA - *FORUM 2000, Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p.161-162.

30 Sobre o tema, ver *FORUM 2000, Renovar a administração: Regionalização e desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p.162.

31 Em geral, CONDESSO, F. – *O Ordenamento do Território no novo contexto da Estratégia Territorial Europeia*. Tese Doutoral, 8.3.2002. UNEX, inédita. Em Portugal, «A nível sub-regional e inter-municipal, o primeiro diploma sobre a figura do Plano Director Municipal (DL 208/82) abre explicitamente a possibilidade de planos Directores Inter-municipais», mas, «na prática e com o regime introduzido pelo DL 69/90, os Planos elaborados a nível inter-municipal foram consagrados separadamente para cada município afastando o embrião de cooperação que se tinha alcançado». Agora, com o recente Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, eles são instrumentos programáticos supra PMOT, que não substituem, subordinados eventualmente a PROT, da autoria estadual, no continente, que existam.

se referiu, no FORUM 2000, do ISCSP-UTL, referiu-se que a questão fundamental se prende com a descoberta das «vias que assegurem o encontro entre a política de desenvolvimento nacional, que vem sendo veiculada, a nível regional, pela Comissão de Coordenação Regional (extensão da Administração Central), e os processos de planeamento local e inter-municipal conduzido pelos municípios», o que «só é alcançável por vontade própria e não por imposição de qualquer nível de poder ou sequer da reivindicação de outros grupos de interesses». ³² Mas não será que «A criação de regiões administrativas abre um novo espaço de poder entre a Administração Central e os municípios, cuja utilidade para o planeamento estará sobretudo na promoção do encontro entre as políticas nacionais e locais através do fortalecimento dos valores de cooperação intra e inter-níveis e do apoio à aplicação do *princípio de subsidiariedade* (e seus limites)», num «novo contexto», em que o planeamento físico e regional e a operacionalização da sua execução tem todo o sentido «se forem efectivamente transferidas competências da Administração Central para os órgãos das regiões neste âmbito, bem como os meios necessários à execução de planos, designadamente dos PROT e programas integrados e sectoriais de âmbito regional», sem prejuízo de que «os municípios se revejam nos órgãos regionais quanto à defesa das políticas de ordenamento supra-municipais e cooperem activamente na sua prossecução», ³³ o que é coisa distinta, embora importante na lógica, não representativa, mas participativa global, de impulsos *from below*. Outra preocupação dos economistas regionais, liga-se à questão dos possíveis *efeitos do fornecimento de bens públicos* numa dada região. Referindo-se ao tema em termos de lógica municipal, TIAGO PEREIRA considera que «Um fornecimento eficiente dos bens públicos locais requer, ainda, que não haja efeitos externos entre municípios vizinhos, ou seja, que os contribuintes (munícipes) e beneficiários sejam aproximadamente os mesmos». E acrescenta que, «Na presença de efeitos externos positivos (negativos) existem benefícios (custos) para os munícipes de concelhos vizinhos que não contribuem, pelo que se espera que o nível de fornecimento dos bens sejam abaixo (acima) do nível óptimo», fenómeno que «é evidente no que toca à relação entre municípios centrais (por exemplo os municípios de Lisboa e Porto) e os municípios suburbanos. Os residentes nos subúrbios que trabalham nos municípios centrais usufruem de benefícios nesses municípios (estacionamento de acesso público, jardins, rede viária) sem para isso contribuírem, conduzindo a um fornecimento insuficiente destes bens e podendo dar origem a uma situação de *stress* fiscal

32 FORUM 2000, Renovar a administração; *Regionalização e desenvolvimento*; Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; 1996; p.p. 96.

33 VVAA -FORUM 2000, Renovar a administração; *Regionalização e desenvolvimento*; Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996; p.98 e 99.

municipal».³⁴ O mesmo autor, tendo estudado a *capitalização da contribuição autárquica*, nas várias regiões, analisando «cada um dos impostos separadamente», verificou que «o Algarve (18 contos/hab.), Lisboa e Setúbal (9 contos/hab.) e Entre Douro e Minho (6 contos/hab.) são as regiões que geram maior capitação de contribuição autárquica». E que, por outro lado, «é nas regiões dos Açores, Trás-os-Montes e Alto Douro e Madeira que esse valor é mais baixo, não excedendo os 3 mil escudos por habitante». E, também quanto à SISA, a «situação é semelhante, o que comprova as dificuldades que estas regiões têm em gerar receita própria». Assim conclui que, em termos «de pesos relativos, a contribuição autárquica é mais importante na receita fiscal para o Algarve, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira interior e Açores e é menos significativa como receita fiscal para Lisboa e Setúbal, Madeira, Alentejo e Entre Douro e Minho». Já no que concerne ao IVA do turismo, «este apresenta maior expressão no Algarve e Madeira», e o imposto sobre veículos aponta para «valores mais significativos para os Açores e Trás-os-Montes e Alto Douro».³⁵ Ora, «quanto menor for o grau de autonomia fiscal, maior a importância que um sistema de subvenção terá em determinar a posição fiscal das autarquias locais, sejam elas municípios ou regiões administrativas», sendo certo que numa óptica de desenvolvimento, «parece ser desejável que se introduzam os incentivos para que uma região desenvolva uma base económica minimamente sólida, a fim de que possa alargar a sua base tributária e, conseqüentemente, a capacidade de gerar receitas fiscais de forma endógena». Assim, uma coisa parece segura para TIAGO PEREIRA, é que a «manutenção de elevadas transferências *per capita* para as regiões menos desenvolvidas poderá (...) ter, como efeito perverso, um incentivo ao atraso económico das regiões».³⁶ No entanto, não pode esquecer-se que «o regime de subvenção da Administração Central e da União Europeia, favorável às regiões menos desenvolvidas do continente, conseguiu que essas regiões disponham hoje de equipamentos colectivos e serviços públicos em alguns casos melhores, do ponto de vista do capital físico (infra-estruturas), que os das regiões mais desenvolvidas», mas isso, «não arrastou consigo nem uma melhoria do capital humano (médicos, professores, etc.) nem o desenvolvimento económico sustentado dessas regiões, que continuam na sua maioria, em processo de despovoamento». Com esta constatação, não se pretende contestar o interesse da intervenção incentivadora, pois, como bem refere o autor, estamos perante um problema de insuficiência, não de rejeição. Isto é, «o

34 PEREIRA, Paulo Tiago; *Regionalização: Finanças locais e Desenvolvimento*; Lisboa; Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Outubro 1998; p.p. 25.

35 *Ibid.*, p. 58-59.

36 *Ibid.*, p. 71.

modelo de financiamento regional é importante como pano de fundo da descentralização política e administrativa», mas deve ser complementado «com medidas de âmbito mais micro-económico (de benefícios e incentivos fiscais aos investimentos), se se quer chegar a um maior desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas».³⁷ Ora, aqui a regionalização também ganha significado, pois «a criação das regiões administrativas contribuirá necessariamente para aproveitar de uma forma mais racional, sistemática e coerente as potencialidades que a União Europeia oferece para a correcção das assimetrias existentes entre as diversas regiões europeias preenchendo os três níveis de integração regional consagrados pela União: NUTS³⁸ 1: Continente, Açores e Madeira; NUTS 2: Regiões Administrativas e NUTS 3: Municípios ou agrupamentos de municípios. As Regiões devem ser a *base gestonária dos fundos comunitários*, destinados a programas operacionais de âmbito regional. Elas devem geri-los e efectivar a sua coordenação, em sentido ascendente e descendente, isto é, em «estreita cooperação com a administração municipal e com o Estado».³⁹ Quanto à questão do *modelo espacial* adequado de regionalização e às funções a que a regionalização deverá prevalentemente satisfazer, JOÃO SARAIVA afirma que a prevalência deve ser dada às «funções de desenvolvimento económico, social e cultural, inscrito no projecto constitucional». Devem ser elas a determinar «o modelo espacial de regionalização do país e não considerações especificamente geográficas ou de simples planeamento económico». E, por isso, «o modelo espacial de regionalização deverá adequar-se à possibilidade de inserção de mecanismos e instrumentos de planeamento». Isto é, devem estimular e garantir «as finalidades de desenvolvimento económico e social do país, a justa *repartição de recursos*, a descentralização de políticas e a *participação*, na elaboração dos diversos planos e programas nacionais, bem como a elaboração e execução dos planos e programas de acção regional, sectoriais e locais», considerando «as especificações das áreas metropolitanas a admitir no interior do espaço regional», como «espaço de desenvolvimento integrado, espaço de expressão geográfica mais reduzida, com características de desenvolvimento e afirmação sócio-cultural específicas». E deverá prosseguir o «alargamento da esfera de auto-governadas populações e confirmar a possibilidade de estabelecer um subsistema administrativo à escala regional, de forma a garantir a proximidade das decisões das populações abrangidas, mediante a descentralização de funções, meios financeiros, técnicos e humanos, provenientes da Administração Central». E deve ser pioneira em soluções modernizadoras da Administração Pública como administração aberta, participada, mobilizada e orientada para o desenvolvimento, com formas de

37 PEREIRA, P.T., o.c., p. 71-72.

38 NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas.

39 PEREIRA, P.T., o.c., p. 51.

descentralização e de desburocratização. O futuro modelo espacial de regionalização e sua institucionalização⁴⁰ tem de potenciar a autonomia e um real poder autárquico infraregional num quadro de ampla cooperação inter-municipal e estadual.⁴¹ Alheia à concepção de um mapa artificial anacrónico e distantes da solidiriedades funcionais historicamente construídas, como o que fora proposto e rejeitado em referendo para a criação das regiões administrativas portuguesas.⁴² Não podemos deixar de partilhar esta visão das coisas. Com efeito, em termos de Desenvolvimento Regional, são várias a razões «que justificam a necessidade da formulação e implementação da política regional e dos planos», por um lado as «dificuldades que se levantam às políticas de âmbito nacional em face da existência de regiões-problema»⁴³ e a «necessidade, generalizadamente sentida de dar concertação e eficiência às acções de política global e política sectorial,⁴⁴ e a de criar uma base espacial integradora para as próprias acções da política urbana».⁴⁵ Outro aspecto a ponderar, é a necessidade da evolução dos processos estar sempre subordinada a relações de interdependência de vária ordem a cuja consideração se tonará mais fácil, à medida que nos aproximamos das escalas mais elementares a que os problemas se manifestam.⁴⁶ Porém, a necessidade das políticas a dos planos encontra fundamentação evidente ao nível dos próprios problemas e dos objectivos do Desenvolvimento Regional. Para tal, deve ser estabelecido um processo de controlo, que SIMÕES LOPES também designa de planeamento, que, «nas economias de mercado, é apenas indicativo», mas que, de qualquer maneira, «deve assentar no pressuposto básico de que o espaço não é em elemento neutro».⁴⁷ O planeamento, pode ser considerado numa

40 Realidade «polinucleada e sem determinação de uma capital ou sede regional, aberta ao princípio de uma repartição dos principais órgãos e serviços da administração pública regional pelos principais núcleos populacionais existentes, com possibilidades de delegações regionais e desconcentração de serviços públicos» SARAIVA, João -Poder Local: Revista de Administração Democrática, n.º 128. Lisboa: Editorial Caminho, Setembro 1996, p. 44-46.

41 Ibidem.

42 Vide Fonte: LOPES, José -Regionalização: Portugal e as experiências na União Europeia. Coimbra: CEFA – Centro de Estudos e Formação da Administração. (Colecção Actas). Junho de 1997; p.267.

43 LOPES, A Simões -«As políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional» (Capítulo IV). In Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos. 3.ª Ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987, p. 272.

44 Dando unidade às acções de planeamento físico e planeamento económico e, dentro deste, de planeamento sectorial.

45 KUKLINSKI, A. -«Regional development, regional policies and regional planning».In Regional Studies, Vol. IV.

46 LOPES, A Simões -oc, p.273.

47 LOPES, A Simões -oc, p.274.

«perspectiva adaptativa» ou «passiva», onde o espaço é tido como um elemento neutro, a evolução do sistema espacial (físico) processa-se, apenas, por forma a atingir a satisfação das necessidades do processo económico. Ou então, numa perspectiva «desenvolvimentista» ou «activa», em que ficam em primeiro plano as relações entre desenvolvimento e evolução espacial numa «concepção dinâmica»,⁴⁸ procurando-se chegar a um modelo que vise o desenvolvimento. A organização espacial surge frequentemente apontada como meio para o desenvolvimento, mas mais que meio será também objectivo sempre que os aspectos quantitativos do crescimento não se imponham como fim e sobretudo quando o desenvolvimento se aferir por condições de acesso das populações aos bens e serviços básicos e às oportunidades em geral.⁴⁹ A análise das teorias do desenvolvimento regional revela factores actuantes à escala regional, cujo menosprezo pode dificultar o processo de desenvolvimento e cuja correcta consideração pode ao contrário facilitá-lo. Uma escala regional suficientemente pormenorizada possibilita o diagnóstico dos problemas, sempre diferenciados, ao permitir a identificação dos factores que os condicionam e que têm de ser tidos em conta na procura das soluções. Esses factores podem ser agrupados em naturais, humanos, económicos e institucional-políticos (de enquadramento).⁵⁰ Não há nenhuma actuação de política sectorial, cuja implementação possa ser feita fora de um contexto espacial concreto que deverá impor a necessidade de considerar as suas características estruturais. As políticas sectoriais podem existir isoladamente, mas terão nesse caso carácter abstracto, porque, para acontecerem efectivamente, têm de ponderar a estrutura regional de implantação, sob pena de correrem riscos de insucesso, cuja amplitude pode ser, aliás, mascarada, exactamente por um nível de agregação mais elevado. A política regional não pode ser uma categoria de políticas, pois para ser eficaz tem de ser a síntese das políticas, que dela necessitam para se efectivarem de forma coerente e consistente, em face dos objectivos globais e sectoriais. O desenvolvimento nacional é a resultante do desenvolvimento regional. Este não pode deixar de ser visto numa perspectiva integradora, seja através da consideração dos factores específicos das regiões, de uma panorâmica de desenvolvimento ou através da conciliação, compatibilização a hierarquização dos objectivos de desenvolvimento e crescimento. A política regional tem de ter imperiosamente, carácter integrador; e é ao nível regional e particularmente local a que os problemas se manifestam, que grande parte dos conflitos têm de ser resolvidos. Uma

48 HERMANSEN, T. -«Spatial organization and economic development: The scope and task of spatial planning». In *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*. A. Kukling (Ed.). Paris: Mouton, 1975, apud LOPES, A Simões -oc, p.274.

49 LOPES, A.S -«Desenvolvimento regional e integração». Comunicação apresentada à *II Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*. Lisboa: Gulbenkian, 1979.

50 LOPES, A.S., o.c., p. 275.

hierarquização correcta dos objectivos e uma orgânica político-institucional apropriada podem eliminar muitas das questões. O interesse pelos estudos de políticas regionais surge, sobretudo, como fruto de problemas específicos à escala regional, que acabam por ser dificilmente resolvidos a escalas nacionais e não o virão a ser, a não ser em termos de impulso e apoio, ou apenas assistencialmente, em escalas europeias. Há diferentes concepções das políticas e dos planos, em relação às quais é necessário tomar posição. De um lado, as que se encaminham no sentido de admitir a necessidade de desagregação, numa via que poderá designar-se de '*regionalização dos planos nacionais*' e em que as regiões ficam a ser simples 'objectos de planeamento'. De outro lado, as que defendem a necessidade de ver nas regiões autênticos '*sujeitos de planeamento*', a eles cabendo a definição dos objectivos e das estratégias e o controlo da sua execução, havendo naturalmente que promover a conciliação entre os vários planos regionais e locais, e os acomodar dentro das capacidades globais dos meios. A última opção, sendo a «mais difícil do ponto de vista operativo», é à partida a mais prometedora em termos da eficácia potencial, indo no sentido do '*planeamento compreensivo*'. Importa destacar que esta abordagem sistémica, ao tomar as regiões como componentes de um todo organizado, lhes atribui um papel fundamental no âmbito das relações que se estabelecem entre as componentes e entre elas e o todo. A gestão de um sistema regional implica a definição dos objectivos, a inventariação dos meios e o controlo da evolução do sistema. A formulação de objectivos deve ser tomada necessariamente como predecessora de qualquer tentativa de elaboração de estratégias. Há objectivos últimos que são finais e há os instrumentais que são meios. No entanto, tudo depende da escala, quer temporal, quer espacial, em que se trabalha. O desenvolvimento tem de ser considerado um fim último e o crescimento apenas um meio, um dos meios que poderá criar condições para que o primeiro seja atingido, sempre numa óptica de longo prazo. Fundamental será, do mesmo modo, que os fins últimos sejam susceptíveis de avaliação para que o processo de planeamento não seja arbitrário e o controlo venha a ser concretamente possível. E não menos importante, o processo de participação, que ao nível dos fins se localizará na instância política representativa mais elevada, tem de estender-se às outras instâncias participativas, aos níveis inter-regional, regional e local, para que a eficácia e a validade possam vir a ser asseguradas. Quanto aos objectivos, nem sempre são quantificáveis, o que se justifica devido à existência de determinados aspectos qualitativos, como os culturais e estéticos, associados a valores. O fim último é o desenvolvimento, qualificado ainda por preocupações de justiça económica a social, equilíbrio ecológico, defesa do ambiente e qualidade de vida: As formas de o atingir, os objectivos podem sintetizar-se na organização do espaço, única via de criação de condições de acesso válidas a bens e serviços básicos. Isto é, devem ser as Regiões os sujeitos de planeamento e não apenas as sujeitas ao planeamento. As teorias de Desenvolvimento Regional, especialmente as de índole

económica preocupam-se fundamentalmente com o crescimento regional e podem ser arrumadas em dois grandes grupos, consoante o tomam como «*crescimento visto de fora*» da região ou «*crescimento visto de dentro*».⁵¹ No primeiro, cabem as tentativas de explicação que se apoiam sobre os mecanismos subjacentes à transmissão do crescimento económico no espaço, enquanto no segundo a atenção se concentra no processo interno à região. A realidade portuguesa caracteriza-se por um quadro espacial de dualismo profundamente marcado em que os desequilíbrios regionais se agravam num processo que é já cumulativo. Em Portugal, existem várias regiões com características próprias, que interactuam entre si. No entanto, não nos podemos esquecer que o nosso país não se encontra isolado, estando inserido num contexto mais vasto, desde logo o Ibérico, onde estabelece relações que é importante equilibrar. Para tal, o crescimento deveria ser efectuado de uma forma concertada com o devido controlo, tendo em conta a assimetrias regionais, que muitas vezes são também assimetrias sociais.⁵²

Em 1987, dizia SIMÕES LOPES que, em Portugal, a política regional, *per se*, era, praticamente, inexistente, embora, de há muito, se falasse nos desequilíbrios regionais e na necessidade de os corrigir. Hoje, tendo presente o modo de criar e a autoria dos planos regionais, chamados de Desenvolvimento Regional ou de Ordenamento Territorial, podemos continuar a dizer que o verdadeiro planeamento regional, capaz de desenvolver as regiões segundo os seus recursos e dinâmicas, ainda não chegou. Com efeito, como assinala o mesmo SIMÕES LOPES, não há política que, na prática, aconteça fora do contexto regional, assim como é inteiramente descabido falar da política regional como mais uma categoria de políticas. Tudo começa nas regiões a termina nas regiões, porque há necessidade da política se aproximar das pessoas. O desenvolvimento nacional é afinal a resultante do desenvolvimento regional, é o desenvolvimento regional. A regionalização é um factor de crescimento e desenvolvimento económico. A viabilidade futura dos territórios

51 Ibid., p. 290-291.

52 Em Portugal, a um modelo operativo de longo prazo assente nos lugares centrais vem a corresponder um enquadramento conceptual do tipo do desenvolvimento integrado. Em vários países da Europa existem diversas experiências no âmbito da política regional. Tem sido assim, que a coberto da designação de desenvolvimento regional se tem colocado o crescimento como fim na generalidade dos casos. Na Itália, a propósito da intenção de reduzir desequilíbrios, na França com a preocupação da dispersão do crescimento do «centro» para a «periferia». É de salientar em França a aplicação do modelo REGINA, que permitiria passar a avaliar o impacto dos factores espaciais sobre o desenvolvimento do país, a que se seguiu o modelo REGIS. O REGIS é um modelo de médio prazo, pressupondo a existência de actividades induzidas pela procura a de actividades induzidas pela oferta. A estrutura deste modelo foi adoptado ao caso português, passando a ter a denominação de MORENA, que são mais consequência da inexistência de uma base estatística do que especialidades do funcionamento da economia portuguesa, embora estas não possam deixar de ser consideradas.

regionais depende da sua competitividade, o que exige que entre os factores-chaves da planificação económica e territorial esteja a configuração espacial dos recursos e do ordenamento do desenvolvimento. Podíamos chamar óptimo ordenacional do território ao resultado da melhor combinação possível do mercado com a intervenção pública territorial, que assuma o território como factor de desenvolvimento, através de vários meios, com destaque para a planificação integral. E isto só pode ser obtido num território situado, com seu insubstituível valor sócio-económico próprio. Esta realidade só, a pouco e pouco, começou a ser considerada mas é hoje um dado inultrapassável. A economia que poderíamos designar de economia espacialmente situada, que integra a dimensão territorial na análise económica, iniciou-se pela mera integração da localização e da organização do espaço nessa análise, só mais recentemente levando à elaboração das teorias do desenvolvimento endógeno e do desenvolvimento territorial sustentável.

O ordenamento do território serve, também, de veículo aliberal de conformação do desenvolvimento económico-social de uma região, pois visa ser um instrumento não subordinado «às leis do mercado, que permita satisfazer as necessidades de cada comunidade, observando e valorizando os seus problemas concretos e as especificidades de cada espaço e, em definitivo, das diferentes regiões que o integram».⁵³ O ordenamento territorial, para prevenir e corrigir problemas territoriais,⁵⁴ aparecendo o *conceito de problema* ligado à evolução dos valores assumidos pela sociedade, em que hoje se integram as questões sobre os desequilíbrios regionais, atrasos económico-sociais de umas regiões e áreas territoriais perante outras, exigindo medidas reequilibradoras, ligadas à política regional, tais como a protecção do ambiente e dos recursos naturais, apelando à ecologia e à política ambiental, pelo que lhe cabe também ordenar e coordenar as políticas regionais.⁵⁵ Por isso, a Carta Europeia do ordenamento do território não deixa de considerar o ordenamento do território como a «expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade».⁵⁶ E ordenar implica

53 BOSQUE MAUREL, Joaquín -«Prólogo». In SOTELO NAVALPOTRO, José A. -«Modelos de organización y desarrollo regional». Madrid: Rev. del Observatorio Medioambiental del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales, IUCM, s/d, p. 8.

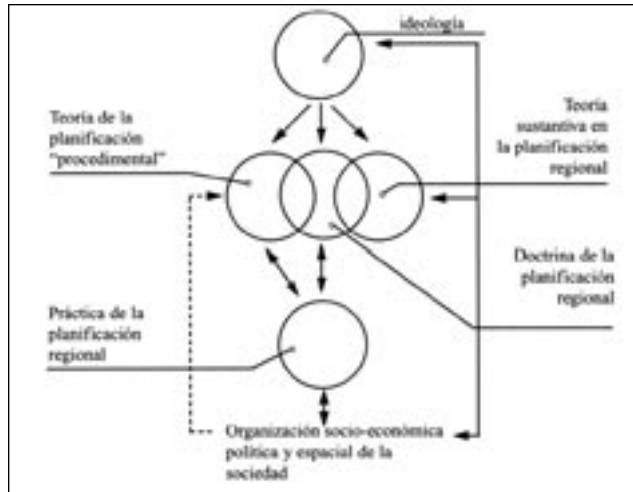
54 A esta motivação se reporta GURRÍA GASTÓN, assinalando, no Prólogo da publicação da tese doutoral de JULIÁN MORA ALISEDA, «las inquietudes relativas alinea desarrollo y a la ordenación espacial de las regiones con problemas estructurales graves» (GURRÍA GASTÓN, José Luís -«Prólogo». In MORA ALISEDA, J.-La Organización del Territorio Extremeño: Economía, Población y Medio Físico. Cáceres: JMA, 1992)

55 SAENZ DE BURUAGA -oc, p.11.

56 O tema da 12.ª sessão da CEMAT, realizada em Hanover, na Alemanha, em 7 e 8 de setembro de 2000, foi a «Stratégie commune d'aménagement et de développement durable pour l'Europe». ROMÀ PUJADASY FONT, Jaume -oc, p.12.

um processo social global, que se inicia com a criação de normas jurídicas e termina com a execução dos planos, que conformam as diferentes soluções.⁵⁷ A técnica e o tipo de intervenção jurídico-administrativa usada para veicular as opções do ordenamento territorial é, fundamentalmente, a planificação, actividade de raiz política e de ponderação administrativa, a que se deu uma configuração técnica.⁵⁸

Dimensiones principales de la planificación regional y sus interrelaciones



Fonte: FRIEDMAN.- *Territory and Function*. University of California, 1979, apud SOTELO NAVALPOTRO, J.A. -*Modelos de Organización y Desarrollo regional*. Madrid: IUCA, s.d., p.43. Sobre a intervenção pública no território, ver, ainda, SOTELO NAVALPOTRE, J.A. -*Modelos de Organización y Desarrollo regional*. Madrid: IUCA, s.d., p.42.

De modo semelhante, ROMÀ PUJADAS afirma que «ordenar el territorio plantea, como mínimo, tres interrogantes»: ¿Qué...? ¿Para qué...y cómo... ordenar?

ROMÀ Y FONT -oc, p.12.

57 En España, las Leyes autonómicas sobre la materia, dada la transferencia de atribuciones en este dominio. En Portugal, el Decreto-Ley n.º380/99, de 22 de septiembre.

ROMÀ e JAUME FONT -oc, p.14.

Decreto-Ley n.º 380/99, de 22 de septiembre.

ROMÀ -oc, p.14.

GONZÁLEZ HABA, José Luis y MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto -«Ordenación territorial en una nueva situación». *Ciudad y Territorio*, n.º1, 1980, p. 31.

58 INDOVINA, F. ««Base material y esquema interpretativo para la modificación de la Ordenación del Territorio». In *Poder y Planificación urbanística*. Barcelona: Oikos-tau, Ceccarelli, 1980, p.103.

Em Portugal, os planos de âmbito territorial infra-ordenados aos Planos Directores Municipais, isto é, os planos de urbanização e os planos de pormenor, que somente abrangem o território de aglomerados urbanos, ou parte destes, são hoje designados planos municipais de ordenamento do território e referem-se, especificamente, à urbe ou, pelo menos, ao município. Também existem planos não meramente urbanísticos (numa leitura materialmente estrita), e no sentido de que abrangem mais que o meio urbano e a temática especificamente urbanística, tendo, designadamente, preocupações agrícolas ou ambientais «anúrbicas» (os Planos Regionais de Ordenamento do Território e os Planos Directores Municipais), mas que são preocupações não urbanísticas que, em verdade, existem devido, em grande parte, às preocupações da expansão urbanística. Se o urbanismo, em sentido estrito, é matéria essencialmente local, a verdade é que como direito do ordenamento territorial, através da técnica de planificação, só é eficaz, quando enquadrado por estratégias supra-urbanas, que ponderem os interesses e interdependências de uma região e até mesmo do todo nacional e supranacional. Ou seja, a ordenamento do território tem como objecto a repartição do espaço para os seus ocupantes, permitindo a racionalização do seu aproveitamento, em ordem à satisfação destes. A ordenamento do território relaciona, racionalmente, o homem com o território. Com efeito, são os homens, no território, ou seja, a sedentarização humana que merece soluções de ordenamento. Não apenas o homem da cidade, mas também o homem da cidade. Se nem todo o ordenamento é urbanismo em sentido estrito, porque nem todo se reporta à urbe, todo o urbanismo é ordenamento ou tende a pressupor ordenamento. É selecção de localizações, actos voluntários pré-estabelecidas, visando o seu enquadramento, como ocorre com as autorizações de utilização, que pressupõem licenças de construção e estas pressupõem enquadramentos de divisão em lotes e de planeamento público. O urbanismo passa, também, por ordenamento e planeamento do aglomerado urbano, além do condicionamento pelo ordenamento territorial geral, concretizado por uma evolução urbanística, e, neste aspecto, os planos municipais de ordenamento do território, referentes aos aglomerados urbanos, traduzem um urbanismo científico, superador do anterior urbanismo meramente proibitivo, de carácter activo, dinâmico e operacional.⁵⁹

Em Espanha, o *Plano de Desenvolvimento Económico e Social* partia de uma concepção de Ordenamento do Território semelhante á francesa, mas depois caminhou no sentido da concepção germânica, que coloca a «planificação» económica num plano desvalorizado em termos territoriais. De qualquer maneira, neste domínio, é fundamental verificar o modo como se faz a coordenação geral das políticas sectoriais de incidência territorial, e analisar as implicações da ordenamento territorial com o meio

⁵⁹ PÉREZ ANDRÉS –oc, p.539.

ambiente. A política de ordenamento para realizar os objectivos a que está chamada, deve ser, embora não o possa ser somente, um política articuladora dos poderes públicos, pois tem que ser uma técnica científica de ordenamento espacial, em que não possam admitir-se sistemas ou decisões, tomadas no seu seio, que não sejam orientadas pela lógica territorial global, em que os factores a considerar não podem ser somente os de índole jurídica ou espacial, mas todos que estão convocados à percepção e construção do ordenamento, desde os geográficos e sociológicos até aos económicos.

Em termos de âmbito de actuação, a «cédula básica em que deve ter lugar o ordenamento territorial é a regional», de modo igual á sujeita programaticamente a um instrumento estratégico nacional, como acontecerá em Portugal com o previsto Programa Nacional de Ordenamento do Território, porque a circunscrição regional é a única forma de fazer com que o ordenamento se torne uma realidade efectiva.⁶⁰ Esta afirmação só pode ser totalmente entendida no contexto da evolução histórica do fenómeno da regionalização estatal, processo que está por terminar em Portugal, que revela que é característico da de ordenamento do território a sua natureza de instrumento-função de âmbito regional, embora sem que este âmbito possa deter em exclusivo o processo ordenacional. Esta é a posição a que se chega, depois de toda uma evolução superadora do insuficiente nível local de planificação territorial, incapaz de organizar integralmente um determinado território, que não é só espaço urbano, mas também território rural e que, além disso, levanta permanentemente problemas de interesse supralocal.⁶¹

Há que aclarar que o ordenamento territorial tem que ver com as situações em que os impactos territoriais não aparecem como simples efeito secundário, adjacentes, quiçá imprevisos, das actuações ligadas aos agentes privados, mas é o resultado de acções deliberadas dos poderes públicos, a exercitar-se sobretudo através da actividade regulamentar da Administração Pública, a partir de um marco legal definido

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ PAREJO Alfonso, L. -«La organización administrativa de la Ordenación del Territorio». *RDU*, n.º105, octubre-diciembre, 1987, p.13; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. -«La cuestión regional: Una reflexión». In *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Madrid: Civitas,1985, p. 45 e ss.; PÉREZ ANDRÉS -oc, p.540; ENÉRIZ OLAECHEA, F. Javier -«La Ordenación del Territorio de l Comunidad foral de Navarra». *RVAP*, n.º24, 1989, p. 228.

En este proceso evolutivo, numerosos factores von revelando la insuficiencia del nivel territorial local para organizar el territorio, pudiendo destacarse, desde luego, «el cambio en las formas de asentamiento humano, los increíbles avances experimentados en pocos años por las comunicaciones, el incremento de relaciones sociales y económicas entre comarcas hasta entonces prácticamente aisladas, las grandes transformaciones fomentadas por grandes obras de infraestructura, la creciente amenaza de degradación de la naturaleza, y la articulación de los mercados productivos y de trabajo entre sí y con los centros de consumo»: PÉREZ ANDRÉS -oc, p.540, nota 485, 2.ª parte.

anteriormente. Nesta perspectiva, em ordem à racional organização do território, visa-se a prevenção ou a correcção de certos desequilíbrios em todos os domínios, desde o social ao económico.⁶² A actividade de ordenamento do território deveria enquadrar-se numa lógica de limitação da discricionariedade da Administração planificadora urbanística e sectorial, mas importa constatar que essa limitação e as técnicas de controlo em vigor tendem a ser ineficazes.⁶³

A noção da *Lei* portuguesa *de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo* aponta para a organização e a utilização adequada à valorização do território, em ordem ao seu desenvolvimento económico, social e cultural, em termos integrados, harmoniosos e sustentáveis, o que a integra na definição ampla, e deu relevo às preocupações ambientais, na linha da Carta Europeia de Ordenamento do Território e da Política Comunitária. Assim, o principal objectivo do ordenamento do território é ordenar as localizações e outros usos territoriais, numa perspectiva correctora dos desequilíbrios produzidos pelo crescimento económico-social espontâneo, superando a limitada dinâmica isolada das diferentes actividades humanas na ocupação dos solos, ao proporcionar os enquadramentos para os diversos destinos do território. Isto consiste na racionalização da intervenção humana no território, integrando as diferentes actividades com incidência ou repercussão territorial e definindo a utilização óptima dos recursos à disposição de uma determinada população, em ordem ao desenvolvimento dessas actividades, de forma equilibrada e respeitosa do ambiente.

Em suma, numa aceção ecléctica, tendo presente a legislação e os planos vigentes, as distintas posições colhidas na doutrina e no direito comparado, a a especificidade nacional que, em Portugal, não impõe uma total compartimentação conceptual, por falta de regionalização política ou administrativa do continente, poderia definir-se o ordenamento do território, neste estado da sua evolução, de molde a integrar o enquadramento, seja de preocupações urbanísticas e superurbanísticas, seja de planeamento económico-social regional e sectorial, seja ambientais, como uma função administrativa global territorializadora de todas as políticas com influência no desenvolvimento e conformação do espaço físico, visando objectivos de equilíbrio, na localização das pessoas, actividades e riqueza, em ordem a garantir a qualidade de vida e o bem-estar das populações.

62 GÉRARD MARCOU -«El marco institucional de la Ordenación del Territorio y de las Políticas de Desarrollo Espacial», apud PEREZ ANDRÈS –oc, p.541.

63 *Vide*, v. g., as considerações de PÉREZ ANDRÈS, no seu artigo «La limitación constitucional de la remisión al planeamiento (hacia la reducción de la discrecionalidad)», publicado en la *RDU*, n.º146, enero-febrero, 1946, p.57.

As leis espanholas de ordenamento do território, aprovadas pelas Comunidades Autónomas, ligam o ordenamento à planificação física dos âmbitos regionais e subregionais,⁶⁴ enquanto as portuguesas consideram ordenamento ainda a planificação de elaboração municipal, mesmo que de âmbito territorial urbanístico (isto é, não só os planos panmunicipais chamados planos directores municipais, como os planos parciais do território, os de urbanização (todo o aglomerado) e os de pormenor (parcela diminuta de um aglomerado). Certa doutrina defende uma visão ampla de ordenamento, que integra todas as intervenções que «contribuem a produzir o território ordenado», sem prejuízo do local central da planificação física regional e subregional, denominada planificação territorial. Mas isto, sem assimilar o ordenamento do território à planificação territorial, à planificação física de âmbito regional e subregional, só agora emergente e ainda «escalão débil na cadeia da produção do território ordenado» (ROMÀ e JAUME FONT), pois, até agora, realmente, o ordenamento do território aparece como um facto resultante, sobretudo, da adição dos planeamentos urbanos dentro dos limites municipais, e do planeamento sectorial, em cada domínio específico.

Segundo a posição da legislação portuguesa, o *Ordenamento Territorial* intervém em qualquer escalão geográfico, em sintonia com a doutrina que realça o carácter unitário do processo ordenador, sem prejuízo da distinção das diferentes modalidades de planos.

Em geral, pode dizer-se que o *processo ordenador* não deixa de resultar dos planos territoriais e directrizes de ordenamento do território, emitidos pelas Comunidades Autónomas espanholas, o Estado e as Regiões Autónomas portuguesas, os planos sectoriais, o planeamento urbano e as medidas de política regional, pelo que as «grandes parcelas do ordenamento do território», nas duas acepções que dominam a doutrina, são, na *acepção restrita*, a planificação física infra-estatal e supramunicipal, e, na *acepção ampla* (integrando a política territorial, ou seja, também o conjunto de políticas e planificações com incidência territorial), todas as decisões com implicação no território, da competência de todas as Administrações públicas.

Em Espanha, a doutrina segue, maioritariamente, a concepção ampla, mista, de ordenamento do território. F. LÓPEZ RAMÓN afirma que, no plano «científico e técnico, a ordenamento do território constitui uma fase de união entre disciplinas económicas e urbanísticas», propiciada, designadamente, pela «pujança analítica e operativa da geografia humana».⁶⁵ A questão tem relevância na distribuição das atribuições

⁶⁴ ROMÀ y FONT, J.-oc, p. 21.

⁶⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando -*Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*. Pamplona: Aranzadi, 1995.

entre os escalões de poder territorial infra-estatal: Estado, Comunidades autónomas e entidades territoriais locais. Mas, as *duas correntes doutrinárias* aparecem, aceitando, em comum, que o ordenamento do território é uma actividade supramunicipal (enquanto o urbanismo é tarefa municipal), tem uma densificação material ampla (abrangendo os diferentes sectores da actividade administrativa) e é formulado através da técnica do planeamento. A tendência, não existindo uma diferenciação de matérias e de funções, que permita qualquer separação material, é, pois, por razões organizativas dos poderes administrativos, para a separação potestática, convencional, dos conceitos, com o ordenamento territorial ligado aos poderes nacionais e regionais e o urbanismo, designadamente, o ordenamento urbanístico, ligado aos poderes locais.⁶⁶ Nada impede uma interpretação do artigo 131.º da Constituição Espanhola, separada da problemática das atribuições do planeamento territorial. Mas de facto, por imposição do TC, a política espanhola de ordenamento do território consagra uma das concepções mais restritivas de todas as que doutrinariamente se afirmaram, longe do conceito amplo, consagrado na Carta Europeia de Ordenamento Territorial» e que a ETE exige.⁶⁷ Como refere SÁENZ DE BURUAGA, a função do Ordenamento do

⁶⁶ O Tribunal Constitucional espanhol, no fundamento 1.º-B de sua Sentença n.º149/1991, de 4 de Julho, cobrindo o conceito amplo, ultrapassa a própria letra da Constituição, referindo que, no Ordenamento do Território, deve tomar-se em conta «a incidência territorial de todas as actividades dos poderes públicos, para garantir a melhor utilização dos recursos do solo e do subsolo, do ar e da água e o equilíbrio das distintas partes do território»

⁶⁷ Certa doutrina, na medida em que considera que em Espanha vigora um conceito do ordenamento afastado do planeamento económico, não distingue qualitativamente o de Ordenamento do Território, ligado a interesses supralocais, do Urbanismo, isto é, referente aos interesses meramente locais, v.g., GONZALEZ HABA, José Luis y MARTINEZ DÍEZ, Roberto -«Ordenación Territorial en una nueva situación». *Ciudad y Territorio*, n.º1, 1980, p. 27 («instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de los usos generales dentro de los distintos territorios autónomos»). É uma visão restrita da competência do Ordenamento do Território que flui, também, declaradamente de certa jurisprudência espanhola, v.g., da STC n.º77/1984, de 3 de Julho, processo n.º250/1982, referente a um conflito positivo de competências, suscitado entre o Estado e a Região Autónoma Vasca, sobre o «Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca», aproximando o conceito de Ordenamento do Território do conceito de Urbanismo, ao atribuir-lhe, no fundamento jurídico 2.º, como único objectivo, a «delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial»; ou da STC n.º 149/1991, de 4 de Julho (FJ 1.B) sobre a Lei 22/1988, de 28 de Julho, «de Costas», da STC n.º36/1994, de 10 de Fevereiro, relativa à Lei de Protecção e harmonização de Usos del Mar Menor de la Comunidad de Murcia, la Ley 3/1987, de 23 de abril (Ej 3.º). O Tribunal Supremo de Espanha procurou distinguir os conceitos de ordenamento urbanístico, em sentido estrito, do de Ordenamento do Território, «casi en exclusiva en el mayor ámbito que se le supone a las actuaciones tendentes a la Ordenación del Territorio», parecendo considerar que se está somente perante a dicotomia entre interesses locais e interesses supralocais (v.g., na década de noventa: STS de 11 de Outubro de 1994, sala 3.ª, Secção 5.ª; (Ar.7810); de 17

Território, desde 1978, passou a ficar extraordinariamente restringida no seu conteúdo, essencialmente vinculada ao ordenamento urbano, com uma «nítida separação propiciada pelo Texto Constitucional, entre Ordenamento do Território e estabelecimento das bases e coordenação da Planificação geral da actividade económica (art. 149.1.13 CE),⁶⁸ embora numa teoria da dupla enumeração constitucional, de TORRES RIESCO, ao de Ordenamento do Território (enumeração agregada), acresce na Constituição a enumeração de um conjunto de matérias sectoriais (enumeração desagregada) com incidência territorial directa (física ou sócio-económica), pelo que estas integram parte da moderna Política de Ordenamento Territorial.⁶⁹ Tudo visto, a Constituição espanhola de 1978 não impõe⁷⁰ e, hoje não pode ser interpretada como exigindo a «desagregação definitiva da planificação do Ordenamento do Território da puramente económica». Os planos económicos não podem ser concedidos numa perspectiva puramente sectorial e economicista, tendo presente as carências no desenho territorial.⁷¹ Tal como não pode servir à autonomização material desconformadora de um modelo integrado de Ordenamento do Território, a partir de uma leitura não coordenada das atribuições e competências constitucionalizadas.⁷² Em geral, se é verdade que os autores vêem reconhecendo a «indefinição da função pública de de Ordenamento do Território»,⁷³ a verdade é que esta não definição

de Maio de 1993 (Ar. 3488) e de 28 de Setembro de 1990 (Ar. 7297). Como pode parecer que seria a vontade do legislador constitucional.

- 68 SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo -«Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual». In *Estudios Territoriales*, n.º7. Madrid, 1982, p. 20-22.
GONZÁLEZ HABA, José Luis y MARTÍNEZ DIEZ, Roberto -«Ordenación Territorial en una nueva situación». *Estudios Territoriales*, n.º, 19, p. 26.
- 69 TORRES RIESCO, Juan Carlos. «Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España». In *Estudios Territoriales*. n.º 8, 1982, p. 85.
STC n.º 227/1988, de 29 de Novembro, sobre a Lei 29/1985, de 2 de Agosto, de Águas.
- 70 Contrariamente ao significado dado por alguma doutrina, v.g., GAGO LLORRENTE, V. -«El Planeamiento Territorial en la Comunidad de Madrid». In *El espacio metropolitano*. (Colección de Temas de Administración Local), n.º 39, Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1988; ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier -*La Ordenación del Territorio...*, o.c., p. 114.
- 71 SAENZ DE BURDAGA, Gonzalo -«Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual». In *Estudios Territoriales*, n.º 7, 1982, p. 22-23; GONZÁLEZ HABA, José Luis y MARTÍNEZ DIEZ, Roberto -«Ordenación Territorial...». o.c., p. 27.
- 72 SIEDENTOFF, Heinrich -«Condicionamientos Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio». In Revista Aragonesa de Administración Pública, número sobre *Condiciones Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*. Zaragoza, 1994, p.262.
- 73 Indefinição considerada como absoluta, v. g., GONZALEZ HABA, José Luis y MARTINEZ DIEZ, Roberto -«Ordenación Territorial en una nueva situación». oc, p. 27, ou como relativa, v.g.,

constitucional não impede que, de certas normas constitucionais, se retire um conceito que, em geral, se pode considerar imanente à Constituição.⁷⁴ Importante, numa perspectiva peninsular e da ETE, é, desde logo, reconhecer que tal como em Portugal, também em Espanha cabe ao Estado combater os desequilíbrios económicos interterritoriais, garantindo o estabelecimento de um equilíbrio económico adequado e justo entre os distintos territórios do todo nacional (artigo 138.1, 158.2 e artigo 2 da Comunidade Europeia), o que, de qualquer maneira, já resultaria do direito primário comunitário e de seus objectivos de coesão económico-social. Além destes, e do artigo 149, ligam-se com o de Ordenamento os artigos 40.1 (sócio-economia), 43.1 (saúde), 45 a 47 (ambiente, património cultural em sentido amplo, e habitação digna), 130 y 131 (desenvolvimento dos vários sectores económicos e equiparação do nível de vida de todo os espanhóis). Isto é, constata-se que não há uma «ausência total em nossa Carta Magna de critérios delimitadores das finalidades atribuíveis ao de Ordenamento Territorial », antes, pelo contrário, aí «se recolhem uma série de critérios de actuação dos poderes públicos, que correctamente interpretados funcionam como princípios de ordem territorial».⁷⁵ Sendo assim o que se impõe é uma reestruturação conceptual, a partir de uma interpretação conjunta das normas, sistemática, integradora, globalizadora, que permita aflorar o necessário conceito amplo de Ordenamento do Território, conformado com os textos de origem supranacional, em termos que viabilizem um actuar devidamente eficaz, segundo «princípios constitucionais de ordem territorial, que, porque função pública dividida nos artigos 148 e 149 da Constituição Espanhola, num modelo constitucional de Ordenamento do Território, mais amplo do referido à distribuição territorial de atribuições administrativas (isto é, não traduzido para o artigo 148.1.3), que não retire substancialidade nem aos poderes estatais nem aos autonómicos».⁷⁶ A Constituição

PEREZ ANDRES –oc, p.235. Sobre o tema, *vide*, ainda, PAREJO ALFONSO, Luciano –«La ordenación el territorio: un reto para el estado de las Autonomías». *Revista de Estudios de la Administración Local e Autonómica*, n.º226. Madrid, 1985, p.211.

74 ÁVILA ORIVE, J.L. –*La ordenación del territorio en el País Vasco: ANÁLISIS, EJERCICIO Y ELIMINACIÓN COMPETENCIAL*. MADRID: Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública, 1993, p.58 e ss.

75 PÉREZ ANDRES, A.A.–oc, p.240

76 ENÉRIZ DE OLAECHEA, Javier –*La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*. Oñati: Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p.60 e ss.; GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio –«La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías». In *Estudios Territoriales*, n.º 1, 1981, p. 46; BASSOLS COMA, Martín –«Ordenación del Territorio y cuencas hidrográficas». *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 80, 1982, p. 66; PAREJO ALFONSO, Luciano –«El Urbanismo ante el Derecho». *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 71, 1981, p. 50, ÁVILA ORIVE, José Luis –«La Ordenación del Territorio », p. 59-61; PÉREZ ANDRÉS, A.A.–*La Ordenación del Territorio...*, oc., 237. A e oc, p.237.

espanhola não impede a construção de uma Política Pública de Ordenamento do Território, em sentido amplo, impondo a reinterpretção do conceito constitucional originário, para lhe dar este sentido amplo, não só porque consagrado na Carta Europeia, de 1983, como porque é necessário à aplicação das orientações da ETE. Ou seja, o conceito de Ordenamento do Território, balizado literalmente na Constituição espanhola num sentido estrito, como uma das matérias em que se reconhecia a incidência no território, exige uma densificação globalizadora e integradora.⁷⁷ Portanto, para articular uma Política de de Ordenamento do Território coerente com a nova abordagem do planeamento comunitário é necessário reconstruir, ampliando-o, o conceito constitucional de de Ordenamento do Território, ou como diz PÉREZ ANDRÉS, ao defender uma concepção ampla, ultrapassando o estrito conceito que «inicialmente parece deduzir-se da literalidade do Texto Constitucional»,⁷⁸ há que considerar que «com esta função pública ocorre algo similar ao que sucede com a disciplina ambiental», pois estamos perante «uma política pública de grandes consequências e tendência expansiva», sendo «uma concreta competência constitucionalmente articulada juntamente com as demais competências horizontais ou sectoriais». É verdade que no Estado complexo espanhol o de Ordenamento do Território, como competência específica, pertence não ao Estado, mas às entidades administrativas territoriais de âmbito regional, as Comunidades Autónomas. Mas, esta competência, em geral referida como exclusiva, não é, pela natureza das coisas, excludente, servindo tal asserção, quando, mesmo que se trate objectivamente, realmente de competências compartilhadas (v.g., STC de 16 de Novembro de 1981), em geral para não aplicar o princípio de

77 FJ1.B), STC 149/1991, de 14 de Julio (recursos de inconstitucionalidade interpostos contra a Lei de Costas de 28 de Julho de 1988): «La enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo». La STC 36/1994, de 10 de febrero, parte igualmente de una interpretación extensiva del concepto constitucional: «El núcleo fundamental de esta materia está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.» En su fundamento quinto, reaparece el carácter global e integrador de la Ordenación del Territorio: «No cabe duda de que una Ley que tiene por objeto la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la ordenación de l territorio (...) es una Ley qua afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación de ese espacio físico.». Sobre esta temática, *vide* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón -«El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». In *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º201, 1979, p. 26-28; MUÑOZ MACHADO, Santiago - *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol.I, Madrid: Civitas, 1982, p. 371.

78 PEREZ ANDRES, Antonio Alfonso -*La Ordenación...*, o.c. p. 240.

preferência da competência estatal, isto é, da imposição de interesses veiculados pelo Estado, implicando obrigações de cooperação.⁷⁹

Importa considerar que se opera uma delimitação conceptual do de Ordenamento do Território que é «independente por completo da delimitação» que deva conformar o seu conteúdo, tal como aparece «direccionada pela Constituição num ou mais títulos competenciais, que além disso estarão submetidos à pertinente repartição que se estabelece entre as distintas entidades implicadas, com base nos seus respectivos interesses (artigos 137, 148 e 149 do Tratado da Comunidade Europeia)».⁸⁰

⁷⁹ Neste domínio, quando se está perante atribuições compartilhadas, afastamo-nos da doutrina da prevalência dos interesses do Estado, aceitando a posição e justificações desenvolvidas por FÉRNANDEZ FARRERES, Germán -«Colisiones normativas y primacía del derecho estatal». In *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol. I, Madrid: Civitas, 1991, p.545 e ss. Tem que ceder quem adiantou os seus poderes, criando o conflito competencial. Além disso, o contrário é permitir que o Estado se exceda e crie o conflito intencionalmente, para fazer vencer a sua posição.

⁸⁰ Como refere o autor antes citado (PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso –oc, p.240), o Ordenamento do Território «é um desses títulos competenciais que se estabelecem por referência a uma política pública e não a um sector concreto do ordenamento ou da actividade pública». Em palavras do Tribunal Constitucional espanhol, «é mais uma política que uma concreta técnica e uma política de enorme amplitude [STC 149/1991, de 4 de Julho, FJ 1.B)]. *Vide* DOMPER FERRANDO, Javier -*El Medio Ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*. Vol. I: Planteamientos constitucionales. Madrid: Civitas, 1992, p. 135 ss.; LÓPEZ MENUDO, Francisco -«Planteamiento Constitucional del Medio Ambiente: Distribución de Competencias Estado-Comunidades Autónomas». In *Cuadernos de Derecho Judicial*, Protección Administrativa del Medio Ambiente. Vol. XXVIII, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1994, p. 57 ss.; PAREJO ALFONSO, Luciano -*Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, p. 255.

Cohesión social y articulación territorial en un estado descentralizado: El caso de España¹

ALFREDO IGLESIAS SUÁREZ²
Universidad de Castilla-La Mancha
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

1.- INTRODUCCIÓN

La Constitución Europea firmada en Roma el pasado mes de octubre del año 2004 por los Jefes de Gobierno de los 25 Estados miembros, señala en su artículo III-220 respecto de la cohesión económica, social y territorial lo siguiente:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales, con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”³

Los Estados miembros deberán coordinar sus políticas económicas con el objetivo de las políticas y acciones de la U.E. y contribuir a la realización del Mercado Interior, tal como señala el artículo III-221 de la propia Constitución de la Unión Europea.

1 Han colaborado en la realización de este trabajo D. Diego Gómez Díaz y Dña. Pilar Blanco Corral. Universidad de Castilla-La Mancha.

2 Catedrático de Hacienda Pública.

3 Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. Bruselas, 6 de agosto de 2004. Págs. 169 y ss.

Constituye, pues, la cohesión económica y social un objetivo prioritario para la Unión Europea, basado en la reducción de los desequilibrios territoriales, regionales. Para ello se utilizarán los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como cualquier otro instrumento que pueda establecerse en el futuro.

2.- COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht), que se firma en el mes de febrero de 1991, señala que la idea central de la cohesión económica y social es coadyuvar a la reducción de los desequilibrios territoriales (regionales) en la Europa comunitaria, mediante la concesión de ayudas a los Estados miembros, que deberán distribuirlas entre las menos favorecidas con el propósito de aproximarse a las de mayor nivel de desarrollo. Se pretende por la vía de la financiación de infraestructuras y otros objetivos básicos fomentar el crecimiento en la Unión Europea.

El Fondo de Cohesión se crea en 1993 como una contribución financiera a proyectos de infraestructura de transporte y aquellos relacionados con el medio ambiente y las redes transeuropeas de transporte, para disminuir las divergencias entre las economías de los países miembros de la U.E. Éste se convierte en el instrumento fundamental para alcanzar la Cohesión Económica y Social, que sin lugar a dudas es el objetivo fundamental a medio y largo plazo de la U.E.

Además de la cohesión económica y social a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad, debemos analizar también el concepto de Cohesión Territorial, con la que guarda una estrecha relación.

Según el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, la cohesión territorial es uno de los principales objetivos a perseguir, fundamentado en la promoción y el progreso económico y social, además de un nivel de empleo elevado y la posibilidad de conseguir un proceso de desarrollo equilibrado y sostenible mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, favoreciéndose que todos los ciudadanos de la Unión disfruten de idénticas oportunidades con independencia de su lugar de residencia.

En el mismo sentido, el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea señala que los ciudadanos de los Estados miembros deberán tener acceso a los servicios esenciales, tales como la infraestructura básica y el conocimiento, subrayando la importancia de los servicios de interés económico general para promover la cohesión económica y social.

La conclusión fundamental que puede extraerse de la normativa legal y los estudios doctrinales es que el concepto de cohesión territorial amplía y fortalece la Cohesión Económica y Social. Desde un punto de vista político, su objetivo es propiciar la existencia de un proceso de desarrollo económico más equilibrado para

reducir los desequilibrios territoriales, incrementando la coherencia de las políticas territoriales (política regional). Dicho objetivo se complementa con la mejora de la integración territorial y el fomento de la cooperación interregional.

Sin embargo, a la hora de valorar el equilibrio territorial de la Unión Europea, existen algunos problemas que pueden provocar inconvenientes para la consecución de un desarrollo armonioso desde una perspectiva económica:

- Elevada concentración de la actividad económica y de la población en la central (pentágono) del territorio europeo. Está determinada por los siguientes territorios: Franco-Condado (Francia), Hamburgo (Norte de Alemania) y Milán (Lombardía, Norte de Italia). Este territorio ya se identificó en el Segundo Informe de la Cohesión, comprendiendo el 18% de la superficie de la U.E. (15 miembros), mientras representa el 41% de la población, el 48% del PIB y el 75% del gasto en I+D. Es previsible que la Ampliación a 25 Estados miembros propicie los procesos de concentración, pero el crecimiento del PIB será más reducido.
- En el ámbito nacional, la persistencia de desequilibrios importantes entre las grandes zonas metropolitanas y el resto del país en términos de desarrollo económico, característica de los países que pertenecen a la Unión Europea desde el primero de mayo de 2004.
- Además de las disparidades regionales en términos de PIB o de paro, van a persistir otras que se derivan del desarrollo económico unido a la congestión, contaminación y en algunos casos marginación social, escasa relación entre comunidades rurales y ciudades vecinas. El efecto de la extensión de las zonas urbanas ayuda al incremento de la actividad económica y, consecuentemente, de la población, mientras las ciudades pequeñas están perdiendo población y servicios básicos.
- El desarrollo de zonas de pobreza y marginación social dentro de las grandes zonas urbanas, con servicios básicos limitados.
- Algunas zonas (territorios) con características geográficas particulares (islas, zonas poco pobladas del norte y zonas montañosas) cuentan con una población en disminución y envejecida, circunstancias a las que habrá que añadirse el difícil acceso y un medio ambiente frágil.
- Los territorios ultraperiféricos presentan una serie de desventajas geográficas y naturales que el propio Tratado de la U.E. reconoce y recoge en el artículo 299.2. En ellos, coexisten graves problemas económicos y sociales de compleja solución debido a la lejanía, topografía, clima, mercados reducidos y dependencia de un pequeño número de productos.

Para solucionar el problema de los desequilibrios territoriales y conseguir un proceso de desarrollo equilibrado es preciso coordinar las políticas de desarrollo que tienen que ser compatibles y coherentes entre sí, como señala la *“Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio”*, tal como fue definida por el Consejo Europeo de Postdam de 1999.

La solidaridad es uno de los objetivos básicos de la Unión Europea, que tiene que extenderse a los Estados miembros y, sin lugar a dudas, se puede afirmar que en la práctica resulta consustancial a la U.E. de 25 países. La estrategia aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa ilustra la necesidad de que exista solidaridad en el ámbito de la U.E. Esto conlleva que la realización de los principales objetivos adoptados requiere una sinergia entre las acciones y las decisiones en cuanto a gastos públicos en los niveles comunitario, regional (estatal) y regional, en consonancia con Lisboa.

Las políticas de la U.E. serán complementadas con el objetivo de fomentar los esfuerzos de los Estados miembros a favor del desarrollo económico y coadyuvar con la solidaridad en la Unión. Así, la política de cohesión se apoya en la convicción de que la U.E. es una comunidad solidaria que intentará propiciar el progreso de sus miembros, favoreciendo la competitividad y el rendimiento de las inversiones públicas realizadas. Como resulta obvio, es preciso que los ciudadanos europeos vislumbren un concepto de solidaridad directa y visible en la U.E. de 25 Estados miembros.

Sin embargo, las estrategias y acciones de desarrollo deben ser asumidas y aplicadas por los gobiernos nacionales y regionales. La Unión debe coadyuvar a alcanzar la eficacia del gasto público, con incidencia positiva en el proceso de desarrollo sostenible general.

El balance de la política de cohesión nos enseña que las regiones beneficiarias del Fondo de Cohesión, en virtud de las inversiones realizadas, presentan un índice de crecimiento superior a la media de la U.E., con grandes cambios en infraestructuras físicas y de capital humano. Finalmente, señalar que la Política de Cohesión ha generado también ventajas en asociación y buena gobernanza. El hecho de que se trate de una tarea compartida entre la Comisión y los Estados miembros ha garantizado su funcionamiento en cooperación con las políticas nacional y regionales.⁴

No obstante, la política de cohesión depende directamente de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 y la posición definitiva de los países “contribuyentes netos” que pretenden reducir el límite de recursos al 1% del PIB de 25

⁴ Tal como se apunta en el documento: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulado: *“Perspectivas Financieras 2007-2013”*. Bruselas, julio de 2004, Págs. 10 y 11.

países, en lugar de aceptar la propuesta de la Comisión, que eleva el umbral de recursos al 1,14% del PIB. Hay que señalar, a modo de reflexión final, que el verdadero debate sobre el límite de los recursos para el próximo período de distribución no se producirá hasta el presente 2005. Sin embargo, las perspectivas no son demasiado optimistas respecto del Fondo de Cohesión, pues España cuenta actualmente con un PIB per cápita en torno al 94% de la media comunitaria, superando, por tanto, el límite del 90% como umbral de percepción de las ayudas. Ello se debe al conocido como “efecto estadístico”, al pasar la U.E. de 15 a 25 países desde el primero de mayo de 2004. En el momento de la negociación, también se adoptarán los principios rectores de los programas de cohesión:

- Se adoptará un documento estratégico para la totalidad del período 2007-2013 que supondrá un punto de referencia para los Estados miembros y las regiones.
- Cada Estado o región presentará un documento de referencia estratégico para el citado período. Una vez adoptado por la Comisión, dicho documento servirá de base para una programación que se centrará en la definición de ejes prioritarios de intervención, proporcionando un máximo de flexibilidad para la toma de decisiones descentralizadas.
- Los usuarios se beneficiarán de una mayor racionalización de la legislación destinada a la aplicación de la política de cohesión.
- A fin de hacer frente a los problemas jurídicos existentes en materia de cooperación transfronteriza, se creará un instrumento para apoyar este tipo de actuaciones, al que se podrá recurrir de forma discrecional.
- El Fondo Social Europeo tendrá como objetivo particular desarrollar actuaciones específicas destinadas a reforzar la integración social de los emigrantes y el acceso de los mismos al empleo.

Se trata, por tanto, de una nueva configuración de la Política de Cohesión Económica y Social para el período 2007-2013, que habrá de definirse definitivamente durante la celebración de los próximos Consejos Europeos en el año 2005 y en los sucesivos debates entre Comisión y Parlamento Europeos.

3.- FEDERALISMO FISCAL

El estudio del proceso de descentralización del Sector Público en España requiere tomar como punto de partida el marco doctrinal del Federalismo Fiscal, cuyo objetivo principal es analizar las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno que coexistan en un Estado descentralizado. Su campo de estudio, por tanto, se

enmarca en el ámbito Haciendas Territoriales y de forma más amplia se encuadra en los trabajos sobre la actividad financiera o Hacienda Pública. En esta concreción descendente del término Federalismo Fiscal pueden señalarse dos concepciones del término. Un concepto político, formulado por WHEARE bajo la idea de:

*“Un método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y sus homólogos regionales puedan cada uno a su nivel, intervenir de forma coordinada e independiente”.*⁵

A partir de esta definición, OATES expone su visión económica del Federalismo como una forma óptima de organización del Sector Público:

*“Un Sector Público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones”.*⁶

MUSGRAVE define el Federalismo Fiscal en el sentido tradicional estadounidense o canadiense como una “unión nacional no centralizada con un gobierno general superior a los de los Estados (o provincias) constituyentes”.⁷

Las estructuras gubernamentales existentes entre la mayor parte de las naciones desarrolladas, entre ellas España, han adoptado este modelo de adopción de responsabilidades, por lo que se constata la plena actualidad de las teorías federalistas, hecho corroborado por la periódica aparición de materiales que vienen a aportar un nuevo enfoque a los ya clásicos estudios en el ámbito de la Economía Pública.

Así, puede afirmarse que el modelo dominante de Federalismo Fiscal, lo que se conoce como modelo “TOM” (Tiebout, Oates, Musgrave), a raíz de la revisión de MELGUIZO SÁNCHEZ, parece mantener su vigencia pese a las transformaciones sufridas por las Administraciones Públicas durante los últimos años y las limitaciones puestas de relieve ante la emergencia de un modelo alternativo aún no consolidado.⁸ El autor constata como elementos esenciales los siguientes aspectos del modelo “TOM”: la centralización de las funciones redistributivas y de crecimiento,

5 WHEARE, K. (1946): *Federal Government*. Oxford University Press.

6 OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York. V.c.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977. Págs. 34-39.

7 MUSGRAVE, R.A. (1978): “Teorías del Federalismo Fiscal”. En *Hacienda Pública Española* nº 50. Págs. 387-393. Trabajo originalmente publicado en *Public Finance/Finances Publiques* Vol XXIV nº 4. 1969. Págs. 521-542.

8 MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): *Federalismo Fiscal. Una “guía de lectura” para un Programa de Investigación Actual*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía nº 74. Pág 7.

el alcance y la movilidad y la competencia interjurisdiccional, los principios de reparto de la carga tributaria y la asignación fiscal entre niveles de Gobierno, el papel de las transferencias y las subvenciones intergubernamentales, el entronque del propio modelo con los “fallos del Sector Público”, los procesos de revelación de preferencias, la naturaleza de los bienes públicos locales y la consideración conjunta de los aspectos políticos y constitucionales con los aspectos fiscales y económicos en una Federación.

En los últimos años, el interés por las cuestiones federalistas parece haber cobrado nuevo auge ante el paralelo proceso de integración en una institución supranacional que han afrontado los diversos Estados que conforman la actual Unión Europea. En este sentido, se han desarrollado numerosos programas de investigación que toman en consideración las nuevas tendencias del Federalismo Europeo, cuyo principal foco de atención se centra en la pérdida de soberanía de los Estados miembros a favor de una macroinstitución como es la Unión Europea.⁹

4.- DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

Planteadas estas cuestiones desde un marco puramente teórico deben resolverse dos cuestiones de alcance básico para concretar el grado de descentralización del Sector Público español: las funciones o competencias que les serán atribuidas a los niveles inferiores de gobierno y la consiguiente asignación de recursos para atender su financiación.

El modelo de Hacienda descentralizada en España, más allá del frustrado intento que representó la aprobación de la Constitución Republicana de 1931, remonta sus orígenes al Título VIII de la Constitución Española de 1978 —en adelante CE— que configura un nuevo modelo de organización territorial del Estado en base al reconocimiento de tres niveles de gobierno: municipios, provincias, y las Comunidades Autónomas que se constituyan, a las que se posibilita cubrir la totalidad o parte del territorio nacional y hacer partícipes a todos o parte de los ciudadanos españoles.¹⁰

9 Entre otros, FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds) (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*. Routledge. London.; UTRILLA DE LA HOZ, A. y MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): *El Federalismo Fiscal en Europa*. FIES. Documento de Trabajo nº 49/1989.; BLONDAL, J. (1999): “Federalismo Fiscal en los Países Miembros de la OCDE”. *Revista Internacional de Presupuesto* nº 40. Págs. 59-74.

10 Art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Cuadro 4.1:
Competencias Autonómicas (art. 148.1. CE)

Infraestructura y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. - Obras públicas. - Ferrocarriles, carreteras y transporte desarrollados íntegramente en su territorio. - Puertos que no desarrollen actividades comerciales. - Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales.
Actividades económicas del Sector Primario	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura y ganadería. - Montes y aprovechamientos forestales. - Gestión de protección del medio ambiente. - Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial.
Patrimonio y cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Artesanía. - Museos, bibliotecas y conservatorios de música. - Patrimonio monumental. - Fomento de la cultura.
Instituciones políticas y autogobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de sus instituciones de autogobierno. - Funciones, en general, que correspondiesen a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local. - Vigilancia y protección de sus edificios y coordinación en relación con las policías locales.
Actividades de promoción y fomento	<ul style="list-style-type: none"> - Ferias interiores. - Fomento del desarrollo económico de la Comunidad. - Promoción y ordenación del turismo. - Promoción del deporte.
Asistencia social y salud	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia social. - Sanidad e higiene.

Fuente: Elaboración propia.

El Capítulo I del Título VIII instaura esta nueva organización sobre la realización efectiva de un equilibrio económico y social entre los diversos territorios (principio de solidaridad) y la garantía del mantenimiento de la unidad del mercado interior, permitiendo gozar a todos los españoles de los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Este marco genérico para la constitución de los nuevos entes territoriales deriva del reconocimiento y garantía del derecho a la

autonomía de las nacionalidades y regiones, por contraposición al Estado unitario y centralista impuesto durante el régimen del General Franco.¹¹

El proceso de reconocimiento de Autonomías abierto con la aprobación del Estatuto Vasco de 1979 se completó definitivamente con la consideración de Ceuta y Melilla como Ciudades Autónomas por sendas leyes 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente.

La CE de 1978 enumera de forma exhaustiva en su artículo 148 las competencias reconocidas en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Como regla subsidiaria se establece que aquellas materias no asumidas en los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecen en caso de conflicto sobre las de las regiones en todo lo que no esté expresamente atribuido a la competencia de éstas.¹²

Por su parte, el artículo 149 CE reserva las competencias exclusivas del Estado, que pueden agruparse de la siguiente manera:¹³

- Regulación de las condiciones básicas que garantizan los principios constitucionales.
- Defensa.
- Relaciones con el exterior.
- Legislación económico-financiera general, mercantil, laboral de Seguridad Social, etc.
- Competencias que hayan de ejercerse en un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma.

El artículo 148.2. CE permitió a las Comunidades que accedieron a la Autonomía por la vía lenta ampliar progresivamente sus competencias mediante la reforma de sus Estatutos en el marco del artículo 149 CE, de tal forma que ha venido produciéndose durante los últimos años un progresivo proceso de equiparación competencial entre regiones que puede entenderse culminado con el traspaso de la

11 Art. 2 CE: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

12 Un estudio pormenorizado del gasto descentralizado de las Administraciones Públicas desde la creación de las Comunidades Autónomas en MOLERO GARCÍA, J.C. (2002): *Gasto público y Federalismo Fiscal en España. Período 1984-1998*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios. Págs. 111 a 150.

13 Vid. BRAÑA PINO, F.J. y SERNA DE LOS MOZOS, V.M. (1997): Op. Cit. Pág. 88.

Educación no universitaria y las competencias en materia de Sanidad (diciembre de 2001) a las diez Comunidades que no la gestionaban.¹⁴

Huelga comentar la heterogeneidad competencial como nota distintiva del traspaso de funciones a las Comunidades Autónomas, derivado en buena medida del procedimiento de acceso a la Autonomía seguido por cada territorio en los orígenes del proceso descentralizador, de tal forma que se advierten notables divergencias entre las Comunidades del artículo 143 y del 151, particularmente en lo que a gestión del gasto en producción de bienes de carácter social se refiere (sanidad, educación, vivienda, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios y sociales).

Desde el punto de vista de los ingresos, el artículo 157 CE enumera los ingresos a disposición de las Comunidades Autónomas:

- Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- Recargos sobre los impuestos del Estado.
- Participación en los ingresos del Estado.
- Producto de las operaciones de crédito.
- Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado.
- Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

¹⁴ El traspaso a las Comunidades Autónomas de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se ha producido por orden cronológico a través de los siguientes Reales Decretos de Transferencia: RD 1517/1981, de 8 de julio, correspondiente a Cataluña; RD 400/1984, de 22 de febrero, correspondiente a Andalucía; RD 1612/1987, de 27 de noviembre, correspondiente a la Comunidad Valenciana; RD 1536/1987, de 6 de noviembre, de traspaso al País Vasco; RD 1679/1990, de 28 de diciembre, correspondiente a Galicia; RD 1680/1990, de 28 de diciembre, correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra; RD 446/1994, de 11 de marzo, de traspaso a Canarias. La cesión de las funciones y servicios sanitarios del INSALUD se ha materializado a través de los Reales Decretos de traspaso 1471/2001 a 1480/2001, de 27 de diciembre, para las Comunidades Autónomas del artículo 143: Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

El sistema de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común presenta entre sus novedades más importantes la integración en la financiación de las competencias comunes traspasadas a las Comunidades la de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la de los Servicios Sociales de la Seguridad Social.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en España se ha regido por la sucesiva aprobación de acuerdos quinquenales, cuyos elementos más significativos se exponen en las tablas siguientes:

Cuadro 4.2:
Período transitorio de financiación (1980-1986)

HECHOS:	<ul style="list-style-type: none">- Realizar los traspasos de servicios de la mejor manera posible.- Garantizar la financiación suficiente para hacer frente a dichos traspasos.- Establecer el denominado Método del Coste Efectivo.- Establecer un porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado, revisable anualmente.
PROBLEMÁTICA:	<ul style="list-style-type: none">- Falta de incentivos para la gestión de los tributos cedidos por el Estado.- Aparición del pernicioso efecto financiero.- Deficiencias en el método del cálculo del coste efectivo.

Cuadro 4.3:
Quinquenio de financiación 1987-1991

HECHOS:	<ul style="list-style-type: none">- Fijación de un porcentaje definitivo de participación en los ingresos del Estado.- Incremento de la financiación suficiente con cargo al FCI.- Se mantiene el método del coste efectivo.- Se introducen dos criterios para determinar la participación en los ingresos del Estado, en función del nivel competencial de las Comunidades Autónomas.- Se circunscribe la aplicación del FCI a las 9 Comunidades de menor renta per cápita y se crea una compensación transitoria que se pasa a financiación incondicionada.
PROBLEMÁTICA:	<ul style="list-style-type: none">- El sistema comienza a acusar la falta de corresponsabilidad fiscal.- Continúan sin resolverse el problema de la suficiencia estática y dinámica.- Toma peso el excesivo endeudamiento de algunas Comunidades Autónomas.- Sistema dual de financiación: foral y común, con enormes diferencias.

Cuadro 4.4: Quinquenio de financiación 1992-1996

HECHOS:	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter continuísta sobre el régimen aplicable en el anterior período. - Se crean grupos de trabajo para incrementar la corresponsabilidad fiscal y establecer las asignaciones de nivelación. - Se incrementa en una cantidad aleatoria la suficiencia estática. - Participación en ingresos del Estado de forma dual y carente de objetividad, en función del nivel competencial. - Se establece un escenario de endeudamiento por Comunidades. - Se intenta poner en práctica, como medida de corresponsabilidad fiscal, la participación territorializada de las Comunidades Autónomas en el IRPF por un 15%.
PROBLEMÁTICA:	<ul style="list-style-type: none"> - Se arrastran todos los problemas del periodo anterior, a la vez que se agudizan. - Algunas Comunidades incumplen el escenario de endeudamiento. - No se suman al escenario de corresponsabilidad fiscal Galicia, Castilla y León y Extremadura. Se ponen de manifiesto las primeras grietas graves en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

Cuadro 4.5: Quinquenio de financiación 1997-2001

HECHOS:	<ul style="list-style-type: none"> - Se produce la reforma más importante del régimen común, que afecta a la descentralización de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos y sobre el IRPF.
PROBLEMÁTICA:	<ul style="list-style-type: none"> - Las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no participan del Acuerdo. - Se recrudece el debate político sobre el hecho autonómico en España, en general. - Se descuida la revisión de los criterios de suficiencia estática y dinámica. La discusión se centra en la solidaridad.

Fuente: IGLESIAS SUÁREZ, A. et. Al. (1998): "Autonomía y Suficiencia Financiera como Determinantes de la Futura Hacienda Regional en España". En DELFAUD, P. y LAVAL, B. *Décentralisation et financement des collectivités territoriales. Une comparaison France-Espagne*. Colección de la Mayson des Pays Ibériques, nº 73. Burdeos.

A raíz de la aprobación de los sucesivos sistemas de financiación, los ingresos tributarios como auténtica manifestación del poder tributario reconocido por la Constitución a las Comunidades Autónomas, han venido acaparando un peso relativo creciente entre sus fuentes de financiación.

El nuevo sistema de financiación autonómica suscrito provisionalmente el 27 de julio de 2001 para las Comunidades de régimen común con vigencia indefinida, supone un paso decisivo para dotar de estabilidad la planificación financiera de las regiones al integrar en el modelo general de financiación la gestión de la Sanidad y Servicios Sociales de la Seguridad Social.

La financiación de las competencias comunes se realizará a través de los siguientes mecanismos:¹⁵

- Tasas afectas a los servicios traspasados.
- Tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y sobre el Juego.
- Tarifa autonómica del IRPF, equivalente al 33 por ciento, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones.
- El 35 por ciento de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40 por ciento por los Impuestos Especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.¹⁶
- El 100 por cien de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

¹⁵ Para poder asumir la cesión del IVA y los Impuestos Especiales de fabricación, así como la cesión del Impuesto sobre la Electricidad y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, será condición necesaria tener traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

¹⁶ Se entenderá por recaudación líquida el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda estatal con criterio de caja por los conceptos que integran los impuestos, obtenidos una vez descontados de la recaudación bruta las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivas o negativas) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra, respectivamente.

Cuadro 4.6:
La Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común
 a partir del 1 de enero de 2002

Ingresos	Capacidad normativa	Cesión de recaudación
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Parcial	SÍ (33%)
IVA	NO	SÍ (35%)
Impuesto Especial sobre la Cerveza	NO	SÍ (40%)
Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas	NO	SÍ (40%)
Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas	NO	SÍ (40%)
Impuesto Especial sobre Hidrocarburos	NO	SÍ (40%)
Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco	NO	SÍ (40%)
Impuesto Especial sobre Electricidad	NO	SÍ (100%)
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	NO	SÍ (100%)
Fondo de Suficiencia	–	–
Tasas que derivan de nuevos servicios transferidos	–	–

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera, reunión de 27 de julio de 2001.
 Elaboración propia.

El Fondo de suficiencia es el mecanismo nivelador y de cierre del sistema que viene a cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal en el año base (1999).

Como recursos fuera del Sistema de Financiación se consideran las asignaciones de nivelación y el Fondo de Compensación Interterritorial.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiación, con la conformación de esta cesta de impuestos, incluyendo los relacionados con la renta y los vinculados al consumo, se plantea una descentralización tributaria más equilibrada y con mayores márgenes, incrementando, en definitiva, el volumen de recursos a disposición de las Comunidades Autónomas y elevando su capacidad financiera. Ello se completa con el reconocimiento de amplias competencias normativas sobre los tributos cedidos y renta de los ciudadanos, si bien el proceso armonizador comunitario en el marco de la imposición indirecta ha paralizado los avances normativos respecto de aquellos impuestos.

El nuevo modelo LOFCA presenta algunos problemas a corto o medio plazo deberían ser tenidos en cuenta por parte del Gobierno Central y de los Gobiernos Autonómicos. A ello debe coadyuvar la prevista reforma de la Constitución de 1978, actualmente vigente, por parte del Gobierno Central, además de la reforma de determinados Estatutos de Autonomía.

Los problemas a los que nos hemos referido deberán ser estudiados para poder afrontar con garantías el diseño de un modelo de Estado descentralizado para el futuro. Tales problemas del nuevo modelo LOFCA podrían resumirse en los siguientes:

- Resulta obligado apuntar que las ganancias en “Corresponsabilidad Fiscal” son importantes, pero inferiores al nivel de las Comunidades Forales (Navarra y País Vasco), tanto en términos de gestión como en la aplicación de la normativa propia. Ello conlleva que el sistema de Concerto y Convenio Económico genera un importante agravio comparativo entre Comunidades Forales y de régimen común.
- La Corresponsabilidad Fiscal del nuevo modelo LOFCA es más aparente que real, pues solo se reduce en la práctica a la percepción de los rendimientos (recaudación) de los impuestos, pero no a la gestión, administración y aplicación normativa propia de cada Comunidad Autónoma. Es decir, se trata de una corresponsabilidad fiscal débil y parcial, pues no comprende la posibilidad de alterar la normativa estatal, excepto en el IRPF, pero únicamente afecta al 33% de la recaudación en la Comunidad correspondiente.
- La homogeneidad del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es solo una pretensión en la práctica, pues prescinde de un análisis detallado de las desigualdades económicas y sociales existentes, contribuyendo a incrementarlas. Ello se debe, en general, a la co-existencia de dos modelos de financiación: LOFCA y Foral, siendo el segundo de aplicación exclusiva al País Vasco y Navarra, tal y como ampara la Disposición Adicional I de la Constitución Española de 1978.
- El nuevo modelo LOFCA se caracteriza por la falta de datos sobre la liquidación de las cuentas públicas correspondientes al año base 1999, especialmente las que corresponden a cada Comunidad. Esta circunstancia dificulta diferenciar, en principio, cuál es la cantidad que debe corresponder a cada uno de los tres bloques de competencias. Es lo que podríamos denominar la “suficiencia financiera”.
- Es preciso analizar la adecuación de la restricción inicial establecida para las Comunidades Autónomas en el año base (1999) a sus correspondientes

“necesidades de gasto”. Para ello, deberán compararse las cantidades reales consideradas al calcular la restricción inicial, con una estimación de los recursos necesarios para cada región.

- Otro aspecto importante es el relativo a la cuantía del “Fondo de Suficiencia” para cada Comunidad, que se prevé modificar solamente de oficio por parte del Gobierno Central si tiene lugar un traspaso de competencias y, a petición de cada Comunidad Autónoma, cuando se efectúe la efectiva cesión de algún tributo, previo acuerdo de la Comisión Mixta. Quizá la dotación y el acceso al “Fondo de Suficiencia” por parte de alguna Comunidad Autónoma debería ser más flexible, evaluando estrictamente la situación concreta de cada región.
- En el caso particular de las Comunidades Autónomas con exceso de capacidad fiscal respecto a sus necesidades de gasto, debería concretarse mejor cómo puede favorecer, vía dicho Fondo a favor del Estado, a las regiones menos favorecidas. En este sentido, cabría preguntarse cómo deben funcionar las asignaciones de nivelación, como instrumento adecuado para corregir los acentuados desequilibrios territoriales en el conjunto de la Nación.
- Por lo que respecta a la “Solidaridad Interterritorial”, hay que señalar que dependerá esencialmente de la cuantía del “Fondo de Compensación Interterritorial”. En este sentido, podrán plantearse problemas debido a la previsible pérdida de ayudas procedentes de los Fondos Estructurales, como resultado de la Ampliación de la Unión Europea a 25 Estados miembros, si bien este recorte no se producirá hasta 2006, cuando de inicio el nuevo período de programación 2007-2013.
- En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en las “Agencia Tributaria”, hay que señalar que es una decisión lógica y que es preciso poner en funcionamiento, pues las Comunidades disponen de información sobre los efectos distributivos y recaudatorios que podría producir una modificación normativa de algunos impuestos, por ejemplo el IRPF.

El nuevo modelo LOFCA integrado aporta ganancias económicas importantes, aunque es preciso tener en cuenta las incertidumbres apuntadas con anterioridad, que pueden condicionar la evolución dinámica final de los recursos financieros. En esta línea, hay que señalar que las modificaciones que introduzca el Gobierno Central en la normativa tributaria pueden incidir de forma desigual respecto de los ingresos de las Comunidades Autónomas, por lo que nos parece oportuno mantener algunas garantías de carácter financiero.

5.- BIBLIOGRAFÍA

AHIJADO QUINTILLAN, M y OSUNA GUERRERO, R (1999): *La Ampliación al Este*. Volúmenes I y II. Ed. Pirámide. Madrid.

BLONDAL, J. (1999): "Federalismo Fiscal en los Países Miembros de la OCDE". *Revista Internacional de Presupuesto* nº 40. Págs. 59-74.

BRU PURON, C.M^a. (dir) (1999): *Diccionario de la Unión Europea*. Ed. Universitas. S.A. Madrid.

CASTELLS, A y ESPASA, M., (2003): "La ampliación y las políticas de cohesión", pp 81-110. En HAY, J. (comp): *Desafíos: La Unión europea ante su ampliación*. Ed. Siddarth Mehta. Madrid.

CASTELLS, A.; BOSCH, N. (Eds). (1999): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía. Barcelona.

COMISIÓN EUROPEA (2003): *Tercer Informe de Cohesión económica y Social*. Ed. Servicio de Publicaciones de la U.E. Luxemburgo.

_____ (2003): *El futuro de la política de cohesión*. Ed. Servicio de Publicaciones de la U.E. Luxemburgo.

_____ (2004): *Retos Políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. Ed. Servicio de Publicaciones de la U.E. Luxemburgo.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO COM (2004): 581 final "Reforzar la gobernanza económica y clarificar la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento".

_____ (2004): 101 final "Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013). Bruselas, 10 de febrero de 2004.

_____ (2004): 487 final "Perspectivas financieras 2007-2013". Bruselas, 14 de julio de 2004.

_____ (2004): 499 final "Implantación de un modelo sostenible en Europa a través de la PAC reformada- la reforma del sector del azúcar". Bruselas, 14 de julio de 2004.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001): *Acuerdo de 27 de julio de 2001 sobre el nuevo sistema de financiación autonómica*. Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL (2003): *Evaluación Intermedia del Marco Comunitario de*

Apoyo para las Regiones Españolas incluidas en el Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos. Madrid.

FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds) (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*. Routledge. London.

GALLÁSTEGUI, M^a.C. y ZUBIRI, I. (1999): “El diseño del sector público en la UME: algunas sugerencias de reforma”. En VARIOS AUTORES: *El Euro y sus repercusiones sobre la economía española*. Fundación BBVA. Madrid.

GAUTHIR, A. (2000): *La construction européenne*. Ed. Breal. Poitiers.

GONZÁLEZ IBAN, R y AHIJADO QUINTILLAN, M. (2000): *Unión Política Europea*. Ed. Pirámide. Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

HITIRIS, T. Y VALLES FERRER, J. (1999): *Economía de la Unión Europea*. Ed. Prentice May. Madrid.

IGLESIAS SUÁREZ, A (2000): “La Política Regional de la Unión Europea y la Agenda 2000”. En OLAYA INIESTA, A. Y CASTILLO VALERO, J. (coords). Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.

IGLESIAS SUÁREZ, A. (2004): “El Déficit Público en España y la Unión Europea: algunas reflexiones puntuales”. En *Revista Criterios* nº 3.

IGLESIAS SUÁREZ, A.; GALINDO MARTÍN, M.A.; MONTERO LORENZO, J.M. (2002): “Déficit público y Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el reto de las economías Europeas”. En *Revista Castilla-La Mancha Economía* nº 1.

JORDÁN GALDUE, J.M^a. (1999): *Economía de la Unión Europea*. Ed. Civitas. Madrid.

LASARTE ÁLVAREZ, J. y ADAME MARTÍNEZ, F. (2001): “La política de limitación del gasto público en España. Consideraciones sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”. En *Cuadernos de Derecho Público* nº 14. Septiembre-Diciembre 2001.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE nº 298 de 13 de diciembre de 2001).

Ley 5/2001, de 13 de diciembre, Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE nº 299 de 14 de diciembre de 2001).

MARTÍN, C.; HERCE, J.A.; SOSVILLA-RIVERO, S.; VELÁZQUEZ, F.J. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*. Colección Estudios Económicos nº 27. Fundación La Caixa.

MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): *Federalismo Fiscal. Una "guía de lectura" para un Programa de Investigación Actual*. Instituto de Estudios Fiscales. Monografía nº 74. Pág 7.

MELLA MÁRQUEZ, J.M. (Coord.) (2002): *Cambios regionales en la Unión Europea y nuevos retos territoriales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

MOLERO GARCÍA, J.C. (2002): *Gasto público y Federalismo Fiscal en España. Período 1984-1998*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios.

MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. y BONETE PERALES, R. (1997): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*. Ed. Alianza Universidad. Madrid.

MUSGRAVE, R.A. (1978): "Teorías del Federalismo Fiscal". En *Hacienda Pública Española* nº 50. Págs 387-393. Trabajo originalmente publicado en *Public Finance/Finances Publiques* Vol XXIV nº 4. 1969. Págs 521-542.

OATES. W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York. V.c.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1977. Págs 34-39.

OLIVER ALONSO, J. (Dir) (2003): *La apertura exterior de las regiones en España*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

PÉREZ SÁNCHEZ, G. Y MARTÍN DE LA GUARDIA, R.M. (2001): *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*. Jornadas de Estudio y Análisis celebradas del 18 al 22 de septiembre de 2000. Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid

SIDJANSKI, D. (1998): *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Ed. Ariel. Barcelona.

UTRILLA DE LA HOZ, A. y MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): *El Federalismo Fiscal en Europa*. FIES. Documento de Trabajo nº 49/1989.

VILLAVERDE CASTRO, J. (2004): "Los retos de la política regional europea ante la Ampliación". En *Cuadernos de Información Económica* nº 178. Enero/Febrero 2004.

WHEARE, K. (1946): *Federal Government*. Oxford University Press.

Página 62 (blanca)

La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza

JOAQUÍN FARINÓS DASÍ
Departamento de Geografía
Universidad de Valencia

1.- ORÍGENES Y AFIANZAMIENTO DE LA IDEA DE COHESIÓN TERRITORIAL

Antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996/1997, la ARE creó un grupo de trabajo presidido por Savy. Fue el responsable del informe “*Régions and Territoires in Europe*” (ARE, n.d.). Supuso el comienzo de la campaña para que la cohesión territorial fuera reconocida como uno de los objetivos de la UE (Faludi, 2004; 2005a). Basándose en este informe, la ARE propuso ampliar el concepto gemelo de cohesión económica y social en el Tratado fundacional de la Comunidad Europea, añadiendo el de cohesión territorial (Husson, 1999: 47). Su dimensión es, por tanto, europea y se fundamenta en una distinción conceptual entre cohesión económica, cohesión social y cohesión territorial.¹ Las fronteras y relaciones entre ellas no son fijas, dependiendo del contexto y de la escala. La primera se refiere a las condiciones de funcionamiento y exigencias del mercado, que a menudo se describe como un “*terreno de juego uniforme*” (predominio de la política común de competencia), pero también a la exigencia de conectividad y a la capacidad regional de hacer frente a la globalización (enfoque de política regional, que acerca cohesión económica y territorial). La cohesión social por su parte se refiere a la adhesión de los ciudadanos a una comunidad o a un determinado ente político (UE, Estado-nación o entidad subnacional). En el caso de las identidades regionales, por ejemplo, la cohesión territorial y la social se encuentran estrechamente interrelacionadas

¹ Lo que hay detrás de todo esto es la resistencia francesa al “modelo anglosajón” impuesto por la política europea de competencia. Representa la pugna, no sólo en el seno de la Comisión sino también por el modelo europeo deseado, entre las direcciones generales de Política Regional y de Política Común de Competencia.

por causa de la proximidad geográfica y por un sentimiento compartido de pertenencia. A nivel comunitario la cohesión territorial presenta una dimensión cultural. Los europeos, se dice especialmente desde el ámbito francés, han ahondado sus raíces en la tierra y en su deseo de seguir viviendo donde lo han hecho desde hace generaciones, merecen el apoyo público (Guigou, 2001). De este modo, subsidiar los servicios se encuentra justificado en consideración al “modelo europeo de sociedad”, un concepto al que a Jacques Delors le gustaba referirse. La cohesión territorial figura en ese modelo.

1.1.- Ganando reconocimiento institucional

Mencionada por primera vez en el Segundo Informe sobre la Cohesión (CE, 2001), la cohesión territorial también se menciona en el artículo 16 del Tratado de la CE actual y en varios documentos de políticas de la UE (tales como el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea –CEE, 2001–, la Comunicación sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras (CEE, 2000), el Libro Blanco sobre Transporte –CEE, 2002- y el informe del Grupo Van Miert sobre la revisión de las Directrices para las Redes de Transporte Transeuropeas– GANRTE, 2003).

El artículo 16 del “Tratado fundacional de la Comunidad Europea”, actualizado, ya se refiere al concepto de cohesión territorial como una razón fundamental para el mantenimiento de los Servicios de Interés Económico General (SIEG). Dicho artículo 16, antiguo 7D del Tratado de Ámsterdam, afirma que:

“...los ciudadanos deberán tener acceso a los servicios esenciales, a la infraestructura básica y al conocimiento, y subraya la importancia de los servicios de interés económico general para promover la cohesión social y territorial”

y recuerda:

“...el lugar que los ‘servicios de interés económico general’ ocupan en los valores comunes de la UE y el papel que juegan en la promoción de la cohesión social y territorial de la UE”.

La idea subyacente es que, en interés de la cohesión, el estado haga posible que tales servicios sean suministrados en áreas en las que de lo contrario serían insostenibles. Éste es un nuevo elemento (explícito) en la ecuación.

La referencia a la cohesión territorial también figura en el artículo 36, sobre los SIEG, de la “Declaración de los Derechos Fundamentales”, adoptados en el Consejo Europeo de Niza en 2000 y que ahora se han convertido en parte de la Constitución Europea. La idea de crear un área sin fronteras interiores y el establecimiento de una unión económica y monetaria implica “... que los ciudadanos no deben verse desfavorecidos por el lugar de la Unión en el que vivan o trabajen”.

La Convención de la UE la consideró de forma explícita en sus propuestas para la elaboración del borrador de la Constitución de la UE y la Conferencia Intergubernamental la incorporó en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004), pero sin definirla de forma explícita. Las referencias a la cohesión territorial se encuentran.

En su Artículo I-3, relativo a los objetivos de la Unión, en su apartado 3 se dice que:

“La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

Del mismo modo, en la Parte III (De las Políticas y el Funcionamiento de la Unión), en el título III (Políticas y Acciones Internas), capítulo III (Políticas en otros ámbitos), sección III, dedicada a la Cohesión Económica, Social y Territorial, en el artículo III-220 dice:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”.

El concepto de cohesión territorial también se reconoce en el título IV (Solidaridad) de la Parte II (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión), Artículo II-96 (Acceso a los Servicios de Interés General Económico), que establece que *“La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión”.*

1.2.- *Hacia una definición de cohesión territorial*

Ninguno de estos documentos de referencia, que presentan la cohesión territorial como un concepto clave, ofrece una definición del mismo. Resulta más fácil definirla por su resistencia a la desestructuración territorial (fractura territorial y social provocada por la liberalización de los mercados –globalización) que por lo que propone.

La cohesión territorial refuerza el carácter comunitario al asumir una visión global del conjunto de la UE y un proyecto social complementario del objetivo de la competitividad global. Por ello se relaciona con los SIEG, pero también con las iniciativas de desarrollo territorial local (Farinós 2005; Farinós y Parejo, 2004; Farinós y Romero, 2003). Su objetivo, sin embargo, no sólo es reducir los desequilibrios, más propio de la política regional europea, sino también armonizar el conjunto de políticas aplicadas sobre un territorio. Su importancia deriva del impacto sobre la calidad de vida de la población y la oportunidad competitiva de los territorios que habitan. Ambas dimensiones, social y competitiva, contribuyen a retener la población y mallar el territorio (objetivo del policentrismo).

Figura 1:
Relaciones entre policentrismo y cohesión territorial



Fuente: Elaboración propia.

No sólo pretende reducir los desequilibrios sino procurar una armonización del conjunto de políticas aplicadas sobre un territorio, incorporando la dimensión territorial en el diseño de cada una de ellas. Aunque resulta afín al principio de solidaridad y a la idea de desarrollo equilibrado, y al policentrismo y las redes como forma de conseguirlo (vid. figura 1), el concepto de cohesión territorial está más próximo a la más amplia noción de desarrollo territorial. La planificación del desarrollo territorial requiere la concertación de los distintos actores (públicos y privados, en todos los ámbitos, de la economía, de los equipamientos públicos o de las infraestructuras) procurando la coherencia espacial de sus intervenciones.² En la actualidad la cohesión territorial se ha convertido ya en la garantía de la intervención de la Comisión en materia de Ordenación del Territorio Europeo (Faludi, 2002).³ Entraña, por tanto, un entendimiento descentralizado y multinivel de las políticas europeas mediante la asociación de los niveles subestatales de la democracia y de la acción pública, lo cual nos acerca a las nuevas formas de gobernanza.

La cohesión territorial requiere de nuevas formas de planificación: integral (al considerar conjuntamente la planificación física y la económica) y estratégica o participativa (al involucrar en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación a la constelación de actores implicados o concernidos). Sin embargo las implicaciones sobre la arquitectura institucional y sobre el desarrollo del principio de subsidiariedad en sentido descendente que pueden derivarse hacen que los avances sean tímidos. Debe recordarse en este punto que la ordenación territorial corresponde exclusivamente a los estados miembros, en algunos de los cuales se encuentra totalmente descentralizada. Es ésta una importante cuestión, que no pudo resolverse en el seno del *Committee on Spatial Development*⁴ durante el dilatado proceso de elaboración del documento de la Estrategia Territorial Europea (ETE).

2 Para una amplia base conceptual y una acotada interpretación del término desarrollo territorial local vid. Dematteis y Governa (2005). Sobre las relaciones entre cohesión territorial y policentrismo vid. Faludi (2005a). Para una aproximación al objetivo político de la cohesión territorial en el contexto europeo, el número monográfico (vol 76, nº 1) de la "*Town Review Planning*" dedicado a la cohesión territorial europea (Faludi, 2005b).

3 El autor presenta una magnífica revisión y actualización de cómo ha ido tomando cuerpo el principio de cohesión territorial, aunque sea de forma perifrástica (Comunicación de la Comisión sobre Servicios de Interés General –COM 2000, 580 final–, renombrada como "Gestión Territorial" –*Territorial Management*– según la denominación utilizada por la DG de Medio Ambiente). El uso del concepto se impulsará definitivamente a partir de la Conferencia Intergubernamental de 2004. El concepto de cohesión territorial, para el que existe una base en los tratados, por ligera que sea, da cobertura a la Comisión para desempeñar su papel en materia de ordenación territorial. Dicho de otro modo, la cohesión territorial puede convertirse en la nueva denominación para la ordenación territorial europea, otorgando mayores responsabilidades a la Comisión.

4 Traducido en documentos oficiales como *Comité de Ordenación del Territorio*.

2.- EL ENTENDIMIENTO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL DESDE LA COMISIÓN EUROPEA

En el Segundo Informe sobre la Cohesión, la Comisión invocó la cohesión territorial como si de un área de la política comunitaria se tratara. En dicho informe (CE 2001a: 29) el tercer capítulo de la primera parte incluye expresamente la cohesión territorial en su título: “*La cohesión territorial: hacia un desarrollo más equilibrado*”. Pero el primer intento formal de definir el concepto se encuentra en el Tercer Informe sobre la Cohesión (CE, 2004: 27) en el que se dice que:

“...el concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones...”

desde un punto de vista sostenible.

En un reciente documento (CE, 2003: 38-40) la DG Regio intenta clarificar el concepto:

- La cohesión territorial se construye sobre la noción de cohesión económica y social establecida en el Tratado de la Comunidad Europea, en particular sobre el propósito de contribuir a un desarrollo armonioso y equilibrado de la UE como un todo, una meta que la ETE también comparte.
- Quiere disipar la idea de que la invocación de la cohesión territorial vaya a significar un alejamiento radical de las políticas existentes.
- La cohesión territorial simplemente pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas.
- La cohesión territorial no es sólo una receta para más redistribución. El enfoque en la política de cohesión está cambiando, incluye un interés por la competitividad de la UE, y no sólo por los desequilibrios.
- Así, la nueva agenda, también para los Fondos Estructurales, incluye un interés (igualmente perceptible en la ETE) por la competitividad de la UE, aunque se concede una especial atención a las áreas con desventajas territoriales: montañas, islas, áreas con peligro despoblamiento y periféricas. De este modo al menos una parte de los fondos comunitarios –el reformado Objetivo 2

(reestructuración y creación de empleo) y el nuevo objetivo 3 (fomento de la cooperación y de la creación de redes) del próximo período de programación- se destinarían no a las regiones menos favorecidas, sino a otras áreas en las que pudiera mejorarse la competitividad y la cooperación

- Existe un claro, pero complejo conjunto de intenciones emergiendo alrededor del concepto de cohesión territorial. Éste se basa en la clásica y redistributiva política regional europea pero añade a ésta ciertos elementos de autoorganización, desarrollo endógeno y buena gobernanza.
- La Estrategia de Lisboa (Lisboa + Gotemburgo) pretende convertir la UE en el área de desarrollo sostenible más competitiva del mundo en el 2010. La cohesión territorial sirve también para complementar la agenda de sostenibilidad (vid. figura 2).

Figura 2:
Las tres componentes de la cohesión territorial



4.- EL SALTO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL A LA AGENDA POLÍTICA DE LOS ESTADOS

Durante el segundo semestre de 2004 la presidencia holandesa de la UE se comprometió a definir una agenda política sobre la cohesión territorial hasta 2006. El proceso se iniciaba bajo presidencia irlandesa, en el primer semestre de 2004, y continuará bajo las presidencias de Luxemburgo y Reino Unido en 2005, de Austria y finalmente Finlandia en el 2006. Los principales objetivos son:

- acordar un entendimiento compartido de lo que debe entenderse por cohesión territorial,

- hacer que las consideraciones territoriales entren a formar parte de forma habitual en las discusiones sobre las políticas europeas,
- mejorar la coordinación entre la política regional y las políticas sectoriales, así como
- potenciar un enfoque ‘de bajo a arriba’ de tal forma que las decisiones en materia de planificación regional se enmarquen de forma coordinada en el más amplio contexto europeo, pero desde el reconocimiento del potencial que la diversidad geográfica europea representa.

La última de ellas era una de las cuestiones que recogía con mayor claridad el documento de conclusiones de la Reunión informal de Ministros para la cohesión territorial celebrado en Róterdam el 29 de noviembre de 2004 (Presidencia Holandesa, 2004a). Los malos resultados sobre los avances de la Estrategia de Lisboa que anunciaba el informe intermedio se interpretaban como consecuencia directa de no haber sido tenidos en cuenta los diversos potenciales de las regiones. Se admite que “*los enfoques de desarrollo territorial integrados, que permiten a las regiones explotar sus potenciales endógenos de manera más eficaz, pueden apoyar los objetivos de Lisboa*”. Esta declaración supone el reconocimiento de la necesidad de un enfoque coherente del desarrollo del territorio de la UE que tenga en cuenta su diversidad.

En este sentido, los ministros reconocen que la cohesión territorial es un concepto tanto multisectorial como multinivel, lo que a su vez exige nuevas formas de gobernanza territorial en el seno de la UE y de los propios Estados, en sus regiones y ciudades. Multisectorial en el sentido de enfoque integrado del desarrollo territorial, procurando una mayor coherencia entre las políticas comunitarias con impacto territorial.⁵ Multinivel en tanto que los distintos niveles (local-regional-nacional) pueden no sólo identificar su propio potencial, sino también situar sus estrategias de desarrollo territorial en un contexto de desarrollo transnacional y europeo. Los ministros insisten “*en la necesidad de proyectos estratégicos, asociando las estrategias territoriales nacionales y regionales a los objetivos de Lisboa*”. Las políticas y planes territoriales nacionales deberían perseguir objetivos y desarrollar estrategias coherentes con los objetivos y estrategias de la cohesión territorial a nivel europeo.⁶

⁵ Aunque no se especifican, existe una extendida conciencia de que algunas políticas tienen un mayor impacto territorial y por ese motivo exigen unas mejores prácticas de gobernanza territorial: transporte, innovación y medio ambiente.

⁶ Esta propuesta de una Estrategia Europea de Cohesión Territorial, fruto de esta relación multinivel entre los diferentes niveles escalares implicados, ha sido desarrollada por el profesor Andreas Faludi recientemente (vid. Faludi, 2005a).

También:

“... Subrayan la necesidad para la futura Política de Cohesión de la UE de considerar tanto los componentes sectoriales como los espaciales, asegurando de este modo un acercamiento integrado y coherente entre las prioridades de política nacional y aquellas para la cooperación transnacional e interregional”⁷

Todavía sin una definición del concepto, la cohesión territorial se entiende de diferente forma según los países, tal y como se comentará en el epígrafe siguiente, circunstancia que no sólo no resulta ideal sino tampoco efectiva.

Desde el punto de los estados, el primer intento de aproximación a una definición del concepto se encuentra en el documento de discusión presentado en la Conferencia de Galway que, bajo presidencia irlandesa, se celebraba del 25 al 27.05.2004. En este documento se decía que:

“... El objetivo de la política de cohesión territorial es contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión mediante: la reducción de las desigualdades económicas y sociales, la prevención de los desequilibrios territoriales desde su inicio y la mayor coherencia entre las políticas sectoriales con impacto territorial y la política regional. La cohesión territorial también debe contribuir a mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre regiones”.

Como puede observarse existen muy claras coincidencias con la definición que la Comisión ofrecía en el Tercer Informe de la Cohesión presentado unos meses antes.

Bajo presidencia holandesa, en cambio, en un documento de discusión posterior (Presidencia Holandesa, 2004b), se propone avanzar en el entendimiento de la cohesión territorial desde el ámbito de los estados. Cabe interpretarlo no como desmarque de la propuesta de la Comisión, sino como un intento de trasladarlo y desarrollarlo bajo propia iniciativa y condición (estilo de planificación, forma de gobierno...) de cada uno de ellos. Concretamente en el documento de discusión de la reunión de informal de ministros de Róterdam se dice (pág. 14):

“mientras que el punto central de la definición del Tercer Informe de Cohesión se identifica claramente a escala de la UE, la cohesión territorial es ampliamente considerada como un concepto más amplio y más complejo con una serie de posibles dimensiones”.

⁷ Con el objetivo de contribuir a este cometido se puso en marcha el proyecto ESPON 2.4.2 “*Integrated análisis of transnational and national territories based on ESPON results*”. (ESPON –European Spatial Planning Observatory Network).

Estas dimensiones, distintas pero relacionadas entre sí, son tres:

- 1) Nacional/Regional: Añadir la dimensión territorial a la política de cohesión de la UE implica:

“garantizar que las políticas y estrategias presten atención a las características culturales y territoriales, a las identidades y a los potenciales de las regiones (es decir, al capital territorial), que son aspectos fundamentales para un desarrollo sostenible y a largo plazo. Factores tales como la accesibilidad (especialmente de las regiones periféricas), la dotación de capacidades y de infraestructuras de I+D, y las redes avanzadas de telecomunicaciones son importantes a este respecto, pero también la prestación de servicios de interés económico general (incluido el agua, la electricidad, los servicios postales, de telecomunicaciones y de transporte)”.

- 2) Transnacional e Interregional:

“El concepto de cohesión territorial con frecuencia guarda relación con el modo en que las relaciones de los sistemas urbanos, las relaciones económicas y las relaciones socioculturales combinan la coherencia interna (dentro de la región) y la conectividad externa. El énfasis reside menos en la cantidad de desarrollo que se genera en un lugar y más en las redes de relaciones con las que las personas y las empresas de un lugar están conectadas a las de otros... El papel de las políticas de cohesión territorial a este respecto es promover las principales relaciones internas y externas (producción, información y conocimiento, comercio y logística, etc.)”.

- 3) Una dimensión de gobernanza: Hacer que las políticas públicas:

“estén más integradas y coordinadas en lo que a su efecto sobre las regiones y territorios concretos se refiere... Para que resulte eficaz la cohesión territorial como objetivo político exige coherencia entre las políticas regionales y sectoriales con impacto territorial importante, especialmente aquellas de las áreas de innovación e investigación, redes y competencia. También se tendría que tener en cuenta que la gobernanza de las políticas de la UE no es sólo un proceso multi-sectorial, sino un proceso multinivel en el que las autoridades nacionales y, cada vez más, las autoridades regionales ejercen una influencia decisiva”. Por esa razón, concluye el documento, en un futuro inmediato debería producirse un diálogo sobre cohesión territorial interdisciplinar y con los agentes locales y regionales.⁸

⁸ Con este objetivo de diálogo interdisciplinar se organizó a nivel comunitario la *Scientific Conference* de mediados de octubre de 2005 en el marco del Programa ESPON.

5.- DIFERENTES FORMAS DE ENTENDER LA COHESIÓN TERRITORIAL: A PROPÓSITO DE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

El objetivo de la cohesión territorial es evitar la desestructuración territorial mediante la reducción de los desequilibrios, objetivo que debe ser compartido por el conjunto de políticas aplicadas sobre un territorio, antes que serlo en exclusiva de la política regional. La cohesión territorial no equivale a una política regional europea evolucionada, con la que de hecho se tiende a confundir (Farinós, 2004a; Polvari & Bachtler, 2004). La UE necesita de las dos, pero existen diferencias entre ambas (Husson, 2002). Mientras que en la política regional los territorios se han venido adaptando para enmarcarse en una política a la que se supeditan, la cohesión territorial exige ajustar las políticas generales a los territorios particulares, lo que a su vez requiere de nuevas formas de gobernanza, de gobierno del territorio, tomando en consideración la geografía de cada espacio.

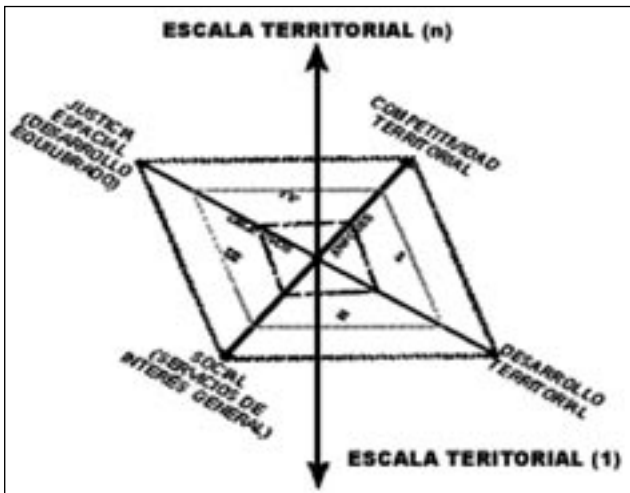
El concepto de cohesión territorial es multidimensional y se refiere especialmente, a:

- Los desequilibrios y desigualdades territoriales, principalmente a escala europea, pero no únicamente identificados a través de indicadores estructurales clásicos como el PIB o las tasas de paro sino también a través de otros indicadores del desarrollo territorial (población, dotación de infraestructuras, I+D y capacidad de innovación, cobertura de TIC...); es decir tomando en consideración la geografía a la hora de repartir los fondos de cohesión.
- Las específicas desventajas a las que se enfrentan territorios con limitaciones de carácter geográfico o de otro tipo.
- La provisión de servicios de interés económico general (servicios de agua, electricidad, correo, telecomunicaciones y transporte).
- La conectividad y la integración territorial de las regiones; de hecho la cooperación territorial que representa la iniciativa INTERREG se ha demostrado hasta la actualidad como uno de los instrumentos más efectivos, lo que le ha llevado a ser considerada como nuevo objetivo 3 de la futura política regional para el siguiente período de programación 2007-2013, aunque no debe olvidarse que la intención de la Comisión es trasladar claramente la cohesión territorial a cada uno de los tres objetivos.
- El respeto y gestión creativa de las identidades y los capitales regionales.
- La propensión de las regiones para anticiparse a los desiguales impactos de las crisis económicas y poder afrontar con éxito los retos que impone la globalización.
- La calidad de la gobernanza multinivel.

Es posible encontrar diferentes interpretaciones del concepto de cohesión territorial. Si se pone en relación con el “*Aménagement du Territoire*”, con el que se tiende a identificar como sinónimo, encontramos dos: al alza o a la baja de dicho concepto (Fainós, 2004a: 61-64). En el primer caso nos encontramos ante un estilo integrado y comprensivo de la planificación, en el que la cohesión territorial es afín al concepto de desarrollo espacial, persiguiendo la coherencia espacial de las distintas intervenciones y la concertación de los distintos actores en todos los ámbitos (las distintas políticas). En el segundo caso nos encontramos ante un estilo regulador e intervencionista, de planificación económica regional más clásica, afín al principio de justicia espacial y a la idea de desarrollo equilibrado, en el que el desarrollo económico prima sobre el territorio.

La figura 3 presenta la cohesión territorial definida por dos ejes. En uno de ellos se representa el enfoque que se da a la cohesión territorial, en un continuo que va desde la mayor importancia concedida al carácter social o, alternativamente, a la competitividad territorial. El otro se refiere a los objetivos que persigue, en otro continuo en cuyos extremos se sitúan el desarrollo territorial o la justicia espacial. De este modo la cohesión territorial se define como un rombo, dividido en cuatro cuadrantes, la superficie del cual puede ser cubierta, en parte, por cada país de acuerdo con su propia tradición de planificación y cultura política territorial. Un tercer eje vertical representa los diferentes niveles político-administrativos, del europeo al local, a los que correspondería su propio plano, cada uno con su propia forma superficial.

Figura 3:
Interpretaciones de la cohesión territorial según objetivos y enfoques



Fuente: Elaboración propia.

De hecho, aunque sólo sea como hipótesis, uno de los principales problemas a los que la UE deberá enfrentarse de nuevo en el futuro es a la distinta interpretación que de la cohesión territorial se haga desde los diferentes estados. Entraña el peligro latente, en el caso de los países de la cohesión o con una aquilatada experiencia en materia de planificación económica regional, de una involución hacia este tipo planificación en detrimento de la territorial, desacompanando el nuevo paso que quiere marcarse desde el conjunto de la Unión. Será una situación bien distinta a la actual, en la que existe una perfecta sintonía con las prácticas de planificación derivadas de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988.

No faltan razones para querer mantener esta interpretación por parte de los países de la cohesión en la UE-15. Una de ellas la encontramos en el mismo proceso de elaboración de la ETE, cuando se vuelve a plantear la necesidad de identificar las principales tendencias territoriales en los estados miembros. En un principio esto se haría de acuerdo con cuatro criterios básicos establecidos en la reunión informal de Ministros de Ordenación del Territorio celebrada en 1995 en Madrid, bajo presidencia española; con posterioridad se ampliarían a siete. Los resultados se presentaban remarcando la dualidad entre territorios:

- a) Posición geográfica: perifricidad-aislamiento *versus* centralidad
- b) Grado de integración económica: alta (problemas de congestión, negativo impacto sobre el medio ambiente) o baja (fragmentación del sistema de ciudades, infraestructuras e infoestructuras insuficientes, abandono de paisajes culturales).
- c) Intensidad de articulación territorial: fuerte (demanda creciente de cooperación transnacional para resolver problemas y proyectar futuros -será a los que beneficiará la futura Política Regional Europea a partir del 2007) o débil (fragilidad de relaciones con el resto de la UE: sistema urbano nacional débil poco o nada estructurado a nivel transfronterizo; débil intermodalidad de los sistemas de transporte).
- d) Potencial de desarrollo sostenible: condiciones derivadas del desarrollo, condiciones naturales existentes.

Sin embargo en 1997, bajo presidencia holandesa, se presentaba en la reunión de Noordwijk el primer borrador oficial de la ETE, que incluía no cuatro sino siete criterios de clasificación territorial. La ETE establecía una serie de orientaciones para la acción en materia de OT Europea aún sin haber cerrado definitivamente el diagnóstico. Esta era una de sus lagunas, para cuya solución se crearía la red ESPON, entre cuyos objetivos figurará el establecimiento de indicadores que sirvieran para medir los siete criterios de clasificación territorial establecidos por el

documento de Noordwijk. A los cuatro citados se añaden tres criterios más: e) nivel de integración social, f) presión sobre el suelo, g) activos culturales.

Si los cuatro primeros favorecerían a los territorios europeos con menor nivel de desarrollo, los tres últimos reorientaban la balanza a las zonas más densamente pobladas y con problemas de pérdida de dinamismo económico, aún relativamente más avanzadas. Es un aspecto que siempre se cuidó en los criterios de elegibilidad del objetivo 2 y que ahora encuentra perfecto acomodo en el nuevo paradigma de la competitividad territorial en la globalización. En este nuevo contexto no sólo, se dice, hay que invertir en las áreas menos desarrolladas sino también en aquellas otras que puedan perder en el futuro su ventaja relativa como ciudades-regiones de integración económica global si dejaba de intervenir en ellas. Esta es una de las apuestas para la futura política regional europea, tal y como el ex-comisario Barnier dejó patente en más de una intervención cuando estuvo al frente de la Dirección General de Política Regional.

En España predomina claramente el estilo de planificación económica. Los primeros pasos hacia la configuración del mapa autonómico y la difícil coyuntura de crisis industrial de la década de los 1980 cerraron el paso a los Planes Directores Territoriales de Coordinación y dejaron el camino expedito para el predominio de la orientación económica frente a la planificación física. No debe olvidarse, tampoco, que ha resultado mucho menos problemática la coordinación de la política económica, competencia del gobierno central (art. 149.13 y art.131 de la Constitución Española de 1978), que la política de Ordenación del Territorio, exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.3), para la que además la amplia Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 niega al Estado competencias para poder elaborar un *Plan Nacional de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, insistiendo en la necesidad de construir de bajo a arriba las estrategias de vertebración territorial. Sin embargo, la doctrina dictada por el TC en esta y otras sentencias sobre conflictos territoriales sobre los que ha tenido que pronunciarse está en completa sintonía con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que la UE propone para la gobernanza territorial; unos principios cuya aplicación requiere de sistemas de planificación maduros, próximos a un estilo de planificación ‘comprehensivo e integrado’ que identificaba el documento *European Compendium of Spatial Planning* (CE, 1997).

Aunque la planificación física es el sustrato de la económica, esta relación no se encuentra claramente definida, excepción hecha de algunas leyes de ordenación del territorio de algunas comunidades autónomas como por ejemplo Aragón y Cataluña. La planificación territorial ha venido ocupando pues un lugar secundario respecto de la planificación económica y sectorial. Ello ha tenido un claro efecto en

la importancia relativa y en el nivel de desarrollo que han tenido los diferentes departamentos sectoriales del gobierno central y de los autonómicos. Esta circunstancia, junto con los acelerados cambios que se produjeron recién incorporados a la Comunidad Económica Europea (ratificación del Acta Única Europea, que en la práctica suponía la eliminación de barreras a la libre circulación de capitales, personas y mercancías, antiguo mecanismo para la defensa de los intereses nacionales) puede ayudar a entender los recelos primero acerca del documento de la ETE (Pallardó y Ortega, 2004) y también al concepto de cohesión territorial entendido como política de desarrollo territorial. Se concede más importancia a los medios (fondos) que al propio objetivo y a la forma de conseguirlo (pervivencia del modelo de planes de desarrollo regional en lugar de estrategias territoriales) (Farinós, 2001; Plaza, Romero y Farinós, 2003).

Parece sin embargo que el impulso que llega desde Bruselas está contribuyendo a cambiar la tendencia (Farinós, Romero, y Sánchez, 2005; Romero y Farinós 2005). Las principales señales de cambio se están produciendo por parte de algunas comunidades autónomas, con diferente intensidad y nivel de adecuación a esta nueva forma de entender la planificación territorial. En muchas de ellas se hace patente el gran interés por desarrollar instrumentos que permitan desarrollar la planificación a escala subregional, una necesidad creciente (Farinós 2004b) por la que se decantan y se plantean cómo se van a aplicar los principios de subsidiariedad y las nuevas formas de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

ARE –Asamblea de las Regiones de Europa– (n.d.): *Regions and Territories in Europe: The Regions' View of European Policies*, Comisión V de la ARE: 'Infraestructuras y desarrollo regional', Estrasburgo (1995?).

CCE –COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS– (2000): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa*. Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0547es01.pdf

_____ (2001): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf

_____ (2002): *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. COM (2001) 370, de 12.09.2001. http://www.pymes-online.com/documentos/europa/libro_transporte.pdf

_____ (2003): *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*, COM(2003) 811 final, de 19.12.03.

CE –COMISIÓN EUROPEA– (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Regional Development Studies 28, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

_____ (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2 vols.

_____ (2003): *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*. DG de Política Regional, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/presenta/comp/comp_es.pdf

_____ (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

CRGEM –CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS– (2004), Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, 13 de octubre de 2004, CIG 87/1/04, REV 1. Texto completo en: <http://www.constitucioneuropea.es/pdf/ConstitucionEuropea.pdf>

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, número monográfico ‘Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación’, J. Romero y J. Farinós (coords.), pp. 31-58.

FALUDI, A. (2002): Positioning European Spatial Planning, *European Planning Studies*, 10(7), págs. 897-909.

_____ (2004): Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles’, *Urban Studies*, 41(7), págs. 1349-1365.

_____ (2005a): “La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, número monográfico ‘Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación’, J. Romero y J. Farinós (coords.), pp. 11-30.

_____ (2005b): “Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue”, *Town Review Planning* 76(1), A. Faludi (ed.), número especial ‘*European territorial cohesion*’.

FARINÓS, J. (2001): “¿Qué nueva política regional para el cuarto período de programación? Implicaciones con la ETE y las nuevas formas de gobernanza”, ponencia presentada a la XXVII Reunión de Estudios Regionales: *Cambios regionales en la UE y nuevos retos territoriales*, Madrid, 28-30 de noviembre, 24 pp.

_____ (2004a): “La Estrategia Territorial Europea para el futuro”, en J. Romero y J. Farinós (2004): *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, TREA, pp. 45-73

_____ (2004b): “Challenges of multilevel governance for spatial planning between local and regional levels”, *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 6. enero-abril, número especial ‘*European Spatial Planning: A view from Spain*’, Farinós, J. y Romero, J. (coords.), págs. 80-95. (Revista electrónica: www.uv.es/~qpe/).

_____ (2005): “La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad”, in Camagni, R. and Tarroja, A. (Eds.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección ‘Territorio y Gobierno: Visiones’, nº 4 (en prensa).

FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004): “Building Politics through Policies: Guiding Trends (Legitimately?) from EU Level?”, texto presentado al *ECPR Workshop on European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?*, Uppsala, 13-18 abril, 22 pp. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws14/Farinós.pdf>

FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003): “Cohesión Territorial desde el ámbito local”, *Banco de Buenas Prácticas en Geografía II: Desarrollo Local*, Colegio de Geógrafos, pp. 5-7. Disponible en: www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm

FARINÓS, J., ROMERO, J. y SÁNCHEZ, I. (2005): “Structural problems for the renewal of planning styles: the Spanish case”, en FALUDI, A. & JANIN, U. (eds.) ‘Southern Perspectives on European Spatial Planning’, número monográfico de *European Planning Studies*, 13 (2), págs. 217-235.

GANRTE –GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTES– (2003): *Informe del Grupo de alto nivel sobre la RTE* (‘Informe Van Miert’, de 27.06.2003). En: http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_es.pdf

GUIGOU, J.-L. (2001): “Europe and territorial planning”, en A. Bailly, A. Fremont, (eds.) *Europe and its States: A Geography*, Paris, La documentation Française, págs. 3-4.

HUSSON, C. (1999): “La cohesión territorial: Genèse d’une révéndication”, en H. Pauliat (Ed.) *Le cohesión territorial et les services public en Europe: Interpretation et portée de l’article 7 D du traité d’Amsterdam*, Université de Limoges, Faculté de Droit et des Science économiques de Limoges, Pulim, Limoges, págs. 45-66.

_____ (2002): *L’Europe sans territoire: Essay sur le concept de cohesión territoriale*, Paris, DATAR/éditions de l’aube.

PALLARDÓ, E. y ORTEGA, M. (2004): “A shared vision of european territory: Spanish role in ESDP working out process”, *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 6. enero-abril, número especial ‘*European Spatial Planning: A view from Spain*’, Farinós, J. y Romero, J. (coords.), págs. 6-17. (Revista electrónica: www.uv.es/~qpe/).

PLAZA, J.I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”, *Eria*, nº 61, pp. 227-249.

POLVERARI, L. y BACHTLER, J. (2004): “La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa”, en J. Romero y J. Farinós (2004): *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, TREA, pp. 75-108.

PRESIDENCIA HOLANDESA (2004a): Conclusiones de la Presidencia, Reunión informal de Ministros para la cohesión territorial, Róterdam, 29 de noviembre de 2004, 3 págs.

_____ (2004b): *Explotar la diversidad territorial europea para el crecimiento económico sostenible*, Documento de discusión para la reunión informal de ministros de la UE sobre cohesión territorial, Róterdam, 29 de noviembre de 2004, 20 págs.

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004): (Eds.) *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, TREA.

_____ (2005): “Presentación”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, número monográfico ‘Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación’, J. Romero y J. Farinós (coords.), pp. 5-8.

Delimitación, clasificación y caracterización de unidades socio-territoriales homogéneas en España

JOSÉ ANTONIO GUTIÉRREZ GALLEGO,¹
JULIÁN MORA ALISEDA² y MIGUEL MACÍAS MACÍAS³
Universidad de Extremadura

RESUMEN

El trabajo que se presenta consiste en la determinación de zonas territoriales que presentan características demográficas y socio-económicas homogéneas, con el fin de realizar un análisis exploratorio de los municipios españoles en el año 2001. Las técnicas de clasificación empleadas se fundamentan en algoritmos basados en redes neuronales, concretamente los relacionados con las redes neuronales artificiales que se conocen como mapas de Kohonen, son los que se denominan mapas auto-organizativos (Self Organising Maps o SOM). Adicionalmente se ha empleado en la reducción de la dimensionalidad de la información original el análisis en componentes independientes.

El resultado del trabajo se presenta por medio de un mapa de categorías de los términos municipales, donde se pueden detectar grupos muy determinantes y peculiares del panorama demográfico y socio-económico español.

-
- 1 Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Expresión Gráfica de la Universidad de Extremadura.
 - 2 Profesor Universidad del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Extremadura.
 - 3 Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Electrónica e Ingeniería Electromecánica y Materiales de la Universidad de Extremadura.

ANTECEDENTES

Este trabajo ha sido realizado para determinar las características demográficas y socio-económicas más relevantes de los municipios españoles en 2001, a partir de los indicadores demográficos y socio-económicos de España que representan una gran disparidad a nivel municipal.

Tradicionalmente, el espacio geográfico ha sido subdividido en unidades espaciales definidas por la homogeneidad de factores demográficos y socioeconómicos, como el tamaño, el crecimiento vegetativo y el nivel de desarrollo. Sin embargo, resulta de gran importancia dividir el espacio en unidades homogéneas con otro tipo de variables y técnicas de agrupamiento. La técnica de análisis de conglomerados puede ser de gran utilidad en estudios de diferentes escalas (local, regional, nacional) que consideren otros tipos de variables.

La llegada y posterior desarrollo de los sistemas informáticos en los últimos años, conforma un nuevo marco para la investigación de la información relacionada con la economía y el territorio. En muchos países, estos sistemas de información aplicados a la economía se vienen usando desde hace casi dos décadas, como en Suecia e Inglaterra. Muchos de estos sistemas se están empleando por parte de diversas entidades públicas y privadas en España con éxito en el sentido de que permiten conocer los principales parámetros influyentes en la demografía y la economía pública, sobre todo prestando especial atención a su componente espacial.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo de este trabajo mostrar, a escala municipal, los fuertes desequilibrios territoriales que presentan cada uno de los indicadores demográficos y socio-económicos considerados, así como jerarquizar, clasificar y ordenar, los municipios españoles en diferentes categorías en relación a estos indicadores.

El fin de este trabajo es, precisamente, tratar de identificar grupos de municipios que presenten caracteres sociodemográficos y económicos similares, con el propósito de analizar su especialización funcional y su papel en el conjunto del territorio.

Este trabajo pretende analizar el panorama demográfico y socio-económico español, para ello se ha elaborado una colección de mapas realizados a escala municipal, lo que permite una visión mucho más ajustada y precisa de la realidad demográfica y socio-económica del país. En otras palabras, se pretende conocer con mayor detalle el grado de igualdad o desigualdad y homogeneidad o heterogeneidad del territorio español. Asimismo, se persigue la comparación y contrastación de los principales indicadores demográficos y socio-económicos a escala municipal con los datos publicados en el ámbito territorial de análisis provincial o regional.

ESTADO DE LA CUESTIÓN TEMÁTICA

El tema de los desequilibrios territoriales ha sido tratado con profusión en los últimos años por diferentes disciplinas, como la Economía, Sociología y Geografía. Ello tiene su explicación porque se ha convertido en objeto de debate político y científico, tanto en la escala global (desequilibrio Norte-Sur), como en la Europea (Políticas regionales y fondos estructurales) y en la española (comunidades ricas y pobres).

En la bibliografía consultada se ha constatado la aplicación de las técnicas tradicionales de clasificación y la reducción de variables en estudios demográficos y socio-económicos con cierto éxito, sin embargo no se ha encontrado ninguna referencia de la aplicación de las técnicas de clusterización o conglomerados con el empleo de algoritmos basado en redes neuronales artificiales (ANNs), que son las que se utilizan en este trabajo.

Las redes neuronales son unas de las herramientas más asociadas con la extracción de datos. Diseñadas después de los trabajos del sistema neuronal del cerebro, las redes neuronales intentan aprender mediante ensayos repetitivos como organizarse mejor a sí mismas para conseguir maximizar la predicción. El modelo se compone de nodos, que actúan como elementos de entrada, salida o procesadores intermedios. Cada nodo conecta con el siguiente conjunto de nodos mediante una serie de trayectorias ponderadas. Basado en el paradigma del aprendizaje, el modelo toma el primer caso, introduce sus datos y a continuación toma una decisión inicial basada en las ponderaciones. Se evalúa el error de predicción y a continuación el hace una modificación de las ponderaciones para mejorar la predicción para seguir con el caso siguiente. Este ciclo se repite para cada caso en lo que se denomina fase de preparación, hasta que esté calibrado el modelo. Una vez calibrado el modelo se puede utilizar otra muestra para evaluar su validez externa.

El primer modelo de red neuronal fue propuesto en 1943 por McCulloch y Pitts en términos de un modelo computacional de “actividad nerviosa”. El modelo de McCulloch-Pitts es un modelo binario, y cada neurona tiene un escalón o umbral prefijado. Este primer modelo sirvió de ejemplo para muchos otros modelos posteriores.

Relacionados con las redes neuronales artificiales se encuentran los mapas de Kohonen son lo que se denominan mapas auto-organizativos (Self Organising Maps o SOM). Desarrollados por Teuvo Kohonen a partir de 1989, se basan en las redes neuronales para realizar un análisis y categorización automática del contenido semántico de documentos textuales. El resultado gráfico de este análisis es un mapa 2D de categorías en las que cada categoría ocupa un espacio proporcional a

las frecuencias de sus componentes. Los patrones más frecuentes ocupan un espacio mayor a expensas de los menos habituales. Kohonen estaba motivado por la idea de que “la representación del conocimiento en una particular categoría de cosas en general debiera asumir la forma de un mapa de características organizado geométricamente sobre la parte correspondiente del cerebro. El algoritmo toma un conjunto N dimensional de objetos como entrada y entrena una red neuronal que converge finalmente a la forma de un mapa 2D. Parece ser, además, que los SOM se cuentan entre los modelos más realistas del funcionamiento cerebral.

Las ANNs han encontrado muchas aplicaciones con éxito en la visión artificial, en el procesado de señales e imágenes, reconocimiento del habla y de caracteres, sistemas expertos, análisis de imágenes médicas, control remoto, control de robots, inspección industrial y exploración científica. El dominio de aplicación de las ANNs se puede clasificar de la siguiente forma: reducción y clasificación, regeneración de patrones, regresión y generalización, y optimización.

MARCO TEÓRICO

El objetivo del análisis cluster o de conglomerados consiste en obtener grupos de objetos de forma que, por un lado, los objetos pertenecientes a un mismo grupo sean muy semejantes entre sí, es decir, que el grupo esté cohesionado internamente y, por el otro, los objetos pertenecientes a grupos diferentes tengan un comportamiento distinto con respecto a las variables analizadas, es decir, que cada grupo esté aislado externamente de los demás grupos.

Es una técnica eminentemente exploratoria puesto que la mayor parte de las veces, no utiliza ningún tipo de modelo estadístico para llevar a cabo el proceso de clasificación. Se la podría calificar como una técnica de aprendizaje no supervisado, es decir, una técnica muy adecuada para extraer información de un conjunto de datos sin imponer restricciones previas en forma de modelos estadísticos, al menos de forma explícita y, por ello, puede llegar a ser muy útil como una herramienta de elaboración de hipótesis acerca del problema considerado sin imponer patrones o teorías previamente establecidas.

El algoritmo de clasificación usado basado en ANNs daba una distribución homogénea de los términos entre los distintitos grupos, pero se apreciaba cierto ruido en la clasificación, debido a la falta de estabilidad de los municipios menores de 500 habitantes. Para subsanar este problema se aplicó un Análisis en Componentes Principales (ICA) a las 42 variables originales reduciéndolas en 8 componentes que representan el 68% de la varianza total.

El esquema empleado en la clasificación de los grupos, se resume en estos pasos:

- El primer paso consiste en la reducción de las 42 variables originales en 8 componentes que representen un alto porcentaje de la varianza inicial. El método empleado en la reducción es el ICA. El ICA es un método empleado para buscar factores subyacentes o componentes en un análisis multivariable de datos estadísticos. Lo que distingue el ICA de otros métodos es que busca los componentes que sean a la vez estadísticamente independientes y no gaussianos. Este es el aspecto principal del método encontrar componentes estadísticamente independientes, en el caso general donde los datos no son gaussianos.
- El segundo paso consiste en la clasificación de los términos municipales en 8 grupos. El método empleado en la clasificación se basa en la Red de Autoorganización KOHONEN. Suponiendo que un vector de entrada tiene N características y se representa por un vector x en un espacio de patrones N -dimensional. La red mapea el patrón de entrada hacia un espacio de salida. Por ejemplo, el espacio de salida puede ser una matriz unidimensional o bidimensional de nodos de salida, que posee cierto orden topológico. La cuestión es cómo entrenar la red para que esa relación de orden se preserve. Kohonen propuso que las neuronas de salida interactuaran lateralmente, llegando así a los *mapas de características autorganizativos*.

Se ha considerado oportuno, y dados los resultados muy efectivos, la aplicación de los algoritmos de clasificación y reducción basados en redes neuronales a una investigación que se encuadra en el ámbito de las ciencias sociales. La validez de estas técnicas queda perfectamente contrastada en los resultados de la clasificación, donde se aprecian con perfecta nitidez las estructuras socio-territoriales homogéneas derivadas de los grupos delimitados.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LAS COMPONENTES

La componente (dentro del ICA) que mayor nivel de correlación tenía con las variables originales era la número 7. Las variables que tenían un alto grado de correlación con la componente 7 definían algunas de las características relevantes del entorno rural, como: el porcentaje de segundas Viviendas, la edad media de la población y el número de habitantes por municipio. Se presenta a continuación un mapa donde se aprecia el desierto demográfico que constituye el interior peninsular, sobre todo en las dos Castillas y Aragón.

Fig. 1.- Mapa de la componente 7



Fig. 2.- Mapa de la componente 3



La componente 3 (dentro del ICA) muestra valores muy significativos, relacionados con las características de los tipos de empleo, los niveles de capacitación y la formación de los trabajadores. Se muestra a continuación un mapa donde se observan las diferencias geográficas, norte sur, que existen en la calidad de los empleos.

Analizando los valores de la componente 3 aparecen un conjunto de regiones con valores claramente superiores a la media nacional, que se sitúan en el vértice nororiental de la península, más Baleares; otro grupo con cifras en torno a la media y que coinciden básicamente con las regiones interiores, el Levante y la cornisa cantábrica; finalmente, los casos extremos de Andalucía y Extremadura, con peor calidad en el empleo.

La interpretación espacial de la calidad en el empleo en España continúa reflejando una situación de fuertes contrastes y desequilibrios interterritoriales. Frente a un grupo de regiones bien situadas, como: Cataluña, Madrid, Baleares, La Rioja, Aragón y Navarra, encontramos en el polo opuesto una serie de espacios regionales que mantienen valores muy preocupantes de la calidad en el empleo, y que son sin duda comunidades autónomas con grandes dificultades en sus estructuras socioeconómicas.

LOS ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA CLASIFICACIÓN

El proceso de análisis de los resultados del conglomerado implica el examen de cada uno de los grupos en términos del valor teórico del conglomerado o asignar una etiqueta precisa que describa la naturaleza de cada uno de los grupos.

Los perfiles y la interpretación de los grupos representan algo más que una simple descripción. En primer lugar, proporcionan un medio para evaluar el éxito de la clasificación, observando el grado de significación o caracterización de los grupos. En segundo lugar, se pueden cotejar los conglomerados obtenidos con una categorización definida a priori.

El análisis cluster permite la identificación de pautas latentes mediante la aplicación de agrupaciones de objetos que no son discernibles a simple vista, ni por medio de otras técnicas multivariantes.

La definición de los perfiles implica la descripción de las características de cada uno de los conglomerados para explicar en qué medida pueden diferir en dimensiones relevantes. Este procedimiento se inicia con la identificación de los grupos.

El análisis de perfil se centra en la descripción no de lo que directamente determinan los conglomerados sino de las características de los conglomerados una vez que se han identificado. Se hace especial hincapié en las características que difieren

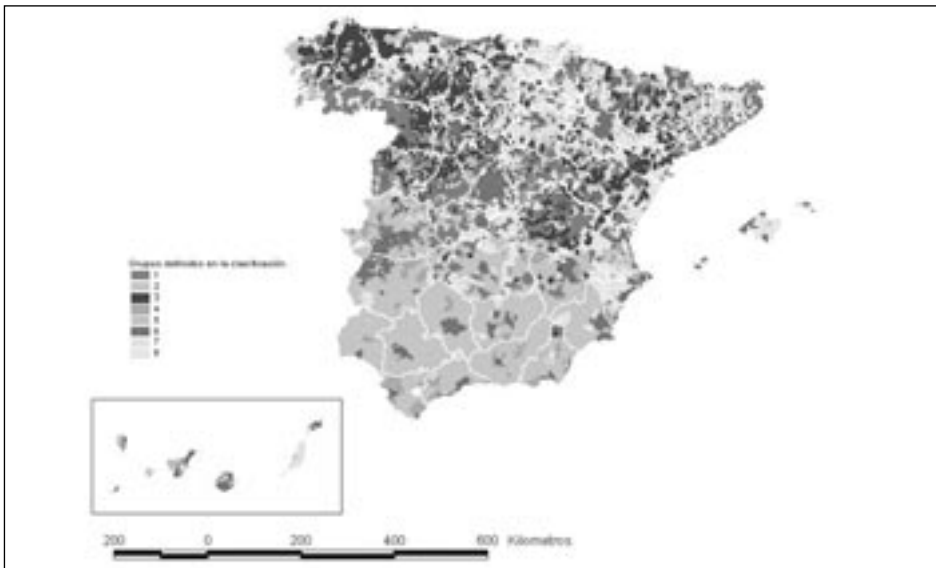
significativamente entre los conglomerados y aquellas que podrían predecir la pertenencia a un grupo.

Los resultados concretos de esta clasificación son muy relevantes y nos permiten apreciar las desigualdades que existen entre los municipios españoles. Se aprecian pautas espaciales muy interesantes, que reflejan la división regiones ricas regiones pobres, división noreste suroeste.

Inicialmente se pueden observar y categorizar cuatro grupos que son muy característicos.

- Grupo 2: representa a los municipios del Sur de España con altas tasas de paro y bajo nivel de cualificación de los empleados, pero con altas tasas de juventud. Su población está dedicada fundamentalmente al sector primario y a la construcción. Se corresponde con el 12% de la población total y el 10% de los trabajadores de España.
- Grupo 4: representa los municipios que se encuentran en las cabeceras comarcales, con poca población dedicada a la industria, predomina la dedicación al sector servicio y al sector de la construcción. Se corresponde con el 7% de la población total y con el 6% de los trabajadores de España. Es el grupo más reducido en cuanto a número de municipios con sólo 483.

Fig. 3.- Clasificación de los municipios de España



- Grupo 6: caracterizados por un alto porcentaje de la población dedicada al sector servicio, capitales de provincia y buena estructura demográfica de la población. Buen nivel económico. Se corresponde con el 45% de la población total y el 46% de los trabajadores de España.
- Grupo 8: representa el sector industrial, buen nivel económica y bajo niveles de paro. Se corresponde con el 31% de la población total y el 33% de los trabajadores de España.

Los otros cuatro grupos que aparecen en la clasificación representan al 5% de la población y de los trabajadores. Sin embargo constituyen casi el 50% de los municipios españoles. Son municipios con bajo nivel de atracción de población, apenas reciben efectivos demográficos de otras comunidades o del extranjero, y, tienen altas tasas de envejecimiento, del orden de un 35%, y bajas tasas de juventud.

Tienen un crecimiento negativo del 0,15%, lo que unido al tamaño de los municipios y a la estructura de la población representan un problema de desertización de buena parte del territorio nacional.

Los grupos 1 y 7 con edades medianas de 53 y 52 respectivamente (46 mediana nacional), con tasas de juventud cercanas al 10% (16% mediana nacional) y tasa de envejecimiento del grupo 1 del 41% y 36% del grupo 7 (28% mediana nacional) el problema de despoblamiento se ve acentuado. Se aprecia un bajo nivel de estudios sobre todo en el grupo 1, donde sólo un 4% de la población tiene estudios superiores, frente al 8% de la media nacional.

Otro factor relevante de este grupo es el alto porcentaje de hogares con un solo miembro, siendo también muy significativo el porcentaje que representa el grupo 1 con un 33% frente al 26% de la media de los municipios nacionales.

Una parte importante de las viviendas de estos municipios se dedican a segunda vivienda, en el grupo 1 representan el 50% de las viviendas frente al 27% de la media nacional. También es interesante destacar que en el grupo 7 el porcentaje de viviendas vacías es superior al 20% (12% mediana nacional).

A pesar de presentar todos estos grupos una gran dedicación al sector primario muy por encima de la media, estos se pueden distinguir en cuanto a la dedicación por sectores productivos, así:

- Grupo 1: el 18% de la población se dedica al sector de la construcción (13% mediana nacional) y un 43% (45% mediana nacional) se dedica al sector servicios.
- Grupo 3: el 40% dedicado al sector primario (20% mediana nacional) y sólo un 9,68% (15% mediana nacional) se dedica al sector industrial.

- Grupo 5: es muy parecido al anterior 37% de su población se dedica al sector primario y un 13,64% se dedica al sector industrial.
- Grupo 7: el 19% de la población se dedica al sector industrial (15% mediana nacional) y un 42% al sector servicio (45% mediana nacional).

De estos grupos el que mejores indicadores económicos tiene es el 7 ya que es el que mayor disponibilidad de segunda vivienda posee, así como una alta disponibilidad de automóvil. Pero quizás lo más relevante sea el alto porcentaje de trabajadores por cuenta ajena con empleo fijo que es de 47%, casi 10 puntos por encima de los otros grupos y 5 puntos por encima de la media nacional.

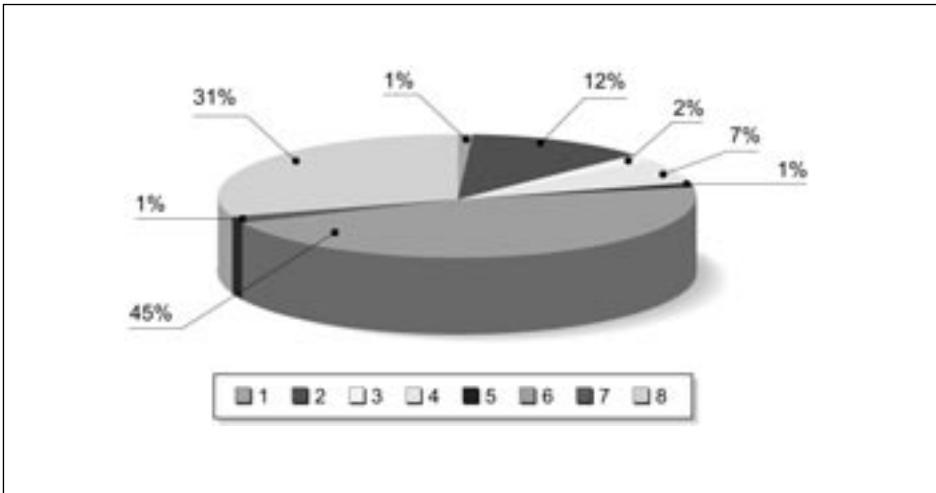
También es interesante destacar la baja tasa de paro de los grupos 5 y 7 que con un 7% están 5 puntos por debajo de la media de los municipios españoles.

El porcentaje de trabajadores pertenecientes a cooperativas y con ayudas familiares en estos municipios es prácticamente cero. Este hecho es algo extraño ya que estos municipios representan el entorno rural.

ANÁLISIS DE LAS VARIABLES EMPLEADAS POR GRUPOS

Este apartado se dedica íntegramente al análisis detallado de las variables utilizadas representándolas agrupadas en función de los grupos obtenidos en la clasificación.

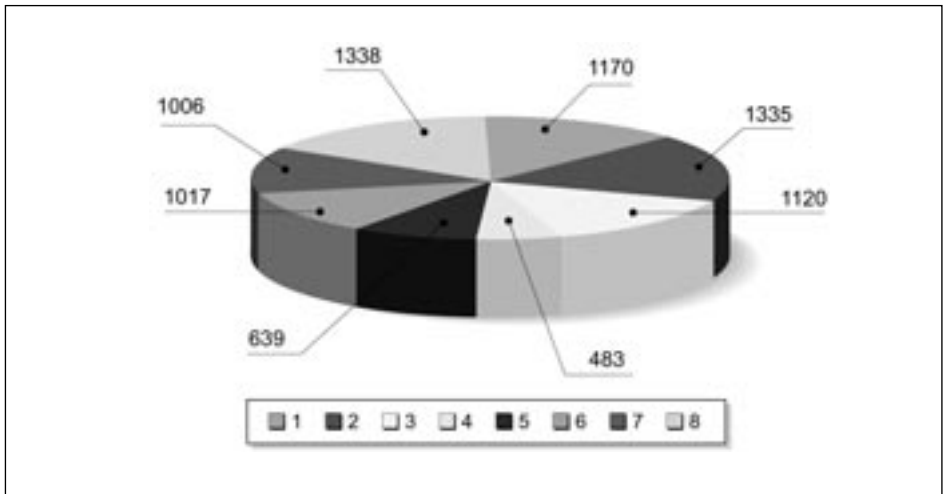
Fig. 4.- Distribución de la población según los grupos



En la figura número 4 se aprecia que la población se concentra mayoritariamente en los grupos 6 y 8 que representan más de tres cuartas partes de la población total, también queda patente la escasa incidencia que tienen en la población los grupos 1, 3, 5 y 7; entre todos no representan ni el 4% de la población total de España.

Esta variable tiene un alto grado de correlación con las componente 7 con un valor de ρ igual a 0,68. Otra componente muy correlacionada es la 8 con un valor de ρ igual a -0,29.

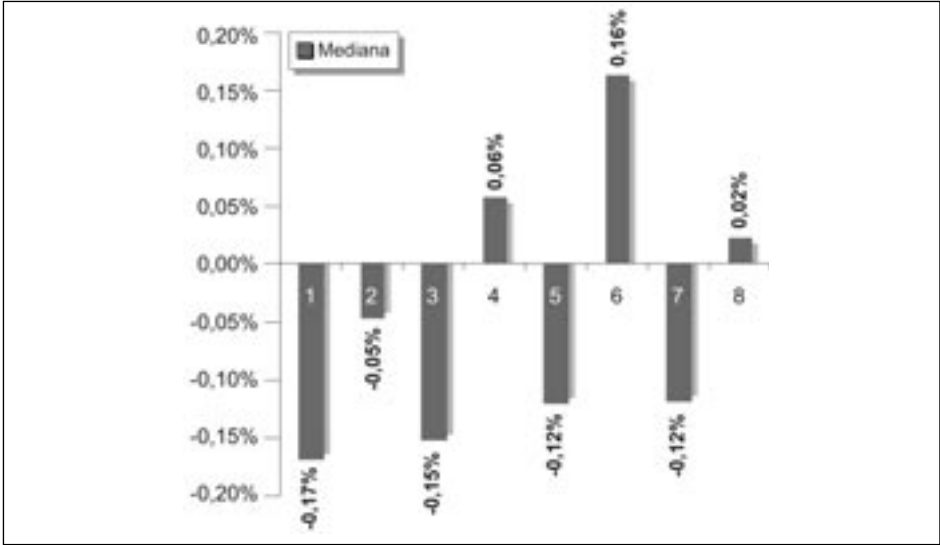
Fig. 5.- Número de municipios por grupos



Según puede apreciarse en estas dos figuras los grupos 1, 3, 5 y 7 representan casi el 50% de los municipios y escasamente contienen al 4% de la población total. Se puede afirmar que en la clasificación queda patente la heterogeneidad de la distribución de la población.

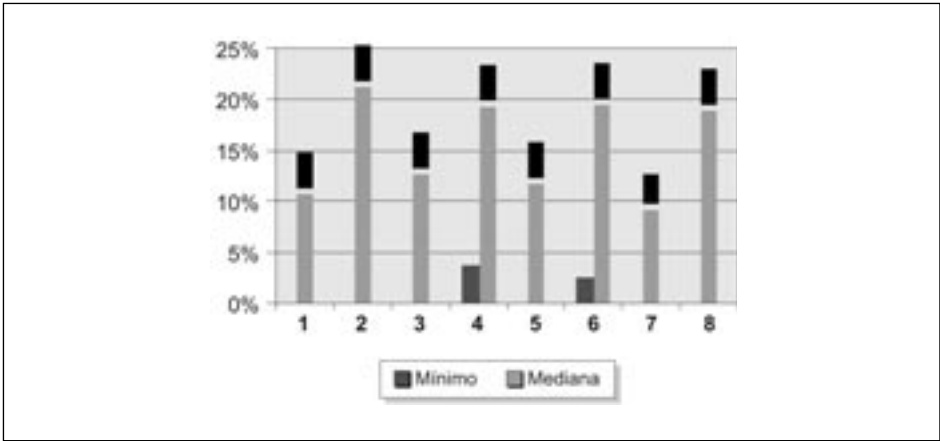
La mediana del crecimiento de la población mayor corresponde con el grupo 6 y las medianas de los grupos que representan al entorno rural destacan por su valores negativos. El grupo 2 a pesar de poseer una buena estructura demográfica con bajas tasas de envejecimiento y altas tasas de juventud representan un crecimiento negativo, este decrecimiento se sustenta en escaso nivel de atracción de los municipios del grupo.

Fig. 6.- Crecimiento de la población por grupos



En la figura número 6 puede apreciarse que los grupos urbanos (6, 8 y 4) tienen un crecimiento positivo frente al retroceso demográfico que experimentan los grupos rurales (1, 3, 5 y 7).

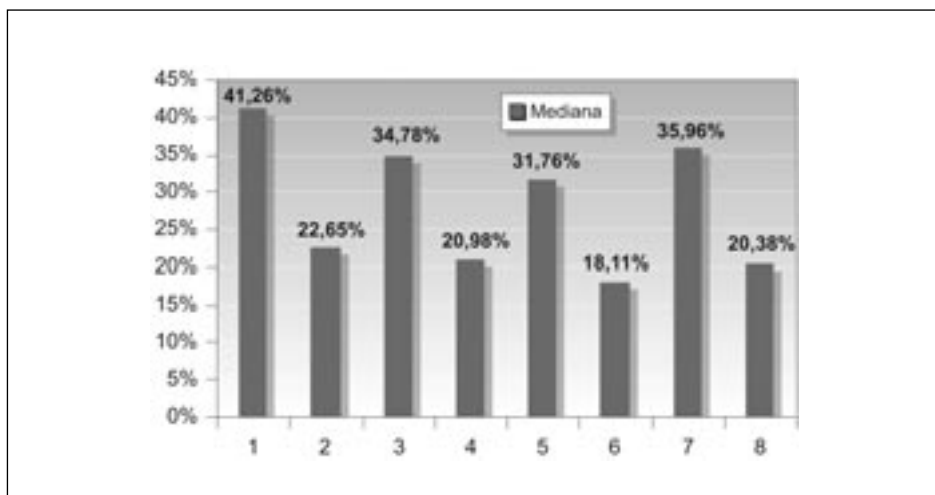
Fig. 7.- Tasa de juventud de la población por grupos



El índice de juventud de los municipios del grupo 2 es del 21% 6 puntos por encima de la media de los municipios españoles, lo que denota que a pesar de las malas condiciones económicas este grupo tiene una buena estructura de la población con numerosos efectivos jóvenes. Como se indicó en el análisis del crecimiento demográfico de la población contrariamente a lo que se podía esperar este grupo teniendo un crecimiento negativo tiene la mejor tasa de juventud. Pude pensarse que se produce un trasvase de efectivos demográficos de del grupo 2 a los grupos 6 y 8 fundamentalmente.

La tasa de juventud de la población pasa a ser muy preocupante en los grupos 1 y 7 donde se encuentran en el 10%.

Fig. 8.- Tasa de envejecimiento de la población por grupos

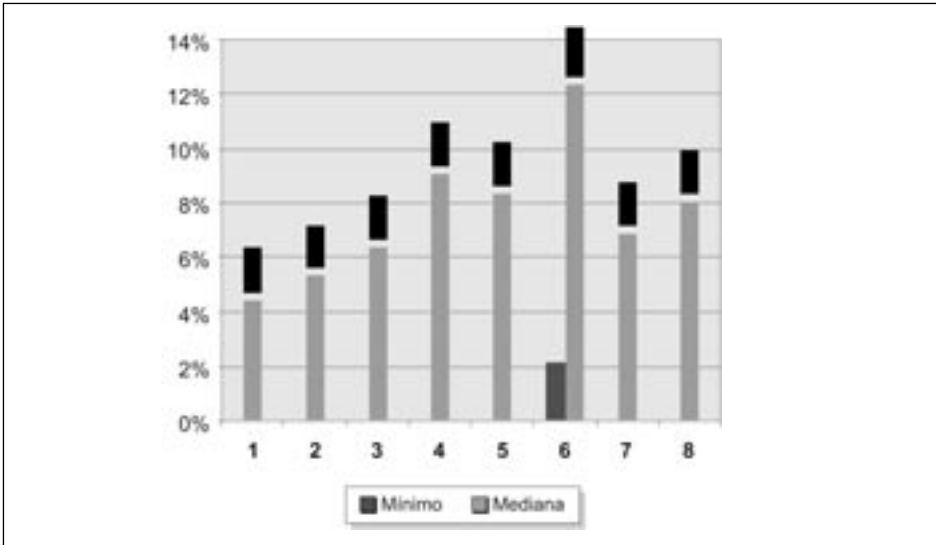


La media de la tasa de envejecimiento de los municipios españoles es del 29% lo que muestra una mala estructura de la población con muchos ancianos, pero si observamos la mediana de la tasa de envejecimiento del grupo 1 es especialmente preocupante con un 41%.

En el lado opuesto se encuentra el grupo 6 donde la mediana de la tasa de envejecimiento es del 18%, estando por debajo esta mediana de la mitad de la median del grupo 1.

Destaca de forma decidida la mediana del porcentaje de población que tiene estudios superiores del grupo 6, superando en más de 5 puntos a las medianas del resto de los grupos.

Fig. 9.- Porcentaje de población que tiene estudios superiores por grupos



La mediana del porcentaje de población que tiene estudios superiores de los grupos 4, 5 y 8 superan la mediana nacional. Sorprende el grupo 5, que a pesar de estar en un entorno rural y tener una mediana del porcentaje población dedicada al sector primario de un 38%, posee un nivel de formación por encima de la media. Concretamente el 23,70% de la población de este grupo tiene estudios superiores a los elementales, muy por encima de los grupos de su entorno.

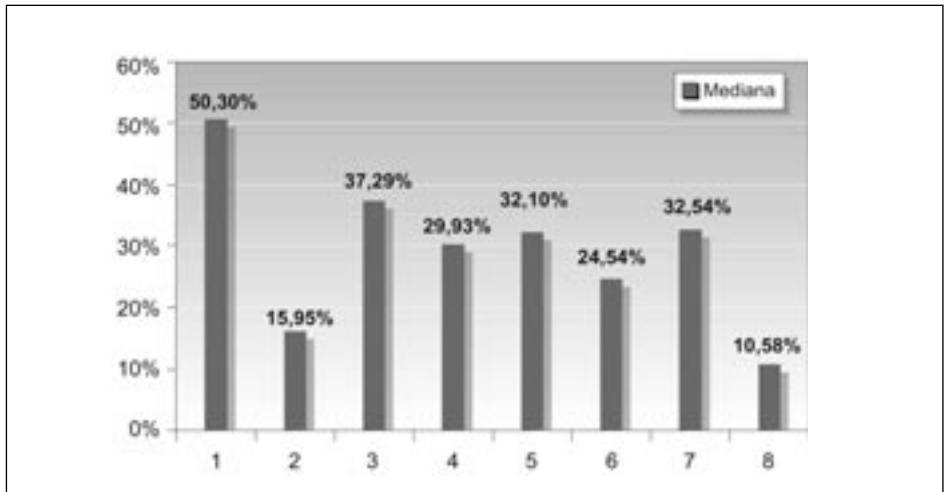
Otro factor interesante en el análisis de las medianas de los porcentaje de población que reflejan el nivel de formación es la relación entre los grupos 4 y 8. La mediana del grupo 8 supera en un punto en cuanto al porcentaje de población que tiene como máximo nivel de estudios bachiller, sin embargo el grupo 4 supera en un punto en cuanto al porcentaje de población que tiene estudios superiores. La demanda de puestos de trabajo especializados en la industria, es decir en los municipios del grupo 8, facilita el empleo de los jóvenes y no se hace necesario un mayor nivel de formación superior.

La mediana del porcentaje de segundas viviendas supera el 50% en el grupo 1, seguido del grupo 3 con el 37,3%. Los grupos 8 y 2 que representan las medianas más bajas tienen un valor de 10,6% y 16,0% respectivamente.

El porcentaje de segundas viviendas está muy correlacionado con la componente 7, con un valor de ζ igual a 0,81. Como se observó en el análisis del porcentaje

de primeras viviendas, el factor de ruralidad que representa la componente 7 contrasta con el bajo valor de la mediana del porcentaje de segundas viviendas del grupo 2, no siendo este grupo eminentemente urbano. La justificación antes indicada tiene plena vigencia a la luz de los datos observados. Abundando nuevamente en la situación periférica que tienen los municipios del grupo 2, que se encuentran en zonas interiores de baja densidad de población y en provincias con bajo nivel de desarrollo económico, se puede explicar este hecho.

Fig. 10.- Porcentaje de 2ª viviendas por grupos

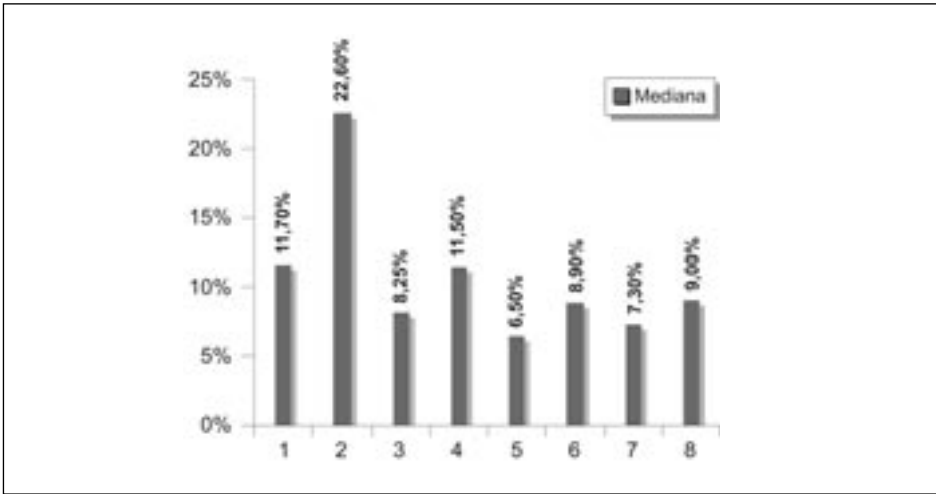


La mediana de la tasa de paro del grupo 2 es muy alta, representando más del doble de cualquiera de los otros grupos, con un 22,6%. Las altas tasas de paro representan un problema estructural definido por los siguientes factores:

- Uno de los factores que puede motivar la alta tasa de paro del grupo 2 es su porcentaje de población empleada en el sector primario que es del 22,7%, porcentaje más propio de municipios rurales que de los semiurbanos.
- Situación geográfica de los municipios del grupo 2 en las regiones más deprimidas de la nación, con porcentajes muy bajos de población dedicada a la industria que se ven compensados con la dedicación al sector de la construcción.
- El bajo nivel formación y cualificación de los efectivos demográficos de los municipios que pertenecen al grupo 2.

Los municipios de los grupos pertenecientes al entorno urbano tienen una mediana de la tasa de paro del 9%, que se sitúa un punto porcentual por debajo de la media nacional. La mediana de la tasa de paro de los municipios del grupo 4, semiurbano que representan a las cabeceras comarcales, es de 11,5%; situándose 2,5 puntos porcentuales por encima de los municipios de los grupos del sector urbano.

Fig. 11.- Tasa de paro por grupos

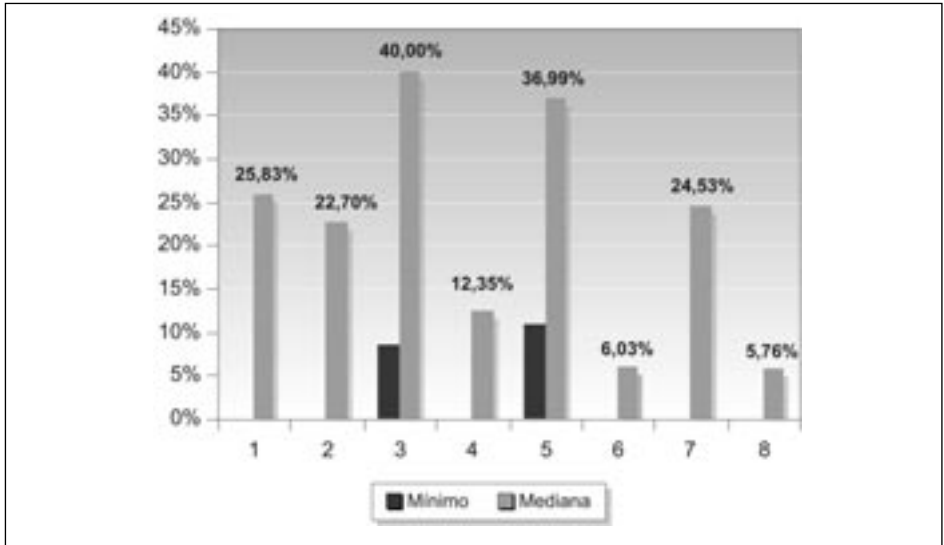


La mediana más alta del porcentaje de población dedicada al sector primario las tienen los grupos 3 y 5 con el 40,0% y 37,0% respectivamente. Los grupos 8 y 6 son los que sus medianas tienen menores valores, con el 5,7% y 6,0% respectivamente.

El grupo 4, que representa en buena medida a las cabeceras comarcales, su mediana del porcentaje de población dedicada al sector primario duplica a la mediana de los grupos urbanos. A su vez el grupo 2 con un tamaño de municipio parecido al del grupo 4 tiene una mediana del porcentaje de dedicación al sector primario 10 puntos porcentuales mayor.

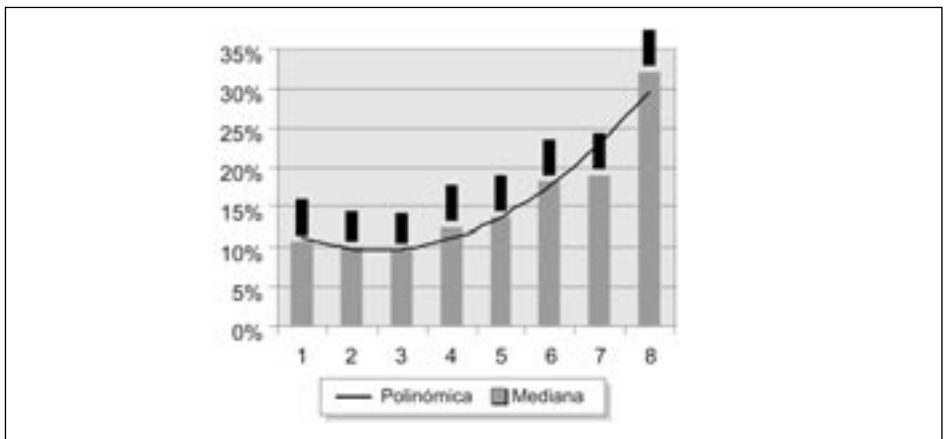
Puede considerarse que un factor muy representativo de la dedicación al sector primario viene motivado por el tamaño de los municipios.

Fig. 12.- Porcentaje de población dedicada al sector primario por grupos



En la figura número 13 se aprecia un importante aumento del porcentaje de población dedicada al sector industrial a partir del grupo 6, como se refleja en el polinomio de segundo grado por el que se ajusta a las medianas de los grupos.

Fig. 13.- Porcentaje de población dedicada al sector industrial por grupos



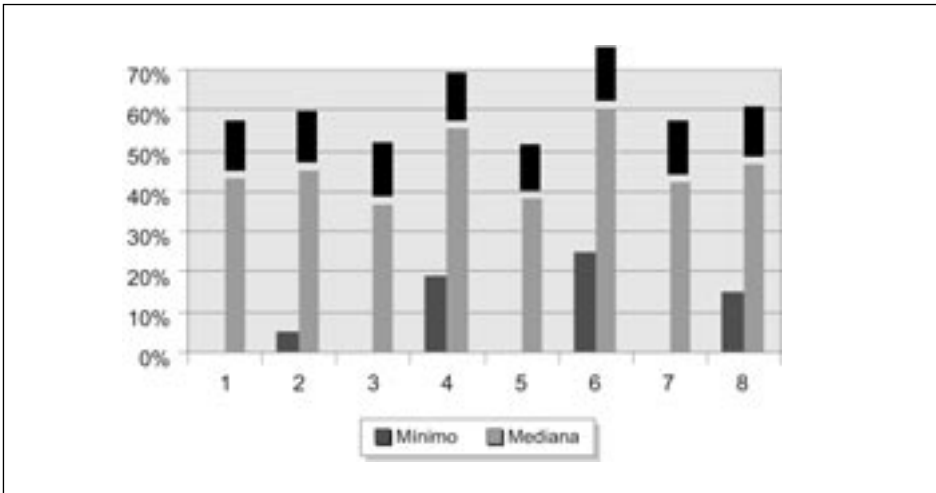
El mínimo absoluto de las medianas del porcentaje de población dedicada al sector industrial por municipio se produce en el grupo 3, con el 9,7%. El máximo absoluto de las medianas se produce en el grupo 8, que corresponde con los municipios urbanos dedicados principalmente al sector industrial, con el 31,9%.

Los grupos 1, 2 y 3 tienen unas medianas del porcentaje de población dedicada al sector industrial muy bajas, aproximadamente representan una tercera parte de las medianas del grupo 8.

Puede considerarse que un factor muy representativo de la dedicación al sector industrial viene motivado por la localización de los municipios. Así los municipios del grupo 2 se concentran en las comunidades de Andalucía y Extremadura, el grupo 1 se sitúa fundamentalmente en zonas periféricas de las comunidades de Castilla-León y Castilla-La Mancha, el grupo 3 se aparece en las zonas interiores de Galicia, Aragón y Asturias.

En la figura número 14 se observa un mínimo absoluto de las medianas del porcentaje de población dedicada al sector servicios en el grupo 3, con el 36,5%. Así como, un mínimo relativo en el grupo 5 con el 38,1%. El máximo absoluto de las medianas se produce en el grupo 6, que corresponde con los municipios con carácter urbano, con el 60,2%. Existe un máximo relativo en el grupo 4, que representa a las cabeceras comarcales que, por tanto, son poblaciones que dotan de servicio a una comarca, con el 55,3%.

Fig. 14.- Porcentaje de población dedicada al sector servicios por grupos

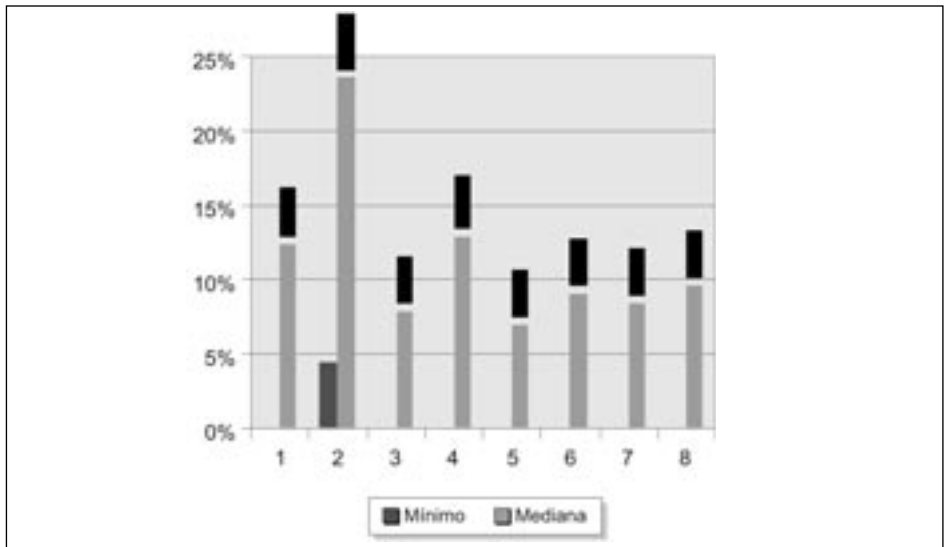


El sector de servicio está ampliamente representado por el grupo 6 con una mediana del 60%. Mientras los que menor porcentaje de población dedican al sector servicio son el 3 y 5.

El porcentaje de trabajadores no cualificados tienen su máximo absoluto en el grupo 2, tanto en los valores de las medianas, los máximos y los mínimos. Volviendo a dar muestra el grupo 2 de tener una mala calidad en empleo, como es el porcentaje de trabajadores no cualificados; este grupo duplica prácticamente el porcentaje de los otros grupos. La baja cualificación de los municipios constituye un problema estructural de las poblaciones que integran el grupo 2.

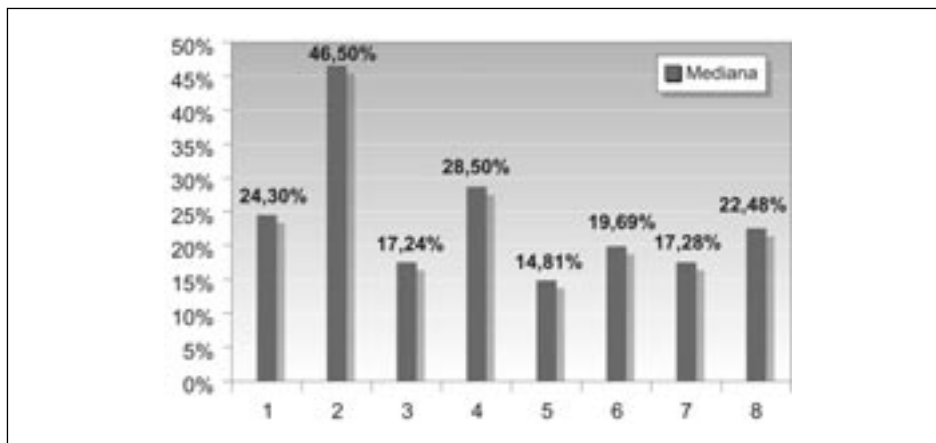
Mientras el grupo que menor porcentaje de empleados no cualificados tiene es el 5, con el 6,9%.

Fig. 15.- Porcentaje de trabajadores no cualificados por grupos



Las medianas del porcentaje de trabajadores por cuenta ajena con carácter eventual tienen su máximo absoluto en el grupo 2, con una mediana superior al 46%. Volviendo a dar muestra el grupo 2 de tener una mala calidad en empleo. La baja cualificación de los trabajadores y la alta dedicación al sector primario municipios que integran el grupo 2 constituyen un problema estructural de las poblaciones, siendo la calidad en el empleo una de las características fundamentales de este grupo.

Fig. 16.- Porcentaje de trabajadores por cuenta ajena con carácter eventual por grupos



RESUMEN DE LA CLASIFICACIÓN

La tabla 1 muestra un cuadro resumen de las características de cada uno de los grupos, donde se analiza la estructura de la población, sector productivo al que se asigna mayor porcentaje de población, el nivel de formación y la calidad en el empleo.

Tabla 1.- Resumen de la calcificación en función de la estructura de la población, sector de actividad más característico, el nivel de formación y el empleo

Grupo	Estructura del poblamiento	Estructura demográfica	Sector de actividad	Nivel de estudios	Calidad en el empleo
1	Rural	Población muy envejecida	Primario y construcción	Muy bajo	Baja tasa de actividad
2	Semiurbano	Muchos efectivos jóvenes	Primario y construcción	Muy bajo	Altas tasas de paro y eventualidad
3	Rural	Población muy envejecida	Primario	Bajo	Baja tasa de actividad, muchos empresarios que no emplean
4	Semiurbano	Bajo índice de dependencia	Servicio y construcción	Medio	Muchos empresarios
5	Rural	Población muy envejecida	Primario	Medio	Bajas tasas de paro
6	Urbano	Baja tasa de envejecimiento	Servicio	Alto	Bajas tasas de eventualidad
7	Rural	Población muy envejecida	Primario e industria	Bajo	Bajas tasas de paro
8	Urbano	Bajo índice de dependencia	Industrial	Medio	Bajas tasas de eventualidad

CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes que se desprenden de este trabajo tienen que ver con los métodos empleados en la clasificación, los desequilibrios territoriales observados, problemas estructurales del empleo en el sur peninsular y el despoblamiento del interior peninsular.

Empleo de redes neuronales

La capacidad de las redes neuronales para manejar relaciones complejas, particularmente aquellas de naturaleza no lineal, es alta. Por tanto, las redes neuronales ofrece un instrumento analítico de gran capacidad para los tipos de problemas que pueden tratarse. Esta flexibilidad proporciona la base de una superior estimación de resultados de muchos problemas de reducción y clasificación.

No ofrece, sin embargo, interpretación de la importancia relativa de las variables de entrada, ni de sus interconexiones. Por tanto, es conveniente emplear redes neuronales en aquellas situaciones en las que las técnicas multivariantes no pueden tratar las relaciones complejas, y la clasificación y la reducción sean los objetivos primordiales.

Desequilibrios territoriales

Analizando los valores de la componente 3, que representa la calidad en el empleo, aparecen un conjunto de municipios con valores claramente superiores a la media nacional, que se sitúan en el vértice nororiental de la península, más Baleares; otro grupo con cifras en torno a la media y que coinciden básicamente con las regiones interiores, el Levante y la cornisa cantábrica; finalmente, los casos extremos de Andalucía y Extremadura, con peor calidad en el empleo.

La calidad en el empleo en España continúa reflejando una situación de fuertes contrastes y desequilibrios territoriales. Frente a un grupo de regiones bien situadas, como: Cataluña, Madrid, Baleares, La Rioja, Aragón y Navarra, encontramos en el polo opuesto una serie de espacios regionales que mantienen valores muy preocupantes de la calidad en el empleo, y que son sin duda comunidades autónomas con grandes dificultades en sus estructuras socioeconómicas.

Factores como el nivel de formación y la dedicación a los sectores industrial y servicios condicionan la estabilidad en el empleo, así como la tasa de paro.

Problemas estructurales del empleo en el suroeste peninsular

El grupo 2 que representa a los municipios del Sur de España que tienen altas tasas de paro y bajo nivel de cualificación de los empleados, pero con estructuras

demográficas mejores que las que presenta el conjunto del territorio nacional. Su población está dedicada fundamentalmente al sector primario y a la construcción. Este grupo contiene al 12% de la población total y sólo al 10% de los trabajadores de España.

Los problemas estructurales del empleo más característicos de este grupo son sus altas tasas de paro, el valor de la mediana de este grupo con el 22,60% duplica al resto de los grupos; y alto índice de eventualidad en el empleo, representado por su mediana que tiene un valor de 46,5%, duplicando también al resto de los grupos.

La población de este grupo que tiene como máximo nivel de estudios primarios se encuentra 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional, así como el porcentaje de empleados cualificados que duplica la media nacional.

Todos estos factores configuran unos problemas estructurales de difícil solución, solventados por el paro agrario, que como se ve en esta tesis no resuelve los problemas estructurales de la zonas deprimidas de la península.

Despoblamiento del interior peninsular

Durante la mayor parte del siglo XX sobre todo en la segunda mitad, la población española ha consolidado un cambio en las pautas de localización espacial. Esta transformación, que se puede denominar *litoralización*, implica que las provincias y los municipios costeros crecen generalmente a mayor ritmo que los situados en el interior, de tal forma que los espacios periféricos pasan a representar un porcentaje cada vez mayor de la población total del país.

El aumento sostenido de la población en un espacio relativamente reducido hace que la densidad alcance límites poco habituales en nuestro país. En 2001 la franja litoral superaba ya los 370 habitantes por Km², casi cinco veces más que la media nacional (Pons Izquierdo, 2002). Sin embargo, la densidad de población de las zonas interiores de las provincias costeras no llegaba siquiera a los 90 habitantes por Km², cifra muy cercana a la del conjunto de España.

A pesar de la claridad de la evolución de las zonas del litoral e interior, la situación de las provincias que las componen es muy dispar entre sí, lo que permite descubrir matices territoriales de gran interés.

La más llamativa de todas ellas es el papel que juega la aglomeración metropolitana de Madrid. La provincia, que inició el siglo XX con cerca de ochocientos mil habitantes, se sitúa ahora en cinco millones y medio. Con respecto al conjunto de España, esto significa que en 1900 su población representaba algo más del 4% del total, mientras que en el 2001 ya superaba el 13%. A lo largo del siglo, su tasa de

crecimiento (19,26%) duplica a la del litoral (9,07%) y es seis veces superior a la media del resto de las provincias del interior peninsular (3,24%). De hecho, Madrid es la provincia con mayor crecimiento de España en el último siglo.

Esta evolución contrasta fuertemente con las demás zonas del interior, que en muchos casos perdieron población. De las veintisiete provincias interiores, diez acabaron el siglo con menos habitantes de los que tenían al comenzarlo. En la primera mitad sólo dos, Huesca y Teruel tuvieron saldos negativos, mientras que en las últimas cinco décadas la sangría poblacional del interior se generalizó y más de dos tercios de las provincias perdieron población. Como es evidente, de no haber contado con este poderoso contrapeso, pues Madrid agrupa un tercio de la población de la zona interior, el desequilibrio centro-periferia hubiera sido mucho más acusado.

BIBLIOGRAFÍA

AGRESY, A. (1996): *An introduction to categorical data analysis*. Wiley, New York.

APITZ, A.; ESCALONA, M. J. y TABORDA, F. (1996): *El análisis de conglomerados en la determinación de regiones homogéneas con base a la producción agrícola de maíz y sorgo en la región zuliana*. Colombia.

BRICKER, P.D.; GNANADESIKAN, R.; MATHEWS M. V.; PRUZANSKY, M.; TUKEY, P.; WACHTER, K. y WARNER J. (1971): *Statistical techniques for talk identification*. J. Am.

CALVO PALACIO, J.L. (1991): *Atlas Nacional de España*. Instituto Geográfico Nacional. Madrid.

COMON, P. (1994): *Independent component analysis, a new concept?* Signal Processing.

CUADRAS, C.M. (1991): *Métodos de análisis multivariante*. Editorial PPU. Barcelona.

GARCÍA BALLESTEROS, A. (2003): *Notas sobre la desigual distribución de los inmigrantes en España*. Papeles de Geografía. Murcia.

GARCÍA BALLESTEROS, A. y POZO RIVERA, E. (1994): *Los desequilibrios socioeconómicos en la España de las autonomías*. Editorial Masson. Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, J. y MATA OLMO, R. (1993): "Comunidades Autónomas. Consideraciones geográficas", en *Gran Atlas de España*. Aguilar. Madrid.

KARHUNEN, J. y JOUTSENSALO, J. (1995): *Generalizations of principal component analysis, optimization problems, and neural networks*. Neural Networks.

KOHONEN, T. (1995): *Self-Organizing Maps*. Springer, Berlin. Heidelberg.

KOHONEN, T.; OJA, E.; SIMULA, O.; VISA, A. y KANGAS, J.: *Engineering applications of the self-organizing map*. Manuscript submitted to a journal.

MORA, J. y GURRIA, J.L. (1990): “Aplicación de la técnica factorial en la confección de un modelo demográfico para una región rural de la periferia europea: Extremadura”, en *XVI Reunión de Estudios Regionales*. San Sebastián.

PUJADAS RUBIERS, I. y MENDIZÁBAL RIERA, E. (2002): “Pobreza y exclusión social en España. Una visión geográfica de la población de riesgo”, en *Revista de Geografía*. Barcelona.

El Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria: La dicotomía entre la propuesta de un modelo de desarrollo sostenible y la realidad territorial

MAITE ARMENGOL MARTÍN,
SANTIAGO HERNÁNDEZ TORRES y SILVIA SOBRAL GARCÍA
Departamento de Geografía
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1.- INTRODUCCIÓN

La aparición del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias en el año 2000 supone un cambio de contexto competencial en la figura del Plan Insular, al que se le dota de un carácter más integral desde diferentes niveles jerárquicos y de contenidos. Conceptualmente, el artículo 17 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, define los Planes Insulares como los

“instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de las islas y los que definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible”.

El Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria cuya aprobación definitiva tuvo lugar en el año 2004, constituye el primer documento de todo el archipiélago adaptado a la nueva Ley y, como tal, el marco sobre el que descansa el desarrollo económico y social de Gran Canaria. Y ello es así, en tanto que ordena el espacio a través de un esquema de organización territorial bastante profuso en sus objetivos e instrumentación, siendo la principal aportación la zonificación del territorio insular en diferentes tipos de zonas con características espaciales específicas, a las cuales se dota de un régimen normativo propio, mediante el cual se puede intuir el potencial de desarrollo y aprovechamiento estratégico de Gran Canaria.

Ello supone un cambio de filosofía del planeamiento insular, que abandona su talante directivo y general para pasar a ser un documento pormenorizado en su reconocimiento del espacio y en el tratamiento que hace de éste de acuerdo con un modelo más rico en determinaciones.

Desde esa perspectiva se ha considerado fundamental una reflexión desde el punto de vista geográfico para detectar si el modelo territorial que se propone supone un mayor equilibrio frente a la actual organización del espacio grancanario, racionaliza el consumo de espacio en relación a los desajustes detectados y sabe conjugar el concepto de “desarrollo sostenible” en un territorio tan frágil como el nuestro.

2.- LA FORMA DE OCUPACIÓN DE LA ISLA DE GRAN CANARIA

La ocupación de la isla de Gran Canaria, se podría encuadrar dentro del modelo denominado por GOMEZ OREA (2002) “modelo centro periferia” ya que se caracteriza por la existencia de dos grandes ámbitos claramente diferenciados:

- *La franja costera* que se extiende por el sector norte este y sur de la isla constituye la zona donde se concentra la mayor parte de los recursos económicos: la agricultura de exportación, las actividades relacionadas con el almacenamiento e industria, la infraestructura aeroportuaria, el espacio turístico, la capital insular y principales áreas urbanas. Ello supone a nivel demográfico algo más de 658.000 habitantes, un 90% de la población insular.
- *La zona interior* que ocupa la costa oeste y el ámbito de medianías y cumbres, con una actividad tradicional basada en la agricultura de secano y en el aprovechamiento de los recursos primarios, con un poblamiento tradicional localizado en las laderas medias y organizado en núcleos de pequeño tamaño, constituye un sector mucho menos desarrollado desde un punto de vista económico y poblacional, con un claro proceso de despoblamiento.

Los factores que han propiciado esta organización espacial son variados y tienen que ver con condiciones naturales muy contrastadas, con los distintos modelos económicos que han conllevado una utilización diferencial del espacio, con los cambios en la valoración del territorio, así como con diferentes causas coyunturales que han contribuido de forma directa o indirecta a esta clara disimetría entre los dos ámbitos.

- 1.- Desde un punto de vista físico la mitad NE conformada geológicamente por materiales recientes y coladas volcánicas que han aplanado el relieve, se caracteriza por un paisaje de fisiografía suave con gran cantidad de superficies planas, sobre todo en las plataformas costeras. Si a ello sumamos unas condiciones climáticas favorables en temperatura y humedad, propiciada por la presencia de los vientos alisios, se explican las mayores posibilidades de este sector para el desarrollo económico.

Por su parte, el sector SW, formado por materiales geológicos antiguos, presenta un relieve mucho más accidentado y dismantelado por los procesos de erosión, siendo lo más característico la presencia de amplios y profundos barrancos, lo que junto a unas condiciones climáticas más extremas y de mayor aridez, al estar a sotavento de los vientos alisios, han fomentado el retraso secular de esta mitad suroccidental.

- 2.- Los distintos modelos económicos y la consiguiente utilización diferencial del territorio han favorecido asimismo la desigual ocupación entre costa e interior.

Hasta los años cincuenta, con un régimen económico de base agraria, el poblamiento se concentraba mayormente en el sector norte-noreste de la isla, que era el que reunía las mejores condiciones para la explotación de los recursos naturales relacionados con el aprovechamiento agrícola, mientras que la mitad sur-oeste, con un medio menos favorable y una actividad tradicional basada en la agricultura de secano, permanecía mucho más deshabitada, con densidades muy bajas.

A partir de los años 60, el paso de un modelo de base agrícola a otro basado en los servicios y el turismo va a provocar la valoración de otros espacios, hasta ahora poco explotados. Se inicia la colonización del sector este-sur con la aparición del sector turístico, como nuevo sector de actividad ligado a la existencia de una costa con amplias y hermosas playas y un clima seco y soleado. Con ello se potencia el eje Las Palmas-Sur que se convierte en la franja territorial más dinámica, quedándose el interior no sólo al margen, sino en situación de retraso más evidente al ir abandonando su actividad tradicional y perdiendo población ante la falta de oportunidades

- 3.- La existencia en la franja costera de terrenos susceptibles de colonizar para el desarrollo turístico, residencial, actividades complementarias y servicios, etc., es sin duda otro de los factores que ha contribuido a la ocupación de este sector. Ahora bien, esa colonización se ha hecho de forma extensiva en superficie e intensiva en densidad, ocupando en su avance suelos agrícolas y áreas naturales de calidad, dando lugar a un espacio desorganizado y denso donde los distintos usos se localizan y se mezclan sin un orden claro.

El resultado es un paisaje donde se van sucediendo las distintas actividades productivas: espacios agrícolas, naves industriales, almacenes, establecimientos comerciales, grandes equipamientos, infraestructuras, etc., y una gran diversidad de asentamientos residenciales, que van desde urbanizaciones de baja densidad, polígonos de viviendas sociales hasta núcleos marginales, procedentes de la reconversión de antiguas fincas agrícolas, que han ido

surgiendo para dar respuesta las necesidades de vivienda de la población. Finalmente, el espacio turístico localizado en los municipios del sur de la isla y caracterizado por un modelo de masas con un tejido residencial repetitivo y estandarizado, un consumo especulativo y denso de suelo y una relación poco respetuosa con el medio natural, no contribuye a mejorar la calidad paisajística ni la organización espacial de esta franja litoral.

- 4.- Por último, el planeamiento municipal como instrumento de ordenación ha contribuido a potenciar y defender los intereses de los municipios costeros implicados en el desarrollo económico, calificando suelo urbanizable, dotando al espacio de nuevas infraestructuras, diversificando los usos, fortaleciendo las inversiones etc. Pero a la vez ha permitido un consumo de suelo muy alto, actividades poco coherentes con la realidad territorial, pérdida de espacios agrícolas en los sectores mas sometidos a la presión urbanizadora, construcciones poco adecuadas por su volumen o por su escasa calidad constructiva, escasez de servicios, espacios libres y equipamientos, etc.. En definitiva un planeamiento cuyas decisiones, en muchos casos, parecen responder más a intereses políticos y particulares que a una ordenación respetuosa con la realidad física del territorio y sus valores ecológicos y ambientales.

Nos encontramos, por tanto, con un modelo de organización territorial que bascula entre la zona de costa, muy antropizada por las grandes transformaciones derivadas de la forma e intensidad con que se han ido implantado las diversas actividades en el territorio y que ha provocado un importante desarrollo económico y demográfico. Desde el punto de vista paisajístico ello ha supuesto un fuerte deterioro medioambiental, sobre todo en el entorno de las principales vías de comunicación, donde es más visible el desorden de la urbanización difusa y mayor el impacto sobre la percepción del territorio.

Y el espacio interior, que al haberse mantenido al margen de los procesos productivos, se ha conservado de manera más natural, con un patrimonio paisajístico excepcional ligado al paisaje natural, a las actividades tradicionales y red de núcleos rurales, que constituyen una de las señas de identidad más importantes de la isla, aunque no exento de problemas derivados del proceso de despoblamiento, falta de incentivos económicos y pérdida de estructuras tradicionales.

3.- EL MODELO TERRITORIAL QUE PLANTEA EL PLAN INSULAR DE 2004

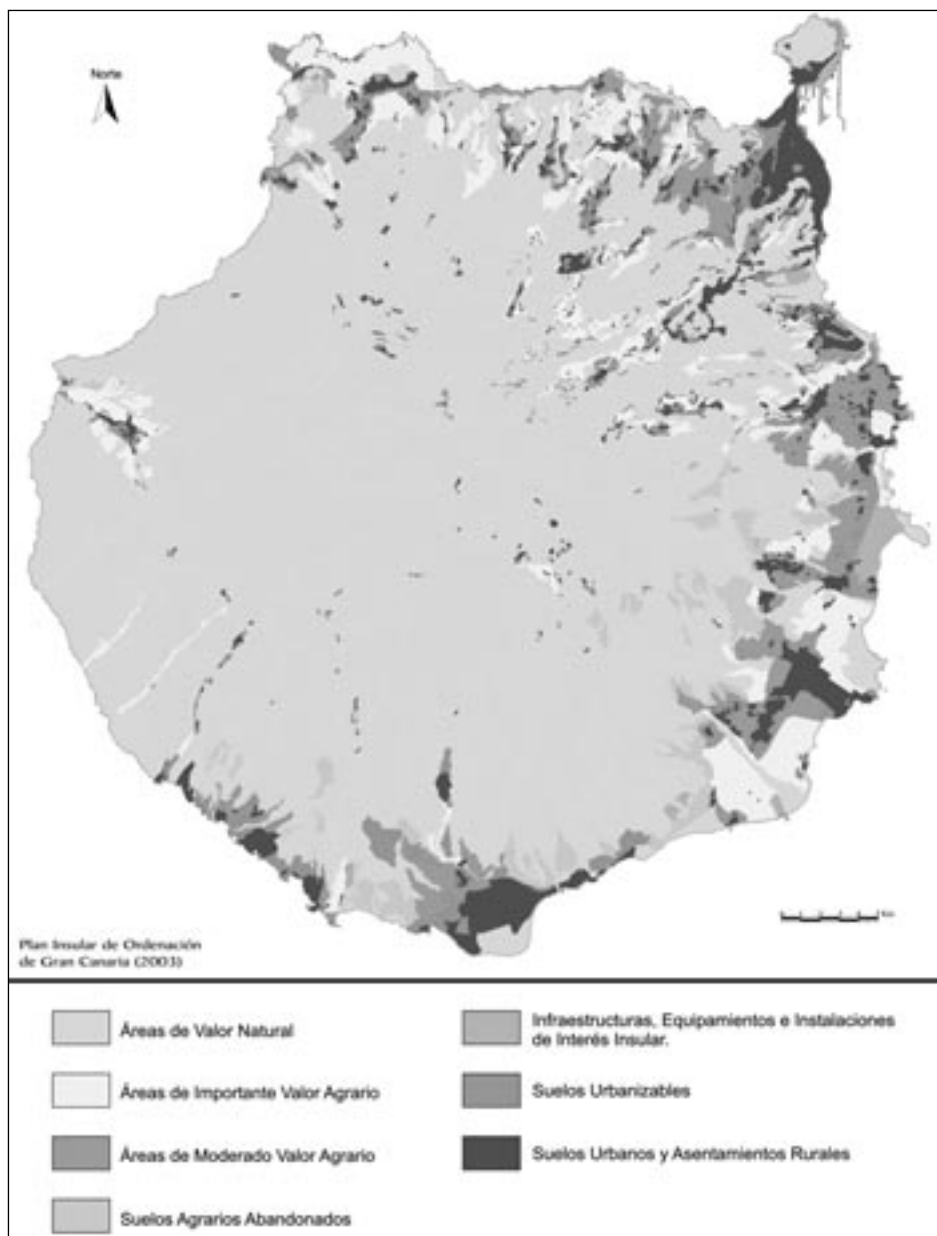
El PIO/2004 tomando como referencia la organización espacial insular existente, los desajustes económicos entre los dos ámbitos insulares, y asumiendo que los

recursos fundamentales con los que cuenta el territorio son la localización geográfica, el clima y un espacio natural de extraordinario interés paisajístico, recoge como idea de partida para su modelo territorial un enfoque integrador mediante la mezcla de usos variados, dando especial importancia al medio ambiente.

- a) En cuanto al *turismo*, como sector de actividad sobre el que descansa gran parte de la economía insular, se le da un papel estratégico de primer orden. A este respecto se entiende que la urbanización masiva resultado de un modelo clásico de turismo de masas, ha derivado en una situación de obsolescencia ante los nuevos cambios del mercado internacional, que obligan a reformular la estructura urbanística de estas áreas. Ante esto se plantea el crecimiento de una nueva oferta turística, basada en parámetros de calidad que no genere impactos negativos sobre el medio natural, asociada a un proceso de renovación y rehabilitación del espacio ya construido.
- b) Con relación a los *recursos naturales*, parte de un planteamiento de intervención muy amplio que incluye objetivos claros en el establecimiento de los regímenes de protección: zonificación, clasificación en función a la diferenciación del valor de cada uno de los espacios, permitiendo establecer diferentes escalas, tanto por su valor paisajístico como por su valor agrícola o ecológico.
- c) Frente a los *desequilibrios territoriales*, este Plan recoge la conveniencia de intervenir en determinados ámbitos insulares para corregir errores y realiza una propuesta de desarrollo para los espacios en peores condiciones: el espacio rural de medianías, cumbres y litoral del norte. En general apuesta por la mejora de estos espacios de acuerdo a sus posibilidades y recursos, fomentando como elementos dinamizadores el medio natural y el mantenimiento del sector agrícola.
- d) En cuanto al *desarrollo local* defiende la configuración de un sector servicios capaz de mejorar y diversificar el uso residencial así como la actividad económica. Se propone una intervención que fomente una oferta de ocio y servicios vinculado a los recursos paisajísticos y ambientales. Además de incrementar globalmente la dotación de servicios y equipamientos comerciales, así como el apoyo a la actividad empresarial.

Se trata pues, de un modelo territorial caracterizado por una organización de los usos en donde la actividad turística sigue siendo el motor dinamizador de la estructura económico-espacial. Pero a su vez, introduce la necesidad de configurar un espacio vinculado al desarrollo rural y al impulso de un sector servicios, capaz de generar una nueva apuesta en la ordenación del territorio.

Plano 1.- Distribución de usos y consumo de suelo en la isla de Gran Canaria



En relación a la protección de los espacios naturales, la estrategia va encaminada a diseñar una propuesta muy potente de ordenación, conservación y utilización de los recursos naturales, lo que permite potenciar una parte muy frágil del territorio como patrimonio natural y como soporte para otras actividades. En este sentido, ha jugado un papel muy importante el momento de acentuada discusión internacional con respecto al modelo de desarrollo sostenible en el tratamiento del espacio, pudiendo afirmar sin temor a equivocarnos que la conservación del medio ambiente y el paisaje en sus distintas manifestaciones han constituido el tema estrella de este documento.

4.- EL CONSUMO REAL DE ESPACIO A TRAVÉS DE LA ZONIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DE LOS USOS DE SUELO

Si desde el punto de vista teórico, el modelo que se propone desde el PIO/2004 pretende la creación de un territorio que responda al concepto de desarrollo sostenible, entendido como la necesidad de preservar los recursos naturales como condición previa al crecimiento económico, vamos a conocer, si la imagen real de cómo se organiza y consume el territorio en la isla de Gran Canaria, se corresponde con el planteamiento de base.

Para ello vamos a analizar uno de los instrumentos básicos con los que cuenta este Plan Insular como es el “Plano de Zonificación y Ordenación de los Usos de Suelo”, donde se muestra la división del territorio insular en diferentes tipos de zonas, en función de sus características específicas, asignando a cada una de ellas un régimen normativo propio.

A este respecto, se trata de comprobar si el planeamiento insular tiene potestad y la utiliza para modificar los usos asignados al territorio, cuando estos se consideran incompatibles con el desarrollo sostenible de la isla, o por el contrario se trata simplemente de un instrumento que recoge la zonificación ya establecida por el Planeamiento Municipal, sin interferir en sus determinaciones.

Tal como se desprende de una primera visión del Plano 1, parece que “a priori” la dinámica es seguir manteniendo una estructura territorial conformada por la franja costera, con una ocupación antrópica muy desarrollada, y el interior con un carácter natural, incidiendo en la dualidad desarrollo-protección, aspectos que vamos a analizar de forma pormenorizada para ver si contribuyen a crear un territorio más equilibrado frente a los desajustes detectados y al consumo incontrolado de suelo.

4.1.- Las áreas de valor natural

Los espacios naturales se definen como aquellas extensiones del territorio que poseen determinados valores naturales en base a su representatividad con respecto al conjunto de los ecosistemas regionales, en función de la rareza de las especies, comunidades y paisajes que contienen, y por su fragilidad frente a alteraciones exteriores. (SUAREZ, C. y PEREZ CHACON, E.; 1993: p. 238).

En la isla de Gran Canaria, con una gran riqueza de ecosistemas fruto de sus peculiares características geológicas, climáticas, topográficas y geomorfológicas, y con una gran diversidad de paisajes tanto naturales como antrópicos, este tipo de áreas suponen a nivel de conjunto alrededor del 75% del ámbito insular, diferenciándose dentro de las mismas diferentes categorías.

Esta superficie, en términos absolutos y en un territorio con la dimensión de la isla, significa sin lugar a dudas una cantidad de suelo muy significativa, apoyada además en una instrumentación legal que asegura la protección de ese patrimonio natural, controla los usos para resguardarlos de determinadas pretensiones y defiende, en algunos casos, su papel de soporte para otras actividades.

Su localización general responde a la mitad centro-oeste de la isla, donde se sitúa el grueso de las áreas de valor natural, mientras que en la franja costera, este tipo de espacios se contabilizan de forma mucho más puntual, a modo de pequeños enclaves aislados que adquieren mucha significación como contrapunto a la masiva utilización de este espacio, y como referente para otras actividades.

Dentro de este conjunto, adquieren un carácter fundamental en el dibujo del territorio grancanario los “espacios protegidos” previstos en la legislación sectorial regional. En sus distintas categorías, afectan a algo más de un 30% de la superficie insular, preferentemente distribuidos en la zona interior de medianías, las cumbres y la mitad occidental, si bien existen ejemplares representativos en las inmediaciones del frente costero oriental más urbanizado.

La ordenación de estos espacios por parte del PIO/2004 no está exenta de aspectos positivos derivados de la conservación reglada de aquellos ámbitos que representan el patrimonio medioambiental de la Isla, derivado de sus singularidades geomorfológicas, biogeográficas, culturales o paisajísticas en una diversidad de manifestaciones espaciales (conjuntos volcánicos, barrancos, edificios montañosos, entornos alomados, escarpes,...).

No obstante, el planeamiento insular hereda ciertos conflictos espaciales motivados por la incoherencia de la citada legislación de espacios protegidos. Entre ellos,

el más extendido quizás sean las dificultades, a veces extremas, para el desarrollo agrícola y ganadero de estas áreas, impidiendo la ampliación o modernización de los cultivos y sus elementos asociados, acorde a los episodios coyunturales en el devenir de las estructuras agrarias insulares.

Esta rigidez se vuelve asfixiante cuando se ve acompañada por la imposibilidad de mantener a la población joven en los asentamientos que estructuran dichas zonas. El abandono inducido de estos espacios entra en contradicción con los propios objetivos del Plan Insular que hacen referencias a la modernización de dichas actividades y para conseguir un mayor equilibrio territorial y sectorial. Si bien, hay que reconocer que se trata de un problema inducido desde el planeamiento regional y el esquema legislativo vigente que lo apoya.

4.2.- El consumo de suelo con uso agrícola

El consumo de suelo con uso agrícola conforma una gran diversidad en sus procesos y en su distribución territorial. Así los tipos de agricultura, la dinámica de uso e incluso la estructura de la propiedad inciden en el comportamiento del consumo de este suelo. En este sentido resaltamos que el papel desempeñado tradicionalmente por estos espacios ha estado marcado por el desarrollo de dos tipos de agriculturas que han convivido en el ámbito insular:

- Una agricultura de corte tradicional dedicada casi de forma exclusiva al abastecimiento familiar y al mercado interno, vinculada espacialmente con la zona de medianías de la isla. Actualmente inmersa en un proceso de retroceso por la crisis del sector, por el abandono de la población, e incluso por la problemática territorial que afecta a la ocupación de estos suelos.
- Una agricultura de exportación, más rentable económicamente y de mayor nivel tecnológico en relación a la agricultura tradicional. Presenta una localización más cercana a la franja costera NW y SE de la isla y una extensión en superficie considerable.

Estos suelos en sus diferentes categorías y valor potencial, suponen aproximadamente un 12% del espacio insular. Se reparten por toda la isla y se mezclan con zonas de distintos valores naturales y ambientales y diferentes niveles de protección, que en muchos casos condiciona el uso agrario. Asimismo se intercalan con suelos urbanos y urbanizables, generando sin duda complicaciones en su tratamiento, pero sobre todo en la conservación, de cara a la supervivencia de los mismos, ya que en estos últimos años su superficie ha experimentado una importante reducción, pasando de 20.535 Has en 1980 a menos de 9.000 en la actualidad.

a) Las áreas de importante valor agrario

Este tipo de áreas suponen un 4,4% del total insular. En cuanto a su repartición se distribuyen con una localización próxima a la franja costera que se extiende por el norte y este de la isla, donde tienen la mayor representación. Por lo tanto se produce una identificación con el sector agrícola de exportación.

Desde el enfoque del consumo de suelo y su impacto en el territorio está claro que estos suelos si los comparamos con el resto, muestran una cierta incógnita en su futuro ya que se encuentran inmersos con usos de suelo de predominio urbano y con bolsas de suelo urbanizables, debido al proceso urbanizador experimentado en esta parte del espacio insular, lo cual puede ser un incentivo para que estos suelos catalogados como de alto valor productivo entren en un proceso lento pero paulatino de abandono, para poco a poco transformarse en suelos abandonados como ha ocurrido con otras zonas, si no se ejerce un control estricto en este sentido.

b) Áreas de moderado valor agrario

Respecto a los suelos con moderado valor agrario, con un 5,4% de superficie, el rasgo más significativo es su distribución espacial, con una localización casi a modo de corredor por el este y norte de la isla y en menor medida por la zona turística del sur. En la zona norte se manifiestan a modo de pequeñas manchas que se entremezclan con los suelos agrícolas de calidad. En la orla capitalina y el corredor este-sur adquieren mayor importancia espacial configurando una segunda corona o línea con relación a los suelos urbanos y urbanizables.

En este sentido constituyen los suelos más atractivos para futuros crecimientos ya que desde las perspectivas de ordenación se consideran que puede contemplarse la modificación de su uso, cuando queden plenamente justificados los cambios necesarios.

c) Suelos agrarios abandonados

Por último, nos ocupamos de los suelos agrarios abandonados que representan el 2,4% de la superficie total, y cuya situación actual de inactividad agraria, no significa obligatoriamente que sean suelos mala calidad. Donde aparecen con más fuerza es en el sector este-sur, localizándose a modo de una tercera línea si los comparamos con los suelos urbanos y urbanizables y con los de poco valor agrario. Constituyen lo que se conoce como el fenómeno de “erial social”, es decir bolsas de suelo vacío a la espera de futuros crecimientos que posibiliten el cambio de uso, sobre todo si tenemos en cuenta su localización estratégica en torno a la autovía G.C-1.

Desde nuestra perspectiva, planteamos que la realidad de estos suelos, constituye la base de futuros crecimientos por su localización y por la fuerte especulación que existe sobre ellos. Ahora bien, desde el punto de vista de la ordenación insular su finalidad es la preservación, es decir que los nuevos usos a los que se destinen estos suelos tienen que estar relacionados con la conservación y mejora de los valores paisajísticos y ambientales, con la finalidad de establecer una relación integradora con el medio.

4.3.- Los espacios urbanos

Este tipo de suelos se localizan a lo largo de la orla exterior norte-sur formando un tejido discontinuo e irregular, tal como corresponde a una organización territorial formada por un sistema de asentamientos muy diseminados y de diferentes tamaños, destacándose que buena parte de su superficie es de origen reciente, multiplicando varias veces el tamaño ocupado por el modelo predominante que ha existido en la historia insular.

La superficie que ocupa el conjunto de estos suelos, junto con los asentamientos rurales, supone algo más de 9.600 Has, casi un 6% de la totalidad de Gran Canaria. Si en cuanto a superficie este tipo de espacios no consume una gran proporción de territorio, si ejercen una gran presión sobre el mismo ya que al ser lugares artificiales construidos, con gran profusión de elementos edificados e infraestructurales y con una gran densidad de uso, alteran la naturaleza del espacio sobre el que se ubican y transforman con su dinámica las zonas limítrofes.

Dentro de este sistema de asentamientos de gran complejidad en el tamaño, tipología, funcionalidad y morfología, destaca la jerarquía indiscutible de la capital insular, que se extiende de forma continua a lo largo de la plataforma noreste y concentra más de 364.000 habitantes, así como la mayor parte de las funciones terciarias y servicios administrativos de la isla. Y en menor medida el conjunto urbano turístico del sur, que constituyen en conjunto los dos focos más representativos y de mayor tamaño del espacio urbano isleño.

Los suelos urbanos de la zona norte se caracterizan por su pequeña dimensión, dispersión territorial y configuración espacial, en su mayor parte de origen rural, disponiéndose con formas lineales a lo largo de las carreteras que se convierten en los elementos organizadores del sistema de asentamientos. Muchos de estos núcleos, sobre todo en la zona de costa, han ido reemplazando la función agrícola por la residencial, convirtiéndose en barrios dormitorio de una población que vive en ellos pero que trabaja fuera.

En la franja este-sur los suelos urbanos son de mayor tamaño y de formación más reciente, relacionados en su origen con la actividad agrícola y posteriormente

con el desarrollo del sector turístico, en el vecino municipio de San Bartolomé de Tirajana. Su esquema de localización, está directamente relacionado con el trazado de la autovía GC-1, donde se apoyan la mayor parte de los núcleos. En este sentido, el ámbito costero ha sufrido tal transformación que el suelo urbano ha pasado a ser un elemento estructurante fundamental en la interpretación geográfica actual de este tramo de la isla.

4.4.- Los nuevos crecimientos

Los ámbitos de Suelos Urbanizables que el PIO/2004 zonifica con dicha nomenclatura, presentan una variada gama de aprovechamientos previstos por la ordenación insular, todos ellos con un marcado protagonismo estratégico en la configuración del modelo territorial.

Teniendo en cuenta que completan casi 4.500 Has, en torno a 2,7% de la Isla, ello supone que estos nuevos crecimientos consumen casi la mitad del suelo urbano actual, lo que supone una cifra de modificación drástica del suelo preexistente, correspondiendo el mayor porcentaje de superficie al uso turístico-residencial, y en menor medida al uso industrial.

Una importante proporción de estos nuevos crecimientos viene derivada del planeamiento municipal, el cual en el ejercicio de sus competencias, diseña modelos locales de organización del espacio impulsado por aspiraciones de orden social, económico o político. En estos casos, la integración de estos diseños locales con respecto a un escenario insular resulta muchas veces muy limitada o inexistente, de lo cual resultan elementos estratégicos de destacado consumo de suelo y repetidos en el territorio que acaban compitiendo entre sí (los centros comerciales y de ocio son un caso paradigmático).

En cuanto a su localización están prácticamente representados en la periferia de los medianos y grandes núcleos urbanos del norte y este grancanario, incluyendo Las Palmas de Gran Canaria, como la herencia que recibe el PIO/2004 del planeamiento municipal en los procesos de colmatación y ordenación de los bordes urbanos, así como en las reservas de suelo para la satisfacción de las demandas de viviendas.

En las cabeceras municipales importantes, ajenas al área metropolitana, puede constatarse también un espíritu estratégico de facilitar el crecimiento superficial de las ciudades como factor de atracción de nuevos efectivos demográficos y de inercias positivas en el desarrollo económico. Todo ello como paso previo al establecimiento de elementos estratégicos de alcance insular (efectos de centralidad económica, centros comerciales, atractivos turísticos, etc.).

En este sentido, la superficie ocupada por estas bolsas de suelo parece ir en proporción a la distribución de la población de la Isla, salvo alguna excepción. Es decir, puede entenderse un síntoma de desequilibrio territorial en el hecho de que las zonas más pobladas de Gran Canaria sean las que más crezcan urbanísticamente. Aún así, las previsiones de nuevo suelo parecen estar sobredimensionadas con respecto a las tendencias demográficas de los últimos años. La población insular pasó de 666.156 habitantes en 1991 a 730.622 en 2001 lo que significa que en estos 10 años añadió tan sólo 64.466 nuevos habitantes, menos de un 10%.

El uso residencial en sus distintas modalidades constituye el destino mayoritario de los nuevos crecimientos previstos. En estos casos, el mecanismo de estímulo suele ser muy parecido, a partir de una combinación de expectativas de crecimiento demográfico como herramienta para impulsar el desarrollo económico y social del entorno y de satisfacción de supuestas necesidades de suelo para viviendas con destino a la población residente. En el caso de Las Palmas de Gran Canaria, se incorporan además conceptos específicos como el de “anticipación” y “regulación del mercado inmobiliario”.

La “anticipación” constituye una estrategia del planeamiento destinada a corregir mediante ampliaciones de suelo las tendencias de crecimientos espontáneos, infradotados y paisajísticamente desintegrados de determinados núcleos de la periferia urbana.

El concepto de “regulación urbanística del mercado inmobiliario” es un planteamiento operativo para facilitar la reducción de los precios inmobiliarios dominantes en el mercado de la ciudad que dificultan el acceso a la vivienda de voluminosos estratos sociales. En este proceso, se entiende fundamental atender a una adecuada selección de emplazamientos, una oferta dotacional atractiva y una tipología constructiva adaptada al efecto de atemperamiento del citado mercado.

Otro destino del suelo urbanizable es el de índole económico, representado en lo que el urbanismo clásico ha entendido como suelo industrial mediante el cual asume los objetivos de descongestionar el alto nivel de ocupación de los polígonos existentes, gestionar suelo para la posible implantación de empresas dinamizadoras, al mismo tiempo que liberar solares de pequeño tamaño localizados dentro de la trama urbana residencial y ocupados por actividades semiindustriales (talleres de vehículos, carpinterías, establecimientos de productos alimenticios, etc).

Se trata, pues, de un mecanismo común a los existentes en las grandes ciudades españolas desde hace una década. Ahora bien, con respecto al vaciado del parque microempresarial en el tejido urbano, en algunos casos resulta contraproducente ante la estrecha relación que se produce entre muchas de estas empresas y su entorno local,

especialmente cuando se trata de unidades del ramo de productos alimenticios o ciertos servicios de reparación de automóviles.

La localización de estos nuevos crecimientos estructurantes se concentra mayormente en la plataforma costera del este donde se consolida el corredor “industrial” costero en torno a la Autovía GC-1 presentado bajo las figuras de parques especializados y parques industriales. A nivel de consumo de suelo estaríamos hablando de una duplicación de la superficie actual ocupada por estas piezas urbanísticas. Aparte de ello, significa dotar a sus respectivos entornos de una mayor complejidad de la que ya de por sí tienen, al relacionarse estrechamente con el Aeropuerto y con la construcción del Puerto de Arinaga, que cobra en este proceso de reformulación del espacio una importancia fundamental.

4.5.- El espacio turístico del sur

El fenómeno turístico en Gran Canaria, implantación territorial que surge a principio de los años sesenta en el sur de la isla, es en la actualidad un espacio con una extensión aproximada de 1.895 Has, con una oferta de alojamiento cifrada en algo más de 138.000 plazas y con una capacidad de recepción en torno a los 2.800.000 de turistas. Esta superficie, que supone aproximadamente un 20% del total urbanizado de toda la isla, significa a nivel dimensional, que esta área junto con la ciudad, constituyen los dos polos urbanos más importantes del conjunto insular.

Desde un punto de vista espacial, lo más característico de este espacio es la existencia de dos sectores diferenciados por sus características, tanto morfológicas como superficiales. El primero de ellos, perteneciente al municipio de San Bartolomé de Tirajana, constituye un continuo espacial muy extenso en superficie y muy masificado en volumen. El sector perteneciente al municipio de Mogán, con una superficie de suelo urbanizado mucho menor, en torno a 544 Has, está formado por actuaciones independientes espacialmente y de distintos tamaños y formas, que se localizan en torno a las playas que se forman en la desembocadura de los barrancos.

El resultado global es un modelo turístico de masas poco cohesionado espacialmente, al carecer de una estructura urbana que relacione las distintas promociones. Excesivamente saturado por el predominio de la masa edificada para uso residencial, frente a las zonas libres y espacios de equipamiento y ocio. Y con poco respeto por el paisaje natural que queda desvirtuado y alterado por el peso especulativo del proceso urbanizador.

En cuanto a las previsiones de crecimiento para este espacio, y a pesar de los problemas detectados de saturación, déficit de equipamientos, falta de adecuación al medio, sobreoferta, obsolescencia de la planta alojativa, etc, la extensión de suelo

urbanizable oscila en torno a las 1.900 Has. Ello significa duplicar el suelo ya dispuesto en la zona turística, y con relación al conjunto insular constituye la mayor bolsa de suelo urbanizable prevista, en torno al 42% del total.

A este respecto, parece que el Planeamiento Insular juega el papel de mero instrumento que recoge la zonificación ya establecida por el Planeamiento Municipal y no se plantea la dicotomía entre el consumo de espacio y la racionalidad del proceso, ni reducir la superficie turística programada que es muy elevada.

En este sentido lo que se hace el PIO/2003 es intervenir en la ordenación de estas áreas y manifestar un cambio de tendencia para los nuevos crecimientos, apostando por un tejido turístico que incluya productos de calidad con profusión de espacios libres y equipamientos destinados a una demanda de mayor estatus económico, de acuerdo a la lógica de desarrollar un modelo económico basado en el turismo como opción estratégica de primer orden.

Por tanto una cosa es el modelo territorial que se plantea y otra es como se consume y se ocupa realmente ese espacio de acuerdo a unas reglas establecidas desde hace tiempo, en función a los diferentes modelos económicos que se han sucedido, de acuerdo a diferentes intereses particulares y presidido todo ello por un Planeamiento Municipal que actúa atendiendo a sus delimitaciones territoriales sin una visión de conjunto.

Como conclusión global y respondiendo a la pregunta de si el modelo territorial propuesto por el PIO/2004 consigue configurar un espacio más rico e integrado para poder desarrollar nuevas capacidades económicas, corregir la polarización que presenta el territorio insular, y conjugar la proyección espacial del concepto de “desarrollo sostenible”, destacamos lo siguiente

- a) Desde la óptica de preservar los espacios relativamente menos antropizados y con mayor valor paisajístico, la protección que se propone para la franja interior permite potenciar esa parte del territorio como patrimonio natural e incidir en su mantenimiento. Sin embargo, esa misma protección, en algunos ámbitos, restringe posibles usos agropecuarios con lo que se dificulta esa idea de equilibrio basada en el mantenimiento y modernización de las actividades primarias.
- b) En cuanto a centralizar el desarrollo en la franja costera, la carga que se le da al territorio es muy alta ya que no se pone freno a un consumo de suelo desmesurado, derivado de los nuevos crecimientos previstos por el planeamiento municipal, ni se hace frente al progresivo abandono de áreas agrícolas que puede derivar en un mayor consumo de suelo para uso urbano, imposibilitando la mezcla y variedad de actividades.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., (1995): *Cartografía del potencial del medio natural. Gran Canaria*. Cabildo Insular de Gran Canaria.

_____ (1998): *Gran Canaria Siglo XXI. Diagnóstico de situación*. Tomo I. Cabildo Insular de Gran Canaria. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

_____ (2000): *Planeamiento y Sostenibilidad*. Colegio de Arquitectos de Cataluña. Generalitat de Cataluña.

AYUNTAMIENTOS DE ARUCAS, GÁLDAR, LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, SANTA LUCÍA DE TIRAJANA Y TELDE: *Planes Generales de Ordenación*.

AYUNTAMIENTOS DE MOGÁN (1987) y SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA (1986): *Normas Subsidiarias*.

CÁCERES MORALES, E., (2002): *Génesis y desarrollo del espacio turístico en Canarias*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

EXCMO. CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA, (2004): *Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria*.

GARCIA HERRERA, L.; SANCHEZ GARCIA, J., (1995): *Los Planes Insulares de Ordenación en Canarias. Reflexiones metodológicas*. Colección Torriani.

GOBIERNO DE CANARIAS (2003): *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*. Colección Territorio Canario.

GÓMEZ OREA, D., (2002): *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi Prensa.

HERNÁNDEZ LUIS, J.A y PARREÑO CASTELLANO, J.M., (2001): *Evolución e implicaciones del turismo en Maspalomas Costa Canaria*. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana.

MARTÍN RUIZ, J.F., (2001): *Geografía de Canarias. Sociedad y medio natural*. Cabildo Insular de Gran Canaria.

PUJADAS, R.; FONT, J., (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis.

Situación del litoral de los municipios de Elche y Santa Pola

D. CREMADES, J. NAVARRO PEDREÑO, I. GÓMEZ LUCAS,
F. GARCÍA ORENES y J. MATAIX

Departamento de Agroquímica y Medio Ambiente. Área de Edafología y Química Agrícola
Universidad Miguel Hernández

1.- RESUMEN

La finalidad principal de este estudio es el análisis del uso del suelo en la zona litoral de los términos de la Comarca del Baix Vinalopó de Alicante, mediante el uso de un sistema de información geográfica (SIG). Se pretende diferenciar las zonas ocupadas de las que no lo están, especificar los usos que se desarrollan utilizando distintas técnicas combinadas entre las que destacan las fotografías aéreas, los planos municipales, y el trabajo de campo.

2.- INTRODUCCIÓN

El término litoral lo entendemos como perteneciente a la orilla o costa del mar. Desde un punto de vista geográfico sería: “la costa de un mar, país o territorio”. Por otra parte el término litoral también puede asociarse a vocablos como playas que serían zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales, o como zona marítimo terrestre es el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas (Ley de Costas 22/1988). Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y refluo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

La Ley de costas 22/1988 pretendía proteger, ordenar y gestionar el espacio denominado como litoral. Este espacio es una zona importante ya que en el se realizan numerosas actividades como pueden ser el turismo, pesca, industria, etc..., pero también hay que resaltar la gran riqueza ecológica de la zona litoral, donde se ubican ecosistemas muy importantes, y a la vez muy frágiles, como pueden ser albuferas, marjales, marismas, playas, acantilados, y dunas costeras. Todos estos ambientes hay que analizarlos y tenerlos en cuenta para una buena gestión del litoral así como para preservar sus valores ecológicos y paisajísticos.

3.- DESARROLLO Y METODOLOGÍA

Para este estudio se ha seguido la siguiente metodología:

- Estudio general del área litoral de comarca del Baix Vinalopó. Trabajo de campo y establecimiento de unidades ambientales.
- Establecimiento de la primera base de datos a partir de la cartografía de la *Generalitat Valenciana*.
- Se delimita la zona costera, según condicionantes de la Ley de Costas y los Planes Generales de Ordenación urbana de los municipios.
- Delimitación y generación de la Base de Datos en *Geomedia Profesional* v.4.0 de *INTERGRAPH*.
- Una vez establecida la zona costera y el marco geográfico, mediante fotografías aéreas (años 2000-2001, Diputación Provincial de Alicante) se establecen las diferentes zonas de usos del suelo.
- Se confirma con trabajo de campo los usos y se obtiene la información y contrastar los resultados para evaluar el estado de la zona costera.

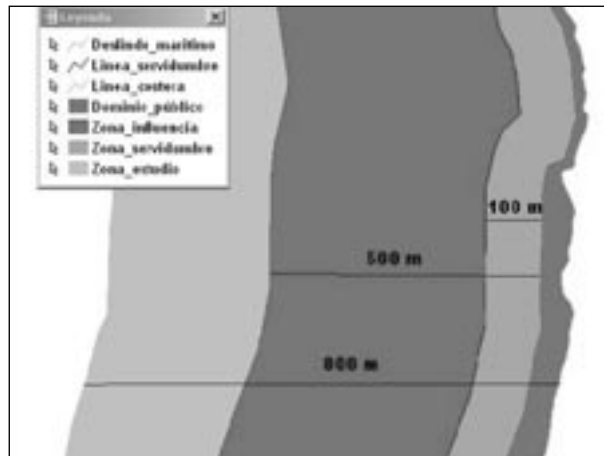
3.1.- Delimitación de la zona costera

Se define la amplitud de la franja terrestre litoral a analizar. Esta decisión es crítica desde el punto de vista ambiental. Se adoptó la base de la ley de Costas 22/1988, que indica 100 m para la servidumbre de protección de costas (ampliable a 200 m en las zonas que se requiera) y de 500 m para la zona de influencia desde la línea de deslinde marítimo terrestre. Finalmente, se eligió una distancia de 800 metros desde la línea de costa, esta distancia abarca más de lo reflejado en la ley, pero permite incluir en gran medida la totalidad de las unidades ambientales de interés en el litoral estudiado.

Las diferentes zonas delimitadas son:

- La *zona costera* de 32.690 m de longitud de costa y 800 m de anchura fija en toda su longitud, con una extensión de 19.922.550 m². De esta área 6.715.456 m² pertenecen a Elche y 13.207.094 m² a Santa Pola.
- La *zona de influencia* se extiende desde la línea de servidumbre 400 m hacia el interior con un área de 10.485.365 m². De esta superficie de 3.243.613 m² pertenecen a Elche y 7.241.752 m² a Santa Pola.
- La *zona de servidumbre* que queda limitada por la línea de costa a la línea de servidumbre con una extensión de 4.281.850 m². De cuales 2.497.396 m² pertenecen a Elche y 1.784.454 m² a Santa Pola. Dentro de la zona de servidumbre quedarían dos zonas: la de dominio marítimo-terrestre y la zona de servidumbre en sí según legislación aplicable, pero ambientalmente configuran una sola zona que necesita alta protección por su fragilidad e importancia. La zona de dominio marítimo terrestre tiene una anchura variable dependiendo del tipo de costa que tengamos y la zona de servidumbre tiene una anchura de 100 m reduciéndose en las zonas urbanas costeras a unos pocos metros.

Fig. 1.- Límites de las zonas de estudio, de influencia y de servidumbre



3.2.- Georreferenciación de las fotografías aéreas

Una vez establecidos los límites del estudio se trata de establecer los diferentes usos del suelo. Estos usos los obtenemos del estudio detallado de las fotografías aéreas de la Diputación del año 2000-2001, siendo georreferenciadas y comparadas con la cartografía digital disponible.

3.3.- *Demarcación de los diferentes usos del suelo*

Una vez georreferenciadas las fotografías aéreas se diferenciaron los usos del suelo. En la zona costera se ha realizado una división inicial con dos grupos claramente diferenciables: las zonas que están urbanizadas y las no lo están. Las *zonas urbanizadas* se definieron como aquellas cuya superficie está totalmente o parcialmente ocupada por edificaciones de algún tipo. Estas zonas han sido divididas en función de los usos en:

- Urbana.
- Plan especial.
- Plan especial.
- Camping.

Las *zonas no urbanizadas* se definieron como aquellas zonas en las que no existen edificaciones o las que hay son pequeñas y destinadas a usos diversos. Estas zonas se subdividen en:

- a) Agrícola.
- b) Dunas.
- c) Dunas fijas.
- d) Monte.
- e) Parque Natural.
- f) Pinada.
- g) Playa.
- h) Microrreserva.
- i) Salinas.
- j) Costa rocosa

4.- *RESULTADOS Y DISCUSIÓN*

Dentro de la zona costera se puede diferenciar las siguientes unidades ambientales más o menos homogéneas:

- Las dunas de l'Altet.
- Los Arenales del sol.
- El Carabassí.
- Cabo de Santa Pola.
- Santa Pola.
- Parque Natural de las Salinas de Santa Pola.
- La pinada de la Marina.

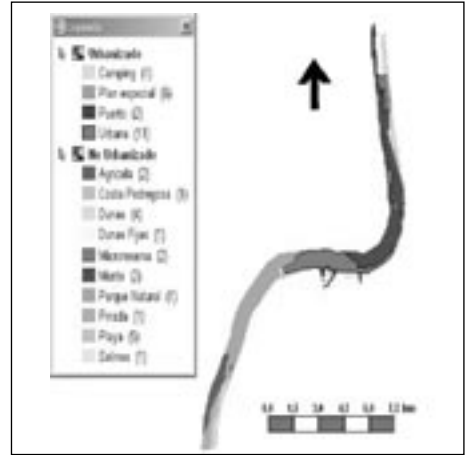
Tras el procesado de las imágenes y el establecimiento de las mismas dentro del Sistema de Información Geográfica, se han aplicado las categorías de usos del suelo determinadas anteriormente. Se muestran gráficamente los usos de suelo urbanizado y no urbanizado y las distintas categorías establecidas en la comarca o en cada uno de los municipios, con respecto a:

- La zona costera (800 m de amplitud).
- La zona de influencia (400 m de amplitud).
- La zona de servidumbre (100 m de amplitud).

Fig. 2.- Unidades ambientales



Fig. 3.- Usos del suelo en el litoral del Baix Vinalopó



4.1.- Estudio comarcal

En este apartado se realiza un análisis de toda la costa de la Comarca del Baix Vinalopó.

4.1.1.- Zona costera

En la zona costera la proporción de suelo urbanizado es del 23% y de no urbanizado es del 78%. En los 19.922.550 m² de la zona costera, aproximadamente un cuarto del territorio está edificado, con un total de 4.498.097 m² (aproximadamente el 23%) y tres cuartas partes no que dan una cifra de 15.424.457 m². El 23% de suelo urbanizado y el 77% de suelo no urbanizado se distribuiría según las figuras 4 y 5.

En el suelo no urbanizado de la zona costera se observa que las categorías de Monte y Parque Natural tienen unos porcentajes del 37% y del 30% respectivamente. Las categorías de sustrato arenoso como la de Playa (7%) o la de Dunas (5%) y con suelo más consolidado las de Pinada (6%) y la de Dunas Fijas (4%) suman el 22% de toda la zona costera y apuntan el carácter sedimentario fluvial y eólico de la zona. También hay dos pequeñas microrreservas que sumadas son el 0,48% (74.808 m²) y un Parque Natural (4.598.827 m²) que se rigen por leyes específicas de protección.

Fig. 4.- División de usos del suelo urbanizado en zona costera

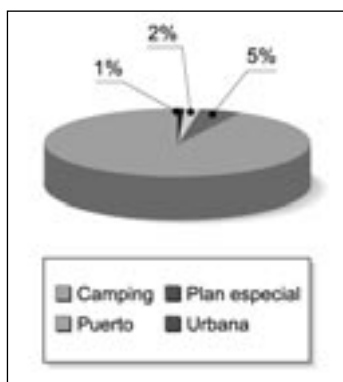
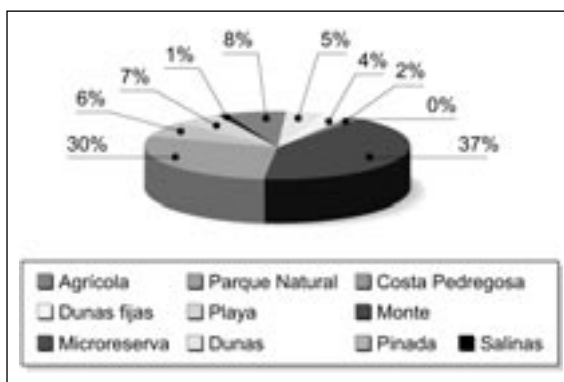


Fig. 5.- División de usos del suelo no urbanizado en zona costera



4.1.2.- Zona de influencia

En la zona de influencia se observa que el porcentaje de suelo urbanizado asciende hasta el 29% (3.045.302 m²) lo que parece indicar que se dedica más suelo para este fin al coger una superficie menor ligada a la costa. Este dato empieza a indicar las posibilidades que tiene este espacio para el desarrollo de actividades antrópicas. Por otro lado de los 10.485.365 m² la zona no urbanizada tiene un porcentaje del 71% (7.440.062 m²).

4.1.3.- Zona de servidumbre

En la zona de servidumbre se observa una disminución en el porcentaje de suelo edificado, tan solo un 13% (569.673 m²) y el 87% restante a no urbanizado (3.712.177 m²). Este hecho parece indicar que se ha respetado la zona de servidumbre, aunque tras el estudio de campo de la costa sin edificar, parámetro que se ha tenido en cuenta en el estudio es la *longitud de costa sin edificar*. La línea de costa sin edificar tiene una longitud de 15.578 metros, el 48% de la línea costera de los dos municipios, inferior al 50%. Un dato preocupante teniendo en cuenta la fragilidad de este entorno y que sólo el 13% de la zona de servidumbre estaba edificado. Este hecho pone de manifiesto que la mayoría de las edificaciones se sitúan paralelamente a la costa con una tendencia a ocupar linealmente esta.

4.2.- Término Municipal de Elche

4.2.1.- Zona costera

En el término de Elche sólo un 11% estaría dentro de la categoría de urbanizado (771.604 m²) y el resto sería no urbanizado, 89% del territorio (5.943.852 m²). Esta división inicial deja entrever que en el término de Elche el porcentaje de suelo urbanizado es menor que el de la zona global de estudio. En la figura 6 se ve la distribución de suelo urbanizado en el término de Elche, donde tiene un 83% la categoría de urbana un 12% la de Plan especial y un 5% la de Camping. Cabe destacar que en los planes municipales quedan reflejadas como plan especial zonas que incumplen la legislación de costas.

Fig. 6.- División de suelo urbanizado en la zona costera del término de Elche

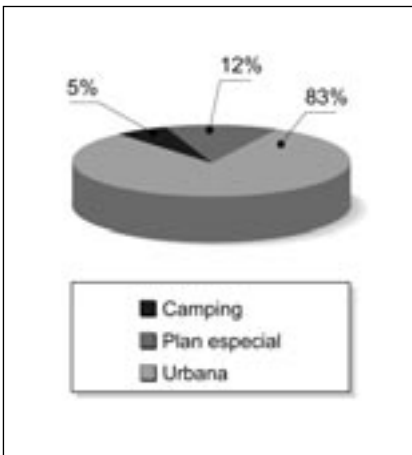
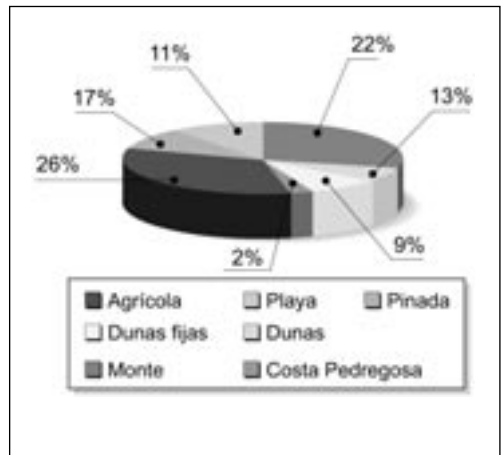


Fig. 7.- División de suelo no urbanizado en la zona costera del término de Elche



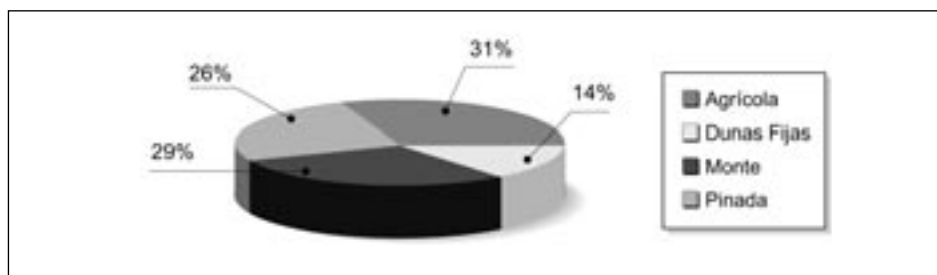
Sin embargo, es interesante hacer notar que se ha modificado parcialmente el Plan General de Ordenación Urbana de Elche en el entorno de los Arenales del Sol, para ampliar el suelo urbanizable en esa parte del término y duplicar la superficie edificada, lo que modificaría estas proporciones, en detrimento del espacio no ocupado por edificaciones y altera notablemente el estado ambiental de la zona. El suelo no urbanizado en la zona costera dentro del término de Elche presenta una proporción de todas las categorías superior al 9%, exceptuando el 2% de Costa Pedregosa.

4.2.2.- Zona de influencia

En la zona de influencia el porcentaje de suelo urbanizado aumenta a un 17% con respecto a la zona costera, esto se debe a que en esta zona la legislación permite la construcción con ciertas especificaciones y servidumbres. Por otro lado el suelo no urbanizado ocupa el 83% restante, 2.681.248 m².

El suelo urbanizado en la zona de influencia de Elche tiene la misma proporción que en el estudio global ya que sólo había una categoría: urbana, por lo tanto el 100% del suelo está ocupado por este tipo. El suelo no urbanizado en la zona de influencia de Elche se divide en: agrícola 31% debido a que existen pequeñas propiedades que se dedican al cultivo de frutales, dunas fijas 14% esta categoría la conforman mayoritariamente las dunas de l'Altet, monte 29% y pinada 26% extensión reforestada con pinos en la pedanía de la Marina.

Fig. 8.- Suelo no urbanizado en la zona de influencia en el término de Elche



4.2.3.- Zona de servidumbre

Con lo que respecta a la zona de servidumbre del término de Elche. Se puede observar que tan sólo un 7% corresponde a suelo urbanizado 174.817 m². El resto el 93% un total de 2.322.578 m² son suelo no urbanizado. Estos datos indican una baja urbanización de esta zona respetando el medio de posibles interferencias de este tipo de actividades.

Del 6% de suelo urbanizado de la zona de servidumbre solo el 20% de este pertenece a la categoría de urbana, aunque el 55% está en la categoría de Plan especial que se someterá a su derribo o eliminación en el plazo que marca la ley, también tenemos un 25% de suelo dedicado al Camping. Por otra parte el 94% de suelo no urbanizado en la zona de servidumbre del Elche se fragmentaría en los siguientes porcentajes: playa, dunas y dunas fijas sumando un 73% del total de suelo

no urbanizado del término de Elche por lo que predominan los procesos de sedimentación. El 10% de pinada es también un sustrato arenoso sobre el cual se ha reforestado. También son representativas las categorías de monte (11%) y de costa pedregosa (5%) que es la única parte de la costa donde predomina la erosión sobre la sedimentación.

Fig. 9.- Suelo urbanizado en la zona de influencia de Elche

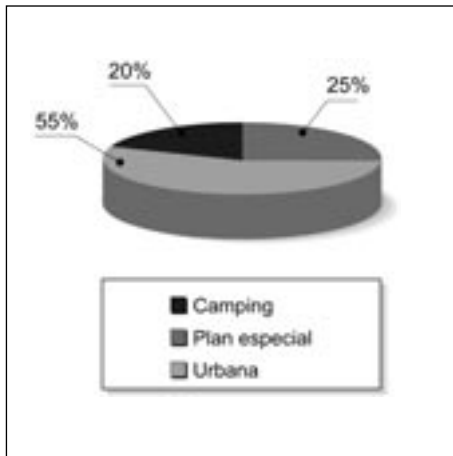
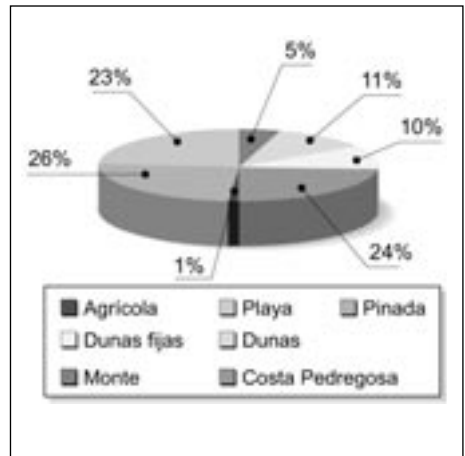


Fig. 10.- Suelo no urbanizado en la zona de servidumbre en el término de Elche



4.2.4.- Línea de costa sin edificar

En el término de Elche la línea de costa sin edificar tiene una longitud de 6.229 metros, el 72% de la línea costera del municipio. Con este dato y el porcentaje de suelo urbanizado en la zona de servidumbre del término (7%). Aunque existe aún bastante costa sin edificar, el bajo porcentaje de suelo ocupado por suelo urbanizado vuelve a indicarnos que las construcciones se realizan linealmente, en paralelo a la costa.

4.3.- Término de Santa Pola

4.3.1.- Zona costera

En lo referido al término de Santa Pola la división primaria entre suelo urbanizado y no urbanizado, el 28% (3.726.493 m²) corresponde a suelo urbanizado y el 72% (9.480.605 m²) pertenece a no urbanizado.

Fig. 11.- División de suelo urbanizado en la zona costera del término de Santa Pola

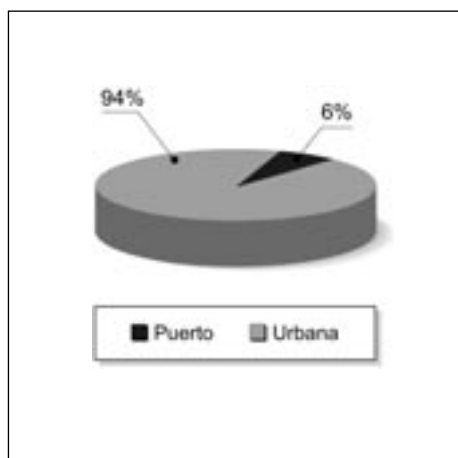
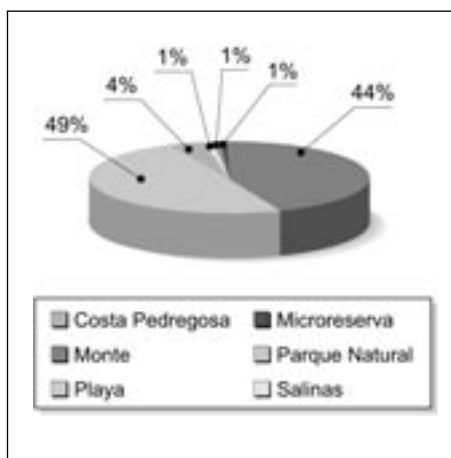


Fig. 12.- División de suelo no urbanizado en la zona costera del término de Santa Pola

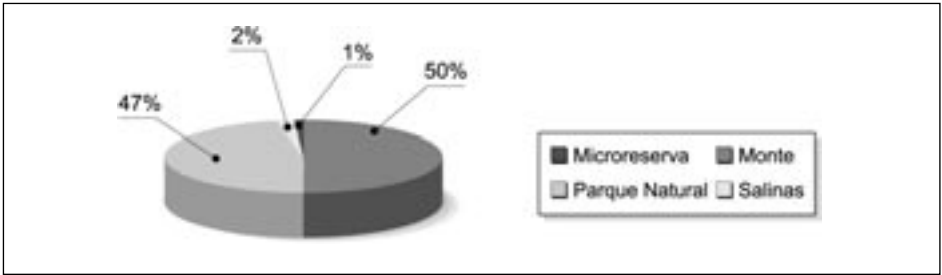


En la figura precedente, el 94% del suelo urbanizado en Santa Pola corresponde a la categoría de Urbana mientras que el 6% lo hace a la de Puerto. Esta distribución se debe a que Santa Pola es una población costera que depende del mar (por las zonas portuarias, actividad pesquera importante) y del turismo. En cuanto al suelo no urbanizable, puede observarse que el 49% corresponde a suelo perteneciente a la categoría de Parque Natural mientras que el 44% lo hace a la de Monte, juntas suman el 93% del suelo no urbanizado. También tienen pequeños porcentajes las de Playa (4%), Salinas, Costa Pedregosa y Microreserva con menos de un 1% (cada categoría). Estos usos del suelo que tiene Santa Pola nos indica que posee gran número de metros cuadrados con alta protección (Parque Natural y Microreserva).

4.3.2.-Zona de influencia

En lo referido a la zona de influencia del término de Santa se observa un aumento con respecto de la zona costera del 28% al 34%, es la tendencia que se ha tenido tanto en el estudio global como en el referente al término de Santa Pola. El suelo urbanizado en la zona de influencia de Santa Pola tiene la misma proporción que en la zona de influencia del estudio global ya que sólo había una categoría: Urbana, por lo tanto el 100% del suelo está ocupado por este tipo. Como se puede ver en la figura, los porcentajes de suelo perteneciente a las categorías de Parque Natural y Monte suman un 97% del suelo No Urbanizado en el término de Santa Pola. Esta proporción es parecida a la que tenemos en la zona costera de este mismo término debido a las mismas razones.

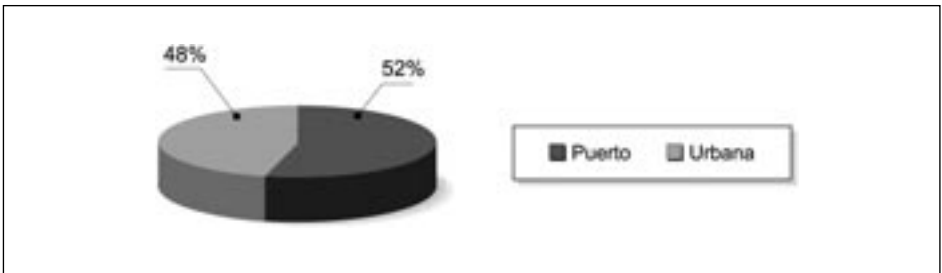
Fig. 13.- Suelo no urbanizado en la zona de influencia en el término de Santa Pola



4.3.3.- Zona de servidumbre

El porcentaje de Suelo urbanizado la zona de servidumbre de Santa Pola es del 22% un porcentaje bastante alto teniendo en cuenta la fragilidad de este entorno y de la imprevisibilidad de los fenómenos naturales ante estos tipos de usos e infraestructuras. El 78% restante corresponde a suelo no urbanizado.

Fig. 14.- División de suelo urbanizado en la zona de servidumbre de Santa Pola

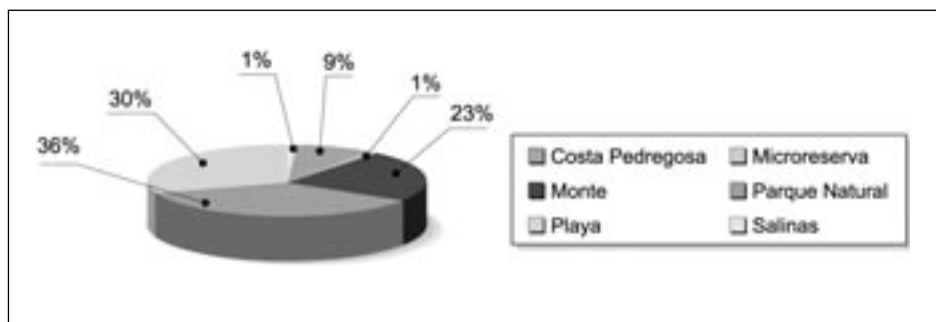


Como se puede ver en la figura anterior el suelo urbanizado de la zona de servidumbre de Santa Pola se divide en dos fracciones similares: urbana y puerto. La primera está presente por ser una población emplazada a la orilla del mar aunque habría que estudiar a una escala más pequeña el estado y los límites de las distintas servidumbres. En cuanto a la zona portuaria la Ley de Costas no tiene jurisprudencia, ya que este tipo de uso está legislado por leyes distintas.

Se puede ver en la Figura 15 que el 30% del suelo no urbanizado de Santa Pola en la zona de servidumbre es de la categoría de playa un espacio importante si tenemos en cuenta que se trata del reclamo turístico por excelencia. Además existe un 36% de Parque Natural y aproximadamente un 1% de microrreserva que tienen su

protección especial. También tenemos un 23% de monte, un 9% de costa pedregosa y un algo menos de un 1% de salinas.

Fig. 15.- Suelo No Urbanizado en la zona de servidumbre en el término de Santa Pola



4.3.4.- Línea de costa sin edificar

En el término de Santa Pola la línea de costa sin edificar tiene una longitud de 9.379 metros, el 39% de la línea costera del municipio. La mayor parte de la línea costera es el propio casco urbano de Santa Pola. Este dato teniendo en cuenta los datos de suelo urbanizado de todas las zonas nos vuelve a indicar (como en Elche y en el estudio global) la tendencia a construir linealmente en paralelo a la costa. Esta tendencia en ocasiones es provocada por la orografía en la que se encuentra la población.

También cabe mencionar que, una gran parte de la línea costera sin edificar lo está por la existencia del Parque Natural de las Salinas de Santa Pola que tiene un régimen de protección más riguroso y no está sometido a la Ley 22/1988.

4.4.- Estudio comparativo de los dos municipios

4.4.1.- Sobre la división entre urbanizado y no urbanizado

En la zona costera empieza a evidenciarse claras diferencias. En Elche el suelo urbanizado es del 11% mientras que en Santa Pola es del 28% superando en dos veces y media la ocupación del suelo en esta zona, y este dato si tenemos en cuenta que Santa Pola tiene el doble de superficie en esta zona da una ocupación cuatro veces mayor que en el término de Elche.

En la zona de influencia se observa que los porcentajes son 17% y 34% para Elche y Santa Pola, respectivamente, si tenemos en cuenta la extensión de las zonas

de influencia de ambos municipios vemos que Santa Pola tiene el doble de superficie que Elche, por tanto vuelve a tener cuatro veces más.

En la zona de servidumbre se observa que en el término de Elche tenemos un 7% de suelo urbanizado mientras que Santa Pola tiene un 22% y teniendo en cuenta que Santa Pola tiene menos extensión que Elche, en cuanto a las zonas de servidumbre, volvería a mostrar el alto grado de ocupación urbanística de Santa Pola, en esta zona tan frágil y a la vez importante como se conoce al tener cerca un Parque Natural.

En los dos términos, en cualquiera de las zonas estudiadas, los porcentajes de urbanizado son siempre mayores en el término de Santa Pola que en el de Elche. Esto nos lleva a afirmar que en el término de Santa Pola se ejerce una gran presión urbanística debido a la demanda generada por diversos factores de los que destacan el turismo y esta actuación puede tener grandes repercusiones sobre el medio si no se estudia detenidamente su capacidad para asimilarla.

4.4.2.- Sobre los usos de los suelos urbanizados

Sobre los usos, la diferencia más significativa es la de la inclusión en la política de Elche de actuaciones denominadas plan especial para adecuarse a la legislación de costas. Esto nos indica que tras la construcción indiscriminada en la orilla del mar se ha tenido que corregir esta acción y respetar los límites, aunque no sean los medioambientales, incrementando la protección de la zona costera frágil, con ecosistemas diversos, con gran biodiversidad e importante para el hombre.

En las zonas costeras se observa que el suelo urbanizado de Elche hay 3 categorías: urbana (83%), camping (5%) y plan especial (12%), mientras que en Santa Pola hay 2 categorías: urbana (94%) y puerto (6%).

En las zonas de influencia, el suelo urbanizado de Elche y de Santa Pola están al 100% en la categoría de Urbana. Este dato no es de extrañar debido a que la ley de Costas permite este uso siempre que se respeten las diferentes servidumbres existentes aplicables a ellos.

En cuanto a la zona de servidumbre en Elche se observa que el 55% pertenece a la categoría de plan especial y cuando esta se cumpla la zona edificada quedará reducida a 32.995 m² si no contamos el espacio dedicado a camping, donde sólo está mínimamente edificado, sería el 1% de la zona de servidumbre de Elche y contando que este espacio está destinado a cumplir las servidumbres de acceso y de protección la ley se cumplirá casi totalmente. Si nos referimos a Santa Pola el 52% es suelo de la categoría de puerto y el 48% restante es de la de urbana y dado que este espacio también tiene que cumplir las servidumbres de acceso y tránsito se cumpliría lo establecido en la ley.

4.4.3.- Sobre los usos de los suelos no urbanizados

Empezando por los suelos no urbanizados de la zona costera de Elche cabe decir que existe una variedad de categorías como pueden ser: Playa (11%), pinada (17%), dunas (13%), dunas fijas (9%), monte (26%), agrícola (22%) y costa pedregosa (2%). La agrícola puede tener alguna consecuencia si se desarrolla con malas prácticas, puede degradar el suelo, contaminar los acuíferos de zonas acuáticas (tanto de aguas dulces como saladas), etc. Por el contrario el resto de categorías de uso son más respetuosas con el medio ambiente. En cuanto a la zona costera de Santa Pola se divide en: parque natural (48%), monte (44%), playa (4%), salinas (<1%), costa pedregosa (<1%) y microrreserva (<1%), con estos porcentajes se observa el alto porcentaje de la categoría parque natural que está regido por una legislación específica. También hay destacar el 44% de monte que hay en la zona costera de Santa Pola que es un medio en el cuál se está desarrollando una fuerte presión urbanística, acción que debe estudiarse para que no afecte al propio medio o a la seguridad de los propios inquilinos.

En la zona de influencia de Elche se observa la siguiente distribución: agrícola (31%), dunas fijas (14%), monte (29%) y pinada (26%), esto nos indica que los suelos en los que se ha podido realizar actuaciones agrarias se han realizado como demuestra el porcentaje de agrícola y en la categoría de pinada se ha realizado una repoblación de la cubierta vegetal con pinos, ambas categorías simbolizan la acción modificadora del hombre sobre su entorno. En Santa Pola la zona de influencia se distribuye de la siguiente forma: monte (50%), parque natural (47%), salinas (2%) y microrreserva (<1%), como se puede observar existen dos categorías que tienen cierto grado de protección como son las microrreservas y el parque natural. También tiene un alto porcentaje de monte que es un medio amenazado por la construcción. Esto está llevando al municipio de Santa Pola a catalogar suelo de monte en suelo urbanizable donde se están realizando numerosas actuaciones urbanísticas que no están tan cerca de la costa para que la Ley 22/1988 no permita su construcción pero que tienen efectos importantes sobre el medio ambiente.

Por último, la zona de servidumbre se distribuye de la siguiente manera en Elche: playa (24%), dunas (26%), dunas fijas (23%), monte (11%), costa pedregosa (5%), pinada (10%) y agrícola (<1%) con lo que se observa una gran influencia de los procesos sedimentarios fluviales y eólicos que se dan en la zona y que han contribuido a su modelado durante miles de años. En la zona de servidumbre de Santa Pola se observa la siguiente distribución: playa (30%), parque natural (36%), monte (23%), costa pedregosa (9%), microrreserva (<1%) y salinas (<1%). Con estas diferentes distribuciones observamos que los procesos sedimentarios han dominado en las zonas de playa y en el Parque Natural mientras que los procesos

erosivos lo han hecho en la Sierra de Santa Pola (monte) y ha originado la formación de lo denominado como costa pedregosa.

4.4.4.- Sobre la línea de costa no urbanizada

Sobre este parámetro los datos muestran: el 72% en Elche y el 39% en Santa Pola, aunque estos datos no son del todo comparables, ya que Santa Pola es una población costera y ve forzado su crecimiento junto a la costa y Elche es un municipio con el núcleo urbano principal a 12 km de la costa.

5.- CONCLUSIONES

1.- El litoral es una zona de transición entre el continente y el mar y es por ello muy importante ambientalmente, debido a la diversidad de ecosistemas que en esta zona se albergan. Por ello es necesaria su protección y adecuado mantenimiento.

2.- Existen dos modelos de ocupación del espacio costero diferentes entre el municipio de Elche y el de Santa Pola. Posiblemente se debe al hecho de la situación del núcleo urbano principal de Elche alejado de la costa, aunque hay actuaciones urbanísticas en marcha en Elche (AR-1 en Arenales del Sol y MR9 en la Marina) que pueden asemejar la situación a la de Santa Pola.

3.- El grado de ocupación del suelo urbanizado en Santa Pola es mayor que el de Elche en las diferentes zonas de este estudio. Ello puede deberse a la mayor demanda de origen turístico en el municipio de Santa Pola frente a la habida en la zona costera de Elche.

4.- En el término de Elche se está implementando el cumplimiento de la Ley de Costas mediante planes especiales de actuación en la franja litoral.

5.- En Santa Pola se dispone dentro de la franja litoral estudiada de espacios protegidos de la naturaleza declarados por la Ley 11/1994, lo que limita en buena medida la actuación urbanística en dichas zonas.

6.- Se observa en ambos municipios una tendencia hacia la edificación lineal en paralelo de la costa debido al atractivo de estas zonas para el turismo, lo que puede poner en peligro zonas de litoral no ocupadas y de gran relevancia como la playa de El Altet y el Carabassí en Elche y la franja rocosa situada a los pies del Cabo de Santa Pola.

BIBLIOGRAFÍA

ARENILLAS, M. Y DIEZ, J. (1981): *Estudios de los procesos litorales de las playas de la costa de Santa Pola.*

AYÉN, J.A. y BAS, C. (2001): *Cartografía catastral*. Ed. Universidad Miguel Hernández.

BARRAGÁN, J. M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Ed. Oikos-Tau S.L., Barcelona.

BRU, J. (2000): *Medi ambient i intervenció en el territori*. Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient.

CHUVIECO, E. (2002): *Teledetección ambiental*. Editorial Ariel. Barcelona.

De ANDRÉS, J.R. y GRACIA, F.J. (2000): *Geomorfología litoral. Procesos Activos*. Ed pro J.R. de Andrés y F. J. Gracia.

ESCARRÉ, A.; MARTÍN, J. y SEVA, E. (1989): *Estudio sobre el medio y la biocenosis en los arenales costeros de la provincia de Alicante*. Instituto de Cultura J. Gil-Albert. Diputación Provincial de Alicante. Alicante.

GABIÑA, J. (1998): *Prospectiva y ordenación del territorio*. Ed. Marcombo.

GEERTMAN, S. y STRILLWELL, J. (2003): *Planning Support Systems in Practice*. Ed. Springer-Verlag. Berlín.

GOZÁLVEZ, V. (1977): *El Bajo Vinalopó. Geografía Agraria*. Universida de Valencia.

MARTÍNEZ, E. (2000): *Estudios sobre el paisaje*. Ediciones UAM. Madrid.

MATEU, J. y CUERDA, J. (1978): "Morfología cuaternaria de la costa entre l'Altet y el Cabo de Santa Pola". *Cuadernos de geografía* núm. 23. Universidad de Valencia.

MONKAHOUSE, F. J. (1978): *Diccionario de Términos Geográficos*.

MULERO, A. (2002): *La protección de los Espacios Naturales en España*. Grupo Mundi-Prensa. Madrid.

NAVARRO, J.; MATAIX, J.; GUERRERO, C.; y GÓMEZ, I. (2000): "Sistemas de Información Geográfica y el medio ambiente". *Cuaderno 2: Introducción a los SIG y teledetección*. Ed. Universidad Miguel Hernández.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Odenación y Planificación territorial*. Ed. Universidad Miguel Hernández.

SAGREDO, J. (1980): *Diccionario Rioduero de Geografía*.

SANTOS, J.M. y BORDERÍAS, M.P. (2002): *Introducción al análisis mediam-biental de un territorio*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.

Las mancomunidades y consorcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha

MIGUEL ÁNGEL TROITIÑO VINUESA, ISABEL DEL RÍO LAFUENTE, JOSÉ CARPIO MARTÍN,
F. JAVIER DE MARCOS GARCÍA-BLANCO, MARÍA GARCÍA HERNÁNDEZ,
MANUEL DE LA CALLE VAQUERO y LUIS DANIEL ABAD ARAGÓN
Dpto. de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid

1.- INTRODUCCIÓN

El contenido de esta comunicación se basa en los resultados, parciales aún, obtenidos en el desarrollo del proyecto de investigación titulado “*Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenibles en Madrid y Castilla-La Mancha*”.¹ El objetivo básico de este proyecto estriba en el estudio de las fórmulas de cooperación supramunicipal para identificar aquellas iniciativas que han servido de forma clara como vector de desarrollo territorial. Las fórmulas e iniciativas de cooperación supramunicipal consideradas a efectos de esta investigación son numerosas: programas leader, proder, equal, interreg, urban, comarcas, mancomunidades, consorcios, planes estratégicos territoriales, etc.

En lo que concierne a las mancomunidades y consorcios el énfasis de la investigación se ha centrado en el análisis de las relaciones existentes entre estas estructuras político-administrativas de ámbito supralocal y algunas de las iniciativas de desarrollo territorial llevadas a cabo durante los últimos años en las comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha (programas leader, proder, interreg, equal, urban, planes de dinamización y excelencia turística, etc.). Se ha escogido como vector de análisis la evolución de mancomunidades y consorcios (origen y servicios prestados en perspectiva diacrónica). Interesa a este nivel estudiar la pervivencia en el tiempo del papel tradicional de estas estructuras para ver si existen bloqueos en estas fórmulas administrativas y en qué medida se ha evolucionado dotándoles de

¹ Dentro del proyecto coordinado: “*Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en España. 2002-2005*”. Plan Nacional de I+D+I (2000-2003). Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento. Investigación Básica.

contenido que excede la simple prestación de servicios (relación con los programas de desarrollo).

2.- LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS COMO FÓRMULAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

En líneas generales, la excesiva fragmentación municipal y la escasez de recursos de las haciendas locales (debilidad financiera) están en la base de la necesidad de la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios públicos básicos. Estas necesidades se hacen especialmente patentes en el caso de los municipios de escasos recursos y población que precisan de articular fórmulas y figuras de cooperación que garanticen o posibiliten mantener unos niveles de cobertura pública semejantes a los que disfrutaran ciudadanos de otros territorios. Mancomunidades y consorcios constituyen las fórmulas básicas de cooperación político administrativa a este nivel.

Dentro del ordenamiento territorial español, y de acuerdo con el marco jurídico vigente, las mancomunidades y los consorcios son agrupaciones de carácter político administrativo orientadas a la prestación de determinados servicios públicos.² Las mancomunidades y las comarcas son entes locales, los consorcios, en cambio no tienen esta consideración. Las mancomunidades son entidades locales conformadas normalmente por municipios limítrofes pertenecientes a una misma comunidad autónoma para la prestación de uno o más servicios. Se trata, por tanto, de una fórmula de cooperación administrativa horizontal. Las mancomunidades tienen personalidad jurídica propia y aparecen inscritas en el *Registro de Entidades Locales* del Ministerio de Administraciones Públicas.

Los consorcios, en cambio, no tienen consideración de ente local. Constituyen una fórmula de cooperación bien entre administraciones públicas de distinto nivel (nacional, regional o local) o bien, desde 1985, entre éstas e instituciones privadas

² Estas agrupaciones están vinculadas con la siguiente legislación básica de ámbito estatal: *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales. Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, Real Decreto 2612/1996, de 20 de Diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT) aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.* Completa la legislación básica a nivel de las comunidades autónomas que nos ocupan la Ley 3/1991, de 14 de Marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

sin ánimo de lucro. Son entidades de carácter mixto, aunque de derecho público con competencias decisorias o de gestión y personalidad jurídica propia. Constituyen la fórmula más recurrente de cooperación interadministrativa vertical, aunque también existen consorcios conformados por administraciones del mismo nivel (ayuntamientos, consejerías, etc.).

Tanto las mancomunidades como los consorcios deciden o eligen el modo de gestión con el que se va a prestar el servicio o los servicios que contemplan como objetivo de su constitución. Esta gestión puede ser de dos tipos:

- Gestión directa (por la propia entidad, por un organismo autónomo local, o por una sociedad mercantil de capital social íntegro de las entidades que confluyen en la conformación de la mancomunidad o del consorcio).
- Gestión indirecta (mediante contrato de tipo administrativo con un sujeto diferente a la entidad local. Puede adoptar distintas fórmulas: concesión administrativa, gestión interesada, concierto, arrendamiento, participación en una sociedad mercantil o cooperativa).

Desde el punto de vista del gobierno del territorio el análisis del funcionamiento de mancomunidades y consorcios se plantea para dar respuesta en esta investigación, entre otros, a los siguientes interrogantes:

En primer lugar es preciso analizar las razones que lleva implícita la elección de una u otra fórmula de colaboración administrativa entre varios municipios en función de que se busque de manera prioritaria bien la eficacia de gestión o bien la eficiencia democrática en la toma de decisiones. Según algunos autores, desde el punto de vista de la organización político-administrativa, la diferencia básica entre los consorcios formados por varias entidades locales y las mancomunidades estriba en el énfasis que los políticos locales ponen en el binomio: eficacia de gestión-eficiencia democrática (FONT, 2003). De esta manera, la mancomunidad constituye una fórmula jurídica que “garantiza” o plantea más bien la prestación de servicios y resolución de problemas de interés común de forma “cooperativa”, sin recurrir a socios de otras jurisdicciones territoriales distintas. Es mayor garante de la “eficiencia democrática” pues clarifica la línea de responsabilidad política existente entre la entidad creada, los cargos electos locales de los municipios participantes en ella y la población mancomunada. El consorcio, en cambio, implica una mayor flexibilidad de gestión (eficacia de gestión) que redundará en ocasiones en la mejor calidad de la prestación del servicio ya que tienen un régimen jurídico menos rígido.

En segundo lugar se considera también oportuno identificar las variables que pueden explicar la tradicional formación de mancomunidades y consorcios: necesidad impuesta por la escasez de recursos y los procesos de despoblación que afectan

a las zonas rurales o tradición asociativa que busca racionalizar la prestación de servicios, rentabilizando los recursos existentes y mejorando las condiciones de vida de una determinada zona.

Para el caso de los consorcios, y en relación con el gobierno del territorio, sería necesario poder identificar los que han surgido desde la iniciativa de un ámbito administrativo superior (diputación, gobierno regional) de aquellos otros que provienen de la iniciativa local como fórmula de cooperación y ayuda mutua.

A nivel interno se considera igualmente interesante poder diferenciar el nivel de implementación de las dos figuras: mancomunidades y consorcios. *A priori*, las mancomunidades, como fórmulas más tradicionales de prestación de servicios a nivel supramunicipal se asentaban sobre territorios más regresivos (en proceso de despoblamiento, crisis de la actividad económica tradicional, etc.) frente a los consorcios que como fórmulas más ágiles en relación con las estructuras de gestión de los servicios parecen “crecer” en territorios más dinámicos e “innovadores”.

La investigación pretende también identificar dos estrategias de desarrollo territorial diferentes en función de la naturaleza de los agentes implicados en la dinamización del territorio: estrategias de desarrollo local que surgen de la iniciativa de las entidades locales (en principio son estrategias más vinculadas con la figura de las mancomunidades) y estrategias de desarrollo que surgen de la iniciativa de una entidad administrativa de rango superior (regional o nacional) en virtud de las subvenciones que “reparten” a los municipios de un determinado territorio. Estas estrategias están más relacionadas *a priori* con los consorcios. De hecho, según algunos autores (Nieto Garrido, 1996) determinadas administraciones públicas han utilizado el consorcio como instrumento de coordinación mediante el cual una administración superior planifica la actividad de diversos entes locales (un hecho que incluso puede condicionar el ejercicio de competencias municipales vulnerando el principio de autonomía local que recoge nuestra Constitución).

Para las mancomunidades, se plantea también estudiar la dimensión que tiene esta entidad como unidad para la definición y aplicación de los modelos de planificación territorial.

No obstante, interesa sobremanera analizar la evolución de mancomunidades y consorcios como fórmulas administrativas de cooperación supramunicipal y su consolidación como fórmula de gestión vinculada con las iniciativas de desarrollo territorial financiadas (programas comunitarios –leader, interreg, equal, urban– o nacionales –proder, planes de excelencia y dinamización turística–). En algunos casos interesa identificar la creación *ex novo* de mancomunidades y consorcios para configurarse como órgano gestor de dichas iniciativas, en otros casos interesa conocer el tipo de relaciones que mantienen mancomunidades y consorcios con los grupos

de acción local, lo que permite identificar los verdaderos agentes dinamizadores del territorio y la formación de estructuras de gestión estables y “eficaces”.

El estudio que permite aproximarnos a la caracterización básica de las mancomunidades y consorcios de Madrid y Castilla-La Mancha se ha realizado a partir de estas premisas. Sin embargo, tras una primera fase de inventario y análisis de gabinete sólo se han cumplido alguno de los objetivos planteados en estas líneas previas. El recurso al trabajo de campo y la elección de casos representativos para su estudio en profundidad permitirá en la segunda fase del proyecto perfilar los aspectos más cualitativos y completar la investigación de estas figuras de cooperación supralocal.

3.- INVENTARIO Y CARACTERIZACIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS EN MADRID Y CASTILLA-LA MANCHA

3.1.- Territorio y población afectados

En conjunto en las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid se han inventariado 171 mancomunidades y 19 consorcios. En el caso de éstos últimos sólo se han considerado aquellos que están integrados por al menos dos entes de carácter local, desestimándose los consorcios de carácter exclusivamente vertical (es decir los que están integrados sólo por un ente local más otras administraciones de distinto nivel y/o instituciones privadas). La comunidad autónoma Madrid cuenta con 44 mancomunidades y 6 consorcios y Castilla-La Mancha con 127 mancomunidades y 13 consorcios.

Relación de mancomunidades (Inventario)

	Nº Mancomunidades	Nº Municipios implicados	Nº Municipios/iniciativa
Madrid	44	155	6
Castilla-La Mancha	127	798	9
Albacete	16	80	8
Ciudad Real	16	101	8
Cuenca	41	202	8
Guadalajara	31	256	12
Toledo	23	159	8
<i>Total</i>	<i>171</i>	<i>953</i>	<i>8</i>

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas. *Censo de entidades locales*. Año 2003.

Relación de consorcios (inventario)

	Varios aytos. con o sin administ.	Varios aytos. + otras administ.	Total
Madrid	7	20	24
Castilla-La Mancha	12	6	18
Toledo	1		
Albacete	7		
Ciudad Real	4		
Guadalajara	0		
Cuenca	0		
Total	19	26	42

Fuente: Ministerio de Hacienda. Consorcios en los que participan entidades locales. Año 2001.

El número de municipios mancomunados asciende en Castilla-La Mancha a 799 y en Madrid a 155, en total 954 municipios, siendo el número medio de municipios por mancomunidad de 6 en Madrid y 9 en Castilla-La Mancha. De ellos, el 36% (340 municipios) participan en más de una mancomunidad, siendo 13 los municipios que participan hasta en 4 mancomunidades y 1 (Beteta) el que forma parte de 5 iniciativas de cooperación supralocal de este tipo. La cifra de municipios que participan en más de una mancomunidad es relativamente más importante en Madrid que en Castilla-La Mancha. En la primera comunidad autónoma más de la mitad de los municipios mancomunados (el 52%) lo son de varias mancomunidades (32% de 2, 17% de 3 y 4% de 4). En Castilla-La Mancha, en cambio sólo el 33% de los municipios mancomunados pertenecen a más de una de estas estructuras político-administrativas, siendo relativamente más relevante este hecho en la provincia de Cuenca, donde más del 45% de los municipios mancomunados pertenecen a más de una mancomunidad.

Por su parte el número de municipios que participan en consorcios es de 523, siendo 45 el número medio de municipios por consorcio. Esta cifra tan elevada viene dada por la existencia de consorcios muy grandes, como el de servicios públicos medioambientales de la provincia de Toledo (177 municipios) o el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (155 municipios). De hecho los consorcios de Castilla-La Mancha están en gran parte impulsados por las diputaciones provinciales y agrupan a un buen número de los municipios de la provincia. Los municipios de los consorcios de Albacete, Ciudad Real y Toledo engloban respectivamente el 93%, el 97% y el 91% del total de población de cada provincia.

Municipios por provincia según número de mancomunidades de las que forman parte

	1 manc.	2 manc.	3 manc.	4 manc.	5 manc.	Total
Madrid	74 (48%)	49 (32%)	26 (17%)	6 (4%)	-	155 (100%)
Castilla-La Mancha	537 (67%)	211 (27%)	40 (5%)	7 (1%)	1 (0,1%)	797 (100%)
Albacete	45	20	15			80
Ciudad Real	83	14	4			101
Cuenca	110	73	11	6	1	201
Guadalajara	161	84	10	1		256
Toledo	138	20				158
<i>Total</i>	<i>612</i>	<i>260</i>	<i>66</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>952</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Municipios que participan en más de tres mancomunidades

Nombre del municipio	Nº de mancomunidades en las que participa	Nº de habitantes	Provincia
<i>Colmenar del Arroyo</i>	4	1.006	Madrid
<i>Chapinería</i>	4	1.458	Madrid
<i>Navas del Rey</i>	4	1.838	Madrid
<i>Patones</i>	4	354	Madrid
<i>Robledillo de la Jara</i>	4	93	Madrid
<i>Velilla de San Antonio</i>	4	8.202	Madrid
<i>Pozo de Almoquera</i>	4	161	Guadalajara
<i>Cueva del Hierro</i>	4	42	Cuenca
<i>Lagunaseca</i>	4	121	Cuenca
<i>Masegosa</i>	4	119	Cuenca
<i>Santa María del Val</i>	4	113	Cuenca
<i>Valsalobre</i>	4	63	Cuenca
<i>Villanueva de la Jara</i>	4	2.563	Cuenca
<i>Beteta</i>	5	432	Cuenca

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Inventario de consorcios. Datos básicos Madrid y Castilla-La Mancha

	Consortios	Municipios implicados	Nº medio de municipios/consorcio	Participación Diputación Provincial
Madrid	7	160	34	
Castilla-La Mancha	12	363	55	10
Albacete	7	86	40	5
Ciudad Real	4	100	51	4
Toledo	1	177	177	1
<i>Total general</i>	<i>19</i>	<i>523</i>	<i>47</i>	<i>10</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

El número de municipios mancomunados en Madrid (155) representa el 85% del número total de municipios de la Comunidad, pero sólo aglutina el 18% de la población de la Comunidad Autónoma. La lógica metropolitana explica en parte la concentración de la población de la región en un número reducido de municipios de gran tamaño que se sitúan en la primera y segunda corona metropolitana, quedando excluido de esta lógica un conjunto muy numeroso de municipios pequeños que se sitúan en (el entorno de) la Sierra de Guadarrama y al este y sureste de la región (valles del Tajo y del Jarama). La despoblación y la crisis de la actividad económica tradicional de los municipios de la Sierra es la razón que explica en primer término la formación de mancomunidades para la prestación de servicios más tradicionales, convergiendo con los consorcios que se han constituido como fórmula jurídica que sirve a los grupos de acción local en este ámbito.

Por su parte, en Castilla-La Mancha, los 799 municipios mancomunados también suponen un porcentaje similar, el 87% del total de municipios de la comunidad castellano manchega (919), sin embargo aglutinan el 74% de su población. El tamaño medio de los municipios de la Comunidad Autónoma y la baja densidad de población (en torno a 23 hab/Km²) explica en parte este fenómeno. En este sentido parece existir una correlación positiva entre la formación de mancomunidades y la existencia de municipios poco poblados y envejecidos. No obstante, la realidad socio-económica castellano-manchega es tremendamente heterogénea y ya *a priori* se detectan factores de dinámica socio-territorial que favorecen el asociacionismo a nivel institucional (y en consecuencia la formación de mancomunidades y consorcios) en territorios dinámicos cuya lógica difiere de las necesidades de asociación de otras áreas más deprimidas como ocurre con la zona norte de Albacete –La Manchuela– frente a la Alcarria conquense.

Inventario de mancomunidades. Principales datos demográficos

	Mancomunidades	Municipios mancomunados	Población total ⁽³⁾	Población de los municipios mancomunados ⁽⁴⁾	% (3) / (4)	Tamaño medio de los municipios mancomunados
Madrid	45	153	5.423.384	1.003.050	18%	6.556 hab.
Castilla-La Mancha	127	799	1.760.516	1.307.998	74%	1.637 hab.
Albacete	16	80	364.835	176.253	48%	2.203 hab.
Ciudad Real	16	102	478.957	478.881	100%	4.695 hab.
Cuenca	41	202	200.346	164.787	82%	816 hab.
Guadalajara	31	256	174.999	161.624	92%	631 hab.
Toledo	23	159	541.379	326.453	60%	2.053 hab.
<i>Total</i>	<i>171</i>	<i>952</i>	<i>7.183.900</i>	<i>2.311.048</i>	<i>32%</i>	<i>2.428 hab.</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha”. G.T.

Porcentaje de municipios mancomunados.
MADRID



Porcentaje de municipios mancomunados.
CASTILLA-LA MANCHA



El conjunto de población afectada por su residencia en municipios mancomunados es de 1.307.928 habitantes en Castilla-La Mancha (78% del total de la comunidad) y 1.003.050 en Madrid (18%). El tamaño medio, en número de habitantes, de los municipios mancomunados es de 1.637 habitantes en Castilla-La Mancha y de 6.556 en Madrid. No obstante, la mayor parte de los municipios mancomunados en Madrid y Castilla-La Mancha (66%) tienen menos de 1.000 habitantes. En Madrid el 14% tiene menos de 250 habitantes, el 41% tiene entre 250 y 2.000

habitantes, el 32% entre 2.000 y 5.000 y el 24% más de 5.000. Por su parte en Castilla-La Mancha son aún mucho más numerosos los municipios mancomunados de pequeño tamaño, el 40% tienen menos de 250 habitantes, el 29% entre 250 y 1.000 y 23% entre 1.000 y 5.000, siendo tan sólo el 6% los que superan los 5.000 habitantes.

Madrid y Castilla-La Mancha. Municipios mancomunados según intervalos de población

	< 100 hab.	101-250 hab.	251-1000 hab.	1001-2000 hab.	2001-5000 hab.	5001-10000 hab.	> 10000 hab.	Total
Madrid	8 (5%)	14 (9%)	37 (24%)	26 (17%)	32 (21%)	18 (12%)	18 (12%)	153 (100%)
Castilla-La Mancha	166 (21%)	154 (19%)	232 (29%)	105 (13%)	90 (11%)	26 (3%)	23 (3%)	796 (100%)
Albacete	1	5	32	22	15	2	3	80
Ciudad Real	0	2	33	26	16	12	12	101
Cuenca	37	60	77	14	8	3	2	201
Guadalajara	127	76	31	10	9	0	2	255
Toledo	1	11	59	33	42	9	4	159
Total	340 (19%)	322 (18%)	501 (29%)	236 (14%)	212 (12%)	70 (4%)	64 (%)	1745 (100%)

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

3.2. Tamaño y antigüedad de mancomunidades y consorcios

Para las mancomunidades, el número medio de municipios por iniciativa es de 8, valor más elevado en la comunidad de Castilla-La Mancha (con 9 municipios) que en la de Madrid (con mancomunidades de 6 municipios como media). No obstante, el mayor número de mancomunidades (46%, 79 en total) agrupa entre 2 y 5 municipios. El 31% (53 mancomunidades) agrupan conjuntos de entre 6 y 10 municipios, 14% (24) están compuestas por un número de entidades municipales que oscila entre 11 y 15 y tan sólo el 9,% (15 mancomunidades) agrupan a más de 15 municipios.

Hay además 4 mancomunidades en las que participan municipios de distintas provincias:

- Mancomunidad de Almoguera (Guadalajara) con 5 municipios de la provincia de Guadalajara (Albares, Almoguera, Driebes, Mazuecos y Pozo de Almoguera) y 1 municipio de Madrid, Brea de Tajo.

- Mancomunidad de Aguas del Sorbe (Guadalajara) con 6 municipios de Guadalajara (Alovera, Azuqueca de Henares, Fontanar, Guadalajara, Mohernando y Yunquera de Henares) y 1 de la provincia de Madrid (Alcalá de Henares).
- Mancomunidad medioambiental El Riato (Cuenca) con 3 municipios de Cuenca (El Peral, Quintanar del Rey y Villanueva de la Jara) y 1 de Albacete (Tarazona de la Mancha).
- Mancomunidad de pastos de la Sierra de Cuenca con 61 municipios de la provincia de Cuenca, 8 de la provincia de Guadalajara y 1 de la de Soria.

Los consorcios, como ya se ha señalado, están integrados por un gran número de municipios como media, pues se trata de macroagrupaciones de municipios que en ocasiones abarcan casi toda la provincia. En los consorcios de Castilla-La Mancha destaca la participación de la Diputación Provincial, presente en 5 de los 7 consorcios de Albacete, en los 4 de Ciudad Real y en el único de Toledo.

Tamaño de las mancomunidades de Madrid y Castilla-La Mancha

	De 2 a 5 municipios	De 6 a 10 municipios	De 11 a 15 municipios	Más de 15 municipios	Total
Madrid	27	12	3	2	44
Castilla-La Mancha	52	41	21	13	127
Albacete	6	4	4	2	16
Ciudad Real	6	6	2	2	16
Cuenca	21	13	6	1	41
Guadalajara	5	12	7	7	31
Toledo	14	6	2	1	23
<i>Total</i>	<i>79 (46%)</i>	<i>53 (31%)</i>	<i>24 (14%)</i>	<i>15 (9%)</i>	<i>171 (100%)</i>

Fuente: BD del proyecto "Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha" (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Según el año de creación de las mancomunidades destacan el número de las creadas durante los años 90 del siglo pasado (casi la mitad de las existentes actualmente, el 49%), debido, en parte, el proceso descentralizador paralelo a la conformación de las Comunidades Autónomas y el traslado de competencias. Entre el resto datan de los años 70 tan sólo 9 mancomunidades (5%), de la década de los ochenta son 54 (32%) y en los últimos cuatro años (2000-2004) se han creado 14. Las más antiguas

están vinculadas fundamentalmente a los servicios de medio ambiente (saneamiento y abastecimiento de agua y recogida y tratamiento de basuras) e infraestructuras (alumbrado público, alcantarillado, etc.). Por el contrario las mancomunidades de formación más reciente se orientan a la prestación de servicios de promoción social (sanidad, educación, promoción educativa, empleo), urbanismo y sectores productivos (turismo, fundamentalmente).

Fecha de creación de las mancomunidades de Madrid y Castilla-La Mancha

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	Castilla-La Mancha	Madrid	Total
1969-1979	0	1	0	1	6	8	1	9
1980-1989	7	5	12	11	8	43	11	54
1990-1999	8	7	24	15	8	62	21	83
2000-2003	0	1	1	2	1	5	9	14
Sin datos								11
<i>Total general</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>37</i>	<i>29</i>	<i>23</i>	<i>118</i>	<i>42</i>	<i>157</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Inventario de mancomunidades. Relación de las mancomunidades más antiguas

Nombre legal	Provincia	Nº municipios	Año creación
<i>Mancomunidad de Aguas del Río Algodor</i>	Toledo	42	1973
<i>Mancomunidad de Municipios de la Sagra Alta</i>	Toledo	14	1971
<i>Mancomunidad de Abastecimiento de Agua de la Sagra Baja</i>	Toledo	9	1972
<i>Mancomunidad de Nombela, Aldea en Cabo y Paredes de Escalona</i>	Toledo	3	1973
<i>Mancomunidad de la Campana de Oropesa y Cuatro Villas</i>	Toledo	11	1971
<i>Mancomunidad de servicios “Cabeza del Torcón”</i>	Toledo	9	1972
<i>Mancomunidad de Aguas del Sorbe</i>	Guadalajara	7	1969
<i>Mancomunidad de servicios La Mancha</i>	Ciudad Real	21	1975
<i>Mancomunidad de aguas de Navas del Rey, Colmenar del Arroyo y Chapinería</i>	Madrid	3	1975

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Inventario de mancomunidades. Relación de las mancomunidades más modernas

Nombre legal	Provincia	Nº municipios	Año creación
<i>Mancomunidad Tierra de Caballeros y Tablas de Daimiel</i>	Ciudad Real	6	2001
<i>Mancomunidad El Puerto</i>	Cuenca	4	2000
<i>Mancomunidad de servicios culturales y deportivos La Campiña</i>	Guadalajara	4	2000
<i>Mancomunidad "Sexma del Pedregal"</i>	Guadalajara	10	2004
<i>Mancomunidad Industrial de Orgaz y Sonseca</i>	Toledo	2	2004
<i>Mancomunidad del Alto Jarama-Atazar</i>	Madrid	3	2000
<i>Mancomunidad Embalse del Atazar</i>	Madrid	6	2000
<i>Mancomunidad Sierra del Alberche</i>	Madrid	10	2001
<i>Mancomunidad de consumo Henares-Jarama</i>	Madrid	6	2002
<i>Mancomunidad de Medio Ambiente de Fresnedillas de la Oliva y Zarzalejo</i>	Madrid	2	2002
<i>Mancomunidad Barrio de los Negrals de los municipios de Collado Villalba y Alpedrete</i>	Madrid	2	2002
<i>Mancomunidad de servicios Tiernes-Valdilecha</i>	Madrid	2	2003
<i>Mancomunidad intermunicipal de servicios sociales Las Cañadas</i>	Madrid	4	2002
<i>Mancomunidad de Servicios Sociales y Consumo "La Maliciosa"</i>	Madrid	6	2004

Fuente: BD del proyecto "Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha" (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

3.3.- Servicios prestados por mancomunidades y consorcios

En consonancia con el pequeño tamaño medio de los municipios que forman parte de mancomunidades y consorcios los servicios que se prestan en mayor medida son los servicios municipales más básicos agrupados según la clasificación utilizada en el proyecto³ en las siguientes tipologías: "medio ambiente y ordenación del territorio" (saneamiento y abastecimiento de aguas, tratamiento y recogida de residuos sólidos, alcantarillado, alumbrado, limpieza viaria), "infraestructuras" (transporte público, carreteras y caminos vecinales, señalización viaria, mataderos, mercados) y "seguridad y protección" (extinción de incendios, protección civil). De

³ Clasificación adoptada por el Grupo del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona.

hecho el tipo de objetivos de las mancomunidades que prestan uno o dos servicios está fundamentalmente ligado al abastecimiento de aguas y la recogida y tratamiento de residuos sólidos.

En conjunto por tipología de objetivos de las mancomunidades encontramos el siguiente reparto: “medio ambiente y ordenación del territorio” (33% del total de servicios que se prestan en las mancomunidades de ambas comunidades autónomas), “asesoramiento” (16%), “infraestructuras” (14%), “servicios públicos de promoción social” (12%), “cultura y difusión” (9%), “sectores productivos” (9%) y “protección y seguridad” (7%). En el caso de los consorcios el mayor número está destinado a la gestión de grupos de acción local (4 consorcios) y entre el resto se agrupan los objetivos anteriormente citados: gestión de residuos y limpieza urbana (3), empleo y promoción económica (2), abastecimiento de agua (2), servicios culturales (2), seguridad y protección (2), consumo, servicios sociales y transporte público (1 dedicado a cada tipo de servicio).

Consortios. Tipos de servicios prestados

Tipo de servicio	Nº consorcios	CCAA
Gestión de Grupos de Acción Local	4	Madrid (3) y C-LM (1)
Gestión de residuos y limpieza urbana	3	Castilla-La Mancha
Empleo / promoción económica	2	Madrid
Abastecimiento de agua	2	Castilla-La Mancha
Seguridad y protección	2	Castilla-La Mancha
Servicios culturales	2	Castilla-La Mancha
Consumo	1	Castilla-La Mancha
Servicios sociales	1	Castilla-La Mancha
Transporte público	1	Madrid
Otros	1	Castilla-La Mancha
TOTAL	19	

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Mancomunidades en función del número de servicios mancomunados

	Total	Porcentaje
1 servicio	63	36,84%
2 servicios	27	15,78%
De 3 a 5 servicios	35	20,46%
De 6 a 10 servicios	27	15,78%
Más de 10 servicios	17	9,94%
Sin datos	2	1,16%
<i>Total</i>	<i>171</i>	<i>100,00%</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Tipos de servicios de las mancomunidades según tamaño de las mismas

	De 2 a 5 municipios	De 6 a 10 municipios	De 11 a 15 municipios	Más de 15 municipios	Total
Medio ambiente y ordenación del Territorio	67	36	19	10	132
Asesoramiento	19	27	12	6	64
Infraestructuras	16	16	16	8	56
Servicios públicos de promoción social	19	17	9	5	50
Cultural y difusión	12	12	9	5	38
Sectores productivos	10	11	9	3	33
Protección y seguridad	9	9	5	4	27

Nota: la unidad de recuento de esta tabla es tipo de servicio prestado por mancomunidades y consorcios. Hay mancomunidades y consorcios que se configuran para la prestación de múltiples servicios, por ello los datos globales de la tabla no se corresponden con el número de iniciativas.

3.4.- Vinculación con otras iniciativas de cooperación supramunicipales

Algunas mancomunidades y consorcios de Madrid y Castilla-La Mancha están relacionados con los entes gestores de diversas iniciativas de cooperación supralocal. Constituyen de hecho, la base sobre la que se han montado los grupos de acción local que vienen gestionando los diversos programas de desarrollo rural (proder, leader), así como los equal e interreg. Del total de mancomunidades, 24 han formado parte de asociaciones y otro tipo de organizaciones volcadas en la gestión de iniciativas comunitarias de distinto tipo. Entre los consorcios la vinculación se limita a 4, tres en Madrid y uno en Castilla-La Mancha, constituidos, de hecho, como órganos gestores de las iniciativas en calidad de “grupos de acción local” (Sierra Norte, Noroeste de Madrid, Sierra Norte de Madrid y Estados del Duque).

De las mancomunidades que han formado parte de grupos de acción local, 10 han participado en los distintos programas LEADER: La Sierra, Campo-Mesa y Alto Tajo (de Guadalajara), Sierra del Segura, Manserja y Mancomunidad para el desarrollo de la Manchuela (de Albacete), La Mancha y Cabañeros (de Ciudad Real) y Alto Gadiela y Los Serrano (de Cuenca). En los programas PRODER han participado 13 mancomunidades: cuatro de Guadalajara, una de Cuenca, dos de Albacete y seis de Ciudad Real. Dentro del programa EQUAL también participan 8 de estas mancomunidades y 10 además han entrado a formar parte de los grupos de acción local que han gestionado otros programas diversos: LIFE, Pactos Locales por el Empleo, planes de desarrollo territorial, Agendas 21 e INTERREG.

Consortios vinculados con iniciativas comunitarias de diverso tipo

Gestión del Grupo de Acción Local Sierra Oeste de Madrid	Gestión de distintos programas LEADER y PRODER.
Consortio Noroeste de Madrid	Desarrolla un INTERREG IIIC Sur llamado “CORONAS METROPOLITANAS”.
Consortio para la Gestión del Grupo de Acción Local Sierra Norte de Madrid (Galsinma)	Ha gestionado: leader II, proder II, leader plus, equal e interreg III.
Consortio Estados del Duque (Ciudad Real)	Ha gestionado un Leader II y un proder y ahora forma parte de un G.A.L. más amplio (“Montes Norte”) que gestiona un leader plus.

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

De este conjunto de mancomunidades que forman parte de los grupos de acción local, sólo dos se formaron exclusivamente con esa finalidad, es decir se eligieron como fórmula de cooperación interadministrativa bajo la cual dar forma al órgano gestor encargado de desarrollar el programa de inversiones: la Mancomunidad Tierra de Caballeros – Tablas de Daimiel de Ciudad Real creada ex profeso para la gestión de un Plan de Dinamización Turística y la Mancomunidad para el Desarrollo de la Manchuela en Albacete creada para la gestión de un Leader II.

Número de mancomunidades por provincias que participan en programas de desarrollo supralocal financiados

Albacete	5
Ciudad Real	8
Cuenca	3
Guadalajara	7
Toledo	1
<i>Total general</i>	<i>24</i>

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

Nº de mancomunidades y consorcios que participan o han participado en programas de desarrollo supralocal financiados según la caracterización del territorio donde se asientan

Áreas de expansión de áreas metropolitanas y zonas de fuerte urbanización	4
Áreas metropolitanas	-
Ciudades medias	-
Regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural	4
Rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades	11
Ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración	9
<i>Total general</i>	<i>28</i>

NOTA: Criterio de clasificación territorial: UCM (TROITIÑO VINUESA *et alii* (2001) *El Sistema Urbano del Sudoeste Europeo: la Red Complementaria del Sistema Urbano Español*. Ministerio de Medio Ambiente. Programa de la Unión Europea Interreg IIC).

LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS COMO FÓRMULAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Iniciativas Mancomunadas	LEADER			PRODER		EQUAL	OTROS
	I	II	PLUS	I	II		
La Sierra (Guadalajara)	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo				
Campo-Mesa (Guadalajara)	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo				
Alto Tajo (Guadalajara)	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo	Molina Aragón-Alto Tajo				
Desarrollo de la Manchuela	La Manchuela	La Manchuela	La Manchuela				Pacto Local Empleo Red Peppiniere
Sierra del Segura (Albacete)	Sª del Segura	Sª del Segura	Sª del Segura			IMUMEL	Pacto Local Empleo Proyecto Leonardo Red Ctro. Mujer (JCCM)
La Mancha (Ciudad Real)			Alto Guadiana-Mancha				LIFE Plan Dº Territorial Red Nexus
MANSERJA (Albacete)		MANSERJA	Tierras de Libertad			IMUMEL	
Dos Campiñas (Guadalajara)					ADAC		
Alta Alcarria (Guadalajara)					ADAC		
Campiña Alta (Guadalajara)					ADAC		
Campiña Baja (Guadalajara)					ADAC		
El Záncara (Cuenca)				ADI El Záncara	ADI El Záncara	Res Laboris	Plan Estratégico Dº Comarcal Now y Youthstart
Monte Ibérico (Albacete)					Mte Ibérico-Corredor Almansa	IMUMEL	
Campo de Calatrava (Ciudad Real)					Campo Calatrava		Proyecto TRADESA (UE) Pacto Comarcal Empleo
Ríos E.V.A. (Ciudad Real)				Montesur	Montesur		LIFE
Del Guadiana (Ciudad Real)					Montes Norte	IMUMEL	
Valle del Bullaque (Ciudad Real)					Montes Norte		
Cabañeros (Ciudad Real)		Aº Concejo Manc. Cabañeros			Montes Norte		Agenda 21
Estados del Duque (Ciudad Real)				(1)	Montes Norte		
Alto Gualdiela (Cuenca)	PRODESE	PRODESE	PRODESE			IMUMEL	Interreg IIIB
Los Serranos (Cuenca)	PRODESE	PRODESE	PRODESE			IMUMEL	Interreg IIIB
Sierra de San Vicente (Toledo)						Mevel-Sª San Vicente	
Tierra Caballeros/Tablas Daimiel (CR)							Plan Dinamización Turística
Mancha Centro (Albacete)				Mancha Júcar-Centro	Mancha Júcar-Centro		

4.- PRIMERAS CONCLUSIONES

Dentro del panorama general analizado las mancomunidades de Madrid y Castilla-La Mancha funcionan a dos niveles. Por una parte existe un gran número de mancomunidades tradicionales vinculadas con la prestación de los servicios municipales más básicos y que se despliegan en la mayor parte de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en la Sierra de Madrid y en los municipios del Este de esta comunidad (vegas de los ríos Tajo y Jarama).

Los procesos de despoblamiento y envejecimiento de la población que afecta a buena parte de los municipios de las provincias de Cuenca, Guadalajara y Ciudad Real, y en menor medida Albacete y Toledo están en la base de la formación de la mayoría de las mancomunidades en estas provincias. El tamaño medio de los municipios mancomunados y la caracterización territorial de las zonas donde se asientan así lo pone de manifiesto. El 44% de los municipios mancomunados de Castilla-La Mancha forman parte de territorios que podemos caracterizar como zonas de “ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración”, el 32% se asientan en zonas “rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades” y un 13% en territorios “regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural”.

Pero, por otra parte en territorios más dinámicos en principio cabe asociar la mancomunidad como fórmula de cooperación intermunicipal con una lógica más relacionada con el desarrollo territorial. En estos casos las mancomunidades se convierten en una fórmula bajo la cual racionalizar el uso de los recursos buscando la eficacia económica que posibilita la cooperación, pero también se convierten en estructuras de gestión que se orientan a la captación de los recursos de los programas de desarrollo (iniciativas comunitarias, proder, etc.). Esta dinámica queda plasmada en la tipología de servicios que prestan las mancomunidades que forman parte de los grupos de acción local. Muchas de ellas han orientado sus servicios hacia el asesoramiento en materia de desarrollo local y el fomento de determinados sectores productivos cuyo ejemplo más representativo es el turismo rural. A nivel espacial destacan las zonas de la Sierra madrileña, la Sierra del Segura (Albacete), la Manchuela (Albacete), el norte de la provincia de Toledo (comarca de “La Sagra”) o Cabañeros en Ciudad Real.

Por su parte la figura del consorcio apenas está desarrollada como fórmula de cooperación intermunicipal si se compara con el nivel de implantación de las mancomunidades. Sólo existen 19 consorcios de este tipo en Madrid y Castilla-La Mancha. Sin embargo se vinculan en mayor medida con la lógica del desarrollo territorial. De hecho cuatro consorcios se constituyeron como órganos de gestión de

Municipios mancomunados según tipología de territorios. Madrid y Castilla-La Mancha

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	Castilla-La Mancha	Madrid	Total general
Áreas de expansión de áreas metropolitanas y zonas de fuerte urbanización		2	2	17	49	70	12	82
Áreas metropolitanas						-	141	141
Ciudades medias		5	1	4		10		10
Regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural	26		54	17	11	108		108
Rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades	47	61	69		78	255	1	256
Ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración	7	33	76	218	21	355	1	356

Mancomunidades de Madrid y Castilla La-Mancha según tipología de territorios en los que se implantan

	Castilla-La Mancha	Madrid	Total general
<i>Áreas de expansión de áreas metropolitanas y zonas de fuerte urbanización</i>	10	4	14
<i>Áreas metropolitanas</i>	1	40	41
<i>Ciudades medias</i>	2	-	2
<i>Regresivos de cierto dinamismo y potencial medioambiental y cultural</i>	16	-	16
<i>Rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades</i>	49	-	49
<i>Ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración</i>	45	-	45
<i>Territorios de características heterogéneas</i>	4	-	4
<i>Total general</i>	127	44	171

NOTA: Criterio de clasificación territorial: UCM (TROITIÑO VINUESA *et alii* (2001) *El Sistema Urbano del Sudoeste Europeo: la Red Complementaria del Sistema Urbano Español*. Ministerio de Medio Ambiente. Programa de la Unión Europea Interreg IIC).

Fuente: BD del proyecto “Estrategias de cooperación y Desarrollo Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha” (Grupo Territorios, equipo UCM). Elaboración propia.

un grupo de acción local y dos de ellos están dedicados al fomento de servicios productivos. Destaca su implementación en el ámbito de la sierra madrileña, un ámbito donde convergen múltiples iniciativas de desarrollo territorial de impulso institucional.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

ANGOITIA GRIJALVA, M. (2004): *Entidades locales y descentralización del sector público*; Consejo Económico Social, Madrid; pp. 20-35, 40-43, 131-142.

CALVO SÁNCHEZ, L. (1992): “Seminario sobre Organizaciones Supramunicipales. Madrid, mayo 1992. Instituto Nacional de Administración Pública en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (nº 254, abril-junio); INAP; Madrid, pp. 385-389.

CHICO MARTÍNEZ, F. J. (2001): “La nebulosa llamada Consorcio” en *Revista Auditoría Pública* (nº 24, Septiembre); Edita: Órganos Autonómicos de Control Externo, Pamplona, pp. 69-74.

D’ANJOU GONZÁLEZ, J. (DIR.) (1994): *Las Mancomunidades Intermunicipales en el Régimen Local Español*; Edita: INAP (Colección: Informes y Documentos); Madrid; pp. 41-51, 100-107.

FERRET i JACAS, J. (1992): “Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Comarcas” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (nº 254, abril-junio); INAP; Madrid; pp. 319-344.

FONT, Javier; PARRADO DÍEZ, Salvador (2003): “Eliendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades”. *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, nº 3. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid.

JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (2003): *Desarrollo rural en Castilla la Mancha 1996-2001*. Doxa Consultores. Madrid. p. 250.

LÓPEZ ANDUEZA, I. (1996): “Mancomunidades de municipios, servicios públicos y organización del territorio” en *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades municipales*; Edita: Junta de Castilla-León. Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Servicio de Documentación y publicaciones; pp. 145-152.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. (2003): “Mancomunidades y asociaciones de entidades locales” en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I; editorial Civitas; Madrid; pp. 1123-1136.

NIETO GARRIDO, E. (1996): “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa” en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* (nº 270, Abril-Junio); Edita: INAP; Madrid; pp. 327-361.

PAREJO ALFONSO, L. (1996): “Las Mancomunidades de municipios en el conjunto de formas organizadas de gestión de los intereses locales” en *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades municipales*; Edita: Junta de Castilla-León. Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Servicio de Documentación y publicaciones; pp. 97-99.

QUINTANA LÓPEZ, T. (1990): “Las mancomunidades en nuestro Derecho Local: evolución histórica” en “*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nº 248, octubre-diciembre); INAP; Madrid; pp. 101-115.

_____ (1991): *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Col. “Estudios”. 86 pp. Madrid.

_____ (1992): “Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades” en *Revista de la Administración Local y Autonómica* (nº 254, abril-junio); INAP; Madrid; pp. 305-316.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (2002): *Las asociaciones de entidades locales en España*; Co-editado por: Secretaría General Técnica del Mº de AA.PP y Mº de Presidencia (Colección: Estudios; Serie: Administraciones Territoriales); Madrid; pp.67-81, 255-262.

RUIZ MEDRANO, R. (1996): “La mancomunidad de municipios como instrumento para la cooperación, la asistencia económica, técnica y jurídica” en *I Seminario Iberoamericano sobre Mancomunidades municipales*; Edita: Junta de Castilla-León. Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Servicio de Documentación y publicaciones; pp. 137-142.

SOSA WAGNER, F. (2003): “Otros Entes Locales” en SOSA WAGNER, F. (dir.): *Manual de Derecho Local*; editorial Civitas; Madrid; pp. 125-140.

TROITIÑO VINUESA *et alii* (2001): *El Sistema Urbano del Sudoeste Europeo: la Red Complementaria del Sistema Urbano Español*. Ministerio de Medio Ambiente. Programa de la Unión Europea Interreg IIC.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2002): “Los Consorcios” en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J: *La Administración Pública Española*; Edita: INAP; Madrid; pp. 577-588.

Fuentes de información

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Censo de entidades locales*. Dirección General de Administración Pública.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001): *Consortios en los que participan entidades locales*. Madrid.

Página 160 (blanca)

Fundamentos del desarrollo rural

FRANCISCO JAVIER CASTELLANO ÁLVAREZ
Universidad de Extremadura

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las décadas 50 y 60 el modelo desarrollista del capitalismo posbélico generó grandes diferencias en el desarrollo económico de las distintas áreas geográficas del Planeta. Este modelo económico fue incapaz de reducir la tremenda pobreza que atenazaba a los países menos desarrollados.

El concepto de desarrollo rural surge como respuesta a esta situación y, en un primer momento –en la década de los setenta–, se identificó con el desarrollo de los países del Tercer Mundo al acumular estos los mayores niveles de pobreza en sus áreas rurales.

Más tarde en la década de los ochenta dentro de los países desarrollados, se empezaron a hacer evidentes los efectos negativos que el capitalismo posbélico también estaba produciendo en su medio rural. Estas consecuencias coinciden con las ocasionadas en los países en vías de desarrollo y son fundamentalmente: aumento de la pobreza (mayor desempleo, emigración de la población), deterioro del medioambiente, pérdida de identidad cultural, etc. En este entorno las teorías del desarrollo rural también encontraron acomodo, lógicamente con diferencias en los planteamientos al referirse a territorios distintos.

Bajo este epígrafe pretendemos integrar este nuevo concepto de desarrollo dentro de las distintas teorías de las cuatro décadas de desarrollo que van desde los años cincuenta hasta el final de siglo.

Décadas de los 50 y 60: Antecedentes del desarrollo rural

Después de la Segunda Guerra Mundial se configuran dos grandes líneas de pensamiento sobre las teorías del desarrollo:¹

Basada en la teoría clásica y neoclásica sobre los intercambios comerciales y la ventaja comparativa fue considerada por Hunt (1989) como la teoría “de la expansión del núcleo capitalista”. Esta teoría nació en los países desarrollados. Denominada como la “corriente ortodoxa”, considera al comercio y a los intercambios comerciales como el instrumento de desarrollo más importante al mejorar la productividad y facilitar la acumulación del capital. Para que un país mejorara sus relaciones de intercambio era necesaria la especialización en la producción de materias primas y productos básicos del sector primario para la exportación, con esto se podría financiar las importaciones y el crecimiento del conjunto de la economía (Viner 1952, 1953; Haberler 1950).

Podemos distinguir varios enfoques dentro de esta corriente:

- a) Enfoque de las “Etapas del crecimiento” de Rostow (1960). Para estas teorías las políticas de desarrollo tenían como principal reto la evolución desde una sociedad agraria hacia una sociedad industrial. Dentro de este enfoque la agricultura tenía un papel muy importante en el proceso de desarrollo al tener que proveer de alimentos a una población en rápido crecimiento, tener que demandar bienes manufacturados de los pujantes e incipientes sectores industriales y, además, tener que exportar el capital y la mano de obra a otros sectores con creciente importancia. Rostow tomó como referencia, entre otros, los trabajos de los historiadores económicos alemanes del siglo XIX (Marx y List), los trabajos de Fisher (1935) y los trabajos de Clark (1950). Sus teorías fueron duramente criticadas por Kuznets que se mostró especialmente crítico con la teoría del “sector locomotora” así como con las dificultades para concretar cronológicamente la evolución de las distintas economías de una etapa del crecimiento a otra.
- b) Enfoque de la “Economía dual” de Lewis (1954). Este modelo surge como respuesta a las dificultades para explicar el funcionamiento de las economías subdesarrolladas bajo los supuestos neoclásicos. Equivocadamente este modelo supone que es nula la productividad marginal del trabajo agrícola. A

¹ Ceña Delgado, Felisa (1995): “Planteamientos económicos del desarrollo rural: Una perspectiva histórica” en Ramos Real, Eduardo y Cruz Villalón, Josefina (Coordinadores): “Hacia un nuevo sistema rural”. Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1995, Madrid.

partir de este supuesto Lewis intenta explicar el desarrollo en una economía con oferta ilimitada de mano de obra, se pretendía que el factor trabajo pasara desde el sector primario (donde la productividad es baja) al sector industrial o secundario (con una alta productividad), este trasvase se mantendría hasta que la productividad marginal del factor trabajo en ambos sectores se igualara.

El estructuralismo surge, durante las décadas 40 y 50, de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), estos trabajos son dirigidos por Raúl Prebisch y con ellos se identificaron otros autores como Cardoso o Samir Amin. El grupo de economistas dirigidos por Prebisch idearon el concepto “centro-periferia” mediante el que denuncian unas relaciones de intercambio desiguales y adversas para los intereses de los países menos desarrollados (que exportan materias primas y productos derivados del sector primario mientras importan bienes manufacturados derivados del sector secundario o industrial). Estos autores, al igual que los de la llamada “corriente ortodoxa”, defienden a la industrialización como el mejor camino para alcanzar el desarrollo pero, la diferencia estriba que se trata de una industrialización interior y sustitutiva de importaciones.

La estrategia de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, a finales de los 60, comienza a ser duramente criticada tanto por los economistas ortodoxos como por los mismos estructuralistas.

Las críticas recibidas por esta estrategia denuncian sus altos niveles de desempleo que intensifican las diferencias de renta entre la población. Al mismo tiempo, la rigidez de las estructuras agrarias, se convierte en un impedimento que refuerza los procesos de acumulación del sector industrial en detrimento del sector agrícola y con ello se rompe la estabilidad social del país.

Otro de los motivos de crítica es el desincentivo que la sustitución de importaciones supone para el fomento de las exportaciones y, al reducirse estas últimas, las dificultades de liquidez que la economía tendrá para el comercio internacional.

Todas estas críticas tienen como consecuencia la aparición de varias líneas de pensamiento dentro de la CEPAL:²

- a) La escuela de la dependencia estudia las consecuencias sociales que el capitalismo desencadena en la periferia y surge, por un lado, ante la incapacidad de la teoría ortodoxa y de otras teorías como la marxista de dar soluciones a las

2 Idem.

economías menos desarrolladas y, por otro, por la aparición del pensamiento radical. Esta escuela no comparte muchos de los planteamientos de la CEPAL ni de los postulados de Rostow.

- b) Los nuevos planteamientos de la CEPAL recuperan el protagonismo de la agricultura y subrayan la necesidad de plantear reformas agrarias en este tipo de economías. Este cambio se produce cuando se analizan detenidamente los impedimentos internos para el desarrollo.

Como conclusión a estas teorías, podemos decir que en estas dos décadas evoluciona sustancialmente el papel de la agricultura.

A lo largo de la década de los cincuenta crecimiento y desarrollo eran considerados el mismo concepto. Durante esta década todas las corrientes teóricas consideraban a la industrialización como un proceso indispensable para el desarrollo de una economía. Se defendía un modelo de fuerte concentración industrial que permitiera el aprovechamiento de sinergias y la generación de economías de escala con base en un área geográfica muy determinada para que, desde la misma se fueran extendiendo lentamente a otras zonas los efectos de ese crecimiento. La agricultura se convertía así en una víctima de este tipo de crecimiento, veía fuertemente limitada su capacidad para atraer inversiones y capital, y su papel se limitaba a ser una mera suministradora de mano de obra y de otros recursos productivos a la propia industria. Esta tendencia se reforzaba ante la progresiva pérdida de importancia de la agricultura, en términos de producción y de empleo, sobre el conjunto de la economía.

Sin embargo, a lo largo de los años 50 se puso de manifiesto que un sector agrícola con una insuficiente capacidad productiva puede limitar y condicionar el desarrollo de toda la economía. Así pues, a comienzos de la década de los 60 la agricultura vuelve a recuperar parte del protagonismo perdido como eje vertebrador del crecimiento económico, recobra importancia el hecho de destinar inversiones a este sector de forma que pudiera mejorar su productividad y con ello incrementar la producción agraria que debía suministrar alimentos a una población creciente muy especialmente en los países menos desarrollados. Este proceso de capitalización y mejora tecnológica de la agricultura recibió el nombre de “Revolución Verde” cuyos efectos se centraron en el incremento de la producción agraria pero no en la distribución de beneficios que de ella pudiera derivarse.

No obstante, a pesar de este cambio de rol, durante toda la década de los sesenta la agricultura se seguía considerando como un sector “suministrador de factores productivos” a través de sus interrelaciones con la industria. La agricultura debía suministrar alimentos, mano de obra, capital y divisas a un sector industrial que además la utilizaba como mercado donde ofertar sus productos.

Década de los 70: Nacimiento del desarrollo rural

A lo largo de este período desaparece la equivalencia que existía anteriormente entre los conceptos de desarrollo y crecimiento. Los llamados economistas radicales comienzan los años 70 rechazando frontalmente las tesis de la teoría clásica y neo-clásica del crecimiento.

A principios de esta década se evidencia que los procesos de fuerte concentración industrial no procuraron un desarrollo general de los países donde se habían puesto en marcha. Muy al contrario, a pesar de que las principales macromagnitudes económicas hubieran crecido, también se había producido un deterioro del medio ambiente, un aumento general de la pobreza y del desempleo, un incremento de las diferencias en los niveles de renta, etc.

Junto al fracaso de la teoría clásica del crecimiento, se producen una serie de acontecimientos que afectan a la forma de pensar de occidente como la guerra de Vietnam, el aumento de los regímenes dictatoriales en los países menos desarrollados, el desprestigio del modelo de sociedad industrial y consumista, la aparición de movimientos sociales nacidos del Mayo francés del 68...

El resultado de todos estos acontecimientos fue la aparición del “Estado del Bienestar” que dejaba a un lado la “teoría conservadora de la modernización” (Bauer y Yamey, 1958), –sólo tenía en cuenta el crecimiento de las macromagnitudes económicas–, para poner el acento en la reducción de las diferencias sociales a través de la redistribución de la renta, en la generación de empleo y en la satisfacción de las necesidades más básicas. El inicio de este planteamiento podemos situarlo en la intervención de Seers en el II Congreso Mundial de la Asociación Internacional para el Desarrollo.³ En esta década surgen distintos enfoques que conviene enunciar:

- *Enfoque del “crecimiento con equidad”*: Esta nueva teoría surge a comienzos de la década y entronca, tanto en su origen como en sus fines, con el modelo del “Estado del bienestar”. Las necesidades básicas de la población (tales como la alimentación, la educación o la sanidad) debían ser atendidas antes que otras preocupaciones como el crecimiento de la producción o el incremento de la renta per cápita.

A su vez, dentro de este modelo de desarrollo, existían varios planteamientos que matizaban determinadas cuestiones. En 1974 Chenery propuso la “redistribución del crecimiento” concepto que evolucionó hacia una “redistribución con crecimiento”; Adelman en 1978 propuso la “redistribución antes del crecimiento” con

3 Idem.

lo que puso en tela de juicio las tesis sobre la progresión de la distribución de la renta dentro del proceso de desarrollo enunciadas por Kuznets en 1955.⁴

Por su importancia, debemos recordar que para Kuznets las diferencias sociales evolucionaban con las distintas etapas del desarrollo económico, así, las diferencias sociales aumentaban en las primeras fases del desarrollo, se mantenían constantes en las fases intermedias y se aminoraban con las etapas de madurez del ciclo económico. Este planteamiento teórico gráficamente se representaba mediante la forma de una “U” invertida.

En definitiva, se consideraba necesaria una reordenación a todos los niveles de las estrategias de desarrollo. Es entonces cuando el Banco Mundial empezó a poner énfasis en una nueva forma de entender el desarrollo, esto es el “Desarrollo Rural”.

El “Desarrollo Rural” devuelve a la agricultura parte del protagonismo perdido. Esto es así por varias razones:⁵

- Una gran parte de la población de los países menos desarrollados residía en el medio rural.
- La escasa productividad agraria era una de las principales generadoras de pobreza de la población ocupada en el sector primario y por ende de la población rural.
- El poder adquisitivo de la población más pobre estaba condicionado por el precio de los productos alimenticios.
- La industria ubicada en el medio urbano era incapaz de absorber más mano de obra excedentaria de la agricultura lo que ocasionaba un aumento del desempleo en las ciudades y con ello un aumento de la marginalidad y de la pobreza por parte de aquellos que, habiendo emigrado del medio rural, ahora no encontraban un empleo en el urbano. Para aliviar esta situación, y reducir la emigración, se procuró potenciar la creación de empleos en el medio rural.

Esta nueva forma de entender el desarrollo se concretó a través de programas de Desarrollo Rural Integrado que se pusieron en marcha los países menos desarrollados. Estos programas trataban⁶ “de crear mayores oportunidades de empleo y de obtención de ingresos, de aumentar la tasa de formación de capital en las zonas rurales y de fomentar una mayor participación en la toma de

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

decisiones y en la planificación local. Además, habría que establecer un sistema intensivo de servicios, infraestructuras, e instituciones que permitieran crear las condiciones adecuadas para mantener una nueva base agraria y fomentar la modernización del medio rural”.

Sin embargo, los programas de Desarrollo Rural Integrado tuvieron que hacer frente a una serie de dificultades que obligaron a una reformulación de los mismos pocos años después de ponerse en funcionamiento. Algunas de estas dificultades fueron sus elevados costes, la dificultad de adaptar las estructuras productivas agrarias, la complejidad de modernizar el entramado institucional local, etc.

- *Enfoque de las “necesidades básicas”*: Nace de la mano de Streeten (1977) y varios economistas del Banco Mundial que defienden una atención prioritaria para satisfacer las necesidades de las capas sociales más desfavorecidas en lugar de concentrar los esfuerzos en incrementar las tasas de crecimiento. A pesar de que este enfoque fue difundido en 1976 por la Organización Internacional del Trabajo, su validez y vigencia fue efímera puesto que, en países con grandes niveles de pobreza se evidenció necesario reforzar las medidas productivas para mantener la mejora del nivel de vida.

Los malos resultados obtenidos por estos programas procuraron que, a finales de los setenta, el objetivo del crecimiento económico recobrara protagonismo como única forma válida para conseguir una mejoría duradera de la calidad de vida en los países menos desarrollados.⁷

- *Concepto de “Desarrollo endógeno”*: Este concepto es aceptado y defendido por la UNESCO y surge como respuesta a la teoría neoclásica del crecimiento con el objetivo de que la persona, el ser humano sea el protagonista fundamental de los procesos de desarrollo. Algunos economistas señalan como precedentes del desarrollo endógeno a los sistemas de autarquía o a los modelos de desarrollo autosostenido otros, sin embargo, subrayan su carácter claramente cultural. Podemos señalar como principios del desarrollo endógeno:⁸
 - La conservación de la cultura y de la identidad de cada uno de los pueblos y naciones.
 - La participación activa de la población en los procesos de desarrollo apoyando sus iniciativas y convirtiendo a la persona en el objetivo y fin último de dichos procesos.

7 Idem.

8 Idem.

El principal inconveniente de este enfoque es su falta de concreción y las grandes dificultades para ponerlo en práctica a pesar de lo cual, se sigue considerando una aportación importante para poder interpretar la gran complejidad de los procesos de desarrollo que deben tener en cuenta la historia y el contexto social del territorio donde pretenden aplicarse.

En consonancia con este planeamiento Nory Pereira Colls afirma:⁹ “El desarrollo humano supone aumentar las oportunidades de las personas para elegir y esto sólo se logra desarrollando a las personas. El desarrollo es libertad y la libertad es equidad. No es posible fundamentar una ética sin un juicio de equidad e igualdad. La educación es el principio básico. El desarrollo humano es ante todo una respuesta ética”.

- “*Teoría del Ecodesarrollo*”: La Organización de Naciones Unidas hizo bandera de este tipo de pensamiento a través de su Programa sobre Medio Ambiente (PNUMA) y de la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972. Fue Mauricio Strong, el primer director ejecutivo de dicho programa, quién en 1973 defendió públicamente el concepto del ecodesarrollo¹⁰ que se definió con más exactitud en Cocoyoc (Méjico) en 1974.

El ecodesarrollo defiende la incorporación a los precios finales de los bienes, de los daños producidos al medio ambiente y de los costes que supone reparar esos daños y por tanto, conservar el medio. En el fondo de este planteamiento subyace la idea de que los recursos naturales no son inagotables cuestión que en 1977 defendió Meadows en sus investigaciones sobre “Los límites del crecimiento” y sobre el “Crecimiento cero”.

Finalmente en 1980 Ignacy Sachs define el ecodesarrollo como “un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente”.¹¹

- Dentro de esta década al menos merecen ser mencionadas otra serie de aportaciones como la “teoría coevolucionista” defendida entre otros por Norgaard; o las investigaciones centradas en el sector agrario que dieron lugar a distintos

⁹ Pereira Colls, Nory (2002): Intervención en comunidades rurales para un desarrollo sustentable en la producción agraria en Millaruelo Aparicio, José y Orduña Rebollo, Enrique (Coordinadores) (2002) Municipio rural y desarrollo local. Editorial Ciudad Argentina 2002 Madrid.

¹⁰ Valcarcel-Resalt, Germán: Desarrollo local en España: utopía o realidad en Valcárcel-Resalt, Germán y Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (1992): Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas. Monografías de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1992, Madrid.

¹¹ Ceña Delgado, Felisa (1995): o.c.

modelos como el “modelo de innovación inducida” diseñado en 1971 por Ruttan y Hayami.¹² También merecen ser citadas las teorías alternativas de desarrollo diseñadas por M. Nerfin y otros economistas.¹³

Década de los 80: La teoría neoclásica ortodoxa recupera la primacía

A lo largo de toda esta década se produce un rechazo de la teoría de la dependencia y se vuelve a orientar el crecimiento económico hacia un aumento de las principales macromagnitudes económicas. Esto es así por varios motivos como:¹⁴

- 1) El importante crecimiento de los “dragones del pacífico”.
- 2) El desgaste de las teorías que primaban los objetivos sociales.
- 3) El triunfo del neoliberalismo en la política económica internacional. Este cambio en la política del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial está motivado por el triunfo de los conservadores en Alemania, Gran Bretaña y EEUU.
- 4) El alto nivel de respuesta generado por las tesis que defendían una industrialización basada en la sustitución de importaciones.
- 5) La inestabilidad y desunión de los países del Tercer Mundo.

Teniendo en cuenta estas causas, podemos distinguir dos líneas de actuación:¹⁵

La defensa del mercado como único mecanismo válido para una asignación eficiente de factores y recursos. El triunfo del neoliberalismo, junto con la ralentización del crecimiento provocado por las crisis de la década de los setenta, procuró un cambio en el modelo seguido por los programas de Ajuste Estructural a implantar por los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) en los países del Tercer Mundo. Estos programas pasarían a impulsar cuestiones como la desregulación de la economía para reforzar el papel del mercado o la privatización de las empresas públicas. Lo cierto es que con estos cambios, en vez de solucionarse problemas, se agravaron.

Dentro de esta línea también se defendían los procesos de industrialización basados en las exportaciones en contraposición con aquellos modelos de industrialización sustitutivos de importaciones. Con este nuevo modelo era posible alcanzar

12 Idem.

13 Valcárcel-Resalt, Germán y Troitíño Vinuesa, Miguel Ángel (1992): o.c.

14 Ceña Delgado, Felisa (1995): o.c.

15 Idem.

cotas de crecimiento económico y de creación de empleo más altos, así como tener una mejor distribución de la renta y una mayor resistencia a las crisis internacionales. Los países de Nueva Industrialización (NIC's) eran el paradigma que mostraba la viabilidad de esta propuesta.

El apoyo a un crecimiento económico basado en el sector primario. Este enfoque tuvo gran relevancia a lo largo de la década de los ochenta gracias a los grandes problemas de nutrición del Tercer Mundo y muy especialmente de determinadas zonas de África.

Esta propuesta teórica parte de una evaluación positiva de la llamada Revolución Verde y defiende el papel que la agricultura puede tener como motor de una economía en desarrollo a través de la incorporación de la tecnología y la generación de un excedente de productos alimenticios con el que poder desarrollar las relaciones comerciales generando empleo y riqueza.

Esta segunda versión de la llamada Revolución Verde introduce algunas novedades respecto a la primera puesto que, en vez de dar todo el protagonismo al mercado como mecanismo asignador de recursos, otorga una mayor importancia a la función que el sector público debe tener en la estructuración del sector primario y del medio rural.

Sin embargo, si bien lo dicho hasta ahora recoge con bastante exactitud lo que es la tónica general de la década, no daríamos una visión completa de la misma sino ponemos algún matiz a favor de la continuidad de las tesis defensoras de un determinado modelo de desarrollo económico imperante durante la década de los setenta. Este contrapunto lo representa la reforma descentralizadora y el apoyo a los movimientos sociales que se produjo en Francia a principios de la década y más concretamente en 1981. Según Chassagne,¹⁶ estos hechos modifican los conceptos de territorio, gestión y desarrollo: El territorio no sólo será una circunscripción administrativa sino que será el cuerpo de la sociedad local; la gestión no será la ordenación del territorio sino su puesta en movimiento; y, el desarrollo no será el crecimiento sino la vida.

Década de los noventa: La consolidación del desarrollo sostenible

La introducción de los criterios de sostenibilidad dentro de los procesos de desarrollo puede abarcar aspectos muy distintos, desde razones éticas o morales hasta cuestiones relacionadas con la economía o con el modelo de sociedad, pasando

¹⁶ Valcárcel-Resalt, Germán y Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (1992): o.c.

siempre por una preocupación fundamental como es la conservación del medio ambiente. En 1980 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales de forma pionera utilizó el concepto de sostenibilidad. En la definición de este concepto y del de desarrollo sostenible, tomamos como referencia las siguientes aportaciones:¹⁷

En 1987 para el Consejo de la FAO el desarrollo sostenible es “el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”.

También en 1987 la Comisión Mundial para el Desarrollo y Medio Ambiente de la ONU elaboró el documento titulado “Nuestro futuro común” en el que se defiende la conservación de los recursos naturales dentro de los procesos de desarrollo.

En 1989 Dixon y Fallon en relación con los objetivos del desarrollo sostenible dicen “el objetivo no es mantener un determinado nivel de stock físico o de la producción física de un ecosistema a lo largo del tiempo, sino sostener un incremento en el nivel de bienestar individual y social”.

17 Ceña Delgado, Felisa (1995): o.c.

Página 172 (blanca)

II

POLÍTICAS URBANAS

Página 174 (blanca)

O sistema urbano atlântico: Trunfo ou fraqueza na perspectiva do policentrismo europeu?

JEAN PAUL CARRIERE¹
Université de Tours, France

Os Senhores sabem que o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitario (O EDEC) adoptado pelo Conselho dos Ministros de Postdam em 1999, recomenda aos países-membros da UE que contribuam à construção duma Europa policêntrica. Trata-se de promover através das políticas públicas de ordenamento do território comunitarias, nacionais e regionais, uma visão policêntrica e equilibrada do território da UE, no sentido de reforçar não só a coesão social do Continente, mas também a coesão territorial dele.

Trata-se de construir ao longo prazo um espaço europeu sem ampliar as disparidades territoriais já existentes. Todavia o EDEC, e sobretudo os documentos posteriores, apresentam o policentrismo não só como uma via estratégica para evitar de reproduzir um modelo espacial tipo centro-periferia à escala do velho continente, mas também como uma orientação estratégica para reforçar a competitividade da economia europeia ao nível mundial (isto em coeência com as propostas da cimeira de Lisboa de 2000). Isto significa que o policentrismo é concebido pelos autores do EDEC como um modo de conciliar os objectivos, geralmente encarrados como contraditorios, de redução dos desequilibrios territorios e de aumento da competitividade economica. Todavia deve-se lembrar-se que o EDEC não é um documento constrangedor: propõe uma visão territorial que os governos são livres de respeitar ou não!

O que é em facto o modelo policentrico proposto? Falei já disso por ocasião do congresso da Fundicotex, o ano passado em Caceres, e vou unicamente relembrar as ideias-chave.

¹ Catedrático de Economía del Territorio.

No sentido do EDEC o policentrismo é uma resposta estratégica à dinâmicas e evoluções espontaneas do desenvolvimento territorial na UE, dinâmicas que traduzem-se por um reforçamento das desigualdades entre o que se chama o “Pentagono das capitais” duma parte, e, as periferias de outra parte. O Pentagono abrange todas as regiões mais desenvolvidas do Continente que encontram-se agrupadas no interior dum pentagono cujas cimeiras são Hamburgo, Londres, Paris, Milão e Munique.

E obvio que a globalização reforça esta zona, favorecendo a concentração dos homens e das actividades, qualquer seja a crise estrutural de umas das regiões envolvidas, como umas das regiões industriais de Alemanha ocidental, por exemplo. O Pentagono produz mais de 50% do valor acrescentado bruto continental sobre menos de 20% da superficie do territorio europeio.

E possivel exprimir a hipotese que o reforçamento dum modelo monocentrico sobre o Continente crie uma ameaça pela integração europeia, favorecendo o desequilibrio entre as regiões mais avançadas e as outras. Zonas enteiras correm o risco de conhecer um processo de marginalização cada dia mais forte, sobretudo as zonas perifericas despovoadas e mais rurais da “diagonal continental”.

E por causa deste receio que o EDEC encarra um cenário alternativo, em favor dum desenvolvimento mais equilibrado do continente. O EDEC propõe favorecer um desenvolvimento equilibrado entre o que Ele chama: “Zonas de integração economica mundial”, as ZIEM. E para concretizar esta proposta que o Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III B tem previsto a formação de 13 conjuntos macro-regionais dentro dos cuais o Espaço Atlantico.

Mas antes de ver o que é o Espaço Atlantico no sentido do programa INTERREG III B, tenho de adiar umas precisões à proposito do que significa o conceito de policentrismo. Segundo o EDEC trata-se, como já disse, dum conceito estratégico que deve ser aplicado em todas escalas geograficas e espaciais. O relatório ESPON 1.1.1, publicado há menos de 2 meses e cujo titulo é “potentials for polycentric development in Europe” explica muito claramente que o policentrismo deve ser multiescalar e aplicado nas escalas continentais como nacionais, regionais e locais. O que era mais ou menos explicito no EDEC, encontra-se confirmado no relatório ESPON 1.1.1: O desenvolvimento duma zona de integração economica mundial fora do Pentagono não é possivel sem um sistema urbano interno, ele propriamente policentrico. Isto quer dizer que as macro-regiões que são em facto as zonas de integração economica mundial precisam, para devenir competitivas e atraidoras ao nivel mundial, duma armação urbana suficiente e equilibrada; precisam duma malha de pólos urbanos aptos em oferecer ao conjunto da zona os serviços raros e as funções superiores que o desenvolvimento necessita (infraestruturas, serviços às empresas como a população, estruturas de produção e de difusão do saber, pólos tecnologicos...).

Enfim, tenho de indicar que quando falo de policentrismo, não se trata unicamente de policentrismo “morfológico”, mas também “relacional”: o que quero sublinhar é que a presença de varios pólos urbanos num territorio regional ou macro-regional cria de facto um policentrismo morfológico. Isto não é suficiente em si-proprío: promover zonas de integração económica mundial capazes de reequilibrar o continente presuppõe a existencia dum policentrismo relacional baseado sobre sistemas de fluxos cruzados e sistemas de cooperação entre áreas urbanas em varias escalas.

O sucesso do modelo policentrico depende também da capacidade das cidades em constituir redes e malhas territoriais.

Apos ter relembrado estes aspeitos conceituais, posso apresentar o caso do Espaço Atlantico.

O que é o Espaço Atlantico (EA)?

Vou reponder apresentando-lhes umas mapas. O EA abrange 44 regiões da Escocia até o Portugal e mais de 70 milhões de habitantes (um numero quase equivalente ao dos novos membros da UE).

Podemos ver rapidamente umas características do EA olhando as mapas apresentadas em anexo deste texto.

A questão que desejo agora enfatizar é a questão do papel que podem jogar as cidades atlanticas para fazer desta zona uma zona de integração económica mundial, conforme ao projeto do EDEC

Portanto, a formação duma tal zona necessita o respeito de varias condições preliminarias em termos:

- de dinamismo socio-economico
- de vontade de cooperação interregional e entre cidades: em outras palavras de vontade de promover novas formas de governancia
- e de organização do sistema urbano de modo em irrigar todo o territorio com serviços de alto nivel e com funções superiores.

Vou tratar unicamente aqui deste ultimo aspeito, sem esquecer todavia a relevancia dos outros.

A questão urbana é uma questão fulcral caso aceitarmos o projecto de transformar o EA, saindo duma coleção de territorios regionais mais ou menos perifericos, o que é a realidade actual, para uma zona de importancia mundial.

Esta questão é também uma das questões-chave do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Atlantico (EDEA) que Nos estamos preparando.

Antes de continuar, indico que o EDEA está em curso de elaboração no âmbito do programa INTERREG III B que assegura a parte comunitária do financiamento do projeto. O chefe de fila é a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM). São 20 regiões que compartilham os gastos, mas os estudos abrangem todo o EA, como o mostra o mapa em anexo.

A elaboração é concretamente realizada pela Célula de Prospectiva da CRPM ajudada por um grupo de peritos dos 5 países abrangidos, grupo cujo sou o coordenador científico.

A preparação do EDEA é dividida em 2 fases:

- uma de diagnóstico e de avaliação que estamos acabando,
- e uma de propostas estratégicas que vai iniciar no ano próximo.

E neste contexto, e conforme as razões já expostas, que temos realizado uma avaliação do sistema urbano atlântico que vou apresentar agora. Esta avaliação foi realizada na perspectiva de ver como o sistema urbano da macro-região transnacional pode ou não favorecer o modelo policêntrico.

Para analisar a organização territorial do EA, temos definidos 4 níveis de análise:

- as metrópoles ou mais precisamente os sistemas metropolitanos
- as cidades intermediárias, ou os sistemas urbanos intermediários
- as cidades médias
- os espaços rurais, com duas sub-categorias: os espaços com baixa densidade – menos de 25 habitantes/km² – caracterizados pela ausência de pequenas cidades, e os espaços mais estruturados com mais de 25 habitantes/km² e pequenas cidades.

E preciso definir mais os conceitos territoriais que não se limitem aos territórios institucionais: as metrópoles são aglomerações urbanas que têm um poder de encadramento económico, político e administrativo sobre um espaço de tamanho supra-regional.

Pode-se considerar que a metrópole caracteriza-se por:

- uma radiação (poder de influência) nacional e internacional muito forte,
- uma boa conectividade
- uma gama de actividades internacionalizadas e diversificadas
- uma gama muito larga de serviços raros e necessitando alta tecnologia,

Um tamanho importante superior em todos os casos aos 500 000 habitantes na cidade central da área urbana. Todavia este critério é nem absoluto nem o principal.

As cidades intermediárias e os sistemas polinucleares intermediários jogam um papel de pivô entre as escalas nacional e local. Os níveis populacionais são variáveis segundo os contextos nacionais: por exemplo na França nenhuma cidade de menos de 100 000 habitantes pode encontrar-se nesta categoria, enquanto no Portugal a maioria das cidades centrais dos sistemas intermediários tem menos de 100 000 habitantes.

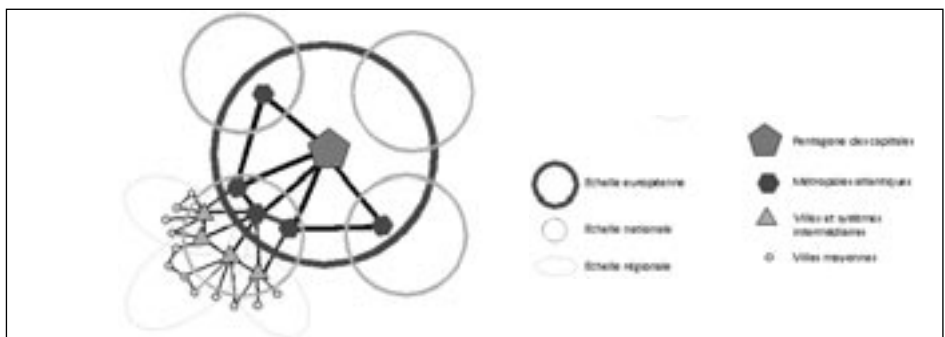
A razão principal é que nas cidades menores do Portugal, podemos encontrar funções administrativas, como económicas ou culturais, do mesmo nível do que nas cidades mais povoadas de França: no caso português, temos identificado 12 Sistemas intermediários entre os quais por exemplo o sistema de Braga-Cavado, de Coimbra-Baixo Mondego, de Viana do C.-Lima, de Viseu, de Faro, de Guimarães e do Vale do Ave...

Em geral ao nível do conjunto do EA os Sistemas intermediários tem menos de 500 000 habitantes. Abrangem cidades que tem uma influência de nível regional, uma organização geralmente polinuclear, em cacho, uma situação de node de redes de transportes, um nível relevante de serviços às empresas e à população...

As cidades médias correspondem à níveis inferiores da hierarquia urbana. Vamos encontrar nesta categoria cidades que oferecem funções banais e animam uma área de escala sub-regional. Elas tem um tamanho reduzido e uma conectividade fraca. Ficam demasiado longe dos nodes principais para fazer parte dum sistema metropolitano ou dum sistema intermediário.

En fim a quarta categoria de espaços é constituída dos espaços rurais: já falei duma distinção entre os espaços rurais mais integrados, sobretudo por causa da presença de pequenas cidades que jogam um papel de mercado de proximidade, e os espaços marginalizados e em processo de desertificação. A articulação entre os – de facto 5 – níveis de análise pode ser ilustrado por o gráfico seguinte:

Les diferentes échelles du polycentrisme

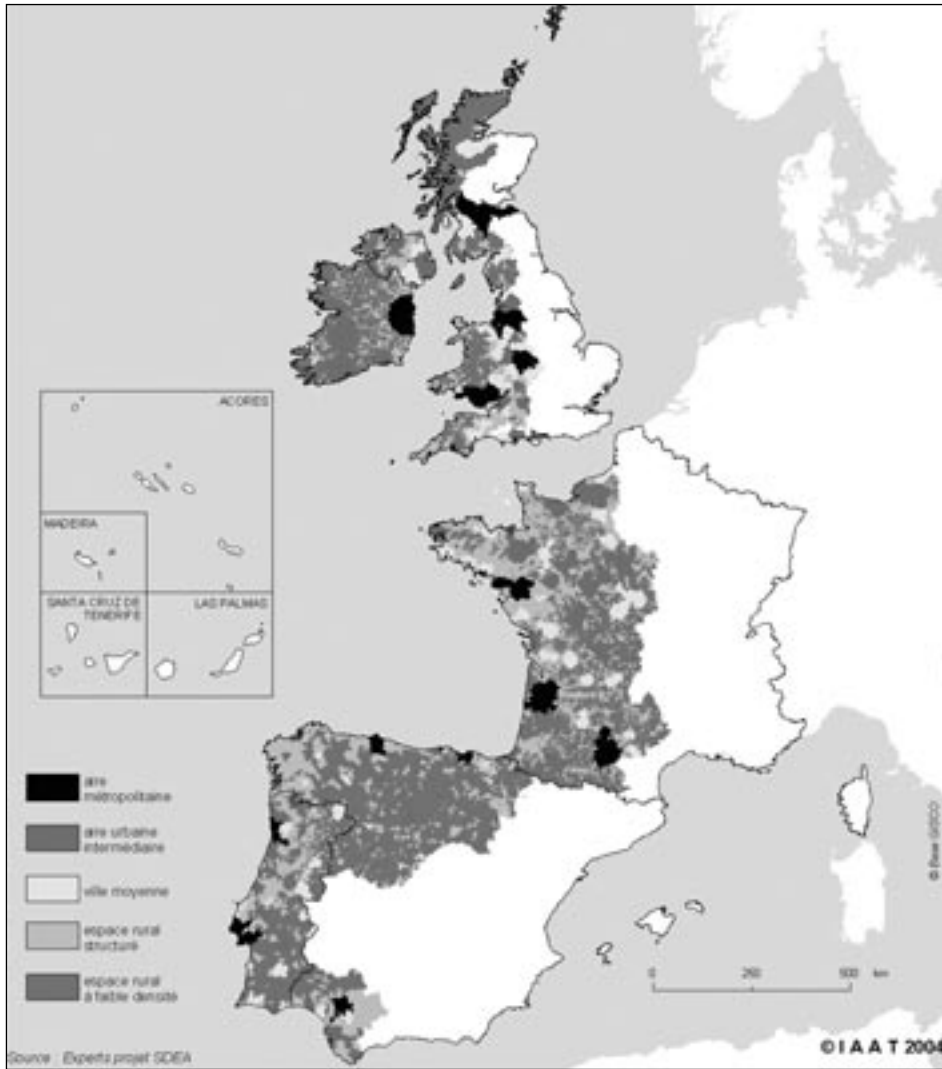


O SISTEMA URBANO ATLÂNTICO

O grafico põe em evidencia a posição estratégica no EA das cidades intermediárias.

Vou agora apresentar muito rapidamente os resultados desta classificação a partir do mapa seguinte e dos mapas juntados em anexo:

Mapa dos sistemas territorios atlanticos



No que diz respeito às metrópoles, temos identificado 13 áreas urbanizadas no conjunto do EA.

E preciso reparar dois aspectos relevantes:

As Metrópoles atlânticas são todas “Metrópoles incompletas”. Isto quer dizer que não são metrópoles globais capazes de competir com as mais fortes do Continente (Paris, Londres, Milão...): O relatório ESPON 1.1.1, analisando o conjunto do sistema urbano da Europa apresenta uma classificação de 76 MEGAS (Metropolitan European Growth Areas) no conjunto da UE: Ao nível continental, nenhuma Metrópole atlântica encontra-se classificada nas categorias superiores definidas por critérios de massa, de competitividade, de conectividade, de nível de conhecimentos científicos: só Dublin e Manchester ficam na segunda categoria de MEGAS, e Lisboa é presente na terceira categoria como Tolosa, Glasgow, Birmingham ou Bilbao; as outras são no quarto grupo.

Na nossa avaliação estratégica, temos também utilizado critérios de massa demográfica e económica, de competitividade, de conectividade e de densidade de equipamentos e funções: a conclusão é que o sistema urbano atlântico falta de metrópoles de nível mundial, e secundariamente que o nível superior do Sistema urbano atlântico não é homogêneo:

A análise dos indicadores mostra que encontramos 3 tipos de metrópoles:

- As metrópoles com forte radiação e influência de nível internacional: Dublin, o sistema Manchester-Liverpool, Birmingham e Lisboa.
- As metrópoles com influência menor e acessibilidade mediana: Glasgow, o sistema Cardiff-Swansea, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Bilbao.
- As metrópoles com competitividade mais fraca, e com fraquezas em vários indicadores: Porto, Sevilha, Ciudad Astur (o sistema Gijón – Oviedo – Avilés). Os indicadores destes sistemas urbanos são em muitas vezes mais fracos do que os indicadores dos sistemas intermediários os mais potentes como o sistema Le-Havre – Rouen ou Rennes – Saint-Malo na França que tem um alto nível de PIB e de população, mas que não tem uma cidade principal bastante importante para ser classificada na categoria das metrópoles.

Demais, uma outra razão para explicar a heterogeneidade das Metrópoles atlânticas (como das cidades intermediárias) é o contraste dos ambientes socio-económicos delas ao nível regional:

Para verificar isso temos calculado um índice sintético de desenvolvimento regional que abrange 7 indicadores: Veem os resultados sobre o mapa que mostra as desigualdades de desenvolvimento regional no EA: em cor escura, são as zonas com

o índice o mais elevado, e em claro os níveis mais fracos: isto confirma que a influência das metrópoles depende muito dos contextos regionais delas.

O mesmo tipo de heterogeneidade aparecem quando analisamos os sistemas intermediários: encontramos de novo 3 tipos de situação:

- 1° Os sistemas intermediários com influência supra-regional e dinâmicas fortes: por ex. Bristol, no Reino Unido, Cork na Irlanda, Rennes e o sistema polinuclear Le Havre – Rouen na França, ou o sistema Vallalolid - Palencia na Espanha
- 2° cidades com influência infra-regional, mal conectadas e dinâmicas fracas; não ha muitos sistemas intermediários neste caso
- 3° a categoria a mais numerosa abrange cidades em situação média que tem uma radiação de nível regional e resultados variáveis e desiguais segundo os indicadores.

En terceiro lugar, as cidades médias do EA formam um conjunto muito diversificado e com grandes contrastes: vamos encontrar lá sistemas muito dinâmicos, como Waterford ou Galway na Irlanda, e outros com dinâmicas muito mais fracas como Logroño ou Santander na Espanha, por exemplo.

Não vou apresentar todos os resultados: encontram-se no segundo relatório provisório do EDEA, e serão detalhados no relatório final que será disponível em julho 2005.

Ao momento de concluir, tenho de sublinhar que não se deve esquecer que a construção do policentrismo no espaço comunitário não depende unicamente de variáveis quantitativas de índole económico.

Come eu disse, o policentrismo exige a formação de novas formas de governança e de cooperação que são submetidas à muitos constrangimentos culturais e políticos.

Como sublinha o relatório ESPON, para conseguir a construção duma Europa policêntrica, os governos nacionais e a própria UE devem favorecer a governança local, e todas as formas de cooperação interurbana.

Obviamente uma outra condição é melhorar a conectividade interna ao Espaço Atlântico:

Por exemplo, o caso de Lisboa é significativo: o mapa de acessibilidade à partir de Lisboa revela o défice de conectividade da capital portuguesa. O mapa mostra que é impossível atingir a maioria das regiões atlânticas em menos de 6 horas (temos tais mapas disponíveis para todas as cidades).

Na minha visão, melhorar a conectividade e acrescentar a cooperação entre os sistemas urbanos do EA são condições preliminares para concretizar o modelo policentrico; isto porque o sistema urbano atlântico tem um nível superior – o das metrópoles - fragil e débil, em comparação com o nível superior do Sistema urbano do Pentágono. Esta desigualdade entre o EA e o pentágono favorece a existência dum círculo vicioso em favor do pentágono.

Segundo este ponto de vista, o sistema urbano parece ser um factor de fraqueza do EA.

Mas, temos visto também que o EA dispõe dum tecido denso e bastante equilibrado de cidades intermediárias. Este tecido pode ser visto como um trunfo, caso conseguirmos o desenvolvimento de cachos de tais cidades: isto quer dizer que caso conseguirmos em organizar redes – formais ou não – de cidades intermediárias, e nuns casos redes transfronteiriças – encontraremos a possibilidade transformar o modelo policentrico do EDEC numa realidade territorial. Trata-se de reforçar as complementaridades das cidades pela via da cooperação intercidadinina. Todavia, é também preciso que as políticas públicas dos governos nacionais como regionais encorajem o desenvolvimento destas cidades intermediárias e a especialização funcional delas.

As cidades intermediárias podem constituir um trunfo para estruturar o EA, e transforma-lo numa zona de integração mundial, em vez da permanência da situação de periferia que conhece hoje. O défice de grandes metrópoles não é definitivamente uma desvantagem, um factor de atraso, se as políticas públicas apoiem-se sobre as redes de cidades intermediárias como alavancas do desenvolvimento regional.

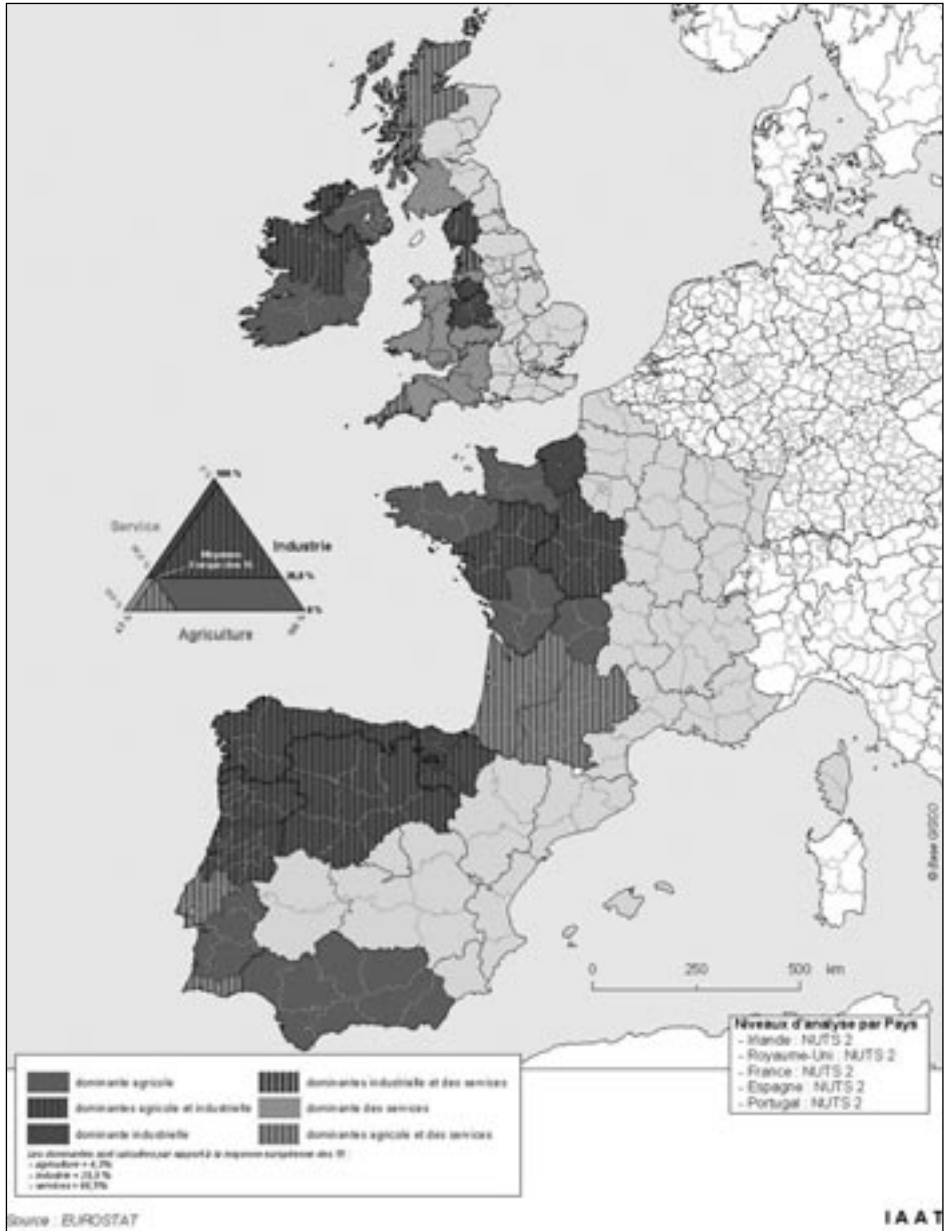
MAPAS E ANEXOS

Les seuils de séln peuvent varier en fonction des contextes nationaux mais dépassent rarement 500.000 habitants et peuvent être beaucoup plus faibles.les se caractérisen.

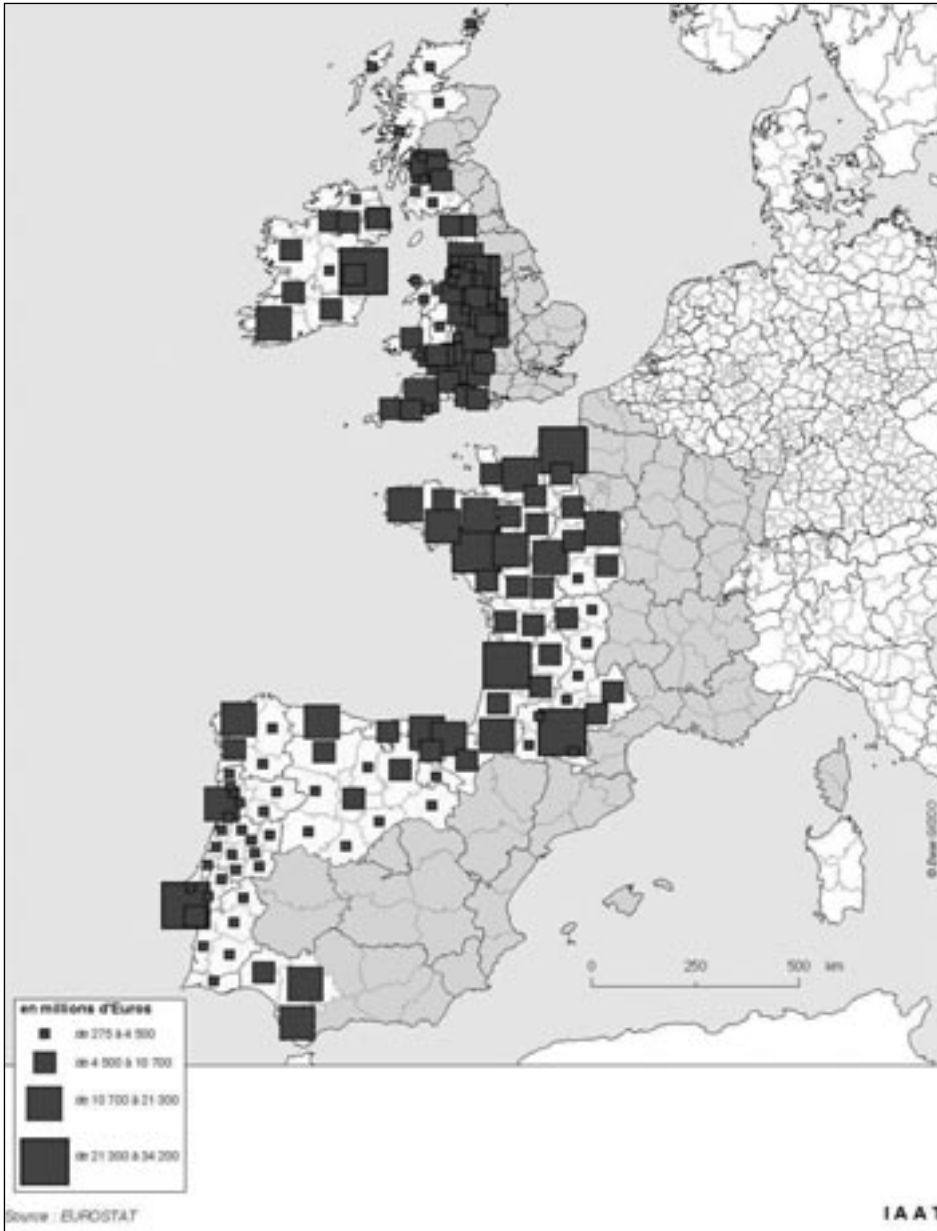
Mapa 1: Espaço Atlântico e as regiões envolvidas na elaboração do Esquema do Desenvolvimento do Espaço Atlântico



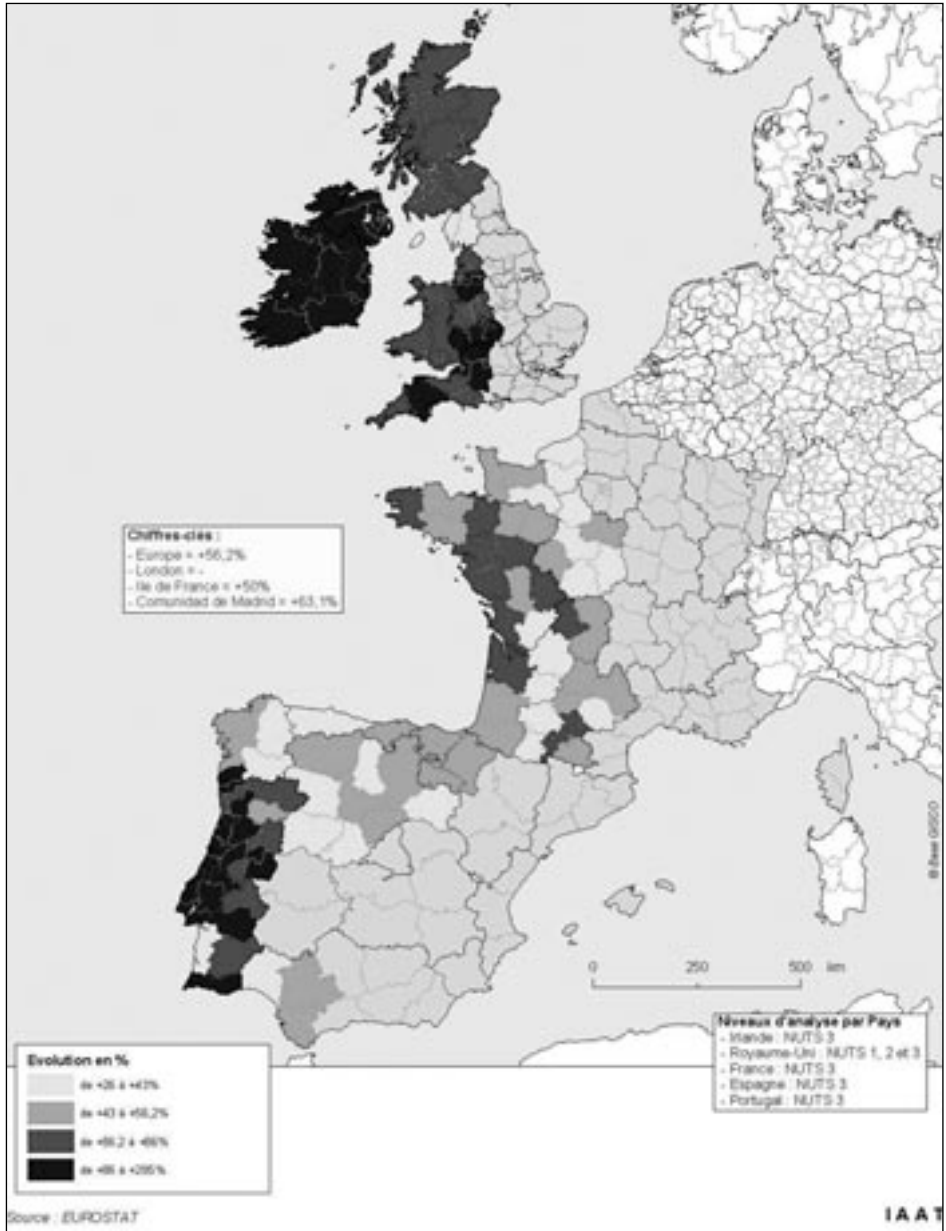
Mapa 2: Espaço Atlântico. Tipologia do emprego em 2000



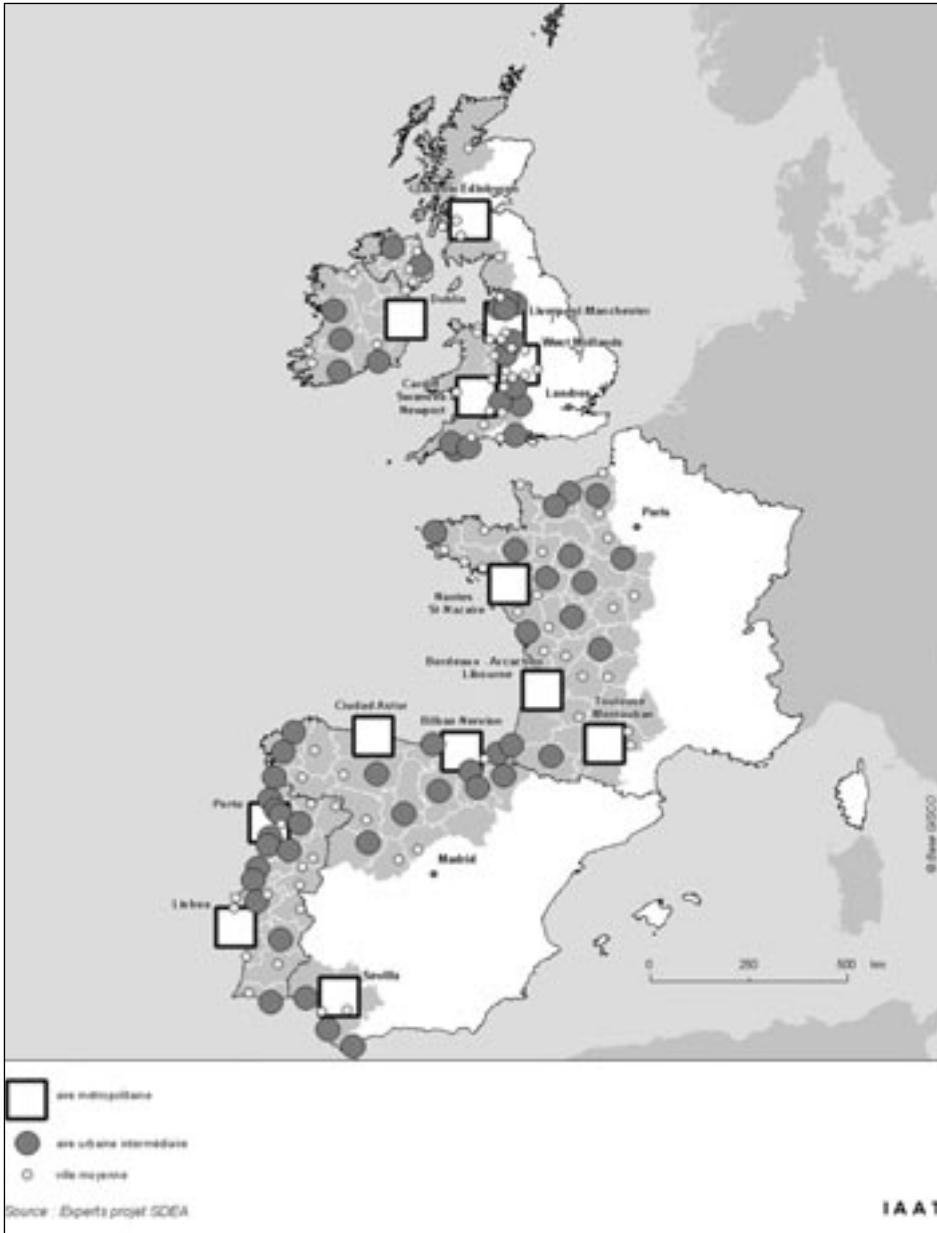
Mapa 3: Espaço Atlântico. PIB no nível das Nuts 3 em 1999



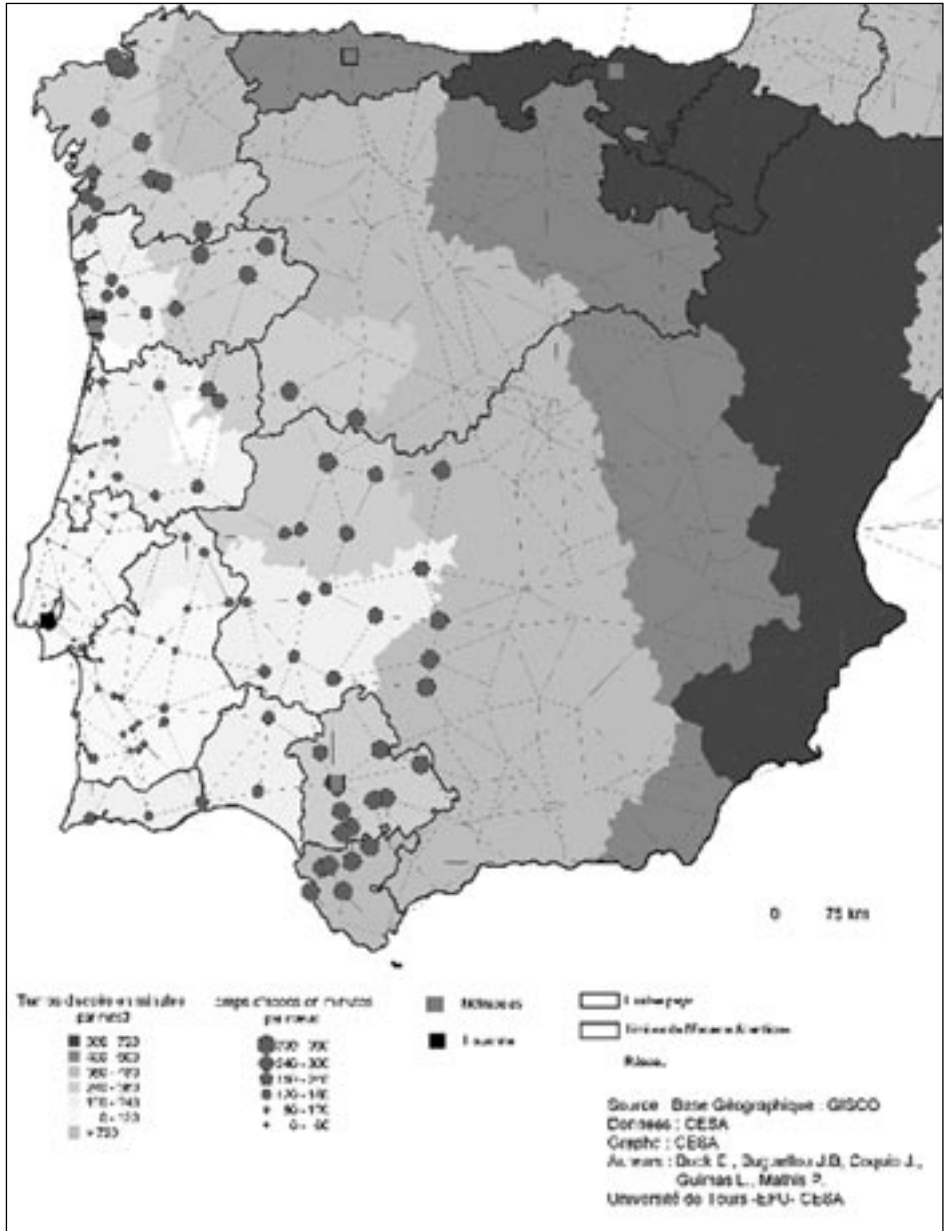
Mapa 4: Espaço Atlântico. Variação do PIB entre 1991 e 2001



Mapa 5: Espaço Atlântico. As áreas urbanas em 2004



Mapa 6: Acessibilidade rodoviária desde Lisboa



BIBLIOGRAFIA

CARRIÈRE JEAN-PAUL (2004): L'aménagement du territoire en Europe: vers une approche polycentrique multiscalaire; analyse à partir de l'Espace Atlantique, PP; 63 – 80 in Guesnier B. Et Joyal A. Le développement territorial: regards croisés sur la diversification et les stratégies, ADICUEER, Poitiers

CRPM (2004): Schéma de Développement de l'Espace Atlantique – 2ème rapport intermédiaire

ESPON 1.1.1 (2004): Potentials for polycentric development in Europe.

Urban agglomeration and the knowledge economy: Innovation networks in an enlarged Europe

RICCARDO CAPPELLIN
Department of Economics and Institutions
University of Rome "Tor Vergata"

AIMS OF THE PRESENTATION

The contribution will consider *the relationships between:*

- the changes in the *spatial structure* and the transition to the "*knowledge economy*";
- the territorial/*urban policies* and the *innovation policies*.

It will focus on the *changes in the role of cities* due to the transition of the economy from a traditional "fordist" organization to the new model of a "knowledge economy".

THE INTERDEPENDENT RELATIONSHIPS BETWEEN TECHNOLOGICAL CHANGE AND SPATIAL STRUCTURE

This relationship has a reciprocal character and it can be considered according to an "*impact perspective*" or according to a "*generative perspective*".

- The "impact perspective":

Changes in technology and economy favour urban renewal and the creation of new physical structures and of new jobs in modern activities.

- The "generative perspective":

Urban renewal may also stimulate the progress of technological and economic change.

THE EFFECTS OF TERRITORIAL STRUCTURE ON INNOVATION

Territorial structure and planning has both a direct effect and an indirect effect on technological change.

Clearly, new large infrastructures, such as bridges, metro lines, skyscrapers, international fairs, museums and airports require advanced technological solutions to stimulate technological change. Similarly also *environmental constraints* may lead to technological innovation.

However, even more important is the indirect impact of the city environment and of the territorial organization on the innovation process within a city region or in a national economy.

Major infrastructures and innovative urban planning projects have been instrumental to promote the *economic recovery and transformation* of major cities, once specialized in traditional industrial activities.

THREE DIFFERENT SPATIAL PERSPECTIVES

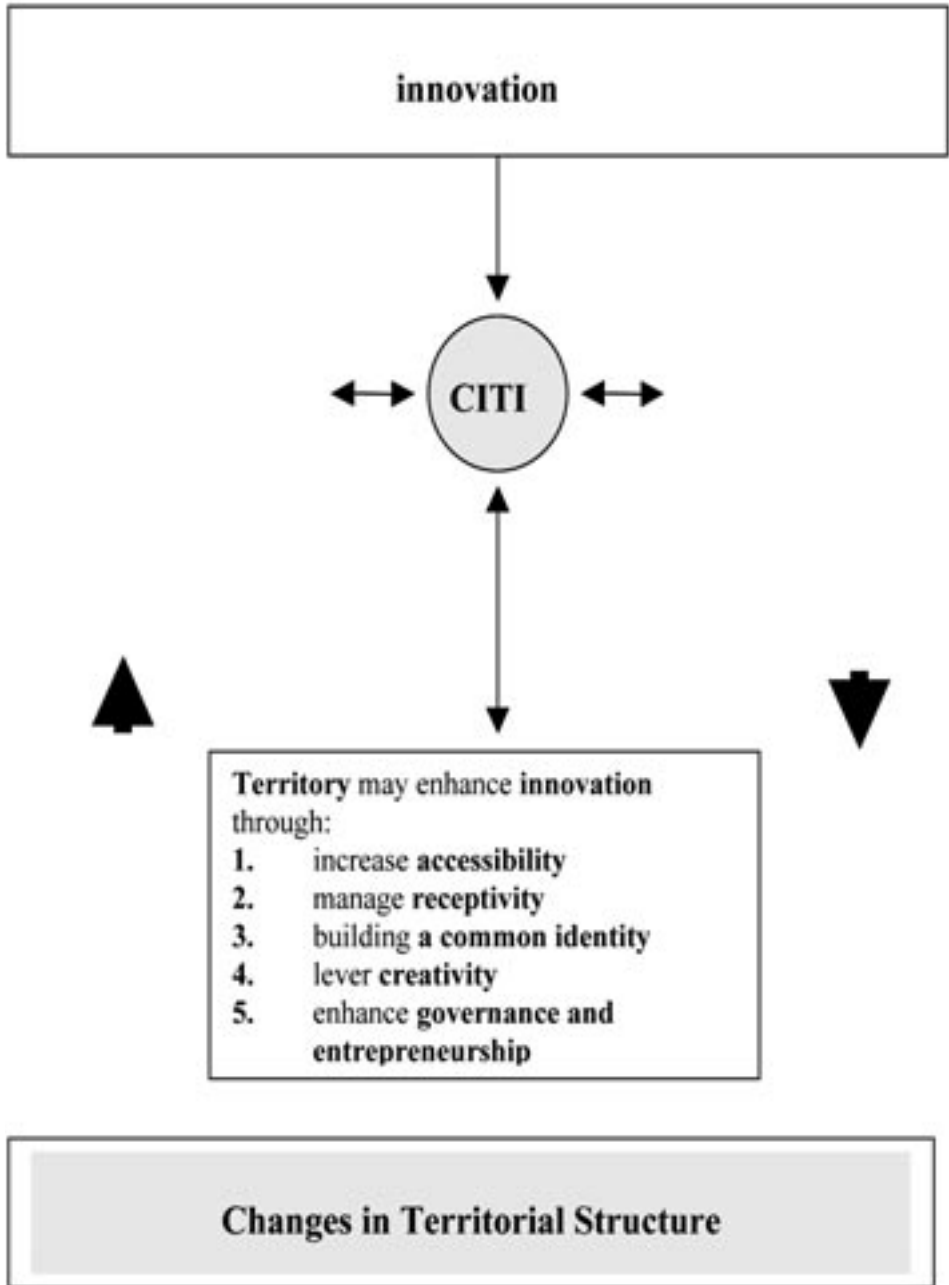
The relationship between technological change and the territory indicates different issues and it calls for different policies according to the spatial scale, which is considered. It may be analyzed in:

- a) an European and global perspective,
- b) an interregional or national perspective,
- c) an intra-urban perspective.

FOUR DIMENSIONS OF THE IMPACT OF INNOVATION ON SPATIAL STRUCTURES

The spatial structure is affected by innovation through its impact on:

- the change in production technologies,
- the location and competition of economic activities,
- the impact on the labour market,
- the structure of transport networks,
- the impact on environmental quality.



Technological and organizational

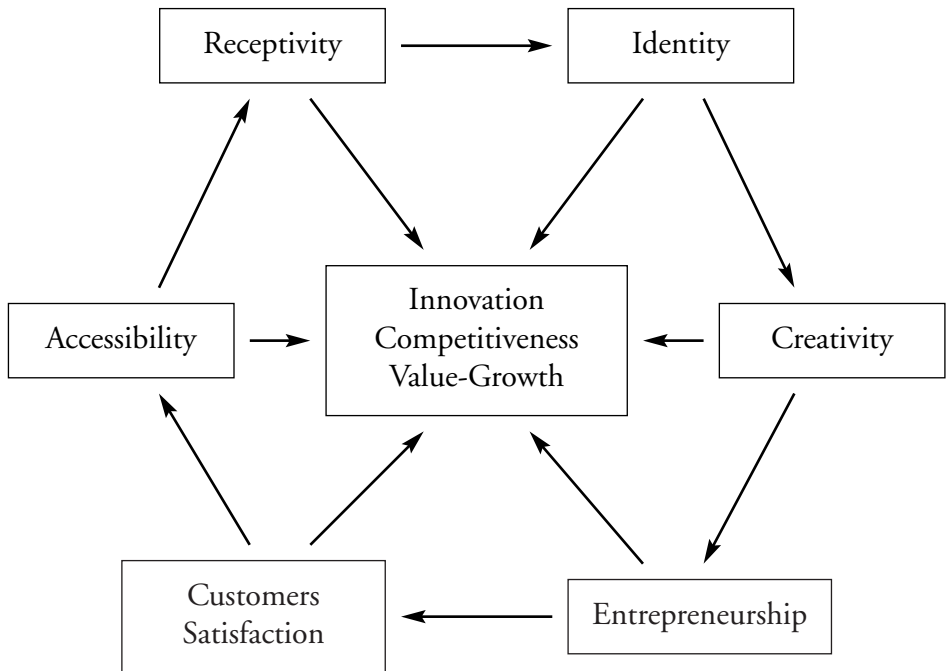
- 1.- The spatial impact of the change in production technologies
 - An increasing role of services is leading to an increase concentration in urban areas
 - The decrease of the size of high tech industrial plants is facilitating their location also in areas where space is scarce such as cities
- 2.- The impact on the location and competition of economic activities
 - The creation of new industrial and service firms is most of the time accompanied by new constructions and these determine an abnormal consume of territory
 - Technological change is leading to industrial restructuring and the continuous growth of industrial derelict land.
 - The creation of large commercial centres in peripheral urban areas increases the movements of private cars and traffic congestion and may prove less economically efficient than the distributions of smaller commercial centres at a walking distance from the zones of residence.
- 3.- The impact on the labour market
 - Increased labour productivity is leading to more free time and create new opportunities for peripheral tourist areas.
 - Modern technologies require a greater use of qualified workers and that is leading modern industrial and service activities to concentrate in large metropolitan areas.
 - Cities are the labour market for the knowledge workers which are characterized by new needs and have different behaviours.
- 4.- The impact on the structure of transport networks
 - Technological change has determined the need for an higher specialization of productions and is determining a continuous increase of trade and transport flows,
 - The increase in freight transport is accompanied by and increase of people transport and that explains the need to invest in major new airports.
 - The economic integration of European regions and countries requires the construction of major Trans European Networks, which may lead to an higher concentration of economic activities in large cities.

- The increased importance of speed is determining the growth of new transport operators, such as TNT, DHL, Fedex, UPS, which have led to the creation of new logistic centres and airports.
- Just in Time methods have led to a major increase of traffic especially in the most urbanized areas, where millions of people leave and it is mostly difficult the construction of new transport infrastructures.
- New innovative infrastructures such as optical fibre cable networks, the adoption of Internet related technologies are to be developed in the major urban areas.

THE EFFECTS OF STATIAL STRUCTURE ON INNOVATION

According to the approach of “Territorial Knowledge Management”, the process of *innovation* and the *creation of value* is related to the following six factors:

Fig. 1.- The seven perspectives of Territorial Knowledge Management



1.- Increase accessibility

- New modern transport infrastructures provide the opportunity for the creation of new economic activities, especially in most peripheral regions.
- Improved transportation facilitate the adoption of Just in Time methods of organizations and the subcontracting by large companies to smaller companies.
- An high transport integration may stimulate broad alliances and networks in various polycentric urban regions in Europe and is leading these cities to plan large joint investments, such as the joint creation of fears, airports and other superior services.

2.- Manage receptivity

- The provision of higher education institutions is increasing the human capital and the receptivity to innovation
- Cities are characterized by a multi-cultural composition, being the residence of many immigrant from various parts of the world. This diversity insures an higher receptivity to innovation

3.- Building a common identity

- The organization of major events, such as that in Lisbon in 1998, often prove the opportunity for mobilizing local actors and institutions.
- A similar effect is played by modern beautiful architectures which may mark a turnaround and give a new identity to specific decayed areas.
- Also the location of new university, research institutions and science parks have proved to be of great importance in improving urban quality.

4.- Lever creativity

- The creation of university and major research institutions contributes to the development of a well qualified young labour *force* which is a major factor explaining the growth of innovative activities in the urban areas.
- Universities and research institutions provide to the firms and institutions of an urban economy an easy access to advanced technologies.
- They also promote the development of international relations and the receptivity and openness to external technologies and favour the attraction of highly qualified workers.

5.- Enhance governance and entrepreneurship

- Urban planning leads to the creation of policy networks in urban areas and innovation requires the management of conflicts and to promote the cooperation between various disparate actors.
- The adoption of new methods of financing, such as “project financing” allow to finance major investments, which may renew the economy of a region and city.

6.- Promote market orientation and satisfy users needs

- New urban needs, public regulations and public expenditure represent a key factor in leading to the adoption and development of new technologies.
- New modern architectures and the building of new infrastructures stimulate the use of new technologies.
- Clearly a driver of innovation is the organization of international fairs, which represent the trends and tastes of millions of clients-users in the world.
- Urban agglomerations represent the opportunity for the use of modern technologies and stimulate the search of new possible methods for saving energy and non polluting technologies.

THE KEY ROLE OF CITIES IN THE KNOWLEDGE ECONOMY

The development of the so called “new economy” indicates that cities are the core of this far-reaching sectoral transformation of the national and international economy and that the competitive advantage of cities and regions is not determined any more by lower production costs, but rather by a greater increase of productivity and a faster change of technology.

The various issues may be exemplified by focusing on the case of cities and the various roles that cities have within the economy, society and territory, as cities are:

- 1.- centre of economies of agglomeration*
- 2.- gateways in interregional links*
- 3.- incubators of innovation*
- 4.- centres of a shared culture and identity*
- 5.- a living environment*
- 6.- political and administrative centres.*

1.- Cities as centre of economies of agglomeration

Cities are the centre of major and high order service activities, such as universities and hospitals, airports, and the most advanced services and research institutions and high tech industries.

2.- Cities as gateways in interregional links

Cities are a node in the transport and communication networks at the interregional level. They are characterised by a greater openness to international relationships or by a greater organisational and institutional proximity with distant regions and countries.

3.- Cities as incubators of innovation

- Cities are characterised by the availability of qualified human resources and are the centre of research and higher education institutions.
- Urban agglomeration promotes the innovation, as it facilitates a process of intense interaction between the local actors and with the external actors.
- Moreover, cities contribute to the advancement of knowledge due to their higher internal diversification.

4.- Cities as centres of a shared culture and identity

- Cities promote through spatial contiguity and the creation of meeting places stronger social relations and forms of solidarity.
- Cities create a cultural “leadership” effect on their region.

5.- Cities as a living environment

- Cities have also an immaterial dimension and are a complex dynamic system characterized by relationships, behaviours and thousand or millions of different actors.
- Citizens and firms within cities are users, which express new needs and demand for new products and services. Thus, cities are also a key market, which drives the national economy and orient the firms in the introduction of new product innovation.

6.- Cities as political and administrative centres

- Planning aims to define the main lines of the national territorial structure, which should allow more efficient economic relationships in a framework of environmental sustainability.

- Innovation in cities implies the problem of defining a new *allocation of power* between the cities and the national State, according to the *criteria of subsidiarity*, and also forms of the inter-institutional *co-operation with other contiguous urban centres*.

THE TIME DIMENSION OF STRUCTURAL CHANGES

The build environment is characterized by inertia and incremental changes.

Good “multilevel governance” is the main instruments for accelerating the times of the urban renewal process.

Hierarchical authority (planning) as also private initiative and competition (free market system) may prove to be illusionary shortcuts.

Página 200 (blanca)

Ciudades y valores: Una nueva forma de entender el desarrollo urbano

ALFONSO MARTÍNEZ CEARRA
Director Bilbao Metrópoli-30. España

En la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX se produjo el mayor desarrollo económico en Bilbao y su área metropolitana. Este impulso económico se debió, fundamentalmente, a la eclosión de la industria siderometalúrgica, de los astilleros navales, de las actividades portuarias y la extracción de mineral de hierro. Pero en la segunda mitad de la década de los 70 y durante la década de los 80, comenzó el declive industrial debido a la excesiva especialización de la industria, que dejar  a Bilbao sumido en una profunda crisis. El paro aumentó considerablemente y la crisis dejó atrás un entorno físico muy afectado por el desarrollo industrial anterior y lleno de ruinas industriales. La crisis exig  un replanteamiento del futuro desarrollo urbano de la metrópoli capaz de devolver a la ciudad el protagonismo que había llegado a tener gracias a su posición pionera en el desarrollo industrial. Exig  la construcción de una ciudad post-industrial en la que los servicios y las nuevas tecnologías desempeñasen el papel central del nuevo desarrollo económico.

Bilbao era una metrópoli de viejo cuño con su base económica totalmente quebrada. Se hacía necesario buscar una solución para conseguir sacar a flote la ciudad. Para ello, con la conjunción del sector privado y público, fue necesario diseñar un plan estratégico en 1989, con cuatro fases y ocho temas críticos analizados. En mayo de 1991 se fundó Bilbao Metrópoli-30, que asumió la responsabilidad directa de finalizar el Plan de Revitalización y poner en marcha sus estrategias prioritarias.

Posteriormente, la globalización, la transformación de las estructuras sociales y económicas, las tecnologías de la información y la comunicación y la emergencia de la sociedad multicultural configuran un nuevo escenario para el Bilbao Metropolitano.

Con el fin de responder adecuadamente a estos retos, en 1999 se concentraron los esfuerzos de la Asociación en el proyecto “Bilbao 2010. Reflexión Estratégica”, que contó con la participación de más de 300 expertos nacionales e internacionales y con la experiencia de 16 metrópolis mundiales. Se persigue convertir a nuestra metrópoli en un lugar de oportunidades, donde las ideas se hacen realidad. Gracias al intenso esfuerzo inversor realizado en infraestructuras físicas durante la última década, el Bilbao Metropolitano podrá dedicar especial atención al desarrollo y valores intangibles necesarios para alcanzar esta meta.

Se identifican ocho aspectos fundamentales que son la base de las cinco claves de futuro del Bilbao Metropolitano. Llegado el siglo XXI, la visión de futuro del Bilbao Metropolitano se nutre de un tejido humano formado por personas capaces de soñar y plantearse un futuro en comunidad, por personas con ideas, capacidad y saber hacer para llevarlas a la práctica.

El esfuerzo combinado de los sectores público y privado, centrado en sus comienzos en el lanzamiento del proceso de revitalización, ha ido evolucionando hacia el aprovechamiento del éxito alcanzado para abrirse a la generación de nuevos conocimientos, basados en la capacidad de innovación y el compromiso de todos con la visión estratégica. De la reflexión estratégica pasamos a la estrategia Bilbao 2010. “En la reflexión estratégica dijimos que en Bilbao los sueños se hacen realidad. Ahora decimos cómo”. Lo hacemos planteando una hipótesis, una estrategia: Bilbao as a Global City. El objetivo es el desarrollo de un contexto avanzado de conocimiento en el que los sueños de iniciativas altamente innovadoras se hagan realidad.

Nos centramos en tres ideas básicas: personas, actividad y atractivo de la metrópoli. La ciudad es un sistema complejo cuya gestión no es sencilla, porque ha de tener en cuenta el entorno: la ciudad debe acondicionarse para que resulte atractiva y adecuada, tanto a las actividades empresariales como a las personas que las llevan a cabo. Para ello se dota de infraestructuras y servicios. El motivo de todo ello no es otro que la competencia entre las ciudades para captar iniciativas con capacidad de creación de riqueza y de oferta de oportunidades a la personas. Las actividades empresariales, culturales, de tipo social, etc, constituyen una oportunidad a la hora de dar valor a la ciudad. Las empresas creadoras de riqueza eligen su ubicación en función de la disponibilidad de talento y del atractivo de la ciudad. En éste se incluye tanto su valor estético como su funcionalidad y comodidad. Para la prestación de servicios de calidad es necesario contar con las infraestructuras adecuadas. A su vez, las personas, con sus capacidades y comportamientos, son fundamentales para la promoción y correcto desarrollo de las actividades que tienen lugar en la ciudad. Son ellas las que con su creatividad e iniciativa pueden poner en marcha los proyectos que mejoren la dotación de infraestructuras y los servicios al ciudadano.

El punto de inflexión viene al pasar del énfasis en las infraestructuras al énfasis en los intangibles: de las infraestructuras a los valores. De cara a los próximos años la prioridad no va a ser la creación de infraestructuras sino el desarrollo de otros intangibles relacionados con los valores. En la sociedad moderna no podemos estar con una escala de valores de la época industrial. La modernidad se define por valores, porque el entorno global se mueve por intangibles como ética, liderazgo, calidad. Estamos en un punto de cambio, de sociedad industrial a sociedad de valores. En la década de los 90 la situación era de déficit de infraestructuras. Por ello, nos volcábamos en este aspecto, que además conlleva pérdida de competitividad, justo en el momento en que las ciudades comenzaban a emerger.

En la actualidad, en los Planes Estratégicos de las ciudades se está produciendo un cambio de paradigma: los proyectos centrados en infraestructuras dejan paso a los proyectos centrados en las personas. En los nuevos planes empieza a plantearse la gestión eficiente de los intangibles, como motor de desarrollo urbano y el elemento que aporta una diferenciación, es decir, como soporte de la competitividad de la ciudad. Hay un nuevo discurso estratégico en las ciudades, es una nueva forma de entender el desarrollo urbano.

Ciertas infraestructuras (agua, energía, transporte, sanidad, educación) son imprescindibles, y sin ellas el desarrollo de la ciudad es imposible. Pero cuando se alcanza un determinado nivel, la creación de valor es el resultado de la actividad de las personas. Las capacidades y actitudes de éstas son determinantes, pues es lo que realmente puede aportar un valor añadido. De esta manera, los valores van adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la estrategia de la ciudad y pasan a constituir el factor determinante para fijar los objetivos de desarrollo social.

El desarrollo de la implantación de valores en una sociedad requiere una estrategia progresiva. Su mantenimiento será posible si se plantea un proceso de mejora continua, que tenga como finalidad que los valores clave sean identificados, entendidos y asumidos, cada vez en mayor medida por un porcentaje creciente de la población. Este es el nuevo reto ante el que nos encontramos.

Página 204 (blanca)

Competitive urban trends in a context of internationalisation and globalisation

MICHEL SUDARSKIS

Secretary General International Urban Development Association
The Hague. The Netherlands

The cities, more than the countryside are the European structural backbone; the cities now bear the brunt of the economic slowdown. The construction boom is over, the property market is depressed despite high price and will continue so for a while, the sluggish economy has cut spending habits and consumption patterns and many city inhabitants find themselves jobless thus creating political and social tensions.

The crisis is forcing both political and economic decision-makers to realise that some old system does not work and that reform is on the agenda. There is a need to reform not only the economy and the financial system, but to introduce governance and transparency in all aspects of social life, in particular at city level.

What structural reform does cities need and how can it best go about them, what are the obstacles and what are the chances of success? Lessons from successful or even mitigated experiences of urban development show the need for a multi-criteria approach combining physical, economic, urban, environmental and social elements supported by sound management attitude.

Most countries have set policies to come to grip with the contribution of urban development to confidence and prosperity. There are obviously different approaches based on cultural and administrative history, but also a common recognition that there is:

- either a danger,
- or a potential - an opportunity - for the country, for the people, to have decent urban life; no longer policy makers and urban actors can show a benign neglect attitude towards urban policy and city management.

There is also a common recognition that urban development requires:

- the capacity to anticipate the moment and the causes (the turning points) of the decline in urban development;
- the capacity to correct errors and shift policy directions;
- the capacity to integrate urban policies into a coherent sustainable development policy.

However this could be a demanding challenge. The sole effect of market forces is not enough; the sole intervention of public sector is not enough; handicaps and difficulties have to be removed.

The present urban situation (and the dark side of it) results from economic change (structural) and new urban dynamics thus leading to two types of reactions:

- preventive actions: search for new planning approaches and methods, renewed land management policies for example;
- corrective measures: better implementation procedures which include sound financing of urban programmes to correct inequalities and urban poverty.

The dynamics of urban development have become associated with some significant trends:

- continued urban sprawl and inner city decline;
- premature writing off of the existing built environment under utilisation of urban land and existing infrastructure;
- differential tax levels and tax base between city and suburbs under-pricing of services and infrastructure at the suburban margins (subsidising suburban development such as new towns) and absence of an effective mechanism for allocating external costs and benefits of suburban development and inner city decline over the entire urban region (metropolitan area) disinvestment in the built environment reducing the capacity of local governments to provide the necessary social services and infrastructure.

These dynamics trends are amplified by the effect of globalisation and internationalisation. Globalisation has a deep impact on the restructuring of territories and of cities in particular as the performance of cities and regions is increasingly affected by the processes and forces external to their geographical areas; urban restructuring in the context of globalisation is marked by several trends:

- increased internationalisation of metropolitan regions in terms of both labour and capital;

- changing power relations between the public and private sectors, mirrored in deregulation of planning and acute competition to attract foreign investment; public private partnership has emerged as leading instrument in urban development, especially in urban regeneration. The role of the market in creating and managing urban infrastructure is being recognised; privatisation of urban services, private enterprise and capital take over traditionally “public” urban and interurban infrastructure and services;
- de-industrialisation and growth of command and control (information and services) functions in central parts of a few global cities (London, New York, Singapore, Hong Kong, Tokyo... The development pressure on central areas continues, their density increase, the cluster of services, financial and highly profitable urban functions continue to expand, replacing less economically viable activities such as social housing;
- technological innovation facilitates the dispersal and decentralisation of urban activities, increase networking, mixed land-use patterns, clustering of urban functions along transport corridors and consolidation of inner city areas.

Technology and transport policy have significant impacts on development pattern and urban environment:

Transport corridors are in competition with other land uses and activities such as housing, recreation and eco protection. increased personal mobility has facilitated the growth of the suburbs; with the rise in car ownership, urban sprawl and decentralisation of urban functions more highways are likely to be built, improved or expanded.

Few types of technologies are becoming essential development factors:

- those increasing productivity and flexibility in the production process,
- those accelerating transactions –just in time inventory control systems– with impact on companies’ location and organisational policies, circulation technologies bringing a wider geographical market within the range of local business activities;
- increased social and economic polarisation within cities;
- importance of marketing of the city through extensive urban and regional regeneration programmes.

Against this background of globalisation how the various urban players position themselves versus the State and civil society, i.e. citizens’ associations, poverty alleviation and other social issues.

The new model of development is based on the partnership between government and business and State involvement in the economy; this strategy was needed and I believe is still needed, to built adequate living environment for the growing population, to undertake large infrastructure projects and to mobilise local capital for those development programmes: Asian countries such as Malaysia, Korea, Singapore and Taiwan have shown what can be achieved when the government provides the overall policies and directions laying the foundation with infrastructure (education in Taiwan); then government-linked companies (statutory boards in Singapore, development corporations elsewhere) spearhead the investment and invite private sector participation.

The question is would this strategy of government-backed development be as effective in the challenge of global competition and rapid innovation as it was in the earlier phases of development

I would be cautious about the anti State bias and neo liberal economic thinking as advocated by global finance institutions in the effort to surmount the crisis: I favour an end to government role as an active player in the economy, competing for capital and imposing development sectors or programmes; I favour the move of the State to do more as an enforcer of a more transparent regulatory framework which would form part of the institutional foundation for business activity.

In terms of policy measures I feel that several aspects of spatial planning should prevail today:

- the need to equip territorial units (regions, provinces,) with the essential public services which can be greatly improved as exemplified by few indicators:

	People per telephone	People per doctor	Infant mortality
Taiwan	2.1	903	4
Japan	1.5	545	4
Germany	1.3	387	8
France	1.5	320	6
United Kingdom	1.9	581	6

Source: Urban Indicators, World Bank 2000.

- a more even distribution of wealth
- the need to invest in infrastructure and transport network
- aids to small and medium sized enterprises

- the necessary consultation and active participation of citizens, interested associations and experts before spatial planning policies are defined; for this purpose local and regional levels of decisions (decentralisation) are the most appropriate levels at which to promote a democratic (participatory) spatial planning policy and the most suitable for bringing coherence to territorial development in keeping with the real demands of the population concerned.

These policy measures can be embodied in the concept of *territorial cohesion*. It is imperative for territorial units to reorganise in view of the globalisation of economy and territorial cohesion provides a policy enabling territories to adapt to changes; this is consistent with the need to strike a balance between free market and physical planning; but the concern is not just territorial problems but also the need to address economic and above all social policy issues; the technical analysis must henceforth be directed also at solving the unemployment and poverty problems.

Página 210 (blanca)

Eficiência espacial das políticas de habitação: Requisito fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável?

DAVID VALE¹

INTRODUÇÃO

A procura de um tipo de cidade mais sustentável levou à implementação de políticas urbanas de revitalização do centro urbano principal e ao reforço do policentrismo nas áreas metropolitanas.

Pretende-se com estas medidas contrariar a expansão urbana desqualificada e monótona, qualificando os espaços urbanos e suburbanos e, simultaneamente, combater o congestionamento das áreas centrais, criando pólos dinamizadores de territórios sub-regionais.

Contudo, a uma área metropolitana policêntrica não correspondem directamente padrões de mobilidade mais sustentáveis, sendo fundamental para isso a implementação de políticas habitacionais eficazes especialmente e a compreensão das necessidades habitacionais criadas pela criação dessas novas centralidades.

Este artigo explora estes conceitos, apresentando o contexto da sustentabilidade e a sua aplicação ao meio urbano, uma descrição das principais políticas Europeias e nacionais que fomentam a alteração do meio urbano e, finalmente, uma discussão do papel que cabe às políticas habitacionais para a promoção de uma cidade policêntrica mais sustentável.

¹ david.vale@ncl.ac.uk

1.- O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS POLÍTICAS TERRITORIAIS

Desde a publicação do relatório Brundtland em 1987 (WCED, 1987) e da Cimeira das Nações Unidas no Rio de Janeiro em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido progressivamente incluído como um objectivo explícito das políticas territoriais na Europa e no mundo.

No entanto, o conceito de desenvolvimento sustentável está longe de ter uma definição única e consensual, estando sujeito a múltiplas interpretações, sendo a definição habitualmente aceite a do relatório Brundtland, no qual desenvolvimento sustentável é o “desenvolvimento que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p. 43).

O conceito baseia-se em três princípios fundamentais: equidade inter-gerações, justiça social, e responsabilidade transfronteiriça (Haughton e Hunter, 1994), estando associado a uma tríade de objectivos de desenvolvimento de âmbito económico, social e ambiental, cujo balanço nem sempre é claro nem equilibrado.

O desenvolvimento sustentável tem tido uma alargada aceitação política, que pode ser justificada pelos evidentes benefícios inerentes às propostas, mas também pela ausência de uma definição clara e objectiva e respectivos múltiplos significados que lhe estão associados (Harvey, 1996). Segundo Maloutas (2003) o sucesso político do conceito também se justifica pelo duplo processo de ‘de-socialização’ e ‘re-socialização’ dos objectivos de desenvolvimento. Assim, o enfoque do desenvolvimento é retirado das questões sociais (de-socialização), fortalecendo as questões da protecção da natureza, vistas como benéficas para a sociedade no seu todo. De seguida, são reintroduzidos os objectivos sociais (re-socialização) mas de uma forma limitada e subordinada ao objectivo principal.

Independentemente desta fragilidade, o desenvolvimento sustentável é actualmente um conceito intransponível e obrigatório na concepção de políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial.

A procura da cidade (mais) sustentável

Uma cidade sustentável é algo que todos imaginam o que seja, mas cuja definição objectiva se procura. Desta forma, sugere-se que em alternativa a identificar se uma determinada cidade é ou não sustentável, é mais relevante analisar se o seu processo de desenvolvimento urbano se orienta (ou não) no sentido da sustentabilidade (Wheeler, 1998).

Neste sentido, a sustentabilidade urbana não é um estado final a atingir, mas antes um objectivo de longo prazo, sujeito a processos de monitorização e de

reajustamento, cujas políticas urbanas devem promover desde já, seguindo um princípio preventivo (Blowers, 1993).

A transposição do desenvolvimento sustentável para a escala urbana levou à procura da forma urbana sustentável, se bem que seja reconhecido que profundas mudanças ao nível das atitudes e comportamentos sejam igualmente necessários para alcançar o objectivo da sustentabilidade urbana (Breheny, 1992b, Haughton e Hunter, 1994, Jenks et al., 1996, Williams et al., 2000).

Porém, a forma urbana sustentável é algo que não se conhece, mas que se procura intensa e incessantemente. Assim sendo, não há certezas quanto ao que será mais sustentável, sendo porém entendido como algo que depende fortemente das características locais da cidade em causa. Isto significa que, se bem que o desenvolvimento urbano sustentável esteja sujeito a orientações nacionais e mesmo internacionais, a sua transposição para a prática está fortemente dependente do contexto local.

Tendo em atenção esta característica, podem-se definir as seguintes linhas gerais orientadoras do desenvolvimento da cidade no sentido da sua sustentabilidade:

- *Conservação dos recursos naturais*: promover o uso eficiente do solo, menor consumo de recursos e produção de resíduos, e sua substituição por recursos renováveis, manutenção da diversidade biológica;
- *Modificação do meio urbano*: minimizar o consumo energético, através do incremento do uso de meios de transporte mais ecológicos e sistemas construtivos ambientais, e da redução dos movimentos pendulares, manter a produtividade do solo, encorajar a reutilização de edifícios, aumentar a qualidade residencial;
- *Qualidade ambiental*: proteger a capacidade regenerativa dos ecossistemas, prevenir processos que degradem ou poluam o ambiente;
- *Equidade Social*: promover a redução das diferenças sociais e prevenir formas de desenvolvimento que as aumentem;
- *Desenvolvimento económico*: promover e desenvolver os recursos locais e uma economia centrada no indivíduo, preservando a cultura, as tradições e saberes locais;
- *Participação Política*: promover a descentralização governativa para os níveis regionais e locais e promover a participação da sociedade civil no sistema de governância;
- (Blowers, 1993, Breheny e Rookwood, 1993, Wheeler, 1998).

A transposição destas linhas orientadoras para o sistema de planeamento implicará mudanças eventualmente profundas nas práticas habituais de gestão urbana e governo da cidade (Cabral e Sá Marques, 1996), exigindo uma coordenação horizontal e vertical eficaz das políticas territoriais, o que pode, por si só, constituir um desafio à sua implementação.

2.- A PROCURA DA FORMA URBANA (MAIS) SUSTENTÁVEL

Várias são as propostas de desenvolvimento urbano no sentido da promoção da sustentabilidade. A proposta mais generalizada é o modelo da cidade compacta, cuja ideia fundamental é a da contenção do crescimento urbano e a promoção de políticas de regeneração, reabilitação e renovação urbana, procurando assim minimizar a urbanização de áreas urbanizáveis, a redução das distâncias percorridas e uma maior utilização de meios de transporte mais ecológicos.

Na sua base está o estudo de Newman e Kenworthy (1989) onde se demonstra que o consumo de combustíveis per capita varia em função da densidade populacional e da estrutura urbana da cidade, sugerindo-se o aumento da densidade populacional e o reforço do centro da cidade como forma de reduzir o consumo energético.

Porém, e se bem que esta proposta tenha ganho aceitação generalizada, especialmente após a publicação do 'Livro Verde do Ambiente Urbano' pela Comissão Europeia (CEC, 1990), os seus benefícios não foram demonstrados de forma inequívoca, nomeadamente a redução do consumo energético, e a aparente contradição em pretender aumentar as áreas verdes na cidade e conter o crescimento urbano, o que pode ser um sinal da aceitação precipitada e pouco ponderada da proposta (Breheny, 1992a, Jenks et al., 1996, Gordon e Richardson, 1997).

Ao mesmo tempo, a adopção incondicional desta proposta significa ignorar a diversidade que as cidades actuais apresentam, constituindo já não um espaço monocêntrico, mas um território mais alargado, policêntrico, fragmentado e bastante complexo, característico da cidade pós-industrial e intimamente ligado aos processos de globalização e terciarização da economia (Kunzmann, 1996, Hall, 1997, Graham e Healey, 1999, Champion, 2001, Portas et al., 2003).

Assim sendo, posições de compromisso parecem oferecer bastantes atractivos, nomeadamente o fomento das políticas de re-urbanização mas simultaneamente o controlo (e não a eliminação) do processo de descentralização (Breheny, 1996). Passa-se assim de uma solução generalizada de contenção do crescimento urbano e eliminação da suburbanização para um conjunto de diferentes soluções para espaços distintos da cidade.

Em linhas gerais, aos objectivos de revitalização do centro principal, de forma a combater a sua desertificação, junta-se então o objectivo de reforçar o policentrismo intra-metropolitano, estruturado por uma rede de transportes públicos (Breheny e Rookwood, 1993, Portas et al., 2003). Estas novas centralidades são encaradas como uma forma de criar o ‘efeito cidade’ nos subúrbios, aumentando a sua atractividade e a sua autonomia funcional, e simultaneamente como uma forma de reduzir o congestionamento do centro principal (Archibugi, 1997a, b, Holden, 2004).

Neste sentido, de uma concepção unitária, monocêntrica, baseada em políticas de contenção urbana e no reforço do centro principal, passa-se para uma concepção da cidade como uma estrutura policêntrica, diversificada, na qual se tenta promover a utilização de meios de transporte mais ecológicos e reduzir os movimentos pendulares, através da promoção da mistura de usos e funções.

3.- AS PROMOÇÃO DO POLICENTRISMO ENQUANTO MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O conceito de cidade policêntrica tem sido utilizado de forma muito variada, por vezes como sinónimo de conceitos como cidade polinucleada, cidade multinucleada, cidade-rede (‘network city’), mas por vezes com significados distintos (ver por exemplo Dieleman e Faludi, 1998, Kloosterman e Musterd, 2001, Davoudi, 2003). Igualmente, a noção de policentralidade não é exclusiva da escala urbana, sendo utilizada na escala regional, nacional, europeia, ou mesmo intercontinental.

Neste documento, o termo cidade policêntrica refere-se a uma aglomeração urbana com mais de um centro urbano, independentemente de a mesma corresponder à evolução de duas áreas urbanas previamente independentes ou ao desenvolvimento de novos centros dentro da área de influência do centro inicial (referido neste caso como centro principal).

A noção de policentralidade tem vindo cada vez mais a estar associada a um modelo de desenvolvimento sustentável, seja à escala inter-regional e intra-regional, ou à escala internacional. De seguida apresentam-se as principais intervenções no sentido do reforço de estruturas policêntricas, não se pretendendo aqui enumerar todas as iniciativas relativas ao ambiente urbano, mas apenas aquelas que têm influência directa na alteração da estrutura urbana (para uma análise da evolução das políticas europeias de ambiente urbano ver por exemplo Partidário e Nunes Correia (2004)).

4.- POLÍTICAS EUROPEIAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

No espaço europeu, e no que diz respeito a políticas urbanas de promoção do desenvolvimento urbano sustentável, a primeira grande referência foi o 'Livro Verde do Ambiente Urbano' (CEC, 1990), que deu origem ao conceito de cidade compacta atrás referenciado. Este documento, apresentado como uma base de discussão para a definição de orientações políticas para as cidades europeias, aponta como principais obstáculos ao desenvolvimento urbano sustentável a suburbanização extensiva e indiferenciada (o 'urban sprawl') e as políticas de usos do solo baseadas em zonamentos restritivos e monofuncionais. São apresentadas três propostas como orientações fundamentais das políticas de desenvolvimento urbano: substituir zonamentos restritos por zonas de usos mistos, favorecendo a habitação no centro da cidade; defender o património arquitectónico, evitando a uniformidade das paisagens urbanas; e evitar estender as periferias, resolvendo os problemas da cidade dentro da sua área.

Posteriormente, o 'Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)' se bem que dirigido para o desenvolvimento regional, aponta indicações de desenvolvimento urbano, de forma a aumentar a competitividade das cidades no contexto Europeu e internacional. Neste documento, volta-se a reforçar a necessidade de contenção do crescimento urbano e a promoção da cidade compacta, a mistura de funções e de grupos sociais, a gestão consciente e ecológica dos ecossistemas urbanos, a melhoria das acessibilidades através da promoção de meios de transporte ecológicos, e a conservação e desenvolvimento do património cultural e ambiental (CSD, 1999, p. 22).

Mais recentemente, e no seguimento da 'Estratégia de Lisboa' acordada em 2000, a Comissão Europeia publicou a sua 'Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia' (CEC, 2001), na qual se define a estratégia a seguir no sentido de se atingir o objectivo de transformar a UE na mais competitiva e dinâmica economia do mundo. No que diz respeito aos objectivos relacionados com o ordenamento do território e transportes, são claras as intenções de incentivar o uso de transportes públicos e a redução do uso do transporte individual, bem como a redução das disparidades regionais já proposta no EDEC.

Assim, de uma maneira geral, observa-se que as políticas e recomendações da União Europeia apontam no sentido da promoção da cidade compacta (entendida como contenção urbana), fomentando uma mistura de funções e estruturada numa rede de transportes públicos, ao mesmo tempo que se promove a implementação de uma 'Europa Policêntrica', estruturada numa rede transeuropeia de transportes.

5.- *POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

A nível nacional, o sistema de planeamento territorial tem um carácter fundamentalmente normativo e é orientado fundamentalmente para as questões territoriais e do direito do urbanismo, subvalorizando as questões económicas e do direito do ambiente (Cabral e Sá Marques, 1996).

Contudo, objectivos de desenvolvimento sustentável vão sendo definidos nos diversos instrumentos de planeamento, nomeadamente nos planos estratégicos, nos planos regionais e, eventualmente de uma forma mais implícita, nos planos municipais de ordenamento do território.

Nas áreas metropolitanas, à necessidade da limitação do crescimento urbano das cidades aliou-se a intenção do reforço da estrutura policêntrica, espelhando assim à escala intra-regional os princípios de desenvolvimento espacial policêntrico delineados nas políticas Europeias. O Programa Polis é um exemplo paradigmático deste objectivo, onde a criação de novas polaridades para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto são apresentadas como um exemplo de medidas de qualificação urbana e valorização ambiental (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000 de 15 de Maio).

Mais recentemente, na ‘Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2005-2015’, cujo objectivo é “Fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social” (Mota et al., 2004, p.90), volta-se a promover o desenvolvimento de novas centralidades nas áreas metropolitanas como meio de redução dos movimentos pendulares, em conjunto com a promoção da requalificação urbana e o combate ao crescimento urbano extensivo (idem, p. 109).

Assim sendo, o conceito da estrutura metropolitana policêntrica fica fortemente associado, implícita ou explicitamente, ao conceito de desenvolvimento urbano sustentável, tanto ao nível Europeu como no contexto nacional.

6.- *O CASO DA GRANDE ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA*

Em Portugal, o caso da Grande Área Metropolitana de Lisboa (AML) oferece-se como um caso exemplar destas intenções, sendo exemplos típicos o PROTAML, o projecto Expo98 / Parque das Nações e os projectos do Programa Polis para a AML.

O PROTAML (RCM n.º 68/2002 de 8 de Abril) é explícito quanto a uma estratégia territorial baseada na contenção da expansão da AML e na promoção de uma estrutura metropolitana policêntrica e diversificada, suportada por uma estrutura de

transportes em rede. Pretende-se assim aumentar a autonomia funcional dos centros suburbanos e a sua qualidade urbana, de forma a aumentar a sua capacidade polarizadora nos territórios sub-regionais, e promover a utilização de transportes colectivos.

Uma referência incontornável na AML é o projecto da Expo98, hoje área do Parque das Nações. Se bem que localizada nos limites dos concelho de Lisboa e Loures e por isso encarada por vezes como um bairro da cidade de Lisboa, esta área afirma-se como uma nova centralidade metropolitana, polarizando uma zona envolvente que se estende pelo designado corredor Norte da AML, tendo também implicações no desenvolvimento urbano de Alcochete e Montijo. Neste caso, a associação de habitação a áreas de comércio, serviços e equipamentos, confere à zona uma noção mais alargada de centralidade, no sentido em que se constitui como um espaço multi-usos, utilizado não só durante a semana mas também no fim-de-semana. Contudo, a promoção imobiliária no Parque das Nações é vista como um instrumento indispensável para a concretização do objectivo do custo zero da intervenção, o que se reflecte num dos mais elevados custos médios por metro quadrado de habitação na AML.

Finalmente, os projectos do Programa Polis do Cacém/Sintra e da Costa de Caparica apresentam-se como intervenções exemplares para a criação de novas centralidades nas áreas metropolitanas. Nestes casos é evidente a influência do projecto Expo98, sendo as intervenções propostas baseadas na criação de espaços multi-usos, associando zonas residenciais de qualidade com áreas verdes, equipamentos e zonas de comércio e serviços, e incluindo investimentos em acessibilidades estruturantes, segundo um modelo de implementação e gestão baseado em parcerias público-privado (MAOT, 2000, 2001).

Refira-se no entanto que as intervenções do Programa Polis não estão identificadas como centralidades na proposta do PROTAML, o que por si só já é sinal de alguma diferença de critérios do conceito, se bem que o mesmo esteja presente explicitamente em ambos os documentos.

7.- POLICENTRALIZAR É PROMOVER A SUSTENTABILIDADE?

Conforme descrito atrás, grande parte do actual discurso académico e político da sustentabilidade urbana passa pela conjugação da contenção do crescimento urbano e revitalização do centro urbano, com a criação de novas centralidades nas áreas metropolitanas. Com estas medidas pretende-se fundamentalmente:

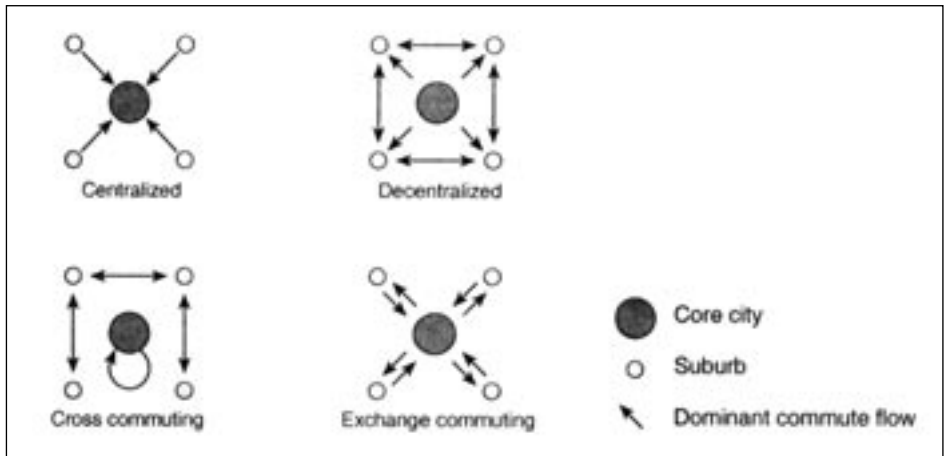
- Reduzir o número, tempo e distância dos movimentos pendulares e aumentar a utilização de meios de transporte mais ecológicos, como andar a pé, de bicicleta ou utilização de transportes públicos;

- Urbanizar os subúrbios, no sentido mais vasto de conceder ‘urbanidade’ a áreas suburbanas, aumentando a sua qualidade e criando o designado ‘efeito de cidade’;
- Aumentar a competitividade das áreas metropolitanas, criando as paisagens urbanas do futuro, promovendo a instalação de actividades económicas associadas aos sectores terciário e quaternário nestas novas centralidades metropolitanas.

Contudo, não existe evidência indiscutível quanto ao resultado positivo destas medidas. A ‘descentralização concentrada’ das funções urbanas leva a padrões de mobilidade mais sustentáveis? Ou, pelo contrário, a um incremento das distâncias percorridas e do uso de meios de transporte menos ecológicos?

Van der Laan (1998) identificou quatro tipologias distintas de movimentos pendulares na cidade policêntrica (figura 1). Baseando-se nesta tipologia, Schwanen et al. (2003) analisaram os movimentos pendulares dos centros urbanos da Holanda e identificaram que os sistemas ‘centralizado’ e ‘cross commuting’ apresentavam os menores tempos de deslocação casa-trabalho.

Fig. 1.- Tipologias de movimentos pendulares na cidade policêntrica



Fonte: Schwanen et al. (2003), p. 416.

Estes resultados indicam que para se passar de uma situação monocêntrica, semelhante ao sistema ‘centralizado’, para uma situação policêntrica mais sustentável, é necessário promover uma autonomia funcional relativa nos centros periféricos, evitando assim situações de desajustamento entre os locais de emprego e de residência.

Assim sendo, esta autonomia terá que passar não só pela introdução de funções estruturantes e criadoras de emprego, como serviços, comércio e equipamentos, mas também pela existência de áreas residenciais na envolvente em quantidade e qualidade equivalentes às necessidades criadas pela introdução dessas novas centralidades (Cervero, 1989, 1996).

Neste sentido, as políticas de habitação assumem um papel determinante na criação de estruturas urbanas policêntricas sustentáveis, não só através da promoção da reabilitação de edifícios e de políticas de regeneração e renovação urbana, permitindo competir com a oferta de habitação suburbana, mas também pela garantia da existência de habitação que satisfaça as necessidades locais (e não apenas a procura) criadas pelo aparecimento das novas centralidades.

Simultaneamente, torna-se fundamental compreender as necessidades residenciais da população, uma vez que a co-localização de emprego e habitação só acontecerá se o mercado não impuser constrangimentos nesse sentido mas também se as famílias obtiverem algum benefício através da sua realocação habitacional intrametropolitana.

Neste sentido, à avaliação dos resultados destas políticas em termos de indicadores de sustentabilidade, há que associar a avaliação da real possibilidade económica, técnica e política destas propostas e simultaneamente a avaliação do nível de aceitação das mesmas por parte da população (Breheny, 1995, 1997).

8.- A NECESSIDADE DA COMPREENSÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

Visto que o sistema habitacional constitui um elemento fundamental na promoção de uma cidade policêntrica mais sustentável, uma leitura do território mais informada e pormenorizada e respectiva identificação das dinâmicas urbanas torna-se fundamental para suportar eventuais políticas urbanas sustentáveis.

A compreensão das dinâmicas habitacionais deve ser baseada numa dupla análise, combinando os níveis estruturantes e os níveis da decisão individual. Assim, por um lado é necessário compreender as restrições impostas pelo mercado de habitação e propor eventuais políticas no sentido da sua correcção ou eliminação, mas, por outro lado, é igualmente importante compreender as necessidades da população e os respectivos factores de localização residencial, especialmente num quadro de diversificação crescente dos tipos de famílias e dependentes economicamente de dois membros do agregado familiar.

No que diz respeito ao mercado habitacional, a ausência de habitação a custos moderados próxima dos locais de emprego da população é apontada como uma das principais razões que explicam a dispersão urbana (Breheny e Rookwood, 1993). Assim, para que as novas centralidades não causem situações semelhantes, deve-se garantir que o mercado responde não só à procura gerada mas igualmente às necessidades habitacionais.

Assim, para além da eficiência na produção e na alocação da habitação, é exigido ao sistema habitacional uma ‘eficiência espacial’, no sentido do aumento das hipóteses de escolha da população e consequente aumento da mobilidade residencial intra-urbana, essencial à implementação de políticas de policentralidade metropolitana. Para obter essa eficiência espacial, a identificação das necessidades habitacionais geradas pela criação de novas centralidades metropolitanas é fundamental, mas ainda não foi realizada.

Esta exigência implicará provavelmente a promoção de políticas de ‘rediferenciação habitacional’, promovendo uma mistura de classes sociais, aplicadas não só no centro principal mas igualmente nas áreas suburbanas. Contudo, estas políticas revelam algum determinismo físico, acreditando que a alteração física do parque habitacional irá provocar uma correspondente alteração da estrutura social (Priemus, 1998b, Cameron, 2003).

Assim, é igualmente importante compreender os factores de localização das famílias. Num quadro de participação crescente das mulheres no mercado de trabalho, evidente em Portugal e na Europa, a escolha da localização residencial passa pelo combinar de, pelo menos, seis factores: o mercado de trabalho, o mercado de habitação e os movimentos pendulares para dois elementos do agregado familiar (Priemus, 1998a). Para além destes, outros factores como as escolas existentes ou a proximidade à família alargada podem pesar bastante na escolha da localização, especialmente no caso de famílias com crianças.

Neste sentido, a mais-valia associada à relocalização habitacional poderá ser bastante reduzida ou mesmo inexistente, o que implicará que a família irá optar por aumentar os seus movimentos pendulares e, provavelmente, por intensificar a utilização do automóvel particular, comprometendo os objectivos da sustentabilidade.

Isto não quer dizer que a co-localização do emprego e da habitação seja algo impossível, mas alerta para o facto de assumir que as famílias irão minimizar a distância entre o seu local de trabalho e de residência pode constituir um pressuposto desajustado. De facto, factores de ordem familiar e social podem ser muito mais determinantes do que apenas considerações económicas no processo de decisão da localização residencial e consequentemente nos padrões dos movimentos pendulares.

NOTA FINAL

A procura de uma cidade mais sustentável implica alterações profundas na cidade existente, justificando a necessidade e a legitimação da intervenção do estado no sentido da satisfação das necessidades actuais (Blowers, 1993, Maloutas, 2003).

Contudo, o quadro actual da intervenção pública caminha cada vez mais no sentido da facilitação da intervenção do sector privado e da redução da intervenção directa do estado, pelo que se torna extremamente ambicioso, se não mesmo paradoxal, a implementação de políticas de desenvolvimento urbano sustentável em simultâneo com políticas de contenção orçamental do estado.

No que diz respeito especificamente ao reforço de estruturas urbanas policêntricas, as políticas urbanas devem suportar e fomentar a mobilidade residencial em dois sentidos: para o centro principal, contrariando as tendências de suburbanização; para os centros periféricos, contrariando a periurbanização e a contra-urbanização. Subjacentes a estas medidas estão propostas de mistura de usos do solo, redução dos movimentos pendulares, e de promoção da vida urbana.

Alcançar o efeito de cidade nos subúrbios e reduzir os movimentos pendulares implicará reforçar as novas centralidades suburbanas, transformando-as em espaços mistos, de qualidade e para todas as classes sociais, associando assim objectivos sociais aos objectivos ambientais e económicos, nomeadamente através da redução da segregação sócio-espacial que caracteriza cada vez mais o espaço urbano contemporâneo.

Neste sentido, e de uma forma geral, reforçar o policentrismo das áreas metropolitanas aparenta ser uma medida importante e necessária, mas não suficiente, se o objectivo é o desenvolvimento sustentável.

BIBLIOGRAFÍA

ARCHIBUGI, F. (1997a): Conservation and Development Strategies for Larger Cities. *European Planning Studies*, 5(2), 163-175.

_____ (1997b): *The Ecological City and the City Effect: Essays on the Urban Planning Requirements for the Sustainable City*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

BLOWERS, A. (1993): The Time for Change. IN Blowers, A. (Ed.) *Planning for a sustainable environment: a report by the Town and Country Planning Association*. London, Earthscan Publications Ltd, 1-18.

BREHENY, M.J. (1992a): The Contradictions of the Compact City: A review. IN Breheny, M. J. (Ed.) *Sustainable Development and Urban Form*. London, Pion, 138-159.

_____ (1992b): (Ed.) *Sustainable Development and Urban Form*, London, Pion.

_____ (1995): Transport Planning, Energy and Development: improving our understanding of the basic relationships. IN Banister, D. (Ed.) *Transport and Urban Development*. London, E & FN Spon, 89-95.

_____ (1996): Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the Future of Urban Form. IN Jenks, M., Burton, E. & Williams, K. (Eds.) *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* London, E&FN Spon, 13-35.

_____ (1997): Urban compaction: feasible and acceptable? *Cities*, 14(4), 209-217.

BREHENY, M. J. & ROOKWOOD, R. (1993): Planning the Sustainable City Region. IN Blowers, A. (Ed.) *Planning for a sustainable environment: a report by the Town and Country Planning Association*. London, Earthscan Publications Ltd, 150-189.

CABRAL, J. & SÁ MARQUES, T. (1996): Do planeamento estratégico ao desenvolvimento sustentável - experiência em Portugal. *Inforgeo*, 11, 107-116.

CAMERON, S. (2003) Gentrification, Housing Redifferentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne. *Urban Studies*, 40(12), 2367-2382.

CERVERO, R. (1989) Jobs-Housing Balancing and Regional Mobility. *Journal of the American Planning Association*, 55(2), 136-150.

_____ (1996): Jobs-Housing Balance Revisited: Trends in the San Francisco Bay Area. *Journal of the American Planning Association*, 62, 492-511.

CHAMPION, A.G. (2001): A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations. *Urban Studies*, 38(4), 657-677.

Commission of the European Communities (CEC) (1990) *Green paper on the Urban Environment*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.

_____ (2001): *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, Commission for the European Union (Disponível online: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/enc/2001/com2001_0264en01.pdf).

Committee on Spatial Development (CSD) (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory*

of the European Union, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

DAVOUDI, S. (2003): Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979-999.

DIELEMAN, F.M. & FALUDI, A. (1998): Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe. *European Planning Studies*, 6(4), 365-377.

GORDON, P. & RICHARDSON, H.W. (1997): Are Compact Cities a Desirable Planning Goal? *Journal of the American Planning Association*, 63(1), 95-106.

GRAHAM, S. & HEALEY, P. (1999): Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. *European Planning Studies*, 7(5), 623-646.

HALL, P. (1997): Modelling the post-industrial city. *Futures*, 29(4-5), 311-322.

HARVEY, D. (1996): *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell.

HAUGHTON, G. & HUNTER, C. (1994): *Sustainable Cities*, London, Routledge (edição de 2003).

HOLDEN, E. (2004): Ecological footprints and sustainable urban form. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(1), 91-109.

JENKS, M.; BURTON, E. & WILLIAMS, K. (1996): (Eds.) *The Compact City: A Sustainable Urban Form?*, London, E & FN Spon.

KLOOSTERMAN, R.C. & MUSTERD, S. (2001): The Polycentric Urban Region: Towards a research agenda. *Urban Studies*, 38(4), 623-633.

KUNZMANN, K.R. (1996): Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development. *International Planning Studies*, 1(2), 143-163.

MALOUTAS, T. (2003): Promoting social sustainability: the case of Athens. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 7(2), 167-181.

Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT) (2000): *Programa Polis - Plano Estratégico do Cacém*, Lisboa, MAOT.

_____ (2001): *Programa Polis - Plano Estratégico da Costa de Caparica*, Lisboa, MAOT.

MOTA, I.; PINTO, M.; SÁ, J.V.; MARQUES, V.S. & RIBEIRO, J.F. (2004): *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável*, ENDS, 2005-1015.

(Disponível online: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/Documentos/20040128_PM_Doc_ENDS.htm).

NEWMAN, P.W.G. & KENWORTHY, J.R. (1989): Gasoline Consumption and Cities: a comparison of U.S. cities with a global survey. *Journal of the American Planning Association*, 55(1), 24-37.

PARTIDÁRIO, M.R. & NUNES CORREIA, F. (2004): POLIS - The Portuguese Programme on Urban Environment. A Contribution to the Discussion on European Urban Policy. *European Planning Studies*, 12(3), 409-424.

PORTAS, N.; DOMINGUES, Á. & CABRAL, J. (2003): (Eds.) *Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

PRIEMUS, H. (1998a): Housing research and the dynamics of housing markets. IN Smets, A. J. H. & Trærup, T. (Eds.) *Housing in Europe: Analysing Patchworks*. Utrecht, Utrecht University, 33-42.

_____ (1998b): Redifferentiation of the Urban Housing Stock in the Netherlands: A Strategy to Prevent Spatial Segregation. *Housing Studies*, 13, 301-310.

SCHWANEN, T.; DIELEMAN, F.M. & DIJST, M. (2003): Car use in Netherlands daily urban systems: does polycentrism result in lower commute times? *Urban Geography*, 24(3), 410-430.

VAN DER LAAN, L. (1998): Changing Urban Systems: an empirical analysis at two spatial levels. *Regional Studies*, 32(3), 235-247.

WHEELER, S. (1998): Planning Sustainable and Livable Cities. IN LeGates, R. T. & Stout, F. (Eds.) *The City Reader*. segunda edição de 2000. London, Routledge, 434-445.

WILLIAMS, K.; BURTON, E. & JENKS, M. (2000): (Eds.) *Achieving Sustainable Urban Form*, London, Spon Press.

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

Página 226 (blanca)

El gasto fiscal como instrumento de política urbana y ambiental

MARCIAL SÁNCHEZ ARMAS,¹
VICENTE BÁEZ CHESA² y ARTURO HERNÁNDEZ LÓPEZ³
Departamento de Análisis Económico Aplicado
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

El gasto fiscal, esto es, el gasto público que se efectúa a través del sistema tributario, es un poderoso instrumento de actuación de la política económica que puede ser dirigido a múltiples objetivos.

Los recursos públicos que se aplican a través del gasto fiscal alcanzarán la cifra de 41.208,52 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado de España en 2005, de los que un 14,44% se dirigen al fomento del acceso a la vivienda y de la edificación y únicamente un 0,13% se destinan directamente a la protección del medio ambiente.

En esta comunicación pretendemos analizar las alternativas que se pueden establecer para potenciar la protección medioambiental, como política de desarrollo urbano, a través del gasto fiscal, estableciendo que se debe reducir o eliminar las ayudas a la vivienda y sustituirlos por incentivos fiscales más acorde con el objetivo de la preservación medioambiental, así como examinar la eficacia de estas actuaciones para lograr un desarrollo urbano sostenible.

1.- INTRODUCCIÓN

La política fiscal puede influir sobre la cantidad y calidad del bien público que denominamos “calidad ambiental” en una sociedad y los instrumentos con que

1 msanchez@daea.ulpgc.es

2 vbaez@daea.ulpgc.es

3 ahernandez@daea.ulpgc.es

cuenta para ello son muy diversos. En estas líneas vamos a analizar la potencialidad de una particular forma de utilización de los recursos públicos: el gasto fiscal, que puede ser un instrumento importante para incentivar la generación de un desarrollo urbano sostenible si se liga directamente la concesión de beneficios fiscales a este objetivo.

La importancia que tiene la práctica de establecer exenciones impositivas deriva del volumen de recursos que alcanza y de las posibilidades de dirigirlos hacia el fomento de las actividades económicas, por lo que analizaremos cuál es la realidad actual contraponiendo la cantidad de recursos que se dirigen a la promoción de la construcción con aquellos dirigidos al logro de un desarrollo urbano sostenible. Finalmente, realizaremos una breve referencia al caso particular de los beneficios fiscales establecidos en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias que pueden ser dirigidos a la protección del medio ambiente.

2.- EL GASTO FISCAL: ANÁLISIS METODOLÓGICO

2.1.- El concepto de gasto fiscal

Abordar el análisis del gasto fiscal es una tarea compleja por cuanto no existe un desarrollo doctrinal que permita establecer nítidamente su contenido y, por lo tanto, no existe un pleno acuerdo sobre el mismo concepto, su medición y su utilización como instrumento de política económica.

Por ello, desde que Stanley S. Surrey acuñó la expresión *tax expenditures* en 1967, la introducción del término en la literatura hacendística no ha dejado de representar un ámbito marginal de estudio, pese a que en realidad se trata de un elemento esencial para conocer la aplicación de recursos públicos que se realiza a través del sistema fiscal.

Las razones que han influido en esa marginación son diversas, pero parten del tronco común de haberse aceptado inicialmente como válido un concepto de gasto fiscal impreciso e incorrecto que sitúa su estudio con relación a las desviaciones que se producen respecto a un hipotético “sistema fiscal normal”.

Ante ello, lo primero que debemos realizar es una delimitación de qué entendemos por gasto fiscal y analizar su importancia cualitativa y cuantitativa respecto a su consideración como aplicación de recursos públicos encuadrados dentro de las políticas de gasto del sector público.

Así, definimos el gasto fiscal como el gasto público efectuado al establecer beneficios fiscales. Sus características definidoras más relevantes, en consecuencia, son las siguientes:

a) Es una variedad de gasto público.

El gasto público puede tomar la forma de gasto directo o de gasto fiscal, por lo que ambas modalidades tienen en común el que se trata de aplicaciones de recursos públicos a objetivos de política económica previamente determinados.

b) Se efectúa mediante la concesión de beneficios fiscales.

En el gasto fiscal la transferencia de fondos se realiza mediante la concesión de un beneficio fiscal y, por tanto, se articula mediante alguna técnica de exención tributaria (esto es, introduciendo alguna excepción en el régimen general vigente de un tributo), mientras que en el gasto directo la aplicación de recursos se produce a través del desembolso efectivo de los mismos.

Por lo tanto, el primer aspecto que hay que resaltar es que el gasto fiscal es una forma o modalidad de gasto público, que debería recogerse en el estado de gastos del Presupuesto, tener la consideración de créditos ampliables y distribuirse en los programas correspondientes al objetivo perseguido con el fin de poder conocer y evaluar las aplicaciones de recursos públicos que se utilizan, independientemente de que lo hagan bajo la forma de gasto (público) directo o de gasto (público) fiscal.

El segundo aspecto que completa nuestra definición supone incluir en la voz “beneficios fiscales” todos los supuestos susceptibles de generar gasto público sin desembolso efectivo de fondos, esto es, los mecanismos que introducen alguna excepción en el régimen general de un tributo mediante una técnica de exención tributaria. Es, por tanto, la correcta delimitación metodológica entre beneficio fiscal y gasto fiscal el elemento básico que nos permitirá profundizar en la materia de estudio que nos ocupa, que no es otro que el de introducir el análisis del gasto fiscal en las políticas de fomento de un desarrollo urbano sostenible.

2.2.- Importancia del gasto fiscal en el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado español

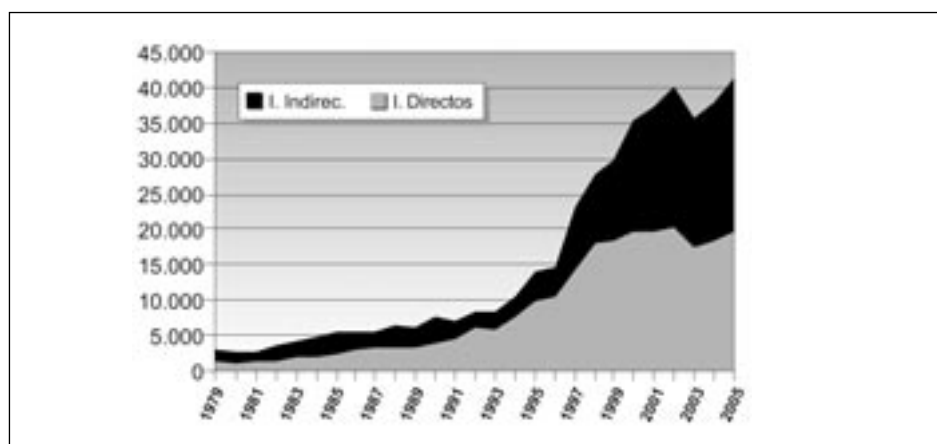
La práctica de la elaboración de los llamados Presupuestos de Gastos Fiscales o, con posterioridad a 1996, la más acertada denominación de Memoria de Beneficios Fiscales tiene continuidad desde 1979 y responde al mandato constitucional, recogido en el artículo 134.2 de nuestra Carta Magna, de cuantificar los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.⁴

⁴ El artículo 134.2 de la Constitución española de 1978 establece que “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”.

El detalle de estos informes ha variado considerablemente desde 1979 hasta el presente, ya que se han producido continuos cambios en los criterios sobre los supuestos que se incorporan como beneficios fiscales, así como sus fórmulas de estimación. Pese a ello, resulta interesante comentar las cifras más representativas de la evolución de los beneficios fiscales presupuestados, ya que aunque no son comparables entre sí, nos muestran la distinta consideración que han merecido desde 1979 hasta la actualidad.

En una primera visión (ver Gráfico nº 1) se observa cómo los beneficios fiscales presupuestados, en términos corrientes, mantienen en general una línea ascendente en su crecimiento, sólo rota en los ejercicios de 1980, 1986, 1989, 1991 y 2003.

Gráfico 1.- Evolución del gasto fiscal en España (en millones de euros)



Es a partir del año 1994 cuando su cuantía se incrementa considerablemente y, sobre todo, desde el ejercicio presupuestario de 1997, hasta alcanzar la cifra de 41.209 millones de euros para el ejercicio de 2005.

2.3.- Las políticas de gasto a través del gasto fiscal

Una vez establecida la importancia cuantitativa de los recursos públicos que se establecen a través del gasto fiscal, debemos aproximarnos al análisis de la utilización concreta que se realiza a través de estos recursos.

La Memoria del Presupuesto de Beneficios Fiscales para 1997 ofreció por primera vez una agrupación del gasto fiscal en función de su finalidad, aunque es a partir de 1998 cuando la perfecciona y mantiene la clasificación con posterioridad.

Los principios en los que se ha basado el equipo redactor de la Memoria de Beneficios Fiscales para asignar el gasto fiscal a las políticas de gasto son las siguientes:⁵

- A.- Si la norma identifica el beneficio fiscal con una finalidad (v. g.: creación de empleo, fomento de inversiones, vivienda, etc.), un determinado tipo de actividad o sector (agrícola, industrial, etc.) o con un grupo social concreto (v. g., familia), el beneficio fiscal concreto se imputa a la política de gasto que contemple esa finalidad, tipo de actividad o grupo social, siempre con el máximo grado de concreción posible.
- B.- Si el beneficio fiscal abarca una pluralidad de fines, actividades o grupos y, a partir del contenido de la norma y/o de las fuentes tributarias, no se pudiera proceder total o parcialmente a asignaciones más concretas, el todo o la parte sin identificar se imputan a una política más genérica (fomento de inversiones, fomento de actividades, etc.) o a aquéllas en las que se considere que el gasto es preponderante.

Los resultados son significativos: Para el ejercicio de 2004 (ver cuadro nº 1), la partida más significativa es la dedicada al fomento de las inversiones, seguida por los beneficios fiscales a la vivienda. El resto de las políticas se dirigen básicamente a fomentar la actividad económica.

Sin embargo, debemos plantearnos si podemos establecer alternativas que permitan ligar de una forma mucho más estrecha esta política fiscal con el objetivo del desarrollo urbano sostenible, dentro de las estrategias que a este efecto se están estableciendo en la Unión Europea.⁶

De hecho, nuestro planteamiento indica que se deben eliminar el gasto fiscal en fomento de la vivienda y la edificación que, como veremos no son más que incentivos a la actividad de la construcción y sustituirlo por fórmulas de incentivación ligadas al desarrollo urbano sostenible.

3.- EL DESARROLLO URBANO Y EL GASTO FISCAL EN VIVIENDA

Tradicionalmente, la literatura económica ha puesto en entredicho la utilización del gasto fiscal en vivienda, ya que es inequitativo y no cumple con el objetivo proclamado de facilitar el acceso a la vivienda. Los argumentos utilizados son variados, los cuales vamos a comentar a partir de la definición de gasto fiscal expuesto anteriormente.

⁵ Vide Memoria de Beneficios Fiscales (2001), pp. 151-152.

⁶ Vide COM (2004) 60 final.

*Cuadro 1.- Clasificación del gasto fiscal por políticas de gasto
(en millones de euros)*

POLÍTICAS DE GASTO	2001	2002	2003	2004
1. Clasificación del PGE	16.238,12	21.982,57	20.130,69	20.959,32
Vivienda	5.171,51	5.542,74	4.788,39	5.517,45
Sanidad	841,03	1.757,45	2.060,50	2.021,40
Pensiones	1.194,47	1.451,01	1.486,83	1.485,96
Agricultura	5.666,35	2.897,73	3.425,25	3.645,48
Industria y Energía	78,08	2.348,43	572,73	632,72
Educación	621,84	952,90	1.105,57	1.154,10
Otras prestaciones sociales	65,29	165,73	254,32	316,07
Fomento del Empleo	30,72	36,14	21,60	23,97
Comercio, Turismo y Pymes	971,25	5.706,69	5.500,97	5.294,03
Investigación	-	171,64	156,85	148,97
Otras políticas de gasto	1.597,58	952,10	757,69	718,76
2. Clasificación propia de la MBF	21.013,90	18.058,57	15.469,80	16.972,29
Transportes	1.246,25	1.205,72	793,65	856,70
Protección a la familia	2.250,95	2.506,42	2.120,49	2.504,44
Política redistributiva	6.151,10	6.930,34	5.335,98	5.473,87
Fomento de inversiones	3.248,13	4.623,88	5.208,77	6.043,94
Fomento de actividades	6.507,00	628,60	355,45	369,10
Fomento del ahorro	640,07	611,66	453,60	459,29
Incentivos territoriales	795,40	829,61	497,87	565,42
Fomento de la cultura	174,99	722,34	703,99	699,53
TOTAL	37.252,02	40.041,14	35.600,45	37.931,61

Fuente: Memoria de beneficios fiscales (varios años).

Cuando, a través de la teoría convencional, se afronta el análisis del impacto que produce la existencia de gasto fiscal en la política de vivienda, la mayoría de los autores centran su atención, en primer lugar, en el carácter inequitativo de alguna medida fiscal particular.⁷ Así se han sucedido interesantes estudios sobre el efecto que tiene sobre los contribuyentes cada beneficio fiscal, y que se centran, lógicamente, en aquellos para los que se tienen datos tributarios distribuidos por niveles de renta imponible.

De esta forma, mediante diversas técnicas de análisis económico, muchos autores han analizado cuáles son los grupos de renta más beneficiados por estas deducciones y, aunque con diversos matices, llegan a la conclusión de que estas medidas fiscales tienen un carácter regresivo. Así, McLURE (1977, p. 74) afirma que las preferencias impositivas favorecen a los niveles de renta más altos, que son los que tienen capacidad para comprar sus viviendas, pero que no beneficia a los más pobres. De la misma opinión es HELLMUTH (1977, p. 169), que señala que “a mayor necesidad el subsidio es menor, lo que es tanto ineficiente como injusto”.

Por su parte, tanto MANVEL (1979) como WHITE y WHITE (1977) demuestran que estas preferencias fiscales redistribuyen la renta a favor de los individuos relativamente más ricos.

En definitiva, estos análisis se preocupan básicamente de estimar el efecto que tiene sobre los contribuyentes un beneficio fiscal considerado individualmente, que efectivamente deriva en situaciones de inequidad horizontal.

Por otro lado, otros autores centran su atención en la eficiencia de los beneficios fiscales para estimular la demanda de viviendas en comparación con otras medidas de gasto. Así, ALM et al. (1985) consideran que son más costosos para el gobierno e ineficientes para la sociedad, mientras que LITZENBERGER y SOSIN (1978) plantean que los subsidios a los impuestos sobre la vivienda distorsionan este mercado.

En comparación con la teoría convencional, nuestro desarrollo metodológico del gasto fiscal plantea los análisis económicos de forma mucho más rica y pone en evidencia la parcialidad de los estudios que hemos comentado.

7 Aunque hay que señalar que también existen autores que niegan que, por ejemplo, la deducción por intereses hipotecarios pueda constituir un gasto fiscal. En este sentido, GUNN (1979) afirma que “la deducción por intereses, juzgada sobre la base del criterio fiscal únicamente, realiza importantes funciones y por lo tanto no es un gasto fiscal”.

Así, en primer lugar, plantear los análisis del gasto fiscal en relación a la equidad impositiva implica que sus efectos van a ser el que se produzca una redistribución de la carga impositiva entre los que se ven beneficiados y los que resultan perjudicados por la medida fiscal particular, lo que implicaría necesariamente que admitimos que el gasto fiscal no es un gasto público. Si realmente es un gasto público, aspecto que queda fuera de toda duda, su efecto real será producir un incremento de la carga impositiva. De esta forma, será la elección de los beneficios fiscales que se elijan para aplicar el gasto público fiscal la que distribuya ese aumento del gasto entre los contribuyentes, sean presentes o futuros, para poder financiarlo.

En segundo lugar, hay que señalar que los análisis de eficiencia, que pretenden evaluar el gasto directo y el gasto fiscal destinados a un mismo objetivo, tienen el inconveniente de que en realidad comparan beneficios fiscales con gasto directo, por lo que hay que reconducir la situación para poder contemplar dentro del gasto fiscal todos los beneficios fiscales que se establecen en relación a dicha finalidad.

Por lo tanto, el análisis del gasto fiscal destinado a la política de vivienda debe centrarse en los efectos que tiene la aplicación de estos recursos públicos con relación a los objetivos que se persiguen. En este sentido, el análisis más completo y riguroso que vino a clarificar este ámbito de estudio, el de GONZÁLEZ-PÁRAMO y ONRUBIA (1992), corresponde a un estudio sobre el gasto público en vivienda en España que, ni tan siquiera, utiliza el término gasto fiscal, pero que al centrar su atención en la intervención pública en este mercado, distingue y analiza perfectamente los efectos económicos del gasto directo y del gasto fiscal aplicados en la política de vivienda en nuestro país.

En esta línea de análisis, si el objetivo gubernamental es el de favorecer el acceso a la vivienda a través del apoyo a los demandantes de las mismas, esta vía de actuación no parece ser la más coherente, ya que en la mayoría de los casos, dada la estructuración del mercado español, estos recursos sólo consiguen ser capitalizados por los oferentes de viviendas mediante el aumento de los precios. SÁNCHEZ MARTÍNEZ (2002, p.252) lo expone claramente al referirse a la “capitalización de la deducción, es decir, que el beneficio fiscal se integre ya en el precio del producto o servicio cuya adquisición se beneficia, fenómeno muy claro en el caso de la deducción por adquisición de vivienda”, de forma que favorecen al sector de la construcción, pero no al contribuyente, que era lo que supuestamente se pretendía.

Desde esta perspectiva, si desde el poder político se pretende continuar con el objetivo inicial, las medidas fiscales a implantar serían las destinadas a las viviendas protegidas oficialmente, que no permiten, o reducen considerablemente, la capitalización de las ayudas en el precio de venta.

También se puede considerar como opción preferible la eliminación de estas ayudas para sustituirlas por gastos directos, con las diversas implicaciones que ello llevaría consigo, aunque hay que hacer notar que una de las características del gasto fiscal es que, una vez implantados los beneficios fiscales, su eliminación posterior no implica necesariamente que el precio de la vivienda vaya a disminuir, ya que dicha reducción dependería de otros muchos factores presentes en el mercado de la vivienda.

De la misma forma, se puede contemplar la sustitución del gasto directo por gasto fiscal, sobre todo si los retrasos administrativos en la concesión de las ayudas públicas terminan por hacerlas ineficientes y se estima más conveniente optar por las desgravaciones individualizadas a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF).

Otra opción a considerar es mantener estas ayudas pero dotándolas presupuestariamente de su carácter real, esto es, eliminando su consideración de ayuda destinada a favorecer a los demandantes de vivienda e integrándola en el programa correspondiente de apoyo a la actividad constructora y de promoción de viviendas.

En definitiva, las alternativas políticas y económicas que se abren a partir del correcto análisis del gasto fiscal son tremendamente interesantes, dotando de mucha mayor riqueza a las opciones reales que se presentan en la gestión de la política pública y de mayor contenido a las discusiones constantes sobre la conveniencia de su eliminación y sobre las consecuencias económicas que ello tendría⁸.

4.- EL FOMENTO DEL DESARROLLO URBANO A TRAVÉS DEL GASTO FISCAL

Existen diversas exenciones en el ordenamiento fiscal español que pueden ser consideradas que responden al objetivo del desarrollo urbano sostenible. Por un lado, podríamos considerar como tales (ver cuadro nº 2) la deducción por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio Histórico, tanto en el IRPF como en el Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS), las establecidas para dos acontecimientos declarados de excepcional interés público, como son el “Fórum Universal de las Culturas, Barcelona 2004” y el “Año Santo Jacobeo 2004”. Pero sin duda, la más importante por su contenido es la deducción por inversiones medioambientales en el Impuesto sobre sociedades, la cual comentaremos en mayor detalle.

⁸ Es muy interesante en este sentido el análisis de las distintas alternativas contempladas por LÓPEZ GARCÍA (2001).

*Cuadro 2.- Gasto fiscal en políticas urbanas
(en millones de euros)*

	2003	2004	2005
EL IRPF			
Actuaciones protección y difusión Patrimonio Histórico	--	1,67	3,12
EN EL IS			
Inversión para protección medio ambiente	38,60	46,93	53,87
Actuaciones protección y difusión Patrimonio Histórico		0,72	11,20
Año Santo Jacobo	--	--	16,49
Forum Barcelona	--	--	71,25

Fuente: Memoria de beneficios fiscales (varios años).

En general se observa que se trata de partidas presupuestarias de gasto fiscal de escasa cuantía si se compara con el volumen de recursos fiscales empleados en fomentar la edificación y la vivienda, que alcanzarán en 2005 una cuantía de 5.951,15 millones de euros. Por lo tanto, queda claro el exiguo papel que juega el fomento del desarrollo urbano sostenible a través del gasto fiscal, como expresión de las prioridades que se establecen a través de las políticas públicas de corte fiscal.

Pero una vez establecida la inconveniencia económica de mantener las ayudas fiscales a la vivienda, una alternativa que se debe considerar es la de liberar ese importante volumen de recursos públicos para destinarlo a otros objetivos.

En este sentido, resulta interesante observar como experiencia, en el ordenamiento fiscal español, una deducción que responde de una manera nítida al objetivo de lograr un desarrollo urbano sostenible, que es la establecida en la normativa tributaria del Impuesto de Sociedades como inversión para la protección del medio ambiente, que debemos comentar en sus principales aspectos.

Se pueden acoger a este incentivo fiscal las inversiones en elementos patrimoniales del inmovilizado material que tengan por finalidad la protección del medio ambiente, consistentes en:

- Instalaciones que tengan por objeto alguna de las siguientes finalidades:
 - Evitar o reducir la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

- Evitar o reducir la carga contaminante que se vierta a las aguas superficiales, subterráneas y marinas.
 - Favorecer la reducción, recuperación o tratamiento correctos desde el punto de vista medioambiental de residuos industriales.
- Activos materiales nuevos destinados al aprovechamiento de fuentes de energías renovables consistentes en instalaciones y equipos con cualquiera de las finalidades definidas a continuación:
- Aprovechamiento de la energía proveniente del sol para su transformación en calor o electricidad.
 - Aprovechamiento, como combustible, de residuos sólidos urbanos o de biomasa procedente de residuos de industrias agrícolas y forestales, de residuos agrícolas y forestales y de cultivos energéticos para su transformación en calor o electricidad.
 - Tratamiento de residuos biodegradables procedentes de explotaciones ganaderas, de estaciones depuradoras de aguas residuales, de efluentes industriales o de residuos sólidos urbanos para su transformación en biogás.
 - Tratamiento de productos agrícolas, forestales o aceites usados para su transformación en biocarburantes (bioetanol o biodiésel)

El porcentaje de deducción es del 10% del importe de las inversiones realizadas en bienes del activo material destinados a la protección del medio ambiente, minorado del total la cuantía de las subvenciones recibidas para su financiación, que estén incluidas en programas, convenios o acuerdos con la Administración competente, quien deberá expedir la certificación de la convalidación de la inversión.

Esta deducción también se aplica en el supuesto de adquisición de nuevos vehículos industriales o comerciales de transporte por carretera, sólo para aquella parte de la inversión que reglamentariamente se determine que contribuye de manera efectiva a la reducción de la contaminación atmosférica.

4.1.- Experiencias de gasto fiscal de política urbana en las CC.AA. españolas

A partir de la Ley 14/1996, de cesión de Tributos del Estado a las CC.AA., se abre la posibilidad de establecer beneficios fiscales en la cuota autonómica del IRPF. Muchas de ellas han intentado fomentar el acceso a la vivienda de la población residente de distintas formas y, generalmente, estableciendo las ayudas fiscales para determinados colectivos. Varias de ellas han pretendido incidir sobre el patrimonio histórico o natural y sólo dos han intentado resolver problemas ecológicos con estas deducciones.

Se trata de las Comunidades Autónomas de Canarias y Valenciana, pero se limitan a establecer una deducción del importe de las donaciones dinerarias efectuadas en el período impositivo con finalidad ecológica a una serie tasada de instituciones.

En el caso de Canarias, se trata de una deducción del 10% del importe de las donaciones dinerarias

En la Comunidad Autónoma Valenciana, la deducción es de un 20% de las donaciones.

4.2.- El caso particular de la Comunidad Autónoma Canaria

Los incentivos económicos a través del gasto fiscal tienen en Canarias una especial importancia, pues está dotada de instrumentos fiscales muy poderosos que permiten un alto grado de capitalización interna. Las principales figuras son:

- Deducción para inversiones en Canarias (Ley 20/1991).
- Deducción por rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en Canarias (Ley 19/1994).
- Deducción por dotaciones a la Reserva para Inversiones en Canarias (Ley 19/1994).
- Registro Especial de Buques y Empresas Navieras.

La Reserva para Inversiones en Canarias, en adelante RIC, se instrumentó con el objetivo de estimular el esfuerzo inversor con cargo a recursos propios, es decir, la autofinanciación de las inversiones de las empresas que desarrollen su actividad en Canarias. La dotación a la RIC representa unas ventajas fiscales de las que, en relación a la actividad desarrollada en los establecimientos situados en Canarias, pueden beneficiarse:

- Todas las sociedades y otras entidades jurídicas sujetas al Impuesto de Sociedades.
- Las personas físicas sujetas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, solo si su rendimiento neto procede de actividades empresariales y se estima por el método de estimación directa.

Este beneficio fiscal permite reducir la base imponible, hasta un 90% de los beneficios no distribuidos, en el Impuesto de Sociedades por el importe que los establecimientos situados en Canarias destinen de sus beneficios a la dotación de la RIC.

No cabe duda de que el incentivo estrella del Régimen Económico y Fiscal de Canarias es la Reserva para Inversiones, dado su potencial en cuanto a la cuantía de

exención que supone (ver cuadro nº 3). Además, el articulado de la Ley incide directamente en el objetivo de la protección del medio ambiente.⁹

*Cuadro 3.- Beneficios fiscales por incentivos en Canarias
(en millones de euros)*

	2003	2004	2005
Venta bienes corporales	2,92	2,08	1,73
Reserva inversión en Canarias	36,86	27,90	29,55
TOTAL EN EL IRPF	39,78	29,98	31,28
Reserva inversión en Canarias	562,22	661,07	681,05
Empresas navieras	8,12	15,27	19,96
Venta de bienes corporales	27,66	27,99	40,12
Deducción por inversión	134,66	75,99	135,50
TOTAL EN EL IS	732,66	780,32	876,63
TOTAL INCENTIVOS	772,44	810,20	907,91

Fuente: Memoria de beneficios fiscales (varios años).

Sin embargo, con este instrumento se ha generado una situación contradictoria: Por un lado, su potencialidad y generalización ha convertido estos fondos, estimado actualmente entre cuatro y seis mil millones de euros, en una pieza básica para

⁹ Las cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias deberán materializarse en la realización de alguna de las siguientes inversiones:

- a) La adquisición de activos fijos situados o recibidos en el archipiélago canario, utilizados en el mismo y necesarios para el desarrollo de actividades empresariales del sujeto pasivo o que contribuyan a la mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario.
- b) La suscripción de títulos valores o anotaciones en cuenta de Deuda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de las Corporaciones Locales Canarias o de sus empresas públicas u Organismos Autónomos, siempre que la misma se destine a financiar inversiones en infraestructura o de mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario, con el límite del 50 por 100 de las dotaciones.
- c) La suscripción de acciones o participaciones en el capital de sociedades que desarrollen en el archipiélago su actividad, siempre que éstas realicen las inversiones previstas en el apartado a) de este artículo, en las condiciones reguladas en esta Ley.

la planificación de la actividad económica de Canarias y para cumplir los objetivos de su promulgación, esto es, diversificar y modernizar la estructura productiva y comercial de forma que se compense los costes adicionales de la lejanía y fragmentación del territorio canario, preservando su medio ambiente. Por otro lado, han surgido conflictos de interpretación de la norma que ha creado inseguridad jurídica sobre las formas en que se pueden aplicar estos recursos, que se han canalizado hacia la compra de suelo. Por último, se producen problemas a la hora de aplicar estos fondos porque no se encuentran proyectos viables de inversión que signifiquen alternativas reales de generación de actividades, por lo que se está solicitando que se permita aplicar estos fondos a la prefinanciación de obra pública o a la generación de actividades económicas en otras áreas geográficas distintas de la canaria.

De esta forma, en vez de aportar soluciones, la RIC está generando problemas a la estructura económica canaria por no existir proyectos adecuados para su materialización.

Así, las diferentes fórmulas que se pretende establecer para poder utilizar estos fondos para la construcción de obra pública representaría aún más presión sobre un territorio tremendamente escaso y frágil que requiere que se planifique adecuadamente y respecto al cual se está intentando un gran pacto social basado en el desarrollo sostenible, además de que se debe discutir hasta que punto es conveniente la inversión en carreteras frente a otras alternativas como la educación o la I+D. El otro conjunto de propuestas tendentes a posibilitar la materialización de la RIC en áreas geográficas distintas del territorio canario ha recibido una negativa rotunda por parte de las autoridades económicas.

En definitiva, de ser el instrumento clave para la reinversión en las islas se está convirtiendo en un problema por falta de iniciativas. De hecho, aunque no existen datos fiables, parece no haberse dedicado fondos a dos aspectos clave inicialmente diseñados en el Régimen Económico y Fiscal, como son el desarrollo de la I+D y la generación de actividades ligadas a la protección del medio ambiente.

5.- CONCLUSIONES

La importancia cuantitativa y cualitativa del gasto fiscal lo convierte en un importante instrumento de actuación pública que puede ser dirigido a lograr un desarrollo urbano sostenible. Si progresivamente se liga la concesión de beneficios fiscales a impulsar actividades en línea con la mejora del medio ambiente urbano, las empresas se verán incentivadas a modificar sus parámetros de comportamiento y adecuar sus estructuras productivas en línea con la visión europea para las ciudades sostenibles.

Como este gasto fiscal representa una pérdida de ingresos para el erario público, se propone eliminar la mayor parte de los beneficios fiscales a la vivienda y sustituirlos por fórmulas más sofisticadas de fomento de actividades dentro de la gestión urbana, los transportes, la construcción y el urbanismo sostenibles, sin olvidar tampoco el importante papel que pueden jugar los servicios medioambientales en la generación de empleo.

De hecho, esta sustitución puede ser un instrumento adecuado para combatir aspectos negativos del desarrollo urbano en cuanto a excesiva utilización de técnicas contaminantes en muchas actividades ligadas al crecimiento urbano.

En definitiva, en el momento actual, se trataría de fomentar el desarrollo urbano sostenible a través del gasto fiscal ligando la concesión de beneficios fiscales a la generación de estructuras productivas acordes con el mantenimiento y la mejora del medio ambiente urbano y, particularmente, incentivando con estos instrumentos de actuación pública el desarrollo empresarial y el tejido tecnológico necesario para que se cumpla la misión de integrar sistemas ecológicos en la utilización energética, en los usos del transporte y en nuevas construcciones sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

ALM, James; FOLLAIN, James R.; y BEEMAN, Mary A. (1985): "Tax expenditures and other programs to stimulate housing: do we need more?", en *Journal of Urban Economics*, vol. XVIII, nº 2, pp. 180-195.

Comisión de las Comunidades Europeas - COM (2004): 60 final, Bruselas.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, JOSÉ M. y ONRUBIA, Jorge (1992): "El gasto público en vivienda en España", en *Hacienda Pública Española*, nº 120/121, pp. 189-231. Gunn, Alan (1979): "Is an interest deduction for personal debt a tax expenditure?", en *Canadian Taxation*, nº 4, pp. 46-50.

HELLMUTH, William F. (1977): "Homeowners Preferences", en Pechman (ed.) (1977).

LITZENBERGER, Robert y SOSIN, Howard (1978): "Taxation and the Incidence of Homeownership Across Income Groups", en *Journal of Finance*, nº 33, pp. 947-960.

LÓPEZ GARCÍA, Miguel Ángel (2001): *Política impositiva, precios y stock de vivienda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MANVEL, Allen D. (1979): "Homeowners Tax Preferences", en *Tax Notes*, 8 octubre, pp. 503-504.

McLURE JR., Charles (1977): “Comments”, en Pechman (ed.).

Ministerio de Hacienda (varios años): Memoria de Beneficios Fiscales, Madrid.

PECHMAN, Joseph A. (1977): (ed.) *Comprehensive Income Taxation*, The Brooking Institution, Washington, D. C.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M^a Teresa (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Ed. Universidad de Granada.

WHITE, Michelle y WHITE, Lawrence (1977): “The Tax Subsidy to Owner-Occupied Housing: Who Benefits?”, en *Journal of Public Economics*, nº 7, pp. 111-126.

O planeta urbano: Diferenciações regionais, paradigmas globais

PAULO CASTRO SEIXAS¹
Professor Associado
Universidade Fernando Pessoa

RESUMO

Num primeiro ponto apresenta-se ao Planeta Urbano, ou seja, o urbanismo como modo de vida planetário cada vez mais hegemónico percorrendo-se, no segundo ponto, o caminho dos estudos urbanos que vai da perspectiva local da ecologia urbana à perspectiva regional do sistema-mundo e à perspectiva de fluxos do urbanismo transnacional, propondo-se os dois paradigmas (regional e global) como balizas para a compreensão dessa globalização urbana. Num terceiro ponto, seguindo de perto os relatórios da UNCHS de 1996 e de 2001, mapeia-se brevemente a situação urbana do planeta segundo processos e estruturas regionais. Finalmente, num terceiro ponto, focaliza-se a atenção sobre processos e estruturas globais específicos que nos possibilitam compreender melhor os contrastes e as aproximações deste mesmo Planeta Urbano.

1.- O PLANETA URBANO

O início do século XXI evidencia a continuação da transformação da população mundial em população urbana, a qual passou de menos de 30% da população mundial em 1950 a 47% no ano 2000 e prevendo-se já para 2015 que atinja os 53,4%, a maior parte vivendo no mundo em desenvolvimento. Uma crescente percentagem da população mundial vive, assim, em cidades e, especificamente, em cidades de mais de 1 milhão de habitantes tendo o número destas, nos últimos 50 anos, aumentado de 80 para 380. (UNCHS, 2001; Warah, 2001)

¹ Mestre em Sociologia (ISCSP) e Doutor em Antropologia Urbana (Univ. Santiago de Compostela).
pseixas@ufp.pt

A Europa, América do Norte, América Latina e Caraíbas são regiões já largamente urbanizadas, com 75% da sua população vivendo em cidades. A Ásia é uma região em urbanização crescente a um rápido ritmo, prevendo-se que, em 2015, encontremos aí 220 das 438 cidades com mais de 1 milhão de habitantes e 16 das 23 “megacidades” ou cidades com mais de 10 milhões de habitantes. Assim, ainda que a Ásia e a África permaneçam largamente rurais (apenas com 37,9% e 36,7% de população urbana no ano 2000) prevê-se que a transição demográfica nos próximos 20 anos as torne mais urbanizadas, projectando-se a predominância de população urbana para 2030, especificamente com 54,5% para África e 53,4% para a Ásia. (UNCHS, 2001).

Podemos, assim, estar na presença da segunda maior revolução antropológica de todos os tempos depois do sedentarismo planetário de há 10.000 anos atrás, a do urbanismo planetário. Parece de facto ser possível projectar que neste século viveremos num planeta urbano e que a noção de população rural se tornará residual em termos de sentido e em termos estatísticos, reduzindo-se a não mais de 10% uma vez que já em 2030 a população rural nas regiões mais desenvolvidas será de apenas 16,5%. Este Planeta Urbano, enquanto meta comum, pode ser enganador ao tentar sustentar-se em elementos comuns em regiões com grandes desigualdades no ponto de partida, no ritmo e na situação actual do processo de urbanização. O planeta urbano não é uniforme e as diferenças estatísticas reflectem e reproduzem diferenças sociais e culturais profundas pois enquanto que, num país como os Estados Unidos a grande distinção é entre populações metropolitanas e não metropolitanas, nos países europeus a distinção entre urbano e rural mantém alguma pertinência e em países africanos e asiáticos a diferença é antes entre a cidade e o mato ou a cidade e a montanha.

No entanto, e apesar das diferenças estatísticas entre as diversas regiões, a elite urbana em muitos países em desenvolvimento tem mais em comum com a elite dos países desenvolvidos do que com os seus próprios concidadãos, havendo assim semelhança ao nível das condições de residência, trabalho e consumo entre estes estratos urbanos. Ou seja, apesar da região e das próprias cidades em que vivem serem muito diferentes, a cidade dentro das cidades parece possibilitar algum nível de identificação. Também ao nível do sistema urbano mais vasto parece poder encontrar-se algumas similitudes, quer no que se refere às funções das cidades de diferentes regiões do mundo na economia global, quer em relação à estruturação do sistema urbano em si mesmo, parecendo poder-se estabelecer comparações entre a “área metropolitana consolidada” dos Estados Unidos, a “região urbana funcional” europeia e a “área metropolitana extensa” asiática.

Um texto sobre o Urbanismo no mundo Desenvolvido e no Mundo em Desenvolvimento deve, antes de mais, explicitar a pertinência da tal divisão, ou seja se tal divisão é meramente didáctica e operacional ou se, pelo contrário, é fundacional e tem potencialidades explicativas. Ora, os dados apresentados nesta introdução e

aprofundados ao longo do presente capítulo levam-nos a propor que estamos envolvidos irremediavelmente na construção de um *Planeta Urbano* e que essa construção é desigual num *Urbanismo Regional* diferenciado e mesmo num *Urbanismo Global* de *Arquipélagos Urbanos* que funcionam como complexo de cidades centrais de comando e controlo por oposição a um *Urbanismo Local* feito de cidades periféricas, de grandes aldeias e de quase-cidades, votadas, as mais das vezes, ao esquecimento. É claro que a diferença entre um urbanismo global e um urbanismo local não é simples pois a globalização é um campo de contestação e as cidades são a expressão e o palco dessa mesma contestação que um emergente *Urbanismo Transnacional* procura evidenciar. O que propomos neste capítulo é que para ler adequadamente a construção do Planeta Urbano em que estamos envolvidos se torna necessário termos em conta dois paradigmas, um *paradigma regional* e um *paradigma global*, uma vez que o Planeta Urbano em construção se produz em função essencialmente do “espaço de fluxos” transnacional que se compreende entre esses dois paradigmas.

Num primeiro ponto percorre-se, de forma breve, o caminho dos estudos urbanos que vai da perspectiva local da ecologia urbana à perspectiva regional do sistema-mundo e à perspectiva de fluxos do urbanismo transnacional, propondo-se os dois paradigmas (regional e global) como balizas para a compreensão, no presente, do Planeta Urbano. Num segundo ponto, seguindo de perto os relatórios da UNCHS de 1996 e de 2001, mapeia-se a situação urbana do planeta segundo uma perspectiva regional e segundo uma perspectiva global. Num terceiro ponto focaliza-se a atenção sobre processos e estruturas urbanos específicos que nos possibilitam compreender melhor os contrastes e as aproximações deste mesmo Planeta Urbano.

2.- URBANISMO LOCAL, URBANISMO GLOBAL E URBANISMO TRANSNACIONAL

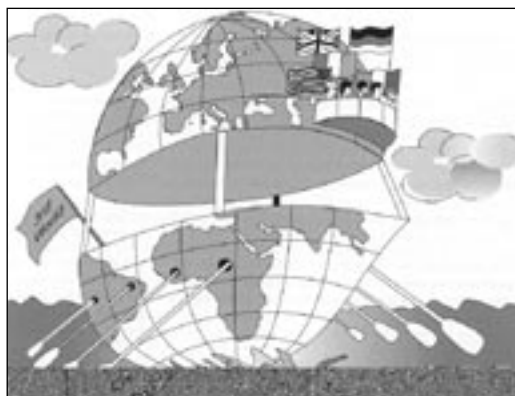
Um certo evolucionismo societal identificador de estruturas e processos que actuam por detrás e independentemente das pessoas, dominando os destinos das suas vidas, ainda é o principal aspecto que caracteriza os quadros de compreensão do nosso mundo. É preciso compreendê-los para compreender também os espaços intersticiais de livre arbítrio individual, de liberdade e de construtivismo societal no sentido dos cidadãos tomarem consciência do seu papel enquanto agentes e não apenas meros agidos do desenvolvimento no sentido de a globalização única poder ser substituída por alter-globalizações e de a consciência das escolhas poder activar a necessidade de actuação.

A tradição dicotómica em Ciências Sociais é longa. No que concerne aos estudos urbanos pode-se dizer que o percurso da Tradição Ecológica - da Escola Clássica dos anos 20 à Neo-Ortodoxa dos anos 40 e 50 e à Socio-Cultural dos anos 60 - (Cf.

para uma revisão Poplin, 1979: 121 a 153) foi a de ir complexificando e esbatendo dicotomias mais ou menos simplistas (Barbárie vs Civilização; Rural vs Urbano; Comunidade vs Sociedade; Nível Biótico ou Comunal vs Nível Racional ou Cultural, entre outras tipologias dicotômicas principalmente no quadro da tradição de influência germânica de Marx, Durkheim, Tonnies, Simmel, Park, etc.) como determinantes da estrutura e dos processos urbanos. De certo modo pode-se dizer que a Tradição do Sistema-Mundo (a partir da década de 70) se inicia também com tipologias dicotômicas mais ou menos simplistas (Primeiro vs Terceiro Mundo; Norte vs Sul; Centro vs Periferia; Global vs Local) e só nos últimos anos começa a complexificar-se e a esbater-se tais oposições abstractas e primárias. É nesta complexificação que se compreende uma nova agenda, a do Urbanismo Transnacional - talvez uma nova tradição - que procura, ultrapassando as tipologias, analisar o espaço global como um espaço de “conexões transnacionais”, um “espaço de fluxos”, uma “arena discursiva” e um “terreno de contestação”, sendo as cidades palcos privilegiados destes jogos de actos e textos de política económica e cultural em que se entrecruza o local e o global.

Começando pelas formas dualistas de entendermos o mundo, de facto, uma das formas mais simples que continuamos a usar para compreender as diferenças a um nível planetário é, muitas vezes, a relação dicotómica entre hemisférios, entre *Norte e Sul* ou entre *Primeiro e Terceiro Mundo* (Fig. 1). Tal compreensão deriva da situação pós Segunda Grande Guerra e da consciência do “Terceiro Mundo” como região internacional que teve a sua origem na Conferência de Bandung (Indonésia, 1955) e que se apresentava para além do “Primeiro Mundo” ou Bloco Ocidental e o “Segundo Mundo” ou Bloco de Leste. O conceito generalizou-se com o livro de Peter Worsley com o mesmo nome em 1964, identificando no “Terceiro Mundo”

Fig. 1.- “Todos no mesmo barco?”

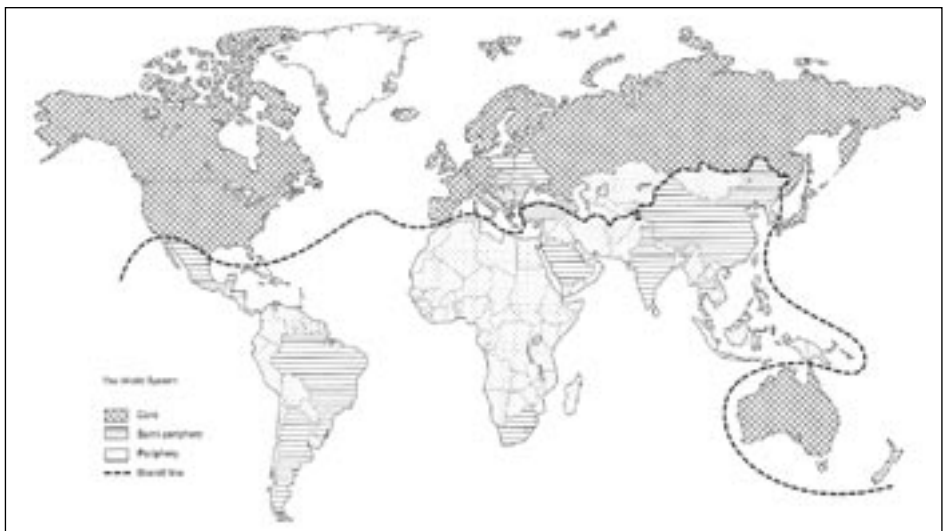


(in Drakakis-Smith, 2002: 4)

duas pesadas heranças, a do colonialismo e a da pobreza, as quais, de facto, opunham muitos dos países do Sul aos países do Norte, tendo sido este quadro que possibilitou a compreensão das diferenças entre as cidades dessas regiões internacionais.

Outra relação dicotómica de compreensão das diferenças planetárias que deriva da situação pós Guerra-fria é a que se começou a estabelecer entre *Centro e Periferia* e entre *Global e Local*. Tal análise tem como base uma elaboração histórico-geográfica de base económica mais aprofundada (sustentada por referências como Braudel e Wallerstein) em que se identificam três regiões, a central, a semi-periférica e a periférica (Fig. 2). Foi esta última perspectiva que acabou por sustentar uma teoria das Cidades-Mundo que Braudel e Wallerstein inauguraram (Veneza no séc. XIV e XV; Lisboa e Sevilha no séc. XVI; Amesterdão no séc. XVII; Londres nos sécs. XVIII e XIX e Nova York no séc. XX). Peter Hall em *World Cities* afirma que Patrick Gueddes terá sido o primeiro a propor a ideia de cidades-mundo em 1915 como “aquelas nas quais uma parte desproporcionada dos mais importantes negócios do mundo é conduzida” (King, 1990: 12), no entanto Braudel foi o primeiro a utilizar o termo “cidade-mundo” para designar o centro de “economias-mundo” específicas, enquanto “centros de gravidade urbanos” ou como o “coração logístico da actividade” (idem, 1990:12), ou seja, Braudel terá sido o primeiro a usar o termo cidade-mundo no mesmo sentido que ele vai ter a partir da década de 80 na literatura sobre cidades-mundo ou cidades globais.

Fig. 2.- “Norte e Sul”



(in Drakakis-Smith, 2002: 5)

É ao longo das décadas de 80 e de 90 que estas regionalizações urbanas do planeta se começam a complexificar na procura de se identificar as estruturas e os processos dessa regionalização tendo a ideia das cidades-mundo num sistema-mundo como ponto de partida. Friedmann e Wolf (1982) ao aceitarem as multinacionais como “centros de comando” da “nova divisão internacional do trabalho” introduziram o conceito de “Rede Global de Cidades”. Na década de 90, para além da divisão tradicional do planeta em Estados-Nações e para além da divisão entre Regiões Mais Desenvolvidas e Regiões Menos Desenvolvidas (terminologia adoptada pela ONU para substituir a relação entretanto obsoleta entre Primeiro e Terceiro Mundos), começa então a delinear-se a perspectiva de uma *Rede Global de Cidades* ou “*Arquipélagos Urbanos*” planetários (Warah, 2001).

Identificadas como cidades-mundo centrais e primárias (Friedmann, 1986) ou como os “verdadeiros centros internacionais” (Thrift, 1986) ou, simplesmente como “cidades globais” (Sassen, 1991), as cidades-mundo que estão no topo da hierarquia na década de 80 eram todas do hemisfério norte, todas de países desenvolvidos e, com a excepção de Tóquio, na tipologia de Friedmann e de Sassen, eram todas dos Estados Unidos e da Europa. Em função deste mapeamento podemos conceber que o urbano é um factor de produção de globalizações e de desglobalização, tendo na sua forma de cidade-mundo o seu agente.

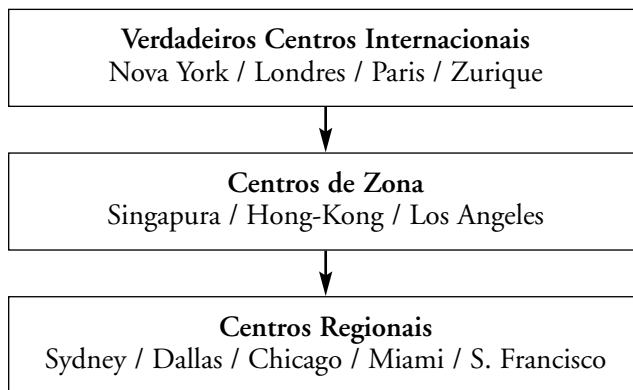
Para Smith (2001:49), as análises relativas à cidade-mundo ou à cidade global, resultando em tipologias como as de Friedman e as de Sassen, caracterizam-se por uma série de assumpções económicas interligadas que se podem resumir da seguinte forma:

- 1.- A globalização da economia internacional, acompanhada pelo crescimento da transposição económica das fronteiras nacionais;
- 2.- Uma elevada mobilidade do capital cuja decisão de aplicação está concentrada num grupo de cidades globais;
- 3.- A mudança da indústria para os serviços comerciais e financeiros em grandes cidades de “países centrais”;
- 4.- A concentração dentro das cidades globais do “comando e controlo” das funções que são coordenadas numa escala global pelos sectores produtores de serviços destas cidades;
- 5.- A organização hierárquica destas cidades num sistema global de cidades cujo objectivo é a acumulação, controlo e aplicação de capital internacional.

Quadro I.- A hierarquia das cidades-mundo segundo Friedmann, 1986

Países Centrais		Países Semi-Periféricos	
Primárias	Secundárias	Primárias	Secundárias
Londres	Bruxelas		
Paris	Milão		
Roterdão	Viena		
Frankfurt	Madrid		
Zurique			
			Joanesburgo
Nova York	Toronto	São Paulo	Buenos Aires
Chicago	Miami		Rio de Janeiro
Los Angeles	Houston		Caracas
	S. Francisco		Cidade do México
Tokyo	Sydney	Singapura	Hong-Kong
			Taipe
			Manila
			Bangkok
			Seul

Quadro II.- Categorias de Cidades-Mundo (Thrift, 1986)



Smith considera que estas análises são positivas no sentido de evidenciarem as cidades como subprodutos fabricados pelas transformações estruturais do capitalismo global do final do século XX (Smith, 2001: 50). No entanto, considera que estas análises tipológicas são como que criadoras de uma meta-narrativa que reifica, nas cidades, as propriedades do capitalismo avançado, através de análises de cariz estruturalista e economicista que não têm em conta aspectos culturais e de agência na análise das cidades.

De facto, apesar destas diversas tentativas tipológicas, no final da década de 90, e após a análise do comportamento da economia-mundo capitalista avançada nas últimas três décadas, concebe-se que a expansão dos serviços nos mercados internacionais introduziu um maior grau de flexibilidade e competição no sistema urbano global implicando, assim, uma definição já não tipológica mas antes como um sistema flexível de fluxos e redes (Borja y Castells, 1999; Taylor, 2001):

“A cidade global não é Nova York, Londres ou Tóquio, ainda que sejam os centros direccionais mais importantes do sistema. A cidade global é uma rede de nós urbanos de diferente nível e com funções distintas que se estende por todo o planeta e que funciona como centro nervoso da nova economia, num sistema interactivo de geometria variável, à qual devem constantemente adaptar-se de forma flexível empresas e cidades.” (Borja y Castells, 1999:43)

Esta perspectiva de um “espaço de fluxos” ultrapassa já o reducionismo estruturalista de hierarquizar, como que para todo o sempre em função de um “arquipélago urbano” de cidades-mundo, o capitalismo avançado em si mesmo. No entanto, tal crítica não é suficiente pois considera-se ainda que é tão só pela penetração do capital global que se estrutura o planeta urbano sendo necessário a crítica a este reducionismo economicista “reconfigurando ‘a cidade’ para que de um epifenómeno global passe a ser entendida como um contexto fluído de relações sociais de sentido e poder em contestação” (Smith, 2001: 67) pois “longe de ser a exclusiva reserva do capital global, o espaço global é uma arena discursiva e um terreno de constante contestação” (idem: 66). Esta visão construtivista, abrindo a globalização a alter-globalizações em tensão, deriva de uma atenção à dualidade da revolução das telecomunicações que ao mesmo tempo que é um instrumento para o “ajustamento estrutural” da economia e dos seus fluxos, também é um instrumento de transnacionalização da cultura e da política permitindo a acção social *vinda de baixo* (idem: 67). Ou, para utilizar os conceitos de Sousa Santos, pode-se dizer que a revolução das telecomunicações leva a novas regulações na produção de localismos globalizados e globalismos localizados mas também possibilita um espaço de tradução entre os diversos movimentos sociais locais e transnacionais capaz de levar a novas emancipações, na produção de um cosmopolitismo e de um património comum da humanidade (cf. Santos, 2001).

3.- REGIONALISMOS URBANOS: O NORTE E O SUL

Partindo do relatório da UNCHS de 2001, cujos dados foram recolhidos em 1999, podemos afirmar que a relação entre Norte, entendido como MDR (More Developed Regions - América do Norte, Europa, Japão, Nova Zelândia e Austrália), e o Sul, ou LDR (Less Developed Regions - América Latina, África, Ásia -sem o Japão- e Oceânia -sem a Austrália e a Nova Zelândia-), é de 1/5 para 4/5 em termos populacionais e projecta-se que em 2030 essa relação venha a ser de quase 1/8 para 7/8. Assim, enquanto no Norte o crescimento anual tende para zero já entre 2015 e 2030, no Sul o crescimento anual está entre 1% e 2% até 2030, o que associado a um crescimento da esperança de vida ao nascimento de cerca de 7/8 anos entre 2000 e 2030 possibilita um grande crescimento absoluto e, principalmente, um maior diferencial populacional entre o Norte e o Sul (cf. Quadro I).

Também o crescimento em termos absolutos da população urbana no Sul é evidente. Tendo, em números absolutos, o dobro da população urbana do Norte no ano 2000, o crescimento do Sul é da ordem de 1 bilião em cada 15 anos para um crescimento na ordem dos 50 milhões em cada 15 anos para o Norte, projectando-se que em 2030 o Norte terá apenas 1/4 contra 4/5 do Sul do total da população urbana do planeta (cf. Quadro II).

A importância da população urbana no Sul é ainda constatável pelo número de cidades com mais de 1 milhão de habitantes e com mais de 10 milhões de habitantes. As cidades com 1 milhão ou mais de habitantes no Sul passarão de 265 em 380 no ano 2000 para 311 em 438 em 2015, possuindo o Sul cerca de 70% do total das cidades do planeta com 1 milhão ou mais de habitantes. No entanto, o crescimento do número de mega-cidades é ainda mais evidente ao passar de 4 em 1985 tanto no Norte como no Sul para 15 no ano 2000 e 19 em 2015 no Sul, enquanto no Norte se mantêm as mesmas 4. Este mapeamento introdutório do planeta urbano torna-se mais elucidativo se acompanharmos esta leitura de síntese com a análise das diversas regiões específicas, seguindo agora o relatório de 1996, ou seja no Norte a América do Norte e a Europa e no Sul a América Latina e Caraíbas, Ásia e Pacífico e África.

3.1.- O Norte Urbano

Em relação à Europa e à América do Norte, ainda que possa haver alguma margem de erro na periodização, e óbvias diferenças de tempo e características consoante os países e o seu carácter central ou periférico na região em causa, pode-se dizer que há algumas similaridades em termos de processos urbanos, tal qual o quadro seguinte os caracteriza:

Quadro III.- Processos Urbanos nos Estados Unidos e na Europa

Periodização	Processos Urbanos nos Estados Unidos e na Europa
1950-1960	Crescimento e concentração metropolitana Suburbanização
1970-1980	Desconcentração populacional e revitalização não-metropolitana Desurbanização - Contra-urbanização
1980-1990	Concentração e revitalização metropolitana Gentrificação - Re-urbanização

Esta periodização possibilita mesmo a hipótese da evolução da urbanização na Europa e Estados Unidos implicar um ciclo ou uma espiral de 4 fases aplicável a toda a região internacional, a um sistema nacional, a uma cidade, a um centro urbano ou a todos ao mesmo tempo a ritmos diferenciados e em que à Urbanização sucede a Suburbanização e por sua vez a Desurbanização para voltar a uma Reurbanização de um nível, porventura, mais elevado.

Quanto aos sistemas urbanos nacionais e regionais como um todo, o que parece notar-se como padrão é a existência de assimetrias entre uma malha urbana regional densa e concentrada bastante desenvolvida enquanto a restante região ou Estado Nação se encontram bastante menos desenvolvidos. Assim, pode-se dizer que nestas duas regiões temos um padrão de crescimento urbano com forte polarização mas em que o padrão tradicional centro vs periferia tem vindo a ser questionado e a analisar-se a possibilidade de outros padrões. O Canadá desde 1950 mantém uma polarização entre o centro (heartland) – Toronto – e a periferia; nos EUA propôs-se que o centro, que foi sempre na costa leste (Cintura Fria -Frost-belt- ou cintura da ferrugem – Rust-belt), transitava nos anos 60 para a costa oeste (Cintura do Sol -Sun-belt- ou cintura do sol e armas -Sun-and-Gun-belt) em função da mudança de uma economia industrial para uma economia de serviços; na Europa a concentração da sua actividade económica parece dar-se de forma mais forte numa mancha central que vai desde o Sudeste de Inglaterra, passando pelo Benelux, Sudoeste da Alemanha e Suíça até à Lombardia e Noroeste de Itália remetendo toda a restante mancha regional para uma periferização. No entanto, o relatório de 96 põe a hipótese que quer para os Estados Unidos, quer para a Europa o padrão centro-periferia possa no caso dos Estados Unidos ser antes concebido como um padrão de “desenvolvimento bi-costal” e, no caso europeu, que seja possível um sistema menos evidente na sua estruturação de concentração e centralização e mais competitivo e cooperativo segundo as oportunidades geradas.

Ainda em relação aos sistemas urbanos parece haver alguma tendência para o desenvolvimento de novas formas urbanas, principalmente a partir dos anos 80, que transcendem quer a noção de cidade quer a noção de área metropolitana, concebendo-se como CMSAS (Consolidated Metropolitan Statistical Áreas) nos Estados Unidos. As CMSAS definem no censo de 1991 os novos sistemas urbanos meta-metropolitanos pela junção de várias MSAS (Metropolitan Statistical Areas) anteriores, ou seja as CMSAS são conjuntos de áreas metropolitanas interligadas entre si em função de uma ou mais centralidades. Apesar de mais estudados nos Estados Unidos, tais sistemas meta-metropolitanos têm também uma importância cada vez maior na Europa.

Algumas destas meta-metropoles têm um importante papel na economia não só nacional mas também de toda a região e mesmo trans-regional, tendo alguns autores denominado “cidades-mundo” como se viu anteriormente. Segundo esta lógica de arquipélagos urbanos globais, as MDR (regiões mais desenvolvidas) têm todas as cidades-mundo centrais, quer primárias, quer secundárias mas a Europa e os Estados Unidos têm 8 das 9 cidades-mundo centrais primárias e 8 das 9 cidades-mundo centrais secundárias segundo a tipologia de Friedman (ver Quadro I) ou segundo a tipologia de Thrift (ver Quadro II) todos os 4 verdadeiros centros internacionais são exactamente na Europa e Estados Unidos ou ainda 2 das 3 “cidades Globais” que Sassen considera são nestas duas regiões internacionais. A Europa e os Estados Unidos são, assim, o centro da globalização económica e se aceitarmos como diversos autores que a cidade em si mesma é não só um reflexo mas um agente dessa globalização, tendendo as cidades-mundo para uma estrutura espacial e social similar, é então nestas cidades que mais se pode analisar o paradigma urbano do século XXI.

3.2.- *O Sul Urbano*

Para além de um crescimento populacional em geral e de um crescimento da população urbana em valores e ritmo que contrastam com a quase estagnação do Norte e para além da discrepância em termos de desenvolvimento económico e social em relação ao Norte, as três grandes regiões do Sul, Ásia, América Latina e Caraíbas e África parece terem mais diferenças entre si que semelhanças quer como regiões, quer ao nível urbano em particular. Drakakis-Smith ao tentar analisar a questão da existência de uma cidade do Terceiro Mundo ou simplesmente cidades no Terceiro Mundo, afirma que, independentemente da diversidade em função de particularidades históricas e culturais de cada cidade em si, da diversidade de relações da cidade com o sistema urbano nacional e com o sistema urbano internacional, há similitudes que decorrem da mudança demográfica comparável, da herança colonial comum e da inserção na economia global (2000: 7).

De facto, a questão demográfica é a que mais se evidencia. Como já se referiu a intensidade e ritmo de crescimento das regiões do Sul é bastante espectacular mas a partir da década de 80 nota-se já um abrandamento que indicia que tais regiões se encontram já no que se denomina como “transição demográfica”, ou seja a passagem de altas para baixas taxas de natalidade e mortalidade. No entanto a África é a região mais atrasada nesse processo, a única região do mundo com uma taxa de crescimento anual projectada acima dos 2% entre o ano 2000 e 2015. Quanto à população urbana, enquanto a América Latina e Caraíbas têm um nível de urbanização de 75,3% no ano 2000, a Ásia fica-se pelos 36,7% e a África pelos 37,9%. É claro que se tivermos em conta o conceito de população rural e urbana, uma mudança na definição, tornando-a mais próxima da que se usa nas demais regiões, levar-nos-ia a que a Ásia passasse facilmente para uma população urbana da ordem dos 50 ou até 60%, aproximando-se assim, da América Latina e Caraíbas em termos de urbanização.

Um dos aspectos mais evidentes do crescimento urbano do Sul é, no entanto, o das grandes cidades, chegando-se mesmo a referir que estamos perante um fenómeno inédito na história urbana da humanidade quer em termos de ritmo de crescimento, quer em termos de dimensão possível de uma aglomeração urbana. De facto estas 3 regiões têm 166 das 260 cidades com 1 milhão ou mais de habitantes em 1985 (63,8%), 271 das 380 no ano 2000 (71,3%) e 317 das 438 em 2015 (72,4%). Também em relação às mega-cidades, estas 3 regiões têm 17 das 19 mega-cidades existentes no mundo no ano 2000 e terão 21 das 23 mega-cidades em 2015. É claro que entre estas regiões se destaca, sobremaneira, a Ásia, como aliás se pode constatar pela leitura dos quadros em causa.

Em relação à estruturação dos sistemas urbanos a decorrer nas regiões do Sul, pode-se propor uma periodização para muitas cidades africanas e que se relaciona directamente com o processo de colonização e que coloca a África no processo de saída ainda do paradigma colonizador e, por isso, com um atraso face ao desafio da globalização.

Quadro IV.- Processos Urbanos em África

Periodização	Processos Urbanos em África
1950s	Rejeição da cidade
1960-1970	Invasão da cidade – A “cidade auto-ajuda”
1980-1990	Consolidação da “cidade informal”

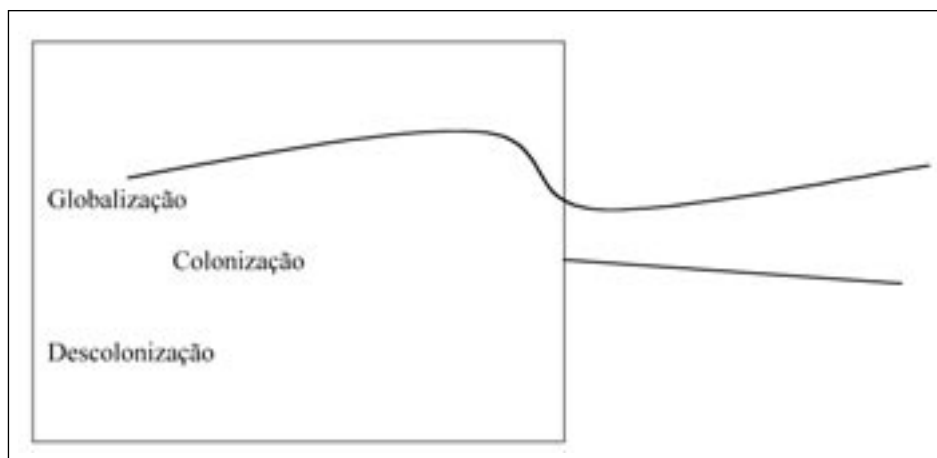
Já no caso da Ásia e da América Latina e Caraíbas a reestruturação dos sistemas urbanos está relacionada directamente com a globalização. De facto, podem-se estabelecer similitudes entre as “áreas metropolitanas extensas” da Ásia e a descentralização das populações das áreas metropolitanas para as 3 grandes “regiões centrais” na América Latina e, por sua vez há comparações a estabelecerem-se destes sistemas urbanos regionais na Ásia e na América Latina com as CMSAS (“Áreas Metropolitanas Consolidadas”) da América do Norte e as “Regiões Urbanas Funcionais” na Europa. Tais “Arquipélagos Urbanos” em formação são âncoras regionais das diversas globalizações possíveis, quer hegemónicas, quer contra-hegemónicas (Santos, 2001). Só no continente africano não se vislumbra fenómenos similares, podendo-se apenas referir uma “horizontalização” da cidade africana, ou seja a sua expansão e periferização, as mais das vezes anárquica, e de forma alguma comparável com a estruturação dos sistemas urbanos pelo menos em algumas zonas das demais regiões do mundo. Sendo tal morfologia urbana reflexo de uma reorientação da função urbana para a economia mundial, a sua ausência em África não deixa de ser mais um sinal urbano da desglobalização desta região do planeta.

Exactamente em relação à inserção destas regiões na economia global e na sua rede urbana, é de referir que na hierarquia das cidades-mundo caracterizada por Friedman em 1986 (Quadro I) a Ásia e a América Latina são representadas através de uma cidade-mundo primária (Tóquio) dos países centrais e das duas cidades primárias dos países semi-periféricos, São Paulo e Singapura, contando-se como cidades-mundo secundárias dos países semi-periféricos 4 da América Latina, 5 da Ásia e 1 apenas africana, Joanesburgo. Na hierarquia das cidades-mundo de Thrift (Quadro II) do Sul, apenas a Ásia está representada no segundo nível hierárquico, correspondente a “Centros de Zona”, com as cidades de Singapura e Hong-Kong. Tais hierarquias revelam bem a situação completamente diferenciada entre a América Latina e Caraíbas e a Ásia por um lado e a África por outro.

4.- DA COLONIZAÇÃO À GLOBALIZAÇÃO: O URBANO NA TRANSIÇÃO GLOBAL NO NORTE E NO SUL

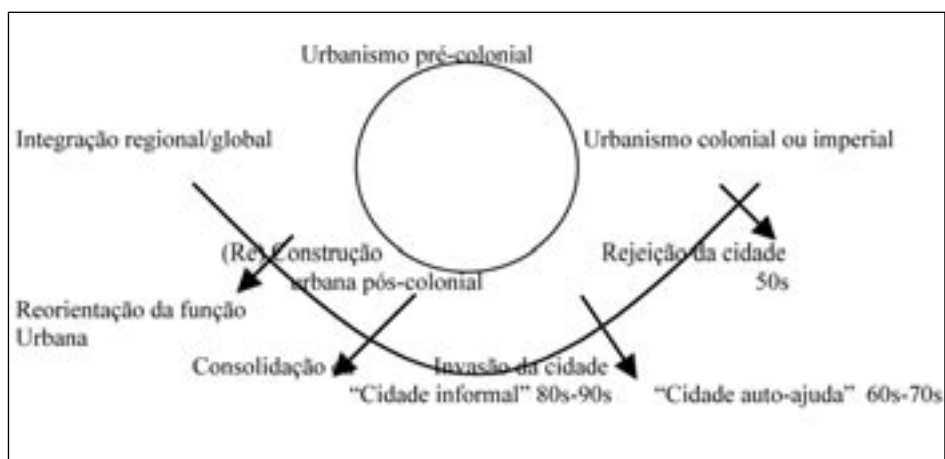
Em termos de Planeta podemos conceber como que dois paradigmas culturais (em todas as suas dimensões) que afectam, sobremaneira, os processos e estruturas dos diversos sistemas urbanos, a colonização e a globalização. Pode-se dizer que enquanto uma região do mundo, África, se debate ainda com o processo de descolonização, duas outras regiões, a América do Norte e a Europa, encabeçam o novo paradigma, o da globalização. Quanto às duas restantes regiões planetárias, a América Latina e Caraíbas e a Ásia debatem-se entre a influência de processos de descolonização em alguns países e extensões evidentes de dependência face ao processo de globalização noutros países. (Fig. 1).

Fig. 3.- Da Colonização à Globalização

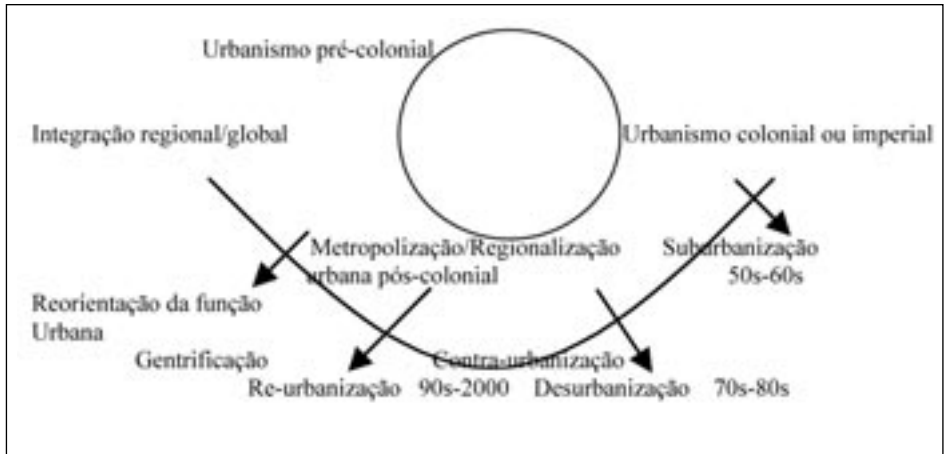


A análise da influência destes dois paradigmas sobre as diferentes regiões do planeta, segundo uma lógica dominante ou segundo uma lógica cruzada, possibilita-nos uma maior compreensão sobre os processos e as estruturas das cidades e dos sistemas urbanos que se desenvolvem em cada região.

Quadro V.- A Cidade em Descolonização (África)



Quadro VI.- A Cidade em Globalização (Estados Unidos e Europa)



O Quadro V e o Quadro VI procuram caracterizar, de uma forma sumária, as consequências destes dois paradigmas na transição urbana das regiões em que eles se apresentam de forma dominante, como seja no caso da África no caso da descolonização e no caso da Europa e dos Estados Unidos no caso da globalização. A transição urbana da cidade em descolonização é um processo de (Re)-Construção que vai da destruição ou destituição da cidade colonial herdada à (re)construção da cidade numa nova integração regional ou/e global, enquanto a transição urbana da cidade em globalização é um processo de Metropolização que vai da expansão da cidade à sua re-orientação no quadro regional ou mesmo global do processo de globalização.

BIBLIOGRAFIA

BROCKERHOFF, M. e BRENNAN, E. (1998): "The Poverty of Cities in Developing Regions" in *Population and Development Review*. Volume 24. issue 1, 1998, Ed. Population Council Inc.

BORJA, J. y CASTELLS, M. (1999): *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Madrid, Taurus.

DRAKAKIS-SMITH, D. (2002) *Third World Cities*, London and New York: Routledge.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2001): "Globalização: Fatalidade ou Utopia?" in Boaventura de Sousa Santos (Org.) *Globalização. Fatalidade ou Utopia*, Porto, Afrontamento.

SASSEN, S. (1991): *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

SMITH, M.P. (2001): *Transnational Urbanism. Locating Globalization*, Malden-Massachusetts, US e Oxford, UK: Blackwell Publishers Inc.

TAYLOR, P.J. (2001): “Specification of the World City Network” in *Geographical Analysis*. Vol. 33. Issue: 2, Ohio State University Press.

UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) (1996): *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*, Oxford University Press.

_____ (2001): *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements, 2001*, Earthscan Publications Ltd, London ad Sterling, VA.

WARAH, Rasna (2001): “The Emerging ‘Urban Archipelago’” in *UN Chronicle*. Volume 38. Issue 1, March-May 2001.

Onde está a natureza possível do e no planejamento urbano?

EDVÂNIA TORRES AGUIAR GOMES¹

FABIANA SANTOS DE FARIAS²

INTRODUÇÃO

Os estudos e análises relativos à Cidade, exigem que o investigador, assuma como inevitável, a necessidade de decompor analiticamente as partes da cidade, beirando o método cartesiano, porém buscando articular cada parte em si, e com o todo do processo histórico sobre a qual se consolidou.

Tomando de empréstimo as palavras de E. Morin (1988:19):“Hoje só podemos lançar-nos com a incerteza, inclusive a incerteza sobre a dúvida. Hoje temos de por metodicamente em dúvida o próprio princípio do método cartesiano, a disjunção dos objetos entre si, das noções entre si (as idéias claras e distintas), a disjunção absoluta do objeto e do sujeito. Hoje, a nossa necessidade histórica é encontrar um método capaz de detectar, e não de ocultar, as ligações, as articulações, as solidariedades, as implicações, as imbricações, as interdependências e as complexidades. (...) Temos de partir da extinção das falsas clarezas. Não do claro e do distinto, mas do obscuro e do incerto; não do conhecimento seguro, mas da crítica da segurança”. (Continua...)

O Conceito de “Cidade” cintila sob a forma de diferentes idéias e entendimentos por parte dos Geógrafos e demais urbanistas, possibilitando uma infinidade de exemplos de classificação e ordenamento das cidades. Isto reflete de um lado a necessidade de se aprofundar as pesquisas científicas acerca das concepções intraurbanas em seus diversos níveis. De outro lado, revela o resultado de uma série de trabalhos intensificados no início dos anos 70, que no intuito de fazerem classificações

¹ Professora da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE-Brasil. E-mail: torres@ufpe.br

² Doutoranda da Universidade de Kiel-Alemanha. E-mail: ff@gpi.uni-kiel.de

dos espaços funcionais de cidades, terminaram por desenvolver diferentes conceitos e concepções, sem discutirem a questão da presença dos elementos físico-naturais nesses espaços, e suas internalizações e compreensões, tanto teóricas quanto práticas, por parte dos usuários desses espaços. Os diagnósticos, análises e estudos, culminando/resultando ou não, em intervenções, não contribuíram para o atingimento de definições precisas e operacionalizáveis, a partir do que se quer nas Cidades, quanto aos seus elementos físico-naturais, suas ancoragens sócio-culturais, suas paisagens, seu meio, sua natureza, e sequer avaliando a repercussão dos cenários construídos e seus impactos junto aos usuários das Cidades.

Informações sobre o meio ambiente da cidade, especialmente a percepção e o nível de satisfação da população quanto ao entorno de sua habitação apresentam-se como elementos fundamentais no auxílio à tomada de decisões, para o planejamento urbano. Ao lado do conhecimento acerca dos caminhos utilizados para os jardins da infância, passeios, trabalhos, aparecem informações sobre atividades que revelam a estrutura espacial e temporal dos lugares, vindo a funcionar como importantes papéis no domínio da cotidianidade das cidades.

A partir disso algumas questões podem ser levantadas:

- 1.- Como são apreendidos estes espaços de ação por parte dos habitantes? Eles recortam os espaços de acordo com os recortes administrativos funcionais obviamente reconhecidos, ou eles recriam e reconhecem estes novos recortes dentro de suas atividades cotidianas?
- 2.- De que fatores genéticos, sócio-econômicos e espaciais dependem a estrutura destes espaços de ação ?
- 3.- Até que medida esses componentes são construtos da relação do indivíduo com o meio, ou são decorrentes de heranças culturais. Nesse sentido, onde residiria a dinâmica urbana na sua influência sobre os usuários da cidade. Como esses componentes permitiriam o reconhecimento das permanências, das resistências e das novas criações no Espaço de ação?

Este tipo de investigação conduz à “Análise Espacial”, no concernente ao objetivo de compreender e esclarecer as expansões e conexões humanas dentro dos círculos de motivações sociais. Estendendo este princípio que norteou a Análise Espacial na geografia, Bahrenberg enfatizou a importância que o estudo dos comportamentos poderia representar para os planejadores da cidade, em especial associada à Geografia do Tempo, cujos parâmetros de estudos envolvem análises de pressões/obrigações a que o indivíduo encontra-se submetido, compreendendo desde às necessidades fisiológicas (capability constraints), por exemplo a necessidade de se alimentar, de dormir, passando pelas limitações de tempo com o trabalho

(coupling constraints) até àquelas determinações estabelecidas por compromissos com pessoas isoladas ou grupos (authority constraints).

Tendo como pano de fundo essas inquietações procurei conduzir um exaustivo trabalho de pesquisa, cuja sinopse ora apresento, tendo como objetivo a discussão dos entendimentos dos usuários da cidade do Recife, localizada na Região Nordeste do Brasil, acerca dos elementos significativos nas áreas por ele vivenciadas ao longo das diversas intervenções públicas e privadas promovidas nesses espaços, destacando trocas de relações entre os seus moradores, frequentadores e demais usuários, a pesquisa utilizou 3 segmentos, denominados de eixo, da cidade do Recife como focos de investigação.

No primeiro momento da pesquisa situei o quadro de evolução da cidade do Recife, discutindo historicamente os marcos significativos do processo de ocupação construída frente aos condicionantes físico-naturais. Estes aspectos da “construção do urbano” na cidade permitem a aproximação necessária à compreensão dos seus eixos urbanos e suas imbricações na escala maior onde se inserem, bem como fornecem “pistas” indicativas que levaram-me a seleção dos eixos de estudo.

Tendo como questões centrais:

- a.- Como foram estruturados os espaços de ação dos usuários destas partes da cidade, (grupos sociais e Indivíduos) no campo de atendimento às suas necessidades e de suas relações sociais. O que esses espaços evocam, tanto pelo que já representaram para esses usuários, como para o que comportam nas tendências futuras. Que relações e entendimentos se estabeleceram entre usuários e os elementos físico-naturais, ao longo do quadro de intervenções urbanas promovidas e potenciais para estes espaços.
- b.- Até que ponto podem oferecer os aspectos extraídos da percepção, valoração e identificação desses usuários, que suportem novas discussões acerca do reconhecimento de que existem “compreensões” distintas da idéia de natureza na Cidade. A forma com que se propaga nos “discursos ambientais”, e o que se promove de fato na Cidade, encontra na captação das apreensões pelo senso comum fortes indícios reveladores de suas distorções. A evidência do desconforto com a Cidade e seus problemas urbanos, bem como a alusão à necessidade de “preservação ambiental” são recorrentes, porém situadas à margem de um tratamento mais aprofundado que contemplem a subjacente questão da “Natureza” da e na Cidade.

As questões expostas, e os instrumentos necessários a sua investigação, reivindicaram o uso de métodos quantitativos e qualitativos que ratificaram a hipótese que só a composição destes métodos podem oferecer saídas, enquanto instrumentos,

para uma maior aproximação do que se passa hoje na cidade, particularmente na cidade do Recife.

Na primeira parte da pesquisa foi analisada a configuração espacial do Recife, bem como as grandes unidades ambientais, as divisões da cidade em Regiões Político-Administrativas (RPA's), e os seus segmentos viários significativos. Esta apresentação teve por finalidade mostrar as macropeculiaridades dos diversos espaços da Cidade, a fim de permitir situar melhor os eixos e seus respectivos encaixes no Recife, mas o todo. Esclarecendo que, cada um dos três eixos, compreende Quarteirões, se situando em Bairros, que por sua vez constituem, em conjunto as RPA's.[9] Com o uso desta terminologia buscou-se evitar problemas de confusão e equívocos sobre o que se quer transmitir, ou de que Eixo se está falando. Além de revelar o caráter e papel desempenhado pela dimensão e equipamentos de cada espaço desses investigados no conjunto dos 214,92 km², da cidade[10].

A segunda parte consistiu em reflexões acerca da Natureza da Cidade, das relações sociedade-natureza e das compreensões sobre o que vem a ser Paisagem e suas diferentes aplicações no panorama geográfico e posteriores apreensões por parte das disciplinas afins.

A terceira parte da pesquisa compreendeu o exercício das possíveis formas de apreensão dos elementos configuradores de paisagens, a partir dos entendimentos dos seus usuários. Os três Eixos pesquisados no Recife, são apresentados segundo a utilização de princípios e de métodos, citados anteriormente, na análise de espaços intra-urbanos da Cidade. As formas de representação dos eixos e seus elementos significativos são explorados, através da literatura (poesias, crônicas e poemas), relatos de viajantes, fotografias e expressões capturadas ao longo das entrevistas e questionários realizados.

1.- APROXIMAÇÃO COM ALGUNS PRINCÍPIOS E MÉTODOS

As formas de trabalho em bases quantitativas e técnicas, permitem a construção de hipóteses com base na realidade. Enquanto que sob procedimentos qualitativos são trabalhadas as pesquisas empíricas através de diversas formas de intensas entrevistas. Cabe destacar que antes mesmo das discussões acerca da relatividade do princípio quantitativo ser discutido no âmbito das ciências sociais, a forma de pensar, obrigatoriamente científica.

A crítica ao uso exclusivo de métodos científico-matemáticos se situa especialmente na distância, frente a realidade, assumida pelos pesquisadores, que desconsideram informações de caráter subjetivo, ou não se aprofunda em questões interessantes para as quais os modelos não oferecem respostas.

Na realidade a controvérsia sobre os limites das possibilidades dos métodos quantitativos e qualitativos é ampla e bastante polêmica, e não sendo nosso objetivo estudá-la mas sim, aludí-la como referência conceitual, esta não será aqui, por hipótese alguma esgotada, tendo este trabalho apenas o propósito de reafirmar que dependendo do objetivo, da área de estudo e dos recursos ambos os métodos oferecem suas contribuições.

2.- PRESSUPOSTOS E PISTAS METODOLÓGICAS PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

Convencionou-se adotar o quadro de desconforto das cidades - a desumanização de seus espaços e a perda da qualidade de vida - como tributos decorrentes do “processo de urbanização” e “evolução dos espaços urbanos”. Esforços no sentido de ultrapassar esse estado de desconforto como inerente à complexidade dos espaços urbanos, e historicamente inevitável, remetem à tese acerca da inospitalidade das cidades, defendida por Mitscherlich.

Nesse âmbito, há de se ressaltar que aspectos relativos à percepção dos usuários acerca das cidades e seus elementos construídos e físico-naturais ainda continuam sem maiores considerações no nível de ações efetivas. O não privilegiamento desses aspectos não os suprimem. Antes, assumem formas de expressão que podem também ser interpretadas como reação por parte dos usuários das cidades, que carecem de maiores considerações e estudos, inclusive do ponto de vista metodológico.

A valorizada visão a respeito das informações, procedimentos e prognoses sobre a cidade, segundo a análise de seus bairros, através da Geografia Social, Geografia Urbana, Sociologia, Sociologia Urbana e Etnologia esta, principalmente, deixa claro que qualquer pesquisa sobre a cidade, independente das diferentes concepções e perspectivas disciplinares, deverá dar-se através do reconhecimento e valorização da prioridade dos indivíduos nas partes da cidade; por meio de sondagem das condições de interdependência e inter-atuação do meio físico; da história das construções da cidade enquanto obra, da história da relações entre o uso e a propriedade do solo erigida, bem como do meio social com a estrutura demográfica, econômica e social; e, por fim, a apreensão e a captação da posição ou lugar que esta parte da cidade ocupa no conjunto maior da cidade, segundo a perspectiva dos seus habitantes.

À essência dos indivíduos, enquanto conteúdo geral de uma experiência direta/objetiva; vivência de sentir, desejar, pensar, imaginar, lembrar, ordenar, esquematizar e avaliar, inclusive, permitindo-o abranger a totalidade ou unidade. Em sua condição antropológica, o indivíduo possui ainda capacidade/talento para se

expressar. A expressão verbal pode no conteúdo do seu pensamento, é adquirida de fora para dentro, o que acarreta encontrarem-se diferentes capacidades de expressão/manifestação, limitadas a partir da exploração do conteúdo do seu consciente, por exemplo, o julgamento ou avaliação da qualidade dos espaços que utilizam para o exercício do atendimento às suas necessidades. Por outro lado, todo indivíduo tem também uma essência territorial. Portanto, sua ligação espacial se constitui não só no nível racional, na perspectiva de atendimento às suas necessidades materiais no espaço vital da cidade ou de seus bairros, mas também no nível emocional, em sua ligação com o espaço, no sentido de “seu lugar”, ou seja, sua identidade com o espaço.

Além disso, ainda se encontram diferenciações sociais, sobretudo no nível de formação profissional e relação de salário e rendimentos. Coexistem nas cidades e em seus microespaços públicos e privados, pessoas de níveis sociais diversos, com exigências e necessidades diferenciadas, que se situam em diferentes fases da vida, e que se distinguem principalmente pelas diferentes faixas etárias e “status” sócio-econômico.

A localização do bairro quanto à sua evolução histórica da cidade, tem uma grande importância neste contexto. Através da experiência e do conhecimento acumulado, existe sempre a expectativa de se encontrarem nos bairros do centro da cidade equipamentos físicos bem diversificados e de atendimento favorável às necessidades, infra-estrutura moderna e em bom estado de conservação; a existência de comércio a retalho ou não; e ofertas de serviços diversificadas. Por outro lado há também a expectativa de se constatarem nos corredores de saída desses bairros ou especificamente nas suas principais artérias, tráfegos densos e congestionados, poluição sonora, atmosférica e visual, e transtornos correlatos.

A transição do centro para o subúrbio, ou vice-versa, de acordo com alguns autores, apresenta espaços de intermediação; estes espaços tem características diferentes quanto à sua composição sócio-econômica, apresentando expectativas de uso e atendimento às necessidades específicas dos usuários no contexto da evolução da cidade estudada, fatores que reivindicam aprofundamento de estudo sobre a gênese e evolução do espaço posto.

A investigação de bairros da cidade acena para a seguinte reflexão: como o indivíduo, no centro, na zona de transição, ou no subúrbio, dá um sentido de realização, dentro da sua posição e papel na sociedade, às suas necessidades e exigências frente aos espaços que utilizam mais freqüentemente? Como se colocam estas necessidades do ponto de vista das intervenções públicas e privadas que impliquem em transformações dos espaços de seu cotidiano? A partir dos determinantes antropológicos do comportamento dos indivíduos, suas condições e estruturas sociológicas,

e os determinantes do meio físico - construídos ou não - deve-se esclarecer que a vida nos diversos lugares e não-lugares da cidade é uma combinação complexa, uma multi-espectral troca de fenômenos e fatos culturais e naturais.

3.- PESQUISA DE REPRESENTAÇÃO DO RECIFE EM TRÊS EIXOS URBANOS

Avançando com estas preocupações foram concentrados esforços na identificação de microespaços na cidade do Recife, de onde se poderia partir para a realização de exercícios exploratórios que permitissem a captura das dimensões subjetivas de seus usuários e viessem a fornecer aportes que justificassem a importância da inserção dessa perspectiva no conjunto de análises convencionalmente acolhidas. Assim, foi empreendida uma investigação na cidade do Recife, considerando três modalidades de bairros diferenciados.

Optou-se então, pelos seguintes focos da pesquisa: bairros residenciais centrais e dois outros situados em subúrbios residenciais ou em zona de transição.

Dentro dessas três tipologias de bairros, e coerente aos propósitos da pesquisa, que visa a dar recortes da apreensão desses espaços por parte dos seus usuários, e, considerando o enfoque dos elementos físico-naturais contextualizados historicamente ao longo da evolução dos usos e ocupações desses microespaços, foram privilegiados novos recortes espaciais na forma de Eixos, eleitos nesses bairros.

A combinação dos elementos físico-naturais e dos segmentos viários construídos, ao lado dos equipamentos determinantes da estrutura urbana, configuradores do meio físico sobre os quais se desenvolvem o meio sócio-espacial dos usuários, numa perspectiva do seu histórico e potencial de intervenções, constituiu-se na justificativa da seleção desses recortes de investigação, conforme pode ser constatado na caracterização de cada um deles.

A pesquisa sobre esses eixos se desenvolveu em três categorias de bairros. Assim, na categoria de bairros centrais do Recife foram estudados: o bairro do Recife e o bairro de Santo Antônio; na categoria de bairros situados em zona de transição foram parcialmente pesquisados: o bairro de Santo Amaro e do Salgadinho, este situado já no município metropolitano de Olinda, particularmente caracterizado em área de conurbação, onde os equipamentos públicos de uso comum e infraestrutura viária funcionalmente, subvertem limites e divisões político-administrativas; na categoria de bairros tipo-subúrbios foram trabalhados parcialmente os bairros de Boa Viagem e Imbiribeira. Buscou-se realçar as informações relevantes ao longo da história de cada um desses bairros, que contribuíssem à análise dos Eixos selecionados para investigação dentro da cidade.

A linha da pesquisa foi a mesma para todos os bairros, sendo aplicados questionários cujos conteúdos foram concebidos, considerando as especificidades de cada bairro, as intervenções significativas e os ritmos de deslocamentos e utilizações dos eixos. O tratamento e interpretação desses questionários foram acompanhados de análise de material iconográfico (mapas e fotos).

Nesta pesquisa, foram atingidos alguns importantes objetivos, tais como: apresentação da história da construção dos eixos pesquisados; dados sobre as características sócio-econômicas objetivas dos habitantes, segundo bases estatísticas; informações sobre procedências dos entrevistados; tempo de conhecimento do entrevistado do eixo pesquisado; relação estabelecida com o eixo na perspectiva da história do entrevistado, elementos significativos/marcantes no eixo (na dimensão físico-natural, emocional, sócio-econômica e do ambiente construído).

Também se buscou ter uma perspectiva da qualidade de vida objetiva, no julgamento de seus habitantes, quanto à detecção de uma consciência emotiva em relação aos eixos inseridos nos bairros pesquisados; ou seja, no mínimo, a noção de pertencimento a esses microespaços; escala comparativa deste eixo em face de outros, bem como a expressão do sentimento das territorialidades exercidas ao longo das práticas cotidianas realizadas nesses eixos. Para a obtenção desses diferentes resultados foi procedida pesquisa através de imprescindíveis contatos efetuados intensivamente, no sentido da representatividade dos depoimentos, testemunhos, declarações, sem que houvesse intervenção precedente capaz de conduzir as respostas.

A pesquisa baseou-se em fontes históricas, material iconográfico (mapas), levantamento de fotos antigas e busca de ângulos iguais ou similares na realização de fotos novas que pudessem subsidiar a ilustração das transformações promovidas nos eixos investigados, e sobre os quais foram solicitadas as representações e julgamentos dos entrevistados. Ao lado disso, foram pesquisadas literaturas secundárias, bem como efetuados levantamentos e seleção de poesias e crônicas que, publicados ao longo da história da cidade do Recife, pudessem contribuir para a compreensão das representações de paisagens amplamente difundidas na população, reconhecidas a partir dos questionários e entrevistas realizadas nos eixos.

A despeito dessas contribuições, em especial considerando a perspectiva da inospitalidade ou não da cidade, segundo os critérios subjetivos da representatividade dos seus usuários, Mitscherlich, ao considerar globalmente a cidade, não se deteve aos microespaços da cidade e suas singulares variações entre si e em si. Por exemplo, nos centros da cidade existem também espaços residenciais ao lado dos comerciais; assim como no subúrbio podem existir espaços industriais ao lado dos residenciais e comerciais de diferentes proporções.

Sendo assim, deduz-se que uma investigação sobre a cidade deverá contemplar seus diferentes espaços e especificidades; por sua vez, estes conduzem a diferentes julgamentos e perspectivas de seus usuários na elaboração de suas paisagens e na promoção de suas relações para com estes espaços capturados nos e pelos seus cotidianos.

A estrutura de apresentação dos resultados da pesquisa em cada eixo enfatizou os seus respectivos aspectos peculiares frente aos bairros onde se inseriam. A estrutura comum das abordagens privilegiou a seguinte seqüência:

4.- EIXO (LOCALIZAÇÃO) ORIGEM, HISTÓRIA, E DINÂMICA DE USO E OCUPAÇÃO

- sítio e a situação;
- distrito administrativo ou circunscrição administrativa da cidade; e
- representações nas gravuras e desenhos esquemáticos;
- representações nos poemas, poesias, crônicas e relatos dos viajantes;
- exercícios de comparação de registros fotográficos (fotos antigas e novos);
- exercícios de comparação de mapas e cartas antigas;
- vista geral e a inserção do eixo no conjunto da cidade;
- justificativa da escolha do eixo;
- elementos físico-naturais mapeados no eixo;
- sistema viário;
- intervenções públicas e privadas relevantes;
- uso e ocupações predominantes ao longo do eixo.

5.- O EIXO ENQUANTO SUBJETIVO DO MUNDO VIVIDO

- justificativa da amostra de entrevistados selecionada;
- perfil dos entrevistados;
- finalidade e tempo de permanência;
- tempo de conhecimento do eixo, recordações informações sobre ele;
- representação do eixo como lugar de diversão e lazer;
- elementos significativos no eixo;
- importância dos elementos físico-naturais existentes no eixo;

- níveis de interesse em participar de discussão sobre o eixo;
- expressões e avaliações acerca do passado e do futuro do eixo;
- julgamentos comparativos com outros espaços da cidade; e,
- indicações de problemas e apontamentos de alternativas.

Proporcionalmente a cada eixo, foram aplicadas diferentes composições e números de questionários, cujos horários e dias de aplicação guardaram afinidades com as características de uso e ocupação dos eixos e com o perfil da amostra dos entrevistados.

Num universo de 96 bairros na cidade do Recife, que somam uma população de 1.240.000 habitantes, foram pesquisados seis bairros.

No eixo 1, foram aplicados 360 questionários com passantes, que se deslocaram por um eixo de 2Km, os quais correspondiam a dois trechos denominados A e B, respectivamente, os bairros do Recife e Santo Antônio, interligados por uma ponte sobre o Rio Capibaribe.

O número de questionários foi estabelecido, partindo de um trabalho exploratório prévio, onde foi computado o número de passantes em cada extremidade da ponte que interliga os dois bairros, a partir do que se elegeram 10% do número total alcançado pela média dos passantes contados.

O horário de aplicação, entre 10:00 e 13:00, atendeu ao critério associado à intensidade de circulação dos passantes-usuários do eixo e, de uma forma mais ampla, do bairro. Mais uma vez, a singularidade do uso e ocupação do eixo, ou seja, a concentração de atividades bancárias e de serviços, além de funcionar como eixo de circulação de acesso e deslocamento dos que utilizam transportes coletivos, determinou a pesquisa.

O eixo 2, correspondente ao espaço de circulação do Complexo Viário Salgadinho e o entorno apropriado para implantação de um parque denominado Memorial Arcoverde, situa-se como zona de transição urbana entre a cidade do Recife e o município metropolitano de Olinda.

A característica de circulação, que justificou o recorte selecionado, oferecia múltiplas opções para determinação de uma amostra de usuários a serem investigados nesta pesquisa. Poder-se-ia partir dos usuários de transportes coletivos, com a aplicação de questionários em pontos de ônibus ou seus terminais; ou partir de investigações junto aos usuários desse eixo que utilizam transportes particulares e, daí, serem efetuadas aplicações em postos de gasolina, por exemplo.

O eixo 3, correspondente às margens do Canal Jordão e o seu entorno; destaca-se por tratar-se de uma antiga área alagada e de manguezal, por onde fluía o Rio

Jordão - um dos tributários da bacia do Pina. Este eixo e seu entorno vêm sendo incorporados, na atualidade, ao complexo de expansão urbana do bairro da Boa Viagem - com elevada especulação imobiliária - que, pela esgotabilidade da sua ocupação, espraia-se em direção ao bairro contíguo da Imbiribeira - de características populares, mais especificamente, nas imediações deste canal, com ocupações desordenadas, sob a forma de barracos, as quais, integram parcialmente uma comunidade organizada denominada Entra-Apulso.

Do processo de ocupação do entorno desse eixo, que contou com sucessivos aterros, também e inclusive, legitimados pela ação do poder público, nos níveis municipal e Estadual, resultou a instalação de empreendimentos de grande envergadura como o Shopping Center, a abertura e infra-estrutura viária envolvendo desde vias locais até pistas marginais ao canal (a própria obra de canalização do citado Rio Jordão é um exemplo), bem como dois túneis e um complexo de viadutos (Viaduto Tancredo Neves).

A esse complexo se agregam as edificações com finalidades residenciais, como os conjuntos habitacionais Castelo Branco e Residencial Boa Viagem I e II, e os depósitos e galpões comerciais e industriais, localizados à margem esquerda do Canal Jordão e em suas respectivas proximidades. Do lado direito do Canal, compondo o complexo de ocupação iniciado com a construção do Shopping Center, encontram-se edifícios com finalidades comerciais e de serviços, tais como o Empresarial Center I e II, e instalações bancárias.

A perspectiva de reestruturação sócio-espacial dessa área de expansão entre bairros, em especial a partir do projeto de urbanização Nassau, justificou a seleção desse eixo. O conhecimento sobre os elementos físico-naturais - componentes genuínos desses espaços de intervenção urbana, tais como alagados e manguezais - e o entorno mais diretamente impactado com a intervenção proposta por este projeto, subsidiaram a delimitação do recorte efetuado para investigação. Tais fatores instigaram à reflexão acerca de como eram considerados estes espaços pelos seus usuários-freqüentadores, principalmente no quadro em curso de erradicação dos manguezais.

Considerando a diversidade ofertada e o perfil das escolhas efetuadas anteriormente nos eixos 1 e 2, foi privilegiada, neste eixo, a amostra junto aos usuários-moradores das ocupações diretamente situadas nas margens do Canal, alvo de “negociações” para retiradas de população moradora, com vistas à implantação das obras “urbanizadoras” do canal, previstas no Projeto Nassau, conforme pode ser constatado na súmula histórica do Projeto Nassau, extraídas de notícias em Jornais e acompanhamento dos Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais, submetidos e licenciados pelo órgão ambiental competente.

6.- TRÊS EIXOS DA CIDADE DO RECIFE ATRAVÉS DE RECORTES DE SUAS PAISAGENS

Nos espaços urbanos, as formas contemporâneas de apropriação territorial e o conjunto de práticas desenvolvidas encontram um caminho chave para sua compreensão no estudo das representações dos processos e relações sociais estabelecidas com e no quadro físico-natural, ao longo do processo histórico. As avaliações subjetivas dos usuários desses espaços apontam para elementos reconciliatórios com as representações contidas nos registros (técnicos, artísticos, acadêmico-científicos) sancionados e difundidos pela história oficial da sua evolução.

Os reencontros de marcas históricas, vislumbrados na representação e leitura da relação dos usuários com o espaço, não implicam na negação de novas inserções e contribuições dentro da construção e dinâmica inerentes à sociedade. No entanto, emergem como eixos estruturadores sobre os quais se vinculam as representações contemporâneas, revelando escolhas de passagens nos registros históricos, o que contribui para reforçar e justificar os interesses contextuais dominantes.

Algumas influências aparecem de forma sutil ou não, no jogo de cartas caracterizador dos espaços urbanos das cidades. Elas são refletidas nas práticas individuais e coletivas, públicas e privadas. Na perspectiva dos usuários, independentemente dos perfis sócio-econômicos, essas influências fazem-se presentes, principalmente, na investigação de representações dos espaços contemporaneamente vivenciados, quer seja na dimensão da cidade como um todo, quer seja na análise de seus microespaços. No tocante à cidade como um todo, e nos seus microespaços vinculados à sua gênese mais primitiva, os referidos reencontros são mais evidentes.

As representações, como dito, pautadas em seleções prévias e articuladas com as novas contribuições contextuais e temporais que fazem as dinâmicas dos espaços, configuram as diferentes paisagens, construídas, simultânea e distintamente, na perspectiva dos seus usuários, diretos ou indiretos. Paisagens que assumem atributos atrelados aos interesses predominantes na perspectiva de quem as apreende. Poucos conceitos colocam tão plenamente em questão a idéia de um processo histórico linear e evidenciam com tanta polêmica a necessidade de se pensar o espaço, como aqueles abrangidos pela paisagem, que, conforme já foi trabalhado no referencial teórico, se insere e se move em diferentes níveis problemáticos de investigação[35].

Desse modo, podem ser prevaletentes representações sob a forma de paisagens, associadas a Natureza, no sentido dos seus atributos físico-naturais; bem como, e principalmente, são evocadas nessas representações as paisagens como artefatos, ou sejam vinculadas às ideologias dominantes, enquanto compostas de recursos materiais

a serem explorados sob a forma da qualificação e requalificação de seus elementos estéticos, funcionais e atributos potenciais de exploração como capital.

Por outro lado, e a despeito da construção de elaborações pretensamente hegemônicas, determinadas pelas ideologias dominantes, e a cujas intervenções se sucedem subordinações de profundos e amplos espectros, subsistem as representações em paisagens como lugar de vivências e práticas associadas à existência do indivíduo ao longo da sua história.

O rebatimento desse processo de representações sucessivas foi de forma ilustrativa analisado ao longo do tratamento dado aos questionários aplicados nos 3 eixos de investigação desta pesquisa, realizada na Cidade do Recife, segundo recortes históricos seletivos no conjunto das práticas contemporâneas e das conseqüentes representações dos indivíduos e grupos sociais. Tributário de eventos e construções históricas, o espaço urbano, mesmo que pesquisado contemporaneamente, não se permite ao desvinculamento das camadas sucessivas, e nem por isso homogêneas, harmônicas e combinadas, sobre as quais se assenta.

Empreendimentos de diferentes escalas temporais e espaciais relativos a práticas de expansão e aprofundamento do conhecimento detalhado e apropriação do mundo material são o substrato sobre o qual se confeccionam seus registros interpretativos, prenhes de representações e cortes seletivos, findando por se constituírem em referências. Esses registros, pontos de partida, inclusive como representações e leituras, fincaram raízes na perspectiva das representações dos fatos conseqüentes no presente mais próximo; é a partir deste presente que será retomada a Cidade do Recife na análise de seus microespaços.

7.- INQUIETUDES ACERCA DAS PAISAGENS DA CIDADE NOS RECORTES PESQUISADOS

A contemplação do mundo e a representação das suas formas e descobertas encontra na paisagem o canal para sua expressão. Capturada inicialmente pelo aspecto fisionômico que ostenta, a paisagem detém além de forma, conteúdo e processos, cujas construções emergem de dimensões concretas e simbólicas, históricas e culturalmente situadas. Esses componentes da paisagem e a diversidade de combinações que os seus arranjos físicos e humanos oferecem, inspiram diferentes esforços de abordagens.

Perspectivas objetivamente técnicas e pautadas por rigores do conhecimento científico privilegiam levantamentos de elementos, em especial físico-naturais, integrantes de espaços representados sob a forma de paisagens. Aspectos e formas predominantes locais são cotejados com informações anteriores, classificados e inseridos em

estatutos universais. Passam a compor inventários especializados e não necessariamente articulados entre si.

Abordagens literárias e artísticas, tanto na pintura, como poesia, música, entre outros, elaboram representações desse mundo contemplado abstrato ou concreto, atribuindo-lhes leituras ilustrativas de componentes subjetivos e estéticos permeados de emoções e significados simbólicos.

As paisagens só existem para quem as representa, independentemente das forças e interesses que movem esse olhar. Essa apreensão implica em arranjos e organizações de elementos, segundo critérios culturais e filtros psicológicos e emocionais próprios. As representações das paisagens não se repetem, a não ser por massificação cultural, o que não impede que elementos marcantes sejam recorrentes ou alusíveis nessas representações. Conforme pode ser observado nas paisagens das cidades, onde persistem mais fortemente no imaginário coletivo, determinados atributos associados a redes, fluxos, cercas, limites, zoneamentos, edifícios, ao lado de ruídos, poluições diversas, canais, linhas, perdas de relação de vizinhança, espaços centrais diariamente saturados e noturnamente desertos e, principalmente a ausência de natureza em forma nativa, ou, encontrada reproduzida ou artificialmente simulada.

Esses e outros aspectos presentes nas representações de paisagens das cidades, convidam a reflexões privilegiando a relação nelas estabelecidas com a natureza. Regida pelo ideário do progresso e reelaborada dinamicamente para permanecer sempre na moda (sentido de Walter Benjamin), a cidade tem no adjornamento da questão sócio-ambiental um dos alvos reveladores da sua contradição. Historicamente na construção das cidades, os aspectos sócio-ambientais foram predominantemente valorizados segundo princípios estéticos e de apazibilidade, onde, devidamente modelados e adequados a padrões de urbanização, incorporam valores de usos e trocas.

Afinal o que é natureza? Esta pergunta aparentemente tão simples de responder não encontra eco plausível na história da confecção de Paisagens de nossas cidades. Os pilares sobre os quais foram edificados os espaços urbanos não contemplam entendimentos nítidos acerca da existência da natureza possível. No “mundo da engenharia e da técnica” ideologicamente os elementos físico-naturais são convertidos em acessórios subliminares até o surgimento de protótipos que os substituam. A paisagem vista e qualificada por ser contemplada, paisagem de convenção, opõe-se à paisagem vivida, aquele de todos os dias, “paisagem ordinária”, em simples movimento, submetida aos efeitos econômicos e políticos e às transformações técnicas.

O período atual é possivelmente aquele onde a paisagem vivida põe questões essenciais aos adeptos da paisagem de convenção acerca da existência de sensibilidades mais

profundas, que não são objeto de uma estética oficial e que revelam valores afetivos, simbólicos ou funcionais, coletivos, arraigados ou ancorados à história dos povos. Este trabalho representa um exercício em torno dessas reflexões. Desenvolvido na cidade do Recife, cidade-anfíbia culturalmente negada como tal, este trabalho partiu de hipóteses de que a idéia de natureza não encontrava-se com contornos definidos na concepção dos usuários da cidade.

Essas hipóteses reavivaram o legado cultural sobre as quais foram assentadas. Os reencontros das falas e expressões “nostálgicas” de cenários bucólicos, não recuperaram idéia de natureza primitiva do sítio, ou sequer de paisagens como condicionantes naturais. A expectativa de artificialização do natural encontra-se intrinsecamente vinculada à idéia de progresso e modernidade. Como a cidade reflete essas máximas, a natureza não tem seu espaço garantido nesse cenário, representado pelas paisagens dos seus usuários.

O poder público encena resgates históricos seletivos da cidade. Propõe revitalizações, renovações e medidas urbanísticas afins, em espaços sob os quais camadas de eventos sucederam-se. Elegendo o ponto significativo desse resgate histórico enceta campanhas de sensibilização e comoção social, com vistas a garantir cumplicidade do público no encaminhamento de empreendimentos turísticos.

Esses planos de preservação e recuperação urbana de sítios históricos e monumentos, suscitam dúvidas quanto aos beneficiados pelo resgate do seu legado na história de uma cidade colonial apropriada por portugueses e holandeses, principalmente, no seu início. Afinal de qual história procura-se raízes? O que é realçado nesse resgate? que edificações e monumentos se cultua?

Além disso, como pode ser apreciado nas falas, os elementos físico-naturais de uma parcela da cidade privilegiada pelo porto, mar, rios, e panoramas a partir de suas pontes, não foram contemplados nos planos oficiais de valorização, assim preteridos pelos edifícios que adotam novos usos e serviços voltados ao turismo e ao lazer noturno. A história do Recife exhibe uma negação constante às suas águas. O elemento natural privilegiado é a praia, justificando assim o processo da ocupação em direção à zona sul da cidade.

Os aterros de manguezais são denunciados repetidamente como prejuízos ambientais, mas sem a dimensão em que essas perdas e danos ocorrem, nem as suas conseqüências. A impressão é de discursos mecanicamente reproduzidos e dissociados da prática, como os moradores da favela, que não guardam nenhuma perspectiva de uso dos mangues, a não ser como depósitos de detritos e esgoto.

Abrir essas discussão junto com a classe média moradora nas adjacências do manguezal dessa favela pesquisada, corroborou igual suspeita; ninguém quer assumir tal

postura, sob pena de ser considerado “politicamente incorreto” do ponto de vista ambiental, mas implicitamente a rejeição aos mangues e alagados é consensual. A ausência de discussões e aprofundamentos dessas temáticas, hipostasia a questão da relação sociedade - natureza. Eticamente, é sabido o que fazer, mas etnologicamente, essa compreensão é negada.

Convive-se com uma natureza que é rejeitada nas ações e defendida em discursos. O conhecimento científico e técnico que poderia realçar a sua importância, encastela-se na torre acadêmica ou nos institutos de pesquisa. As informações, em especial conduzidas pela mídia, sobre meio ambiente, preservação da natureza e apelos afins, apresentam-se tão dissociadas do contexto do imediatamente vivido, que dificultam uma auto-reflexão e uma análise crítica sobre a questão sócio-ambiental vivenciada no cotidiano dos lugares.

Esse estado de desinformação ou deformação conduz à uma alienação progressiva materializada em práticas que reforçam a negação da natureza na cidade envolvendo desde dimensões mais singulares até as mais ubíquas. Isso fica bem ilustrado nessa pesquisa desenvolvida. O céu nem aparece nas respostas como elemento natural significativo em amplo espaço aberto. O rio não é lembrado nas referências sobre as pontes e o quadro de repostas dadas resume o implícito construto sócio-cultural do legado da nossa civilização, onde predomina a natureza como meio, como algo útil.

A pesquisa histórica em mapas, e depoimentos, bem como através de poesias, instigou a prosseguir nessa recuperação das bases conceituais e de compreensão dos elementos físico-naturais na paisagem. A análise comparativa das fotos, representa um excelente recurso de reconstituição, apoiada também em mapas. Abre-se uma nova perspectiva para continuidade desse trabalho.

Por outro lado, o estudo das representações de paisagens da cidade segundo esses recursos despertou novas inquietações acerca da assimilação da cidade pelos seus usuários. Além desses aspectos, particularmente a dimensão teórica da paisagem e o seu reatamento na prática, nunca pareceram tão cheios de dúvidas e possibilidades. Ao mesmo tempo em que é pleno de riquezas e possibilidades, o seu estudo apresenta tantas diversidades de enfoques e abordagens que, em determinado estágio suscita questionamentos acerca dessa amplitude.

Afinal, se essa categoria é tão completa que abrange múltiplas perspectivas e permite abrigar amplo leque de abordagens, desde o subjetivo ao objetivo, do emocional ao racional, do geral e do singular, ela pode perder-se na superficialidade ou no esvaziamento de seus propósitos. Em outras palavras reluzir-se inocuamente no seu ambicioso posto panóptico.

Essa interpretação sucumbe ao argumento que a paisagem não existe em si, ela é produto de construções e representações do mundo contemplado, portanto vivido, e como tal não é propriedade exclusiva de nenhuma ciência ou disciplina, tratando-se sim de um aporte para diálogos em exercícios de contemplação e reflexão sobre o mundo e o vivido. Nesse diálogo há assentos para artistas, filósofos, arquitetos, geógrafos, psicólogos entre outros, realimentado provocativa e animadamente pelo senso comum, com vistas aos novos reencontros entre teorias e práticas, entre mundos subjetivos vividos e objetivamente construídos, entre o natural e o mais aproximadamente humano.

A combinação da análise da paisagem com estudos sobre as representações das relações estabelecidas com a natureza, contemplando o seu entendimento no espaço das cidades, impulsionou outros desdobramentos que reafirmaram novas incertezas e dúvidas. A principal reside na idéia de natureza na cidade. Esses resultados iniciais da pesquisa apontam com bastante ênfase para o legado cultural como suporte para negação da natureza. Por outro lado permanecem discursos sobre a sua importância e necessidade.

A natureza é simulada e trazida para as residências dos usuários da cidade. Jarros, vasos, miniaturas de plantas, folhas secas, etc., decoram as residências. As pessoas fazem cooper ao longo das pistas marginais a rios poluídos, lagoas, calçadas a beiramar, e parques seletivamente projetados. Aterram alagados e reivindicam canalizações de rios e charcos. As pessoas se sensibilizam com ursos pandas, micos dourados e pingüins, mas nutrem ojeriza pelos pombos urbanos, ridicularizam e denunciam a presença de animais soltos na cidade.

Esses e outras séries de exemplos que poderiam ser declinados, reforçando o ilustrado pelas respostas trabalhadas ao longo deste trabalho, levam à reflexão de que não há reconciliação possível entre o que se entende por natureza e o que se faz com ela na cidade. A paisagem revela-se uma instância oportunamente possível de realçar essas relações sociedade natureza e suas compreensões no espaço da cidade, em suas diversas abordagens. É nessa perspectiva que situa-se meu interesse em prosseguir nessa trilha da paisagem.

BIBLIOGRAFÍA

ADORNO, T.W. (1963): Wozu nach Philosophie. In: Eingriffe. Neuen kritische Modelle. Frankfurt.

ALIATA, Fernando e SILVESTRI, Graciela (1994): Los Fundamentos de Las Ciências de Hombre. El paisaje en el arte y las ciencias humanas. Tucumã/Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BAHRENBERG, G. (1985): Stand und aufgaben der "Spatial Analysis". In: Festschrift für Elisabeth Lichtenberger. Klagenfurter Geographische Schriften, H.6, p. 16

BAILLY, A. (1986): Représentations spatiales et dynamiques urbaines et régionales. Montréal: Editions régionales européennes.

BARTELS, D. (1970): Zur Wissenschaftstheoretischen Grundlegung einer Geographie des Menschen. Wiesbaden. Beiheft zur Geographischen Zeitschrift, 18.

BENJAMIN, Walter (1980): Gesammelte Schriften (GS) Band I, 3. Frankfurt a.M: Suhrkamp.

BÖVENTER, E.v. (1962): "Die Struktur der Landschaft, Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. Thünens, W. Christallers und Löschs". Berlin.

CHAI, E.; HAGEN, D., HASSE, J. e KRÜGER, R. (1966): Heimat im Matscher Tal. Eine kulturgeographische Untersuchung zu Alltag und Identität in einem abgelegenen Hochtal Südtirols. Oldenburg: Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, H.4.

DOWNS, R.M. (1970): "Geographic Space Perception. Past Approaches and Future Prospects". In: Progress in Geography.

FRIEDRICHS, J.H.G. von ROHR (1975): Soziologische Analyse der Bevölkerung - Suburbanisierung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 102. Hannover: S. 39-80.

FRIEDRICHS, J. (1983): Stadtanalyse, Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft. 3. Auflage. Opladen.

GOUVEA, Fernando da Cruz (1990): Perfil do Tempo. Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife.

GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar (1997): Recortes de paisagens na cidade do Recife. Tese. São Paulo: USP/FLCH.

HARD, Gerhard (1970): Die Landschaft der Sprache und die Landschaft der Geographen (Colloquium Geographicum - Hrsg) - Band II, Bonn.

LEFEBVRE, Henri (1968): A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Ática.

LICHTENBERGER, E. (1986): Stadtgeographie. 1. Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse. Stuttgart: Teubner Studienbücher, Geographie.

LUGINBÜHL, Yves. (1993): "L'invention dy paysage" In: *Courrier de la Planète*, nº 17, Juin.

MITSCHERLICH, Alexander (1965): *Die Unwirtlichkeit unserer Städte - Anstiftung zum Unfrieden*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

MORIN, Edgar (1986): *O método: o conhecimento do conhecimento* Lisboa: Biblioteca Universitária.

NABUCO, Joaquim (1990): (Carta datada de novembro de 1887. Publicada n'ó O PAIZ, (Rio de Janeiro) edição da 4. feira, 30 de novembro de 1887) In: GOUVEA, Fernando da Cruz. *Perfil do Tempo*. Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife.

SCHAD, H.C. GRASS (1988): *Stadtteiltypisierungen von Frankfurt am Main: Sozialraumanalyse, Faktorialanalyse und Clusteranalyse im Vergleich*. Trierer Beiträge zur stadt-und Regionalplanung, Bd.15. Trier.

SCHÄFER, Robert (1993): (Hrsg.) *Was heißt denn schon Natur? Ein Essaywettbewerb*. München: Verlag Georg D. W. Callwey.

SCHÄFERS, B. (1975): *Über einige Zusammenhänge zwischen der Entwicklung suburbaner Räume, gesellschaftlichen Prozessen und Sozialverhalten*. In: *Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, Bd.102. Hannover, S.81-94.

STEWIG, Reinhard (1983): (Hrsg.) *Untersuchungen über die Großstadt in Schleswig-Holstein*. Kiel: Kieler Geographische Schriften, Bd.57.

WEICHHARD, Peter (1990): *Raumbezogene Identität Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation*, *Erdkundliches Wissen*, H.102. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

ZEHNER, Klaus (1987): *Stadtteile und Zentren in Köln. Eine Sozialgeographische Untersuchung zu Raumstruktur und räumlichem Verhalten in der Großstadt*. *Kölner Geographische Arbeiten - Geographisches Institut der Universität zu Köln*, Heft 47, Köln.

Página 278 (blanca)

A política cultural nos municípios: O exemplo do teatro

JOÃO FRANCISCO RODRIGUES FALCATO¹
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade Técnica de Lisboa

INTRODUÇÃO

A elaboração deste trabalho sobre a gestão dos equipamentos culturais nas autarquias locais tem como objectivo a análise do sector da cultura a nível local. Não existe ainda uma verdadeira política de descentralização cultural, sendo que o poder central ainda continua a não ter uma política cultural a nível dos vários Municípios e principalmente em relação aos Municípios do interior do país. Assim, o poder local e as suas populações, através de diversas organizações, têm vindo a assumir-se como elementos substitutivos e factores de dinamização e desenvolvimento do poder central. Começou-se por analisar a política cultural numa perspectiva nacional e seguidamente a nível local. Tentou-se demonstrar uma imagem da cultura a nível local e das necessidades de inovar nesta área. Por fim abordou-se o caso específico do sector do teatro e as suas dificuldades. A pesquisa efectuada baseou-se na análise bibliográfica, da lei e dados estatísticos. Nas palavras do antigo Presidente da Câmara Municipal de Évora, Abílio Fernandes:

“(…) A nossa condição de cidade mediterrânea talha-nos um destino de local de cultura, de diálogo e de coexistência de diferentes civilizações. Cooperemos, dialoguemos e, conjuntamente, preparemos uma estratégia cultural que nos permita, no próximo século, sermos cada vez mais um espaço de solidariedade e criatividade, onde todos os cidadãos se sintam identificados com o lugar onde vivem (...)”.²

1 Licenciado em Gestão e Administração Pública e Mestre.

2 Página da Web: <http://www.cm-evora.pt/pec/>

1.- A LEI E A CULTURA

Com o DL 111/87 de 11 de Março, definiu-se o apoio técnico e financeiro do Estado à criação de bibliotecas públicas, por iniciativa das autarquias.³ Com a Lei 87/88 de 30 de Julho, regulamentou-se a actividade de radiodifusão no território nacional, e depois definiu-se o regime de licenciamento desta actividade. A Lei 58/90 de 7 de Setembro,⁴ regulamenta o exercício da actividade de televisão. O Cinema foi eburneo de alguma relevante produção legislativa. O sector foi regulado com a Lei 7/71 de 7 de Dezembro, que vigorou até 1993, sendo alterada pelo DL 350/93 de 7 de Outubro.⁵ Em relação ao teatro, dança, às artes plásticas e às actividades socioculturais, a legislação é muito reduzida. Um dos aspectos relevantes é a desconcentração, que é um princípio aclamado por muitos governos.

A este nível foram tomadas importantes medidas como a criação das delegações regionais de cultura em 1977, existindo actualmente quatro delegações: a do Norte, a do Centro, a do Alentejo e a do Algarve, outras medidas foi a promoção da colaboração entre a administração central e local através de contratos-programa e outros acordos através do DL 384/87 de 24 de Dezembro.⁶ Em 1996 é criada uma comissão interministerial com o objectivo de estudar o enquadramento jurídico do processo de transferência de competências para as autarquias locais.⁷ A criação do Instituto de Camões através do DL 135/92 de 15 de Julho, é um instrumento privilegiado da política cultural externa, em que o seu objectivo é a promoção, defesa da cultura e língua portuguesa fora do país.⁸

3 Decreto-Lei 111/87 de 11 de Março “O Estado, ao empenhar-se no lançamento a nível nacional de uma política integrada neste domínio, atribui às autarquias obviamente, a decisão sobre a prioridade de implantação das bibliotecas municipais e a responsabilidade sobre o seu funcionamento”.

4 Posteriormente alterada pela Lei 16/94, de 23 de Maio, e Lei 95/97 de 23 de Agosto.

5 Lei 58/90 de 7 de Setembro Artigo 1.º “A presente lei tem por objecto regular o exercício da actividade de televisão no território nacional”

6 Decreto-Lei 384/87 de 24 de Dezembro, Artigo 1.º “O presente diploma estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurissectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes que exerçam a sua actividade no domínio sectores definidos no artigo 3.º”

7 Resolução do Conselho de Ministros 164/96 de 12 de Outubro

8 Decreto-Lei 135/92 de 15 de Julho, “Pretende-se com este Instituto público (...) reunir um vasto leque de funções hoje dispersas por várias estruturas e departamentos ministeriais, protagonizando ao mesmo tempo uma resposta integrada e moderna aos imperativos da defesa da língua e valorização da cultura portuguesas”.

2.- A DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA

Para alguns historiadores, existe em Portugal uma tradição municipalista, que é a única instituição que contraria a hegemonia do poder central. Mas só depois do 25 de Abril de 1974 é que se iniciou um verdadeiro processo de descentralização, através da criação do poder local, das regiões autónomas e do princípio constitucional que consagra a existência das regiões administrativas. A descentralização feita depois da revolução teve avanços e recuos,⁹ sobretudo se a entendermos como um exercício de real delegação de poderes e não apenas como um desconcentração funcional dos organismos da Administração Central. Verifica-se ainda hoje uma grande dependência financeira e administrativa dos municípios face ao poder central. E de acordo com a Associação Nacional dos Municípios, há uma repartição desigual dos recursos nacionais, em que as autarquias com apenas 7% da despesa pública, têm assegurado 25% do investimento e 18% do emprego público. Neste contexto a descentralização só faz sentido se houver descentralização financeira proporcional ao tipo de região (consoante os habitantes e as infra-estruturas a criar).¹⁰

A descentralização, no campo da cultura, tem tido desde sempre muitos problemas. As dificuldades devem-se (para além de outras como por exemplo, a educação das populações em relação à aquisição de cultura), ao atraso na desconcentração dos organismos estatais da cultura. Contudo os Governos que temos tido no pós 25 de Abril de 1974, tem ao longo dos anos reafirmado a intenção de colaborar com o poder local no que diz respeito à cultura, através da transferência de poderes e competências. Para reduzir as desigualdades regionais, no que se relaciona com o acesso à cultura, criaram-se em 1980 no âmbito do Ministério da Cultura, várias delegações regionais, as quais em 1988 foram dotadas de autonomia administrativa e financeira. Apesar disso, estas delegações não têm muitos recursos para investir em grandes ou muitos projectos.¹¹

Muitas das vezes, apenas representam no local o Ministério da Cultura, estabelecido a nível central. Em Évora já funciona à algum tempo o Centro Regional de Artes do Espectáculo, sendo uma instituição polivalente, que pretende dinamizar o conjunto da vida cultural regional. Em relação às despesas na cultura feitas pela administração local, estas têm variado, havendo ritmos desiguais de investimento.

⁹ SANTOS, Maria de Lourdes Lima, *As Políticas Culturais em Portugal*, Lisboa 1998, pág. 340, Edição do Observatório das Actividades Culturais.

¹⁰ Conclusões do X Congresso da Associação Nacional de Municípios, Açores, 23 de Março de 1996.

¹¹ SANTOS, Maria de Lourdes Lima, *As Políticas Culturais em Portugal*, Lisboa 1998, pág. 340, Edição do Observatório das Actividades Culturais.

Vejamos o seguinte quadro sobre a taxa de crescimento real da despesa dos municípios, por áreas culturais e por regiões, entre 1986 e 1995:¹²

**Taxa de crescimento real da despesa dos municípios,
por áreas culturais e por regiões entre 1986-95 (em percentagem)**

	Música	Cinema e Fotografia	Artes Plásticas	Artes Cénicas	Bibliotecas
Norte	186.3	242.9	111.7	664.8	216.8
Centro	113.0	228.5	1118.4	281.0	350.9
Lisboa e Vale do Tejo	514.3	267.2	39.3	267.7	464.1
Alentejo	276.7	255.3	197.4	177.1	331.4
Algarve	126.2	142.1	203.6	136.7	450.3
Portugal	274.7	255.2	358.9	315.8	325.4

Fonte: Lisboa, INE, 1986-95, Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio

Como se verifica neste quadro, Lisboa e Vale do Tejo detém os montantes absolutos mais elevados.¹³ Os sectores onde varia mais são a música, fotografia e bibliotecas. Já aqui se verifica uma grande discrepância entre os valores da capital e o resto do país. O Centro demonstra uma progressão assinalável na área das artes plásticas. Já no caso do Norte verifica-se a mesma situação mas em relação às artes cénicas, no Algarve passa-se o mesmo na área das bibliotecas.

São as autarquias locais quem mais dá apoio às associações (ao movimento associativo) de diversa natureza, tendo a tutela da Cultura abdicado de qualquer intervenção nessa área. Estas associações apresentam como características, a forte ligação com as comunidades e o estreitamento de relações sociais que no seu âmbito se desenvolvem. Contudo quando o poder local começa a reproduzir o funcionamento político do poder central, valorizando a democracia representativa em prejuízo da dimensão participativa, faz com que as associações não sejam suas parceiras, e procurem obter subsídios municipais para se manterem vivas. Isto vai penalizar a sociedade civil local, favorecendo a constituição de autênticos “poderes periféricos”.¹⁴

¹² Ibidem, pág.345.

¹³ Contudo é a região com mais população.

¹⁴ FERNANDES, António Teixeira, *Poder Local e Democracia – Actas do II Congresso Português de Sociologia*, Lisboa 2000, pág. 675., Editorial Fragmentos.

3.- A GESTÃO DA CULTURA E SUA PROGRAMAÇÃO NOS MEIOS PEQUENOS

À volta das políticas, da gestão e práticas culturais colocam-se várias questões importantes. A gestão cultural dirige-se para um conjunto de potencialidades diversas existentes num território determinado. Não existe gestão cultural em abstracto, mas a operacionalização de conceitos de política cultural que estimulam ou não a concepção de programas de acção, com a consequente afectação de recursos humanos, materiais e financeiros a uma realidade social e geográfica concreta.¹⁵ A gestão cultural intervém aos mais diversos níveis da acção cultural e sempre que a arte comunica com a sociedade, seja a nível estatal, associativo ou privativo. A proclamação da sua inexistência é em si mesma uma premissa que conduz à marginalização ou inviabilização de importantes projectos artísticos, e conduz à falta de recursos que os criadores necessitam.¹⁶

O Estado central ou local, deve de apoiar a criação artística e a investigação científica, para que assim se possa criar um rápido desenvolvimento. A gestão cultural não diz respeito somente aos equipamentos e recursos materiais e financeiros, abarca ainda a construção de infra-estruturas culturais como por exemplo a criação de um programa suficientemente fundamentado em princípios de política cultural, elaborado em conjunto com as especialidades e os utentes, orientando-se sobretudo para as necessidades da comunidade. A dimensão de uma cidade ou território, condiciona a amplitude e a frequência de acontecimentos artísticos, mas isso não prejudica a qualidade dos programas. Assim as pequenas cidades não estão condenadas a uma cultura inferior e limitativa. As cidades quaisquer que seja a sua dimensão são todas locais onde se pode trabalhar e consumir. Exige-se a humanização no planeamento dos novos espaços urbanos com a integração de equipamentos culturais que estimulem a convivialidade e a cidadania.¹⁷

A relação entre a cultura e o espaço urbano é uma questão importante, visto que é o seu desenvolvimento que irá permitir o acesso de todos à produção cultural. Mas para renovar as cidades é preciso haver vontade e interesse dos seus cidadãos. As cidades devem ser personalizadas mas ao mesmo tempo abertas ao mundo, para que se estabeleça uma ligação global e se confrontem vários modelos e práticas culturais. Uma estratégia correcta de desenvolvimento cultural obriga a uma articulação com o urbanismo, o ambiente, a história e a economia local que integram um

15 RAMOS, Fernando Mora, *Está Tudo Bem Com o Teatro em Portugal?*, Lisboa 1999, pág. 32, Edições Cotovia

16 Ibidem, pág. 30-31

17 Ibidem, pág. 33.

desenvolvimento equilibrado. Contudo a conflitualidade e a competição entre culturas, a centralidade e a visão de algumas pessoas da acção cultural com um carácter instrumental, contradizem alguns dos aspectos referidos. A programação artística realizada em conjunto com operadores culturais externos tem por objectivo assumir princípios de multidisciplinaridade nas propostas, diversidade estética, preocupações educativas e de qualidade nos programas. A abertura municipal de espaços dedicados às iniciativas dos cidadãos contribuiu para a convivência regular com uma multiplicidade de formas identificativas de expressão que vão do folclore ao teatro escolar, dos corais à dança, do aniversário do grupo à festa de solidariedade local.¹⁸

4.- O CASO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO TEATRO

É preciso criar no público um gosto pelo teatro, e em Portugal isso passa pela inversão do atraso dramático-cultural, ou só cultural. A descentralização do teatro deve ser o futuro do teatro, sob pena deste vir a ter cada vez mais um público, de reduzida dimensão. A descentralização do teatro no século passado, funcionou como o futuro do teatro. Nalguns países, através da definição de políticas culturais bem concretas, como é o caso da França, da Bélgica, da Espanha e da Itália, o teatro tem vindo a desenvolver-se. Em Inglaterra é o gosto pelo teatro que sustenta o próprio teatro, é quase todas as cidades de relativa importância têm teatros. Em Portugal, ao contrário, nem há hábitos, nem há políticas concretas em relação ao teatro. Para Mário Barradas é uma:

“(...)”jangada de pedra” separada da Europa, vivemos rodeados por todos os lados, de inconsequência, de bizantinice, de inteligentes reflexões sobre o ovo e a galinha, com o quente sol lusitano brilhando por cima das nossas cabeças(...).”¹⁹

Em Portugal a descentralização que existe em relação ao teatro, é do género associativa, cooperativa e privada, que é responsável por manter vivo o teatro entre nós, de dar seguimento ao passado, e caminhar para o futuro. No novo regulamento de apoios à actividade teatral de iniciativa não governamental, o critério de concessão de subsídios ao teatro pelo Governo tem sido:

“(...) politicamente um teatro da ritualização dramatizada do tema subsidio (...)”²⁰

18 RAMOS, Fernando Mora, *Está Tudo Bem Com o Teatro em Portugal?*, Lisboa 1999, pág. 33-35, Edições Cotovia

19 Ibidem, pág. 13.

20 Ibidem, pág. 91/92.

5.- A TÁCTICA LOCAL PARA A INOVAÇÃO DO TEATRO

Nos meios locais mais interiorizados em Portugal, o teatro tem vários problemas ao nível estrutural ou da não existência de espaços para a prática do teatro. É necessárias redes de programação regular concordadas entre gestores políticos e programadores institucionais independentes e criadores artísticos. Este acordo deve consistir na importância da acção de cada um destes indivíduos para o desenvolvimento cultural nacional ou local que abrange a totalidade do país. Montemor-o-Novo tem construído uma estratégia que utiliza parceiros e instrumentos que proporciona uma dinâmica de relacionamentos com outros criadores portugueses ou estrangeiros e tem estabelecido vários contactos com instituições culturais e científicas.²¹

Estas estratégias são bons exemplos do que se pode fazer para inovar o teatro que é dos mais importantes equipamentos culturais a nível local e nacional. No fim do decénio de 80 o teatro era escasso e o público desta cidade era pouco, acompanhando apenas algumas representações esporádicas da Companhia do Centro Cultural de Évora. Quase não existia teatro amador e ao teatro infantil pouca importância era dada o que prejudicava o teatro a longo prazo, porque é preciso educar as crianças ao nível da prática do teatro para que se crie nestas o hábito de gostar do teatro. Em 1991 a câmara municipal estabeleceu um protocolo que tornou possível o reaparecimento da unidade de infância,²² com quatro actores profissionais que ficou situada no Cine-Teatro Curvo Semedo. Os objectivos desta unidade eram a apresentação de três produções por ano para o público escolar do ensino básico e, apoiava o teatro amador e escolar.²³

Foram desenvolvidas neste período várias acções de formação teatral. Como resultado surgiram vários núcleos de teatro como por exemplo na Escola Secundária C+S Escoural e Lavre. A programação regular de companhias e grupos de teatro português como por exemplo a Barraca ou o Teatro das Beiras, contribuiu para que houvesse um público mais informado. Em Setembro de 1998 realizou-se no Castelo de Montemor-o-Novo a XI Sessão Internacional School of Theatre Antropology, em que participaram cerca de duzentos profissionais de teatro, que durante uma semana viveram e trabalharam em conjunto, apresentando diariamente espectáculos

21 RAMOS, Fernando Mora, *Está Tudo Bem Com o Teatro em Portugal?*, Lisboa 1999, pág. 35, Edições Cotovia.

22 Estrutura especializada em teatro para a infância.

23 RAMOS, Fernando Mora, *Está Tudo Bem Com o Teatro em Portugal?*, Lisboa 1999, pág. 36, Edições Cotovia.

do Teatro Kabuki (Japão), Odim, música e dança de Bali, da Índia e do Brasil. Para viabilizar o evento foram investidos vários fundos para recuperar edifícios em que foram feitas várias obras pela autarquia para restaurar edifícios degradados. Um dos exemplos de recuperação foi o Convento de Nossa Senhora da Saudação do século XVI. Por sua vez este investimento da autarquia reabilitou vários espaços com vocação para a cultura que antes eram estéreis.²⁴

BIBLIOGRAFIA

FERNANDES, António Teixeira (2000): *Poder Local e Democracia – Actas do II Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Editorial Fragmentos.

GRUBER, Anni (1986): *A Descentralização e as Instituições Administrativas*, Editora Quetzal, Paris.

RAMOS, Fernando Mora (1996): “Para um caos prometedor”, in *Adágio* n.º 17, Lisboa, Edições Cotovia.

_____ (1999): *Teatro Escritos, Está tudo bem com o teatro em Portugal?*, Lisboa, Edições Cotovia.

SANTOS, Maria Lurdes dos (1998): *As Políticas Culturais em Portugal*, Lisboa, Edição do Observatório das Actividades Culturais.

Legislação Consultada:

Decreto-Lei 111/87 de 11 de Março.

Lei 58/90 de 7 de Setembro.

Decreto-Lei 350/93 de 7 de Outubro.

Decreto-Lei 384/87 de 24 de Dezembro.

Decreto-Lei 135/92 de 15 de Julho.

Despacho 92/96, de 13 de Setembro.

Resolução do Conselho de Ministros 86/97.

Resolução do Conselho de Ministros 164/96 de 12 de Outubro.

Despacho Normativo n.º 43/96 de 9 de Outubro.

²⁴ RAMOS, Fernando Mora, *Está Tudo Bem Com o Teatro em Portugal?*, Lisboa 1999, pág. 37, Edições Cotovia.

Los P.I.R. en la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura

ÁNGEL ACEDO PENCO¹
Universidad de Extremadura

1.- APROXIMACIÓN

Los Proyectos de Interés Regional, como el resto de las instituciones que regula el nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura, han sido poco estudiados y están, por parte de urbanistas y ciudadanos afectados, en permanente debate.²

Como es bien sabido, la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, que declaró inconstitucionales y nulos un nutrido número de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de Junio de 1992 por considerarlos viciados de incompetencia, ha supuesto una verdadera revolución jurídico-urbanística en España al determinar que las Comunidades Autónomas gozan de competencia con carácter exclusivo en materia de suelo, urbanismo y ordenación territorial, al margen de la competencia estatal pero en materias diferentes del urbanismo propiamente dicho y más destinadas a la garantía de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de las

¹ Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Civil.

² El tema ha sido abordado por Manuel Lorenzo GONZÁLEZ GONZÁLEZ en el Capítulo 8 bajo el título “La Ordenación del Territorio”, en concreto en su epígrafe 3 dedicado a los Proyectos de Interés Regional, en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Extremadura*, dirigida por Enrique SÁNCHEZ GOYANES y coordinada por MIGUEL CORCHERO, editada por César Abella Fernández (La Ley Actualidad-El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, con la colaboración de la Junta de Extremadura), Madrid, 2004, páginas 460 a 476. También puede consultarse a Agustín Eugenio DE ASÍS ROIG, que estudia los allí denominados Proyectos de Singular Interés de la Comunidad de Castilla-La Mancha, en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, bajo la dirección de Luciano PAREJO ALFONSO, del Instituto Pascual Madoz, editada por Marcial Pons, Madrid, 1999, páginas 219 y 220.

facultades y el cumplimiento de los deberes inherentes a los derechos constitucionales.³

En Extremadura, como en el resto de la Nación, la primera consecuencia de la anterior declaración de inconstitucionalidad de aquellas normas fue la vuelta al escenario legislativo anterior a la Ley tomando vigencia con carácter meramente supletorio parte de la legislación del suelo de veinte años atrás.⁴

Dentro de la ordenación territorial y urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura que configura en su texto La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX),⁵ y en concreto, unos de los instrumentos de la ordenación del territorio que establece en la misma,⁶ quizás sean también los más polémicos, son los llamados Proyectos de Interés Regional.⁷

Hay que hacer constar que en esta materia, y también en otras, la LSOTEX ha sido modificada por la Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas de Extremadura, accesibilidad y suelo,⁸ con la

- 3 En el núcleo de su Fundamentación Jurídica, la Sentencia del Tribunal Constitucional declara que: “el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes urbanísticas” y “en el reparto de competencias efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.
- 4 Nos referimos al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de Abril, por lo que la Comunidad Autónoma de Extremadura adoptó la Ley de Artículo Único aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura en su sesión celebrada los días 19, 22 y 23 de Diciembre de 1.997, mediante la cual dicha legislación adquiere un alcance supletorio en esta Región.
- 5 *Diario Oficial de Extremadura (DOE)* número 1, de 3 de enero de 2002 y también *Boletín Oficial del Estado (BOE)* núm. 31, de 5 febrero 2002. La LSOTEX ha sido modificada en la Asamblea de Extremadura tanto por la Ley 6/2002, de 27 junio 2002 (*BOE* núm. 201, de 22 agosto 2002), como, posteriormente, por la Ley 12/2002, de 19 de diciembre, (*BOE* núm. 25, 29 enero 2003).
- 6 Junto con las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, se enumeran en el artículo 47 LSOTEX, como instrumentos de la ordenación del territorio en Extremadura.
- 7 Los Proyectos de Interés Regional se regulan con detalle en los artículos 60 a 64 LSOTEX.
- 8 A este respecto en el Título III de esta Ley 6/2002, de 27 de junio, de Medidas de Apoyo en Materia de Autopromoción de Viviendas, Accesibilidad y Suelo (*DOE* número 85, de 23 julio 2002), bajo el epígrafe Suelo, se indica en el artículo 18: “Se modifican los artículos 7, 11, 17.3, 23, 60, 70 1.1 a), 74.4, 78.3 y 179.1 y 2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”. El artículo 60 LSOTEX que se modifica entre los demás transcritos, gira bajo el epígrafe “Proyectos de Interés Regional: naturaleza y objeto”.

pretensión del legislador extremeño de corregir algunas lagunas e imprecisiones técnicas, adaptar el texto a la más reciente jurisprudencia constitucional⁹ e introducir modificaciones puntuales y determinadas precisiones para aclarar determinados conceptos que han suscitado dudas acerca de su vigencia. En el mismo sentido también la Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2003, alteró, puntualmente,¹⁰ el texto de la LSOTEX.

La Ley extremeña concreta las ideas, las bases y los criterios generales señalados en su Exposición de Motivos en cinco grandes objetivos que estructuran conceptual e instrumentalmente sus contenidos dispositivos básicos y fundamentales, siendo el primero de ellos la “racionalización del sistema de planeamiento”,¹¹ lo que se pretende realizar “desde intencionados criterios de desarrollo sostenible, en una solución integrada que permita conseguir, como resultado, una política territorial coherente, más allá de la distribución de competencias administrativas con repercusiones o impacto sobre el territorio y la ocupación y el uso del suelo”. La interacción de estos dos tipos de planificación¹² cristaliza en un sistema de planeamiento caracterizado por la definición de un nivel de planificación supramunicipal constituido, por una parte “por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, con la

9 La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, dejó definitivamente zanjado que el Estado no tiene competencias para preconfigurar un modelo urbanístico que sólo a las Comunidades Autónomas corresponde diseñar.

10 Disposición Adicional Decimosexta: Modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura. Se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, que queda como sigue: “2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, durante los dos primeros años de vigencia de esta Ley, podrán otorgarse licencias: (...)”.

11 Ello, como indica el apartado I de la Exposición de Motivos de la LSOTEX, a través de la: a) Planificación territorial y urbanística integrada. b) Renovación y flexibilización del contenido del planeamiento. c) Mejora de los procesos decisionales. Y d) Clarificación y precisión de la clasificación del suelo.

12 Afirma la Exposición de Motivos en su justificación de los Proyectos de Interés Regional como instrumento de ordenación territorial que “La Ley ensambla las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de planificación, sin perjuicio de su diferenciación interna, capaz para articular, cabalmente desde la perspectiva capital de la racional utilización del recurso natural suelo, todos los factores que inciden en la transformación y el aprovechamiento de éste y, por tanto, todos los intereses que compiten entre sí y pugnan por prevalecer al expresado efecto. Esta integración es resultado de la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la cohesión de los distintos intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial, encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio”.

función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Proyectos de Interés Regional, instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal”.¹³

Estos Proyectos son, simultáneamente, mecanismos de ordenación territorial y proyectos de obras, lo que les autoriza, por una parte, a clasificar y calificar el suelo que tienen por objeto, estableciendo la finalidad que se les desee conceder, y por otra, porque, como actos administrativos vinculantes, son inmediatamente ejecutivos desde el mismo momento en que son aprobados.

2.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS AUTONÓMICOS

Aunque se tratan de una figura de nuevo cuño, desconocida en la anterior legislación estatal sobre el suelo y la ordenación del territorio, no ha sido la extremeña la Ley pionera que haya introducido en nuestro país los Proyectos de Interés Regional sino que sus antecedentes se encuentran en leyes de otras Comunidades Autónomas que han regulado ésta o figuras similares que han pretendido superar las lagunas existentes en el Derecho Urbanístico tradicional para poder realizar y ejecutar proyectos de alcance supramunicipal por parte de la Administración autonómica.

En particular fue la pionera en establecer estos instrumentos fue la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana,¹⁴ con los “Proyectos de ejecución”; luego la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid,¹⁵ que introdujo las “Actuaciones de interés regional” y los “Proyectos de alcance regional”, y finalmente, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha,¹⁶ que creó los que denomina “Proyectos de singular interés”.

¹³ Los cuatro objetivos restantes contenidos en la filosofía de la Ley extremeña son, Objetivo 2º: La redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los Municipios. Objetivo 3º: Gestión eficaz de la producción de ciudad. Objetivo 4º: Intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda. Y Objetivo 5º: Instrumentación de medidas de calidad ambiental.

¹⁴ *BOE* número 191, de 11 agosto 1989. Ley parcialmente derogada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana (*BOE* núm. 8, de 10 enero 1995).

¹⁵ *BOE* número 186, de 5 agosto 1995. Esta Ley fue derogada parcialmente por la Ley 9/2001, de 17 de Julio, de la Comunidad de Madrid (*BOE* núm. 245, de 12 octubre 2001).

¹⁶ *BOE* número 180, de 29 julio 1995. Esta Ley también fue derogada parcialmente por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de Castilla-La Mancha (*BOE* núm. 129, de 30 mayo 2003).

3.- ENCUADRE EN LA LEY EXTREMEÑA

Como ya se ha adelantado, el régimen legal de los Proyectos de Interés Regional se establece en concreto en seis artículos, del 60 al 65, ambos inclusive de la LSOTEX, dentro de la sección 3ª que lleva dicho nombre, encuadrado en el capítulo I sobre “Ordenación del territorio”, y a su vez, dentro del Título II sobre “La ordenación territorial urbanística”.

No obstante, aunque la regulación general de los Proyectos de Interés Regional se desarrolla en tales preceptos, también se hace referencia a los mismos, con carácter meramente tangencial, a lo largo del texto de la Ley, tanto en la Exposición de Motivos, como en los artículos 47 c (enumerándolos como instrumentos de ordenación del territorio, junto con las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales), 98.1 (bienes sujetos a los derechos de tanteo y retracto por las Administraciones titulares de éstos), 117 (presupuestos para cualquier actividad de ejecución urbanística), 145.2 (beneficiarios de la expropiación) y 188b (trámite de consulta sustitutivo de la licencia o autorización), así como también en la disposición transitoria novena,¹⁷ todos ellos de la LSOTEX.

4.- CONCEPTO Y FINALIDADES

Estos Proyectos son, simultáneamente, mecanismos de ordenación territorial y proyectos de obras, lo que les autoriza, por una parte, a clasificar y calificar el suelo que tienen por objeto, estableciendo la finalidad que se les desee conceder, y por otra, porque, como actos administrativos vinculantes, son inmediatamente ejecutivos desde el mismo momento en que son aprobados.

La LSOTEX los define como proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico, y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, y pueden incluir terrenos ubicados en un término municipal o en varios, y desarrollarse en cualquier clase de suelo.¹⁸

17 Referida a la aplicación transitoria del Reglamento de Fomento de la Vivienda a los Proyectos de Interés Regional para actuaciones de vivienda, que establece que: “Mientras no entre en vigor el Decreto a que se remite el apartado 3 del artículo 61 de la presente Ley, los Proyectos relativos a actuaciones de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública regulados en los artículos 20 a 25 del Decreto 109/1996, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Fomento de la Vivienda, podrán tramitarse y aprobarse conforme a la presente Ley como Proyectos de Interés Regional, con los efectos propios de éstos”.

18 “*Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final de este párrafo*”, indica el artículo 60.1 LSOTEX, donde se definen y añade, además que “Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación

En cuanto a las finalidades, los Proyectos de Interés Regional persiguen alguna de las siguientes, y extensas, finalidades:¹⁹

- 1.- La construcción de infraestructuras de cualquier clase, así como las que sean complementarias de aquéllas, que sean destinadas a las comunicaciones terrestres o aéreas, las telecomunicaciones, obras hidrológicas, producción, transformación, almacenamiento y distribución del gas, o de las aguas y de toda clase de residuos urbano e industriales.
- 2.- Las obras destinadas a ejecutar la política regional en materia de vivienda que estén sujetas a algún sistema de promoción pública, incluyendo las dotaciones, equipamientos complementarios como establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o prestaciones de naturaleza similar en beneficio de los ciudadanos.
- 3.- Las instalaciones precisas para desarrollar las actividades industriales y terciarias cuyo objeto sea la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios, como centros productivos especiales no incluidos en el planeamiento.
- 4.- La realización de obras o servicios concertadas entre las diferentes Administraciones públicas para el cumplimiento de sus tareas o competencias.

Como se contempla, el objeto o finalidades que justifican los Proyectos de Interés Regional son verdaderamente amplios en los que se permite a la Administración autonómica, en este caso a la Junta de Extremadura, la más variada actuación urbanística al margen e incluso en contra del planeamiento previamente aprobados inicialmente por los Municipios y luego por la propia Junta de Extremadura, e incluso publicado y plenamente en vigor.

Los cuatro apartados en los que se justifican estos Proyectos por parte del ejecutivo autonómico permite, de manera absoluta, intervenir en cualquier clase de suelo,

y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, quedando adscritos en todo caso los que se destinen a uso dotacional público a los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento municipal. *Están jerárquicamente subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales previstos en esta Ley y deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales*". El subrayado es nuestro e indica el texto introducido por el artículo 18 de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo.

¹⁹ El apartado 2 del precepto anterior contiene los "objetos" de estos Proyectos de Interés Regional y el 3 incluye las obras necesarias y complementarias, así como las redes generales e instalaciones para llevar a cabo los mismos y también para su conservación.

excepto, como se ha dicho, en el suelo no urbanizable protegido, y actuar sobre el planeamiento, modificándolo y ejecutando las obras de inmediato tan sólo dando un plazo de información pública donde las alegaciones contrarias que se formulen a los mismos, obviamente, no son vinculantes para la Administración autonómica ejecutante.

5.- *CONTENIDO FORMAL DE ESTOS PROYECTOS*

La LSOTEX denomina “determinaciones” al contenido de los documentos que habrán de justificar cada uno de los Proyectos de Interés Regional que se pretenda aprobar. Estos instrumentos van desde la justificación del interés de los mismos, hasta las garantías que hayan de prestarse para su ejecución, incluyendo la fundamentación del interés social o su utilidad pública, la localización de las obras y descripción del suelo, la identificación de la Administración pública actuante, o de los promotores, la memoria detallada del proyecto, los plazos de inicio y finalización de las obras, el estudio económico de viabilidad, la forma de gestión de la ejecución, la conformidad o no con el planeamiento urbanístico vigente en la zona afectada o las obligaciones asumidas por el promotor.²⁰

²⁰ Se contienen muy especificadas estas determinaciones, que habrá de ser documentadas incluyendo los planos que sean precisos, relacionadas en el artículo 61.1 LSOTEX: “a) Justificación de su interés. b) Fundamentación, en su caso, de la utilidad pública o el interés social, según proceda, de su objeto. c) Localización de las obras a realizar, delimitación de su ámbito y descripción de los terrenos en él comprendidos, comprensiva del término o términos municipales en que se sitúen y de sus características, tanto físicas, incluyendo topografía, geología y vegetación, como jurídicas relativas a la estructura de la propiedad y los usos y aprovechamientos existentes. d) Administración pública, entidad o persona promotora del Proyecto, con precisión, en su caso, de todos los datos necesarios para su plena identificación. e) Memoria justificativa y descripción detallada de las características técnicas del Proyecto. f) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida la ejecución. g) Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del Proyecto por relación al coste total previsto, con indicación de la consignación de partida suficiente en el capítulo de gastos del presupuesto correspondiente al primer año de la ejecución en el caso de promoción pública, así como, en todo caso, de los medios, propios y ajenos, en la disposición de la entidad o persona responsables de dicha ejecución para hacer frente al referido coste. h) Determinación de la forma de gestión a emplear para la ejecución. i) Informes geotécnicos y estudios de impacto ambiental en su caso. j) Conformidad o no a la ordenación urbanística en vigor y aplicable a los terrenos comprendidos por el Proyecto, en punto a la clasificación y la calificación del suelo; precisando, en su caso, las previsiones de dicha ordenación que resultarán directamente alteradas por la aprobación definitiva del Proyecto sin perjuicio de la necesidad de la adaptación del planeamiento de ordenación territorial y urbanística. Cuando la alteración o innovación prevista, conforme al párrafo anterior, pudiera, por las características de su incidencia en la ordenación urbanística municipal, originar

Como quiera que es posible, por no decir evidente, que estos instrumentos de ordenación del territorio modificarán el planeamiento vigente, la Ley establece la posibilidad de conceder ayudas por parte de la Consejería de la Junta de Extremadura que tenga las competencias en materia de urbanismo a estos municipios para que puedan modificar o revisar dicho planeamiento para adaptarlo al Proyecto de Interés Regional que afecte a su término municipal.²¹

6.- EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN

Los Proyectos de Interés Regional podrán ser promovidos y elaborados tanto por personas privadas (particulares o sociedades) como por las Administraciones públicas, cualquiera de ellas, incluyendo organismos autónomos, organizaciones descentralizadas que dependan de aquéllas, y las sociedades mercantiles que tengan en su objeto social la urbanización y edificación, siempre que su capital social esté pertenencia íntegra o mayoritariamente a tales entes públicos.²²

dificultades en la correcta aplicación de ésta en el período que medie entre la aprobación del Proyecto y la adaptación de aquella ordenación, se incluirán, además, las previsiones estrictamente indispensables para resolver satisfactoriamente las referidas dificultades en el entorno inmediato de los terrenos afectados. Estas previsiones formarán parte de la ordenación urbanística municipal, a título de normas transitorias complementarias, hasta que tenga lugar la adaptación de ésta. k) Obligaciones asumidas por el promotor, que deberán incluir, en cualquier caso y como mínimo, las correspondientes a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente y las de estructuración del suelo en una única finca jurídico-civil acorde con la ordenación urbanística del Proyecto y afectación real de ella, con prohibición de su división en cualquier forma, al destino objetivo prescrito por dicha ordenación, con inscripción registral de estas dos últimas obligaciones antes de la conclusión de la ejecución. Se exceptúan de estas dos obligaciones, relativas a la finca y su afectación real al destino previsto, los Proyectos aludidos en las letras a), b) y d) del apartado 2 del artículo anterior. l) Garantías que, en su caso, se prestan y constituyen, en cualquiera de las formas admitidas en Derecho, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere la letra anterior en los plazos a que se refiere la letra f). m) Cualesquiera otras determinaciones que vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias”.

- 21 Así se prevé expresamente en el artículo 61.4 LSOTEX, aunque el carácter de tales ayudas ya se anuncia meramente potestativo al indicar el precepto que la Consejería competente “podrá” otorgar tales líneas de ayuda a los Municipios afectados, lo que no supone obligación alguna incluso cuando, como ocurrirá generalmente, se produzca tal alteración de planeamiento local vigente.
- 22 Así lo dispone el artículo 62.1, sin embargo el apartado 2 diferencia los regímenes de aprobación al exigir que en los casos de que el promotor del Proyecto de Interés Regional sea una persona privada, únicamente podrá tramitarse para su aprobación después de que se haya declarado su interés regional por parte de la Junta de Extremadura, lo que restringe o anula la privacidad de la iniciativa.

En los Proyectos de iniciativa particular la declaración de “interés regional” deberá ser solicitada ante la Consejería competente en materia de urbanismo, acompañando los documentos que exige la Ley, quien deberá pronunciarse en el plazo de dos meses a la solicitud, dando audiencia a los Municipios afectados al menos por diez días. Transcurrido los dos meses desde la solicitud puede entenderse desestimada la declaración si no se recibe resolución expresa alguna.²³

El procedimiento de aprobación de los Proyectos de Interés Regional consta de dos fases, la inicial por parte de la Consejería de Urbanismo y la definitiva por la Junta de Extremadura, si procede, en ambos casos.

En el primer caso, la Consejería someterá a información pública el Proyecto por el plazo de un mes, dando audiencia a los Municipios afectados, si es más de uno, salvo que éstos sean los promotores del Proyecto, y se publicará un anuncio en Diario Oficial de Extremadura y, al menos, en uno de los periódicos de mayor difusión de la Región. Durante este tiempo la Consejería podrá tomar en consideración las alegaciones y realizar las investigaciones o actuaciones que se le propongan.

En el segundo caso, la Junta de Extremadura, tras las alegaciones e informes, así como de resultados de la audiencia de los interesados y sus alegaciones, adoptará, si procede, y a propuesta del Consejero de Urbanismo, previo informe del la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, la aprobación definitiva del Proyecto de Interés Regional, produciendo, en tales casos, los mismos efectos que los planes urbanísticos desde su publicación en el Diario Oficial de Extremadura o en el Boletín Oficial de la Provincia, según proceda.

7.- EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEFINITIVAMENTE APROBADOS

Naturalmente, será la Administración pública que haya promovido el Proyecto de Interés Regional la encargada de ejecutarlo, o la persona privada, en su caso, lo que siempre vendrá determinado en la resolución de la Junta de Extremadura donde conste la aprobación definitiva, según indica el artículo 64.1 LSOTEX.

Esta ejecución se realizará siempre sobre la base y de acuerdo con los proyectos técnicos donde se hayan especificado las obras a realizar y las instalaciones, incluidas las de urbanización.²⁴

²³ Salvo que en dicho plazo se dicte resolución expresa negativa, con el mismo efecto desestimatorio, naturalmente.

²⁴ El artículo 64.3 LSOTEX complementa lo indicado en el texto expresando: “Los proyectos técnicos a que se refiere el apartado anterior se aprobarán por la Consejería competente en materia de

Hay que destacar que cuando sea la Junta de Extremadura la responsable del Proyecto de Interés Regional las obras para su ejecución no estarán sujetas a la previa licencia municipal, ni tampoco a las correspondientes obligaciones tributarias, esto último cuando las obras revistan especial interés para el Municipio beneficiado por ellas.

La Administración o particular responsable de ejecutar un Proyecto de Interés Regional queda sometida a la obligación de realizar todas las obras e instalaciones que se contienen en el mismo una vez aprobado definitivamente. Sin embargo, con carácter excepcional, y cuando sea indispensable para asegurar la conclusión de las obras, la Junta de Extremadura podrá autorizar, a petición del interesado, la sustitución total o parcial del obligado en sus derechos y obligaciones, subrogándose, por escritura pública total o parcialmente en la ejecución y en todas las obligaciones y derechos que correspondan, debiendo prestar garantía suficiente que no podrá ser inferior a las ya prestadas por el ejecutante inicial del Proyecto.²⁵

8.- CADUCIDAD DE LOS PROYECTOS POR INCUMPLIMIENTO

En los supuestos en que se produzcan alguno de los siguientes supuestos, se podrá declarar la caducidad del Proyecto de Interés Regional, según dispone el artículo 65.1 LSOTEX:

- a) El incumplimiento de los plazos de inicio o de terminación de la ejecución, o la interrupción de ésta por tiempo superior al autorizado o sin causa justificada.
- b) La sustitución o subrogación de tercero en la posición jurídica de la persona o entidad responsable de la ejecución, sin autorización expresa previa de la Junta.
- c) La realización de la ejecución contraviniendo o apartándose en cualquier otra forma de las previsiones contenidas en el Proyecto de Interés Regional.

ordenación territorial y urbanística cuando tengan por objeto la ejecución de Proyectos de Interés Regional de la propia Comunidad Autónoma de Extremadura. En tal caso, no estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, salvo que las obras revistan especial interés para el Municipio correspondiente”.

²⁵ El apartado 3 de este artículo 63 determina el procedimiento a seguir en estos casos, los plazos y los efectos del silencio administrativo, que será negativo si no recibe respuesta a los dos meses de su solicitud.

En cualquiera de los casos indicados la Junta de Extremadura, además de declarar la caducidad del Proyecto, prohibirá expresamente cualquier acto de ejecución del mismo y además se pronunciará sobre la responsabilidad en que la entidad infractora o incumplidora haya incurrido.

Sin embargo, la caducidad no es automática, sino que exige un procedimiento de declaración de la misma que comienza con la advertencia previa del incumplimiento por parte del Consejero de Urbanismo, la práctica de las pruebas que se propongan, la vista y trámite de alegaciones por veinte días, la propuesta de resolución y la resolución final por la Junta de Extremadura declarando la caducidad, cuando proceda.

Sin embargo, pese a adoptarse dicha declaración de caducidad, podrá disponerse la rehabilitación del Proyecto de Interés Regional y la prórroga de los plazos de ejecución del mismo con la imposición de las garantías oportunas para que se cumpla fielmente en contenido íntegro del mismo.

En cualquier caso, una vez que se acuerde la declaración de caducidad por parte de la Junta de Extremadura, la Administración actuante podrá decidir, en el plazo de un mes, si asume directamente la gestión del Proyecto de Interés Regional incumplido o retrasado.²⁶ Si no le fuere autorizada dicha gestión directa, o no hubiese pronunciamiento al respecto en dicho plazo, se producirán de manera automática importantes efectos retrotrayendo la calificación de los terrenos al momento anterior a la aprobación, la obligación de reponer los terrenos al estado que tenían antes del inicio de la ejecución y la posibilidad de reversión de los propietarios que hubieren sido expropiados.

9.- CONTRADICCIONES EN LA LSOTEX SOBRE ESTOS PROYECTOS

La Exposición de Motivos de la Ley extremeña se marca como segundo objetivo de la misma la “Redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los

²⁶ También expresa el artículo 65.3 que: “Desestimada esa asunción o, en todo caso, transcurrido el plazo para acordarla sin adopción de decisión expresa alguna, se producirán automáticamente los siguientes efectos: a) Los terrenos comprendidos por el Proyecto de Interés Regional recuperarán, a todos los efectos, la clasificación y la calificación urbanísticas que tuvieran al tiempo de la aprobación de aquél. b) La persona o entidad responsable de la ejecución del Proyecto de Interés Regional caducado deberá realizar los trabajos precisos para reponer los terrenos al estado que tuvieran antes del comienzo de dicha ejecución y, perderá, en su caso, la garantía que tuviera constituida. c) Los titulares de los terrenos que hubieran sido objeto de expropiación para la ejecución del Proyecto podrán solicitar su reversión de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previstos en la legislación general reguladora de la expropiación forzosa”.

Municipios” afirmando para ello que el denominado “planeamiento estructural” corresponde a la Junta de Extremadura, pero que el “planeamiento local” es competencia de los municipios.²⁷

A este respecto afirma a continuación que: “El Municipio tramitará y aprobará definitivamente todos los instrumentos de desarrollo, de iniciativa privada o propia, siempre que respeten las determinaciones del Plan (o modifiquen exclusivamente las determinaciones de la ordenación detallada en él contenidas). Y, por su parte, la Junta de Extremadura desarrollará los instrumentos urbanísticos que proceda en función de sus competencias propias de igual manera autónoma”.

Y más específicamente se expresa en dicho objetivo 2º de la Exposición de Motivos: “la definición de un espacio decisional y de gestión actuable por los Municipios bajo su exclusiva responsabilidad y sin peligro de invasión o lesión indebidas de campos de decisión propios de otras Administraciones, lo que vale decir sin merma de la visión global e integradora que el planeamiento general, en sus determinaciones básicas y estructurales, debe garantizar”.

Es decir, que la propia LSOTEX establece como uno de sus objetivos que cada Administración no invada las competencias de otra, lo que contradice de sobremana el intervencionismo de la Junta de Extremadura al poder alterar sustancialmente el planeamiento local, al margen de la voluntad de los Ayuntamientos mediante los Proyectos de Interés Regional.

En efecto, y así lo establece el artículo 60.1 LSOTEX, los Proyectos de Interés Regional pueden afectar a cualquier clase de suelo establecida en el planeamiento municipal aprobado y publicado, hasta el punto de que la aprobación definitiva de estos Proyectos por parte de la Junta de Extremadura determinará, automáticamente, la modificación de la clasificación y calificación urbanística de los terrenos que resulten afectados, conforme al destino que para ellos establezcan tales Proyectos.

27 “2º Objetivo: Redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los Municipios: El diseño que del sistema de planeamiento urbanístico realiza la Ley permite hacer del Plan General Municipal el instrumento y la sede fundamentales de la indispensable concertación interadministrativa Junta de Extremadura-Municipio en la definición objetiva del interés público urbanístico objetivo, la cual debe ser resultado de la interacción de ambas instancias territoriales que, sin perjuicio de la integridad de sus respectivas competencias y de su ejercicio pleno, debe apoyarse en la necesaria consulta cooperativa previa a las correspondientes aprobaciones y, en particular, la definitiva”.

Sin embargo, el artículo 54.2 LSOTEX, al indicar las funciones de los Planes Territoriales,²⁸ tal vez para recordar la poco respetada autonomía local reconocida constitucionalmente, establece que éstos “no podrán clasificar suelo, ni sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico en su función propia”.

Entonces, ¿cómo pueden conjugarse esta prohibición taxativa, y de sentido común, de impedir que un Plan Territorial altere los aspectos esenciales del planeamiento municipal, utilizando expresiones contundentes (como “no podrán” o “en ningún caso”) y, sin embargo, dicha alteración sí que se permita en los Proyectos de Interés Regional? ¿Dónde se encuentra la justificación?

Analizando ambos preceptos conceptuales, el referido a los Proyectos de Interés Regional (art. 60.1) y el que define los Planes Territoriales (art. 54.1), parece que lo que diferencia un instrumento de ordenación territorial de otro es, simplemente, la urgencia (“para su inmediata ejecución”) de la Administración actuante en realizar unas determinadas obras no previstas.

No es suficiente indicar, como hace el art. 60.1, tras la reforma por la Ley extremeña 6/2002, de 27 de junio, que tales Proyectos de Interés Regional están jerárquicamente subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales, previstos en la propia LSOTEX, porque puede que tales instrumentos no existan, y sin embargo pueden aprobarse aquellos Proyectos regionales.

Y tampoco el hecho de afirmarse que han de ser con la protección que dispensen al suelo las leyes sectoriales (como las de defensa del Medio Ambiente o el Patrimonio Histórico), pues se mantiene en el precepto reformado que estos Proyectos de Interés Regional se aprobarán y ejecutarán “al margen del planeamiento municipal”, por lo que la reforma no ha hecho sino empeorar la situación ya inicialmente mejorable.

Ha de insistirse, por tanto, en tan importantes preceptos contradictorios que se reconocen en la propia LSOTEX impidiendo que los Planes Territoriales modifiquen la clasificación del suelo o el planeamiento urbanístico municipal, determinando además que los Proyectos de Interés Regional están subordinados jerárquicamente a los Planes Territoriales, y sin embargo, se permita a éstos, de rango inferior, modificar completamente tanto la clasificación del suelo como dicho planeamiento urbano local firme, aprobado y publicado.

²⁸ El artículo 54 indica los aspectos básicos de los Planes Territoriales. En su apartado 1 se expresa: “Los Planes Territoriales tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal”.

10.- ¿EXISTE UNA INVASIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES?

El principio legal de autonomía de los municipios se determina en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local,²⁹ luego desarrollado en el artículo 25.1 del mismo texto legal.³⁰

En particular, en materia urbanística, el artículo 21 de la Ley 7/1985 citada, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, atribuye al alcalde la aprobación de los instrumentos de planeamiento no reservados al pleno municipal,³¹ señalando el artículo 25.2 que corresponden al municipio en todo caso las competencias que le ley le otorga en materia de suelo, urbanismo, patrimonio histórico-artístico y medio ambiente,³² el artículo 47 requiere el voto favorable de la mayoría de los miembros del pleno para la aprobación de los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística,³³ y finalmente, también se determinan, en esta materia, las competencias de las nuevas Juntas de Gobierno Local en el artículo 127 de la Ley de Bases.³⁴

29 Según el cual: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

30 Artículo 25. 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

31 Artículo 21.1: “El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: ... j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización”.

32 Artículo 25. 2: “El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: ... d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente.

33 Artículo 47 (modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre): 2. Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias: II) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística”.

34 Artículo 127: “Atribuciones de la Junta de Gobierno Local. 1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local: c) La aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación

No se pone en duda, por tanto, la autonomía local, reconocida constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinalmente,³⁵ por lo que, reconociendo la propia LSOTEX a cada Municipio su propia competencia en su artículo 2.1, independiente de la competencia de las demás Administraciones³⁶ y el artículo 8.2, expresa que la clasificación del suelo corresponde al Plan General Municipal,³⁷ afirmando el apartado 3 taxativamente, que: “la clasificación urbanística del suelo es siempre resultado del ejercicio de la potestad de planeamiento y sólo el Plan General Municipal puede establecerla, mantenerla o modificarla”.

Sin embargo para legitimar a las desnaturalizadas alteraciones de la clasificación del suelo y del planeamiento municipal mediante los Proyectos de Interés Regional, el mismo precepto añade: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60”, que, como se ha visto, define a tales Proyectos tan contradictorios con el propio texto legal y su misma Exposición de Motivos.

No cabe duda que, a la vista de lo anterior, la LSOTEX autoriza a la Administración autonómica a invadir injustificadamente las competencias que en materia de urbanismo se otorga a los municipios tanto mediante la legislación reguladora del régimen local, como en la propia normativa autonómica sobre el suelo y la ordenación del territorio, lo que puede originar evidentes fricciones entre la Junta de Extremadura y los municipios que el texto legislativo debería depurar.

definitiva o provisional corresponda al Pleno. d) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

35 Pueden consultarse al respecto, en materia de autonomía local, con carácter básico a: MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho Municipal*, 1988. PAREJO ALFONSO, Luciano: *La garantía institucional y autonomías locales*, 1981. Autonomía local, núm. 229, 1986, y núm. 236, 1987. RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás: *La Administración Local en el Estado de las Autonomías*. Y también, THILL, J. M.: *El fortalecimiento de las estructuras municipales, en particular por la fusión y la cooperación en los países miembros del Consejo de Europa*. Estudio encargado por el Comité Director de Asuntos Regionales y Municipales del Consejo de Europa (CDRM), 1980.

36 Artículo 2. “Actividad de ordenación. 1. La actividad de ordenación territorial y urbanística es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que *corresponde, en sus respectivas esferas de competencia*, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma”.

37 “El *Plan General Municipal* clasifica el suelo de su entero ámbito, en los términos de esta Ley, mediante adscripción de los terrenos a una de las clases y, en su caso, categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, suelo urbanizable y suelo no urbanizable común y de especial protección”.

11.- CONCLUSIÓN

La Constitución española de 1978, dedica su Título VIII a la “Organización Territorial del Estado” y el Capítulo segundo del mismo a la “Administración Local”. En concreto el artículo 140 determina que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”.

Además, previamente, también el artículo 137 de la Norma Suprema expresa que: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

La doctrina del Tribunal Constitucional enfatiza el carácter de la autonomía local, en cuanto derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades, matizando en su Sentencia del Tribunal Constitucional número 170/89 de 19 de octubre, que: “...sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos”.

Además, la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el día 20 de enero de 1988, define la autonomía local en su artículo 3º: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”.

El estudio de los Proyectos de Interés Regional nos ha demostrado que, en definitiva, suponen un cheque en blanco, en manos de la Administración autonómica extremeña que permite realizar, sin atadura alguna, cualquier alteración del planeamiento municipal, con las consiguientes modificaciones que pueden llegar a tener carácter fundamental, así como la expropiación de los terrenos afectados por el perímetro que afecte al proyecto e incluso la ejecución inmediata de las obras, y todo ello sin que el Ayuntamiento tenga capacidad, ni posibilidad alguna de negarse a tan drástica alteración, si así ocurriese, pues tan sólo se le concede el derecho a “ser oído”, relegándose todas sus competencias, producto del principio de autonomía municipal, constitucionalmente reconocidas.

A la vista de todo lo que antecede puede afirmarse que los Proyectos de Interés Regional, en la configuración que se dibuja en la LSOTEX, dada la potestad de radical alteración del planeamiento local y su inmediata ejecución, suponen la vulneración flagrante de la autonomía de los Ayuntamientos mediante la invasión de

sus competencias naturales por parte la Administración autonómica, conculcándose abiertamente los artículos 137 (“los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses”) y 140 (“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”) de la Constitución española, en relación con el artículo 103.1, entre otros, de la Carta Magna.³⁸

Sería deseable, por tanto, en primer lugar, modificar puntualmente la LSOTEX de manera que no fuera posible la modificación unilateral del planeamiento urbano cuando se opusiese el Ayuntamiento, y en segundo término, mientras llega dicha alteración normativa de la Ley, que no fueran utilizados los Proyectos de Interés Regional sin el concurso de voluntades entre Administraciones autonómica y local, sin que fueran utilizados jamás como ariete del poderoso contra el humilde, o como instrumento de poder para la sumisión del otro, dentro de la lucha política, pues en otro caso, el conflicto competencial está servido y el interés general podrá verse grave e injustamente dañado.

Sin embargo, dada la sensibilidad social que produce todo lo referente a la modificación de la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, es obligado apelar a la esperanza de que la Administración encargada de aprobar los Proyectos de Interés Regional tenga el máximo respeto por el principio de la autonomía municipal y no haga un uso indebido, sin el consenso local previo, del enorme poder, contrario a la Constitución a nuestro juicio, que estos instrumentos de ordenación del territorio ha puesto la Ley extremeña en sus manos.

³⁸ “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho”.

Página 304 (blanca)

O papel das Câmaras Municipais na defesa e conservação do Património Cultural

REBECA RIBEIRO SILVA¹
I.S.C.S.P.
Universidade Técnica de Lisboa

INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no âmbito da análise das competências das autarquias locais descritas na Lei nº 169/99. A nossa abordagem recai sobre os deveres das câmaras municipais, em que de acordo com o artº 64, nº 2, alínea m), devem “assegurar, em parceria ou não com outras entidades públicas ou privadas, nos termos da lei, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse nacional”. Em análise está, essencialmente a valorização e reaproveitamento do património cultural.

O património cultural é um dos valores mais importantes e genuínos de um país. Viver num país despido de referências culturais é o mesmo que perder a identidade. Nas grandes e pequenas cidades a é preciso e urgente, que se implemente a ideia de que o desenvolvimento sustentável e o crescimento dessas regiões tem de passar pela articulação entre património e desenvolvimento. Pela minha vivência pessoal a escolha da análise de uma competência não podia ser outra. Por trabalhar na baixa lisboeta consigo identificar muitos dos problemas e perfilhar as soluções apontadas pelos autores. A recuperação do património exige das entidades públicas e de todos os cidadãos um trabalho árduo, e a interiorização de se trata de um trabalho eterno que deverá ser constantemente adaptado às novas realidades do homem de cada século.

A metodologia utilizada no estudo foi a pesquisa bibliográfica. Recorremos à teorização de vários autores que se debruçaram sobre a temática de modo a definirmos

¹ Licenciada em Comunicação Social e Mestre em Gestão e Administração Pública.

a origem e legitimidade das competências das autarquias locais; o que se entende por domínio público dos municípios; a importância de preservar o património e o papel das autarquias nesse processo; a necessidade de definir uma estratégia de acção de modo a agir de forma coordenada e coerente; e finalmente verificar o momento em que cessa a obrigação das autarquias, ou mesmo dos particulares actuarem sobre o património.

1.- A ORIGEM E LEGITIMIDADE DAS COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

As autarquias locais são entidades distintas do Estado. Como se pode ler na CPR Artº 235º nº2 “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Estas são definidas na CRP como uma componente essencial da organização democrática do Estado e correspondem por isso a um princípio estruturante da organização política portuguesa.²

Apesar de o Estado poder subsidiar as autarquias locais, estas não são instrumentos da acção do Estado. A existência destas pessoas colectivas e o reconhecimento da sua autonomia, expressam uma certa descentralização da administração. Isto significa que a administração é exercida por um conjunto de entidades diferentes e independentes do Estado.³ No entanto é ténue a linha que separa e distingue objectivamente o que deve caber às autarquias locais, por se tratar de assunto local e o que deve ser confiado ao Estado, por ser um assunto nacional.⁴

Hoje em dia não há uma divisão rigorosa entre os interesses nacionais, prosseguidos pelo Estado, e os interesses municipais prosseguidos pelos municípios. Para o exercício das suas atribuições os municípios dispõem de órgãos dotados de competências específicas. Os órgãos representativos dos municípios são compostos pela assembleia municipal – órgão deliberativo – e a câmara municipal – órgão executivo.⁵

Podemos dizer que as autarquias locais são entidades não soberanas uma vez que a sua autonomia conhece bastantes limites. Por um lado, é o Estado que detém a

2 CORREIA, F. Alves – “Município”. In *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Vol. XX, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 2001, p. 844.

3 BILHIM, João – *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta, 2000, p. 96.

4 OLIVEIRA, António Cândido de – *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 129.

5 CORREIA, F. Alves – o.c., p. 486.

função legislativa através da qual define e organiza o poder autárquico. As autarquias não podem criar o seu próprio estatuto mas são autónomas na livre orientação e gestão dos seus órgãos para prosseguirem as suas competências. Por outro lado, os actos de legalidade dos órgãos das autarquias são alvo de controle estatal.⁶

A autonomia local, na sua acepção clássica caracteriza-se pela presença de um conjunto de elementos tais como a eleição dos órgãos pelos cidadãos residentes, a administração de um conjunto de assuntos próprios e a limitação da actuação do Estado, à verificação da legalidade da actividade dos municípios.⁷ Um elemento decisivo da autonomia dos municípios é a possibilidade de disporem de património e finanças próprios, que lhes permita levar a bom termo os objectivos pretendidos. Sublinhe-se porém que a autonomia dos municípios é de índole administrativa, desenvolvendo-se no âmbito do Estado unitário, pelo que as suas actividades de gestão estão de algum modo condicionadas por uma certa intervenção do Estado, denominada tutela administrativa.⁸

Uma das formas mais eficazes de limitar a autonomia local passa, precisamente, por colocar as autarquias locais numa situação de dependência financeira e mesmo patrimonial em relação ao Governo. O poder local não pode dispor apenas de competências e de poderes de decisão é essencial dispor de meios financeiros próprios. Esta necessidade agrava-se com o progresso económico e social, a urbanização e os problemas do ambiente. O estilo de vida dos munícipes alterou-se e com ele as próprias necessidades colectivas o que implica um aumento das despesas do município. Não houve um ajustamento das receitas das autarquias locais às suas crescentes atribuições. Uma solução possível, de acordo com António Oliveira, podia passar por um aumento dos impostos locais, mas dada a carga fiscal que o Estado já exerce sobre os cidadãos, esta alternativa torna-se inviável.⁹

Por estas razões é cada vez mais importante a autarquia ter o seu próprio património, que pode funcionar como fonte geradora de riqueza, “um património susceptível de originar receitas pode permitir a um município ou uma freguesia um espaço de manobra, nomeadamente em termos financeiros, que doutro modo careceria”.¹⁰

6 QUEIRÔ, José G. – “Autarquia Local”. In *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Vol.III, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 1998, p. 1020.

7 OLIVEIRA, António Cândido de – o.c., p. 134.

8 CORREIA, F. Alves –o.c., p. 487.

9 OLIVEIRA, António Cândido de – o.c., p. 141.

10 OLIVEIRA, António Cândido de – o.c., p. 286.

Os bens das autarquias devem ser objecto de uma gestão que tenha por fim conservá-los, valorizá-los e aplicá-los do modo mais conveniente e adequado para que deles se obtenha o melhor aproveitamento em prol da comunidade. A administração do património autárquico consiste em actos de conservação, valorização, frutificação, fruição e alienação dos bens próprios da autarquia. Estes actos conduzem a actos de registo – cadastro, inventário, registo predial, inscrição da matriz predial – actos materiais de conservação – obras de reparação, restauro, limpeza, beneficiação – actos de frutificação – arrendamento, florestação. É da competência dos órgãos executivos autárquicos elaborar o cadastro e inventário dos bens próprios da autarquia.¹¹ Apenas podem ser alienados bens móveis que se tornem dispensáveis, artº 27º da lei das autarquias locais. A alienação de bens e valores artísticos do património dos municípios são alvo de legislação especial. Art. 27º, nº 2 e 51º, nº 5 e a lei do património cultural lei nº 107/01.

A competência sobre a qual nos debruçamos no presente estudo enquadra-se no âmbito do planeamento e do desenvolvimento. A nossa abordagem recai sobre o dever das autarquias de acordo com a lei nº 169/99, artº 64º, nº 2, alínea m), “Assegurar (...) o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse nacional”. Em análise está, essencialmente, o património cultural.

2.- A IMPORTÂNCIA DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO

A ideia de uma paisagem despida de referências culturais e de testemunhos do passado para além de ser inimaginável encerra em si um igual vazio de futuro. Por outro lado, a vontade de proteger todos e quaisquer vestígios do passado tornaria também a realidade inviável para as gerações presentes. Porque não se pode cair em extremos é necessário fazer uma gestão equilibrada do património que o nosso país possui.¹²

O Património cultural é um dos marcos mais importantes da identidade de um país. Este é composto por todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura e portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto

11 ALMEIDA, João Vicente Gomes de e LOPES, Fernando Mártires – “O domínio público e privado das autarquias locais”. In *Patrimonium*, nº2. Lisboa, Jan 1998, p.13.

12 CARDOSO, João Luís – “Política do Património em Oeiras: ópticas para uma gestão integrada”. In *www.cm-oeiras.pt*, consultado em 27 de Abril de 2004.

de especial protecção e valorização, assim como pelos bens imateriais que constituam parte integrante da memória colectiva portuguesa.¹³

A política do património cultural é composta pelas acções promovidas pelo Estado, pelas regiões autónomas, pelas autarquias locais e pela restante administração pública, tendo como objectivo assegurar o direito à cultura e usufruto cultural, previstos pela CRP e pelo direito internacional. No entanto, de acordo com Fernando Condeso, continua a existir no ordenamento jurídico português, uma dispersão normativa, bem como algumas lacunas. Além disso, a legislação em vigor está desajustada das exigências do património existente e das orientações supranacionais sobre o tema.¹⁴

O direito do urbanismo veio disciplinar o desenvolvimento do fenómeno urbano. Dentro deste aparecem normas específicas destinadas a proteger e defender o património cultural inserido nas cidades, de modo a evitar a sua descaracterização e a perda de identidade das populações. Mas, para que a defesa do património possa ocorrer na sua plenitude não basta proteger os monumentos individualmente considerados, é necessário defender a sua área envolvente.¹⁵

A salvaguarda e valorização do património cultural está definida na lei nº 107/01, que especifica as condições de classificação e protecção dos bens culturais. No artº 6, sublinhamos o papel das autarquias locais nas acções de levantamento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património cultural. No nº 2 destacamos o dever das autarquias em sensibilizar os cidadãos na salvaguarda do património cultural, assegurando também as condições para que os cidadãos usufruam desse património. As tarefas de salvaguarda, preservação estudo e divulgação do património cultural não podem ser encaradas como missão de alguns públicos ou privados, que possuam bens classificados, mas tem de ser olhada como uma tarefa colectiva e como um direito geral de que todos podem desfrutar.¹⁶

O património é o valor mais genuíno de uma região e de um país. O crescimento dessas regiões implica uma articulação entre património e desenvolvimento. A conservação do património local deve instituir-se como uma prioridade. O seu estudo e divulgação, quando bem geridos podem envolver toda a comunidade, criando condições para que se desenvolva a iniciativa individual, por exemplo através da

13 CONDESSO, Fernando – o.c., 2001, p. 1197.

14 Ibid., p. 1198.

15 CONDESSO, Fernando – *Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 1201.

16 BRAVO, Jorge dos Reis – “A Protecção Penal do Património Cultural”. In *Scientia Iuridica*. Tomo XLVI. Nºs 268/270. Braga: Universidade do Minho, Jul-Dez 1997, p.250-251.

criação de pequenas empresas de prestação de serviços nesta área, criando alternativas de emprego que contribuem indubitavelmente para a fixação da população. Diversificar a oferta cultural é uma forma de atrair população e desenvolver as regiões.¹⁷

É portanto imprescindível desenvolver investimentos em áreas culturais inovadoras e quase inexploradas, como é o caso do património. Para que este desenvolvimento seja viável, os locais e monumentos têm de ter um aspecto cuidado. As acções de preservação e valorização para além de promoverem a dignificação patrimonial intrínseca têm consequências imediatas na vivência das populações. Falamos do conceito de Património como recurso gerador de bem-estar.

As autarquias detêm um papel fundamental nesta matéria, mas têm que definir claramente os seus critérios de selecção e prioridades. Isto porque as autarquias têm de agir com os escassos recursos financeiros e falta de pessoal qualificado, ao mesmo tempo que não podem descurar o tempo real em que é necessário actuar. Têm de agir em tempo útil.¹⁸

3.- DEFINIR UMA ESTRATÉGIA DE ACÇÃO

Definir uma estratégia de investimento na área cultural é a melhor aposta para um desenvolvimento integrado, para revitalizar o tecido económico e para criar uma dinâmica social: promove o turismo cultural interno e externo, cria receitas, atrai investimento, gera emprego, ajuda a fixar a população. Em suma ajuda a melhorar a qualidade de vida.¹⁹

Para definir a estratégia de um município é vital a existência de planos municipais. Os planos municipais são uma ferramenta imprescindível para que as autarquias possam definir e avaliar as prioridades de actuação no município. Ao mesmo tempo permitem caracterizá-lo e definir metas a alcançar no âmbito do desenvolvimento económico, social e nas relações com o ordenamento do território. Por outro lado, servem de suporte à tomada de decisão e aos desafios diários com que o município se confronta.²⁰

17 AFONSO, Simoneta Luz Afonso – “As Autarquias e a Cultura como Motor de Desenvolvimento Integrado”. In *Meridionalia*, nº1. Beja: Universidade Moderna, 1996, p. 57-58.

18 CARDOSO, João Luís – “Política do Património em Oeiras: ópticas para uma gestão integrada”. In *www.cm-oeiras.pt*, consultado em 27 de Abril de 2004.

19 AFONSO, Simoneta Luz Afonso - o.c., p. 59.

20 BILHIM, João – o.c., p. 146 –147.

De acordo com o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, os planos municipais compreendem os planos directores municipais (PDM), os planos de urbanização e os planos de pormenor. O PDM define a estrutura espacial para o território do município, classifica os solos e os índices urbanísticos. O plano de urbanização – é o mais importante no que respeita à conservação do património – define a organização do meio urbano estabelecendo o perímetro urbano, a concepção geral da forma urbana, os parâmetros urbanísticos, os valores patrimoniais a proteger, os locais destinadas à instalação de equipamentos, bem como os espaços livres e o traçado esquemático da rede viária e das infra-estruturas principais. O plano de pormenor trata minuciosamente as áreas referidas nos planos anteriores. Não podemos deixar de considerar também os planos de salvaguarda e valorização das zonas de protecção de imóveis ou conjuntos classificados.²¹

As transformações sociológicas que a revolução tecnológica introduziu implicaram uma significativa alteração na estrutura das relações socio-económicas. A desertificação do mundo rural, o urbanismo não sustentado ou a massificação do consumo de bens e serviços, levantam preocupações no que respeita à preservação de um certo nível de qualidade do ambiente.²²

De acordo com o Luís Filipe Colaço, a racionalização do crescimento impõe-se a todo e qualquer tipo de cidade, quer se trate de uma grande metrópole, quer seja uma cidade de média ou pequena dimensão. O planeamento urbanístico deve ter cada vez mais uma visão integrada do território articulando a construção com o próprio ecossistema.²³

O património não pode ser encarado como um simples somatório de monumentos notáveis e isolados, cada vez mais se junta a componente humana e ambiental. Esta evolução no conceito de património explica a afirmação dos centros históricos, constituídos por conjuntos não necessariamente monumentais, onde decorrem vivências humanas, bem como a espontânea e desejável integração da protecção do património numa política mais vasta, de conservação e reabilitação do próprio ambiente e da paisagem na qual a realidade construída, passada e presente, se insere.²⁴

21 BILHIM, João – o.c., p. 146-147.

22 BRAVO, Jorge dos Reis – o.c., p. 237-239.

23 ANTUNES, Luís Filipe Colaço – “Contributo para uma percepção jurídico-cultural do Centro Histórico”. In *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, nº7, 1997, p. 70.

24 CARDOSO, João Luís – “Política do Património em Oeiras: ópticas para uma gestão integrada”. In www.em-oeiras.pt, consultado em 27 de Abril de 2004.

O centro histórico pode ser definido “como o núcleo da cidade construído antes da época industrial, geralmente circunscrito no passado por uma muralha, onde se pode reconhecer e concentrar o património monumental edificado e ambiental mais antigo e belo. Em suma, os bens histórico-artísticos de maior valor estético e arquitectónico, vividos no imaginário colectivo como expressivos e representativos da cultura e história de um país”.²⁵

O centro histórico ilustra um ciclo da história já terminado. Quando o centro histórico é demasiado extenso temos a cidade monumental. Esta não se deve tornar de forma alguma em cidade-museu, deve pelo contrário manter-se habitada, viva o que aliás é condição *sine qua non* para a sua preservação.²⁶

Mas pode haver um mau entendimento do que deve ser a revitalização do centro-histórico. Estas zonas deixam com frequência, de ser áreas de residência, o que leva a um abandono nocturno das ruas centrais, com efeitos de segurança para as pessoas e para os bens, tais como a tardia detecção de incêndios. Enquanto que de dia se verifica um tráfego acentuado com repercussões na qualidade do ar e na degradação acelerada dos edifícios.²⁷

As intervenções feitas em edifícios históricos são desorgânicas e casuais. Os restauros por sua vez são pouco conservadores e muitas vezes não respeitam a traça inicial. Um dos problemas de difícil solução são as obras de adequação deste tipo de edifícios às normas de segurança anti-incêndio e a supressão das barreiras arquitectónicas postas aos deficientes.²⁸

É desejável que existam estruturas municipais devidamente credenciadas e com profissionais reconhecidos oficialmente. Desta forma viabiliza-se de forma mais imediata e atempada a integração dos resultados obtidos, numa política municipal de investigação e de valorização do património, promovendo a valorização dos sítios que entretanto a justificassem no âmbito dos planos de desenvolvimento, de reordenamento ou de revitalização de qualquer parcela de espaço concelhio – planos de pormenor, planos de urbanização, etc – tenha ele características rurais ou urbanas.²⁹

25 ANTUNES, Luís Filipe Colaço – o.c., p. 77.

26 Ibid., p. 78-79.

27 Ibid., p. 81.

28 Ibid., p. 83.

29 CARDOSO, João Luís – “Política do Património em Oeiras: ópticas para uma gestão integrada”. In www.cm-oeiras.pt, consultado em 27 de Abril de 2004.

Luís Filipe Colaço Antunes sugere que a preservação dos centros históricos deve passar pela obrigação das câmaras municipais em executarem um plano específico adequado aos centros, sem o qual ficariam inibidas de operar qualquer transformação relevante ou comparticipação financeira estatal. Na cidade monumental a câmara devia ser obrigada a apresentar o plano no prazo de dois anos, sob pena de ver subrogada a sua inércia pelo Governo. Tendo sempre presente que o objectivo não é cristalizar a cidade mas reanimá-la de uma forma integrada. O centro histórico é palco de interesses culturais mas também económicos, pelo que tem de ser um lugar a desenvolver e simultaneamente a preservar.³⁰

Os problemas não se esgotam na conservação e reabilitação do património. É indispensável organizar a fruição colectiva desse património, de forma a cativar e estimular a imaginação do turista. Ao mesmo tempo tem de se preservar a dignidade cultural sem nunca esquecer o espaço das populações locais.³¹

É fundamental para o sucesso dos projectos existir uma boa articulação entre as entidades públicas e privadas que tutelam o património da região, o tecido socio-económico, entre as populações e as autarquias. Estas últimas são ao mesmo tempo motores e beneficiárias.³²

A protecção do património obriga à participação activa dos cidadãos e de organismos estatais criados com essa incumbência que passam também pelo apoio a iniciativas particulares. Uma das actuações desses organismos passa pela classificação do património.³³

A classificação é um acto administrativo que tem por objecto um determinado bem a que atribui o estatuto de imóvel de valor cultural relevante com a finalidade de o submeter a um sistema de protecção eficaz. A classificação declara que uma dada coisa possui características particulares dos bens dominiais.³⁴

O art. 25º da LDP, Lei nº107/01, atribui a iniciativa de processos de classificação ao Estado, regiões autónomas, autarquias e a qualquer pessoa singular ou colectiva.

30 ANTUNES, Luís Filipe Colaço – o.c., p. 88-89.

31 AFONSO, Simoneta Luz Afonso - o.c., p. 58.

32 Ibid., p. 59.

33 FERNANDES, José Pedro – “Domínio Público”. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. IV, Lisboa, 1991, p. 185.

34 Idem.

O nº 6 do artigo 15º da LDP diz que “Consideram-se de interesse municipal os bens cuja protecção e valorização, no todo ou em parte, representem um valor cultural de significado predominante para um determinado município”. O artigo 94º incumbe as autarquias da classificação dos bens de interesse municipal “a classificação de bens culturais como de interesse municipal incumbe aos municípios”. Os imóveis classificados pelas regiões autónomas ou pelas autarquias podem ter uma zona especial de protecção, se elas o decidirem, ao abrigo de poderes implícitos ligados ao poder legal de classificação-protecção.³⁵

Há três tipos de classificações de bens imóveis, tendo por base o conceito de “valor cultural”: o monumento nacional, o imóvel de interesse público artístico ou histórico e o imóvel de valor concelhio. As câmaras municipais podem, junto das entidades competentes para a classificação de bens como monumentos nacionais ou imóveis de interesse público promover a sua classificação como valores concelhios (quando essas entidades não tenham promovido tal classificação para um dado imóvel). Justificando-se também tal declaração no valor artístico ou histórico dos imóveis, embora numa abordagem pública de aceitação de um interesse de âmbito não nacional. Em geral, o interesse público aparece como fundamento de toda a actuação pública, quer a administração actue em gestão pública ou privada. O que sucede é que muitas vezes esse interesse público acaba por entrar em conflito com os direitos dos particulares. Prevalece sempre o interesse da colectividade.³⁶

Caso se sintam lesados os proprietários de bens classificados ou situados em zonas de protecção podem dirigir-se junto da administração estadual cultural e da administração autárquica. Qualquer cidadão pode pedir informações à câmara municipal sobre os processos nos quais esteja implicado. O mesmo se passa em relação às associações, que podem ter acesso à informação consoante o seu grau de envolvimento nos processos.³⁷

De acordo com Fernando Condeso, “As entidades com direito de participação, em ordem a permitir a prevenção, cessação e perseguição judicial de actuações administrativas que ponham em causa (...) o património cultural [assim como outras áreas do domínio público], têm direito a uma vez informadas, se pronunciarrem na fase de instrução e preparação de planos e na localização ou realização de obras e investimentos públicos”.³⁸

35 CONDESSO, Fernando – o.c., 2001, p.1205.

36 Ibid., p. 1207-1208.

37 Idem.

38 CONDESSO, Fernando – *Direito do Urbanismo: Noções Fundamentais*. Lisboa: Quid Juris?, 1999, p. 493.

Os bens em vias de classificação não podem ser demolidos, expropriados, restaurados, alienados ou transformados sem a autorização da entidade competente para o efeito, mesmo que permaneçam sob o domínio privado. Aquando do conflito de interesses é aberto um processo em que na fase de instrução estarão presentes os interessados, os proprietários e a câmara municipal da situação do imóvel. A alienação dos imóveis só pode ser efectuada com autorização do ministério da cultura após parecer favorável do IPPAR. As Câmaras municipais vêm a sua actuação reduzida nas zonas especiais de protecção, pois não estão autorizadas a licenciar quaisquer obras sem autorização prévia do IPPAR. No entanto as câmaras municipais têm de ser ouvidas no que respeita ao estabelecimento das zonas de protecção nos respectivos concelhos.³⁹

4.- QUANDO CESSA A OBRIGAÇÃO DE AGIR SOBRE O PATRIMÓNIO

O Estado tem importantes poderes sobre os monumentos nacionais que se encontram na posse de particulares, transformando o direito dos proprietários num direito enfraquecido. Estes direitos do Estado são chamados de dominiais pois têm o mesmo fundamento que daqueles que são exercidos sobre os monumentos que pertencem ao Estado. Os proprietários tornam-se apenas depositários, fiduciários do património artístico nacional. Os donos dos imóveis não podem sequer opor-se à classificação, correndo o risco de serem expropriados. Ficam sim encarregues de conservá-lo e não podem modificá-lo, restaurá-lo ou demoli-lo sem autorização do Estado.⁴⁰

Note-se que “os bens de domínio público podem mudar de titular do respectivo direito de propriedade pública”.⁴¹ É a chamada mutação dominial, que ocorre por exemplo quando uma lei vem conferir às câmaras municipais as atribuições que cabiam ao Estado sobre um dado domínio. Só se verifica mutação dominial quando há transferência de titularidade do direito de propriedade pública caso contrário é uma simples transferência de gestão.⁴²

Mas até quando se mantêm esses deveres? E até quando se mantêm a dominalidade?

³⁹ CONDESSO, Fernando – o.c., 2001, p. 1209.

⁴⁰ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 1980, p. 915.

⁴¹ FERNANDES, José Pedro – o.c., p. 185.

⁴² *Ibid.*, p. 186.

Como vimos defesa e conservação do património imobiliário é uma obrigação do Estado, das Autarquias Locais, bem como um dever dos respectivos proprietários dos bens imóveis que foram alvo de classificação. “Esta obrigação cessa nos casos de ruína do imóvel. É o seu limite natural e próprio”.⁴³

Há três formas de ruína: física, económica e urbanística. A ruína física ocorre quando o dano não é reparável tecnicamente pelos meios normais. Assiste-se à ruína económica sempre que o custo é considerado elevado. Finalmente, a ruína urbanística subsiste nos casos em que circunstâncias de natureza urbanística conduzam à demolição do imóvel. Podemos ainda falar de ruína eminente, delimitada em função do prejuízo que o estado do imóvel represente para a segurança pública. Seja qual for a situação, a obrigação e o dever de conservação dos imóveis classificados, cessou.⁴⁴

As câmaras municipais têm competência para ordenar a demolição de construções que ameaçam a ruína ou representem um perigo para a saúde pública.

Para além da situação de ruína os prédios podem estar em situação de abandono. Neste grupo inserem-se “os prédios que em virtude do seu estado de degradação, da sua desocupação, ou de outros factos, incidem intenção do proprietário de os deixar cair, de não os recuperar de os fazer perder a capacidade para a respectiva função. O termo abandono equivale a desinteresse ou desleixo. As câmaras municipais em prol do interesse público podem obrigar à realização de obras ou em caso extremo à demolição do edifício”.⁴⁵

Assim, a dominialidade cessa quando as coisas desaparecem, ou quando se esgota a utilidade pública que as coisas prestavam, ou ainda de se sobrepor um fim de interesse geral que seja melhor preenchido através de outro regime.⁴⁶

CONCLUSÃO

Aquilo que torna um país autónomo é a sua cultura.⁴⁷ É esta que lhe dá autenticidade própria e independência. Portugal nasceu num território que pela sua posição geográfica, foi ponto de convergência de importantes valores culturais e soube

43 CARDONA, Maria Celeste – “Defesa e Conservação do Património Imobiliário”. In *Direito do Urbanismo*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1989, p. 452.

44 Idem.

45 CONDESSO, Fernando – o.c., 1999, p. 475.

46 CAETANO, Marcello – o.c., p. 956.

47 PINHEIRO, Nuno Santos – “O nosso património construído”. In *Patrimonium*, nº2. Lisboa, Jan 1998, p. 17.

criar ao longo da história uma cultura que, através dos oceanos, alcançou paragens distantes. Portugal é assim repositório de um vasto património.⁴⁸

Na acepção que estamos a utilizar o património é constituído pelo conjunto dos exemplos de arquitectura que o homem foi modelando, perante os seus conhecimentos, a sua tecnologia e a sua arquitectura. Tratam-se de edifícios que os governos portugueses foram classificando como monumento nacional ou como edifício de interesse público, de modo a distingui-los e protegê-los de reparações e conservações praticadas por pessoal não qualificado.⁴⁹

Ao contrário do resto da Europa, Portugal deixou-se atrasar na tarefa de recuperação do seu património edificado, sendo que estes valores de grande interesse histórico e artístico estão em muitos dos casos, altamente degradados. A recuperação deste património exige um trabalho árduo, que obriga a um grande esforço de sensibilização, uma vez que será sempre uma tarefa inacabada, que tem de ser adaptada às circunstâncias e à nova realidade.⁵⁰

No entanto, Simoneta Luz Afonso, não deixa de elogiar o trabalho desenvolvido pelos municípios ao longo dos últimos vinte anos, sublinhando a importância do poder local para o desenvolvimento das regiões e para o melhoramento da qualidade de vida das populações.⁵¹

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Simoneta Luz Afonso (1996): “As Autarquias e a Cultura como Motor de Desenvolvimento Integrado”. In *Meridionália*, nº1. Beja: Universidade Moderna.

ALMEIDA, João Vicente Gomes de e LOPES, Fernando Mártires (1998): “O domínio público e privado das autarquias locais”. In *Patrimonium*, nº2. Lisboa, Jan.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço (1997): “Contributo para uma percepção jurídico-cultural do Centro Histórico”. In *Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente*, nº7.

BILHIM, João (2000): *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

48 PINHEIRO, Nuno Santos – o.c., p. 17.

49 Idem.

50 Ibid., p. 18.

51 AFONSO, Simoneta Luz Afonso – o.c., p. 57.

BRAVO, Jorge dos Reis (1997): “A Protecção Penal do Património Cultural”. In *Scientia Iuridica*. Tomo XLVI. Nº 268/270. Braga: Universidade do Minho, Jul-Dez.

CAETANO, Marcello (1980): *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, Coimbra: Almedina.

CARDONA, Maria Celeste (1989): “Defesa e Conservação do Património Imobiliário”. In *Direito do Urbanismo*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

CARDOSO, João Luís: “Política do Património em Oeiras: ópticas para uma gestão integrada”. In www.cm-oeiras.pt, consultado em 27 de Abril de 2004.

CONDESSO, Fernando (2001): *Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina.

_____ (1999): *Direito do Urbanismo: Noções Fundamentais*. Lisboa: Quid Juris?

CORREIA, F. Alves (2001): “Município”. In *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Vol. XX, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

FERNANDES, José Pedro (1991): “Domínio Público”. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. IV, Lisboa.

OLIVEIRA, António Cândido de (1993): *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.

PINHEIRO, Nuno Santos (1998): “O nosso património construído”. In *Patrimonium*, nº2. Lisboa, Jan.

QUEIRÔ, José G. (1998): “Autarquia Local”. In *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Vol. III, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

www.IPPAR.pt em 29 de Maio de 2004.

Os municípios e a Protecção Civil: Objectivos, competências e organização

RUI PEDRO MACHADO
Universidade Fernando Pessoa¹
Universidade Técnica de Lisboa²

1.- INTODUÇÃO

É considerado normal e necessário que todos os países minimamente desenvolvidos disponham de uma estrutura destinada a proteger as vidas e os bens dos diversos riscos que sobre eles impendem.

Tal protecção radica tradicionalmente nas preocupações conjuntas de sobrevivência e da solidariedade e encontra-se cada vez mais justificada pelo moderno acréscimo de riscos tecnológicos que, acompanhando o progresso, vêm sucessivamente adicionar-se à lista, já longa, dos riscos naturais.

Nas situações anómalas emergentes dos riscos, quer se trate de acidente grave, catástrofe ou calamidade, o cenário é normalmente de caracterização complexa, exigindo a intervenção simultânea de diversas entidades e organismos a qual se pretende complementar e potenciar nos seus resultados, o que aponta para a necessidade de coordenação.

Por outro lado, é desde o tempo normal que se devem tomar as medidas preparatórias para fazer face às situações adversas mais prováveis, com repartição de missões entre os intervenientes e listagem dos meios previsivelmente necessários, isto é, há que planear.

Desta forma, e de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que define as competências das autarquias locais, sendo uma dessa atribuições a Protecção

1 Licenciado em Economia.

2 Mestre em Gestão e Administração Publica.

Civil, que se encontra tipificada na alínea j) do art.º 13º e no art.º 25º da citada Lei, sendo esta competência Municipal o objecto deste trabalho.

Com a publicação da Lei de Bases da Protecção Civil³ e dos Diplomas que a regulamentaram teve, por assim dizer, início um novo ciclo para a Protecção Civil, já que a legislação em que se apoiava foi, na quase totalidade, revogada.

Encontra-se, agora, perfeitamente definido o Sistema Nacional de Protecção Civil, a sua estruturação e missões, as responsabilidades e competências políticas, legais, organizacionais e operacionais aos vários níveis, nacional, regional, distrital e municipal.

2.- OS OBJECTIVOS FUNDAMENTAIS DA PROTECÇÃO CIVIL NO CONTEXTO NACIONAL

A Protecção Civil pode-se definir como a “actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram”.⁴

Os objectivos fundamentais da protecção civil enquadram-se em última instância, no conceito, de que todo o cidadão tem o direito básico, a garantir pelo Estado, à segurança da vida e bens.⁵

Tal direito, todavia, implica a disponibilidade do cidadão para colaborar na sua prossecução, conhecendo e praticando medidas preventivas, participando voluntariamente mas de forma enquadrada nas acções de socorro e não esperando, em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade, que o Estado o compense da totalidade dos prejuízos em detrimento da aplicação dos meios financeiros disponíveis na recuperação e desenvolvimento globais.⁶

Para atingir os objectivos primordiais referidos, a sociedade tem de proceder à avaliação constante e permanente de todos os riscos, naturais ou tecnológicos, acção

3 Lei n.º 13/91, de 29 de Agosto (DR n.º 198, I-A, 29 de Agosto de 1991).

4 Definição que se encontra na Lei de bases de Protecção Civil, Lei n.º 13/91, de 29 de Agosto (DR n.º 198, I-A, 29 de Agosto de 1991).

5 Vasconcelos, Joaquim E. de - *A Protecção Civil a Nível Autárquico*. Lisboa: [s. n.], 1988, p. 2.

6 Uriarte, José de la G. - *Guia Docente de Protección Civil*. Vitoria-Gasteiz: Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1994, p. 5.

que constitui um factor prévio ou um dado essencial de qualquer actividade de prevenção ou de planeamento de emergência.

Tal avaliação⁷ leva o seu estudo a colaboração de várias disciplinas e dispõem de respostas específicas para cada parcela de território, podendo e devendo assumir o aspecto graficável de uma carta de riscos.

Segue-se a prevenção, já adequada aos riscos reais, como acção colocada a montante e que visa a formulação e aplicação de políticas e programas de longo alcance, destinados a evitar ou limitar a ocorrência de situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade.

Trata-se de uma preocupação⁸ comum aos diversos campos da protecção civil, designadamente nas áreas do planeamento físico e urbano. Duma forma mais restritiva, pode também entender-se a prevenção como o conjunto de medidas destinadas a evitar que os fenómenos, naturais ou tecnológicos, venham a degenerar em situações anómalas que impliquem um tratamento de emergência.

À prevenção segue-se a preparação das capacidades de um país para uma resposta rápida, pronta e adequada à situação de emergência que se lhe depara, o que se materializa nas acções de socorro.

Nesta preparação se incluem a elaboração de planos de emergência, com a inventariação de meios e recursos que lhes está subjacente, o treino, a formação e informação de todos os intervenientes, colocando em evidência as carências que devem ser supridas para garantir o mais elevado grau de prontidão e operacionalidade.

Uma vez surgida uma situação de emergência, quer devido à eminência quer à ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade, há que garantir a direcção e o controlo das operações, sabendo de antemão e de modo inequívoco, onde reside a autoridade, qual a entidade que dispõe de poderes de gestão e superintendência com a cooperação de todas as restantes.

À fase de reabilitação das áreas afectadas,⁹ que se pretende que seja tão curta duração quanto possível, segue-se, no chamado universo da catástrofe, a de reconstrução, que já implica acções profundas e continuadas, usualmente da competência normal do próprio Governo.

7 Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 2.

8 Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil - *Manual de Protecção Civil para a Câmara Municipal (edição revista e actualizada)*. Lisboa: [s. n.], 1995, p. 22.

9 Marco, R. De, [et. al.] - *The Scenarios Quick Assessment Methodology For Seismic Emergency Planning at Municipal Scale*. Roma: Ed. National Seismic Service, 2001, p. 4.

Aqui há que ter em conta não apenas a reposição da situação anterior aos acontecimentos, mas também, aproveitar a oportunidade para não repetir erros de localização ou construtivos, tudo inserido numa perspectiva de progresso e desenvolvimento.

3.- OS OBJECTIVOS E COMPETÊNCIAS DA PROTECÇÃO CIVIL A NÍVEL AUTÁRQUICO

A Autarquia deve considerar-se, em termo de protecção civil, a unidade base para garantir uma estrutura racionalmente organizada visando cumprir os objectivos fundamentais da protecção da vida e bens nos seus dois aspectos essenciais: a prevenção e o socorro.¹⁰

Assim, os objectivos autárquicos não são intrinsecamente diferentes dos que se colocam em âmbito nacional, pois pretende-se que a situação seja gerida localmente mediante a realização, a esse nível e dimensão, das acções correspondentes aos objectivos genéricos referidos no capítulo anterior.

Desta forma, as competências a nível Autárquico repartem-se pela Assembleia Municipal, pela Câmara Municipal e pelo Presidente da Câmara Municipal.

3.1.- Competências da Assembleia Municipal

As principais competências da Assembleia Municipal¹¹ na área da protecção civil são:

- a) Criar o Serviço Municipal de Protecção Civil e estabelecer a sua Orgânica;
- b) Aprovar o quadro de pessoal do referido serviço e a fixação de remuneração dos seus funcionários;
- c) Aprovar o Plano Anual de Actividades de Protecção Civil e a respectiva dotação, a integrar no orçamento municipal;
- d) Acompanhar e incentivar as actividades de Protecção Civil¹² com vista a uma rápida e fácil organização do município e das populações para tais actividades;
- e) Aprovar o Relatório Anual de Actividades de Protecção Civil.

¹⁰ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 3.

¹¹ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p.15.

¹² Idem.

3.2.- Competências da Câmara Municipal

As competências da Câmara Municipal são:

- a) Deliberar sobre medidas preventivas que, face à avaliação de riscos, garantam um maior grau de protecção e segurança para a população e aprovar os respectivos planos e programas;
- b) Deliberar¹³ sobre o estabelecimento de acordos de cooperação em matéria de Protecção Civil por forma a aumentar a capacidade de intervenção do Serviço Municipal de Protecção Civil;
- c) Deliberar sobre proposta a apresentar superiormente com vista à declaração da situação de calamidade pública na área afectada;
- d) Dar parecer¹⁴ sobre os Planos de Emergência elaborados a nível municipal pelos serviços e órgãos próprios de Protecção Civil.

3.3.- Competências do Presidente da Câmara Municipal

No que se refere ao Presidente da Câmara Municipal, este dispõem de um leque mais alargado de competências na área da Protecção Civil,¹⁵ nomeadamente:

- a) Elabora planos de emergência, de acordo com as directivas emanadas da Comissão Nacional de Protecção Civil, responsabilizando-se pela sua preparação, condução e treino periódico;
- b) Promove o cumprimento da legislação de segurança relativa aos vários riscos inventariados, oficiando para o efeito aos órgãos competentes;
- c) Promove a execução das acções decorrentes dos acordos de cooperação estabelecidos;
- d) Promove reuniões periódicas do Centro Municipal de Operações de Emergência de Protecção Civil, sempre que necessário e, no mínimo com todos os elementos, duas vezes por ano;
- e) Promove campanhas de informação pública sobre medidas preventivas;
- f) Sempre que se preveja a ocorrência de situações de emergência no respectivo Município, desencadeia, por sua iniciativa, as medidas apropriadas de acordo

¹³ Ibid., p. 16.

¹⁴ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil - *Plano Municipal de Emergência (articulado) (modelo)*. Lisboa: [s. n.], 1997, p. 11.

¹⁵ Ibid., p 17.

com os planos e programas estabelecidos, recorrendo ao apoio e, se necessário, à intervenção do escalão distrital, caso se manifestem insuficientes ou inadequados os meios disponíveis a nível local;

- g) Após a ocorrência de catástrofes ou calamidades, promove a avaliação imediata dos estragos e danos sofridos com vista á reposição da normalidade da vida nas áreas afectadas, solicitando o apoio distrital apenas quando as capacidades locais se revelarem insuficientes.

4.- AS ACTIVIDADES DE PROTECÇÃO CIVIL NAS AUTARQUIAS

As actividades de protecção civil nas Autarquias Locais estão aglomeradas em três domínios: no domínio preventivo, no domínio operacional e no domínio do reforço nas emergências.¹⁶

4.1.- No Domínio Preventivo

Podem ser múltiplas as actuações da autarquia no domínio da prevenção,¹⁷ mas acabam por resumir-se fundamentalmente a três aspectos:

- licenciamento consciente;
- fiscalização constante;
- formação e informação públicas dinâmicas.

Tudo começa pela aplicação e regulamentação técnica e de segurança, em especial no planeamento físico e urbano, na execução de obras públicas e na construção.¹⁸

Mesmo quando se trate de indústrias ou de grandes obras, como barragens, portos ou aeroportos que constituam projectos e investimentos de responsabilidade da administração central, a autarquia deve manifestar-se muita atenta na defesa do ambiente e na observação de um correcto uso do solo,¹⁹ formas essenciais de prevenir a ocorrência de riscos ou de minimizar as sua consequências.

Quanto á formação e informação públicas,²⁰ deverão entrar na rotina dos procedimentos, as populações têm o direito de ser informadas dos riscos a que estão sujeita e das medidas de autoprotecção a tomar para cada caso.

¹⁶ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 12.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Marco, R. De, [*et. al.*] – o. c., p.4.

¹⁹ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 13.

²⁰ Uriarte, José de la G. – o. c., p. 12.

No elenco das actividades consideradas normais numa Câmara Municipal e inerentes às suas competências próprias, são de destacar como mais importantes, no domínio da prevenção as seguintes:²¹

- elaboração de um plano director municipal, base essencial para um eficiente e correcto ordenamento do território;
- análise e aprovação de projectos, sujeitando-os a inquérito público se aconselhável face às suas eventuais implicações sócio-económicas;
- emissão de pareceres sobre projectos relativos à implantação de grandes obras de responsabilidade da Administração Central;
- controlo e orientação do tráfego, em especial de mercadorias perigosas;
- incentivar a dinamização da mentalidade preventiva dos cidadãos;
- informação constante do público através da difusão de documentação sobre riscos e as respectivas medidas de autoprotecção;
- apoio às entidades ou organizações que procurem defender o ambiente e incrementar a segurança.

Como se verifica, o campo de acção é extremamente vasto, a enumeração anterior não se pode considerar exaustiva mas de qualquer modo as medidas preconizadas convergem para a eliminação ou minimização dos vários riscos, cumprindo assim um desiderato próprio da prevenção sem que, todavia, se tenha feito a mais breve referência formal à protecção civil.²²

4.2.- No Domínio Operacional

A competência do Presidente da Câmara Municipal, neste domínio encontra-se mais clarificada na Lei²³ do que no concerne à prevenção, salientando a importância na direcção de um Serviço Municipal de Protecção Civil, instrumento básico para a coordenação das actividades, dando especial ênfase às operações de socorro e assistência.

Daqui decorre a necessidade de que cada Câmara Municipal²⁴ disponha de um Plano de Emergência que possa fazer face a qualquer acidente grave, catástrofe ou calamidade que se produza no seu território.

²¹ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 13.

²² Ibid., p. 14.

²³ Lei de Bases de Protecção Civil, Lei n.º 13/91, de 29 de Agosto (DR n.º 198, I-A, 29 de Agosto de 1991).

²⁴ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil - *Plano Municipal de Emergência (articulado) (modelo)*. Lisboa: [s. n.], 1997, p. 20.

A elaboração de um Plano de Emergência deverá ter em atenção as capacidades das entidades locais e meios de que dispõem, devendo compreender um esforço progressivo no sentido de cobrir as carências face aos riscos reais existentes. É evidente que a conformação de um Plano de Emergência ao nível Autárquico,²⁵ para além de ter em consideração os aspectos citados, não poderá ignorar a opinião das várias entidades que o integram, pelo que deverão ser estas e os restantes responsáveis camarários a formulá-lo, treiná-lo e a executá-lo em caso de necessidade.

A elaboração do Plano de Emergência visa fundamentalmente:²⁶

- a) Identificar os riscos e sinistros históricos ocorridos na área da sua jurisdição, bem como referenciar as principais consequências;
- b) Inventariar os meios e recursos locais dos sectores público e privado, estabelecendo a forma da sua utilização e a mobilização rápida de meios não existentes no local, prevendo nomeadamente o apoio da estrutura distrital de protecção civil;
- c) Servir de base à elaboração de Planos de Emergência Especiais;
- d) Atribuir missões às várias entidades e forças intervenientes;
- e) Estabelecer a forma de activação dos meios e recursos assegurando as necessárias ligações;
- f) Estabelecer a informação pública.

E, acessoriamente:

- g) Salientar a necessidade da adopção de novas medidas preventivas;
- h) Possibilitar a realização de exercícios com vista à preparação e treino dos intervenientes, bem como o aperfeiçoamento do próprio documento;
- i) Avaliar os danos com vista à reabilitação, recuperação e reconstrução.

A existência de Planos escritos, apesar de indispensável, não garante por si só a eficácia das operações de protecção civil.²⁷ O próprio processo que conduz à elaboração dos Planos de Emergência é extremamente valioso, pois os responsáveis pelas actuações na emergência têm de se debruçar, em conjunto, sobre os procedimentos a seguir na acção e sobre a maneira de coordenarem os respectivos esforços.²⁸

25 Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p. 41.

26 Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil - *Plano Municipal de Emergência (articulado) (modelo)*. Lisboa: [s. n.], 1997, p. 22.

27 Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 16.

28 Uriarte, José de la G. – o. c., p. 13.

A experiência tem mostrado frequentes vezes que os Planos de Emergência, além de conhecidos, são treinados, cada interveniente sabe exactamente o que tem a fazer e, em consequência, os tempos de reacção diminuem e a execução e coordenação melhoram.²⁹

4.3.- No Domínio do Reforço nas Emergências

Se a actuação no campo das emergências os efeitos de eventuais riscos e se o Plano de Emergência possibilita uma pronta capacidade de resposta a situações adversas, o facto é que raramente os meios locais poderão colmatar inteiramente as necessidades emergentes de uma catástrofe.

Daí que, sempre que se preveja a ocorrência de acidente grave, catástrofes ou calamidade, todas as entidades e organizações com missões no âmbito da protecção civil, deverão desencadear as medidas apropriadas de acordo com os planos e programas estabelecidos.³⁰ De igual forma, quando nas situações referidas se manifestem insuficientes os meios disponíveis a nível local ou regional, deverá o responsável pela protecção civil àqueles níveis solicitar os apoios e, se necessário, a intervenção do escalão imediatamente superior.³¹

Outra questão que exige conhecimento da parte dos autarcas é a dos “Fundos” disponíveis, que requerem um tratamento orientado para o correcto apoio às populações afectadas, não devendo ser tomadas como fonte de financiamento adicional para cobertura de déficits, ou compensações menos justas.³²

5.- ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE PROTECÇÃO CIVIL

Para o desempenho das atribuições estabelecidas na Lei de Bases de Protecção Civil,³³ o Sistema Municipal de Protecção Civil, integra:

- Presidente da Câmara Municipal, responsável imediato pela Protecção Civil ao nível local;
- Serviço Municipal de Protecção Civil, como estrutura orgânica dos serviços da Câmara Municipal, responsável primário pelas actividades de informação,

29 Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p. 43.

30 Ibid., p. 44.

31 Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 19.

32 Gabriel, Carlos del C. B. [et al] - *La Protección Civil en los Municipios*. Sevilla: Ed. Junta de Andalucía, 1993, p. 63.

33 Lei n.º 13/91, de 29 de Agosto (DR n.º 198, I-A, 29 de Agosto de 1991).

formação, planeamento, coordenação e controlo nos diversos domínios que interessam à Protecção Civil;

- Centro Municipal de Operações de Emergência de Protecção Civil,³⁴ dirigido pelo Presidente da Câmara ou, por sua delegação, por um Vereador, ao qual compete assegurar a direcção das operações da protecção civil, a coordenação dos meios a empenhar e a adequação das medidas de carácter excepcional a adoptar na iminência ou na ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade;
- Agentes de Protecção Civil que exercem funções nos domínios de aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias;
- Instituições de Investigação Técnica e Científica no âmbito das suas competências específicas.

Centro Municipal de Operações de Emergência de Protecção Civil

O Centro Municipal de Operações de Emergência de Protecção Civil³⁵ (CMO-EPC), é de composição flexível,³⁶ tanto quanto possível adaptada às realidades do Concelho e aos riscos a que está sujeito, integra por lei, as seguintes entidades:³⁷

- Presidente da Câmara, que dirige;
- Um representante dos bombeiros locais;
- Os comandantes das forças de segurança existentes no município;
- O presidente da delegação ou núcleo da Cruz Vermelha Portuguesa, se existir;
- A autoridade sanitária do Município;
- O Director do Centro de Saúde Local;
- O Director Hospitalar, a designar pela Direcção-Geral de Saúde;
- Um representante do Centro Regional de Segurança Social;
- Um representante do Instituto Nacional de Emergência Médica;

³⁴ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p. 29.

³⁵ Decreto-Lei n.º 222/93, de 18 de Junho (DR n.º 141, I-A, 18 de Junho de 1993) – Regula a constituição, competência e funcionamento de Centros Operacionais de Emergência de Protecção Civil a nível nacional, regional, distrital e municipal.

³⁶ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 22.

³⁷ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p. 29.

- Um representante das instituições particulares de solidariedade social existentes, vocacionadas para as acções de protecção civil;
- Representantes de outras entidades e serviços, implantados no município, cujas actividades e áreas funcionais possam, de acordo com os riscos existentes e as características da região, contribuir para as acções de protecção civil.

A composição do CMOEPC, bem como as alterações, que lhe forem sendo introduzidas, deverão ser comunicadas aos Centros Distritais de Operações de Socorro³⁸ do respectivo Distrito.

A localização do CMOEPC³⁹ deve ser a mais adequada às acções de coordenação a desenvolver, ficando preferencialmente na Câmara Municipal ou num dos Agentes de Protecção Civil. Qualquer que seja a localização, deverá ter assegurado o fornecimento de energia de emergência.

Em situações mais graves, ou para sinistros de localização mais excêntrica, poderá ter de ser encarada a montagem de um Centro de Operações Avançado, devidamente equipado com um bom sistema de comunicações, competindo ao CMOEPC as principais missões de coordenação e obtenção de reforços.

O CMOEPC deve ter à sua disposição os meios necessários e suficientes para apoio à gestão das situações de emergência,⁴⁰ designadamente: carta do concelho e áreas limítrofes (com as principais zonas de risco, locais de evacuação e abrigo, abastecimentos, etc.); Bases de dados ou listas com nomes, moradas, telefones e telefaxes de pessoas e entidades necessárias em situações de emergência e de socorro; e o plano de activação do CMOEPC.

6.- A PROTECÇÃO CIVIL E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Quando falamos do ordenamento do território deveremos ter em atenção o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, sendo este um instrumento de desenvolvimento territorial, tendo por base as áreas de interesse nacional (em termos agrícolas, ambientais e patrimoniais) tal como o sistema urbano, as infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional.

³⁸ Com a publicação do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, que criou o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, e os Centros Distritais de Operações de Socorros Distritais, que vieram substituir as Delegações Distritais de Protecção de Socorro, a que se refere o Decreto-Lei n.º 222/93, de 18 de Junho.

³⁹ Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil – o. c., p. 31.

⁴⁰ Vasconcelos, Joaquim E. de – o. c., p. 22.

O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território define vários objectivos estratégicos, nomeadamente:⁴¹ estruturar o território nacional de acordo com a estratégia de desenvolvimento económico-social sustentável do país; fomentar o desenvolvimento local e regional; definir princípios, orientações e critérios que promovam formas de ocupação e transformação do solo pelas actividades humanas, etc.

O papel desempenhado pela Protecção Civil no ordenamento do território e gestão urbanística, manifesta-se ao nível da prevenção de acidentes graves e respectiva minimização das consequências. Para isso, é necessário existir um planeamento e gestão da utilização de solos, nomeadamente na implementação de novos estabelecimentos que envolvem substâncias perigosas, alteração de estabelecimentos existentes, ou nas opções de gestão territorial nas imediações de estabelecimentos existentes.

Desta forma, salienta-se a existência de um quadro legal⁴² que permita um controlo dos perigos associados a acidentes graves, com o objectivo⁴³ de prevenir acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e a limitação das consequências para o homem e para o ambiente.

Destaca-se o papel da Protecção Civil no Ordenamento do Território ao nível da localização de estabelecimentos de substância perigosas, bem como outras obras de carácter nacional, como é o caso do traçado do gasoduto para transporte de gás natural e do traçado do oleoduto para transporte de combustíveis.⁴⁴ Nestas situações compete à autoridade nacional para a protecção civil a elaboração do plano de emergência externo e a informação ao público. São também definidas medidas de segurança passiva ao nível de sinalização de superfície, variação da espessura da parede do tubo conforme a envolvente, protecção adicional em atravessamento especiais e troços submersos, bem como o estabelecimento de um regime de servidão legalmente aprovado.

BIBLIOGRAFIA

GABRIEL, Carlos del C. B. [et al] (1993): *La Protección Civil en los Municipios*. Sevilla: Ed. Junta de Andalucía.

41 Venâncio, Catarina - *Protecção Civil e Ordenamento do Território*. Poster. In I Encontro Nacional de Estudantes de Geografia. Lisboa. 2004. p. 87.

42 Directiva 96/82/CE (Directiva Seveso II Decreto-Lei n.º 164/2001. DR 119 SÉRIE I-A de 2001-05-23; Directiva 2003/105/CE a ser transposta até 1 de Julho de 2005.

43 Decreto-Lei n.º 164/2001. DR 119 SÉRIE I-A de 2001-05-23.

44 Venâncio, Catarina – O.C.. p. 79 a 83.

MARCO, R. De, [et. al.] (2001): *The Scenarios Quick Assessment Methodology For Seismic Emergency Planning at Municipal Scale*. Roma: Ed. National Seismic Service.

Portugal. Serviço Nacional de Protecção Civil (1995): *Manual de Protecção Civil para a Câmara Municipal (edição revista e actualizada)*. Lisboa: [s. n.].

_____ (1997): *Plano Municipal de Emergência (articulado) (modelo)*. Lisboa: [s. n.].

URIARTE, José de la G. (1994): *Guia Docente de Proteccion Civil*. Vitoria-Gasteiz: Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

VASCONCELOS, Joaquim E. De (1988): *A Protecção Civil a Nível Autárquico*. Lisboa: [s. n.].

VENÂNCIO, Catarina (2004): *Protecção Civil e Ordenamento do Território*. Poster. In I Encontro Nacional de Estudantes de Geografia. Lisboa.

Página 332 (blanca)

Turismo urbano

NUNO ALEXANDRE ABRANJA

1.- INTRODUÇÃO

O Turismo é uma actividade sócio-económica de elevada importância para as cidades. Todavia, o planeamento local raramente o tem integrado nos seus domínios de acção. A componente cultural das cidades constitui-se como um dos seus recursos principais para a atracção de visitantes.

Segundo a declaração da Comissão Europeia «Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção», de 1998, as zonas urbanas merecem uma atenção particular que visa, nomeadamente, aumentar o desenvolvimento económico e o emprego nas cidades, assim como a melhoria do ambiente urbano. As áreas urbanas beneficiam com um turismo de qualidade que contribui para o seu desenvolvimento sustentável, melhorando a competitividade das empresas, facultando o acesso às aspirações sociais e conservando o ambiente cultural.

Para se obter êxito em diferentes domínios num destino turístico é imperativo uma intervenção de âmbito global, tendo em vista a satisfação do turista e respeitando princípios do desenvolvimento sustentável. Embora este tipo de intervenção global seja relativamente recente, alguns destinos turísticos urbanos têm tentado intervir nesse sentido através da definição de estratégias de acção com parceiros importantes. Estas intervenções são acompanhadas por meio de instrumentos de avaliação, a fim de as ajustar em função das suas incidências económicas, sociais e ambientais.

Nesta apresentação expõem-se alguns conceitos que importam saber, com o intuito de facilitar o entendimento da comunicação, uma pequena análise da situação do turismo urbano europeu e, por último, algumas idéias base dos aspectos organizativos de um destino turístico urbano.

2.- *TURISMO URBANO*

O turismo consiste no movimento temporário de pessoas para fora da área de residência e trabalhos habituais, por um período superior a 24 horas e inferior a um ano. É, também, todas as facilidades de acolhimento e entretenimento criadas para os turistas. O turismo é ainda o estudo dos visitantes, os equipamentos e infra-estruturas construídas para estes, e os impactos económico, ambiental e sócio-cultural provocados por turistas nas comunidades receptoras.

O turismo urbano pode ser definido aplicando o conceito acima e acrescentarmos o facto do movimento temporário dos turistas ser direccionado para um destino urbano, motivado pelo desejo cultural de conhecer grandes aglomerados populacionais.

Cerca de 80% da população europeia vive em cidades, o que faz da Europa o continente mais urbanizado do mundo e da questão urbana um dos principais desafios dos próximos anos. As aglomerações urbanas potenciam as dificuldades, tais como: problemas de circulação, poluição, insegurança e desemprego, com as quais a sociedade europeia se confronta. Estes aglomerados urbanos não são apenas o principal espaço de criação de riqueza e o centro do desenvolvimento cultural e social, mas também um espaço de trabalho e de lazer para os cidadãos (Comissão Europeia, 2000).

Os anos 80 foram o despertar das entidades públicas e privadas para o fenómeno do turismo urbano. Como tal, este conhece um interesse renovado e um crescimento apreciável, beneficiando, incontestavelmente, de uma combinação de vários factores, tais como: (i) o movimento de revalorização e reabilitação dos centros históricos das cidades; (ii) o alargamento e a diversificação das práticas culturais; (iii) o interesse marcante dos consumidores pelo património e o urbanismo; (iv) a procura de animação e de oportunidades de realizar compras (OMT, 2003: 64-65).

O desenvolvimento do turismo urbano europeu veio proporcionar alguns factores favoráveis, como sejam: as férias repartidas, o mercado único e o crescimento generalizado de deslocações. A evolução dos gostos de actividades dos visitantes. Vai-se diversificando e diversifica-se também, de acordo com a tomada de consciência e da vontade cada vez mais notória dos decisores políticos, de promover o turismo como um eixo de desenvolvimento económico e de riqueza. Este sector aparece como um pólo estratégico de uma política de ordenamento urbano que necessariamente, tem de propor uma oferta competitiva que vá ao encontro das necessidades e expectativas dos visitantes e, simultaneamente, contribuir de forma positiva para o desenvolvimento da metrópole e para o bem-estar dos seus habitantes. Não existe receita que garanta o sucesso de um projecto de qualidade para um destino turístico urbano, no entanto, há algumas directrizes básicas que quando reunidas, aumentam as probabilidades de um sustentável desenvolvimento.

Quando se trata de turismo urbano, um processo de desenvolvimento sustentável implica uma política de gestão que diz respeito a todos os intervenientes da oferta turística de base e complementar. Segundo a Comissão Europeia, as condições que suscitam, mantêm e desenvolvem a dinâmica de parceria são:

- criar uma direcção forte, bem estruturada, institucionalizada, dotada de meios de acção (financeiros e humanos), que disponha de autonomia e competências e beneficie do apoio dos poderes públicos, dos agentes do sector privado e da população local;
- desde a fase de definição do projecto até ao acompanhamento da sua execução, desenvolver uma intervenção de parceria baseada na colaboração estreita e coerente entre todos os agentes ao nível local, regional, nacional e até internacional, beneficiando assim dos efeitos de sinergia, de desmultiplicação das acções e das economias de escala daí resultantes;
- elaborar uma visão comum de desenvolvimento do turismo, baseada na concertação entre agentes, na consulta à população local e num sistema eficaz de circulação interna da informação;
- procurar uma distribuição equilibrada dos efeitos positivos do desenvolvimento turístico urbano entre os visitantes, os profissionais do sector, o seu pessoal e a população local. Trata-se de criar condições para uma operação de somatório positivo, em que cada um obtenha um valor acrescentado;
- definir uma política coerente e coordenar no terreno a acção dos serviços responsáveis pelo turismo e dos outros serviços responsáveis pelo desenvolvimento urbano que contribuam de forma substancial para a qualidade da experiência do visitante (transportes colectivos, limpeza pública, polícia, etc.);
- criar incentivos que favoreçam a emergência e encorajem o desenvolvimento da iniciativa privada na melhoria da qualidade do turismo. Estes incentivos deverão ser construtivos ou repressivos e poderão assumir múltiplas formas (fiscalidade, ajudas e subsídios, informação e promoção, prémios e recompensas, formação, etc.).

Para que esta parceria funcione de forma eficaz é imperativo identificar os representantes das entidades políticas e administrativas aos níveis local, regional, nacional e europeu, os profissionais do turismo dos sectores público e privado, as organizações não governamentais e os representantes da população, e definir as estruturas de concertação, consulta e informação destes, descrevendo os respectivos meios de acção (grupos de trabalho, reuniões de bairro, inquéritos, métodos de acompanhamento e avaliação dos resultados, etc.). O plano estratégico de desenvolvimento deverá descrever de forma precisa o papel, as responsabilidades e os direitos de cada um dos agentes em cada uma das fases da intervenção da gestão integrada da qualidade.

A aplicação desta intervenção que nos temos referido, nos destinos turísticos urbanos pressupõe que se dê uma atenção redobrada aos quatro pontos seguintes:

- Análise SWOT;
- Objectivos e linhas orientadoras;
- Recursos humanos;
- Operações, táticas e estratégias de acção de desenvolvimento sustentável.

1.- Análise SWOT

Deve-se promover uma análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) exaustiva sobre o posicionamento do turismo em relação às tendências do mercado, das suas potencialidades e dos limites do seu desenvolvimento sustentável, assim como dos seus impactos positivos e negativos.

2.- Objectivos e linhas orientadoras

Deve-se explicitar claramente, as razões de qualquer intervenção, a fim de evitar a posterior frustração das expectativas dos agentes públicos e privados e dos residentes. Estas razões deverão ser, se possível, mais positivas e preventivas que negativas. Os objectivos traçados deverão ser claros, em pequeno número, executáveis, mensuráveis e bem definidos no tempo. Estes facilitarão a união dos esforços e aumentarão a informação a visitantes cada vez mais exigentes e informados.

3.- Recursos humanos

A qualidade do factor humano é crucial no desenvolvimento sustentável de um destino turístico urbano. É dos contactos humanos que o visitante se recordará mais vivamente e de que falará aos amigos. A intervenção deverá portanto, ponderar a satisfação dos empregados aumentando as possibilidades de realização pessoal através de acções de formação contínua e de boas condições de trabalho.

4.- Operações, táticas e estratégias de desenvolvimento sustentável

Estas acções devem estar inseridas numa estratégia global de desenvolvimento urbano, que tenha por objectivo maximizar os efeitos socioeconómicos locais e otimizar a qualidade de vida das gerações actuais e vindouras.

O turismo é uma actividade complexa que envolve uma vasta quantidade de elementos dinamizadores. Baseando-nos nas directrizes da Comissão Europeia (2000) apresentamos em seguida alguns aspectos de intervenção necessários ao desenvolvimento sustentável de um destino de turismo urbano.

3.- ASPECTOS DE DINAMIZAÇÃO DE UM DESTINO TURÍSTICO URBANO

A prioridade de intervenção turística em meio urbano depende de destino para destino. Os factores que para tal contribuem são os recursos de cada cidade, que leva as entidades oficiais a actuar nas seguintes áreas:

1.- Ambiente e desenvolvimento sustentável:

- Integração nos planos urbanísticos;
- Desenvolvimento de infra-estruturas turísticas;
- Programas de reabilitação do parque habitacional dos centros urbanos;
- Recolha de resíduos, etc.

2.- Acessibilidade e mobilidade:

- Desenvolvimento de transportes públicos, eficazes e a preços competitivos;
- Venda de produtos e serviços específicos que incentivem os turistas e os residentes a privilegiarem a utilização de transportes públicos;
- Criação de parques de estacionamento de dissuasão de entrada no centro urbano e de zonas de acesso e circulação restritos, etc.
- Deverá ser dada uma atenção especial ao problema das pessoas com deficiência.

3.- Segurança:

- Criação de um serviço de apoio às vítimas;
- Formação da polícia local para o acolhimento de turistas;
- Atendimento rápido de queixas;
- Promoção;
- Assegurar o apoio activo da população local às acções de desenvolvimento turístico;
- Definir os vários públicos-alvo;
- Assegurar o intercâmbio de informação;
- Reforçar a identidade do destino;
- Criar um guia prático dos serviços turísticos do destino;
- Recorrer a novas tecnologias com a criação de um sítio na Internet, com o objectivo de difundir informação útil, automática e continuamente, dentro e fora do destino, facilitando o processo interactivo de reservas e estimular o diálogo, registando as queixas e os comentários dos turistas, bem como da população local;
- Envolver os residentes nas actividades de organização e animação.

4.- Serviços oferecidos aos turistas.

As necessidades dos turistas, antes, durante e depois da estadia, merecem uma atenção constante e permanente por parte das entidades do destino. As respostas a dar são em termos de:

- informação e acolhimento;
- alojamento e restauração;
- atracções, eventos e produtos combinados.

4.- AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS DE DINAMIZAÇÃO DE UM DESTINO TURÍSTICO URBANO

É imperativo que todas as acções de dinamização do turismo urbano sejam acompanhadas pelas entidades responsáveis, e se avance numa recolha regular de resultados obtidos em termos de satisfação e da evolução do contexto e das tendências. Como tal, os campos a avaliar são:

- Satisfação dos turistas;
- Satisfação dos profissionais de turismo;
- Medição dos impactos económicos, ambientais e sociais do turismo.

Importa saber que o turismo não é uma actividade regular, ou pelo contrário, sofre regularmente influências de terceiros que provocam viragens inesperadas. Desta forma, a melhoria contínua é fundamental para a evolução permanente da qualidade de um destino turístico. Isto implica a medição constante dessa qualidade, através da avaliação dos campos atrás referidos, e estas medidas irão permitir proceder a eventuais correcções.

BIBLIOGRAFIA

OMT (2003): *Guia de desenvolvimento do turismo sustentável*. São Paulo: Bookman. (Tradução)

Comissão Europeia, (2000): *Para um turismo urbano de qualidade – Gestão integrada da qualidade (GIQ) dos destinos turísticos urbanos*. Direcção-Geral da Empresa, Unidade Turismo. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeia.

A habitação como factor urbano

CARLOS ALMEIDA MARQUES¹

Universidade Técnica de Lisboa

1.- INTRODUÇÃO

“A casa. Pensá-la agora um pouco sem bem saber porquê. Talvez porque ela se te afunda na memória como tudo o que passou. Existiria ela na cidade? Hoje não existe. Ela implica a existência da família e a família é tão problemática. Centro de convergência da união do sangue, ela fechava-nos no seu abrigo, impregnada da nossa história, do que em nós foi alegria ou amargura ou esperança, envolvia-nos de protecção no que em nós não morre de infância até à idade adulta ou da velhice. Entrar em casa, fechar a porta, e encontrar uma segura defesa contra tudo o que nos agrediu. Nela encontramos o repouso para a fadiga do corpo e da alma. Entrar em casa é reencontrarmo-nos connosco, a nossa pessoa de que nos tínhamos perdido. É sobretudo estar alguém connosco, mesmo que não esteja ninguém. Porque a casa tem uma alma. Ela cria-se com o que de todos os que nela são ou foram, se depositou nas salas, nos móveis, em todos os objectos. É por isso que entrar numa casa vazia e alheia é sentir logo uma saturação de presença de qualquer coisa animada. (...)”

Mas hoje a casa desfez-se. A casa aprende-se devagar e já não há quem a ensine. Ela não é mais um sítio de ser mas de se estar. Ela é mesmo muitas vezes o sítio em que se pode estar apenas defendido contra o frio, a chuva, o abrigo em que se pode dormir. E isto não apenas para o pobre mas para o rico. Os bairros de lata são sítios em que se dorme (mal), porque a rua é o sítio de se estar acordado. Assim quem lá vive também prefere um automóvel e TV a uma casa. Que se lhes dê a opção entre uma barraca com automóvel e casa sem ele. Mas o rico,

1 Arquitecto y Doctorando en Ordenación del Territorio.

que tem casa, vive também na rua, mesmo quando não vive. Porque a leva com ele para casa no viver e no sentir. E não apenas porque o telefone e TV e ruídos lhe invadem, mas porque lhe traz o pensar e sentir que na rua ficou...²

Vergílio Ferreira

No capítulo sobre a antropologia da habitação, é estudada a fenomenologia da célula habitacional como elemento simples, mais frequente do ambiente urbano, e objecto idealizado por cada cultura, veremos como se comporta essa relação quando, no mundo moderno, a habitação se vai inserir numa cadeia de produção em massa, capaz de produzir casas em número suficiente para uma população cada vez mais numerosa. Este estudo procura explicar as relações entre a forma da casa e a morfologia urbana, e a sua natural ligação à dimensão social da cidade.

Admitindo que o espaço urbano é constituído basicamente por dois elementos, os espaços cheios e espaços vazios: os primeiros resultantes das construções, e os segundos constituídos pelos arruamentos, praças e espaços livres, entre os espaços cheios, evidenciam-se os ocupados por construções habitacionais, elemento físico que, pela sua maior constância e regularidade, se constitui como factor urbano preponderante na definição da morfologia das cidades.

Em Portugal, de acordo com o Census de 2001, de um total de 48.688 licenças de construções novas, concedidas pelas Câmaras Municipais, 41.042 referem-se a habitações, e no período de Novembro de 2002 a Outubro de 2003, no país, 74,6% do total de obras licenciadas correspondem a construções novas, das quais 83,7% são destinadas a habitação.³

A habitação tem como função dominante o abrigo dos núcleos familiares; porém ela requer um vasto programa de outras funções sociais para a sua proximidade, que na prática se transformam em prolongamentos da função original, afectando assim um vasto domínio urbano.

Na verdade, a padronização dos espaços ocupados com habitações, é determinada por um elemento base: a célula habitacional. A sua reprodução gera os blocos residenciais, que adicionados vão formar quarteirões cuja agregação dá origem à formação dos bairros onde se incorporam outras tipologias funcionais e formais como o comércio e os equipamentos, construindo-se o tecido urbano de um modo comparável ao que caracteriza, genericamente, o processo evolutivo dos sistemas ecológicos naturais.

2 FERREIRA, Vergílio, *Pensar*, Bertrand Editora, Lisboa, 2004. pp. 206-208.

3 Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE), *Estatísticas da Construção de Edifícios - 2001*, licenças concedidas pelas Câmaras Municipais, por NUTS I e II, segundo os tipos de obra; e INE, *Informação à Comunicação Social*, Outubro de 2003.

Por fim, no capítulo sobre o urbanismo sem modelo(s), é feita uma reflexão crítica sobre a crise do planeamento urbano actual, a ausência de referências culturais para o urbanismo, o surgimento de uma sociedade de consumo de espaço, o exercício desconexo do planeamento como forma de poder da acção política e as limitações da governação urbana.

2.- A HABITAÇÃO COMO ASSUNTO POLÍTICO

O equívoco da chamada “dupla personalidade do Estado”, enquanto instituição reguladora e prestadora de serviços, é actualmente uma matéria em amplo debate.

Na definição dada por Marcello Caetano, «o serviço público é o modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quanto deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida».⁴ Para David Easton política pública é tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo, seja acto ou omissão, tudo aquilo que ele optou por fazer ou não fazer.⁵ James Anderson, a política pública diz respeito à acção do governo e dos funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema.⁶

Todas estas definições apresentam algo em comum: o papel central desempenhado pelo governo como dirigente da sociedade.⁷

Num ensaio publicado pelo departamento de ciências políticas da City University de New York, E. M. Mcleay considera que a questão da habitação se situa no centro da área da política pública, entre os interesses económicos dos indivíduos e a função social e as metas macro-económicas do estado, pelo que, nos países de economia de mercado, «a habitação como assunto político, não é entendida como responsabilidade inteiramente do serviço social do Estado, nem como uma comodidade que deva ser totalmente provida pelas forças do mercado livre».⁸

De facto, embora a questão da habitação tenha um carácter público, ela refere-se, na maioria dos casos, ao problema da acomodação privada dos indivíduos ou das famílias. E ainda que para alguns países a questão habitacional permaneça como uma competência do Estado, e tanto as Constituições Nacionais como a Declaração

4 CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo, Volume II. Lisboa, p. 1068.

5 EASTON, David. 1975. Understanding Public Policy, 2ª edi. Englewood New York: Prentice-Hall.

6 ANDERSON, James. 1984. Public Policy Making, 3ª ed. New York: Holt Rinehart and Winston.

7 NELISSEN, Nico et al. 1999. Renewing Government. Utrecht: International Books.

8 Idem.

Universal dos Direitos do Homem⁹ consagrarem o acesso a uma habitação adequada como um direito natural de cada cidadão, os Estados não estão legalmente obrigados a prover habitação às populações carenciadas ou sem abrigo.

Devido a esta natureza pública/privada da habitação, qualquer acção do Estado, na área de política habitacional, vai sempre interferir, directa ou indirectamente, com a privacidade dos cidadãos e com o direito de posse e uso da propriedade privada, pelo que a política habitacional constitui um bom exemplo de como cada Estado interpreta os limites da sua função na área do bem-estar social e segurança dos seus cidadãos.

Para Mcleay, «a falta de um planeamento integrado» resulta pelo menos em parte dessa indefinição sobre a responsabilidade social ou individual da questão habitacional, e da forte dependência do sector público da habitação em relação ao sector privado, o que serve igualmente para explicar as características semelhantes dos dois sistemas de produção habitacional, muito embora os seus objectivos possam ser significativamente distintos. Enquanto a missão do sector público é a de responder ao problema de habitação daqueles que não conseguem por si próprios obter casa no sector privado, este por seu lado rege-se pelas leis de um mercado livre onde as habitações surgem como bens transaccionáveis.

Se no início da industrialização, o primeiro objectivo do envolvimento do Estado na questão habitacional era o da prestação de um serviço público e o controle do sector do arrendamento, a partir da Segunda Guerra Mundial, a participação financeira disponibilizada, tanto por governos conservadores como progressistas em exercício, tem vindo a dirigir-se mais para o apoio financeiro à compra de novas habitações do que para a sua produção. Segundo refere Mcleay, durante este último meio século, «a formulação da política habitacional tem demonstrado um certo optimismo social (...) com a ideia de que construindo o mais possível, desaparecem os problemas sociais e económicos relacionados com a habitação».¹⁰

Ao promover o apoio financeiro à compra de habitação em detrimento de uma participação no sector da produção, o Estado tende a orientar a função social da sua política habitacional numa perspectiva neoliberal, não interventora, que procura garantir o retorno do seu investimento, ao mesmo tempo que se liberta do ónus que a gestão e manutenção desse património pode vir a significar no futuro.

⁹ Constituição da República Portuguesa, Artigo 65º; Declaração Universal dos Direitos do Homem, Artigo 25º.

¹⁰ McLEAY, E. M. «Housing as a Political Issue: A Comparative Study», *Comparative Politics*, Vol.17, Nº1 (Oct.,1984), pp.85-105. City University of New York.

E. M. Mcleay considera ainda que, por parte do Estado, a percepção dos benefícios sobre os custos desta política de apoio à compra de habitação, é vista como um assunto distributivo mais do que redistributivo, dado que a compra da habitação surge associada ao direito de propriedade, em que o beneficiário toma para uso permanente um bem que não terá de partilhar com a sociedade.

De um modo geral, a politização da questão habitacional tem sido tratada colocando o ênfase sobre a solução dos problemas habitacionais através dos números. Os manifestos partidários, em campanha eleitoral, prezam os números, apresentando resultados na forma de impressivas estatísticas da construção habitacional realizada no governo ou prometida construir quando ainda na oposição.

É em grande parte por força desta atitude política que tanto no que se refere à construção habitacional como à natureza e distribuição dos seus residentes, «a forma como consumidores, produtores e decisores políticos percebem as necessidades habitacionais e os seus remédios é em larga medida moldada pelas decisões políticas tomadas no passado».¹¹

A inter-relação da habitação com outros assuntos de política social, com assuntos económicos como sejam os problemas locais de emprego, e com uma visão de formas e usos alternativos das habitações, tendem a ser marginalizados, sendo assim simplificadas, em termos políticos, as complexidades dos problemas habitacionais.

3.- ANTROPOLOGIA DA HABITAÇÃO

Habitar é uma experiência quotidiana que todos os seres experimentam desde o seu primeiro dia de vida. Como fenómeno do existencialismo humano, a história da habitação é a história das relações do homem com o mundo e com a vida.

A primeira e elementar função da habitação, é a de proteger o ser humano das inclemências climáticas e dos seus predadores, servindo assim para facilitar a sobrevivência e a reprodução dos seus ocupantes, o que significou a formação da família como unidade base da agregação humana, e permitiu a aproximação dos núcleos familiares, constituindo-se em sociedades (tribos ou povos), na base das quais vai assentar a formação das cidades e o próprio conceito de urbanismo.

Após uma escolha extremamente criteriosa, o Homem marca o lugar do seu primeiro abrigo - procurando, na região, a natureza mais favorável, dentro dela o sítio

¹¹ McLEAY, E. M., o.c.

mais seguro e confortável, e neste, o lugar ideal para construir a sua casa, o seu habitat.¹² Num segundo momento, é a partir do lugar escolhido para implantar a sua casa que o Homem sai para explorar e transformar o território envolvente no seu nicho ecológico, estabelecendo a sua relação com o mundo que o rodeia a partir dum espaço vital para a sua existência, o seu lugar mais importante – a habitação, “*Car la maison est notre coin du monde*”.¹³

Esta relação tem sido verdadeira para todas as épocas históricas, desde o primitivo período de sedentarização, até aos nossos dias, constituindo a habitação um factor muito importante para a compreensão do processo de estabelecimento e de desenvolvimento das aglomerações urbanas.

Assim, estamos longe ou perto das coisas e das pessoas que nos rodeiam, ou do lugar onde trabalhamos, consoante tudo isso se encontre mais ou menos distante do lugar onde se tem a morada.

4.- A FORMA DA HABITAÇÃO

1.- A Habitação Ideal

A casa é o símbolo mais proeminente do esforço realizado pelo Homem para domesticar o espaço. A casa é, em vida e em morte, o seu “lugar” real e espiritual.

Mesmo que as pessoas, na sua grande maioria, já não construam a sua casa, as casas que compram reflectem os valores e os desejos populares mais seguramente que aqueles da *arquitectura erudita*, e são essas casas que constituem a forte tendência do ambiente construído.

O significado da palavra “casa” é distinto de cultura para cultura, porém a “casa de sonho”, quer se esteja no campo quer na cidade, é uma casa isolada, envolvida por árvores num relvado e “própria”. Trata-se pois de uma idealização

12 O *habitat* de um organismo é o local onde este vive, ou o local onde se deverá ir procurá-lo. O nicho ecológico, por outro lado, é um termo com maior âmbito que inclui, não apenas o espaço físico ocupado por um organismo, mas também o seu papel funcional na comunidade, a sua posição nos gradientes ambientais e outras condições de existência. Estes três aspectos do nicho ecológico podem ser convenientemente designados como *nicho espacial* ou *de habitat*, *nicho trófico* e *nicho multidimensional* ou *de hipervolume*. Consequentemente, o nicho ecológico de um organismo depende não apenas do sítio onde vive mas também daquilo que faz, e da forma como é constringido por outras espécies. Eugene P. Odum «Fundamentos de Ecologia» pg.375.

13 BACHELARD, Gaston, *La Poétique de L'Espace*, Quadrige / Presses Universitaires de France, 5ª Edição, Paris, 1992.

utópica,¹⁴ que desde há algum tempo só é possível de realizar por uma minoria muito restrita de habitantes das cidades.

Sobre este conceito da casa ideal, e questionando-se sobre o que virá a ser a casa do amanhã, escreve Raul Lino «Nem a americanização dos costumes, nem as tendências colectivistas de novas organizações conseguiram ainda debelar o anseio natural e instintivo no Homem de possuir habitação própria e independente para si ou para a sua família. Pode ser muito bela a vida em comunidade, útil ou conveniente o aquartelamento ou a habitação colectiva, (...) não serve este viver, porém, a todo o mundo», e embora admitindo que nem todos podem aspirar a possuir casa própria independente, diz ainda que “se há quem julgue que o desaparecimento do Indivíduo significaria um progresso, estamos por enquanto longe da época em que toda a gente se haja transformado no homem-abelha que prefere para sua habitação o alvéolo de qualquer casa-colmeia.»,¹⁵ o que se pode entender como uma crítica às propostas da cidade em altura e da habitação mínima, apresentadas pelo o Movimento Moderno logo a seguir ao primeiro pós-guerra.

A ideia modernista de uma arquitectura internacional, culturalmente indiferenciada, não é um facto recente; a arquitectura romana implantou-se por todo o seu império, e alguns séculos depois, o classicismo europeu colonizou quase todas as civilizações do mundo.

Se considerarmos o sistema de construção industrializada de habitações que existe actualmente, verificamos que, na maioria dos casos, a forma da habitação está associada a questões de eficiência económica na redução de custos e aumento das mais-valias económicas, o que implica a revisão de certas necessidades individuais e

¹⁴ A ideia de cidade com habitações unifamiliares isoladas e envolvidas por espaços verdes surge idealizada já no Século XVI por Thomas More quando descreve uma das cidades da sua ilha imaginária UTOPIA: “Quanto às cidades, quem conhece uma conhece todas. Assemelham-se tanto quanto a natureza do local o permite. Descrever-vos-ei, pois, uma delas, indiferentemente; (...) a cidade de Amaurota fica na encosta de um monte de inclinação suave e tem forma quase quadrangular (...) As ruas são atraentes e foram convenientemente dispostas e orientadas, quer para as necessidades de transporte, quer como protecção contra o vento. As casas são belas e bem construídas formando duas filas contínuas ao longo das ruas, cuja largura é de vinte pés. Nas traseiras das casas e entre elas, existem vastos jardins. Cada casa tem duas portas, uma para a rua e outra para o jardim. Estas portas não têm fechadura ou cadeado, bastando um leve empurrão para as abrir ou fechar. Qualquer pessoa aí pode entrar, pois nada há lá dentro das casas que seja pertença individual de algum indivíduo. De dez em dez anos, mudam de casa, tirando à sorte a que lhes cabe.” MORE, Thomas, UTOPIA, Edições Europa-América, 2ª Edição, Mem Martins, 1989. pp.65-67.

¹⁵ LINO, Raul, Casas Portuguesas – alguns apontamentos sobre o arquitectar das casas simples, Edições Cotovia, Lisboa, 1992. pp. 9-10.

familiares, culturais e geográficas, em favor de um programa vocacionado para a habitação colectiva, mesmo sabendo que isso diminui, à partida, a independência do indivíduo e da família.

2.- *Habitação e Geografia*

Os construtores pré-industriais utilizavam, sempre que possível, os materiais mais fáceis de obter, e embora materiais iguais possam apresentar diferentes formas, a sua natureza determinava o carácter vernacular das construções.

No entanto, autores como Amos Rapoport,¹⁶ defendem no que concerne às estruturas arquitectónicas, que a localização geográfica só oferece as possibilidades, mas não é um imperativo construtivo, cabendo ao homem e não ao sítio ou ao clima a decisão sobre a forma da sua habitação. Isto aplica-se a numerosos aspectos da vida das sociedades humanas, e em consequência, ao território e às aglomerações urbanas que formam as nossas vilas e cidades.

A grande variedade de formas, conduz claramente a pensar que não é o sítio, nem o clima, nem os materiais que determinam (exclusivamente) o modo de vida ou o habitat humano.

Podemos encontrar numerosos exemplos em quase todas as regiões da Terra para mostrar que casas e aglomerações não são o resultado único das forças fisioclimáticas, tanto mais que as formas mudam onde os aspectos geográficos não mudaram, como no caso da orla da bacia do Mediterrâneo.

Isto significa que, sendo dado um certo clima, a possibilidade de se encontrar certos materiais e os meios de um certo nível técnico em determinada região, o que decide finalmente sobre a forma de uma habitação e modela os seus espaços e a sua organização, é a visão que um povo tem daquilo que é o “género de vida” ideal e que se irá reflectir nas diferentes interpretações da ideia de “lar e territorialidade”.

Herbert Marcuse,¹⁷ refere que «a intensidade, a satisfação e mesmo o carácter das necessidades humanas, para além do nível biológico, foram sempre pré-condicionadas. Tenhamos ou não a possibilidade de fazer um ambiente que gozamos ou destruimos, ou qualquer coisa que possuimos ou rejeitamos, o seu desenvolvimento como necessidade depende se ela pode ser ou não desejável e necessária para as instituições sociais prevalentes e para os seus interesses. Neste sentido, as necessidades humanas são necessidades históricas».

16 RAPOPORT, Amos, *House Form and Culture - Foundations of Cultural Geography Series*, Prentice Hall, Londres, 1969.

17 Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man*, Beacon Press, Boston, 1991.

Ou seja, se admitirmos que, na maior parte dos casos, o que distingue os povos uns dos outros, não é a sua vida material mas a sua vida cultural, isso vai se refletir inevitavelmente nos edifícios que cada um deles constrói e assim sendo, temos de concordar com Amos Rapoport quando diz que «a casa, mais ainda que a paisagem, é um estado de alma».¹⁸

Sucedem porém, que os valores simbólicos nos dias de hoje variam geralmente muito pouco e vêm a ser cada vez menos importantes nas sociedades da economia de mercado e da globalização, logo, as formas dos seus *habitat* tendem a assemelhar-se, e a uniformizar a sua imagem.

Esta realidade é mais visível, nas cidades, onde até os factores geográficos deixam de condicionar as características da forma das habitações, em resultado do recurso a sistemas tecnológicos para climatização, iluminação, isolamento, ou impermeabilização, que garantem o conforto e o funcionamento das casas independentemente da natureza dos sítios.

A padronização das condições de habitabilidade, de modo global e geograficamente autónoma, tem demonstrado aptidão para inverter o sentido dos valores, ao transferir a representação da sua imagem normalizada para a identidade dos povos, e por consequência para o seu próprio modo de vida.

3.- *Habitação e Modo de Vida*

Se prover um *abrigo* é a função passiva da habitação, o seu princípio activo é o da criação de um ambiente o melhor adaptado possível ao modo de vida de um povo – por outras palavras, ela é uma unidade social do espaço, onde se estabelece uma ligação directa entre o modo de vida dos seus *ocupantes* e a sua própria forma.

A sua avaliação depende do conceito de conforto que se estabeleceu como referência. Por exemplo, se compararmos a casa tradicional com uma casa contemporânea, veremos que as necessidades fundamentais a que elas dão resposta são praticamente as mesmas, só que em cada caso os níveis de conforto são significativamente diferentes.

Em 1996, o Programa HABITAT e a Declaração de Istambul, definiam que «viver numa habitação adequada, não é simplesmente ter um tecto sobre a cabeça; uma habitação adequada deve ser também suficientemente grande, luminosa, aquecida e arejada, oferecer uma certa intimidade, ser fisicamente acessível, deve permitir viver em segurança e permitir gozar a segurança da sua ocupação, apresentar uma

¹⁸ RAPOPORT, Amos, o.c., p. 60.

estrutura estável e durável, ser equipada com infra-estruturas de base (água, energia e esgotos), ser adequada do ponto de vista ecológico e sanitário e, enfim estar situada a uma distância razoável dos locais de trabalho e dos serviços básicos, isto tudo, por um preço aceitável».

A Agenda *Habitat* considera que «o fornecimento de habitações adequadas para todos, requer uma acção, não só dos Governos, mas também de todos os outros sectores da sociedade, incluindo o sector privado».

Depois da adopção, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito a um alojamento adequado é reconhecido como componente importante do próprio direito a um adequado nível de vida. Vejamos então, como se poderá actualmente caracterizar os aspectos mais importantes das necessidades fundamentais que podem afectar a forma da habitação:

Habitabilidade – Constitui uma das condições originais da habitação, em termos de prover um espaço adequado, protegido do frio, do calor, da chuva, do vento ou de outros factores que possam prejudicar o bem estar ou a saúde aos seus ocupantes.

Segurança – A necessidade de segurança, é talvez uma das razões pelas quais o homem procura delimitar um lugar, e muitos sistemas jurídicos reconhecem e protegem a casa da intrusão, admitindo mesmo que se mate por sua defesa. A transição entre a rua e o domínio privado da habitação, tornou-se um assunto muito importante, e vem geralmente associada à questões de segurança. No caso dos prédios de habitação colectiva, a segurança coloca-se tanto *intra-muros*, na relação entre apartamentos e espaços comuns do condomínio, como *extra-muros*, na relação do prédio com o meio urbano envolvente.

Intimidade – Considerando de um modo quase generalizado que as habitações modernas estão viradas para o exterior através de amplas fenestraçãoes, a intimidade é conseguida no interior da habitação, na relação espacial que se estabelece entre os diversos compartimentos da casa. A intimidade deve ser entendida não só em termos visuais, mas também auditivos.

A concepção sobre a intimidade dos quartos, está sempre muito definida pelos factores culturais, e em muitos casos também religiosos, que caracterizam cada família e têm uma grande influência sobre a organização do espaço habitacional. O mesmo se aplica à forma e ao número de instalações sanitárias em cada habitação, que estão directamente associados ao conceito que as pessoas têm do seu corpo, da sua higiene pessoal, da sua intimidade, que sempre existiu, mas hoje porém o problema coloca-se como uma questão de *necessidade fundamental*, para a habitabilidade dos alojamentos.

Espaço da criança – A progressiva criação de um lugar particular reservado à criança - que nas sociedades tradicionais do período pré-industrial, vivia em liberdade entregue a si própria formando-se no contacto com os adultos - mas hoje passou a viver entre a escola e a casa familiar onde se procura reservar um espaço próprio de «clausura» para a sua privacidade.

Espaço de trabalho – No contexto do desenvolvimento económico dos últimos 30 anos, especialmente no que concerne ao desenvolvimento de actividades económicas informais, tem vindo a recolocar-se o conceito da casa poder funcionar também como local de trabalho. Isto implica considerar esta necessidade espacial integrada na concepção arquitectónica da habitação.

Relações sociais – Definindo o homem como um animal social, a necessidade de se encontrar com amigos e familiares, pode ser considerada também uma necessidade fundamental. O Programa Habitat coloca o problema no seio das relações sociais dentro da própria família, considerando os hábitos, ou ausência de hábitos, no que concerne às refeições - se estas são tomadas maioritariamente em casa ou fora dela, por razões de ordem laboral, e ainda se as refeições são tomadas em conjunto na sala ou na cozinha - como uma actividade que desempenha um papel importante na coesão familiar especialmente ao modelar as atitudes das crianças, pois como refere Amos Rapoport, «a casa é sempre um instrumento de formação do seu carácter».¹⁹

Adequabilidade Cultural – A forma como as habitações são construídas e os tipos de materiais utilizados, devem ser objecto de uma política capaz de defender as expressões da identidade cultural e da diversidade das formas habitacionais. A perspectiva da modernização, deve garantir que a dimensão cultural das habitações não seja sacrificada, e possa ser aliada de modo apropriado com as novas tecnologias da construção.²⁰

Acessibilidades – Uma habitação tem de ter acessos adequados, sem barreiras arquitectónicas, para os grupos sociais em desvantagem, cujo número tende a aumentar cada vez mais, como sejam os idosos, as crianças, os deficientes físicos, ou pessoas com problemas de saúde, exigindo apoio e visita persistente do médico.

Localização – Hoje em dia, a escolha do local para habitar, é muito mais condicionada ao tempo despendido no acesso até ao trabalho ou até à escola, do que em

¹⁹ RAPOPORT, Amos, o.c.

²⁰ GENERAL COMMENT NO. 4 (1991) THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING (ART. 11(1) OF THE COVENANT, adoptado pelo Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 12 Dezembro 1991.

função da distância real entre eles. Isto implica, conseqüentemente, uma escolha relacionada com o mais rápido acesso, em meio de transporte individual ou colectivo, que ligue a casa ao emprego, aos serviços de saúde, às escolas, aos centros infantis e a outros equipamentos sociais. Isto será especialmente válido para os residentes com baixos rendimentos, para quem o custo em tempo e dinheiro para aceder, por exemplo, aos locais de trabalho, pode tornar-se incomportável.

Ao contrário do que sucedeu no período da industrialização, actualmente está posta de parte a opção de construir habitações junto a locais poluídos ou na proximidade de fontes de poluição, que possam por em causa a saúde pública dos residentes, muito embora esta situação ainda se verifique no caso das áreas urbanas de génese ilegal,²¹ existentes principalmente nas grandes áreas metropolitanas.

Podemos assim dizer, que o que importa para a forma construída, é o tipo de resposta, definida culturalmente, que cada sociedade entende dever dar para as necessidades humanas de respirar, comer, dormir, estar aseado, amar e procriar, estar e conviver. Neste sentido, a habitação pode ser considerada como um mecanismo físico, cuja forma é o resultado do conceito que uma determinada sociedade tem das «necessidades fundamentais», que devem estar convenientemente representadas no espaço da habitação.

²¹ Este fenómeno urbanístico, designado por «Áreas Urbanas de Génese Ilegal» (AUGI, Lei nº91/95 de 2.09, alterada pela Lei nº165/99 de 14.09), pode ser entendido como consequência de um conjunto de factores:

- A ausência de políticas de desenvolvimento das regiões do interior, provocando uma forte emigração para as áreas urbanas do litoral. Nos anos 40 a população da Área Metropolitana de Lisboa, pouco ultrapassava o milhão de habitantes, mas até ao início dos anos 80 teve um crescimento muito rápido, atingindo 2,5 milhões;
- O elevado preço das casas no mercado legal, bem como o preço dos terrenos, levaram ao surgimento de um mercado paralelo, ilegal, de oferta de loteamentos clandestinos, de baixo preço, sem concorrência no mercado imobiliário, respondendo às carências de uma população de baixos recursos, para quem a inexistência de infraestruturas urbanas não constituía um bem essencial para determinar a sua escolha;
- A lacuna legal, que permitia a constituição de «compropriedade em avos indevisos», originando assim um processo de fragmentação do registo de propriedade de vastas parcelas de terrenos rurais, que vinham a perder o seu valor em consequência da crescente recessão e abandono da actividade agrícola;
- O loteamento de baixa densidade, que oferece a possibilidade da tipologia unifamiliar a que estava habituada a população imigrante, proveniente das áreas rurais do interior do país;
- A possibilidade de desenvolver um processo de auto-construção, evolutiva e a preços controlados, o que se vem adequar, às capacidades económicas dos residentes e à tradição popular, de autonomia sobre o resultado formal e funcional do processo construtivo.

5.- A TIPOLOGIA ARQUITECTÓNICA

Aldo Rossi, define a tipologia «como o estudo dos tipos não ulteriormente redutíveis dos elementos urbanos, de uma cidade como de uma arquitectura».²² Nestes termos, a tipologia é entendida como sendo a ciência que agrega as características particulares dos objectos para reter os traços gerais sobre os quais se funda a classificação dos tipos.

Ora, para o conceito de “tipo” é ainda hoje aceite, pelos teóricos da arquitectura e do urbanismo contemporâneo, a maestria da definição dada por Quatremère de Quincy para quem «a palavra tipo não representa tanto a imagem de uma coisa a copiar ou a imitar perfeitamente quanto a ideia de um elemento que deve ele próprio servir de regra ao modelo (...). O modelo, entendido segundo a execução prática da arte, é um objecto que se deve repetir tal qual é».²³

À excepção dos tipos consagrados como a catedral, o palácio, o tribunal, a escola, etc., a produção arquitectónica que preponderava nas áreas urbanas da cidade pré-industrial, era geralmente anónima, e procedia por tipos transmitidos por “vizinhança” dependentes do saber tradicional, em cada época, e do respeito por uma regulamentação simples, estabelecida por consenso: alinhamento de fachadas, manutenção de cêrceas, parcelamento do solo, preservação de linhas de água, etc.

Com a revolução industrial, vão transformar-se radicalmente as condições de trabalho, os modos de vida, e por consequência a configuração das cidades e a concepção do espaço urbano. Estas transformações não aconteceram de um momento para o outro e durante algum tempo será possível ver, em simultâneo, a persistência dos tipos do passado e o surgimento de novos tipos, ou melhor duma nova concepção dos tipos, já não implícitos numa relação de “vizinhança”, mas explicitamente propostos como objectos da produção do domínio da construção.

Para Carlo Aymonino, esta mudança de escala tipológica é a marca de uma inversão da relação entre os tipos construtivos e a forma urbana, como por exemplo «no caso das habitações em banda, é o tipo de edifício que determina a parcela, de modo bastante independente da forma urbana (...) o que é o inverso do que sucedia com o parcelamento gótico que não existia fora de uma localização urbana».²⁴

22 ROSSI, Aldo, *A Arquitectura da Cidade*, Edições Cosmos, Lisboa, 1977. p.44.

23 QUINCY, Antoine-Chrysostome Quatremère de, *Dictionnaire historique de l'Architecture*, Paris, 1832.

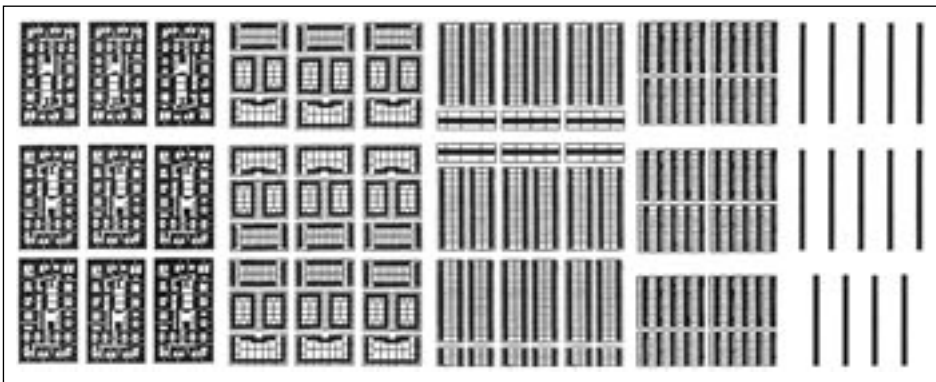
24 PANERAI, Philippe; DEPAULE, Jean-Charles e DEMORGON, Marcelle, *Analyse Urbaine*, Éditions Parenthèses, Marselha, 1999. p.111.

A unidade de intervenção, ou seja o empreendimento, tanto do ponto de vista do financiamento da sua construção, como da perspectiva da concepção do seu projecto, deixa de ser o edifício ou casa isolados, para passar a considerar a banda de casas, a rua ou o agrupamento de ruas, onde se processa uma engenharia de parcelamento para maximizar a rentabilização do solo.

Em 1819, Durand havia já enunciado que o estudo da tipologia, na arquitectura como no urbanismo, é analítico e procede a partir das propriedades geométricas das plantas e dos planos, e a tipologia para ser eficaz, deve ser tratada fora do seu sítio e da sua história.²⁵ É na sequência deste pressuposto teórico que o Movimento Moderno vai introduzir na arquitectura a ideia de protótipo, ou seja, um objecto capaz de ser reproduzido indefinidamente, em série, qual elemento base de um processo de industrialização da construção.

O esquema da Figura 1, explicita graficamente a transição progressiva que no decorrer do século XX se opera na tipologia arquitectónica e o seu impacto na definição da morfologia urbana.

Fig. 1



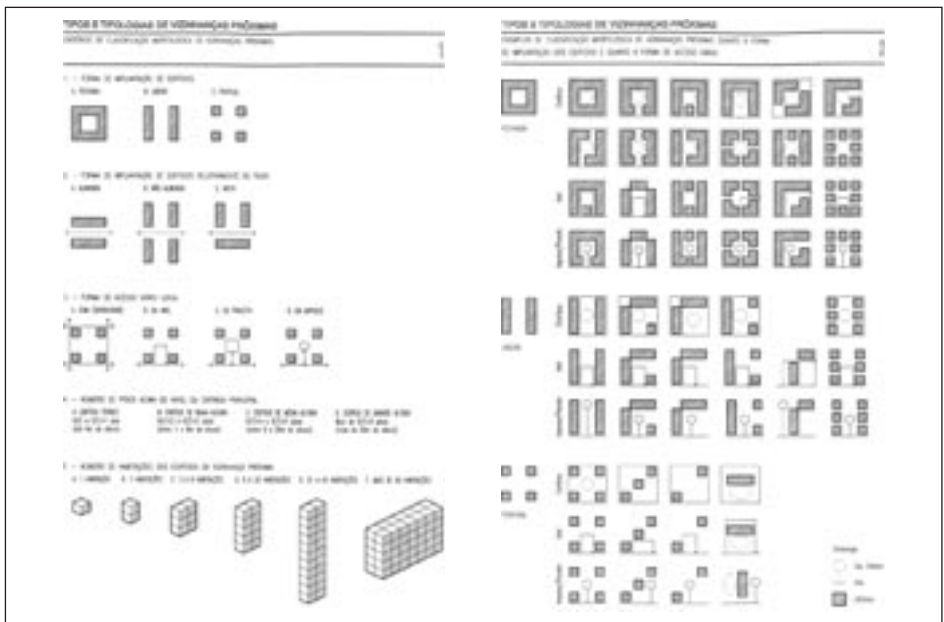
Como se verá mais adiante, esta visão redutora do conceito de tipo vem a ser questionada por diversos autores e críticos da teoria da arquitectura e do urbanismo pós-moderno, que defendem para a tipologia um enquadramento da forma e da função dos edifícios na colecção morfológica da estrutura urbana, mantendo assim a riqueza da sua diversidade.

²⁵ DURAND, Jacques Nicolas Louis. *Précis de Leçons d'Architecture* données à l'École polytechnique, Paris, 1819.

É neste sentido que muito recentemente o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), publicou um Programa Habitacional, da autoria de João Branco, sobre *tipos e tipologias de vizinhanças próximas*.²⁶

O estudo, define os tipos de vizinhança próxima numa “perspectiva programática”, estruturada em função do número de fogos, número de habitantes por hectare e o índice de ocupação; e numa “perspectiva morfológica” que tem como critérios de classificação a forma de implantação do conjunto dos edifícios, a forma de implantação do edifício relativamente às ruas, a forma de acesso local, o número de pisos acima do nível da entrada principal e o número de habitações existentes nos edifícios da vizinhança próxima.

Fig. 2.- Descrição de tipologias morfológicas parciais de acordo com João Branco Pedro – LNEC



Com base nos critérios de classificação morfológica são identificadas diversas tipologias formais de vizinhança próxima: implantação fechada, implantação linear, implantação pontual, acesso com continuidade, acesso em anel, acesso em praceta, e acesso em impasse, conforme se pode observar na Figura 2 anterior.

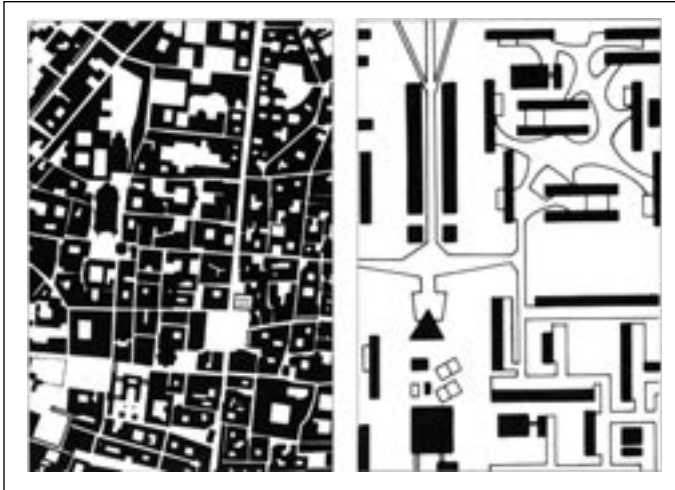
²⁶ PEDRO, João Branco. Programa Habitacional / Vizinhança Próxima, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa, 2002.

Podemos assim admitir que as noções de tipo e de tipologia constituem um dos instrumentos maiores de análise urbana, permitindo compreender a sua morfologia, mesmo na ausência de qualquer modelo urbanístico reportável a um esquema de crescimento de toda a estrutura da cidade.

6.- A FORMA DA HABITAÇÃO E A FORMA DA CIDADE

Nas suas “*Leçons d’Architecture*”, Louis Durand escrevia: «Do mesmo modo que os muros, as colunas, etc., são os elementos de que se compõem os edifícios, igualmente os edifícios são os elementos dos quais se compõem as cidades».²⁷ Aldo Rossi coloca a hipótese da cidade como obra arquitectónica ou de engenharia que cresce no tempo, como artefacto humano por excelência, «construída por todas aquelas obras que lhe constituem o modo real de transformação da natureza».²⁸ Daí que o estudo da habitação, como factor urbano, proposto como tema desta dissertação, pode ser uma boa metodologia para o estudo da cidade e vice-versa, como se expressa graficamente na Figura 3 seguinte.

Fig. 3.- Comparação dos tecidos urbanos de Parma em 1830 e Brasília em 1960
(J. Holston, *A cidade modernista*, 1953)



27 DURAND, Jacques Nicolas Louis. *Précis de Leçons d’Architecture* données à l’École polytechnique, Imprimerie de Firmin Didot, Paris, 1819.

28 ROSSI, Aldo, *A Arquitectura da Cidade*, Edições Cosmos, Lisboa, 1977. pp. 41-42.

Na sequência do que se tem vindo a defender, poderemos aceitar a ideia de que a habitação influencia a morfologia da cidade, e a forma da cidade afecta o modo de vida da sociedade, o que se reflecte por sua vez nas habitações, na sua forma e na organização dos seus espaços interiores, mesmo quando não se podem determinar relações causais directas entre factores *persistentes e cambiáveis*, sendo que ambos podem ser associados em termos da definição da variabilidade da tipologia arquitectónica e consequentemente da morfologia urbana.

Como afirma Viollet le Duc «a casa – a sua ordem e a sua distribuição – não se modifica senão em tempos muito longos.» Na verdade, a habitação como artefacto de uma determinada cultura e de um certo tempo histórico, retém em muitos casos a validade, mesmo quando a cultura que a criou já desapareceu.

Na verdade, todos poderíamos viver numa casa da Roma antiga, bastando para tanto adaptar os espaços técnicos com a cozinha e as instalações sanitárias. Isto é o que sucede com o conceito de gentrificação, em que classes sociais de maiores rendimentos, reutilizam para casa própria, modelos habitacionais antigos através da melhoria das suas condições de habitabilidade, o que constitui hoje um dos principais factores do processo de *reurbanização* das cidades pré-industriais.

Constata-se ainda que, muito frequentemente, as soluções apresentadas como novas formas de habitação são idênticas às utilizadas nas culturas tradicionais há centenas de anos, como o tipo da casa pátio ou a habitação barroca plurifamiliar, uma vez que o valor das suas soluções é persistente, mesmo independentemente dos aspectos civilizacionais.

Sendo uma das principais funções da habitação, a de definir um território, eis porque a distinção entre os seus elementos persistentes e cambiáveis pode ser útil para compreender a forma das casas e o seu papel na formação, e na permanência das aglomerações urbanas.

Em termos genéricos, podemos distinguir na cultura Ocidental, duas grandes tradições na morfologia das aglomerações urbanas, resultantes da acção expressa da forma das habitações, processada nas suas tipologias: a primeira corresponde ao conceito de cidade, em que o espaço urbano se constitui como “quadro de vivência comunitária”, sendo as casas uma parte mais íntima do seu domínio; o segundo conceito, revê-se numa outra visão da cidade onde a habitação se constitui como o espaço de permanência dominante, sobre um tecido urbano conectivo de segunda natureza.²⁹

29 RAPOPORT, Amos, o.c.

Ambas as tradições expressam a concepção que fazem do mundo as populações que nelas habitam, visto que resultam da sua cultura, da maneira que têm de usar o espaço e interpretar nele as diferentes padronizações entre o domínio público e o privado. A distinção entre estas duas tradições está aqui descrita de um modo algo simplificado, uma vez que na realidade existe uma grande variedade de conceitos urbanísticos para as aglomerações urbanas, muito embora aquela distinção genérica possa sempre ser mantida.

7.- O URBANISMO SEM MODELO(S)

As análises clássicas, em termos de processo de urbanização, estão intimamente ligadas a uma perspectiva teórica evolucionista, em que cada formação social se vai produzindo, sem ruptura, por desdobramento dos elementos da formação social anterior. As formas de implantação humana no espaço são o reflexo mais visível destas mudanças; por isso se utiliza, com muita frequência, a evolução das formas espaciais como critério de classificação das etapas da história universal.

Na história da humanidade, as revoluções registadas são, de um modo geral, simultaneamente técnicas e sociais; na época em que vivemos, verifica-se contudo, que o homem foi capaz de alcançar uma evolução técnica prodigiosa, mas que não foi acompanhada por uma revolução social equivalente. Esta disfunção evolutiva parece ter paralelo no processo de desenvolvimento urbano das nossas cidades.

Se houve até ao século XIX, linguagens codificadas sobre a base prática de um relacionamento entre a cidade e o território político, porque e como é que essa codificação se desfez?

Uma explicação para esta questão é dada por Pierre Lavedan quando considera que «a ruptura do equilíbrio entre os dois elementos susceptíveis de agir sobre o desenvolvimento das cidades, entre as forças do homem e as da natureza, precipitou-se no momento em que o Estado moderno tomou em suas mãos o desenvolvimento das cidades. (...) As leis do homem substituíram-se ao que outros chamaram as leis da natureza, da geografia ou da história».³⁰

A ciência da implantação e formação das cidades tem vindo a extinguir-se num processo de expansão indiferenciado das áreas urbanas, em que se verifica uma inexorável e crescente subordinação do domínio público ao domínio económico privado. Por outro lado, vemos que a política de gestão urbanística das autarquias, actua geralmente em reacção a dificuldades urgentes, normalmente sob pressão, e

³⁰ LAVEDAN, Pierre, *Géographie des Villes*, Librairie Gallimard, Paris, 1959. p. 49.

com pouca informação ou suporte teórico, procurando resolver as questões para que o sistema regresse tendencialmente à condição anterior de “estabilidade”.

No presente, a conceptualização das áreas de crescimento urbano segue uma clara tendência para um traçado irregular sobre um espaço fragmentado e policêntrico, em constante mutação, que não somos capazes de fazer crescer com base em modelo(s) de planeamento urbano. Isto é resultante, em grande parte, da complexa interação dos diversos sistemas sociais e espaciais da cidade actual, muito embora tal facto não devesse significar um menor grau de racionalidade urbanística, como o que se vem a constatar em todo o território, de uma forma generalizada.

Contudo, devemos reconhecer, que na época contemporânea, a dimensão dos fenómenos sócio-económicos terá ultrapassado a escala a que o desenho e o plano urbano conseguiram dar resposta ou pelo menos esquematizar soluções, pelo que será necessário reconceber a cidade e a sua cultura, e reanalisar a sua fenomenologia para evitarmos, como refere Jürgen Habermas, que «a forma de vida urbana nascida da antiga Europa, a urbanização, destrua a própria cidade».³¹

A ideia de um modelo(s) urbano universalmente válido, foi substituída, na época contemporânea, por uma heterogeneidade de teorias sobre o planeamento das cidades as quais, porém, pouco influenciam a prática urbanística do sector privado, cujo domínio progressivo sobre a produção do espaço lhe confere o papel de principal decisor do facto urbano.

O promotor privado é o principal agente no processo de urbanização, sendo os seus principais objectivos: maximizar o processo de parcelamento para edificação e conceber a tipologia habitacional como produto estandardizado dum sistema de produção em massa, cuja concepção se rege pelas leis económicas de um mercado imobiliário sem modelo urbanístico, que tem como campo de exploração o território.

O espaço de habitação, produzido actualmente, não possui uma base teórica capaz de integrar a dimensão individual e social do homem em simultâneo com um método eficaz para seleccionar uma produção mais abundante e rápida, pelo que esta cai fatalmente sob as leis do mercado, as quais não fazem distinções entre as referências culturais da forma.

Vivemos assim num tempo em que se repudia a “imposição” de um modelo(s) urbanístico, apesar de muitos admitirem como boas referências para a concepção da cidade, os modelos urbanos que no passado recente foram propostos como sistemas ideias, e que a própria literatura da especialidade os apresenta como conceitos chave da “ciência urbana” moderna.

31 HABERMAS, Jürgen, *Après l'Etat-Nation*, Fayard, 2000. p. 13.

BIBLIOGRAFIA

ASCHER, François (1998): *Metapolis*, Celta, Oeiras.

BACHELARD, Gaston (1992): *La Poétique de L'Espace*, Quadrige / Presses Universitaires de France, 5ª Edição, Paris.

BANDEIRA, Mário Leston (1996): *Demografia e Modernidade – Família e Transição Demográfica em Portugal*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

BENEVOLO, Leonardo (1978): *Storia dell'Architettura Moderna*, Editori Laterza, Bari.

BILHIM, João Abreu de Faria (2000): *Ciência da Administração*, Universidade Aberta, Lisboa.

CASTELLS, Manuel (1984): *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*, Editorial Presença, Lisboa.

CHOAY, Françoise (1965): *L'Urbanisme, Utopies et Réalités – Une Anthologie*, Éditions du Seuil, Paris.

CERDÁ, Ildelfons (1999): *Las Cinco Bases de la Teoría de la Urbanización*, Electa, Madrid.

COULANGES, Fustel de (1988): *A Cidade Antiga*, Clássica Editora, Lisboa.

DELMAS, Philippe (1993): *O Senhor do Tempo a Modernidade na Acção do Estado*, Edições ASA, Porto.

DESCARTES, René (1986): *Discurso do Método*, Europa América, Sintra, 1986.

DURAND, Jacques Nicolas Louis (1819): *Précis de Leçons d'Architecture données à l'École polytechnique*, Imprimerie de Firmin Didot, Paris.

ENGELS, Friedrich (1984): *Para a Questão da Habitação*, Edições Avante, Lisboa.

_____ (1984): *A Origem da Família da Propriedade e do Estado*, Editorial Presença, Lisboa.

FERNADES, José Manuel (1996): *Cidades e Casas da Maracronésia*, FAUP Publicações, Porto.

_____ (2000): *Arquitectura Portuguesa – Uma Síntese*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

FERREIRA, Vergílio (2004): *Pensar*, Bertrand Editora, Lisboa.

FRAMPTON, Kenneth (1991): *História Crítica de la Arquitectura Moderna*, Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona.

HABERMAS, Jürgen (2000): *Après L'Etat-nation*, Fayard.

HOMO, Léon (1971): *Rome Imperiale – l'Urbanisme dans l'Antiquité*, Editions Albin Michel, Paris.

HOWARD, Ebenezer (1965): *Garden Cities of To-Morrow*, M.I.T. Press, Massachusetts.

KASER, Max (1999): *Direito Privado Romano*, F. C. Gulbenkian, Lisboa.

LAVEDAN, Pierre (1959): *Géographie des Villes*, Librairie Gallimard, Paris.

LE CORBUSIER (1957): *La Charte d'Athènes*, Editions de Minuit, Paris.

_____ (1977): *Maneira de Pensar o Urbanismo*, Publicações Europa-América, 2ª edição, Mem Martins.

LEFEBVRE, Henri (2000): *La Production de l'Espace*, Ed. Anthropos, Paris.

LINO, Raul (1992): *Casas Portuguesas*, Edições Cotovia, Lisboa.

LÔBO, Margarida Souza (1995): *Planos de Urbanização à Época de Duarte Pacheco*, DGOTDU / FAUP publicações, Porto.

MARCUSE, Herbert (1991): *One-Dimensional Man*, Beacon Press, Boston.

MORE, Thomas (1989): *Utopia*, Publicações Europa-América, Mem Martins.

MUMFORD, Lewis (1964): *La Cité à Travers l'Histoire*, Paris.

ODUM, Eugene P. (1997): *Fundamentos de Ecologia*, F.C. Gulbenkian, Lisboa, 1997.

PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles (1997): *Formes Urbaines de l'Ilot à la Barre*, Éditions Parenthèses, Marselha.

PANERAI, Philippe; DEPAULE, Jean-Charles; DEMORGON, Marcelle (1999): *Analyse Urbaine*, Éditions Parenthèses, Marselha.

PEDRO, João Branco (2002): *Programa Habitacional / Vizinhança Próxima*, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.

PINDER, David (1994): (organizador) *Europa Ocidental Desafios e Mudanças*, Celta, Oeiras.

PITÉ, Maria Teresa e AVELAR, Teresa (1996): *Ecologia das Populações e das Comunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van (1998): *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa.

RAPOPORT, Amos (1969): *House Form and Culture*, Foundations of Cultural Geography Series, Prentice Hall, Londres.

ROSSI, Aldo (1977): *A Arquitectura da Cidade*, Edições Cosmos, Lisboa.

SALGUEIRO, Teresa Barata (1999): *A Cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, Lisboa.

SARTI, Raffaella (2001): *Casa e Família*, Editorial Estampa, Lisboa.

SASSEM, Saskia (1998): *Globalization and its discontents*, New Press, New York.

SITTE, Camillo (1996): *L'Art de Bâtir les Villes*, Editions du Seuil.

Publicações periódicas

CERDÀ – Pionero del Urbanismo moderno (1999): Institut d'Estudis Territorials, Generalitat de Catalunya Departamento de Política Territorial Y Obras Públicas, Ministerio de Fomento. Madrid.

Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (1999): Documento publicado pela Comissão Europeia, Aprovado no Conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, em Potsdam (Alemanha), Maio.

Estatísticas da Construção de Edifícios – 2001 (2003): Instituto Nacional de Estatística.

Forum Habitação – VI Encontro, Políticas Públicas de Acesso à Habitação (2000): Instituto Nacional de Habitação, Lisboa, Março.

Habitat Agenda and Istanbul Declaration (1996): Second United Nations Conference on Human Settlements. Turquia.

HUD Strategic Plan. FY2003-FY2008 (2003): U. S. Department of Housing and Urban Development. Washington, DC, March.

World Urbanization Prospects – The 1999 Revision, United Nations, Economic and Social Affairs.

O Sector da Habitação no Ano 2003 (2004): Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação. Lisboa, Janeiro.

South Africa Survey 2002/2003 (2003): South African Institute of Race Relations, Johannesburg.

The New Charter of Athens 2003 (2003): The European Council of Town Planners, Lisboa.

Revista *CIDADES – Comunidades e Territórios nº1* (2000): Edição: Centro de Estudos Territoriais/Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

Revista *Jornal Arquitectos nº 204* (2002): Ordem dos Arquitectos, Lisboa.

Revista *Jornal Arquitectos nº 205* (2002): Ordem dos Arquitectos, Lisboa.

Índice das imagens

Figura 1.- Ernst May. Esquemas ilustrando e evolução tipológica do quarteirão urbano: PHILIPPE PANERAI, JEAN CASTEX, JEAN-CHARLES DEPAULE, *Formes urbaines de l'îlot à la barre*, Éditions Parenthèses, Marselha, 1997. p.185.

Figura 2.- Descrição de tipologias morfológicas parciais: JOÃO BRANCO PEDRO, *Programa Habitacional/Vizinhança Próxima*, LENEC, Lisboa, 2002.

Figura 3.- Comparação dos tecidos urbanos de Parma em 1830 e Brasília em 1960 (J. Holston, *A cidade modernista*, 1953): PHILIPPE PANERAI, JEAN-CHARLES DEPAULE, MARCELLE DEMORGON, *Analyse Urbaine*, Éditions Parenthèses, Marselha, 1999. p. 94.

Página 362 (blanca)

COLECCIÓN SERIE DE ESTUDIOS PORTUGUESES

1. Marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza Hispano-lusa.
Coordinadora: Pilar Blanco-Morales Limones (Agotado)
2. Las Relaciones Masónicas entre España y Portugal. 1866-1932. Un estudio de la formación de los nacionalismos español y portugués a través de la masonería.
Ignacio Chato Gonzalo
3. La Casa Encantada. Estudios sobre cuentos, mitos y leyendas de España y Portugal. Seminario interuniversitario de estudios sobre la tradición.
Coordinadores: Eloy Martos Núñez (UEX) y Víctor M. De Sousa Trindade (U. de Evora)
4. Las Hablas de San Martín de Trevejo, Eljas y Valverde del Fresno. Trilogía de los tres lugares. Estudios y documentos sobre A Fala. Tomo I.
José Enrique Gargallo Gil
5. A Fala de Xálima. O falar fronteirizo de Eljas, San Martín de Trevejo y Valverde. Estudios y documentos sobre A Fala. Tomo II.
José Luis Martín Galindo
6. A Fala. La fala de San Martín de Trevejo: o Mañegu. Estudios y documentos sobre A Fala. Tomo III.
Jesús C. Rey Yelmo
7. A Fala: Un Subdialecto Leonés en Tierras de Extremadura Estudios y Documentos sobre A Fala. Tomo IV.
José Martín Durán
8. Arreidis: Palabras y Ditus Lagarteirus. Estudios y Documentos sobre A Fala. Tomo V.
E. Severino López Fernández
9. Jornadas Luso-españolas de Derecho Constitucional.
Coordinador: Pablo Pérez Tremps
10. La Economía Ibérica: Una fértil apuesta de futuro.
Coordinador: Luis Fernando de la Macorra y Cano
11. Órficos y Ultraístas. Portugal y España en el diálogo de las primeras vanguardias literarias. 1915-1925.
Antonio Sáez Delgado

12. **Actas del I Congreso sobre A Fala.**
Coordinadores: Antonio Salvador Plans, María Dolores García Oliva y Juan Carrasco González
13. **Sociedad y Cultura en Lusitania Romana. IV Mesa Redonda Internacional.**
Coordinadores: J.G. Gorges y T. Nogales Barrasate
14. **Estados y Regiones Ibéricos en la Unión Europea. Perspectivas económicas.**
Coordinadores: José M. Caetano, Leopoldo Masa y Luis F. de la Macorra
15. **Hablas de Herrera y Cedillo.**
María da Conceição Vilhena
16. **La educación especial en Extremadura y Alentejo (1970-1995).**
Rosa María Rodríguez Tejada
17. **El caso Humberto Delgado. Sumario del proceso penal español.**
Edición a cargo de Juan Carlos Jiménez Redondo
18. **Economía de la energía. Análisis de Extremadura, Alentejo y Región Centro.**
Coordinador: Juan Vega Cervera
19. **La mirada del otro. Percepciones luso-españolas sobre la historia.**
Coordinadores: Hipólito de la Torre Gómez y António José Telo
20. **El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916).**
Hipólito de la Torre Gómez
21. **Wittgenstein, 50 años después. Congreso hispano-luso de Filosofía. Tomos I y II.**
Coordinadores: Andoni Alonso Pueyes y Carmen Galán Rodríguez
22. **Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos.**
António José Telo e Hipólito de la Torre Gómez
23. **El otro caso Humberto Delgado. Archivos policiales y de información.**
Juan Carlos Jiménez Redondo
24. **La eficiencia de la Bolsa de Valores de Lisboa y Porto.**
José Luis Miralles Marcelo y María del Mar Miralles Quirós
25. **Las relaciones entre España y Portugal a través de la diplomacia (1846-1910). Tomos I y II.**
Ignacio Chato Gonzalo
26. **Portugal siglo XX (1890-1976). Pensamiento y acción política.**
Fernando Rosas

27. Gil Vicente: clásico luso-español.

Coordinadores: María Jesús Fernández García y Andrés José Pociña López

28. Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica. Tomo I.

Coordinadores: Julián Mora Aliseda y Fernando dos Reis Condesso

Página 366 (blanca)

Página 367 (blanca)

Página 368 (blanca)