

BAR I - 76

CITA EUROPEA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Por FERNANDO MARTIN-CRESPO CABILDO

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
Economista.

En la ciudad italiana de Bari y durante los días 21, 22 y 23 del pasado mes de octubre han tenido lugar las sesiones de la tercera reunión de la C.M.A.T. (Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio), organizada en el seno del Consejo de Europa. Como objeto fundamental, la C.M.A.T. se propone sentar las bases para una cooperación europea en el campo de la ordenación del territorio al tiempo que promover un desarrollo equilibrado de las regiones en Europa. Se presenta a continuación un breve resumen de lo tratado en esta reunión.

La Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio celebrada en octubre pasado en Bari (Italia) es la tercera reunión a nivel ministerial sobre tan importante tema. Fue precedida, en septiembre de 1970, por la celebrada en Bonn, que afrontó lo referente a la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones europeas, y por la que tuvo lugar en La Gran Motte (Francia), en septiembre de 1973, que se ocupó, principalmente, de precisar los grandes objetivos de una política europea de ordenación del territorio.

El tema general de la conferencia reunida en Bari se podría resumir en el lema "El control de la urbanización en el contexto de la ordenación del territorio" (el término urbanización se utiliza a lo largo de este trabajo en el sentido que más propiamente correspondería a lo que pudiera denominarse proceso de crecimiento urbano). Han asistido a la conferencia representantes de todos los países miembros del Consejo de Europa con excepción de Islandia y Malta, en calidad de miembros observadores Finlandia, Yugoslavia y España; como países invitados La Santa Sede y San Marino, y, por último, representaciones de la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y de la Asociación Europea de Libre Cambio.

La delegación española estuvo integrada por el Secretario General Técnico y el Director General de Urbanismo por parte del Ministerio de la Vivienda, por el Subdirector General de Or-

ganismos para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y por un representante de la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno. La intervención española en la conferencia, tras una referencia al momento de transformación política que vive el país y que se espera conduzca al establecimiento de un sistema democrático que permita en su momento, la deseada incorporación completa al Consejo de Europa, se centró, ya en los aspectos urbanísticos y de ordenación del territorio, en un análisis de la situación española que se definió como caracterizable por la variedad del territorio, variedad en la que caben diversos grados de desarrollo y fuertes desequilibrios en las estructuras urbanas. Se puso de manifiesto que la Reforma de la Ley del Suelo, de 1975, había afrontado estos problemas en base a la definición de tres instrumentos de planificación: Plan Nacional de Ordenación, Planes Directores Territoriales de Coordinación y Planes Municipales, cuyas características respectivas fueron objeto de una detenida exposición.

En la sesión final de la conferencia y en base a los temas: "Tendencias en el desarrollo urbano en Europa" (presentado por la delegación francesa); "Desarrollo urbano y renovación urbana" (presentado por la delegación italiana); "Control del crecimiento urbano" (presentado por la delegación inglesa), y "Regiones de montaña y urbanización" (presentado por las delegaciones austríaca y suíza), fueron aprobadas una declaración general y cinco resoluciones.

Las cinco resoluciones contemplan, respectivamente: "El control de la urbanización en el contexto de la ordenación del territorio"; "La renovación urbana y el desarrollo urbano"; "La participación pública en el proceso de ordenación"; "Los problemas de las regiones de montaña en relación con la urbanización", y "Papel y status de la conferencia y sus actividades futuras".

Los ministros se manifestaron de acuerdo en designar 1980 como "Año Europeo de la Renovación Urbana" y propusieron que se estudiase la posibilidad de su organización. Finalmente, a invitación del Gobierno turco, se eligió Estambul como sede de reunión de la cuarta conferencia que se prevé tenga lugar en 1978.

El considerable interés del contenido de la resolución general: "El control de la urbanización en el contexto de la ordenación del territorio" nos ha movido a la transcripción de su texto íntegro que, en los documentos originales, va precedido de una declaración general en la que se subraya el interés político de la conferencia, para la cooperación europea en el campo de la ordenación del territorio, y el acuerdo de los participantes en reunirse más frecuentemente, si fuera necesario, con objeto de debatir los problemas políticos de mayor interés común, así como de intensificar y profundizar los intercambios de experiencias e informaciones. Se ha prescindido, obviamente, del preámbulo protocolario que encabeza la resolución.

Control de la urbanización en el contexto de la ordenación del territorio.

1. Los ministros europeos de ordenación del territorio han examinado con ocasión de esta conferencia el fenómeno de la urbanización, los problemas que suscita y el papel que la ordenación del territorio puede y debe jugar en su solución.

2. La explosión urbana está estrechamente ligada al progreso de las actividades secundarias y terciarias cuyas fuerzas dinámicas provocan una urbanización cada vez más intensa, la cual, igualmente, en numerosas ciudades, está ligada a la atracción suscitada por el modo de vida urbano.

Los ministros.

1. Habiendo convenido, en ocasión de su primera conferencia, en promover el desarrollo

equilibrado de las regiones europeas y habiendo precisado, en su segunda reunión, los grandes objetivos de una política europea de ordenación del territorio, se han dedicado en esta tercera sesión a analizar los problemas de la urbanización en Europa y a extraer las conclusiones que permitan formular los elementos de una política europea concertada en materia de desarrollo urbano.

2. Subrayando que los problemas urbanos no pueden ser examinados sólo desde el ángulo sectorial sino que deben ser contemplados en relación con los factores socio-económicos conexos, e insistiendo, pues, en la necesidad de considerar el proceso urbano como un elemento de ordenación del territorio.

3. Reconociendo que, para una parte de estos problemas, la mejor solución reside en el establecimiento de específicas políticas de urbanismo, pero continuando convencidos de que la mayor parte de estas políticas deben ser elaboradas como partes integrantes de una política nacional y regional de ordenación del territorio.

4. Después de haber estudiado los temas: a) "Tendencias en la evolución urbana en Europa"; b) "Desarrollo urbano y renovación urbana", y c) "Control del crecimiento urbano", así como el tema relativo a "Las regiones de montaña y la urbanización", llaman la atención sobre los siguientes puntos esenciales:

A) La interrelación entre el desarrollo urbano y el crecimiento demográfico es de naturaleza compleja. Si en la mayor parte de los países de Europa, la urbanización se ha desarrollado fuertemente en el curso de los últimos veinticinco años en un contexto en el que el crecimiento demográfico era general, en algunos países el crecimiento de la población presenta, posteriormente, una ralentización. Los efectos de este fenómeno deben ser tomados en consideración en la formulación de políticas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

La disminución del crecimiento total de la población puede provocar cambios en las modalidades de desarrollo de las ciudades por razones derivadas, por una parte, de la ralentización, muy notable, del éxodo rural y, por otra, de la transformación de los grupos de edades en la población urbana.

B) La urbanización en Europa se revela heterogénea. En algunos países existen disparidades entre fuertes concentraciones urbanas y regiones menos pobladas. En otros la estructura es relativamente homogénea. El equilibrio intrarregional y el equilibrio interregional en Europa implican una mayor homogeneidad de la estructura urbana. Las grandes regiones industriales comportan no solamente problemas de desarmonía con otras regiones menos pobladas, o incluso en vías de despoblación y de subdesarrollo, sino también problemas de congestión de las ciudades.

C) La expansión de las actividades terciarias en las ciudades se ha convertido en un factor importante del crecimiento urbano y ha desembocado en una concentración de los servicios y en un desarrollo intensivo de la infraestructura. Esta concentración, cuando es excesiva, afecta a la organización social de las ciudades en que se presenta y a las condiciones de vida de sus habitantes.

D) Un fenómeno significativo del reciente desarrollo urbano ha sido la importancia adquirida por las ciudades de tamaño medio en la mayor parte de los países europeos (el tamaño varía según el país). Estas ciudades presentan grandes ventajas desde el punto de vista de la organización general de la estructura urbana, de la ordenación del territorio y, también, en lo que respecta a las condiciones y al modo de vida de la población.

E) La creación de nuevas ciudades no parece imponerse, en Europa, como en el pasado. Por el contrario, es necesario buscar una mejor utilización de los recursos urbanos existentes y la mejora de su calidad, ya sea en el centro de las ciudades, en sus extrarradios, en las pequeñas ciudades o en las zonas verdes. Las operaciones de renovación urbana no deben entrañar trastornos en el tejido urbano ni permitir la especulación inmobiliaria.

F) Siendo el espacio, por esencia, un bien limitado, las condiciones en que se consume presentan un interés creciente en todos los países. No se trata únicamente de las zonas de crecimiento de las ciudades sino también de aquel que es utilizado por los ciudadanos en zonas a veces alejadas de las ciudades. Interesa, pues, controlar su uso y aprovechamiento, sobre todo en las ciudades y sus alrededores

en donde puede apreciarse una tendencia generalizada al crecimiento de las superficies ocupadas por infraestructuras o actividades productivas en detrimento de los terrenos cultivables o de los espacios verdes. Parece, pues, importante controlar, con los medios apropiados, el aprovechamiento conjunto del espacio y sus condiciones de uso, así como elaborar normas y medidas de protección del medio ambiente.

G) Dentro de la multitud de tareas a que deben hacer frente las colectividades locales para controlar la urbanización, conviene conceder una particular atención a los problemas de las finanzas locales con el fin de alcanzar una ordenación adecuada de las ciudades y de asegurar una inversión equilibrada en los diferentes sectores económicos y sociales.

Los ministros estiman, en consecuencia, la conveniencia de:

A) *Buscar la resolución de los problemas del crecimiento urbano en el contexto de una política global de ordenación del territorio.* — El papel que desempeñan y los problemas que afectan a la mayor parte de las ciudades y aglomeraciones urbanas no pueden ser percibidos sino en su propio contexto regional y nacional.

B) *Definir claramente los objetivos de conjunto de la ordenación del territorio y del desarrollo urbano.* — Los objetivos deben definirse con precisión en los niveles nacional, regional y local y deben concretarse en planes y programas directores e indicativos, teniendo en cuenta todos los aspectos —ecológicos, sociales, económicos y culturales— que comporta la urbanización.

C) *Favorecer una estructura urbana equilibrada a los niveles nacional, regional y local.* Las autoridades nacionales, regionales y locales deberían velar, en particular, por la adopción de dispositivos que permitan controlar la ocupación del suelo y de medidas de incentivación económica.

Otro instrumento importante en la consecución de este objetivo es el desarrollo de ciudades de tamaño medio (de forma general, se trata de ciudades que cuentan entre 40.000 y 150.000 habitantes, aunque estas cifras pueden variar de un país a otro). Estas presentan ventajas en su estructura social y en las condiciones de vida

de sus habitantes y, además, causan un efecto positivo en la organización de la estructura urbana. Por estas razones interesa favorecer su desarrollo incrementando las actividades económicas en ellas residenciadas y disponiendo las infraestructuras y servicios necesarios.

En su caso, convendrá adoptar otras medidas descentralizadoras para favorecer el equilibrio del conjunto urbano.

D) *Proporcionar a los poderes públicos los medios que les permitan controlar el desarrollo de las ciudades y de sus zonas aledañas.* — Esos medios deben apoyarse sobre:

- La ordenación interna de las zonas urbanas.
- El crecimiento suburbano.
- La reglamentación de la expansión física de las ciudades.
- La obtención de un conjunto urbano equilibrado.
- La concepción de políticas de protección del medio ambiente.

Para ello conviene desarrollar los conocimientos sociales, económicos y técnicos necesarios, así como elaborar las apropiadas disposiciones jurídicas y financieras.

En particular:

1. Los poderes públicos deberían estar dotados de aquellas atribuciones específicas que les permitieran controlar la valoración y el cambio en la afectación de los terrenos bajo su jurisdicción. En particular, deberían controlar la afectación de terrenos de forma que el beneficio derivado de los incrementos de valor provocados por la adopción de planes generales y por la propia urbanización, revierta a la colectividad. Deberían, igualmente, poder adquirir terrenos para edificar a su valor actual, calculado según su utilización en el momento de la compra, independientemente de cualquier alza posterior, real o potencial.

2. Restricciones y reglamentaciones precisas. Estas deberían comportar el control de la edificación, la clasificación de ciertos tipos de terrenos y el establecimiento de zonas con objeto de preservar su carácter.

Todo lo anterior sería consecuencia de someter cualquier valoración u ordenación a autorización, con el fin de asegurar el respeto a un

sistema de control global. Estos mecanismos serán tanto más eficaces en la medida en que formen parte integrante de un plan urbano de conjunto.

3. Política de viviendas. Los objetivos de una política de vivienda urbana deberían comprender la mejora de la calidad de las viviendas, la creación de infraestructuras físicas y sociales, el aumento del número de viviendas cuya categoría y precio respondan a las necesidades de la población y la definición de sectores de acción prioritaria.

E) *Mejorar la coordinación y la cooperación entre los poderes públicos.* — Para mejorar la gestión de las ciudades y su equilibrio nacional y regional, es esencial perfeccionar los sistemas y los procedimientos de coordinación y de cooperación entre los poderes públicos en cada región.

Esto es particularmente válido para las redes de transportes y comunicaciones, los espacios no edificados y las zonas verdes, los recursos naturales, la planificación en materia de ocupación del suelo y las reservas de terrenos, las zonas e instalaciones de ocio y recreo. Resultaría así posible una utilización racional de los recursos actuales de suelo.

A todos los campos anteriores convendrá añadir el de la planificación económica y el de la gestión administrativa en aquellas regiones en las que la importancia y el número de concentraciones urbanas así lo justifiquen, esto es, en las grandes zonas metropolitanas y sus entornos inmediatos.

F) *Velar por que los planes directores en materia de transportes y de ordenación regional estén estrechamente ligados.* — La incidencia de las redes de transportes sobre las ordenaciones urbanas y regionales es tan profunda que resulta imposible concebir estas últimas de forma realista sin tener en cuenta las políticas de comunicación asociadas a ellas y, análogamente, ninguna infraestructura de alguna dimensión debería ser afrontada sin un análisis detallado de los criterios de ordenación urbana y regional.

G) *Adoptar medidas positivas para evitar la utilización ineficaz del espacio.* — La utilización rápida y desordenada del espacio disponible constituye uno de los problemas más urgentes en materia de urbanismo y ordenación

del territorio. Es esencial resolverlo poniendo a punto los principios directores que rijan la implantación de las grandes infraestructuras industriales y de transporte que figuran entre las grandes usuarias del espacio en general y del espacio urbano en particular.

H) *Pedir a los poderes regionales y locales la adopción de las medidas que se precisen con el fin de proteger el medio ambiente.* — Como corolario del control del crecimiento urbano convendría adoptar las medidas necesarias para la protección del medio ambiente. Estas medidas deberán tender:

- A mejorar las condiciones urbanas existentes.
- A reducir la polución de los recursos naturales esenciales, tales como el aire y el agua, especialmente por medio de una planificación más racional del uso de los terrenos, recurriendo al empleo de técnicas modernas.
- A conservar y mejorar el medio ambiente social en las zonas céntricas e interiores de las grandes ciudades, particularmente en consideración a la función residencial de esas zonas.
- A reducir la utilización de terrenos no edificables (y particularmente de terrenos agrícolas de alta calidad) a los solos fines del desarrollo urbano.

I) *Insistir, más de lo que se ha hecho en el pasado, en una mejor utilización de los terrenos disponibles para edificar.* — Los poderes públicos deberían, siempre que fuera posible, centrar su política de ordenación sobre la reutilización, el reempleo y la mejora de los recursos existentes antes de afrontar nuevos grandes proyectos y construcciones.

Dada la tipología particular de nuestra geografía urbana y los problemas que comporta, para nuestras viejas ciudades, la evolución social y el cambio en la estructura económica sectorial, estimamos interesante referirnos al informe, presentado por la delegación italiana en la conferencia, sobre el tema "Desarrollo urbano y renovación urbana", cuyo resumen oficial incluimos a continuación:

1. Los estudios realizados y las orientaciones que de ellos pueden extraerse hacen desta-

car, en primer lugar, la oportunidad de controlar las tendencias hacia un desarrollo urbano apoyado demasiado ampliamente sobre las nuevas construcciones; en segundo lugar, la importancia de superar una consideración sectorial y limitada de la renovación urbana con relación al desarrollo urbano, que se limitase a la simple restauración de los inmuebles residenciales, o bien a la demolición y ulterior reconstrucción de aquellos barrios más degradados y malsanos.

Por el contrario, se percibe claramente la exigencia de ligar directamente las iniciativas de renovación urbana a la política de asentamientos humanos y a la acción pública en este campo, así como de inscribirlas en el cuadro global de la planificación y de la ordenación del territorio. Tanto es así que la renovación urbana sería concebida como parte integrante, funcional y determinante, de una política general que considerara el control del ente urbano y la renovación continua de sus diferentes sectores.

En consecuencia debería prestarse especial atención:

- A los métodos de evaluación de necesidades, a través de la elección de indicadores fiables de las situaciones urbanísticas y de las condiciones resistentes e higiénicas de los inmuebles.
- A la coordinación de las iniciativas públicas y privadas y al escalonamiento de operaciones concretas, de forma que armonicen con el crecimiento planificado del ente urbano, asegurando, así, un adecuado equilibrio entre desarrollo y renovación, entre las tendencias expansivas y las exigencias de renovación del tejido residencial existente.

Esta extensión (teórica y operativa) del concepto de la renovación urbana en términos de administración y reorganización del patrimonio edificado que se observa ya en algunos países, deberá afectar, progresivamente, a las diferentes estructuras territoriales, llegando a incluir a las regiones rurales. Esto permitirá recuperar por completo la capacidad de las instalaciones y del capital fijo social gracias a formas de utilización más eficaces, verificando, al tiempo, la validez de los sistemas de relaciones e impidiendo que las regiones rurales se vean afectadas por pro-

cesos desordenados de urbanización, o por su contrario, el abandono físico y social más absoluto.

2. A los diferentes niveles territoriales, las políticas de renovación urbana deberán imponerse como objetivo:

- La restauración de los centros históricos (y no sólo de aquellos edificios que posean un valor artístico o un interés cultural particular) procurando conservar su población actual y modernizando el equipamiento comunitario; la mejora, en el más amplio sentido, de los barrios urbanos edificados en el curso de los últimos decenios y la integración entre los núcleos antiguos y los sectores de urbanización reciente.
- La revalorización de las ciudades de dimensión media y de otros centros menores, con objeto de corregir la tendencia a la superpoblación urbana y metropolitana que entrañan los desequilibrios económicos y territoriales.
- La realización de importantes economías en la explotación del espacio y demás recursos naturales a través del control, la ordenación y la orientación de los fenómenos de expansión urbana, comprendiendo aquí la proliferación de *segundas residencias*.

Por lo que se refiere a la ocupación del espacio y al consumo de aquellos recursos irremplazables o escasos (especialmente determinadas fuentes de energía) se indica la posibilidad de obtener economías importantes a través de iniciativas adecuadas de renovación urbana. Tal posibilidad no debería ser despreciada, particularmente en el caso de una crisis como la que en la actualidad, en diferente medida y con efectos diferentes, afecta a todos los países europeos.

Bajo esta perspectiva, los programas de renovación urbana deberán perseguir los siguientes objetivos:

- A escala territorial reducida, se deberán buscar y realizar economías *directas* (de espacio, de materias primas y de recursos energéticos) por medio del estudio y la definición de reglamentaciones ade-

cuadas y normalizadas, siempre que sea posible, a nivel europeo.

- A escala territorial mayor (correspondiente a una consideración extensiva de la renovación urbana) se deberá profundizar en el conocimiento de los diferentes mecanismos de interrelación —en términos sobre todo de transportes— que se desarrollan en el entorno urbano, con objeto de traducir estos conocimientos en principios directores y en medidas operativas.

El proceso de crecimiento de los entes urbanos o metropolitanos se duele, sin embargo, de tensiones sociales notables, debidas a los desplazamientos de los habitantes de un barrio a otro y al malestar causado por esos mismos desplazamientos, que en alguna forma son provocados cuando no forzados. A este respecto, la política y, en general, cualquier acción de renovación urbana, deberían proponerse aligerar las tensiones sociales esforzándose por alcanzar una distribución equitativa de la población en las zonas urbanizadas, en las que las densidades de construcción y habitación son, a veces, muy diferentes.

Con este fin se deberá prestar especial atención a:

- Evaluar cuidadosamente los indicadores de necesidades, teniendo en cuenta no solamente las exigencias técnicas de la ordenación del territorio y de la construcción, sino también la situación económica y social de los habitantes, con objeto de evitar que la renovación urbana pueda originar nuevas zonas degradadas en otros barrios.
- Impedir alteraciones importantes en la composición social de la población y, en cualquier caso, evitar la expulsión forzosa de los ocupantes originarios de las zonas renovadas, prestando atención a sus medios financieros y proporcionándoles el apoyo económico del Estado.

3. En particular, puede ser útil proporcionar indicaciones como las que siguen, que podrían aplicarse análoga y gradualmente a una orientación común, en este campo, de los países europeos:

- Las iniciativas de renovación, especialmente las que afectan al ente urbano en

- su conjunto, deben ser propuestas y realizadas por los poderes públicos locales, en armonía con las políticas nacionales y sobre la base de planes de urbanización que incluyan, asimismo, reglas concernientes a la iniciativa privada. La participación de los ciudadanos adquiere aquí una mayor relevancia, tanto en la fase de planeamiento como en la de ejecución.
- Las iniciativas de renovación deberán moverse en un contexto de respeto a los valores medio-ambientales, teniendo como principal objetivo el de mejorar la calidad de los asentamientos humanos. A este propósito se juzga necesario conservar, en la medida de lo posible, las densidades de construcción y ocupación existentes, impidiendo graves alteraciones del tejido residencial que puedan deberse a la implantación de nuevas actividades comerciales y administrativas.
 - Serán preferibles las acciones frecuentes que tengan por objeto la conservación del patrimonio edificado, con el fin de salvaguardarlo de los procesos de abandono y grave deterioración, que se oponen a los intereses de la colectividad al forzar a la reconstrucción integral de los edificios y, en su caso, a un uso diferente al previsto de los terrenos que el abandono dejaría disponibles.
 - En el proceso de renovación urbana no deben admitirse soluciones de continuidad, al objeto de crear posibilidades de especialización para la industria de la construcción (generalmente orientada hacia las nuevas construcciones). Se deberá promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, por su mayor capacidad de proporcionar empleo y su mayor flexibilidad respecto de las exigencias technicoeconómicas de las operaciones de renovación urbana.
 - Se deberán aplicar rigurosamente sistemas de promoción económica y de incentivación financiera con objeto de alcanzar las finalidades perseguidas y salvaguardar los valores medio-ambientales. Para ello, deben preverse criterios de asignación de recursos financieros basados en otros motivos que los estricta-

mente ligados al valor económico de los inmuebles a renovar.

- Los regímenes de propiedad de los terrenos y los reglamentos en materia de edificación deberán impedir la creación, en las zonas susceptibles de renovación urbana, de rentas de situación y especulativas que serán tan perjudiciales (aunque diferentes) como las habitualmente generadas en los sectores de expansión residencial.

4. Con objeto de superar algunos obstáculos de carácter formal y poder establecer comparaciones concretas a nivel internacional, se recomienda al grupo de trabajo encargado de unificar las terminologías, las estadísticas y la cartografía, proceder también a normalizar los parámetros necesarios para medir las condiciones de las realizaciones existentes (superpoblación, densidad de construcción y de ocupación), así como los métodos de detección de necesidades (en habitaciones, viviendas, etc.). A este respecto, se concede importancia prioritaria a las iniciativas —coordinadas a escala europea— tendientes a perfeccionar las técnicas de formación del inventario del patrimonio edificado existente, tanto en lo que concierne a las características funcionales de los inmuebles (resistentes, higiénicas, etc.) como a su utilización concreta, todo ello con vistas a unificar gradualmente los métodos de recogida y análisis de datos. Será necesario, asimismo, recurrir a técnicas cada vez más avanzadas para la automatización de la cartografía.

Los inventarios periódicos deberán considerar expresamente la estimación de las necesidades de renovación urbana, considerando no solamente el patrimonio edificado (residencial y no residencial), sino también las infraestructuras y los equipamientos, sobre todo en razón de sus conexiones con los asentamientos humanos.

En base a las anteriores consideraciones y tras un debate, no excesivo, en el seno de la conferencia, fueron incorporadas a la resolución de la misma, de idéntica denominación, las siguientes conclusiones:

A) *Que las políticas de renovación urbana son un elemento fundamental de una política global de urbanismo.* — La renovación urbana no debe ser considerada como una actividad

sectorial aislada, sino como un elemento esencial de un urbanismo tendente a asegurar el mayor bienestar de la colectividad y como un elemento importante de toda política que aspire a controlar la urbanización en el marco de la ordenación del territorio.

B) *Que la renovación urbana debe aplicarse a todas las ciudades y a todos los edificios existentes.* — Es preciso poner a punto políticas de renovación urbana, no solamente para las grandes ciudades, sino también para las pequeñas y medianas. Análogamente, las medidas de renovación urbana no deben reservarse únicamente para los edificios y zonas de interés histórico, sino que deben incluir en la medida de lo posible las viviendas existentes, a fin de que el valor global y el capital social que representan las zonas edificadas no se deprecien.

C) *Que la política en materia de urbanismo debe estar preferentemente orientada hacia la rehabilitación.* — Las políticas actuales y futuras de renovación urbana deben concentrarse en la mejora y rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente, prestando especial atención a los aspectos sociales.

La intervención en el tejido urbano debe tener, asimismo, como objetivo fundamental la rehabilitación de los barrios antiguos, respetando íntegramente su estructura social y sus características individuales.

D) *Que las políticas de renovación urbana deben ser concebidas y ejecutadas en el respeto a las estructuras sociales existentes.* — La renovación urbana no debe posibilitar que los edificios y barrios rehabilitados sean posteriormente acaparados por aquellas categorías sociales más desahogadas económicamente o por empresas del sector terciario, en detrimento de los que antes las habitaban o trabajaban en ellas, que podrían verse constreñidos a abandonar su modo de vida anterior con el que estaban familiarizados.

No obstante, si fuera inevitable una transferencia de población motivada, por ejemplo, por una superpoblación o una densidad demográfica demasiado elevada, será necesario tener en cuenta con la mayor atención los intereses y las preferencias de las familias y empresas implicadas en dicha transferencia.

E) *Que las actividades de renovación urbana deben ser precedidas necesariamente por un*

plan de conjunto apoyado sobre el conocimiento exacto de la estructura urbana. — Conviene, pues, realizar encuestas detalladas, no sólo para definir las condiciones materiales, sino también para conocer las necesidades esenciales de los habitantes de la zona urbana renovada. Estas necesidades deben considerarse como elementos decisivos en cuanto a los modos de renovación y al calendario a adoptar para la elaboración de los programas.

F) *Que las políticas financieras y fiscales deberían permitir una mejor ejecución de las políticas de renovación urbana.* — Los poderes públicos deberían conceder apoyo financiero e incentivos fiscales suficientes para los proyectos de renovación urbana, en particular a los que se proponen la rehabilitación y modernización de edificios y barrios existentes.

Las ayudas financieras deberían representar una fracción del total de los costes previstos equivalente, cuando menos, a la destinada a nuevas construcciones.

G) *Que la revisión del concepto de renovación urbana debe acompañarse de reformas legislativas y administrativas.* — Con independencia del incremento de la ayuda financiera de los poderes centrales y locales, se hace preciso modificar las estructuras administrativas y jurídicas para permitir, así, la aplicación de un nuevo concepto de la renovación urbana.

Interesa que estas estructuras puedan soportar el proceso de renovación con todas sus facetas, evitando la segregación social y la especulación inmobiliaria.

El tema de la participación pública es, si se quiere, uno de los que exigen un mayor esfuerzo de clarificación y que, por tanto, no puede ser obviado en un campo de manipulación tan delicada como es el que nos ocupa en este trabajo. Por esto, nos hemos decidido por incluir íntegramente la resolución de la conferencia relativa al hecho de la participación:

Participación pública en el proceso de ordenación.

Los ministros.

1. Reafirmando su opinión, ya expresada con ocasión de la segunda conferencia, celebrada en La Grand Motte, sobre el carácter democrático que convenía dar a la ordenación del territorio.

2. Subrayando la preferencia con que es necesario asociar a la población a la formulación y ejecución de las políticas de urbanismo y ordenación del territorio y que, por lo mismo, interesa mejorar los procedimientos y las técnicas de participación.

3. Convencidos de que la participación de la población interesada es un elemento indispensable en toda democratización verdadera.

4. Estimando que los poderes públicos nacionales, regionales y locales, especialmente sus representantes elegidos, así como los servicios públicos, deben consultar e informar a la población respecto de la cuál han contraído responsabilidades.

Estiman indispensable.

A) *Hacer públicos los proyectos y decisiones para que puedan ser conocidos, discutidos y valorados por la población.* — En la búsqueda de una asociación más estrecha de la población a las decisiones que conciernen a su entorno vital, los poderes públicos deberían, antes que nada, consultar a los ciudadanos de la zona objeto de un proyecto, al tiempo que asegurar que dichos proyectos son abiertamente discutidos.

Por otra parte, el proceso de planificación y toma de decisiones debería incluir las vías de recurso apropiadas.

B) *Mejorar los métodos y las técnicas de información y consulta a los grupos afectados.* Una verdadera participación supone la presentación de los planes o proyectos de forma que el público pueda aportar su juicio sobre los aciertos y especialmente sobre sus elementos componentes y su articulación; para ello conviene recurrir con preferencia a las exposiciones y reuniones públicas. Por lo mismo sería deseable el aumento del número de oficinas y centros de información urbanística puestos a disposición de los ciudadanos.

La información debe evidenciar los propósitos y, en su caso, proporcionarse, directa o indirectamente, a través de intermediarios de todos los grupos de ciudadanos (así, organizaciones políticas, sindicatos, maestros, asociaciones de vecinos e inquilinos y sociedades de protección del medio ambiente).

C) *Que sean mejor comprendidos, estimulados y aceptados los puntos de vista de los ciudadanos en materia de ordenación.* — Los poderes públicos deberán estimular cada vez más al público a expresar su parecer y tenerlo en cuenta en la formulación y ejecución de los planes de ordenación.

Las opiniones del público sobre un determinado proyecto pueden no solamente criticar tal o cual punto del mismo, sino también poner en cuestión toda la política que está en la base del proyecto e implicar otras fórmulas que merecen la misma atención que las inicialmente propuestas.

En este contexto conviene reconocer el papel que juegan los grupos formados espontáneamente con objeto de presentar las demandas de una comunidad.

Para cada proyecto de renovación urbana, los poderes locales deberían consultar previamente a la población afectada, para justificar el proyecto y tenerla al corriente del estado en que se encuentra; consultas análogas se imponen cuando se trata de propuestas que afectan a zonas edificadas, a planes de construcción de viviendas y a programas de renovación que implican el desplazamiento de personas.

La resolución cuarta de esta III Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio trata de los problemas de las regiones de montaña en relación con el urbanismo. El interés absoluto del tema es, como puede comprenderse, menor que el de los trabajos que hasta aquí hemos incorporado y, por otra parte, algunas de las consideraciones y varias de las conclusiones que forman parte de esta resolución se centran muy especialmente sobre la región alpina, especialización que se puede entender con facilidad si se recuerda la resolución 570 (1974) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la función europea de las regiones alpinas, y si se atiende a la propia declaración de la conferencia de Bari al estimar que el arco alpino, dada su situación, centrada respecto de las grandes concentraciones industriales y demográficas europeas, ejerce una función específica como área de compensación social y ecológica y como zona de tránsito.

Por todo lo anterior, se ha considerado que el servicio informativo que nos hemos propuesto puede ser suficientemente satisfecho con la in-

clusión de algunas (las de mayor interés general) de las conclusiones de la citada resolución, que puedan servir como orientaciones válidas para afrontar los problemas urbanísticos que presentan las regiones de montaña de nuestro propio país.

Así, en la primera de las conclusiones se recogen, entre otras, las siguientes recomendaciones:

a) Conservar y desarrollar las regiones de montaña con vistas a asegurar un espacio económico y vital para la población residente en las mismas.

b) Posibilitar el aprovechamiento, por parte de la población autóctona de las regiones de montaña, de los efectos económicos y sociales derivados del desarrollo del turismo.

c) Preservar la función ecológica de las regiones de montaña como fuente y reserva de recursos naturales.

La segunda de las conclusiones se pronuncia por:

a) El mantenimiento de la población autóctona, para lo cual deben garantizarse posibilidades de empleo que cubran los diversos sectores profesionales, así como los necesarios equipamientos colectivos y las prestaciones del sector terciario, todo ello en condiciones de fácil accesibilidad.

b) Una oferta suficiente de posibilidades de diversión y descanso para los turistas, cuidando siempre de proteger las regiones de montaña contra cualquier tipo de gigantismo turístico, así como contra intervenciones desproporcionadas de elementos extranjeros.

c) La utilización racional y parsimoniosa de los recursos naturales, así como su protección y regeneración.

Y concluye recomendando la realización de una red racional de vías de comunicación que faciliten el tráfico a través de estas regiones, al tiempo que políticas compensatorias que equilibren las desventajas de la agricultura de mon-

taña y remuneren el esfuerzo de sus habitantes por proteger el suelo y los paisajes de montaña.

En la tercera conclusión de esta resolución, la conferencia encarece el estudio y definición de unos límites de concentración del tráfico turístico, tanto en el tiempo como en el espacio que, garantizando el desarrollo de las regiones de montaña, impidan su degradación.

Por último, y en la quinta resolución de la conferencia, los ministros europeos de ordenación del territorio, habiendo procedido a un examen en profundidad de los problemas y de las posibilidades de cooperación técnica en dicha materia en Europa, se dirigen al Comité de Ministros del Consejo de Europa en demanda de la prosecución de dicha cooperación, muy especialmente en lo que se refiere a:

- Prospectiva (estructuras demográficas, evolución del empleo, zonas de despoblación y de concentración, etc.).
- Cartografía (armonización de los métodos cartográficos, automatización de la cartografía, preparación de mapas temáticos).
- Estadísticas regionales.
- Terminología.

Asimismo, invitan a dicho Comité a elaborar y desarrollar el sector del programa de trabajo y del plan a medio plazo del Consejo de Europa, relativo a la ordenación del territorio e insisten en la necesidad de instaurar un diálogo y una cooperación más continuados con las Comunidades Europeas.

Del mismo tono son las apelaciones a la colaboración con la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, con la O.C.D.E. y con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas que cierran esta resolución quinta, y con ella, los trabajos desarrollados con ocasión de esta tercera Conferencia, verdadera cita europea para la ordenación del territorio concertada, por invitación del Gobierno italiano, en la ciudad de Bari.