

# **LA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO EN LOS ESPACIOS DENOMINADOS RÚSTICOS.**

## **Una perspectiva sociológica**

---

**ARTEMIO BAIGORRI**

*Conferencia en las I Jornadas sobre el Suelo No Urbanizable, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, Cáceres, marzo 1995*

- I- INTRODUCCIÓN
- II- APUNTES PARA UNA DEFINICIÓN DE LA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO
- III- LOS ESPACIOS NATURALES EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO
- IV- LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL MARCO DE LA NUEVA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO

# I- INTRODUCCIÓN

Especialmente a lo largo de los últimos quince años la Administración (especialmente la autonómica en los últimos diez años) ha realizado un gran esfuerzo para dotar de planeamiento urbanístico a la inmensa mayoría de los municipios españoles. En la actualidad sólo un reducido grupo de ellos, en proceso regresivo, permanecen sin planeamiento.

Sin embargo, por razones debidas tanto a las propias determinaciones de la Ley del Suelo vigente entre 1975 y 1992, como a otras causas de índole diversa<sup>(1)</sup>, el planeamiento municipal rara vez se ha ocupado, con la profundidad que -especialmente en regiones como Extremadura- precisa, de la ordenación del hasta ahora denominado *suelo no urbanizable*, tradicionalmente conocido como *suelo rústico*.

Efectivamente, la Ley del Suelo de 1975 (y la nueva insiste en este error de fondo, a pesar de los notables cambios socioecológicos acontecidos en las dos últimas dos décadas) estaba pensada para el millar de pueblos y ciudades que, en España, superaban los 5.000 habitantes (y que agrupaban a 30 millones de habitantes).

Pero era de difícil aplicación en los 8.000 pueblos restantes, esto es la inmensa mayoría, donde los problemas fundamentales a resolver eran tan importantes en lo que hace a la ordenación y desarrollo urbanos, como en lo que se refiere a la planificación, ordenación y protección del suelo no urbanizable<sup>(2)</sup>.

Hay también, sin embargo, razones tanto coyunturales como estructurales para que el planeamiento no alcanzase -tanto en el conjunto nacional como

---

(1). Como la escasa multidisciplinariedad de los equipos que han realizado el planeamiento municipal, y su escasa sensibilidad hacia los aspectos no arquitectónicos de la planificación.

(2). Ver, para una temprana crítica de estos aspectos de la Ley del Suelo, A.Baigorri, *La urbanización del mundo campesino. Usos y abusos en la modernización del medio rural*, en DOCUMENTACION SOCIAL, nº 51, 1983, pags. 143-158. También *La competencia por el uso de la tierra*, en A.Baigorri & M.Gaviria, *El Campo Riojano*, Zaragoza, 1984, Tomo I, pags. 101-109

en Extremadura- al suelo no urbanizable<sup>(3)</sup>. Lo que fundamentalmente ha ocurrido es que hemos vivido la resaca de tres décadas de crecimiento sostenido, a pesar de las recesiones -y que en el caso extremeño ha sido especialmente agudo en los últimos años. Y cuando hay crecimiento, cualquier indicador en el camino es considerado un freno; cualquier consejo de variar el rumbo una zancadilla; cualquier aviso una traición. Durante décadas se ha llegado a identificar -en ciertos ámbitos administrativos- contaminación y destrucción de los recursos naturales o patrimoniales con creación de riqueza.

El tiempo ha demostrado que la actitud más efectiva es la contraria. Sólo una estricta conservación de todos los valores físicos (ambientales, territoriales, urbanísticos, arquitectónicos) puede garantizar la consecución de una sociedad basada en la calidad de vida. En el caso de Extremadura el futuro sólo puede estar fundamentado en mantener férreamente ese sustrato, porque es lo mejor que puede ofrecerse en términos de economía de mercado: unos pocos recursos limpios que ya no se encuentran en otras regiones; un territorio despejado y cómodo para vivir, en una posición relativamente buena en el centro del eje Madrid- Lisboa-Sevilla; y sobre todo un paisaje todavía virgen y variadísimo, unos pueblos y ciudades todavía cómodos y de milagro aún hermosos, un cielo y un clima como pocos pueden ofrecer.

Hemos asistido en suma, a una notable pérdida de peso de *lo rústico*, incluso en regiones tópicamente rurales como Extremadura, que en algunos casos ha llegado al olvido, lo cual se ha traducido en profundas agresiones a los espacios rurales, santificadas demasiado a menudo en el marco del planeamiento urbanístico.

El proceso ha sido y es notablemente complejo, por la interrelación de intereses contrapuestos muy dispares. Y en el mismo entran en juego nuevos aspectos relacionados tanto con el papel de la Agricultura, y los campesinos, tradicionalmente **garantes del medio rústico**, como sobre todo con lo que hemos denominado la *competencia por el uso del suelo*.

---

(3). Entre las excepciones para el caso de Extremadura, que pueden considerarse como *clásicos* en el planeamiento urbanístico-territorial en esta región, pueden citarse las Normas Subsidiarias Comarcales de La Vera y de Monfragüe, o el planeamiento municipal de Miajadas y Olivenza, entre otros.

## La pérdida de peso de *lo rural*

Veamos en primer lugar de qué modo el rústico en términos urbanísticos, que podemos hacer equivaler a lo rural en términos sociológicos y geográficos, en términos económicos lo agrario, han perdido peso específico.

**El éxodo rural** es un problema ya histórico. En diversa medida afecta a todos los países por igual y, en el caso español, a todas las regiones aunque con desigual intensidad. Los jóvenes huyen del campo hacia las ciudades, en busca de un trabajo más suave, de mejores remuneraciones, de promoción personal y profesional, de mayor acceso a la oferta de la sociedad de consumo. Es una huída hacia una pretendida **sociedad del bienestar**, aunque para no pocos se manifiesta como **sociedad del malestar**. Durante décadas, en Extremadura los jóvenes campesinos han huído hacia la simple supervivencia. Después han huído, y en algunas zonas siguen haciéndolo, de una mala imagen, que se manifiesta en hechos tan cotidianos como la dificultad para encontrar pareja en el campo.

Es un éxodo tanto espacial como sectorial. Se puede huir del campo para entrar a trabajar en un taller del mismo pueblo, o en una pequeña fábrica conservera, con lo que automáticamente parece cambiar el horizonte de vida. Pero en cualquier caso el problema del éxodo rural puede tener lecturas nuevas. De un lado, hay que hacer una consideración que rara vez se tiene en cuenta: la evidencia de que la despoblación y desertización de ciertas zonas rurales no es sino la consecuencia de la excesiva presión demográfica frente a escasos recursos físicos. A veces se oyen lamentos por la despoblación de áreas que tal vez nunca debieron haberse poblado.

En último término la intensidad del éxodo campesino ha determinado, tanto una pérdida de poder del campesinado, al que luego haremos referencia, como sobre todo una **reducción de la capacidad de control del espacio rústico**.

Surgen así dos nuevos conceptos que pueden ser de utilidad para sintetizar la problemática que nos ocupa: la **geofagia** y la **banalización del paisaje**. Ambos de imprecisa definición, recogen dentro de sí los elementos estructurales

de la crisis agraria en las sociedades occidentales avanzadas.

Hay que tener presente, no obstante, que con intensidad muy variable el proceso de éxodo rural empieza a cambiar en los países más desarrollados. El campo está ganando tímidamente buena imagen, sin duda a consecuencia de las sucesivas crisis urbano-industriales que afectan a los sectores más débiles de entre los *fugitivos* de anteriores generaciones. Esto ha hecho que, en los últimos años, extensas áreas rurales de Extremadura hayan dejado de perder población, quedando demográficamente estabilizadas, o incluso en algunos casos hayan recuperado una pequeña parte del potencial demográfico perdido décadas atrás.

**La Geofagia** podríamos definirla como **el apetito insaciable de devorar tierra fértil**. Esto se manifiesta de muy diversas maneras, entre las que podemos elegir algunas como más significativas, y en tanto en cuanto constituyen los más importantes frentes de lucha.

**La extensión de las grandes redes de infraestructuras territoriales, lo que podemos denominar la comunicación interurbana**, que viene haciéndose sistemáticamente en perjuicio de las mejores y cada vez más escasas tierras cultivables de los países avanzados. No es solamente el caso de las autopistas, que conectando los grandes centros de producción urbano-industriales en casi nada benefician a las áreas rurales que recorren; más aún, ya su construcción suele acarrear el abandono de muchos jóvenes agricultores, atraídos por los elevados sueldos que pagan las compañías constructoras en relación a los ingresos agrarios. Es también el caso de los aeropuertos, que situados junto a las grandes ciudades suelen emplazarse en las mejores tierras, las más llanas, y que como las autopistas han generado numerosas batallas en casi todos los países del mundo desarrollado. Es el caso de grandes factorías, de las redes de transporte de energía (gaseoductos, oleoductos, redes de alta tensión...), de la construcción de superembalses pensados no tanto para el riego como para la producción hidroeléctrica y que anegan fértiles valles de singular microclima, y un largo etcétera en el que no podemos extendernos.

Todo este desarrollo provoca el surgimiento en sus áreas de afección de territorios que hemos denominado *agropolitanos*, transformados y dinamizados

por la implantación de diversas infraestructuras<sup>(4)</sup>.

**El desarrollo urbano y la especulación** constituyen sin duda el mejor caldo de cultivo para los más agresivos "geófagos". De un lado, la propia extensión de las ciudades se viene haciendo generalmente a costa de los mejores suelos. Los Planes de Ordenación vienen calificando además un exceso de suelo apto para la urbanización, sobre el que se desata la especulación conduciendo a su abandono para el cultivo.

La propia ciudad genera a su vez nuevas formas de geofagia indirecta: de un lado la contaminación de cauces generada por los vertidos incontrolados y sin depurar de las aguas residuales obliga al abandono del regadío y a la baja productiva de miles de Hectáreas situadas aguas abajo de las grandes ciudades; de otra parte la incomodidad manifiesta de las ciudades lleva a los **urbanitas** en busca del descanso lejos de las mismas, en playas, valles y montañas. Surgen así ciudades de ocio que sólo se ocupan durante una parte del año pero que destruyen tanto el propio litoral como miles de Has. cultivables; urbanizaciones, legales o ilegales, pero siempre destructivas para el medio rural, aunque siempre también con la complicidad de muchos agricultores, que obtienen de la venta de parcelas mayores ingresos que los que la parcela hubiese generado en toda una vida de cultivo; aparecen ciertas formas de saqueo en las tierras de hortelanía más cercanas a las ciudades, porque en las ciudades nunca llega a saberse exactamente que las lechugas no crecen solas, y nadie tiene mala conciencia por pararse en la carretera para robar un par de lechugas o un puñado de frutos al hortelano...

En fin, la ciudad expulsa de sí grandes equipamientos y ciertos usos que sólo pueden desarrollarse sobre suelo agrícola, porque es el más barato: desde vertederos a clubs de tenis o cuadras de caballos de paseo.

**El desmesurado crecimiento de las infraestructuras militares** conlleva asimismo la desaparición, de forma creciente, de tierras de cultivo. Los grandes cuarteles salen de las ciudades y, todavía mas grandes, se instalan en las cercanías, a menudo sobre tierras de cultivo, o de pastos. Los campos de tiro

---

(4). A.Baigorri, *La urbanización del mundo campesino*, op.cit. pag. 148

y de entrenamiento crecen y crecen incesantemente, destruyendo directamente a cañonazos o bombardeos aéreos miles de Hectáreas cada año.

**Los grandes proyectos de desarrollo agrario** pueden convertirse también a veces en productores de *geofagia*. Es el caso de tantos planes de extensión del regadío en los que no se prevee la disponibilidad real del agua, o la calidad de los suelos, y que a medio plazo se trastocan en catástrofes ecológicas, agotando los acuíferos, destrozando la escasa capa fértil con desastrosas nivelaciones, salinizando los suelos, etc.

Y si la Geofagia afecta a la estructura territorial **La banalización del paisaje** afecta a su forma. Las formas avanzadas de agricultura química, los modernos planes de transformación en regadío, el propio estilo actual de la agricultura occidental, están conduciendo a este fenómeno de banalización, que no sólo se manifiesta en forma de mimetismo formal, y pérdida de valores culturales o estéticos, sino también, lo que es más grave, en forma de un empobrecimiento acelerado de los ecosistemas y la desaparición del capital genético autóctono.

La Revolución Verde ha supuesto la desaparición de las agriculturas vernáculas, con los paisajes que las caracterizaban. En nada se diferencian actualmente las grandes extensiones cerealistas de Canadá, el Este de los EEUU, Francia o España, a pesar de las diferencias climáticas, ecológicas y culturales: las mismas plantas, las mismas máquinas, los mismos herbicidas que acaban con todos los biotopos que se oponen al imperio de la productividad, los mismos insecticidas y fungicidas que acaban con las faunas locales...

El propio arbolado natural desaparece de los campos, porque molesta el paso de las grandes cosechadoras y tractores, acabando así con el hábitat de numerosas especies de aves beneficiosas.

La plasmación de los presupuestos de la Revolución Verde en el sector forestal puede ser a largo plazo todavía más grave, aunque en España este proceso se ha frenado bastante en los últimos años. Hemos visto la desaparición de los bosques tradicionales para ser ocupados por masivas plantaciones de

pinos foráneos que luego perecen en pavorosos incendios provocando la erosión de las tierras; o grandes plantaciones de especies aún mas peligrosas como los eucaliptus, grandes consumidores de agua y acidificadores del suelo, que como Atila no dejan crecer la hierba en los suelos por los que pasan; en fin, fértiles tierras de vega ocupadas por plantaciones intensivas de otras especies como el álamo, que provocan serios problemas a los campos vecinos...

La tierra ha perdido así incluso el valor simbólico, la calidad de elemento identificador para los campesinos, que no tienen dificultad así en convertirse en cómplice de la banalización y la geofagia.

En cuanto al tercer elemento, en realidad es a la vez consecuencia de los tres anteriores, y es la **pérdida de peso político de los campesinos**.

Hasta el siglo XVIII, en algunos países hasta bien avanzado el XIX, y aún en otros hasta mediados del XX, los grandes terratenientes venían siendo el elemento fundamental del Poder político, y no es extraño que la legislación, la normativa y aún el derecho consuetudinario estuviese volcado a la protección y el fomento de las tierras de cultivo.

En la actualidad, sin embargo, la burguesía industrial y sobre todo la financiera dicta las leyes y organiza la economía de los países económicamente desarrollados. Para ellos la tierra no es sino un factor productivo más, no tiene ningún valor profundo porque han nacido en las ciudades, y por tanto no les merece ningún respeto especial. No piensan en el futuro, sino en la máxima producción en el mínimo tiempo, y la tierra debe aplicarse a ello aunque suponga su destrucción a medio plazo.

En cuanto a los campesinos, durante decenios han sido en las democracias parlamentarias un caudal de votos importante, y los gobiernos tenían buen cuidado de atender a sus reivindicaciones. En la actualidad, sin embargo, suponen porcentajes exiguos del censo electoral en la inmensa mayoría de los países avanzados. De ahí su falta de peso específico en tantas decisiones de corte geofágico como se toman a diario en esos países.





## II- APUNTES PARA UNA DEFINICIÓN DE LA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO

Hacia 1977 iniciamos una rudimentaria reflexión sobre la competencia por el uso del suelo<sup>(5)</sup>, ampliada luego en áreas muy diversas como las ciudades de Alicante, Puerto de Santa María o Badajoz, la región de La Rioja o el Area Metropolitana de Madrid<sup>(6)</sup>.

Lo que en un principio entendíamos básicamente como un aspecto más de la tradicional oposición campo-ciudad, hemos venido intuyendo después que se trata de algo más: de una competencia en realidad multifactorial. A medida que hemos percibido cómo desaparecía la polaridad campo-ciudad, al estructurarse el territorio de los países desarrollados en un contínuum crecientemente isomorfo (por encima de las diferencias paisajísticas derivadas de la diversidad bioclimática y geológica) directamente al servicio de la red de ciudades, hemos venido llegando a la conclusión de que ahora mismo los protagonistas de la competencia no son los *campesinos* frente a los *urbanitas*, no son *los agricultores* frente a *los industriales*, sino una especie de todos contra todos. Y no hace falta acudir al básico ejemplo de los ecologistas urbanos que compiten, pretendiendo un uso biológico-estético de ciertos suelos caracterizados como 'espacios naturales', con los domingueros (que los desean para un uso recreativo-residencial), las grandes corporaciones industriales (que los precisan para instalar sus plantas de producción) o el Estado (que en ocasiones los precisa para situar sobre ellos grandes infraestructuras).

Hay otras muchas competencias, que se dan dentro incluso de lo que podríamos llamar el bloque histórico productivista: los promotores inmobiliarios y turísticos compiten por ejemplo con las grandes factorías potencialmente contaminantes; unos y otros con las explotaciones mineras; los propios usos

---

(5). A.Baigorri, *Informes sobre usos del suelo rústico para el Plan Director Territorial del Alfoz de Burgos*, 1977

(6). Nuestros informes para los PGOU de Alicante (1981), Puerto de Santa María (1980) en Cádiz, Alfaro en La Rioja (1980), Tauste (1983) y Ejea (1982) en Zaragoza, o Badajoz (1985), especialmente, así como para el Plan Especial del Suelo No Urbanizable de Tudela (1983) en Navarra, en el marco del planeamiento. Ver también, además *El campo riojano*, op.cit., y A.Baigorri, M.Gaviria y otros: *El espacio ignorado. La Agricultura Periurbana en el Area Metropolitana de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1985 (edición interna en offset), pags. 50-91.

infraestructurales, dirigidos funcionalmente en beneficio de la maquinaria productiva, pueden hallarse en competencia con otros usos productivos agrarios, industriales o inmobiliarios. En cualquier caso, estas competencias no debemos olvidar que se dan en el marco de un sistema económico determinado, el capitalismo, y que generan unas expectativas de valor del suelo que ya no guardan relación, como lo han tenido durante siglos, con su capacidad productiva.

Tradicionalmente, los análisis de los espacios agrarios (sean desde una perspectiva agronómica, socio-económica, urbanístico-territorial o simplemente geográfica) han venido estudiando, al referirse a '*la tierra*', un temario restringido y repetido hasta la saciedad de forma mecánica y sin ninguna voluntad creativa. Básicamente este temario se limitaba (y en realidad se sigue limitando en la mayoría de los casos) a clases de suelo, aprovechamientos agrícolas, estructura de la propiedad y grado de parcelación. Justamente los únicos aspectos de los que la Administración hace acopio regular de datos estadísticos que son publicados, con lo que obviamente podemos trabajar sobre la región más apartada sin salir de nuestra casa.

No es extraño así que, ya desde mediados de los años '70, el interés por esos temas viniese decreciendo de forma sustancial, salvo cuando (rara vez, dado lo superficial de tales estudios en este país) el análisis de la propiedad deparaba alguna escandalosa sorpresa. En realidad, los estudios sobre el llamado '*medio rural*', sobre el espacio agrario, se venían centrando sobre dos aspectos: **estructura** (del suelo, de la propiedad, de las explotaciones) y **forma** (cultivos, parcelación) del territorio. Pero para poder hablar propiamente de un análisis científico del territorio a éstos habría que añadir un tercero: las **funciones** que cumple el territorio, cada vez mayores y más complejas, y a menudo metaagrarias.

En una sociedad como la nuestra, en la que la agricultura no constituye ya un mundo cerrado y aparte, donde no puede hablarse de "*sociedad rural*", sino de pueblos y ciudades, campo y urbe, mezclándose e interrelacionándose al máximo, debemos tener una visión más amplia. Si estudiamos el precio de la tierra no debemos olvidar la incidencia que en el mismo tienen actividades no

agrícolas como puedan ser la construcción de una autopista o un gasoducto. Si se trata de analizar la evolución del regadío, no podemos obviar la desaparición de huertas por el avance de la urbanización. Se dan, en fin, competencias por el control del suelo que van mucho más allá del campesinado y de sus intereses estrictos.

De ahí que hayamos optado desde principios de los años '80, en nuestros trabajos, por hacer un análisis más complejo de lo que denominaríamos el **recurso tierra**. Un recurso que cumple la función de producir alimentos, pero entre otras muchas de mayor o menor peso específico según sea la sociedad en que nos ubiquemos, como puedan ser:

- Explotación de recursos naturales (minas, aprovechamientos forestales y cinegéticos, etc)
- Descongestión de la ciudad:
  - a) como soporte de actividades industriales o de servicios molestos, insalubres y peligrosos
  - b) como soporte de servicios y dotaciones particulares o institucionales que requieren unos espacios caros dentro de los cascos urbanos
- Crecimiento y desarrollo residencial de las propias ciudades y pueblos
- Soporte de redes de transporte y comunicación (carreteras, líneas eléctricas y telefónicas, ferrocarriles, canales y conducciones de agua, etc) entre los núcleos habitados
- Descanso y bienestar para todas las capas sociales, si bien compartimentados los espacios por clases y estratos.

De forma que **diversos actores deben competir por el uso y control de este recurso escaso, la tierra**: agricultores, ganaderos, comerciantes, organismos públicos, etc, lo que de alguna manera se manifiesta como competencia por el uso agrícola, ganadero, urbano, residencial, forestal, comercial, minero o infraestructural de la tierra.

Naturalmente, nuestro análisis nos ha hecho ver que esta competencia

influye en una continúa e imparable elevación del precio de la tierra, que perjudica en último término exclusivamente a los agricultores, que son los agentes con menores recursos económicos en esta especie de competición. Y afecta indudablemente al propio uso de la tierra con fines agronómicos.

De hecho observamos cómo entre 1971 y 1989 la superficie labrada (esto es la tierra agronómicamente útil) se ha venido reduciendo sistemáticamente, mientras que la superficie totalmente improductiva, no agrícola, ha venido aumentando en casi todas las regiones españolas. En este periodo decenas de miles de hectáreas de tierras agrícolas se han perdido por el avance de la urbanización (con el agravante de que es en torno a los viejos pueblos y ciudades donde se situaban las mejores huertas, justo por donde se han construido las nuevas viviendas); polígonos industriales y grandes industrias aisladas, autopistas y autovías, un sin fin de actividades mineras (graveras, canteras, tejerías, carbón...) y una pléyade de actividades netamente urbanas que por las razones apuntadas deben ubicarse en medio del espacio agrario.

Naturalmente -y de ahí que yo haya insistido a menudo en la componente ideológica que tienen las Ciencias del Territorio-, cuando el análisis no va dirigido a la defensa de los agricultores como grupo social homogéneo, sino en beneficio de otros colectivos ciudadanos, las perspectivas y conclusiones pueden ser dispares.

En este sentido, el estudio que realizamos en 1983/84 sobre el área metropolitana de Madrid nos permitió descubrir tantos usos no agrarios en el territorio supuestamente rústico como nunca hubiésemos podido imaginar. En aquel momento contabilizamos nada menos que 177 usos concretos y distintivos, desde centrales térmicas a recicladores de materiales de construcción, pasando por usos tan peregrinos como centros de amaestramiento de perros de seguridad, empresas pirotécnicas, clubs de tiro, cuarteles, centros de investigación inmunológica, grandes lavanderías asépticas, mercado de ocasión de camiones, guardamuebles, seminarios, residencias de animales, cárceles, casinos de juego, escuelas taurinas, clubs de alterne, frontones, grandes antenas de seguimiento espacial y un largo etcétera de usos que, a partir de los expuestos, os podéis imaginar. Incluíamos, naturalmente, el uso agrícola.

Naturalmente Madrid presenta unas características de megalópolis muy especiales, pero en las áreas periurbanas de Badajoz, Mérida, Cáceres, Plasencia o Don Benito pueden detectarse decenas de esos usos netamente diferenciados del territorio supuestamente agrícola.

### III- LOS ESPACIOS NATURALES EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO

Obviamente, en todo este marco los espacios naturales cumplen un papel. Desde luego que distinto del que a veces puede plantearse desde el conservacionismo radical, pero a la vez mucho más importante que el que simplemente presentimos.

Estamos, y esto es ya una obviedad, en una sociedad altamente urbanizada y crecientemente tecnificada que, pase lo que pase, no va a detener su desarrollo en un punto de la Historia, cualquiera que sea. Estamos navegando en la nave Tierra, pero navegamos como el ciclista: puede ir más o menos acelerado, pero si se para se cae.

Como ha puesto de manifiesto con suma claridad la hipótesis de Gaia, con la ayuda de la dinámica de sistemas, esta nave o bicicleta en la que viajamos, alrededor del sol y a lo largo de la Historia, funciona como un organismo vivo en el que absolutamente todo está interrelacionado. No sólo en el sentido de que el consumo de un aerosol en Badajoz pueda contribuir al crecimiento del agujero de ozono en la Antártida, o de que la tala de bosques en Sudamérica pueda llegar a influir en cambios climáticos que pudieran en último término llevar al cubrimiento por el aumento del nivel de las aguas de toda nuestra costa mediterránea. No hace falta acudir a esas interrelaciones de gran escala, largo alcance y difícil comprobación. Es sencillamente que un trabajador producirá menos y vivirá más infeliz si no tiene la posibilidad de disfrutar de vez en cuando de un espacio natural que le permita oxigenarse física y psíquicamente (e incluiríamos ya en este apartado a muchos campesinos). Es simplemente que la deforestación, o la simplificación ecológica por repoblaciones forestales de especies foráneas de nuestras montañas disminuirá el volumen de captación de lluvias, repercutiendo seriamente en la productividad de nuestros campos y en consecuencia en la contabilidad nacional. Es que la desaparición de los sotos naturales de nuestros ríos, sustituidos por plantaciones de chopos o canalizaciones, suponen la multiplicación de los riesgos de avenidas e inundaciones catastróficas, con grave perjuicio de vidas y economías. Es sólo que la

desaparición de especies animales y vegetales limita incluso el campo de las investigaciones científicas de más alto nivel, tendentes a solucionar algunos de los muchos problemas que siguen aquejando a la especie humana. En suma, es que la desaparición de espacios naturales supone un empobrecimiento a largo plazo del ecosistema global de Gaia, pero además también supone pérdidas económicas a corto plazo, medibles y cuantificables en cada espacio nacional o regional concreto, en cada ecosistema humano.

Bertrand de Jouvenel planteó el tema hace ya más de 30 años, proponiendo correctivos a la contabilidad nacional, a lo que se llama el Producto Nacional Bruto, en su obra pionera "*Arcadia. Ensayos para un mejor vivir*"<sup>(7)</sup>. El planificador francés Philippe Saint Marc intentó incluso llegar más lejos a principios de los '70. En su obra "*Socialización de la Naturaleza*"<sup>(8)</sup> aplicaba a lo que denominaba '*economía de la naturaleza*' los mismos conceptos de capital, producción, consumo y valor de la economía clásica.

En síntesis, el '*capital*' sería la cantidad de espacio natural disponible en un territorio dado, reduciéndose cuando se edifica una parte y aumentando cuando una zona edificada se transforma en zona vegetal o acuática. Este '*capital*' produce '*beneficios*' que se traducen en satisfacciones biológicas, estéticas y científicas, y que evolucionan según las variaciones del '*capital*' o de su rendimiento; el '*consumo*' sería la participación en el disfrute de los '*beneficios*' biológicos, estéticos y científicos de la naturaleza. Y en consecuencia, el '*valor*' de un espacio natural se mediría, sobre todo, por la amplitud de las necesidades que satisface. Para otros, sin embargo, el '*valor*' de un espacio natural se mediría en función del coste de reposición a su situación primitiva tras su destrucción o modificación<sup>(9)</sup>.

En general estos planteamientos de corte economicista son aceptables como una perspectiva complementaria más, aún cuando olvidan justamente algunos de los conceptos de la economía clásica que mayor influencia tendrían

---

(7). B. de Jouvenel: "*Arcadia*" Ed. Monte Avila, Caracas, 1969

(8). Ph. Saint Marc: "*Socialización de la naturaleza*" Ed. Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1972

(9). Ver J. Attali-M. Guillaume: "*Economía de la naturaleza y del medio ambiente*" en "*El antieconómico*", Ed. Labor, Barcelona, 1976. En general esta es la tesis de los ambientalistas, y ha dado origen a la generalización de los llamados Estudios de Impacto Ambiental



en la determinación del '*valor*' de los espacios naturales: de un lado el nivel de escasez del recurso, y de otra parte el diferencial obtenido por buena localización. En último término hay espacios y recursos ambientales que son de todo punto inconmensurables<sup>(10)</sup>.

En cualquier caso es justamente con esos dos conceptos, escasez y localización preferente, con los que podemos enfrentarnos con mayores posibilidades de éxito a la gestión ordenada de la competencia por el uso del suelo.

---

(10). Ver, quien quiera profundizar, J.M. Naredo: "La economía en evolución", op.cit. pag. 262-275

## IV- LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL MARCO DE LA NUEVA COMPETENCIA POR EL USO DEL SUELO

En el marco que se acaba de exponer, el planeamiento urbanístico tiene un papel importantísimo que cumplir en el denominado suelo rústico, o no urbanizable, compatibilizando los diversos y legítimos intereses que compiten por la utilización de dicho suelo. Especialmente en una región como la extremeña, que se constituye de forma creciente en reserva ecológica de Europa.

En este sentido, aparecen como necesarias un conjunto de normativas y estructuras administrativas que permitan un tratamiento apropiado de la cuestión. Se hace así necesaria la existencia de un documento, sea una Ley del Suelo y de Armonización del Desarrollo Urbano que adapte a las particularidades extremeñas tanto la nueva legislación del suelo como los reglamentos que a corto plazo van a desarrollarla, sea una Ley de Directrices de Ordenación Territorial, capaz de estructurar en el territorio, vertebrando de una vez la región, los criterios de desarrollo regional. Además de, por supuesto, la *dotación* de una mayor autoridad moral y política -ya que no legal- sobre los que ahora mismo constituyen el mayor peligro, hablando en términos generales, para ese sustrato básico de la región: los Ayuntamientos.

Ese conjunto de normativas regionales deberán servir para actuar a nuestro modo de ver en tres direcciones de acción distintas. La Ordenación, Planificación, y Prospectiva Territorial, de un lado, deberá servir para estructurar la masa de información que al más bajo nivel se recoge a través de la realización del planeamiento urbano, y convertir esa información en utilizable y filtrable al resto de órganos de la Administración; de otra parte serviría para racionalizar el gasto en cartografía en la región, atendiendo a las necesidades de todas las Consejerías en esta materia y compartiendo con otras Administraciones que también gastan en cartografía (Hacienda, Diputaciones, MOPU...); servirá, en fin, para diseñar unas directrices esenciales de desarrollo armonizando los diversos

intereses, en función de las posibilidades del territorio, que si no por encima pueda ponerse al menos al lado de la actual planificación sobre la marcha, que por fuerza debe hacerse ahora (al no haber un marco referencial previo válido) en función de la capacidad de presión política de los distintos alcaldes.

A medio plazo se debería poder diseñar, sobre esta base, una estructura comarcal eficiente, que pueda compulsarse durante un largo periodo y esté lista para el día no demasiado lejano en que las provincias desaparezcan.

Desde la perspectiva del Urbanismo se trata, básicamente, de acrecentar la especialización y sobre todo la capacidad de acción, para básicamente, tutelar (o realizar subsidiariamente) el planeamiento urbanístico de nuestros pueblos y ciudades, y sobre todo hacer cumplir la Ley (primero la estatal y luego, cuando esté desarrollada, la regional) sin miramiento de colores ni credos. En este sentido, cuando la cultura popular ha desaparecido sin ser sustituida por una nueva cultura urbanístico-arquitectónica positiva, sólo cabe cierta forma de despotismo ilustrado como una fase provisional que a la larga todos los municipios y ciudadanos agradecerían. Por lo que los desarrollos normativos en materia urbanística y territorial quedan vacíos de contenido si los órganos competentes de la Administración no disponen, además de la normal infraestructura administrativa, con agentes ejecutivos con capacidad de imponer sanciones o de iniciar procesos judiciales para proteger la legalidad urbanística.

Se trata, en suma, de recoger normativamente las nuevas tendencias en la utilización del denominado *suelo rústico*, en ese marco de competencias por su uso.

Es en esta dirección en la que sin duda se orientó el proyecto de **ESTUDIO TERRITORIAL EXTREMADURA I**, como instrumento de acumulación y procesamiento de la información necesaria para acometer dichas directrices o legislación regional. Pero puede ser de escasa utilidad, a pesar de todo el esfuerzo desarrollado, tanto por parte de los redactores como de la Administración al dotarlo económicamente, si no tiene una continuidad en su segunda parte, sea en forma de elaboración de directrices globales, sea mediante

tratamientos monográficos sectoriales que puedan integrarse sucesivamente en un todo.

Se trata en suma de encontrar instrumentos dinámicos, pues más allá de las estructuras económicas fundamentales, la sociedad en absoluto permanece estable. Y, del mismo modo que surgen nuevas problemáticas, ya reseñadas, derivadas de la extensión urbana, la contaminación industrial o del desorden ecológico, aparecen hechos nuevos que de una u otra forma pueden llegar a incidir, a veces de forma positiva, en la modificación de algunas de las estructuras profundas, y que no quiero dejar de citar siquiera, para terminar mi intervención.

Entre los hechos nuevos habría que reflexionar al menos sobre tres de ellos, en realidad íntimamente relacionados.

**El despertar de una conciencia ecológica**, surgida en los campus universitarios californianos a finales de los años 60, pero que en los últimos años se ha extendido prácticamente a todas las capas sociales y en diversa medida a todos los países del planeta. Supone la puesta en cuestión de los modelos de desarrollo salvaje impuestos en las últimas décadas en los países avanzados y en trance de imposición en los países subdesarrollados. La denuncia ecológica, por su carácter aparentemente apolítico, llega fácilmente a los medios masivos de comunicación, y se muestra como un interesante medio de lucha contra el desarrollismo y el colonialismo económico.

No obstante, el ecologismo se manifiesta a veces también como enemigo irreconciliable de ciertas formas de desarrollo ambiguo que, aunque no totalmente respetuosas para con los ecosistemas, pueden llegar a suponer a medio plazo un enriquecimiento de éste y, sobre todo, una mejora en el nivel de desarrollo de los pueblos. Es el caso de la oposición a ciertos embalses para riego, a ciertos planes de riego incluso.

En cualquier caso, están sirviendo para que cualquier proyecto de desarrollo basado en la explotación del suelo tenga en cuenta en lo sucesivo las posibles consecuencias indeseadas que para el medio ambiente pueden surgir a medio plazo, y está sirviendo sobre todo para frenar el avance de la destrucción

de tierras agrícolas por efecto de la contaminación. En el caso de Extremadura, el papel fundamental de los movimientos ecologistas es incuestionable.

No obstante, creo que hemos alcanzado ya un punto tal de asimilación de los estudios de impacto ambiental, que podríamos empezar a hablar de un *imperio ambiental* que también acarrea ciertos peligros, en este caso sociales. Por ello pienso que a los tradicionales estudios de viabilidad económica, y los nuevos estudios de impacto ambiental, hay que incorporar en lo sucesivo *estudios de impacto social*, de forma que las decisiones políticas -pues las decisiones últimas son siempre políticas- se tomen teniendo en cuenta esos tres factores: lo económico, lo ambiental y lo social. Esto, en países subdesarrollados y en regiones de desarrollo lento como Extremadura, es de particular importancia.

**La vuelta al campo** es un segundo factor corrector. Sólo se percibe como síntoma en ciertas zonas avanzadas de los países más desarrollados, pero es percible en amplias áreas de Extremadura; y no nos referimos aquí a la ocupación del suelo agrícola con casas de recreo, sino a un fenómeno más profundo que, como consecuencia tanto de la conciencia ecológica como sobre todo de la crisis urbano-industrial, está llevando a algunos jóvenes originarios de las grandes ciudades a plantearse el oficio de agricultor, no del antiguo agricultor pero sí de ese nuevo modelo de agricultor, como veíamos, más dedicado a conservar el paisaje que a producir unos alimentos excedentarios, como una alternativa más digna y futurible que el paro y la delincuencia.

No obstante, también esta vuelta al campo puede a veces provocar problemas de competencia entre viejos y nuevos agricultores, entre viejos y nuevos ganaderos, entre antiguos y nuevos *rústicos*, por cuanto los agricultores que quedan en el campo han sido de alguna forma cómplices del éxodo rural, al beneficiarse ampliando sus explotaciones del abandono en que quedan las tierras de vecinos y parientes, que han tomado en alquiler o han adquirido, y multiplicando las posibilidades de acumular subvenciones.

De hecho, hasta muy recientemente en casi ningún país se venía facilitando de verdad la incorporación a la agricultura de jóvenes originarios del medio urbano, que se encuentran frente a costes insuperables de iniciación de

actividad (adquisición de tierras y maquinaria, etc.). Esto ha comenzado a cambiar, no obstante, en los países más avanzados.

Y en tercer lugar **la lenta pero imparable irrupción de las tecnologías blandas**, haciendo síntesis de las técnicas ancestrales, de los recursos naturales y de los avances de la ciencia y la tecnología. Surge así el campo extensísimo de la *agricultura biológica*, que lentamente se extiende a la *ganadería ecológica* e incluso a un *sector forestal ecológico*. Y quien habla de agricultura ecológica habla de ganaderías neoextensivas, de agroindustria blanda y conservas naturales, de turismo eco-rural, de un vasto complejo de actividades económicas estrechamente interrelacionadas entre sí, y cuyos agentes poseen tantas características comunes que llegan a conformarles como un grupo social definido, no sé si entérminos de clase, pero sí al menos en términos de status. Son sin duda estos grupos sociales relacionados con estas nuevas tecnologías quienes están destinados a sustituir a los agricultores en su papel de *vigilantes y protectores del espacio rural*.