

Los Centros de desarrollo local o «puntos centrales» (Zentrale Orte)

por

LUIS MARQUÉS CARBÓ

Doctor en Derecho,

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS MUNICIPIOS CENTRALES O CENTROS DE DESARROLLO LOCAL.—III. LA JERARQUÍA DE LOS CENTROS DE DESARROLLO LOCAL: 1. *El Municipio central*. 2. *El pequeño centro urbano*. 3. *El centro urbano mediano*. 4. *La metrópoli*.—IV. LA COOPERACIÓN DE LOS CENTROS LOCALES EN LOS DIFERENTES NIVELES.—V. CONSECUENCIAS PARA LA ORDENACIÓN GENERAL DEL TERRITORIO.

I. INTRODUCCION

La República Federal de Alemania está integrada por once países o Estados denominados *Länder*, dos ciudades libres y una ciudad-estado. Los países o Estados federales se dividen, en principio, en círculos o entidades intermedias (*Landkreise*), que comprenden un cierto número de Municipios, denominados *Gemeinden* o ciudades. Entre los países o Estados federales y los círculos y ciudades libres existen los distritos (*Bezirke*).

Actualmente en el centro de la discusión de política municipal, en la República Federal de Alemania, se inscriben los puntos siguientes: una gran reforma hacendística; la mejora de las condiciones de circulación; una reforma de las estructuras municipales, comprendiendo la suspensión del poder administrativo de los pequeños Municipios; la aceleración de la ordenación del territorio, sobre todo constitución de unidades de planificación regional, y la ordenación y constitución racional de centros de desarrollo locales, comprendiendo su plena esfera de servicios.

El estudio objetivo del conjunto de estas cuestiones que están íntimamente ligadas debe conducir a una concepción de conjunto, si uno quiere dominar para el futuro las consecuencias del proceso de mutación de las estructuras de una sociedad agraria en estructuras de una sociedad moderna de trabajo parcelario.



El examen de la necesidad del «centro de desarrollo local», como concepción técnica y como objeto de una política práctica de ordenación del territorio, deriva de varias fuentes.

Los problemas gemelos de la ordenación del territorio en cuanto a los centros de desarrollo locales deben resolverse apoyándose sobre las consideraciones siguientes:

1.^a Los Municipios, grandes o pequeños, han sido hasta el presente esencialmente independientes, tanto en el plan administrativo como en materia de planificación o de política económica y financiera, es decir, sin que se hayan tenido en cuenta sus recíprocos lazos. Dentro de este punto de vista han sido espacio vital, organismo administrativo y órgano de previsión de las necesidades esenciales para los habitantes de sus términos comunales. Esta manera de concebir es unilateral. No tiene en cuenta el otro aspecto inherente a cada Municipio de desarrollo: sus funciones que lo ligan a la próxima vecindad y a los Municipios más alejados, y las alternativas relaciones y las recíprocas dependencias con otros Municipios vecinos (la zona de influencia). La ordenación del territorio y la moderna planificación deben tener en cuenta los dos aspectos expresados que ofrece un Municipio.

2.^a El sistema de polos de crecimiento es válido para el conjunto del territorio nacional, independientemente de la densidad de población. El refuerzo de las funciones de crecimiento en tales Municipios beneficia a toda la zona de influencia. Sobre los territorios donde el desarrollo de las condiciones de vida se ha «ralentido», o donde es necesario esperar una deteriorización, el medio apropiado de mejora de las estructuras es la promoción y la ordenación de los centros de desarrollo locales, porque a partir de éstos puede contribuirse eficazmente a la vitalización de las zonas de las débiles estructuras y obrar contra el desarreglo de las mismas. Las medidas expresadas también son susceptibles de reducir el aflujo demográfico y aumentar el poder económico de las zonas de densificación, y, asimismo, contribuyen al desarrollo armonioso de esta zona donde la densificación de las viviendas y de los empleos provoca unas condiciones malsanas de vida y de trabajo.

II. LOS MUNICIPIOS CENTRALES O CENTROS DE DESARROLLO LOCAL

La teoría del centro de desarrollo local ha sido desarrollada por Walter Christaller en su monografía sobre *Los centros de desarrollo de Ale-*



mania del Sur. Todo el conjunto de la literatura moderna sobre los centros de desarrollo en Alemania y fuera de Alemania se basa en el trabajo de Christaller.

La centralidad de un lugar y el grado de su centralidad dependen, ante todo, de las necesidades de la zona de influencia en bienes y servicios, comprendiendo la previsión pública de las necesidades existenciales de base; dependen también del potencial y de la seriedad de ofertas del centro de desarrollo susceptibles de satisfacer las necesidades. Un centro de desarrollo es tanto más importante en cuanto los servicios y productos que ofrece aprovechan al máximo de la población. La centralidad de un lugar no depende únicamente de la amplitud de su equipamiento o de su potencial económico, sino también de la extensión y del estado de su zona de influencia, al mismo tiempo que de la lejanía y de la importancia de los vecinos centros de desarrollo.

Christaller distingue hasta ocho grados entre los centros de desarrollo.

El Ministerio federal de la República Alemana para la Vivienda, el Urbanismo y la Ordenación del Territorio realizó, en 1964, un contrato de investigación con Gerardo Isbary para determinar la amplitud numérica de los pequeños centros de desarrollo. Isbary afirma que la noción de los pequeños centros de desarrollo puede considerarse como clarificada. Parte de un principio de clasificación en cuatro grados y determina el número de centros de desarrollo de los tres grados inferiores. En su conclusión, define, para la República Federal, los siguientes tipos de centros de desarrollo local: alrededor de 2.500 ejes de poblamiento (Municipios centrales); alrededor de 500 centros (pequeños centros urbanos), y alrededor de 300 centros medianos (centros urbanos medianos).

Este análisis de los centros de desarrollo ha proporcionado el importante material científico que ha sido utilizado en el plan práctico.

III. LA JERARQUIA DE LOS CENTROS DE DESARROLLO LOCAL

En la actual realidad, la República Federal distingue varios grados en la centralidad. Son diferentes la jerarquía y la denominación de los grados. Para las necesidades de una administración práctica existen una jerarquía de cuatro grados y las denominaciones siguientes: primero, Municipios centrales (ejes de poblamiento); segundo, pequeños centros

urbanos (subcentros); tercero, centros urbanos medianos (centros medianos), y cuarto, metrópolis.

1. EL MUNICIPIO CENTRAL.

En el plan científico y en la práctica, hoy día se entiende bajo la expresión de centros elementales de desarrollo a los Municipios (ejes de poblamiento) que aseguran los rudimentos de equipamiento socioeconómico fundamental a algunos otros Municipios (colonias de poblamiento).

Su denominación científica es variable. Se les denomina frecuentemente «eje de poblamiento» y «eje de poblamiento rural» en zona rural. En los Países Bajos se les aplica la denominación de «pueblos principales o pueblos-centros de gravedad». Para la Administración la denominación de «Municipio central» es la más juiciosa.

Un Municipio central es el centro apropiado para muchos Municipios vecinos.

El número de habitantes de estos Municipios centrales no es de importancia determinante para su función. Según las particulares condiciones regionales, el número de habitantes de un Municipio central (eje de poblamiento) se sitúa actualmente entre los 1.000 y los 5.000 habitantes. El Municipio central está rodeado de varios Municipios que constituyen la zona inmediata de aprovisionamiento. Por término medio, el número de habitantes de la zona central y de la inmediata (zona de influencia del Municipio central) se eleva a un total de 8.000 habitantes.

Entre los 2.500 Municipios centrales seleccionados por Isbary, cerca de 2.200 se sitúan en territorio rural.

Existe un estrecho ligamen entre la ordenación de Municipios centrales y el necesario refuerzo del poder administrativo de los Municipios rurales. Un cierto número de habitantes—por ejemplo, alrededor de un número de 5.000—es necesario para permitir la ordenación de una moderna y racional Administración. Este número de habitantes existe en el sistema de Municipio central y de la zona inmediata vecina que depende de aquél. Puede constituir el soporte mínimo completo de las instalaciones de previsión existencial, comprendiendo la administración comunal considerada como fuente de servicios. Los centros de desarrollo situados a este nivel tienen necesidad de ser completados en materia de formación, cultura y economía.

En cuanto al equipamiento de los Municipios centrales en instalaciones públicas y privadas, debe decirse lo siguiente:

Uno de los fines esenciales de la ordenación del territorio es la provisión tan equilibrada como posible de todas las partes del territorio en «servicios» económicos, públicos y privados. Es, pues, importante, precisar el tipo de provisión que debe ser animado en el Municipio central a fin de que éste pueda cumplir su misión.

No es posible fijar una escala uniformemente válida a causa de la gran diversidad de las condiciones y necesidades regionales, pero sí es posible establecer un modelo que pueda ser diferenciado regionalmente. Un tal modelo parece exigir las realizaciones siguientes:

a) En el campo público: la administración (administración pública o instalaciones similares) local o, para el caso de que el Derecho regional la prevea, una administración supralocal; la escuela del centro de desarrollo, si es posible una escuela secundaria; instalaciones de educación popular (por ejemplo, biblioteca); instituciones de ayuda social y de ayuda a la juventud (por ejemplo, hogares, jardines de infancia y centros de protección a la infancia); instalaciones de reposo, juegos y deportes; accesos a la red de circulación extramunicipal e instalaciones para la mejora de la circulación, y filiales de institutos de crédito público.

b) En el campo privado: una oferta variada de empleos; buenas condiciones de compras (almacenes modernos con una extensa oferta de productos y almacenes especializados); establecimiento de estaciones de servicios (estaciones de gasolina, empresas de reparación de vehículos y máquinas); empresas industriales y artesanas e instalaciones agrícolas (por ejemplo, depósitos); varios restaurantes, de los cuales uno con una gran sala para las fiestas; un hotel restaurante que responda a las exigencias del moderno equipamiento; un cine; filiales de institutos de crédito; varios médicos de diferente especialización, y una farmacia.

2. EL PEQUEÑO CENTRO URBANO.

Aquí, también, la noción y delimitación conceptual varían para la ciencia. Christaller los ha clasificado en diferentes categorías («centros de desarrollo A y K»). Isbary utiliza la denominación de «subcentro». Pero como los Municipios que se clasifican en esta categoría son en gran parte ciudades, conviene llamarlos «pequeñas ciudades centrales».

En su función de política territorial, los centros de desarrollo pertenecientes a esta segunda categoría no constituyen sólo un centro para sus propias zonas inmediatamente vecinas, sino que también (sobre todo en

territorio rural), constituyen un centro para varios Municipios centrales con sus respectivas zonas vecinas.

Para los pequeños centros urbanos va, en primer lugar, el aprovisionamiento de la propia zona inmediatamente vecina.

En esta categoría el número de habitantes depende de las particulares condiciones regionales. La cifra alcanza de 6.000 a 15.000 habitantes para el centro de desarrollo. Los Municipios de este nivel, comprendiendo sus zonas inmediatamente vecinas, alcanzan de 10.000 a 20.000 habitantes para el aprovisionamiento fundamental.

La mayoría de las ciudades capitales de comarca existentes se clasifican en este nivel, salvo que la administración de la comarca tenga su sede en un centro de desarrollo jerárquicamente más importante. La densidad de la red de estos Municipios depende esencialmente de su situación en el reparto territorial.

En cuanto al equipamiento de los pequeños centros urbanos en instalaciones públicas y privadas, debe decirse lo siguiente:

Además de las instalaciones de aprovisionamiento público y privado ya descritas para los Municipios centrales, hay que añadir el equipamiento tipo correspondiente a los centros de desarrollo de segundo grado:

a) En el campo público: instalaciones de administraciones públicas; escuelas secundarias (colegios, institutos, escuelas profesionales) y escuelas especiales; instalaciones centrales de formación para adultos y de cultura (por ejemplo, universidad popular y casa de la cultura); instalaciones centrales de salud (por ejemplo, hospital), e instalaciones deportivas más grandes, eventualmente una piscina cubierta.

b) En el campo privado: instalaciones de mercado; instalaciones de comercios especiales; almacenes destinados a satisfacer las necesidades más «nobles»; establecimiento de cajas de ahorro y otros institutos de crédito y seguro, y establecimiento de estaciones de servicio.

3. EL CENTRO URBANO MEDIANO.

Los centros de desarrollo de los niveles inferiores encuentran su complemento funcional en las ciudades centrales medianas y en las metrópolis.

En el plan científico, lo mismo para Christaller que para Isbary, el campo urbano está repartido en varias categorías. Isbary parte de una clasificación que comprende dos grados: el centro medio (con zona in-

mediatamente vecina de 20.000 a 100.000 habitantes) y el centro principal (con zona inmediatamente vecina de unos 100.000 habitantes).

Basándonos en el vocabulario usual se denomina aquí «centro urbano mediano» al primer grado y «metrópoli» al segundo.

El centro urbano mediano llena en primer lugar la función de centro para las zonas relativas a varios centros de desarrollo de los dos grados inferiores.

A menudo es el centro de una entidad regional. Mientras que el aprovisionamiento de la zona inmediata vecina es aún determinante para los pequeños centros urbanos, la zona inmediatamente vecina existe aún en este grado de los centros urbanos medianos, pero ya no tiene un carácter primordial de su función. La misión es mayormente determinada, esencialmente, por el campo de las tareas supramunicipales o regionales.

Al lado de las instalaciones locales destinadas a su propia población y a la zona inmediatamente vecina, existe en estas ciudades una concentración de múltiples instalaciones que deben al mismo tiempo servir a toda una región en materia de servicios superiores de previsión pública existencial, especialmente en el campo de la formación de la cultura y de la sanidad. Asimismo, obran sobre el plan regional como sede de autoridades administrativas medianas, Tribunales superiores y Tribunales de jurisdicción especial (jurisdicciones administrativas, de trabajo, social y financiera). La mayor parte de ellos constituyen, al lado del centro administrativo, un centro económico y especialmente de ciudades de compras.

En cuanto al equipamiento de los centros urbanos medianos en instalaciones públicas y privadas, debe hacerse constar lo siguiente:

Habida cuenta de la heterogeneidad en el orden de amplitud de la significación y de la evolución histórica de los centros urbanos medianos, no es posible definir para éstos un equipamiento tipo de instalaciones públicas. Su función no puede ser definida más que de una manera general.

Los centros urbanos medianos son la sede apropiada: de las autoridades administrativas medianas; de los Tribunales regionales; de los Tribunales de jurisdicción especial; de las Cámaras de comercio e industria; de las Cámaras de oficios, y de las instituciones similares y Corporaciones de Derecho público.

Los centros urbanos medianos ejercen una función importante en el campo cultural. Pueden poseer un teatro e instalaciones culturales de alguna importancia (orquestas, grandes museos, bibliotecas, etc.). Conviene

nen como sede de escuelas especiales y de instalaciones similares, universidades populares, academias y universidades.

Los centros urbanos medianos ejercen una importante función de centro de compras. Contienen grandes almacenes, edición de periódicos y bancas. Concentran una gran parte de las profesiones de servicios superiores (seguros, sectores de representantes, organismos de venta y administraciones económicas centrales).

Los centros urbanos medianos representan un lugar de localización apropiado para las empresas comandando la gran industria y que parcialmente determinan el aspecto de una tal ciudad.

4. LA METRÓPOLI.

El cuarto nivel, el de las metrópolis, se destaca netamente del nivel anterior. Su fuerza de irradiación traspasa parcialmente el territorio regional. Engloba a veces la esfera del país (*länd*) entero y se extiende, en ciertos casos, al conjunto del territorio nacional.

En la medida en que estas ciudades son capitales de *länd* son la sede de las instancias administrativas superiores de los *länder*. Son también la sede de las autoridades superiores de las administraciones especiales y de los Tribunales federales o de las Cortes de justicia suprema de los *länder*. Las ciudades de este nivel son los centros de circulación a larga distancia (estación ferroviaria de servicio de las largas distancias) y parcialmente de la circulación mundial (grandes aerodromos y puertos). Ellas son, en parte, grandes centros culturales. Al lado de su función de ciudades del teatro y de la música, son la sede de las estaciones de emisión de radio y televisión.

La mayoría de estas ciudades llenan las funciones de desarrollo para una vasta zona de «centros municipales de desarrollo», de centros urbanos pequeños y de centros urbanos medianos.

Las ciudades pertenecientes a este nivel suministran una elevada parte del producto social alemán. Estas ciudades son las sedes de grandes bancas, de grandes administraciones económicas, de importantes periódicos y revistas ilustradas, de bolsas y de grandes centros comerciales.

En cuanto al equipamiento de las metrópolis en instalaciones públicas y privadas, debe hacerse constar lo siguiente:

Establecer un catálogo precisando las instalaciones obligatoriamente precisas para la metrópoli es aún más difícil que tratándose de los centros urbanos medianos. Sus funciones de centro de desarrollo para una vasta zona de influencia, tienen particulares exigencias. Las metrópolis

deben disponer de las instalaciones especiales y diferenciadas que hoy son exigidas para el funcionamiento y el desarrollo de la economía, de la técnica, del sistema de formación, de la ciencia, de la cultura y de la salud. Estas exigencias en especialización y en diferenciación convienen ante todo:

a) En el campo público: las instalaciones de la formación profesional (más que nada, todo el sistema de las escuelas profesionales); los hospitales; los teatros, museos y orquestas, y los institutos científicos y técnicos.

b) En el campo privado: los almacenes especializados de naturaleza diversa; el gran comercio, las bancas y los seguros, y los monumentos, las asociaciones y las organizaciones.

IV. LA COOPERACION DE LOS CENTROS LOCALES EN LOS DIFERENTES NIVELES

La presentación de los diversos niveles de centros de desarrollo locales, desde los Municipios centrales a las metrópolis, muestra claramente que cada nivel debe llenar un determinado número de funciones. También resulta de esta síntesis que las funciones de los centros de desarrollo locales se interpenetran y son independientes en los diferentes niveles. El centro de desarrollo local en un nivel elemental depende tanto de las funciones de los centros de desarrollo locales de los niveles superiores como los centros de desarrollo superiores hallan su complemento funcional en los centros de desarrollo del nivel elemental. Las debilidades funcionales en el cumplimiento de las tareas de centros de desarrollo de cualquier nivel, comportan y provocan fuertes repercusiones desventajosas para la realización funcional de los centros de desarrollo de los otros niveles.

Un serio problema de la política de ordenación del territorio plantea la cuestión de saber si los centros de desarrollo local de todos los niveles pueden llenar las funciones que les pertenecen en las esferas pública y privada en el nivel de su potencial actual.

La Ley federal de Ordenación del Territorio alcanza el centro de la problemática concerniente al campo rural cuando trata de promover en las zonas esencialmente agrícolas y forestales una suficiente densidad de población, un apropiado potencial económico y unos recursos suficientes «fuera de la economía agrícola forestal».

Se ha comprobado que el desarrollo de la población en las zonas rurales depende del grado de civilización y del potencial existente en la

pequeña zona tomada individualmente. Por otra parte, la importancia de los servicios está en función de ciertos ejes de población que aprovisionan otras vecinas unidades de población en los niveles elementales de las necesidades de equipamiento socio-económico fundamental. Estas unidades de población han visto atribuírseles, en el pasado, un cierto número de denominaciones jurídicas, tales como aldea rural, mercado y burgo.

Centro y zona inmediatamente vecina forman una unidad por su fuerza económica y su equipamiento, sus complementos funcionales y sus destinos.

En territorio rural, buen número de Municipios y pequeños centros urbanos no presentan las condiciones susceptibles de favorecer las funciones que requiere un centro de desarrollo local. Es importante permitir a estos centros de desarrollo local asegurar rápidamente sus funciones, porque es el solo medio que permite detener la creciente despoblación de numerosas partes territoriales. Las pertinentes medidas de ordenación y promoción deben ser tomadas, directa o indirectamente, para reforzar el impulso económico propio del centro de desarrollo local y de su región inmediatamente vecina.

La promoción de los centros de desarrollo locales, cualquiera que sea su nivel, en las zonas débilmente estructuradas, sirve también a las zonas en las cuales la densificación de las viviendas y de los lugares de trabajo ha conducido a unas malsanas condiciones territoriales de vida y trabajo y a unas desequilibradas estructuras económicas y sociales; zonas en las cuales el orden interno y la modernización imponen igualmente una atenuación del continuo flujo demográfico y de la creciente fuerza económica.

En lo que afecta a las ciudades centrales medianas y a las metrópolis, ante todo hay que conservar y reforzar sus posibilidades y capacidades de ejercer sus funciones centrales, intelectuales y económicas. Estas ciudades tienen gran necesidad de ayuda y sostén para dominar sus problemas de circulación, que «handicapan» y obstaculizan cada vez más sus funciones de centro y sus otras funciones.

V. CONSECUENCIAS PARA LA ORDENACION GENERAL DEL TERRITORIO

Lo antes expuesto sobre los centros de desarrollo locales constituye un importante sector de la ordenación del territorio:

1) La planificación del *lând* y la planificación regional deben, ante todo, seleccionar los centros de desarrollo locales de los dos niveles elementales (los centros de desarrollo local de los dos niveles superiores están determinados por la historia). La administración autónoma municipal deberá ser asociada a esta selección.

2) Los centros de desarrollo locales que llenen su función de un modo incompleto deben tener un total desarrollo funcional. En los raros casos en que los centros de desarrollo locales estén faltos de los dos niveles elementales, es necesario promover a estos niveles a los Municipios existentes.

3) Los programas de promoción de la República Federal y de los *länder* deben orientarse hacia la ordenación de una jerarquía de centros de desarrollo.

Junto con la preparación de la reforma hacendística, es preciso examinar en qué medida, reforma y reparto hacendístico deben tomar en consideración el sistema de centros de desarrollo locales. La evolución de los centros de desarrollo locales del nivel elemental influenciará especialmente la futura reforma territorial en materia municipal y la fuerza administrativa de los Municipios rurales.