

EL DESORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL VALLE DE GUADALUPE, ENSENADA, BAJA CALIFORNIA

RICARDO DEL MONTE NÚÑEZ *

RESUMEN

El “Valle de Guadalupe”, insignia mexicana de las regiones productoras de vino de uva, ha transitado en los últimos años, de ser una región poco conocida, con vocación agrícola y especializada en la producción de uva, a convertirse en centro turístico de gran atractivo. La competencia por la tierra y las distintas visiones del desarrollo de esa región, aunadas a la falta de supervisión de la autoridad, ha traído como consecuencia un desarrollo anárquico, de espaldas al ordenamiento de su territorio, que amenaza con desaparecer su atractivo original. Así, el objetivo de este ensayo es explorar lo que ha sucedido, sus causas, consecuencias y posibles medidas preventivas que eviten se repita el suceso en los otros valles vitivinícolas de la región.

PALABRAS CLAVE: Valle, desarrollo, uso de tierra, ordenamiento territorial, vino, turismo.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Notario Público No. 8 de Tijuana, Baja California, por oposición, desde el 28 de enero de 1994. Maestro en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Baja California. Doctor en Derecho, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Egresado de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia, con Mención Honorífica.



ABSTRACT

The “Valle de Guadalupe”, the Mexican flagship of grape wine-producing regions, has gone in recent years from being a little-known region, with an agricultural vocation and specialized in grape production, to becoming a tourist center of great attractive. The competition for land and the different visions of the development of that region, coupled with the lack of supervision by the authority, have resulted in an anarchic development, with its back to the ordering of its territory, which threatens to lose its original appeal. Thus, the objective of this essay is to explore what has happened, its causes, consequences and possible preventive measures to avoid a repetition of the event in the other wine-producing valleys of the region.

KEYWORDS: Valle, development, land use, planning, wine tourism.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo, por Valle de Guadalupe nos referiremos a una zona homogénea, comprendida por tres áreas geográficas colindantes que comparten características similares: la del ejido El Porvenir, la de Francisco Zarco -que abarca tanto al poblado del mismo nombre como a la zona rural del Valle de Guadalupe- y la región de San Antonio de las Minas,¹ que se encuentra al sur, en la cual está el poblado de Villa Juárez.

El incremento en la actividad vitivinícola y la propagación del gusto por el vino han sido el detonante de una

¹ *Ídem.*

modalidad turística relativamente nueva en Baja California, caracterizada por visitas a los viñedos y a las bodegas de las casas productoras de vino, que ha sido complementada con servicios de hospedaje y restauración durante todo el año y, de manera muy señalada, en las épocas de los festejos tradicionales del ciclo productivo de la vid, como son las *fiestas de la vendimia*.

El objetivo de este trabajo es explicar el desordenamiento territorial del Valle de Guadalupe, región que se ubica en el municipio de Ensenada, en el estado de Baja California. La metodología aplicada para el estudio es de tipo analítico-cualitativo mediante el examen de documentos y fuentes de información, así como revisión bibliográfica de análisis del marco jurídico y fuentes registrales.

I. EL VALLE DE GUADALUPE: DE SUS ORÍGENES A SU IDENTIDAD ACTUAL

1.1 EL ORIGEN DEL VALLE DE GUADALUPE

El Valle de Guadalupe se encuentra en la esquina noroeste del estado de Baja California, dentro del municipio de Ensenada. Es una de las cuatro regiones vinícolas de ese municipio y una de las cinco del estado de Baja California. En este municipio se encuentran los valles que concentran la mayor parte de los campos de cultivo de uva y de bodegas vinícolas del país. Estos valles son: Santo Tomás y el Ejido Uruapan, al sur de esa ciudad; San Vicente Ferrer, un poco más al sur; Ojos Negros, al oriente y; San Antonio de las Minas y el Valle de Guadalupe, al norte de la ciudad de Ensenada.² En tiempos recientes, esta actividad también ha resurgido en el

² Celaya Téntori, Diana, El desarrollo del sector vitivinícola en Baja California (2000-2013): Un análisis desde la perspectiva del desarrollo endógeno, Tesis doctoral, Tijuana, COLEF, 2014, p. 55.

Valle de Las Palmas del vecino municipio de Tecate, que tuvo su propia tradición vitivinícola.

El Valle toma su nombre de la antigua Misión de Guadalupe (Nuestra Señora de Guadalupe del Norte o Nuestra Señora de Guadalupe de la Frontera), que fue fundada en junio de 1834 en el entonces llamado Valle de San Marcos o Valle de *las Cuatro Leguas*. Era un rancho ganadero, que llegó a tener 5 mil cabezas de ganado mayor, borregos y cabras, según un informe que cita Camilo Magoni.³ La misión fue destruida y abandonada en 1840 tras un ataque de un grupo de indígenas de la región.⁴

Los terrenos de la misión, con el tiempo, pasaron a propiedad de particulares. Entre ellos, una porción que fue vendida en 1907 a una comunidad de rusos *Molokanes*, provenientes de los territorios que fueron parte de las actuales Turquía y Armenia.⁵ En 1940 se resolvió una solicitud de dotación de 2 mil 920 hectáreas colindantes a la colonia rusa, en la parte oeste del valle, para dar lugar al ejido El Porvenir,⁶ que se fundó con antiguos residentes mexicanos de la zona y con familias de repatriados de los Estados Unidos. Aunque conservó actividades ganaderas en las laderas aledañas, desde entonces, su vocación fue esencialmente agrícola, con culti-

³ Magoni, Camilo, *Historia de la vid y el vino en la península de Baja California*, Tijuana, sin datos ni fecha de edición, pp. 137 y ss.

⁴ Ruiz, María de Jesús, “El Valle de Guadalupe, Siglo XIX”, *Calafia*, vol. X, número 4, Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Autónoma de Baja California, enero-junio 2000. <http://iih.tij.uabc.mx/iihDigital/Calafia/Contenido/Vol-X/Numero4/ElvalledeGuadalupe.htm>

⁵ Muranaka, Therese Adams, *The Russian Molokan colony at Guadalupe, Baja California: Continuity and change in a sectarian community*, Tesis doctoral, Arizona, The University of Arizona, 1992, p. 42.

⁶ Departamento Agrario, “Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado Guadalupe, antes El Porvenir, Territorio Norte de la Baja California”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 1940, sección segunda, pp. 8-10.

vos variados, siendo los sobresalientes, en diferentes épocas, la producción olivarera, posteriormente de uva para brandy y, en épocas más recientes, para vino de mesa.

El cultivo de la uva para la elaboración de vino data desde la época misional, cuando se introdujo para los servicios religiosos. Pero las bases de la actividad vitivinícola actual datan de 1888, al adquirirse los predios de Bodega Santo Tomás, al sur de Ensenada donde, según narra Magoni,⁷ la familia Barré le compró unos sarmientos a Francisco Andonaegui⁸ para plantarlos en su rancho donde ahora es El Porvenir. De allí, los Barré a su vez proporcionaron sarmientos para las zonas de Rancho Chico, camino a San José de la Zorra y, a su vez, en la Cañada del Trigo se plantaron sarmientos de Rancho Chico.

En la década de los 60, la mayoría de los viticultores tenían viñedos de temporal, con variedades tradicionales de que vendían principalmente a Bodegas Santo Tomás de Ensenada, que entonces era quien regulaba la compra y los precios de la uva. Desde 1966 hubo relación comercial entre don Luis Cetto y la empresa Domecq, cuando se forjó un acuerdo mediante el cual ésta última pudo procesar sus uvas en las instalaciones de la vinícola que Cetto tenía en Tecate.

⁷ Magoni, *op. cit.*, pp. 143.

⁸ En una entrevista para Sandra Cervantes de *El Economista*, Juan Pablo Núñez, director de Bodegas Santo Tomás, refiere que “se considera que la historia de la vitivinicultura de Baja California surge precisamente en Valle de Santo Tomás, cuya misión se fundó en 1791, pero fue hasta 1888 cuando se sentaron las bases de lo que hoy es la vitivinícola” cuyos orígenes, dice: “datan de 1888, cuando el italiano Francisco Andonaegui y el español Miguel Omart compraron una propiedad en el Valle de Santo Tomás, al sur de Ensenada, iniciando la siembra de uvas importadas: Palomino, Moscatel, Rosa del Perú y Tempranillo.” Sandra Cervantes, *Bodegas Santo Tomás, una historia añeja del vino*, México, *El Economista*, 29 de julio de 2012, <http://eleconomista.com.mx/estados/2012/07/29/bodegas-santo-tomas-historia-aneja-vino>

Con el tiempo, Domecq se convertiría en la principal compradora de la producción local de uva.

Para finales de los años ochenta, la producción del vino en Baja California se destinaba a la elaboración masiva de vinos de calidad variable por tres empresas: Casa Pedro Domecq, L.A. Cetto y Bodegas Santo Tomás.⁹

El ingreso de México al GATT (Global Agreement on Tariffs and Trade), en el año de 1986, trajo como consecuencias la apertura de fronteras, la eliminación de cuotas de importación, la desaparición de medidas proteccionistas y, con ello, el mercado nacional se vio inundado de productos de uva extranjeros de bajo precio. Esto puso fin al auge del brandy mexicano y planteó un enorme reto a la industria mexicana del vino.

En esas circunstancias, una empresa de la región Monte Xanic salió a responder al desafío y a marcar un parteaguas en el desarrollo de la región. Esta casa pionera demostró que una empresa pequeña podía ser competitiva y crear buenos vinos, sin necesidad de grandes inversiones de capital, buscando y encontrando un nicho adecuado en el mercado. Su estrategia, según refiere Villa Sánchez,¹⁰ consistió en reconocer que las características de la zona, en razón de su clima y su suelo, le brindaban una ventaja competitiva para producir vinos de alta calidad. Esa empresa encontró que la vocación de la zona no era producir grandes cantidades de vino que compitieran con el que llegaba de los mercados internacionales, sino producir vinos de gran calidad, cuyo valor fuera reconocido por un mercado de conocedores mucho más especializado.

⁹ Celaya Téntori, op. cit., pp. 55-57.

¹⁰ Villa Sánchez, Sughei, “El culto a Baco. La senda histórica y la organización de la producción vinícola del Valle de Guadalupe, Baja California”, en Camilo Contreras Delgado y Ortega Ridaura, Isabel (Coord.), *Bebidas y regiones. Historia e impacto de la cultura etílica en México*, México, Plaza y Valdés, 2005, pp. 105 y 128.

La fusión de Casa Pedro Domecq (España), en 1994, con la empresa inglesa Allied Lyons, trajo consigo la suspensión de las actividades agrícolas de la empresa en México aunque, al ser el gran comprador de uva de la región, demandó uva de los varietales populares del momento (cabernet sauvignon, cabernet franc, merlot, cabernet blanc y chardonay), lo que tuvo como consecuencia que se dejaran de comprar las uvas de temporal y las de otros varietales poco atractivos para la empresa.¹¹

A partir de estos cambios los diversos actores de la región desarrollaron nuevos esquemas de colaboración y cooperación que permitieron encontrar nuevos canales de comercialización para sus productos, aumentándose la demanda y mejorándose los precios de los insumos. Narra Celaya¹² que los principales actores de la región fueron: las empresas vinícolas establecidas, los viticultores, los vinicultores artesanales o informales, las empresas vinícolas nuevas, los enólogos, los *winemakers*,¹³ los agrónomos, las instituciones educativas y el sector gobierno. También se incorporaron a la lista nuevos personajes: los hoteles boutique, restaurantes, tiendas especializadas en la venta de vino y la presentación de artistas.

Poco a poco se fue imitando el esquema implementado por Monte Xanic y durante los años noventa se fundaron *nuevas* empresas: Adobe Guadalupe, Casa de Piedra, Barón Balché, Viñedos Lafarga y Vinos Bibayoff, entre otros, sumando un total de 13 firmas para entonces, la mayoría de tipo familiar y de personas con arraigo en Baja California.

¹¹ Celaya Téntori, op. cit., p. 67-73.

¹² Íbidem, p. 94.

¹³ Identifica Celaya a este nuevo participante como aquél que se dedica a hacer vino, sin un respaldo profesional que lo califique, pero con una formación empírica obtenida trabajando con enólogos o aprendiendo de enólogos. Suele producir vino para nuevas vinícolas, sea como socio o propietario.

Entre los actores que contribuyeron al auge del Valle de Guadalupe, como productor de vino, inicialmente de manera artesanal y, posteriormente, de manera empresarial, fue el enólogo Hugo D'Acosta, quien tomó a su cargo enseñar a los productores a *vinificar* las uvas de sus vides para darle un valor agregado a sus cultivos. La enseñanza se llevó a cabo en la antigua Estación de Oficios de El Porvenir, que llegó a ser conocida como *La Escuelita*.

A partir de entonces, el sistema productivo del Valle de Guadalupe tuvo cambios. Entre ellos, Villa¹⁴ refiere que surgieron entonces novedosas estrategias de comercialización como las visitas enológicas a las diversas casas productoras: recorridos en los que se muestra a los visitantes el proceso de producción del vino, se da a conocer la historia de la tradición vinícola regional y se proporciona enseñanza sobre los sabores y olores que se deben distinguir en los vinos. También narra que surgió la organización de eventos especiales y festejos para promover y comercializar el vino, así como el establecimiento de tiendas especializadas para su venta.

Estas nuevas interacciones no sólo fueron estrategias de comercialización de los productores de uva y vino, sino que constituyeron redes multisectoriales e intersectoriales que involucraron actividades complementarias, relacionadas principalmente con el sector turístico. Se trata de un “conjunto de lazos entre actores a partir de las fases del proceso de producción, con capacidad de conformación de nuevos enlaces y con la capacidad de auto organizarse en nuevos actores en el proceso.”¹⁵

En estas actividades encontramos no sólo las comerciales, sino también las que contribuyeron a la conformación de una identidad local que no debe ser entendida como un

¹⁴ Villa Sánchez, op. cit., pp. 105 y 128.

¹⁵ Íbidem, p. 130.

activo preexistente en un territorio, resultado de factores geográficos e históricos anteriores, sino que se trata de un nuevo activo intangible, dinámico, que pudo ser construido localmente, dependiente de los enlaces que lo conforman.¹⁶ En este sentido, es relevante el comentario de Sarah Martínez, investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, quien comentó: “hace unos años, Baja California era el estado maquilador. Ahora, tenemos uvas en las placas de los carros”.¹⁷

También, desde el Gobierno del Estado se contribuyó al fomento de esa identidad local que se relaciona con la producción del vino. Ejemplo de esto fue el acuerdo del entonces Gobernador del Estado, Roberto de la Madrid Romandía, que cambió el nombre de una parte de la zona vitivinícola de Ensenada para denominarla Valle de Calafia.¹⁸ Aunque este acuerdo sólo se refería a la fracción noreste de la región que hoy conocemos como Valle de Guadalupe, aquella denominación fue muy popular hasta ya iniciado el presente siglo. Ha caído ya en desuso y actualmente sólo se conserva en la publicidad de algunas de las casas vinícolas de esa región.

¹⁶ Celaya Téntori, op. cit., p. 156.

¹⁷ Martínez Pellegrini, Sarah, entrevista con el autor el 30 de marzo de 2015 en instalaciones de El Colegio de la Frontera Norte, refiriéndose a los racimos de uva que entonces aparecían ilustrando el fondo de las láminas de las matriculas vehiculares del estado.

¹⁸ Ejecutivo del Estado, “Acuerdo del Ejecutivo del Estado sobre el cambio de nombre de la zona vitivinícola de Ensenada; Se denominará ‘Valle de Calafia’”, *Periódico Oficial del Estado*, Tomo LXXXVII, número 24, 31 de agosto de 1980, pp. 34-36.

1.2 EL NUEVO ATRACTIVO TURÍSTICO, SU IDENTIDAD ACTUAL

El incremento en la actividad vitivinícola y la propagación del gusto por el vino han sido el detonante de una modalidad turística relativamente nueva en Baja California, caracterizada por visitas a los viñedos y a las bodegas de las casas productoras de vino, que ha sido complementada con servicios de hospedaje y restauración durante todo el año y, de manera muy señalada, en las épocas de los festejos tradicionales del ciclo productivo de la vid, como son las Fiestas de la Vendimia.

A las actividades tradicionales de turismo en el estado, de playa, pesca y compras transfronterizas, se ha adicionado una nueva expresión turística: la visita de grupos, cada vez más numerosos, de personas nacionales y extranjeras, a los viñedos de los valles de Baja California y a las casas productoras de vino. La necesidad de atender a estos visitantes ha dado origen a una actividad de servicios tendiente a satisfacer sus necesidades de hospedaje y alimentación. La mera existencia de estos nuevos satisfactores ha sido también foco de atracción para más visitantes e inversionistas que, por ahora, son principalmente nacionales pero que, cada vez más, provienen del norte de la frontera y de otros lugares.

Este tipo de turismo es una actividad compleja, que interseca con otras. Se ha dicho que lo que hace diferente al turismo vitivinícola de otras clases de turismo es la gran influencia que en él tienen los sentidos: particularmente el del gusto y el olfato¹⁹, pero también es una experiencia sensorial más amplia. Es una experiencia que involucra todos los sentidos: el gusto, al probar las uvas, los vinos, la comida y pro-

¹⁹ Johnson, Gary, "Surveying wine tourism in New Zealand", *Quality tourism: Beyond the masses. Preceedings of the first national tourism students conference*, revista de The Tourism Club y University of Otago, Otago, 1997, pp. 61-66. Citado por Getz, op. cit., p.2.

ductos regionales; el olfato, al percibir los olores de la tierra, la uva y el aire fresco de los viñedos, así como del mosto en fermentación, las barricas en las bodegas y, por supuesto, los alimentos al cocinarse; el tacto, al recoger y pisar la uva, la sensación de caminar en los andadores y el contacto de las manos con copas y botellas; la vista, al contemplar los viñedos, cielos, nubes, la arquitectura regional, el paisaje y los colores de las uvas y de los vinos y; el oído, al escuchar la algarabía en los campos, la maquinaria de procesamiento, el sonido del descorche de las botellas y del vino al servirse en las copas.

Los atractivos principales son los viñedos y las bodegas vinícolas. Los sitios adonde el turista, en un viaje breve o largo, experimenta con sus sentidos y vive la experiencia vitivinícola, materialmente diferente y contrastante con la cotidiana del lugar donde vive y trabaja y con la cual la confronta, de manera consciente o inconsciente, durante su viaje y después del mismo.²⁰

El viñedo es el sitio físico donde se produce la uva que será transformada en vino. Se trata de espacios más bien grandes, aunque los suele haber pequeños, donde se realiza una actividad primaria. Es el entorno de una actividad agrícola, productora de un fruto, la uva, que será el insumo indispensable para una actividad secundaria, la vinificación. Las bodegas de vino son las instalaciones físicas donde se transforma el jugo de la uva que se cultiva en el viñedo y se convierte en el vino que se bebe en la copa.

La visita a la vitivinícola transporta al visitante del entorno campirano del viñedo a un ámbito distinto, que puede ser de tipo industrial o artesanal, en el que es expuesto ante el fe-

²⁰ En *The Tourist Gaze*, Urry afirma que “Central to much tourism is some notion of departure, particularly that there are distinct contrasts between what people routinely see and experience and what is extraordinary”, op. cit., p 124.

nómeno de la transformación de la uva en vino. Un segundo atractivo de esta experiencia es la arquitectura misma de las bodegas de la región, que suele variar desde modestas construcciones con materiales tradicionales como adobe, piedra y madera, hasta grandes construcciones que combinan aquellos con el hormigón, el acero, el aluminio y el vidrio, en modernos e imponentes ejemplares de la arquitectura.

Las casas productoras de vino suelen ofrecer visitas guiadas a sus instalaciones, como un atractivo turístico y, como atractivo adicional está el aprender, de primera mano, cómo se produce el vino y, también, cómo se degusta y aprecia

La necesidad de preservar los entornos, escenarios, paisajes, ambientes y, en general, los lugares que constituyen del atractivo de la experiencia vitivinícola, se muestra como una de las razones importantes para que el territorio sea ordenado de manera que se evite su degradación. Al ir desapareciendo los atractivos que definen esa experiencia, podemos especular, disminuirá el turismo vitivinícola. Seguramente subsistirá el Valle de Guadalupe, pero ya no será el valle que hoy conocemos, como tampoco lo fue, antes del surgimiento de la vitivinicultura en el valle.

II. LA COMPETENCIA POR LA TIERRA Y EL CRECIMIENTO DESORDENADO

El éxito del Valle de Guadalupe como productor de uva y de vino es lo que ha dado a la región su atractivo turístico. Así, su popularidad creciente y la necesidad de atender al turismo enológico, ha dado lugar a diferentes visiones del desarrollo turístico de la región; desde las que pretenden se conserve su carácter bucólico y campirano tradicional, fomentando un turismo de bajo impacto, hasta las que imaginan un desarrollo inmobiliario a gran escala, con la construcción y promoción de viviendas, campos de golf y grandes hoteles. Esto ha

originado variadas, y en ocasiones encontradas, opiniones sobre qué políticas de gobierno, actividades económicas y sociales, pueden incidir en el desarrollo del turismo enológico de esta parte del país; las que también serán reflejo de la visión que se tenga respecto del desarrollo regional y de sus necesidades.

Entre las diferentes formas de turismo existe una que se caracteriza por la compra o renta a largo plazo de una vivienda para su uso en temporadas de descanso y recreación, en sustitución de servicios de hospedaje: el llamado *turismo residencial* o de *segunda vivienda*.²¹ Para los promotores de este tipo de turismo, “la tierra ha pasado de entenderse como un espacio de producción agraria a convertirse en deseado suelo urbano o urbanizable.”²²

De esta manera, podemos comprender el valor distinto que le asignan a la tierra los productores de uva y vino, del que le atribuyen a ella los promotores inmobiliarios. Esto también nos revela la existencia de, al menos, dos visiones distintas sobre el desarrollo de esa región y el destino de su territorio: la que se sustenta en las actividades agrícolas tradicionales, como el cultivo de la uva, la producción del vino, con un ritmo de crecimiento más o menos pausado, acorde a los ciclos de la naturaleza y; la que busca un ritmo más acelerado, apoyado en una optimización del rendimiento económico del territorio, mediante su fraccionamiento y ex-

²¹ Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús y Sosa Ferreira, Ana Priscila, “Del cielo a la tierra y de la tierra al suelo: el turismo residencial en el caribe mexicano” Marcia Blásquez y Cañedo, Ernest (edit.), *Turismo Placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*, Managua, Edisa, 2011, p. 276.

²² Aledo Tur, Antonio, “De la tierra al suelo: la transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial” *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 729, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, enero-febrero 2008, p. 99.

plotación comercial. Donde unos ven en la tierra el elemento que, con agua y sol, produce uva (y con ésta vino), los otros encuentran ven un bien de uso urbanizable: una mercancía de intercambio de valores.

Así, a la competencia por la tierra, entre productores de uva y vino y promotores inmobiliarios, habrá que agregar la creciente demanda de tierra para casas vacacionales y para nuevos usos, ajenos a la vocación tradicional de la zona, como la adecuación de espacios para espectáculos masivos de presentación de artistas, y para restaurantes, bares y expendios de bebidas alcohólicas, distintas del vino, con música estridente.

Durante un período de cinco años, comprendido entre 2013 y 2017, un estudio reciente²³ reveló que, en los archivos de la Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente (DAU) del Ayuntamiento de Ensenada, sólo hubo 41 autorizaciones para obras²⁴ en la zona del Valle de Guadalupe, de las cuales 20 fueron habitacionales y 21 comerciales.²⁵

La revisión de los expedientes y la información de otras fuentes revelaron diferencias notables. La discrepancia mayor se encontró al confrontar todos los datos anteriores con el resultado propio obtenido en campo durante esa investigación y que arrojó, para finales del año 2018, un total de 112 unidades económicas relacionadas con la industria turística vitivinícola en la zona, de las cuales 105 son casas viníco-

²³ Del Monte Núñez, Ricardo, *El turismo vitivinícola en Baja California, situación jurídica para su desarrollo, retos y perspectivas: El ordenamiento territorial del Valle de Guadalupe*, Tesis doctoral, México, UNAM, 2021, pp. 119 y subsecuentes.

²⁴ Un promedio de 8.2 obras para el período.

²⁵ Este dato incluye la prórroga a una licencia del mismo período por lo que, en realidad, estamos ante 20 obras no habitacionales.

las²⁶ que ofrecen algún tipo de oferta turística.

Todo esto muestra una desproporción entre el número de empresas económicas encontradas en la región,²⁷ en relación con la pequeña cantidad de licencias de construcción otorgadas durante el período de la investigación,²⁸ lo que autoriza a especular que se han edificado una gran cantidad de obras y se ha abierto un número considerable de establecimientos que no se corresponden con licencias expedidas para ello.

Para estas obras, en las que no hubo expediente relativo a sus licencias, no fue posible determinar si su destino o edificación fue congruente con el uso del suelo o densidad prescritos por el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

Esta circunstancia también permite suponer que se trata de obras que se han venido realizando al margen del control y supervisión de la autoridad municipal a lo largo de por lo menos los últimos doce años. También abona a la idea de una inadecuada supervisión, por parte de la autoridad, la circunstancia de que no se haya encontrado en los expedientes revisados constancia de aviso de terminación de obra en el 70.73% de los 41 expedientes revisados y de que en ninguno de los expedientes habitacionales se hubiera encontrado el dictamen de uso de suelo.

Esta brecha entre la norma y la práctica requiere la búsqueda de explicaciones. La primera que podemos considerar es la falta de supervisión y aplicación de la normatividad por parte de la autoridad. Esta circunstancia es plausible sobre todo en razón de la inexistencia de personal dedicado

²⁶ En esta categoría se incluyen tanto los que son viñedos, como los que son bodegas vinícolas, o ambos.

²⁷ Aquí nos referimos sólo se refiere a unidades económicas relacionadas con la actividad turística y vitivinícola.

²⁸ La investigación documental de las licencias abarcó un período de 5 años (las de los años 2013 a 2017) y reportó 41 licencias de obra, de las que sólo 8 tienen relación con el turismo vitivinícola.

a ello en las delegaciones municipales que, según reveló la investigación, tan solo cuentan con las personas del titular y la secretaria de la delegación. Por otra parte, fue notoria la ausencia de vigilancia e inspección en la zona por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Medio Ambiente del ayuntamiento.²⁹

Pero, esta diferencia entre lo que la regla prescribe y cómo son las cosas en la realidad, también habla de las actitudes de los destinatarios de la norma que tienden a tener poco apego a su cumplimiento a pesar de las altas expectativas que tienen en ella. Julia Flores Dávila identifica, entre los rasgos que caracterizan a la cultura de la legalidad mexicana: una socialización deficiente en el apego a la ley, un formalismo extremo en su percepción y la reducción de su valor a un papel meramente instrumental.³⁰ Destaca también que la percepción formalista de la ley refleja una tensión que se evidencia, por una parte, en “una fuerte creencia de que las leyes deben aplicarse estrictamente, por la otra, una sensación de una intensa desilusión en las fallas y dificultades persistentes para su aplicación.”³¹

No podemos atribuir este desorden a la falta de normatividad que regule y ordene el territorio de la región. El ordenamiento del territorio, en el Valle de Guadalupe, está consignado en el *Programa sectorial de desarrollo urbano-turístico de los valles vitivinícolas de la zona norte del municipio de Ensenada*.³²

²⁹ En sólo uno de los expedientes revisados se encontró evidencia de una inspección en sitio.

³⁰ Flores Dávila, Julia Isabel, “Cultura de la legalidad e institucionalidad en México” en Ibarra Palafox, Francisco Alberto y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4: Estudios políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 172.

³¹ *Ibidem*, p. 177.

³² Ayuntamiento de Ensenada, “Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio

Probablemente esa discordancia entre la norma y la práctica se debe a varias cuestiones, entre ellas la circunstancia de que el área del Programa original coincide con la superficie de la del Ordenamiento Ecológico, que comprende zonas cerriles y ganaderas, no aptas para el desarrollo urbano, pero sí dedicadas a actividades tradicionales de los ejidatarios, como la ganadería. Pero, y esta es una de las ideas recurrentes en este trabajo, muy probablemente influya la circunstancia de que el Programa se elaboró sin la concurrencia y participación de los sectores a quienes afecta directamente y sin la dirección de las instituciones que tienen la obligación de hacerlo.³³

Con posterioridad, el 14 de septiembre de 2018 se publicó un acuerdo del Gobernador del Estado de Baja California que autorizó modificaciones al ordenamiento territorial vigente, denominado *Actualización del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada*. Su elaboración estuvo a cargo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada (IMIP), con consulta a la población y participación de los sectores a quienes corresponde hacerlo.

Este nuevo instrumento, en su parte introductoria reconoce que, conforme se fue aplicando el programa original, se hizo evidente la existencia de aspectos que provocaron una administración deficiente y un descontrol generalizado “que se pronostica degenerará en una franca recesión.”³⁴

de Ensenada (Región del Vino), B.C.”, *Periódico Oficial del Estado*, 15 de octubre de 2010, Sección I.

³³ En entrevista del autor con el Arq. Javier Sandoval Félix, Director del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada (IMIP), el 27 de marzo de 2018, comentó que el Programa Sectorial vigente de 2010 no fue elaborado por el IMIP sino por una firma privada, “Felipe Ochoa y Asociados” (FOA Consulting), que ganó la licitación que para ello financió FONATUR.

³⁴ Acuerdo del Ejecutivo mediante el cual se aprueba la Actualización del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles

Lo primero que destaca de la *Actualización* es la reducción de la superficie del territorio a ordenar, cuya dimensión original coincidía con la del *Programa de Ordenamiento Ecológico*, para quedar, ahora, en 18 mil 127 hectáreas, que representan el 19% del área original del *Programa*,³⁵ y que comprenden, principalmente, las pendientes bajas del terreno, planicie y valles, propias para el cultivo de la vid y el olivo, así como las localidades urbano-rurales importantes.³⁶ Deliberadamente se excluyeron los cerros y las áreas que los ejidatarios y campesinos destinan a la ganadería y que no son aptos para el cultivo, ni tienen los servicios públicos que permitan hacerlos habitables.

El diagnóstico y las estrategias de la *Actualización* se hicieron considerando los aspectos más sobresalientes del área de aplicación, representados por cuatro ejes rectores: agua, paisaje, agricultura y comunidad.³⁷ En ellos se destacó la importancia del cultivo de la vid como actividad agrícola base económica de la región, “indispensable para el sostenimiento principalmente de la agroindustria, oferta gastronómica local así como uno de los activos principales en términos de construcción del paisaje.”³⁸ También se consideró la necesidad de proveer lo necesario para tener agua de calidad adecuada para consumo humano, para riego y para los otros

Vitivícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada”, *Periódico Oficial del Estado*, Tomo CXXV, número 42, 14 de septiembre de 2018, sección II.

³⁵ La superficie de aplicación del Programa original era de 95 mil 191 hectáreas y coincidía con la del Programa de Ordenamiento Ecológico de la misma región.

³⁶ De la actualización se excluyeron las zonas periféricas y ejidales que comprenden sierras, lomeríos, cañadas así como terrenos con pendientes donde no se concentra la actividad agrícola.

³⁷ Op. cit., p. 21.

³⁸ *Ibidem*, pp. 24-30.

usos no agrícolas del valle como son las actividades turística y gastronómica.³⁹

En cuanto a los otros dos ejes, en la *Ampliación* se indica que la región del Valle de Guadalupe presenta una baja eficiencia en la ocupación del suelo, que ha generado una pérdida del recurso paisajístico, problemas de cobertura de servicios públicos, acumulación de residuos sólidos, disposición inadecuada de aguas residuales, desorden en el sistema vial y otros. Esto se manifiesta por una dispersión en los asentamientos humanos, ya que la décima parte de la población vive en localidades menores de 3 viviendas, además de que más de la cuarta parte vive fuera de los tres centros de población (Francisco Zarco, El Porvenir y San Antonio de las Minas). La fragmentación de la ocupación de la zona se refleja también “en los caminos que se han abierto al uso público.”⁴⁰ También se destacó en el documento que:

Una característica observada en el área de aplicación del Programa es la pérdida de la calidad de la imagen urbana por diversos motivos como el nulo apego a la normatividad establecida en cuanto a edificaciones, colores, materiales, fachadas, aprovechamiento del ambiente natural, etc.⁴¹

La fragmentación de los asentamientos humanos, continúa el documento, ha producido fenómenos como la baja eficiencia en la cobertura de servicios básicos, dificultad para acceder al equipamiento y el decaimiento de la calidad de vida y mayor desigualdad social.⁴²

En síntesis, el instrumento concluye que el problema

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Íbidem, pp. 32-33.

⁴¹ Íbidem, p. 33.

⁴² Íbidem, p. 34.

principal detectado fue el crecimiento descontrolado, lo que trajo como efectos directos: la pérdida de zonas agrícolas, el deterioro del paisaje y de la imagen urbana, déficit hídrico y mala calidad del agua, así como asentamientos humanos en zonas no aptas o sin servicios básicos.⁴³

De todo ello se derivó el objetivo general del programa: “Controlar el desarrollo de las actividades en la Región del Vino al norte del Municipio de Ensenada, mediante la aplicación del estricto ordenamiento ecológico y territorial, contribuyendo con ello a la prosperidad para sus habitantes.”⁴⁴

En resumen, la *Actualización* del Programa Sectorial reduce el área del ordenamiento, lo que parece ser un acierto, puesto que busca circunscribirse a preservar las actividades tradicionales de la región y proteger el paisaje, a dirigir el crecimiento poblacional a los centros de población y al proponerse evitar su dispersión. De esta manera, pretende conciliar diferentes visiones al permitir la construcción de viviendas en zonas agrícolas y de conservación, de manera limitada, y posibilitar desarrollos de vivienda agrupada que mantengan una relación importante de actividad agrícola tradicional. Finalmente, de manera explícita se propone llevar a cabo acciones de supervisión y control estableciendo una unidad local de la Dirección de Administración Urbana.

El capítulo de diagnóstico enfatiza que el principal problema en el área del estudio es el crecimiento descontrolado de los asentamientos humanos y la falta de aplicación de la normatividad, tanto por parte de los habitantes de la región como por las autoridades municipales

⁴³ Íbidem, p. 41.

⁴⁴ Íbidem, p. 48.

III. SOLUCIONES DE OTROS LUGARES

Con la finalidad de buscar posibles soluciones a los problemas de la ordenación del territorio de la región de nuestro estudio, se acudió a la comparación del sistema regional de planeamiento territorial con el de otros lugares similares. En este caso fueron el ordenamiento de La Rioja, en España, así como la planeación particular de tres municipios de aquella región: Bañares, Lardero y Logroño. También se consideraron dos zonas del estado de California, en los Estados Unidos de América: el Valle de Napa y la zona suroeste del condado de Riverside, donde se encuentra la región vitivinícola de Temecula. Todas estas regiones, por ser vitivinícolas, por su carácter campirano y por su cercanía con centros urbanos, presentan ciertos rasgos de semejanza que conviene contrastar con los del Valle de Guadalupe.

A. LOS CASOS ESPAÑOLES

En España, el ordenamiento territorial busca cumplir con la Constitución Española de 1978 que, en su artículo 45, señala entre los principios rectores de la política social y económica que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona, así como el deber de conservarlo” y que corresponde a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, “con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.” La norma intermedia que regula la forma de dar cumplimiento a ello es el *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (Ley del Suelo)*.⁴⁵

En el orden autonómico de La Rioja, la estructura general

⁴⁵ Texto aprobado mediante Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril de 1976, que es anterior a la Constitución pero aplicable no sólo a la materia urbanística, sino también a la ordenación del territorio y protección de la naturaleza y medio ambiente.

para la ordenación urbanística del territorio está regida por la *Ley 10/98 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja (LOTUR)*, cuyas reglas son aplicables directamente a todo el territorio de la comunidad, a los municipios que no tengan aprobado su planeamiento municipal y, de una manera subsidiaria, a los municipios que sí lo tengan. Al amparo de este esquema han surgido en La Rioja dos instrumentos normativos propios de esa comunidad autónoma para su ordenamiento territorial:

El primero es el *Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN)*,⁴⁶ que opera mediante la imposición de limitaciones al uso del suelo, de tal manera que protege recursos del dominio público y regula ciertas actividades realizadas en relación con ellos, ya que en las áreas de *Suelo no urbanizable* sólo se permiten edificaciones relacionadas con las actividades vinculadas directamente a las explotaciones agrarias, a la guarda de las instalaciones y a su infraestructura.

El segundo instrumento está conformado por las Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja (NUR).⁴⁷ que tienen como finalidad ser la “norma regional que aporte los criterios y normas más importantes para garantizar un mínimo de ordenación en el interior de la Comunidad Autónoma”,⁴⁸ para suplir la ausencia de planes locales. Aquí, se clasifica al suelo en tres grandes categorías: *suelo urbano*, que es el que tiene vocación residencial, aunque tolera la coexistencia de

⁴⁶ Gobierno de La Rioja, “Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja”, en *LaRioja.org: El Gobierno de La Rioja en Internet*, <http://www.larioja.org/larioja-client/cm/territorio/images?id-Mmedia=650976>

⁴⁷ Gobierno de La Rioja, *Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja*, en <https://genmap.iderioja.larioja.org/lib/vfile.php?tipo=siu&r=/municipios/nur/nur.pdf>, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, p. 13.

⁴⁸ Ídem.

otros usos; *suelo urbanizable*, que es aquél clasificado de esa manera en el planeamiento municipal aprobado, indicándose sus sistemas generales y equipamientos comunitarios, y; el *suelo no urbanizable* que, por exclusión, es todo aquél que no haya sido expresamente clasificado como urbano o urbanizable, y que incluye aquéllas áreas del territorio regional que por sus condiciones naturales, valor forestal, sus características ambientales o paisajísticas, su valor productivo, agropecuario o minero, su localización dentro de los municipios o razones semejantes, deban ser mantenidas al margen de los procesos de urbanización. En el suelo no urbanizable se evita propiciar la formación de núcleos de población, permitiendo sólo construcciones vinculadas con las actividades de su vocación.

El *Plan General Municipal de Bañares* fue aprobado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en sesión celebrada el día 7 de marzo de 2008 y publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el 3 de abril del mismo año.⁴⁹ Sigue los lineamientos del PEPMAN y clasifica el territorio municipal en suelo *Urbano* (consolidado y no consolidado), *Urbanizable* (delimitado y no delimitado) y *No urbanizable*. Los usos del suelo pueden ser: *Característicos*, los considerados como tales en el Plan para una parcela determinada; *Compatibles*, los introducidos en una zona en la que no es predominante y que no implica alteraciones sustanciales en el tejido existente y; *Prohibidos*, que lo son por alterar sustancialmente el tejido del lugar.⁵⁰

En los terrenos urbanos no se permiten usos agropecuarios y entre los usos permitidos en el suelo no urbanizable se encuentra la vivienda familiar, pero sólo la directamente

⁴⁹ Gobierno de La Rioja, *Boletín Oficial de la Rioja*, núm. 45, 3 de abril de 2008, <https://www.larioja.org/bor/es/boletines-nuevo?tipo=2&fecha=2008/04/03&referencia=697822-1-HTML-380852-X>

⁵⁰ *Plan General Municipal de Bañares*, art. 52.

vinculada a explotaciones agropecuarias o al servicio de alguno de los usos permitidos, en cuyo caso la vivienda queda vinculada a una parcela mínima.

El Planeamiento aprobado para el municipio de Lardero fue publicado en el *Boletín oficial* de La Rioja el 22 de marzo de 2007.⁵¹ Determina el régimen urbanístico del derecho de propiedad de tal manera que éste queda subordinado, en cuanto a su desarrollo, a los aprovechamientos urbanísticos permitidos por el Plan y sujeto a los deberes y cargas previstos en él para los propietarios de suelo urbano y urbanizable.⁵² Está sustentado en tres columnas en torno a las cuales se desarrolla: en razón de su gestión, en lo concerniente al funcionamiento de la ordenación y, en cuanto a la ordenación del término municipal. De esta manera busca mantenerlo afecto a su vocación y evitar su transmutación en suelo urbano sujetando las acciones que se pueden llevar a cabo en él a diversas limitaciones, entre ellas: la prohibición de edificaciones características de las zonas urbanas⁵³, la prohibición de parcelación urbanística, las actividades ganaderas solamente pueden ubicarse a más de mil metros del límite del suelo urbano o urbanizable residencial, mientras que para las actividades peligrosas su emplazamiento se incrementa a dos mil metros, la prohibición de subdividir terrenos rústicos en contra de la legislación agraria y, la necesaria aprobación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, para que se puedan autorizar construcciones en suelo no urbanizable que se separen de las limitaciones antes indicadas.⁵⁴

En el suelo no urbanizable, como criterio general, se pro-

⁵¹ Ayuntamiento de Lardero, *Plan General Municipal*, <http://www.ayto-lardero.org/Ayuntamiento/pgm.html>

⁵² *Plan General Municipal de Lardero*, art. 32 y 33.

⁵³ Son aquellas cuyo uso no está ligado al medio agrícola.

⁵⁴ *Plan General Municipal de Lardero*, art. 36.

híbe la vivienda que no se encuentre vinculada a una explotación agrícola y se prohíbe expedir licencias cuando exista el riesgo de formación de *núcleo de población*, que se define como “todo asentamiento humano que genera objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes.”⁵⁵ Las condiciones objetivas de formación de núcleo de población que se señalan en el ordenamiento⁵⁶ son: la existencia de más de cuatro edificaciones de vivienda familiar contiguas o próximas; que la densidad sea igual o superior a 5 viviendas por hectárea;⁵⁷ que se produzcan parcelaciones o subdivisiones de terrenos en lotes y se realicen obras o edificaciones conjuntas, tengan una tipología constructiva, forma parcelaria o distribución en pugna con las pautas tradicionales de parcelación agrícola; que dispongan de accesos viarios comunes o exclusivos, vías comunales rodadas asfaltadas o compactadas; que tengan servicios de abastecimiento de agua para el conjunto; que cuenten con instalaciones comunales sociales, sanitarias, deportivas, de recreo, comerciales y análogas; que se construyan o proyecten edificaciones de vivienda horizontal, unifamiliar, de utilización no permanente y; que exista publicidad en el terreno o en medios de comunicación, que no muestre la autorización del órgano que la haya aprobado.

La capital de la comunidad autónoma de La Rioja es un municipio con planeamiento municipal aprobado originalmente en 1985 como *Plan General de Ordenación Urbana de Logroño*. Posteriormente, tuvo dos modificaciones y, eventualmente, se adaptó a la legislación estatal y autonómi-

⁵⁵ Tales como red de abastecimiento de agua, de saneamiento, de alumbrado público, acceso viario y servicios similares, característicos de las áreas urbanas.

⁵⁶ *Plan General Municipal de Lardero*, art. 50.

⁵⁷ También cuando en un círculo imaginario de 300 metros de diámetro, queden inscritas 10 o más viviendas.

ca nueva, para dar lugar al actual *Plan General Municipal de Logroño*, aprobado el 15 de enero de 2002 por la Consejera de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Rioja y publicado en el *Boletín Oficial de La Rioja* el 26 de febrero de 2002.⁵⁸

El sistema de Logroño, tal vez por tener un origen anterior a los otros dos anteriormente comentados, utiliza una terminología algo diferente para los mismos conceptos de otros cuerpos de planeación de la región. Es el caso de los usos del suelo, donde distingue a los *Usos globales*, que se corresponden con los dominantes de un sector o área; los *Usos de referencia*, que son los que de manera pormenorizada se establecen para el suelo urbano en el Plan General y para el suelo urbanizable delimitado en los planeamientos de desarrollo y; *Usos concretos*, que son aquellos que pueden coexistir con los usos de referencia.⁵⁹ La coexistencia de los usos concretos con los de referencia se determina con una tabla que nos indica, para ciertas condiciones, si el uso es *permitido, prohibido o condicionado*.

En su régimen urbanístico, la clasificación de los suelos considera al *Suelo urbano, al Suelo urbanizable y al Suelo no urbanizable*.⁶⁰ En el Suelo no urbanizable está muy restringida la construcción de viviendas, ya que sólo se admiten las unifamiliares aisladas en terreno de secano donde no haya riesgo de que se forme núcleo de población.

Por cuanto a los usos residenciales, encontramos que se permiten los de viviendas unifamiliares, “campings” y hoteles y moteles. Para éstos, los de más de 50 camas requieren Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. Los segundos

⁵⁸ Ayuntamiento de Logroño, “*Plan General Municipal de Logroño. Normas Urbanísticas*”, <http://www.logroño.es/wps/portal/web/inicio/unidadesMunicipales/urbanismo/pgmVigente>

⁵⁹ *Plan General Municipal de Logroño. Normas Urbanísticas*, art. 1.2.22.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 1.2.3 – 1.2.6.

también lo requieren cuando sean de más de 10 mil metros cuadrados. Se definen como tales los ocupados por menos de tres meses por habitáculos desmontables o trasladables. Para las viviendas, sólo podrán establecerse en parcelas de un mínimo de 5 mil metros cuadrados, en regadío, y de 20 mil metros cuadrados, en secano.⁶¹ También pueden permitirse restaurantes y bares, como actividades de ocio, pero los de más 200 plazas requerirán también del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.⁶²

B. LOS CASOS CALIFORNIANOS

Más cercanos a nuestra región son dos áreas del estado de California, en los Estados Unidos de América: El Valle de Napa, en el norte del Estado y, al sur, la zona vinícola de Temecula. Ambas tienen disposiciones importantes para este estudio en el planeamiento de su territorio.

La versión vigente del Plan General del Condado de Napa,⁶³ fue adoptada el 3 de junio de 2008, mediante resolución número 08-86 del Consejo de Supervisores del Condado. Ha sido enmendada cinco veces, la más reciente el 23 de junio de 2009, contiene la visión que esa comunidad tiene de sí misma para el año 2030 y refleja las metas y aspiraciones de la comunidad.⁶⁴ La legislación estatal requiere que las ordenanzas del condado que regulan el uso del suelo sean consistentes con el Plan General. Contiene guías y lineamientos a considerar por todos en la toma de decisiones en esta materia, sobre todo al ponderar los diversos intereses que pueden entrar en conflicto. Tales guías y lineamientos

⁶¹ *Ibidem*, art. 6.2.11.

⁶² *Ibidem*, art. 6.2.13.

⁶³ Napa County Board of Supervisors, *Napa County General Plan*, Napa California, Napa County Department of Conservation, Development & Planning, 2008.

⁶⁴ *Ibidem*, p. I-2.

revisten la forma de metas y políticas (*goals and policies*) para el desarrollo del condado a largo plazo.⁶⁵

El plan trata ocho temas,⁶⁶ llamados “elementos, así como ítems de acción y sugerencias para evaluar el avance hacia las metas. En la preparación del plan, la comunidad tuvo gran participación y sólo puede ser enmendado por el Consejo de Supervisores del Condado o, mediante iniciativa popular, por el voto de la población.⁶⁷ Una gran preocupación de la comunidad, es la determinación de preservar el carácter rural y las tierras agrícolas de su territorio. Expresamente enfatiza que todas las decisiones importantes en materia de uso de suelo deben ser revisadas y valoradas a la luz del impacto que puedan tener en la calidad de vida, el ambiente, la aptitud de cosechar (*ability to farm*) y procesar productos agrícolas, así como el llevarlos al mercado, para poder ser una importante región vitivinícola, con una industria agrícola viable y sostenible.⁶⁸

De manera expresa, en el Plan se indica que se pretende un ritmo lento de crecimiento, encauzar el desarrollo a las áreas urbanizadas existentes y fijar un límite al número anual de permisos que se otorguen para construcciones residenciales.⁶⁹ Prioriza el uso del agua superficial para fines agrícolas y residencial rural sobre los usos urbanos y confirma el

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Los “elementos” del Plan son: Preservación de la agricultura y uso del suelo, Carácter de la comunidad, Conservación, Circulación, Desarrollo económico, Habitación, Recreio y espacios abiertos y, Seguridad.

⁶⁷ Algunas cuestiones del plan originadas por iniciativa popular (*Measure J* y *Measure P*), sólo pueden ser modificadas por el voto de la población. Tal es el caso del cambio de uso de tierras designadas antes del primero de febrero de 1990 como “Recurso Agrícola” (“*Agricultural Resource*”) o “Espacio abierto de cuenca agrícola” (“*Agricultural Watershed Open Space*”).

⁶⁸ *Napa County General Plan*, p. SV-2.

⁶⁹ Íbidem, p. SV-3.

uso de la zonificación (*zoning*), entre otros, como un medio para conservar los espacios abiertos, la biodiversidad y el hábitat.⁷⁰ En el tema de desarrollo económico, fija metas y políticas relacionadas con la economía agrícola, el papel del turismo y otras actividades económicas, las cuales no deben competir con la agricultura, que es la que tiene primacía en el Plan, que también busca proteger el paisaje de la zona y hacerlo accesible para residentes y visitantes.⁷¹

Como parte de las políticas que apoyan el crecimiento en los centros urbanos, se busca concentrar los usos urbanos en las ciudades y poblados (*Policy AG/LU-22*) y se desalienta la propuesta de desarrollos urbanos que requieran de servicios públicos fuera de las áreas urbanizadas existentes (*Policy AG/LU-26*). Busca retener la belleza natural del condado mediante la conservación de los “espacios abiertos” (*Policy CC-1*),⁷² la supresión de anuncios en carteleras (*Policy CC-15*), el uso de técnicas de labranza y construcción que retengan la apariencia y contorno natural al hacer terrazas y rebajar terrenos (*Policy CC-6*) y busca que las construcciones y desarrollo de laderas se diseñen de tal manera que no invadan las cimas y que eviten ser vistas desde las vías escénicas (*Policy CC-10*). Aunque la economía del condado de Napa tiene su base en la agricultura, el Plan reconoce que el turismo y el hospedaje se han convertido en una fuerte actividad secundaria, que se sustenta en la viticultura y en la vinicultura.⁷³

⁷⁰ *Ibidem*, p. SV-4.

⁷¹ *Ibidem*, p. SV-5.

⁷² El concepto *Open Space* se refiere a un área que sostiene diversas actividades y amenidades, mensurables e intangibles, que derivan y dependen de los recursos naturales de la tierra. Es un término que no tiene relación con la titularidad inmobiliaria, ni con el hecho de estar baldío, sin uso o sin desarrollo. *Napa County General Plan*, p. ROS-1.

⁷³ *Napa County General Plan*, p. E-2.

En el segundo caso, el del Plan General del Condado de Riverside, tenemos que fue autorizado y publicado en su forma revisada actual en 2003 y contiene la visión que esa comunidad había imaginado de sí misma para el año 2020. Debido a la diversidad del territorio del condado, contiene varios planes parciales, llamados “Planes de Área” (*Area Plans*), que por diversas razones deben recibir un tratamiento especial, diverso del general del Plan. El plan especial que ahora tomamos en cuenta es el llamado *Southwest Area Plan* o “Plan del Área Suroeste”, que comprende la zona vitivinícola y cítrica cercana a las ciudades de Murrieta y Temecula. El plan, más que un plan autónomo e independiente, es una extensión del propio plan general.⁷⁴

Dentro de esta Área Suroeste está el Valle de Temecula (Temecula Valley), que contiene también la planeación para el uso de suelo, que es de carácter predominantemente rural. El 11 por ciento de su área corresponde a usos urbanos diversos, mientras que el otro 89 por ciento comprende designaciones de “Espacio Abierto” (“Open Space”), “Agrícola” (“Agricultural”) y “Rural”, que reflejan los usos de tierra existentes y proyectados a largo plazo y que constituyen un referente de la historia y del carácter de la zona.⁷⁵

Las políticas de esta zona buscan protegerla de usos incompatibles con los agrícolas, con los que podrían entrar en conflicto.⁷⁶ Dentro de ellas encontramos el mantener el carácter rural y agrícola, exigir tamaños mínimos para lotes residenciales y parcelas agrícolas,⁷⁷ fomentar que los nuevos desarrollos se lleven a cabo agrupados en racimos

⁷⁴ County of Riverside, *County of Riverside General Plan – Southwest Area Plan*, Riverside California, Transportation and Land Management Agency, 2003, p. 1.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 15 – 16.

⁷⁶ *Ídem*.

⁷⁷ *Policy SWAP 1.2*

(*clúster*),⁷⁸ con lotes grandes, sujeto a que haya viñedos en el 50 por ciento de su superficie,⁷⁹ permitir usos comerciales incidentales, como salones de degustación con ventas de vino al menudeo así como restaurantes vinculados con vinícolas, siempre que por lo menos el 75 por ciento del proyecto esté ubicado en viñedos y el vino que se venda provenga de uvas locales al menos en un 75 por ciento,⁸⁰ aceptar usos comerciales como hospedaje de escala pequeña (“Bed and Breakfast”) o de escala intermedia (“Country Inns”) cuando al menos el 75 por ciento del proyecto esté en viñedos.⁸¹

En las últimas adiciones al Plan del Área Suroeste, se incluye una guía de diseño, denominada *Citrus Vineyard Policy Area Design Guidelines*, para alentar los desarrollos de tipo rural, enmarcados en grandes viñedos, que realcen el ambiente vitivinícola de la zona. La guía propone lineamientos a seguir por propietarios y desarrolladores al someter sus proyectos para autorización. Contiene textos e ilustraciones de lo que se espera de, y se alienta para, los proyectos del área. La guía abarca dos grandes temas: el diseño y planeación del sitio y, disposiciones arquitectónicas.⁸²

⁷⁸ El Plan alienta la construcción de viviendas en *clústeres* en todas las designaciones residenciales. De esta manera, la densidad permitida para las construcciones puede agruparse en lotes más pequeños, dentro de una parte del predio, si la proporción de viviendas y terreno no disminuye y el resto del predio se destina a Espacio Abierto o usos compatibles con él, como sería el caso de los viñedos. *Cfr.* County of Riverside, *County of Riverside General Plan – Southwest Area Plan*, p. 19.

⁷⁹ *Policy SWAP 1.3*

⁸⁰ *Policy SWAP 1.4*

⁸¹ *Policy SWAP 1.5*

⁸² County of Riverside, *Citrus Vineyard Policy Area Design Guidelines*, Riverside California, Transportation and Land Management Agency, 2005, p. 2.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Cada una de las regiones estudiadas aporta elementos importantes para la comprensión de la planeación territorial en general, adecuadas a la visión que cada comunidad se ha hecho de sí misma con miras al futuro y en atención a sus metas, prioridades específicas, al carácter de sus habitantes e, inclusive, a las particularidades de su sistema jurídico y de la conducción política. Esto aparece reflejado en los distintos fines y medios que se aprecian en sus respectivos ordenamientos territoriales.

En cuanto a los fines, en el caso de La Rioja y sus municipios, destaca la idea de la planeación del territorio como una manera de protección del medio físico. Se trata de hacer efectivo uno de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución española de 1978: el derecho que todos tienen a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona y el deber de conservarlos, así como la responsabilidad del estado de velar por la utilización racional de los recursos naturales, proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Para el caso de las regiones de California, sobresale el carácter práctico anglosajón. Su finalidad es conservar el carácter agrícola de sus regiones con la finalidad de mantenerlas aptas al cultivo, el preservar el paisaje y el carácter rural y agrícola de la zona, buscando deliberadamente un crecimiento lento, que dirija el desarrollo a las zonas ya urbanizadas, con un límite anual a los permisos para construcciones residenciales, con el agua destinada prioritariamente a usos agrícolas, donde la agricultura tiene primacía y con la que no compite el desarrollo, fijándose límites mínimos a las parcelas para garantizar su funcionamiento como unidades económicas.

En el Valle de Guadalupe, la finalidad expresa en el Plan

es la de aprovechar los recursos naturales, mejorar las condiciones de vida de la población, buscar un desarrollo ordenado que proteja y conserve esos recursos. Claramente se advierte ser más bien aspiracional, que práctica. Aunque toda planeación conlleva la idea de una aspiración, de un deseo de lo que se quiere lograr, la enunciación se antoja remota y discursiva, a diferencia de la practicidad del sistema californiano y de la eficacia que parece transmitir el español.

Por lo que concierne a los medios, en el caso Riojano español se ha optado por un régimen regional, aplicable directamente a los municipios que no tienen planeación y, supletoriamente, a los que sí la tienen. Se conforma por dos instrumentos: el primero de ellos (PEPMAN) sólo atiende a la protección del medio físico, señalando limitaciones al uso y; el segundo (NUR), garantiza el orden interior en suplencia o ausencia de planes locales y establece la clasificación básica del suelo como: urbano, urbanizable y no urbanizable. También busca armonizar las necesidades de lo urbano y lo rural, con las categorías de *solar* y *parcela*, para el entorno urbano y, la de *unidad mínima de cultivo*, para el entorno rural. Se busca que las zonas rurales estén afectas a su vocación y uso, así como que los predios agrícolas no sean afectados por usos diversos y sean de un tamaño que garantice su subsistencia como unidad económica.

En el caso de las regiones californianas también encontramos la necesidad de que las tierras agrícolas puedan producir y sean de tamaño suficiente para su subsistencia y con acceso al agua, que tiene como fin preferente el del cultivo. Se permiten construcciones para bodegas vinícolas, así como viviendas, residencias y fincas ecuestres, buscando siempre mantener el carácter rural y agrícola del área, sin rebasar densidades máximas y construyendo siempre en parcelas de un mínimo determinado. El plan también reconoce al turis-

mo como importante actividad secundaria, reconociendo a la región como una “*apellation*” o zona de denominación.

En el Valle de Guadalupe, como herramienta para su ordenamiento, se estableció una zonificación primaria, que busca conservar y aprovechar los recursos naturales y, una secundaria, que se refiere a los espacios ocupados y a las zonas ya impactadas.

De los municipios españoles estudiados destaca, en el de Bañares, la clasificación de usos de suelo en característicos, compatibles y prohibidos; así como el permitir la construcción de vivienda en suelos no urbanizables, únicamente si está vinculada a la explotación agropecuaria permitida, la construcción no rebase el tamaño máximo y la parcela reúna la dimensión mínima predeterminedada, mientras que Logroño, clasifica los usos como: globales, que son los dominantes; de referencia, cuyo uso se define pormenorizadamente y; concretos, que son los que pueden coexistir, conforme a una tabla contenida en el planeamiento, donde se especifican los usos permitidos, prohibidos y condicionados. En el suelo no urbanizable las viviendas se encuentran muy restringidas, aunque se permiten actividades de servicio, vinculadas a carreteras.

En los tres casos, destaca la intención de mantener el suelo no urbanizable afecto a su vocación y evitar su transmutación en urbano, prohibiendo viviendas no vinculadas a la explotación y negando licencias de construcción cuando haya riesgo de formación de núcleos de población.

En el Valle de Guadalupe se ha adoptado una aproximación diferente: Un tratamiento para las áreas ya ocupadas e impactadas y otro que busca optimizar, aprovechar y proteger los recursos naturales de la zona.

En los tres casos se ha recurrido a la clasificación de tierras y usos. Mientras que en España las tierras pueden ser

urbanizadas, urbanizables y no urbanizables, en California encontramos zonas agrícolas, residenciales urbanas y rurales. En el Valle de Guadalupe, la zonificación es primaria, para la no impactada y, secundaria, para la impactada.

Finalmente, se puede advertir que las soluciones propuestas para La Rioja y California han influido en el planeamiento del Valle de Guadalupe. Son cuestiones como la conservación del paisaje, la intención de preservar el carácter agrícola, el interés por ordenar, y la búsqueda de soluciones conciliatorias, como el encauzar las edificaciones habitacionales a las zonas ya afectadas y; como en el caso de California, la adopción del sistema de racimos (clústers) que permiten una concentración reglamentada de viviendas, en una zona agrícola que destine una superficie considerable a los cultivos tradicionales.

Una diferencia notable es el cumplimiento de aquellas regiones con su normativa, contrastando con el muy notable desapego al cumplimiento de la nuestra y a una falta de supervisión ya reconocida por las autoridades. Aunque los ejemplos de otras regiones pueden aportar a soluciones a los problemas locales, mientras el planeamiento del territorio no refleje los intereses de los sujetos obligados, sean particulares o autoridades, el Valle de Guadalupe continuará su deterioro, amenazando con extender sus malas prácticas a otras áreas de la región, actualmente en crecimiento, como los valles de Ojos Negros y Las Palmas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aledo Tur, Antonio, “De la tierra al suelo: la transformación del paisaje y el Nuevo Turismo Residencial” *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, Núm. 729, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, enero-febrero 2008.
- Ayuntamiento de Ensenada, “Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino), B.C.”, *Periódico Oficial del Estado*, 15 de octubre de 2010, Sección I.
- Ayuntamiento de Lardero, *Plan General Municipal*, <http://www.aytolardero.org/Ayuntamiento/pgm.html>
- Ayuntamiento de Logroño, “*Plan General Municipal de Logroño. Normas Urbanísticas*”, <http://www.logroño.es/wps/portal/web/inicio/unidadesMunicipales/urbanismo/pgmVigente>
- Celaya Téntori, Diana, *El desarrollo del sector vitivinícola en Baja California (2000-2013): Un análisis desde la perspectiva del desarrollo endógeno*, Tesis doctoral, Tijuana, COLEF, 2014.
- Cervantes, Sandra, *Bodegas Santo Tomás, una historia añeja del vino*, México, *El Economista*, 29 de julio de 2012, <http://eleconomista.com.mx/estados/2012/07/29/bodegas-santo-tomas-historia-aneja-vino>
- Del Monte Núñez, Ricardo, *El turismo vitivinícola en Baja California, situación jurídica para su desarrollo, retos y perspectivas: El ordenamiento territorial del Valle de Guadalupe*, Tesis doctoral, México, UNAM, 2021.

- Departamento Agrario, “Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado Guadalupe, antes El Porvenir, Territorio Norte de la Baja California”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 1940, sección segunda.
- Ejecutivo del Estado, “Acuerdo del Ejecutivo del Estado sobre el cambio de nombre de la zona vitivinícola de Ensenada; Se denominará ‘Valle de Calafia’”, *Periódico Oficial del Estado*, Tomo LXXXVII, número 24, 31 de agosto de 1980.
- , “Acuerdo del Ejecutivo mediante el cual se aprueba la Actualización del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada”, *Periódico Oficial del Estado*, Tomo CXXV, número 42, 14 de septiembre de 2018, sección II.
- Flores Dávila, Julia Isabel, “Cultura de la legalidad e institucionalidad en México” en Ibarra Palafox, Francisco Alberto y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4: Estudios políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- Gobierno de La Rioja, *Boletín Oficial de la Rioja*, núm. 45, 3 de abril de 2008, <https://www.larioja.org/bor/es/boletines-nuevo?tipo=2&fecha=2008/04/03&referencia=697822-1-HTML-380852-X>
- , *Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja*, en <https://genmap.iderioja.larioja.org/lib/vfile.php?tipo=siu&r=/municipios/nur/nur.pdf>, Consejería de Obras Públicas y Urbanismo.

- , “Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja”, en *LaRioja.org: El Gobierno de La Rioja en Internet*, <http://www.larioja.org/larioja-client/cm/territorio/images?idMmedia=650976>
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús y Sosa Ferreira, Ana Priscila, “Del cielo a la tierra y de la tierra al suelo: el turismo residencial en el caribe mexicano”, Blásquez, Marcia y Cañedo, Ernest (edit.), *Turismo placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*, Managua, Edisa, 2011.
- Johnson, Gary, “Surveying wine tourism in New Zeland”, *Quality tourism: Beyond the masses. Preceedings of the first national tourism students conference*, Revista *The tourism club* y University of Otago, Otago, 1997.
- Magoni, Camilo, *Historia de la vid y el vino en la península de la Baja California*, Tijuana, sin datos ni fecha de edición.
- Martínez Pellegrini, Sarah, entrevista con el autor el 30 de marzo de 2015.
- Muranaka, Therese Adams, *The Russian Molokan colony at Guadalupe, Baja California: Continuity and change in a sectarian community*, Tesis doctoral, Arizona, The University of Arizona, 1992.
- Napa County Board Of Supervisors, *Napa County General Plan*, Napa California, Napa County Department of Conservation, Development & Planning, 2008.
- Ruiz, María de Jesús, “El Valle de Guadalupe, Siglo XIX”, *Calafia*, vol. X, número 4, Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Autónoma de Baja

California, enero-junio 2000. <http://iih.tij.uabc.mx/iihDigital/Calafia/Contenido/Vol-X/Numero4/ElvalledeGuadalupe.htm>

Urry, John, *The Tourist Gaze*, 2ª ed., Londres, Sage, 2002.

Villa Sánchez, Sughei, “El Culto a Baco. La senda histórica y la organización de la producción vinícola del Valle de Guadalupe, Baja California”, en Contreras Delgado, Camilo y Ortega Ridaura Isabel, (Coord.), *Bebidas y regiones. Historia e impacto de la cultura etílica en México*, México, Plaza y Valdés, 2005.

-----, *La competitividad en el sistema productivo local del vino en el Valle de Guadalupe*, Tesis de maestría, Tijuana, COLEF, 2002.