

EL URBANISMO: SU PRESENTE Y SU FUTURO

POR

GERMÁN ALVAREZ DE SOTOMAYOR Y CASTRO.

I. El urbanismo y su imagen en la conciencia pública.

El urbanismo, hasta hace treinta años, aproximadamente, era considerado en nuestro país, casi, como una entelequia. Un poco antes —mediado el siglo XIX— se iniciaron en las grandes y hasta en las medianas poblaciones los planes que dieron lugar a los “Ensanches” de las mismas que, en sus realizaciones más tardías, se agotaron en el primer tercio de este siglo. Esta actividad urbanística, que duró alrededor de ochenta o noventa años, tuvo su origen, principalmente, en las exigencias de la burguesía, cuya importancia, tanto por su cuantía como por su influencia —en menoscabo de la de otros estamentos—, creció paralelamente al desarrollo comercial e industrial de la sociedad.

Pero en aquellos años no se empleaba apenas la palabra Urbanismo, que se refiere a problemas de la ciudad mucho más profundos que el que se planteó en el tiempo de los “Ensanches”, que no fue otro que el de abrir nuevas calles y “urbanizarlas”: esto es, pavimentarlas e instalar alumbrado público y alcantarillado, con el único fin de satisfacer la necesidad de viviendas de la burguesía.

El urbanismo como conjunto de normas y de operaciones, conducentes sobre todo a desarrollar y a rectificar la ciudad —aquella en la que vivimos— sólo comienza a dejar de ser una entelequia ante el juicio del común de las gentes cuando la mayoría de éstas, en su vivir ciudadano, se encuentran afectadas por la carencia de viviendas y por las dificultades crecientes en los transportes y en el tráfico urbano.

Es entonces cuando el urbanismo se convierte en una tarea pública exigible a las corporaciones municipales y al propio Estado, saltando frecuentemente a la Prensa como tema polémico con enfoques y planteamientos, las más de las veces, muy parciales y erróneos.

En efecto, el urbanismo del que generalmente se habla es un urbanismo de urgencia, del que se esperan soluciones inmediatas y milagreras a los problemas actuales de la gran urbe, sin una previa investigación de las causas de la gravedad de los mismos, sin un estudio del proceso que ha dado lugar a la actual hipertrofia urbana y que parece conducir a un final catastrófico de la gran ciudad y sin que, por último, se exija inscribir el Urbanismo —este urbanismo de ahora— en el encuadre de una filosofía de la Ciudad e, incluso, de una filosofía de la Sociedad. Se trata, pues, de un Urbanismo para “ir tirando”, aun cuando una gran parte del esfuerzo empleado más bien sirva para aumentar y agravar en el futuro los problemas de la Ciudad, que es decir los de la vida humana.

Pero ocurre, también, que en el planteamiento de este Urbanismo de bajo vuelo e improvisado que se nos ofrece, se interfieren con cierta frecuencia pujos de “Urbanismo-Futurista” o de “Ciencia-Ficción-Urbanística”. Recordemos: la creación de Brasilia, las ideas sobre ciudades subterráneas o sobre macro-urbes con múltiples vías de tráfico superpuestas y con terrazas de aterrizaje de helicópteros, etc. Con tales aditamentos o ilustraciones se tranquiliza y contenta a la gente, porque se supone que todo ha sido tenido en cuenta por los “expertos”, que el futuro ha sido debidamente previsto y calculado y que el desarrollo y el progreso serán alcanzados sin peligros ni sobresaltos.

2. Urbanismo y Urbanología.

Por nuestra parte, desearíamos que se elaborase un urbanismo —una ciencia urbanológica, por decir mejor— que partiera de un conocimiento más profundo de las necesidades hu-

manas en orden a la Ciudad, entendida ésta no sólo como gran urbe, ni siquiera como mediana o pequeña aglomeración urbana, sino como la malla o el tejido completo constituido por las grandes y pequeñas urbes, por los pueblos, las aldeas y los caseríos. Es decir, que desde nuestro punto de vista, existen en este orden unas necesidades humanas reales que, una vez conocidas, nos permitirían saber si el tejido actual de fijación y distribución de la población favorece o perturba el bienestar y el desarrollo de la sociedad que lo utiliza y si las medidas urbanísticas que vienen adoptándose tienden a sanear dicho tejido o si, por el contrario, con tales medidas se agravarán progresivamente los daños hasta poner en peligro las propias raíces de la sociedad.

Las improvisaciones y torpezas que frecuentemente se cometen por el urbanismo práctico y operante y el estilo esotérico, artificioso y "distante" con que se manipulan sus fórmulas, confieren a esta actividad una silueta un tanto confusa e inquietante, que aleja de su ámbito a cuantos, pudiendo decir y hacer mucho, "no están en el secreto".

No obstante, es preciso advertir que en el ámbito en que se produce la actividad urbanística nacional existen hombres bien dotados de conocimientos y de experiencia que merecerían mejor suerte en sus esfuerzos. Pero ocurre que la inepticia general que les rodea por ausencia de la más elemental formación Urbanológica en los cuadros de la Administración, a todos los niveles, hacen imposible la realización de los mejores propósitos, y cuando, al fin, parece que algunos van a cumplirse, se han convertido ya en verdaderas caricaturas.

3. Política urbanística.

Resulta, en efecto, que es prácticamente imposible en las condiciones actuales hacer buen urbanismo o, simplemente, urbanismo, por carecerse en los altos niveles de la Administración de una política urbanística firmemente definida y decidida. Pero para que sea posible formular y adoptar una política urbanística

que comprometa a todos los cuadros de mando en una acción coordinada y perdurable, falta en el país, y más concretamente en dichos cuadros, una conciencia y una formación en este campo que sólo podría alcanzarse al cabo de bastantes años de difusión de conocimientos urbanológicos por medio de sucesivas promociones de licenciados y profesionales formados, a nivel universitario, en esta nueva disciplina científica de la Urbanología.

El estudio de las técnicas urbanísticas a aplicar en cada caso debería ser precedido de un planteamiento a alto nivel de los problemas sociales, económicos, históricos y culturales que afectan a la sociedad y a su evolución, lo que equivale a decir que la Urbanología, como toda otra ciencia, ha de ser encuadrada dentro de un sistema filosófico general y servir, muy concretamente, a una determinada filosofía de la Ciudad. Mientras no sepamos qué cosa es la Ciudad ni lo que debiera ser, mal se puede hacer Urbanismo.

4. Panorama del ordenamiento urbanístico de España.

Descendiendo ahora a un nivel inferior, el de las realizaciones prácticas, conviene examinar el panorama actual del Urbanismo en España, siquiera sea muy de pasada, porque podríamos obtener ya algunas conclusiones que nos permitan advertir si pisamos o no el camino a lo largo del cual podremos llegar a tiempo de evitar una gran catástrofe de la Ciudad y, naturalmente, de nuestra civilización.

La acción urbanística en España se desarrolla actualmente en la forma siguiente:

Los Municipios que comprenden centros de población importantes, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Suelo y en disposiciones complementarias, han de formar y aprobar los correspondientes Planes Generales de Ordenación y seguidamente, como desarrollo de éstos, los Planes Parciales y los Proyectos de Urbanización que afectan a sectores determinados del Plano General.

Partiendo de tales Planes, se ha previsto el desarrollo y cumplimiento de los mismos mediante la fijación de polígonos de actuación próxima o inmediata para crear en ellos la infraestructura urbanística con proyectos de Ordenación y Urbanización que comprenden el tratado y apertura de vías, las instalaciones de agua, alumbrado, alcantarillado, etc., y el establecimiento de volúmenes, alturas, alineaciones, etc., de las masas de edificación, así como las ordenanzas que en su composición y construcción habrán de cumplir los edificios.

Este es el orden administrativo. Según él, ningún Ayuntamiento puede conceder licencias de construcción —nadie puede, por tanto, construir— fuera de lo que se denomina “casco urbano” si el terreno que se pretende construir no constituye un solar o parcela comprendidos en un polígono de nueva urbanización y que, a su vez, pertenezca a una zona para la cual existe ya un Plan Parcial de Ordenación aprobado.

5. El ordenamiento urbanístico en la práctica.

A simple vista, este orden parece muy lógico y conveniente y parece que, merced al mismo, ha de resultar imposible que los alrededores de los pueblos y ciudades, aún libres de edificación anárquica, puedan seguir “manchándose” con ese salpicado informe de edificaciones suburbanas sin infraestructura alguna, alternándose las chabolas con las casas de pisos y que lleguen a constituir esos anillos de barriadas de aspecto deprimente, que rodean y asfixian aún a tantas ciudades. Pero, en la práctica, resulta que el orden urbanístico establecido no es sino un orden administrativo que, si se cumple, en la inmensa mayoría de los municipios sólo es de un modo formal, ya que los Ayuntamientos disponen de holgura suficiente para conseguir aprobar cuantos Planes Generales o Parciales se les exija, con sus correspondientes Proyectos confeccionados sin rigor ni preocupación alguna y que no son más que puros expedientes sin la menor importancia que suelen ir a parar a los cajones de donde nunca más salen.

O bien, recurren a establecer los límites del “casco urbano” donde les place, con lo cual disponen de grandes superficies de terrenos alrededor de los mismos donde poder autorizar la edificación, sin infraestructura, naturalmente, pero donde, por tratarse de “casco urbano”, se supone —administrativamente— que la hay. Lo cierto es que los Ayuntamientos, “dejados a su aire”, con mayor o menor arbitrariedad, admiten la edificación al margen de toda ordenación urbanística seria y permanente.

Resulta así que la inoperancia del orden urbanístico establecido es absoluta y ello se debe a las siguientes causas:

- 1.^a Se comete el error, tan comunmente padecido en nuestro país, de establecer ordenamientos generales para todo el territorio nacional con exigencia de cumplimiento simultáneo, sin tener en cuenta los condicionamientos históricos, geográficos, económicos, etc., de las distintas regiones y, dentro de ellas, de las diferentes comarcas. Al referirse a los Municipios tales ordenamientos, no se tienen en cuenta la muy distinta naturaleza de los mismos ni el nivel económico, técnico o cultural de sus habitantes y de las minorías que los dirigen.
- 2.^a El planteamiento general del orden urbanístico vigente parece haber sido hecho sobre algún supuesto concreto —una gran ciudad, seguramente— y consecuentemente se prefiguran los problemas y las soluciones sin advertir y prever que lo que habría que hacer en un pueblo, en una pequeña ciudad o en una zona de atracción turística sería, quizás, lo contrario —tanto en el orden técnico como en el administrativo— de lo que, por ejemplo, conviene a Valencia o a Barcelona.
- 3.^a En el planteamiento general del ordenamiento que nos ocupa parece como si en su fondo latieran siempre un supuesto y un propósito esencialmente previos, aunque no se manifiesten: que en el territorio nacional todos los pueblos y ciudades van a crecer, tienen la voluntad y el derecho a crecer en la misma medida en que, por ejemplo, ha crecido Madrid, y se espera —casi diríamos, se desea— con tal ordenamiento

que todos los centros urbanos padezcan algún día los mismos problemas que Madrid.

- 4.^a Con la puesta en marcha del actual ordenamiento urbanístico, y por la forma general y simultánea con que se ha hecho, se pone de manifiesto una total ausencia de realismo. Se supone que basta imponer un ordenamiento —imposición administrativa— para que la realidad y la naturaleza de las cosas —que no ha sido tenida en cuenta sino muy parcialmente— se pliegue, se transforme y se acomode a la voluntad del “ordenador” con la misma facilidad con que éste ha redactado el “ordenamiento”.

En efecto, en la inmensa mayoría de los Ayuntamientos, incluso en los de ciudades importantes, faltan profesionales con suficiente experiencia en problemas urbanísticos, y en cuanto a la mayoría de los concejales como representantes del vecindario, su ignorancia y su ineptia en tales problemas es absoluta, aparte de que, normalmente, existe muy arraigado el hábito de ejercer tal mandato con el único objetivo de la defensa de intereses, que rara vez coinciden con los de la Ciudad, comprendiendo en ésta no sólo a cuantos en ella viven, sino a cuantas gentes de la comarca la necesitan, y, para unos y otros, tanto en el presente como en el futuro.

En tales condiciones es vano pretender que los Ayuntamientos, en el momento actual, sean capaces de elaborar planes urbanísticos que, realmente, respondan a su realidad y a sus recursos y les sean de alguna utilidad.

- 5.^a Otro error del que se parte en el ordenamiento urbanístico es el de suponer —supuesto tácito, pero muy visible— que los Planes Generales o Parciales son, solamente, objeto exclusivo de la capacidad de “ideación” y de la competencia técnica de un profesional, cuyo trabajo se elabora y se *termina* como un proyecto bien encarpetao, naturalmente, y dentro del cual está *todo* lo que se necesita saber y precisar para su total realización. Exactamente como si se tratara de un proyecto de edificio, dibujado y calculado desde los cimientos a la cubierta, que permite la ejecución de las obras sin incon-

veniente ni vacilación alguna en un plazo dado, puesto que se dan las condiciones precisas: se dispone *en pleno dominio* del suelo a edificar, se sabe exactamente lo que se va a hacer —el proyecto— y se sabe que, en efecto, podrá terminarse la obra, puesto que el propietario dispone para ello de la cantidad prevista en el presupuesto.

6. Sentido y alcance de un Plan Urbanístico.

En un Plan Urbanístico lo que ha de perseguirse es bien distinto. Un Plan Urbanístico no es un proyecto encarpetao y terminado, sino que es, en primer lugar, un amplio y largo diálogo que debe producirse como consecuencia de una voluntad general de los representantes del vecindario, voluntad que puede y debe ser alumbrada y asistida por algunos profesionales especializados, pero nunca sustituida por la de éstos. Un Plan Urbanístico debe ser *asumido* por los propios guías o representantes de la población y debe mantenerse, en sus puntos esenciales, con amplia continuidad, pero con flexibilidad. Un plan de esta clase supone un conjunto de medidas o disposiciones escalonadas en el tiempo y perfectamente coordinadas y sincronizadas, pero teniendo en cuenta que estas medidas y disposiciones han de ser constantemente révisadas o sustituidas. En una palabra, lo que menos debe ser un plan urbanístico es una colección de planos. Ha de ser, sobre todo, un sistema de acuerdos, de prestaciones, de colaboraciones y, en último término, de coacciones. Y ha de aceptarse siempre que la perfección es incierta o inasequible y que, al fin, la variabilidad del plan exige múltiples transacciones pero, también, y sobre todo, una rigurosa justicia en la distribución de las cargas y los beneficios que en la ejecución escalonada del plan se produzcan.

7. Los ordenamientos urbanísticos y el sistema jurídico general.

Otro error —y quizá de los mayores— que se encierra en el actual planteamiento de las ordenaciones urbanísticas y que está relacionado con los anteriormente señalados es el de que este ordenamiento pretende imponerse en manifiesta colisión con el ordenamiento jurídico general o, al menos, al margen del mismo.

La eficacia de cualquier ordenamiento urbanístico, si pretende ser impuesto coercitivamente en vista de los graves peligros que amenazan a la ciudad, por la anarquía imperante, por las necesidades insatisfechas de la población y por la explotación inhumana de tales necesidades a cargo de los especuladores, requeriría una sistemática y rigurosa revisión de numerosas leyes y hasta de principios jurídicos que actualmente se refieren a aspectos tan diversos como la propiedad del suelo y la discriminación de éste, según sea urbano, semiurbano, transformable, rústico, etcétera; el sistema fiscal; el concepto de plusvalía; las condiciones y métodos de expropiación forzosa o de movilización y dedicación forzosa del suelo con o sin desvinculación de sus propietarios; el sistema jurídico de asociaciones y sociedades para dar cabida a nuevas formas de asociación de propietarios afectados por planes urbanísticos; el sistema financiero y de créditos para la realización de planes de enseñanza y expansión cultural que permitieran la creación de centros y seminarios de estudios urbanológicos; el sistema de ordenamiento turístico, la ordenación de transportes, el régimen y funcionamiento de las corporaciones locales, el sistema de protección de monumentos y de recintos de interés histórico y artístico que, actualmente, supone una fuerte carga para los propietarios afectados, sin compensación ni contrapartida, etc.

Si, en efecto, es preciso en nuestro país imponer un cierto ordenamiento urbanístico, éste ha de ir acompañado, como vemos, de serias y graves rectificaciones en el sistema jurídico general, lo que no es extraño, supuesto que el urbanismo afecta

a la vida de la Ciudad, que es donde la gente vive y trabaja y donde se encuentran sus bienes. Y es en ella donde se aplican las leyes, todas las leyes, merced a las cuales se pretende que la sociedad viva en paz y civilizadamente.

8. Lo imperativo sin discriminación en los ordenamientos urbanísticos.

Como último comentario a este punto diremos que, en realidad, no creemos en la necesidad de que el ordenamiento urbanístico de la nación tenga que ser impuesto coercitivamente en todo lugar y caso. Es posible que *algo* de tal ordenamiento deba pasar a la legislación general y hasta que, en algunos casos y por la gravedad de los problemas, deba imponerse coercitivamente un ordenamiento total, pero limitando esta imposición a alguna ciudad determinada o a alguna zona en la que, por ejemplo, surja un hecho insólito del que han de deducirse futuros problemas: un "boom" turístico, la creación de un gran centro industrial, etc. Pero, normalmente, es posible confiar en que muchas ciudades y comarcas habrán de saber bien pronto promover sus propios planteamientos por el sistema de la voluntariedad y la cooperación hacia fines claramente definidos como convenientes para las respectivas comunidades. Por este camino quizá se tarde más en comenzar a andar, pero seguramente se llega antes.

Creemos de sumo interés, en este punto, el señalar que en algunos países de extraordinario nivel tecnológico y de gran desarrollo —Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo— no existe, prácticamente, legislación urbanística, pero en ellos el rigor creciente contra la anarquía de la edificación y la eficacia de sus planteamientos y soluciones urbanísticas son realmente sorprendentes, teniendo en cuenta que estos países rinden culto a la libertad social y personal. Pues bien, en ellos, todas las medidas de restricción o condicionamiento de la libertad han sido adoptadas por pactos o acuerdos de las comunidades vecinales y por los consejos de los Condados.

9. Perfiles y características de la intervención del Estado en el ordenamiento urbanístico.

Al cabo de algunos años de vigencia del actual ordenamiento urbanístico, los autores del mismo y muchos de los hombres implicados en su ejecución conocen bien los errores antes señalados y saben como nadie que no se ha podido detener la anarquía general en el desarrollo cada vez más monstruoso de las ciudades. Saben que los Ayuntamientos han invertido, en su conjunto, quizá centenares de millones de pesetas en proyectos de Planes Generales y Parciales de ordenación sin que, en la inmensa mayoría de los casos, pese a haber sido aprobados por las corporaciones con el beneplácito de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, hayan servido de gran utilidad, puesto que la anarquía y la especulación de terrenos continúan imperando. Saben que, salvo raras excepciones, los Ayuntamientos carecen de medios económicos y técnicos para acometer planes urbanísticos y que tampoco ha sido posible movilizar empresas con capitales privados para esta clase de operaciones.

No obstante esta experiencia adquirida en los primeros años de aplicación del actual ordenamiento, los órganos desde donde se dirige el urbanismo nacional no han creído conveniente o no han podido alterar su planteamiento, pero, en cambio, y para suplir la incapacidad de acción de las corporaciones locales y la ausencia de iniciativas privadas en el campo del urbanismo, estos órganos han propuesto y logrado la actuación directa del Estado en la promoción urbanística con varias modalidades. Para ello fue creada, en el propio Ministerio de la Vivienda y dependiente de la Dirección General de Urbanismo, el órgano denominado *Gerencia de Urbanización*, que actúa del siguiente modo:

En las ciudades en que ha sido posible aprobar el Plan General de Ordenación y algún Plan Parcial, con proyectos redactados por equipos de arquitectos tutelados o controlados por la propia Dirección General de Urbanismo, la "Gerencia de Urbanización", cuando interviene, delimita un polígono —a veces

de varias decenas de hectáreas— dentro de la superficie general comprendida en uno de dichos Planes Generales, para iniciar una actuación inmediata a su propio cargo.

A partir del momento en que tiene lugar la delimitación del polígono y es anunciada la realización de un proyecto de urbanización, quedan “congelados” los terrenos afectados y prohibida en ellos toda edificación. Comienza, entonces, el laborioso expediente de las expropiaciones, con las consiguientes valoraciones contradictorias, recursos, etc., a partir del momento en que se dispone del plano parcelario correspondiente, de complicada y lenta redacción. Y todo esto después, naturalmente, de haber sido redactado el proyecto de ordenación y haberse superado los trámites de información pública y aprobación.

La expropiación de terrenos requiere la movilización de sumas muy importantes del erario público y más de otro tanto para la realización, si llegan a hacerse, de las obras de urbanización. Pero para que éstas comiencen es preciso que transcurran varios años, y como es muy difícil paralizar durante ese tiempo la edificación de todo tipo, los Ayuntamientos conceden licencias de construcción en cualquier terreno que se encuentre fuera del polígono de la “Gerencia”. Comienza así la especulación de terrenos que gozan de esta situación, pues es a ellos adonde acuden los compradores, porque lo necesitan o les conviene, para construir con urgencia. Se da así el caso de que cuando se termina de preparar por la “Gerencia” un polígono, ha quedado, por varios años, virtualmente desangrada la capacidad inversora en edificación de una ciudad, por haberse vertido ya en zona más inadecuada, siempre, que la del propio polígono y, además, sin infraestructura. Con ello han ocurrido otras cosas más: 1.^a—los propietarios incluidos en el polígono han sido expropiados a bajo precio, en tanto que los de los terrenos situados fuera del mismo y que han servido para la edificación anárquica y “madrugadora” se han enriquecido, y 2.^a—la urbanización que no fue hecha a tiempo *por no ser exigida* a estos últimos será, luego, constantemente reclamada por los usuarios de dichas edificaciones anárquicas y acabará por hacerse, pero a cargo, al

fin, del erario municipal o, lo que es lo mismo, a cargo, en parte, de los mismos expropiados a bajo precio y, en el resto, a cargo de los vecinos que nunca participaron en este negocio de especulación.

Los órganos rectores del urbanismo nacional, a la vista de estas anomalías han pretendido eliminarlas. ¿Cómo? Pues, sencillamente, intentando en muchos casos ampliar cada vez más las superficies de terreno comprendidas en los polígonos de la "Gerencia" para desanimar a los promotores de edificaciones anárquicas, alejando de los cascos urbanos los "terrenos libres" para que no resultara tan tentadora la edificación de los mismos. El resultado ha sido el incremento hasta límites insostenibles de las cantidades a emplear en expropiaciones, el alargamiento de los plazos de realización y preparación de los polígonos y, por último, el alejar injustificadamente del centro urbano la nueva edificación que, al fin, no han podido evitar, encareciendo y dificultando, en cambio, la vida de los usuarios de estas edificaciones, con escasa o nula infraestructura, por el alargamiento —costoso y poco rentable— de los servicios, de los transportes, etc.

10. El ordenamiento urbanístico en la gran ciudad.

En cuanto a las grandes ciudades han sido adoptadas medidas especiales, pero los planteamientos generales, en sus principios básicos, no difieren del que acabamos de exponer.

Tomemos como ejemplo a Madrid.

Para abordar los problemas de constitución y de desarrollo en nuestra capital se crearon sucesivamente diversos órganos y se ensayaron distintos métodos a partir de la creación —creemos recordar que en 1939— de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo dependiente del Ministerio de la Gobernación y que dio lugar a la Dirección General de Urbanismo, que pasó a depender del Ministerio de la Vivienda cuando éste fue creado.

Los órganos de planteamiento que se fueron sucediendo du-

rante un período de unos veinte años se denominaron "Comisión o Comisaría del Gran Madrid", "Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid" y, más recientemente y manteniéndose en el presente, el "Area Metropolitana". Durante todo este tiempo, el servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid ha permanecido virtualmente supeditado a los citados órganos rectores.

En un principio, y supuesto que para la acción urbanística se carecía del encuadre y del cauce de preceptos jurídicos adecuados, así como de la más elemental normativa, los métodos empleados dejaron una secuela de insatisfacción, de recelo y hasta de repulsa en la población por la manifiesta arbitrariedad que se aplicó y por el menosprecio de todo principio de equidad. Recordemos las "congelaciones" de algunas zonas de la capital como, por ejemplo, la del Paseo de Rosales, donde muchos propietarios hubieron de vender a bajo precio los solares de sus casas en ruinas al no permitírseles su reconstrucción, mientras que los que resistieron o los que compraron pudieron realizar espléndidos negocios. Recordemos el tremendo recurso de las "reservas especiales" y de las "zonas verdes" con las que se "congelaron" durante años muchos terrenos que, inesperadamente y sin justificación expresa, fueron dedicados, al fin, a la construcción cuando, en muchos casos, habían sido adquiridos a bajo precio a los primitivos propietarios.

No obstante las arbitrariedades y hasta las violencias administrativas ocurridas, ha de reconocerse que los órganos rectores del urbanismo en nuestra capital lograron, durante tal período de tiempo, realizar algunas operaciones eficaces, tales como el saneamiento urbanístico de gran parte de la periferia de la ciudad, los accesos a la misma, los polígonos de absorción y de descongestión, etc., gracias a las cuales el balance no es tan negativo como podría temerse.

Durante los últimos años, para promover la ordenación urbana de Madrid, la dirección del Area Metropolitana ha dispuesto de un Plan General estudiado, sin duda alguna, sobre unos supuestos y con unos fines que suponen un planteamiento mucho más riguroso que el alcanzado en cualquier otro anterior. Vamos

a admitir que este Plan General de Ordenación es el mejor que ha sido posible obtener dada la limitada experiencia que, aún, se posee en nuestro país en la formación de estos planes y dado el bajo nivel general que se padece en los cuadros de la política y de la Administración respecto de conocimientos urbanológicos y de técnicas urbanísticas. Pero con independencia de todo juicio de valor sobre la calidad del Plan General, considerado como índice de propósitos y como programa de actuación, podemos observar ya errores de planteamiento similares a los cometidos en otras ciudades a las que se aplica el criterio general de ordenamiento urbanístico.

El error que más salta a la vista es el de la propia delimitación territorial del Area Metropolitana. Ocurre con este territorio lo que ya se apuntó sobre los polígonos delimitados por "Gerencia de Urbanización" en numerosas ciudades y pueblos. En efecto, se consigue el control en la evolución y transformación del suelo en dicha área mediante una "congelación" de los terrenos que solamente se levanta merced a un condicionamiento muy exigente y no siempre ni igualmente concedido. Pero, ¿qué ocurre fuera del área controlada? A la vista tenemos la aparición de nuevas y grandes masas de edificación que rodean y aplastan a numerosos pueblos de la periferia de Madrid por la única razón de que se encuentran fuera del área metropolitana y porque sus Ayuntamientos, al tratarse de su propio "casco urbano", tienen plenas facultades para conceder licencias de construcción a los promotores y especuladores que han sabido "madrugar". Veremos así, bien pronto, que el futuro cuarto millón de madrileños vivirá en "ex-pueblos", a distancias entre cinco y veinte kilómetros de la periferia del casco de Madrid, con todos los inconvenientes de vivir en la capital, pero aumentados y sin ninguna ventaja, ya que sus viviendas se encontrarán en un montón de edificios —jamás en una estructura urbana— carentes de todo orden y de servicios.

Y si para evitar esto el Area Metropolitana aumenta su diámetro en una decena de kilómetros, ocurrirá que una buena parte de ese cuarto de millón de nuevos madrileños tendrán que

trasladarse desde su domicilio a su puesto de trabajo, y viceversa, recorriendo veinte kilómetros más al día, atravesando grandes extensiones de huertos y barbechos ante cuya contemplación nadie se explicará el porqué de no haberse construido en ellos y más cerca de Madrid las viviendas que, por ejemplo, ha sido posible construir en Móstoles o en Alcorcón.

Al mismo tiempo, la discriminación entre propietarios de terreno "congelado" o "semicongelado" y propietarios de suelo libre es prácticamente intolerable, circunstancia ésta que actuará como freno y como germen de nuevos y más graves desórdenes en la evolución de la ciudad.

II. El crecimiento de Madrid y relación entre éste y su real categoría urbana.

Por otra parte, en el despliegue actual de operaciones urbanísticas sobre la capital no se percibe indicio alguno de que entre los propósitos de los rectores del Area Metropolitana o del urbanismo en general, exista decisión firme de contener el "monstruosismo" de Madrid. Por el contrario, parece como si las voces de alerta se hubieran acallado y más bien se tendiera a halagar a ese madrileñismo de "nueva ola", pueril y pueblerino como nunca, que desea un Madrid "neoyorquino" y que se satisface con saber que en la matriculación de coches Madrid lleva una ventaja de varios miles sobre Barcelona.

Otro aspecto que merece ser tenido en cuenta y que debiera ser objeto de un análisis más detenido y riguroso del que ahora nos es posible hacer es el de la relación que existe entre el paso de un Madrid de un millón de almas al de hoy, con más de tres millones, y la real transformación de la estructura urbana como consecuencia de tal aumento de la población. Salta a la vista que el nivel —podríamos decir la categoría— del Madrid de hoy no difiere grandemente del nivel del Madrid de los años 40, si prescindimos de valorar el notable mejoramiento de instalación en edificios representativos, locales públicos y otros centros del que suele denominarse "sector terciario" en la acti-

vidad urbana, y si prescindimos, también, además de otras pequeñas y ejemplares realizaciones, de la creación de la nueva zona urbana comprendida entre Nuevos Ministerios y Plaza de Castilla, en faja longitudinal a lo largo de la Avenida del Generalísimo, que constituye su eje. Esta nueva zona, muy bien concebida inicialmente, pero parcialmente malograda en su realización, sirve aún como ejemplo de operación para la mejora del nivel urbano, salvo en su limitación, puesto que en el conjunto del nuevo Madrid de tres millones de almas equivale a un porcentaje muy reducido. ¿Qué es, por consiguiente y en definitiva, el nuevo Madrid? De hecho, el nuevo Madrid es, casi, el mismo Madrid de los años 40, al que se han agregado grandes barriadas periféricas que comprenden las viviendas de cerca de dos millones de almas, construidas con una indiscutible voluntad de orden, pero que por la prisa y las actuaciones masivas adolecen, casi sin excepciones, de una repetición sistemática de volúmenes y de módulos, ofreciendo, por ello, un aspecto hosco e incluso repelente. El resultado es que tres millones de almas disponen de la misma ciudad y de los mismos centros vitales que el millón de almas de los años 40.

Para terminar este rápido esbozo panorámico de la actual situación del urbanismo en España diremos, aún, que los problemas, cada vez más graves, que afectan a la inmensa mayoría de las ciudades españolas tienen raíces comunes. La evolución de dichos problemas y su agravación difieren tan sólo en cuanto al ritmo y aunque las soluciones habrán de ser muy distintas, el ejemplo de lo que actualmente ocurre en las grandes capitales y la experiencia obtenida en ellas debieran servir para advertir del peligro que corren por igual las ciudades menores, para actuar en ellas con medidas muy eficaces y asequibles que en Madrid y Barcelona, por ejemplo, son ya inaplicables por tardías. Es éste un aspecto del problema general que debiera ser difundido por todos los medios para cortar cuanto antes ese estado de ignorancia y ese peligroso espejismo que la generalidad de las gentes padece y que configuran a la macro-urbe como el ejemplo deslumbrador que debe seguirse a todo trance.

12. Los posibles rumbos futuros de la planificación urbanística. La elección de objetivos y su dependencia de los factores de viabilidad.

En orden a la orientación que en el futuro debería tomarse para un mejor planteamiento del urbanismo en España hay que decir, en primer lugar, que se trata de una elección entre muchos caminos y rumbos posibles y que, probablemente, tal elección, más que del contenido de los Planes en cuanto a sus objetivos finales dependerá de los métodos que deseemos o que podamos emplear y de los medios económicos que sea posible aplicar en operaciones urbanísticas.

Supongamos, en efecto, que contamos con un plan o esquema de rectificación y de ordenación de una ciudad que ha merecido, en sus objetivos finales, el beneplácito unánime de la población. Pero hay que llevarlo a la práctica contando con que la estructura política y económica en que hemos de operar es, naturalmente, la del mundo libre, con libertad de iniciativa y con propiedad privada.

Si optamos por el método de la gestión directa prescindiendo de una maduración de la conciencia pública y de la intervención de las iniciativas y de las fuerzas económicas privadas y se pretende quemar las etapas resultará inevitable:

- 1.º Preparar un complejo sistema jurídico y administrativo con una fuerte centralización de todas las tareas y movimientos operativos.
- 2.º Invertir inmensas sumas en expropiaciones, solamente recuperables a muy largo plazo o sólo en parte recuperables.
- 3.º Arriesgar acciones fácilmente impugnables, aunque lo fueran más desde un punto de vista moral que legal.
- 4.º Arriesgar la frecuente comisión de errores e injusticias a causa de la excesiva centralización, que suele acarrear el alejamiento de la realidad de los gestores y técnicos operantes que, a su vez, se verían desasistidos de la coopera-

ción de la sociedad, con lo que ésta perdería la facultad de tomar interés y parte activa en dichas tareas.

- 5.º El agotamiento a corto plazo de los recursos disponibles a causa de las expropiaciones forzosas masivas y de los gastos crecientes en el mantenimiento de una organización muy centralizada y cada vez más exigente en cuanto a personal y medios auxiliares, dando lugar a una mayor lentitud, primero, y al abandono, por último, de una buena parte del Plan.

Si, por el contrario, se adopta el criterio de dedicar inicialmente bastante tiempo y esfuerzo a la preparación del ambiente público y a preparar y promover la actuación urbanística a cargo de personas y entidades privadas con intervención de asociaciones de propietarios del suelo, ocurrirá:

- 1.º Como organización centralizada se precisaría tan sólo la de un órgano técnico-consultor de alto nivel, bien enraizado en la estructura política superior, que irradiaría constantemente hacia la comunidad, en general, y hacia los grupos y asociaciones, en particular, una serie de principios perfectamente asimilables y un conjunto de proposiciones coherentes y estimulantes para su desarrollo por los mismos, con el empleo de medios económicos de procedencia muy diversa.
- 2.º Se tardaría más tiempo que en el supuesto anterior en lograr la iniciación de las operaciones de rectificación y de ordenación futura de la ciudad, pero, una vez lograda tal apertura, el ritmo sería creciente, mayor cada vez el número y calidad de los participantes y mayor la aportación de capitales, aminorándose la necesidad de una fuerte inversión por parte del Estado o del órgano rector de la operación urbanística.
- 3.º Los contactos y hasta las colisiones entre el equipo técnico-consultor de la alta dirección con las fuerzas vivas y con los numerosos técnicos participantes, en tarea permanente, enriquecería el acervo de aquella alta dirección con nuevos y mejores datos, con más importantes experiencias, mejorando

así la posición y prestigio de dicha dirección en beneficio de su propia función.

- 4.º Se arriesgaría la exactitud rigurosa en el desarrollo del Plan con respecto a sus previsiones y sería inevitable en algunos casos la pérdida del control y la irrupción de hechos fortuitos. Pero esto tendría como contrapartida una humanización del Plan y una mayor flexibilidad que conduciría a su mejora tanto o más que a su destrucción. Aparte de que jamás se puede estar seguro de que un Plan sea perfecto ni de que deba mantenerse rígidamente a través de un largo período y aparte, también, de que por el sistema de la supercentralización y a pesar de toda voluntad de inflexibilidad, las desviaciones y la anarquía jamás llegan a ser totalmente desterradas. Y menos aún los desórdenes de la corrupción.

Del ejemplo anterior, en sus dos supuestos, es fácil deducir que, según se trate de uno o de otro, el planteamiento de la organización operativa de los programas de actuación hacia objetivos inmediatos o mediatos y de la movilización de recursos será radicalmente distinto en ambos casos. Y como la condición indispensable para la realización de todo ordenamiento urbanístico es la *viabilidad* de los Planes y ésta depende de la eficacia de los métodos, de la tolerancia o de la resistencia que ante su aplicación ofrezca la comunidad, y, por último y muy esencialmente, depende tal viabilidad de los recursos económicos que es posible movilizar, resulta que un Plan urbanístico no puede ser planteado más que contando con todas las condiciones necesarias para su viabilidad.

Un Plan urbanístico viable deberá, por consiguiente, formarse tan sólo a partir del repertorio o programa de métodos eficaces, pero tolerables, y de la cuantía de los recursos económicos de posible utilización, con rentabilidad directa o indirecta bien calculada.

Puede afirmarse, en consecuencia, que es absolutamente utópico pretender un Plan urbanístico perfecto en sí mismo por responder a un ideal preformado —“La Ciudad Ideal”, “La Ciu-

dad del Futuro", etc.—, puesto que nunca podrán realizarse otros Planes que *los posibles*. Lo que sí es lícito y prudente esperar es que de entre todos los posibles se realicen en su mayor parte los mejores o, también, lo mejor de cada Plan posible.

En la formación del cuadro con el repertorio o programa de métodos operativos y de recursos económicos sería forzoso contar, a la vez, con los correspondientes a los dos sistemas antes enunciados. El de la actuación directa con predominio de lo imperativo y el de la actuación indirecta promoviendo y estimulando la participación de los particulares, incluidos los propietarios del suelo, pues ambos sistemas pueden simultanearse, pero limitando el primero al establecimiento de vías principales y de reservas de terrenos para finalidades especiales y concretas y, en todo caso, a la realización de algún polígono como apertura de una zona, pero procurando incorporar siempre a los propietarios del suelo en los beneficios de la operación.

13. Índice de temas a incluir en la formación de un Plan de Ordenación urbana y sentido con que deben ser tratados.

La formación de un Plan de Ordenación Urbana de una ciudad debe comprender, como es sabido, los siguientes puntos o temas:

- 1.º Análisis de la estructura de la ciudad y de su funcionamiento, con estudio de su proceso de evolución y estimación de los más graves problemas en el presente y en un futuro probable, partiendo de una toma de datos lo más rigurosa que sea posible, pero para un empleo de los mismos con un criterio de síntesis intuitiva.
- 2.º Programa de operaciones de rectificación de la actual estructura urbana siguiendo un orden de prelación según la preponderancia de exigencias vitales y según las expectativas de coyunturas favorables.

- 3.º Programa de operaciones necesarias para su crecimiento, diferenciando lo que de éste es forzoso aceptar por inevitable, de cuanto es necesario y conveniente para frenar el primero y estimular lo segundo.
- 4.º Establecimiento de zonas de distinto grado de evolución y tendencias de su dedicación, señalando las que deben frenarse y las que deben ser estimuladas.
- 5.º Planeamiento de nuevas redes viarias y de rectificación de las existentes, diferenciando las principales, de larga distancia o de enlace, de las complementarias, a realizar por los promotores de urbanizaciones y que, en su mayoría, no tienen por qué establecerse *a priori*.
- 6.º Determinación de volúmenes de edificación en cada zona, teniendo en cuenta que las densidades admitidas repercutirán en el valor a atribuir al terreno en su estado inicial y que las diferencias de tal valor, en más o en menos, deben ser equitativamente distribuidas entre los propietarios del suelo.
- 7.º Establecimiento de reservas para aparcamientos, servicios públicos y edificaciones especiales, de utilización muy general, y que deban corresponder a una acción directa y central.
- 8.º Programa de dotación de servicios —agua, energía eléctrica, evacuación de aguas residuales, etc.—, diferenciando las básicas a realizar por el sistema directo de las complementarias a cargo de los urbanizadores particulares.
- 9.º Normativa general para las operaciones urbanísticas a realizar por entidades privadas, en la que habrá de incluirse cuanto se refiera, al menos, a vías y servicios complementarios, a distribución de los volúmenes de edificación concedidos, a espacios libres, a centros comerciales y culturales, etc.

Aun cuando el esquema que precede es el habitual, casi nunca se desarrollan estos puntos en el estudio de un Plan de Ordenación más que de un modo un tanto rutinario. Se suele partir muy frecuentemente de un concepto apriorístico sobre lo que debe ser una operación total ideal, sin medir en cada caso la

dureza o la resistencia de la realidad a dejarse conformar y sin establecer prelación o interrelación entre los distintos objetivos del Plan. Además, en la mayoría de los Planes quedan determinados con el mismo grado de precisión —ha de entenderse con el mismo grado de *obligatoriedad*— tanto lo que es general y básico desde el punto de vista estructural como lo que es complementario y que, por tanto, sólo debe ser concebido como *apertura* hacia posibilidades indeterminadas, pero condicionadas.

En este último aspecto es donde, en el futuro próximo, sería deseable una rectificación profunda en el modo de plantear y de realizar los planes urbanísticos. Para lograrlo, toda insistencia será poca. Deberá enseñarse a pensar que un Plan de Ordenación *bien acabado* ha de incluir, *voluntariamente*, aperturas dubitativas, con zonas en las que no se dibuja *lo que no se sabe* cómo va a ser, pero en las que sí se puede y se debe condicionar toda acción, próxima o no, directa o indirecta, para lograr, *aproximadamente*, que ocurra lo que, en principio, se estimó conveniente que ocurriera.

Por último, en el planteamiento y desarrollo de los puntos o temas a incluir en el Plan de Ordenación Urbana, sería también muy de desear que, en el futuro, cuantos intervengan en el mismo adoptaran el método del contraste, punto a punto, entre los objetivos del Plan y los métodos y recursos a aplicar.

14. Los métodos operativos y los recursos económicos, condicionantes de los objetivos de una planificación urbanística. Fenómenos que se oponen a toda operación urbanística y su posible eliminación.

La formación del esquema de los recursos operativos, tanto de naturaleza negativa o limitativa como de naturaleza positiva o estimulativa, acompañado del cuadro de recursos económicos a movilizar, debe hacerse *previamente* al estudio y desarrollo de todo Plan Urbanístico.

Una correcta formación de tal esquema requerirá analizar de-

bidamente los fenómenos que hasta el presente se oponen a la eficacia y hasta a la viabilidad de toda operación urbanística. Al mismo tiempo, resultará imprescindible fijar unos principios generales previos a todo Plan y, más aún, previos a su realización. Sin la eliminación o minimización de aquellos fenómenos y sin el firme propósito de obediencia a estos principios, los planeamientos urbanísticos serán irrealizables o se convertirán en pura brutalidad.

Los fenómenos que se oponen a toda realización urbanística necesaria para la sociedad o para una determinada comunidad y los procedimientos que en un futuro inmediato será indispensable emplear son, a nuestro juicio, múltiples.

El fenómeno más grave y perturbador es *la especulación y encarecimiento del suelo*. El encarecimiento del suelo urbano —los solares— se produce como consecuencia de su escasez. Se especula, entonces, con las posibilidades de beneficio que ofrecen los escasos solares disponibles o los que se obtengan derribando edificaciones a extinguir por su dedicación o antigüedad. Se especula con la “blandura” probable en la aplicación de las Ordenanzas por parte de los Ayuntamientos que incurren en el error de admitir cada vez mayores densidades de edificación, cediendo al hecho —que aceptan como irreversible e inevitable— del aumento progresivo del valor de dicho suelo urbano, cometiéndose con ello una injusticia intolerable con los propietarios de los edificios que resultaron forzados a una mayor limitación del volumen de edificación.

La solución para eliminar la especulación del suelo urbano no se encontrará más que con las siguientes medidas:

- 1.ª Limitación del ritmo de crecimiento general de la población.
- 2.ª Prohibiendo el derribo de edificios de cualquier clase en buen estado de conservación si disponen de una superficie edificada conforme a las Ordenanzas.
- 3.ª Derogación en plazo prudencial y por método progresivo de la actual Ley de Arrendamientos Urbanos para no encarecer con las indemnizaciones a los inquilinos de las edifi-

caciones ruinosas e insuficientes las nuevas edificaciones que sustituyan a éstas y para que el estímulo de la rentabilidad libre o del beneficio libre no actuara elevando los precios de los solares libres o recién liberados.

- 4.^a Promoción de nuevas zonas residenciales de categoría similar a las del "casco urbano" antiguo, en las que se ofrecieran numerosos solares a precios moderados, con lo que se atacaría en su raíz el movimiento especulativo y alcista de los solares de dicho casco antiguo.
- 5.^a Manteniendo rígidamente las ordenanzas en cuanto a densidades de edificación, eliminando toda justificación para "edificios singulares" en cuanto éstos supongan un privilegio de uso del suelo.

La especulación del suelo suburbano, e incluso rústico, alrededor de las grandes ciudades, pero con radios que actualmente y en algunos casos llegan a alcanzar decenas de kilómetros, es, quizá, mucho más grave que la especulación del suelo urbano, puesto que impide la descongestión y el "ablandamiento" de éste, necesarios para toda rectificación interior, y porque en la necesidad y en la posibilidad accidental o permanente de movilizar este suelo suburbano o rústico radica todo el porvenir de una ciudad. Por ello es por lo que es objeto de una gran especulación, puesto que la expectativa de sus propietarios ante una probable utilización de sus terrenos para la edificación sin exigencia alguna respecto de la creación de la infraestructura necesaria, en la que no participarán, les induce a resistir, con precios altos, para obtener —con la venta o la expropiación— un gran beneficio sin arriesgar nada y sin aportar más que su paciencia en la espera.

La evolución de este proceso en el suelo suburbano o rústico, como consecuencia de la expansión de las ciudades y de la elevación del nivel medio de vida que proyecta hacia los campos una intensa migración temporal de las gentes de la ciudad, y hacia las ciudades la de los pueblos próximos, es análoga —pero mucho más grave y confusa— a la evolución especulativa en el suelo urbano.

La eliminación de este fenómeno, sin la cual apenas será po-

sible hacer algo, exige la adopción urgente de una medida muy dura que parecerá a muchos excesiva y hasta imposible, pero que en realidad puede ser, al fin, aceptable por todos los propietarios si se sabe aplicar inteligentemente y con toda justicia.

Esta medida no es otra que ésta:

En todo suelo calificado como rústico o no urbano se prohibirá o se limitará al extremo, según los casos, cualquier edificación que no vaya precedida de una operación de transformación con creación de una infraestructura urbanística que afecte a una superficie conjunta con extensión variable, según los casos, y participando activa o pasivamente en tal transformación y en sus beneficios los propietarios de dicho suelo.

La adopción de tal medida, con carácter general y que en nuestro país exigiría, por desgracia, la promulgación de una Ley, será perfectamente tolerable y viable si se cumplen las siguientes condiciones:

- 1.^a Calificación previa de lo que se entiende por suelo rústico o no urbano.
- 2.^a Establecimiento y delimitación de zonas en todo el territorio nacional, en las cuales se aplicarían, con distinto grado de dureza, las limitaciones para edificar, desde la prohibición absoluta hasta una tolerancia máxima, que no debería exceder de 0,1 metros cúbicos de edificación por metro cuadrado de terreno —equivalente a una exigencia de 3.000 metros cuadrados de terreno para una edificación de 100 metros cuadrados—, pero concediendo tal tolerancia tan sólo en los casos y lugares en que no fuera probable la formación de zonas residenciales, industriales y turísticas que precisaran un planteamiento urbanístico general y una libre disposición de amplias superficies de suelo.
- 3.^a Una mecánica administrativa y legal de conocimiento previo y público para establecer y calificar las zonas y para poder alterar la calificación de cada una, según las exigencias de los tiempos.
- 4.^a Determinación de zonas especiales en las que por el agio

de terrenos, experimentado durante mucho tiempo, los valores reales de transacción y venta excedieron de ciertos índices, en las cuales sería preciso operar en la "congelación" con prudencia y evolutivamente y en las que sería preciso una desgravación fiscal —contribución territorial, derechos reales, etc.—, de acuerdo con el propósito de ir derribando los valores del suelo bruto a lo largo de un período de bastantes años.

- 5.^a Estudio y aplicación, con amplia publicidad, del derecho de los propietarios de terrenos para asociarse y para, con capital propio o ajeno, transformar sus terrenos, dotándolos de infraestructura urbanística, y poder dedicarlos a la edificación, liberándolos así de la "congelación" cuando existieran circunstancias favorables para su cambio de destino —de rústico a urbano— y cuando se realizara la operación urbanística de acuerdo con las normas de un Plan de Ordenación.
- 6.^a Estudio de los índices o coeficientes que en cada zona habrían de aplicarse como valor del suelo rústico o no urbano en relación con los costes de la urbanización y, mejor aún, en relación con los valores probables en venta de las edificaciones terminadas que hubieran de realizarse en dichos terrenos, una vez transformados, para poder establecer en justicia la parte que correspondería a los propietarios que hubiesen aportado dicho terreno bruto a la empresa de su transformación.

Aparte del fenómeno de la especulación y del valor inicial del suelo bruto, existen otros, también obstaculizadores del progreso urbanístico, como son: la *insolaridad* habitual de las gentes con relación al bien o al bienestar común, especialmente en las grandes ciudades, donde se carece —como es natural— del sentimiento de comunidad vecinal; la *falta de formación y de información* del común de las gentes e incluso de las minorías dirigentes; las *deficiencias tecnológicas* en el aparato administrativo; la *ausencia de coordinación* entre las necesidades modernas y el

sistema jurídico y administrativo del país; *la escasez de capitales* para las realizaciones urbanísticas; *la experiencia limitada* de los profesionales del urbanismo, etc.

Hay que destacar, no obstante, que estos últimos fenómenos, propios de un país en plena evolución hacia el desarrollo, cesarán en su mayoría por el simple transcurso del tiempo o podrán aminorarse bien pronto merced a una mejor coordinación política. La gravedad mayor y la peor amenaza las constituirá siempre, en este problema del urbanismo, el fenómeno de *la especulación del suelo y su progresivo encarecimiento*.

Hay que advertir, en este punto de nuestra exposición, que las directrices que quedan señaladas para la eliminación de los fenómenos y causas que se oponen a una mayor eficacia operativa en lo urbanístico no son muy distintas de las que se siguen ya en Estados Unidos y en Gran Bretaña —por no citar más países— y donde los resultados obtenidos son sorprendentes. Desgraciadamente, estos hechos son poco conocidos en nuestro país y su estudio para la aplicación en él, con las debidas adaptaciones, de los métodos empleados en aquellas naciones nos permitiría un ritmo de avance más rápido y seguro que el que ahora hemos alcanzado.

Para terminar, sólo resta decir algo sobre los principios generales que deben obedecerse en todo planeamiento urbanístico, aparte, y además, de su dedicación al estudio y solución de los fenómenos y causas que se oponen a las ordenaciones urbanísticas necesarias o indispensables a la sociedad actual y de cuyos principios se ha hecho mención un poco antes.

La enumeración —no exhaustiva— y la definición de tales principios podría ser ésta:

- 1.º *Principio de subsidiaridad*.—La dirección política, el Estado, de una nación, deben promover cuanto es útil y necesario para el bien y la salud de la sociedad, procurando las condiciones para que ésta mantenga su vitalidad y para que se acrecienten sus posibilidades de creación de recursos de todo orden que garanticen su supervivencia, incluida la capaci-

dad de darse a sí misma las instituciones sobre las que, salvando la libertad, pueda constituir su propio Estado.

Mediante la obediencia a este principio, en el orden de los problemas urbanísticos, el Estado —con sus organismos— debe abstenerse de hacer cuanto sea posible que haga la propia sociedad por sus hombres, sus grupos y sus corporaciones naturales. Si en un momento dado la sociedad se manifiesta apática ante problemas graves y peligrosos que le afectan, hemos de deducir que la sociedad está enferma. Entonces habrá que tratar de curarla, pero haciendo que sus órganos vitales funcionen, y sin recurrir a órganos y funciones artificiales y prestados que podrían llegar a convertirla en un “robot”.

- 2.º *Principio de necesidad.*—Si una operación urbanística es *necesaria*, la sociedad, si está sana y “funciona”, debe percibir tal necesidad. Si no la percibe porque el problema a que tal operación se refiere es confuso y complejo, los guías de la sociedad son quienes deben saber exponer el problema en forma tal que dicha sociedad llegue a conocerlo y a sentir esa necesidad. Sin ello, ninguna operación urbanística podrá intentarse en serio con probabilidades de llegar a un fin.
- 3.º *Principio de viabilidad.*—Ninguna operación urbanística, por conveniente y necesaria que sea, podrá llevarse a cabo más que por caminos con real viabilidad. Si tales caminos no existen aún, será preciso abrirlos, puesto que sin ellos será imposible conducir a su último destino cualquier carga de propósitos y de objetivos, por excelentes y necesarios que éstos sean.
- 4.º *Principio de justicia.*—Todo planeamiento urbanístico *necesario* y *viable* puede ser realizado hasta su último fin, por duros que sean los métodos a emplear, si en los sacrificios y en los beneficios participan por igual todos los miembros de una comunidad. Por el contrario, *no podrá ni deberá* alcanzarse tal fin si este principio de justicia no se cumple. De ahí que cualquier esfuerzo, por duro y complicado que

sea, habrá de ser hecho para lograr el sistema de una equitativa distribución de cargas y de beneficios.

- 5.º *Principio de homogeneidad.*—Ningún postulado y ningún método urbanístico deben ser empleados en contradicción con los principios básicos y constitutivos de la sociedad, en lo social y económico como en la jurídico, en lo político y en lo cultural. Si al hacer urbanismo nos sobra la libertad, la propiedad privada, etc., y echamos mano —o echamos de menos— a recursos socialista-comunistas, que aparentan ser más fáciles y eficaces, habremos dado un gran paso para sustituir nuestro régimen de libertad —de respeto y de esperanza en ella— por un régimen de tiranía sin esperanza.

Conviene en este punto advertir que una deficiente valoración de los fenómenos y causas de nuestro retraso en el campo del urbanismo ha inducido a muchos urbanistas en España —especialmente de la joven generación— a abrazar un ideario socialista-comunista por su desesperanza en encontrar un camino en este mundo del “capitalismo” como ellos llaman a todo cuanto ahora o en miles de años no supo ser socialista-comunista.

Naturalmente, padecen estos urbanistas, como tantos otros profesionales, un gran error, pero tienen razón en cuanto a que hasta el presente, y en nuestro país al menos, la necesidad y la libertad no han sabido conjugarse.

Como antes se ha dicho, Estados Unidos y Gran Bretaña, campeones de la libertad, de la autonomía de los entes privados y hasta del saber tradicional, están resolviendo sus problemas urbanísticos de forma no igualada en el mundo, y por ello, tales problemas no serán nunca la causa, en dichos países, de que sus gentes caigan bajo la tiranía socialista-comunista.

- 6.º *Principio de fidelidad al destino de la sociedad.*—Todo cuanto en el campo del urbanismo se haga debe responder a este principio, que supone el conocimiento de los problemas actuales de la sociedad y la adhesión y la solidaridad, para bien o para mal, de todos sus miembros en el riesgo del

EL URBANISMO: SU PRESENTE Y SU FUTURO

vivir de hoy y de un mañana que verán nuestros hijos y nuestros nietos, así como cuantos conocemos, y cuyo porvenir nos inquieta. Hay que abordar, por tanto, estos problemas con talante actual y con voluntad de prospección del futuro. Pero hacer planes actuales para el futuro puede ser lo contrario de hacer *planes futuristas*.

Seamos, pues, fieles a cuanto conocemos y estimamos.

Y esto es todo cuanto nos es posible decir al grupo de amigos que, sin participar en tareas urbanísticas, están interesados en todo cuanto afecta a la vida de la ciudad.

Por ello pedimos perdón. Por no saber más y por no saber decirlo mejor ni más brevemente.

PATRIA - NACION - ESTADO

por JEAN OUSSET.

- I. ESTA COMUNIDAD SOCIAL DE LA QUE SOMOS HIJOS
- II. DEFINICIONES PROPUESTAS
- III. LA EDUCACION DEL PATRIOTISMO
- IV. EL INTERNACIONALISMO
- V. LA NACION CONSIDERADA COMO ABSOLUTO
- VI. UNIDAD DE RAZA Y UNIDAD DE LENGUA
- VII. ERROR DE UNA CONCEPCION DEMASIADO DESENCARNADA DE LA NACION
- VIII. ERROR DE UNA CONCEPCION MATERIALISTA DE LA PATRIA O DE LA NACION
- IX. MAQUIAVELISMO O TOTALITARISMO ESTATAL

144 págs.

75 ptas.