

PANORAMA DE LA MODERNA URBANIZACION

Cuando llamamos *ciudadano* al hombre estamos pensando en él como el elemento que, unido a otros, integra lo que se entiende por *sociedad humana organizada*. Pero este hombre es, como su propio nombre indica, el habitante de la ciudad. De donde se deriva la consecuencia de que los hombres, que inventaron la palabra "ciudadano", hace mucho tiempo que relacionan a la sociedad organizada con la ciudad, o dicho con otras palabras, que ésta es imprescindible para la formación de aquélla. La ciudadanía es un título que atestigua la filiación nacional del individuo, pero su etimología es clara como el cristal y parece dar a entender que el hombre de un país es el hombre que *habita la ciudad*.

Esto, si queréis, no son más que juegos de palabras. Pero juegos y todo, nos lleva de la mano al terreno que me había propuesto, y que va a ser el motivo de esta conferencia. El tema de la creciente urbanización de los países desarrollados, en los que, al fin y a la postre, su bien y su mal públicos no son ni más ni menos que el bien y el mal de sus ciudades. El binomio que preside la vida de los hombres del siglo XX es el binomio desarrollo-urbanización. No hay desarrollo sin urbanización ni urbanización sin desarrollo en las sociedades industrializadas y, por tanto, en las que van camino de llegar a serlo algún día, como la nuestra.

Pero esta urbanización, ¿qué es en definitiva? Podríamos decir que es la concentración de los hombres de la sociedad del siglo XX en asentamientos que llamamos ciudades, conglomerados de ciudades, regiones urbanas, conurbaciones, que se han formado porque los hombres están buscando desde siempre y ante todo el amparo colectivo, la mutua protección, el intercambio comercial y cultural, y muchas otras cosas de las que carecían en la soledad o el aislamiento.

Así, frente al tremendo poder de la multiplicación demográfica, las gentes procedentes de todas partes tienen tendencia cada vez mayor a concentrarse en unos pocos puntos de cada país, aquellos puntos que son, ante todo y sobre todo, mercados

de trabajo, centros de producción y consumo, donde a la hora de perder una colocación no es demasiado difícil encontrar otra para sustituirla.

Y esto de la concentración humana será bueno o será malo, pero es, sobre todo y ante todo, y ante una ley como esta ley inexorable, el destino de la civilización industrial, no cabe torcer el gesto ni desesperarse.

¿Cómo se realiza esta concentración humana, que tantos quebraderos de cabeza le viene dando a los urbanistas, a los sociólogos, a los economistas y a los políticos?

Primero y fundamentalmente, en virtud de un éxodo masivo sobre las ciudades de las gentes procedentes de las zonas deprimidas de los países, que acuden a ellas en busca de mejores horizontes para su vida. Este fenómeno es universal, pero se presenta con claridad meridiana en España, donde grandes sectores del campo aún deben considerarse desgraciadamente como zonas deprimidas.

El proceso de los movimientos migratorios se manifiesta como un transvase interregional extraordinariamente complejo, con desplazamientos masivos de unas regiones sobre otras, acompañados también de los movimientos de las provincias sobre sus capitales, pero siempre la meta final es una ciudad o un sistema urbano más complejo, como veremos más adelante.

Esta explosión urbana de los tiempos modernos es consecuencia del cambio de escala en el que nos movemos los hombres de la sociedad industrial, y al intenso crecimiento demográfico de la Humanidad.

La población mundial crece a un ritmo aproximado de un 2 por 100 anual, lo que lleva a la fabulosa consecuencia de que sólo en los treinta próximos años van a nacer tantos hombres como los que existen hoy en día sobre la tierra, para lo cual han sido necesarios quinientos millones de años de existencia humana.

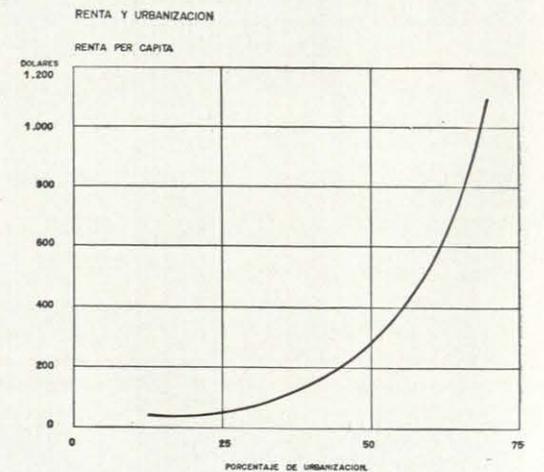
Este crecimiento medio es aún más fuerte en los países infradesarrollados del mundo, lo que agrava evidentemente los problemas del futuro de la Humanidad. Ciñéndonos solamente al mundo occidental, marco de nuestra cultura, el crecimiento es bastante menor. Los países más avanzados in-

dustrialmente presentan índices que raramente superan el 1 por 100 anual, media que también es válida en líneas generales para el crecimiento español.

La población crece, pero se va distribuyendo en los países, concentrándose sobre determinadas áreas metropolitanas, que cada vez se densifican más. Sobre ellas incide el flujo de la inmigración unido a su propio crecimiento vegetativo, dando unos índices, éstos sí, mucho más espectaculares de crecimiento. Las zonas urbanas concentran partes muy importantes de la población de los países, en abrumadora superioridad sobre las zonas agrícolas.

En EE. UU. el 70 por 100 de la población vive en áreas urbanas, y en Inglaterra, país el más urbanizado del mundo, hasta el 80 por 100. Otros países de gran tradición rural, como Francia, concentran ya sobre sus ciudades cerca del 60 por 100 de su población total. En España estamos ya en la misma cifra que en Francia, y por cierto es porcentaje que ha evolucionado con gran rapidez, pasando sólo en los treinta años últimos desde un 40 por 100 a cerca de un 60 por 100.

Grandes regiones metropolitanas del mundo concentran a su vez sobre ellas una gran parte de la población de su país. El Randstad holandés, anillo que incluye las grandes



RENTA Y URBANIZACION

LA CURVA, OBTENIDA POR EXTRAPOLACION ENTRE MULTIPLES CASOS ESTUDIADOS, INDICA LA RELACION QUE EXISTE ENTRE LA RENTA INDIVIDUAL DE LOS PAISES Y SU GRADO DE URBANIZACION (ENTENDIENDO POR TAL EL PORCENTAJE DE POBLACION QUE VIVE EN AREAS URBANAS).

poblaciones de Amsterdam, Rotterdam y La Haya, enlazadas ya entre sí por una gran nebulosa urbana, posee el 40 por 100 de la población nacional.

La gran área metropolitana de Tokio-Yokohama, con 23 millones de habitantes, soporta un 30 por 100 de la población japonesa sobre un territorio de 20.000 Km².

En España, donde el fenómeno de la urbanización ha llegado más tarde que en otros países del occidente industrial, sin embargo ésta se presenta con una enorme fuerza de expansión.

En el año 1965 ya se censaron 13 millones de habitantes situados en torno a 24 áreas metropolitanas, nuestras más importantes concentraciones urbanas, que—no lo olvidemos—serán en adelante el escenario preferente de la actividad española. Este ramillete de áreas urbanas, con poblaciones que oscilan desde los tres millones de habitantes de Madrid hasta los 130.000 de Pamplona, va a ser objeto de un enorme crecimiento demográfico en los años que median desde hoy a fin de siglo, en que podrán reunir cerca de 30 millones de habitantes, lo que equivaldría al 80 por 100 de la población urbana española de dicha época y a un 65 por 100 de la total.

Nuestros compatriotas del año 2000, que sólo están a la misma distancia en el tiempo de nosotros que el final de nuestra guerra civil, estarán en condiciones de disfrutar de un elevado nivel de vida, más o menos como el de los países más industrializados de Europa, constituyendo en sí lo que los economistas llaman una sociedad de consumo consolidada. Este feliz horizonte del fin de siglo español no parece demasiado aventurado suponerlo garantizado si la era de paz se prolonga como hasta aquí, pero nuestra preocupación debe ser entonces la de intentar adivinar si en tales circunstancias nuestra vida o la de nuestros descendientes va a desenvolverse dentro, sí, de esos elevados niveles económicos, pero inmersos al mismo tiempo en el magma confuso y aterrador de la urbanización desorganizada.

¿Qué es esto de la urbanización desorganizada? Podríamos ser fatalistas y contestar diciendo que el resultado de toda agrupación humana de signo metropolitano, si no fuera porque no acabamos de renunciar a la idea de que la sociedad humana es capaz de encontrar los medios necesarios para evitar ese final, al que, sin embargo, han llegado inevitablemente tantas y tantas grandes ciudades de nuestro ancho mundo.

Nuestra ventaja sobre esos otros países más adelantados que nosotros en el desarrollo es precisamente la de poder mirarnos en ellos para intentar evitar los males en que han caído por el hecho de ser los pioneros de tal desarrollo en la historia del mundo. Nosotros tenemos ya perspectiva histórica y elementos para analizar como espectadores la confusa situación de sus conglomerados urbanos en los que se desenvuelve la cada vez más angustiada vida de sus habitantes. Tenemos datos para hacer la disección anatómica de esos cuerpos urbanos deformados por un precipitado crecimiento incontrolado, extrayendo de tal análisis las consecuencias precisas para poner a contribución los medios de que tales hechos no se produzcan en nuestro país, que, como se sabe, se encuentra a su zaga, tras haber traspasado la anhelada barrera de los quinientos dólares por cabeza.

El hombre medio español, el hombre más significativo que suele ser el sujeto de los estudios generales y para el que se investigan las soluciones más idóneas, es un hombre que a principios de siglo vivía en el campo. Efectivamente, de una población total de 18 millones de habitantes, sólo seis vivían en un medio urbano. Este ciudadano medio—poco ciudadano según la acepción literal de la palabra—poseía un bajo nivel de renta y no podía satisfacer sino sus muy escasas necesidades. Su vida, sin embargo, se desenvolvía en un medio tal que hacía posible, por un lado, el contacto con la Naturaleza, y esto de forma exhaustiva, y, por el otro, la convivencia social en torno a ese ágora estupenda que era la plaza del pueblo, donde se tomaba el sol y se charlaba frente a un chato de vino hasta agotar la saliva.

Pues bien, desde nuestro ángulo actual es evidente que este hombre medio, ese español de 1900, no había comenzado todavía a emprender el camino del desarrollo moderno. En algunas regiones empezó a apuntarse por entonces tímidamente la industrialización, que en países como Inglaterra había comenzado cincuenta años antes. Con diferente fortuna, los hombres de las distintas regiones españolas siguieron sentando las bases de lo que habría de ser la urbanización futura al llevar lo más activo de cada una a los medios urbanos históricos, sobre los que iban a empezar a desenvolverse los sectores secundario y terciario: Barcelona, Bilbao, Madrid, Valencia... La confusa situación de los primeros

momentos, con el aluvión de tantas gentes desarraigadas de su propio medio, creó el caldo de cultivo en que se cocieron las turbulencias políticas, fruto de una falta absoluta de equilibrio en la dosificación de los componentes sociales del nuevo medio urbano.

Sólo después de nuestra guerra civil, en la década de los años 40 al 50, nuestra población se equilibró entre los medios rural y urbano. Hubo un tiempo en que por cada español que vivía en el campo otro vivía en la ciudad. Y a partir de entonces comienza el reinado en España del "hombre urbano". Es el hombre que vive en la ciudad, que en estos momentos todavía tiene la posibilidad de vivir en una ciudad de tipo medio, en la que aún no se han manifestado los síntomas feroces de la urbanización masiva. Pero veréis que esas ciudades son precisamente las de más bajo nivel medio de renta. El hombre español de la nevera, del televisor, del coche utilitario, es el hombre de la metrópoli, y el precio que va a pagar por esos juguetes va a ser la incomodidad, el desasosiego, las prisas, el aire viciado, el tiempo perdido en desplazamientos y muchas enfermedades que antes no conocía.

¿Es éste un destino inevitable, al que estamos abocados sin remisión los hombres de nuestra era, como un nuevo tipo de purgatorio en vida? Creo que la contestación debe ser no, pero siempre que los hombres sean capaces de tomar conciencia del peligro con valor, enfrentándose a él con convicción, porque medios para la lucha no les van a faltar, como veremos. Lo que sucede es que hay muchas gentes todavía en las que no existe tal convicción, y aún miran a quienes hablan de estos temas como seres de otro mundo empeñados en enfrentarse tan sólo con los fantasmas de su cerebro. El urbanismo, que es una nueva causa por la que luchan unos pocos, no es desgraciadamente comprendido por todos. Este llamamiento va dirigido a todos los hombres que viven y sufren la ciudad moderna, integrándola, pero particularmente a quienes componen el estamento minoritario del que cabe esperar las decisiones importantes. Técnicos, hombres de empresa, políticos, intelectuales, etc., de todos los cuales el país debe exigir una postura generosa y abierta cuando se ventilan problemas del futuro de la ciudad. Porque, efectivamente, ya os dais cuenta que generalmente todos decimos que sí a las sugestivas

teorías de los urbanistas cuando se habla en términos generales, pero lo difícil, lo realmente positivo, es adoptar igual actitud cuando para decir que sí frente a un problema ya concreto que está en juego es necesario violentar algún tipo de interés privado que se cruza en el camino.

Porque los intereses privados son muy respetables, pero no olvidemos que el interés colectivo debe prevalecer siempre, y si cuando se plantea el dilema el que triunfa es el interés privado o bien hasta otro tipo de interés, que podría también presentarse como general, seguro que se produce un obstáculo más en el camino del desenvolvimiento ordenado en el futuro de la ciudad. Y así, poco a poco, es como se va construyendo el desorden. Un ejemplo expresivo puede ser el edificio, desgraciadamente bastante frecuente en los últimos años, en el cual se da un exceso de volumen sobre el normalmente consentido por las Ordenanzas de aplicación. En la consumación del hecho concreto de su edificación han intervenido muchos hombres cuya actuación ha sido siempre decisoria; técnicos, proyectistas, empresarios, promotores, propietarios del suelo, empleados de la administración que han ido dándole paso poco a poco. Todas han actuado esgrimiendo banderas de colores más o menos atrayentes: las de que el edificio en cuestión puede ser un orgullo para la ciudad, que va a resolver un problema de viviendas o bien el argumento social de que se va a mitigar el paro. Pues bien, con ese edificio hoy, con otro mañana y otro al día siguiente, y con todas las demás cosas que vamos a tratar de ver porque quiero hablarles de los más importantes problemas urbanos, se va tejiendo el comprometido futuro de la ciudad inhabitable que vamos a legar a nuestros hijos.

LOS "MALES" DE LA URBANIZACION

Puede decirse que la ciudad en fuerte desarrollo es objeto de lo que podrían llamarse tensiones vitales, que, actuando a su antojo y con anarquía, pueden producir los efectos más perniciosos, dando al traste con los últimos vestigios de la urbe equilibrada y amable, la ciudad a la medida del hombre. Así van apareciendo las conocidas enfermedades urbanas, como son los suburbios, los crecimientos lineales a lo largo de las carreteras, la supercongestión de las zonas centrales, la desaparición de las zonas verdes y tantos otros que cabría enumerar



EL RASCACIELISMO

ESTE EDIFICIO, CON SU COMPAÑERO DE LA PLAZA DE ESPAÑA DE MADRID, SON LOS QUE DESENCADENARON EN LA MAYORÍA DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EL DESEO DE EMULACION EN LA CARRERA DEL NUMERO DE PLANTAS. Y ELLO FUE CONSENTIDO SIEMPRE, PESE A LOS PLANES Y ORDENANZAS, QUE NO LOS AUTORIZABAN. LA CEGUERA DE LAS GENTES QUE PENSABAN HACER UN BUEN SERVICIO A SUS CIUDADES HA PRODUCIDO LOS NEFASTOS RESULTADOS DE LAS DIFICULTADES CIRCULATORIAS QUE HOY SE PADECEN Y A LAS CUALES ESTOS EDIFICIOS CONTRIBUYEN DE FORMA IMPORTANTE.

y cuya última consecuencia es sólo una, y la que realmente importa: la fatal deshumanización de la ciudad.

Todos estos fenómenos patológicos se producen fatalmente en las ciudades, con mayor o menor virulencia según la importancia de aquélla y del impacto de desarrollo a que se ve sometida en cada caso, pero en todas ellas es reconocible y sus efectos tienen que ser soportados por sus habitantes, que se ven precisados a vivir una ciudad con crecientes incomodidades, algunas de las cuales no son apreciadas de momen-

to, pero cuya gravedad aumentará con el paso del tiempo.

Consecuencia de estos desarrollos anárquicos son los crecimientos en mancha de aceite de las ciudades, con sus zonas suburbanas, carentes de urbanizaciones adecuadas, y también la excesiva densificación de las zonas centrales, donde se encuentra la única oferta de solares, que por ello han de pagarse a precio de oro, y con la aparición de los problemas derivados de la circulación rodada, que engendra precisamente esa excesiva concentración urbana.

Las ciudades contemplan con satisfacción su propio crecimiento, que aparentemente es indicio de buena salud, pero a nadie se le oculta que el momento más delicado del organismo es el del desarrollo precipitado, período en el que está más expuesto a contraer enfermedades que pueden tener consecuencias fatales. Por ello en esos momentos es en los que se hace necesario extremar los cuidados con una profilaxis acertada.

Las ciudades, que también son organismos vivos y como tales se comportan, necesitan cada vez mayores cuidados y vigilancias en la ordenación de su desarrollo para evitar que los hombres que la viven se conviertan en sus víctimas. El análisis de los problemas que son consecuencia de la urbanización es tarea harto compleja y no puede ser en ningún caso el objetivo de una conferencia, porque no ha de caber, pero sí es posible destacar algunos de los más señalados con intención de deducir alguna enseñanza positiva.

Como sobre una pieza o elemento material destinado al trabajo mecánico se produce sobre la ciudad en desarrollo un sinnúmero de tensiones que la modelan y configuran. El pueblo tranquilo, que sesteaba en el tiempo sin evolución alguna, está libre totalmente de esas tensiones. A veces los efectos que padece son, por el contrario, distensiones que producen la conocida depresión, cuyos resultados es el vaciamiento. El pueblo se deshace y va languideciendo. Amplios sectores se arruinan; se vienen abajo corrales y graneros. Los huertos quedan sin cultivar. Sus hombres han emigrado en busca de otros horizontes.

En el otro extremo está la ciudad en fuerte desarrollo. Su vitalidad se debe generalmente al trabajo, a la actividad de sus habitantes, sea como consecuencia de ser el centro de una rica comarca agrícola, bien la cabecera de un área comercial importante, porque su razón de ser sea la existencia

de una base económica industrial o porque dispone de un espléndido sol y una mejor playa que atraen a los turistas como la miel a las moscas. Es el hecho que la prosperidad de las zonas urbanas es cada vez más grande y generalmente tanto mayor cuanto más calificado sea el potencial humano de que dispone.

Pero toda esa bulliciosa actividad de sus hijos se convierte en tensiones que actúan sobre la piel de la ciudad. Es la vida misma que avasalla cuanto se opone a su paso, teniendo un servidor solícito y poderoso en el mercado, que tiene siempre presta la mercancía propicia para cada exigencia. Llegan las oleadas de campesinos que acuden a la ciudad, y sin dilación aparece la oferta de unos terrenos que no son sino el peor trozo de campo que hay a la espalda de la urbe para que el emigrante le-

vante clandestinamente su modesta vivienda. Así nace el suburbio triste y miserable que pone cerco de vergüenza a todas las grandes urbes mundiales. No faltan casos, como el de algunas ciudades españolas, que habiendo sido sujetos de este fenómeno años atrás, al que no supieron o no pudieron hacer frente, se enfrentan hoy con la opción de tener que proceder a gastar sumas enormes en operaciones de remodelación y saneamiento de este tipo por encontrar que sus suburbios están cerrando la única puerta posible de su crecimiento, que hoy es necesidad vital para su prosperidad urbana, y han de hacerlo por no perecer asfixiadas.

Este mismo tipo de tensión, producido por la demanda acuciante de viviendas modestas en determinados momentos históricos, si bien con otro nivel no tan bajo como

el de las zonas suburbanas, produce lo que pueden llamarse los sectores *infraurbanizados* de las ciudades, que en una medida mayor o menor componen una gran extensión en todas las superficies urbanas.

Con diferencias nada más que de escala, según sea el conjunto urbano examinado, la infraurbanización es una lacra que aparece en todas o casi todas las ciudades del mundo. Desde un avión el espectador puede reconocer en las ciudades con toda facilidad los cascos antiguos, los ensanches or-

SANTA CRUZ DE TENERIFE

CASO TÍPICO DE CIUDAD CUYO DESARROLLO ES FÍSICAMENTE MUY DIFÍCIL. AL SUR EL MAR, AL NORTE LAS MONTAÑAS, Y AL OESTE LA REFINERÍA Y LOS SUBURBIOS. ES POR AQUÍ DONDE ÚNICAMENTE PODRÁ LABRARSE LA SALIDA, MEDIANTE COSTOSAS OPERACIONES DE REMODELACION.



las barreras que se oponen a su paso para provocar al final su propia destrucción por vía de la enfermedad urbana, que en este caso se llama edificación diseminada.

¿Qué sucede mientras tanto en las zonas centrales de las ciudades de fuerte desarrollo? El proceso ha sido exhaustivamente analizado en muchas grandes ciudades del mundo y parece desarrollarse con características parecidas en todos los casos. Proceso es éste cuyas consecuencias fatales pueden evitarse o mitigarse al menos en países como el nuestro, donde se ha iniciado hace no muchos años y podemos aprender precisamente de la experiencia ajena.

La presión económica, y esto se ve al analizar el mercado del suelo, es concéntrica y tiene sus puntos máximos precisamente en las áreas más centrales, donde los precios de los solares alcanzan los más altos niveles.

Ya se sabe que la edificación de los centros de las ciudades es del tipo que se conoce con el nombre de intensiva, con máximo aprovechamiento, construyéndose los edificios entre medianerías y con alturas que generalmente se regulan en función al ancho de la calle. Este sistema es ya clásico, y lo hemos recibido heredado de nuestros antepasados; evidentemente se llegó a él de una forma natural, lo que se explica por su elementalidad. Los propietarios del suelo cedían la parte correspondiente a la calle que abría el Ayuntamiento, y sobre lo que le quedaba de parcela podía elevar un edificio a máxima ocupación. Poco a poco se fueron promulgando ordenanzas que trataban de limitar este aprovechamiento exhaustivo, pero en la lucha con la presión del mercado del suelo siempre llevaban aquéllas la peor parte. Cuando se proyectó por Castro el ensanche de Madrid, generalmente conocido por barrio de Salamanca, el autor propugnaba unas condiciones de edificabilidad que suponen la mitad del volu-

ZONA NORDESTE DE MADRID. CIUDAD

CLARAMENTE SE OBSERVA EN ESTA FOTOGRAFIA LA FALTA DE ORDEN URBANO QUE EXISTE EN ESTA ZONA DE MADRID. HAY UNICAMENTE TRES SECTORES CLARAMENTE ORDENADOS: EL ENSANCHE DE CASTRO (BARRIO DE SALAMANCA), LA AVENIDA DEL GENERALISIMO Y LA CIUDAD LINEAL. LO DEMAS ES MAGMA URBANO CONFUSO E INFRAURBANIZACION.

Y ESTA ES LA ZONA QUE ESTA LLAMADA LOGICAMENTE A SERVIR DE ENLACE ENTRE EL MADRID ACTUAL Y SU PROPIO DESARROLLO EN DIRECCION NORDESTE.



men, que va camino de consumarse, y esto por el estilo en todas partes. Esta edificabilidad altísima que pesa sobre los centros de nuestras ciudades y sobre muchos de sus ensanches, en los que se siguió el camino fácil de aplicar el mismo sistema, lleva a producir densidades de hasta 1.000 habitantes por Ha., lo que es tanto más grave cuanto mayor sea la extensión superficial del área que soporta dicha densidad. Si las densidades altas se mantienen en amplias zonas de la ciudad, se producen los conocidos problemas derivados de aquéllas, que son la congestión del tráfico, la contaminación del aire y el déficit de los servicios de equipamiento comunitario y atenciones sociales, todo lo cual va haciendo la ciudad cada vez más incómoda e insufrible.

La circulación de vehículos de motor se produce en virtud de unas leyes que se analizan perfectamente y son conocidas, pero una cosa es probadamente comprensible por su enorme lógica: la generación del tráfico se produce en los propios edificios de la ciudad, y, por consiguiente, a mayor volumen de edificabilidad, mayor caudal de tráfico por unidad de superficie. Es decir, que si en las zonas centrales de las ciudades ya generalmente congestionadas por una circulación agobiante, continúa edificándose hasta el límite que señale el potencial admisible según las Ordenanzas, y, por otro lado, se sigue produciendo el aumento del parque de vehículos; como es de esperar, como consecuencia de la permanente elevación del nivel de vida de los españoles, llegará un momento en que será necesario recurrir a medidas extremas, como suprimir totalmente la circulación de vehículos privados por falta de capacidad de las vías urbanas para soportar los vehículos en movimiento. Y esto en pequeños sectores será tolerable, pero si se trata de grandes extensiones, podrá suponer a la larga hasta la necrosis de los propios tejidos urbanos por falta de riego circulatorio y, por tanto, el abandono y la ruina de partes vitales de la ciudad.

Este tenebroso panorama futuro, unido a la falta de espacios libres, de zonas de esparcimiento, áreas escolares y demás tipos de equipamientos comunitarios imposibles de crear en tales zonas de alta densidad, las convertirá en inhabitables, porque se le ha escamoteado a los hombres que la habitan hasta el último metro cuadrado de superficie.

POLITICA OPERATIVA DESEABLE

La tercera parte de esta conferencia he querido destinarla, por un lado, a señalar cuáles son los medios de que disponemos para mitigar en unos casos y resolver en otros los graves problemas que se ciernen sobre nuestras ciudades, y, por otro, a hacer un llamamiento a todos quienes de una u otra forma tienen, aunque ellos no lo quieran creer, alguna responsabilidad en las áreas urbanas a través de las cuales se va modelando nuestro entrañable hogar colectivo. Quiero con ello dejar constancia de que el panorama de pesimismo que se desprende de todo cuanto he dicho hasta aquí no debe abrumarnos ni considerar que los problemas actuales de las ciudades son insuperables. El camino único que existe es el de no desfallecer para librar la batalla diariamente en pequeñas escaramuzas detrás de la mesa de trabajo de cada uno. Tampoco la victoria será espectacular, pero no importa siempre que haya algo que oponer cada día al desarrollo de las enfermedades urbanas.

Lo importante es tener fe y tomar conciencia de que todo esto es importante. De que el urbanismo no lo hacen sólo unos pocos, ni sólo los equipos técnicos que redactan los planes, ni tampoco las autoridades que los aprueban. El urbanismo se hace con todas y cada una de las pequeñas acciones, e incluso omisiones, que a veces de forma indirecta pueden tener repercusiones insospechadas en el futuro de la ciudad.

Es fundamental entonces que todos los hombres cuya influencia puede dejar sentir sus efectos sobre la ciudad, promotores, constructores, propietarios, técnicos, autoridades, juristas, etc., conozcan, ante todo, lo que es bueno y lo que es malo para ella, y se sientan comprometidos en la tarea de cuidarla como si de algo suyo se tratara, lo cual no es más que la pura verdad. Sus hijos van a agradecerse, pues serán mañana los habitantes de la ciudad que él ha ayudado a edificar o a destruir.

Ingllaterra, país donde la urbanización empezó a producirse antes que en ningún otro en virtud de la industrialización del siglo pasado, puede decirse que también fue la cuna del urbanismo como ciencia, que trató desde el principio de enfrentarse con los nuevos impactos que golpeaban sin piedad las ciudades históricas mediante la aparición, sorprendente por su rapidez, de extensos arrabales donde se hacinaban los obreros con sus familias, viviendo en con-

diciones en muchos casos infrahumanas si se tomaba como patrón el modelo tradicional del "habitat" campesino.

Desde entonces los países han planificado las ciudades y han promulgado leyes para regular las nuevas actividades urbanísticas. Una nueva ciencia se ha desenvuelto a lo largo de todo un siglo especulando sobre materia tan comprometida como la teoría de la ciudad. Cientos de escuelas y de teorías han defendido en todo ese tiempo sus diferentes puntos de vista, tratando de montar las bases de una ciudad ideal. Pero esta ciudad ideal generalmente no pasaba de ser una utopía en un libro o en la mente apasionada de alguien. Sin embargo, gracias a todos estos visionarios, algunos hombres han llegado a decidir que valía la pena de luchar por unas ciudades mejores. Y parte de esas teorías han pasado a convertirse en principios que son admitidos universalmente.

Con la ayuda de esos principios y con el apoyo de nuestra ley del Suelo, inestimable código urbanístico que posee nuestro país, se redactan hoy en España los Planes Generales de Ordenación, en los cuales se señalan las directrices y las características más fundamentales que deberán guiar el desenvolvimiento futuro de nuestras ciudades. En ellos se determina la extensión superficial del crecimiento, su forma física, la estructura general, que va a servir de entramado al tejido futuro, con la red de calles fundamental, las zonas verdes, las distintas zonas de edificación con las normas más importantes que deben regular ésta para garantizar con todo ello la seguridad de un desarrollo consciente y ordenado a través de unas etapas de ejecución y de un programa operativo que deberá revisarse cada cinco años.

La Dirección General de Urbanismo se ha propuesto lograr una planificación sistemática a este nivel de toda la España urbana, para lo cual está siguiendo desde su constitución una acción continuada de colaboración con las Corporaciones locales. Y hasta el momento el resultado obtenido es que más de diez millones de españoles viven en ciudades que tienen su Plan General de Ordenación aprobado. Concretamente, todas las poblaciones superiores a 50.000 habitantes (Primera División urbanística) y gran parte de la Segunda y Tercera Divisiones urbanísticas. La planificación a nivel de Plan General está, pues, prácticamente dominada, lo que supone haber cubierto casi una

etapa, la más importante tal vez, lo que debe aportar cierta tranquilidad a nuestro ánimo.

Desgraciadamente no puede decirse lo mismo de los Planes Parciales, documentos indispensables para hacer posible la urbanización y edificación de los diferentes sectores de las poblaciones. En esto las ciudades llevan ritmos diferentes, y mientras en algunas este tipo de planificación se encuentra muy adelantado, en otras, en cambio, no ha hecho más que empezar. Y esta circunstancia se da precisamente en los Ayuntamientos que carecen del dispositivo adecuado de gestión urbanística, punto éste crucial en el que vamos a insistir seguidamente por la enorme importancia que tiene, a nuestro juicio.

Efectivamente, este aspecto constituye la segunda en importancia de cuantas medidas son necesarias para poner en orden nuestro futuro urbano. Primero y fundamental, planificación, pero esta planificación será poco más que nada si no hay gestión urbanística capaz de hacer que los planes se cumplan. Y en esto podemos decir que es mucho el camino recorrido, pero aún mucho más largo el que queda por recorrer. Puede decirse que existe un desajuste todavía en el seno de muchos municipios entre los requerimientos que se producen en el orden urbanístico como consecuencia de la fuerte vitalidad de la edificación dentro de su área y los dispositivos preparados para ejercitar la acción que les es privativa. Esto no quiere decir, sin embargo, que otros muchos no lo hayan logrado ya y con gran eficacia, en algunos casos realmente excepcionales.

La acción urbanística a la que me estoy refiriendo, si no puede calificarse de compleja, sí es cierto que exige un montaje que no es ciertamente el habitual hasta hace pocos años en los Ayuntamientos. Algunas de las tareas que constituyen auténtica necesidad y son base de la política operativa moderna en el terreno urbanístico son las siguientes:

- Cumplimiento del programa de actuación del Plan General, con su adecuación al plan económico.
- Concesión de licencias, con los dispositivos de control y vigilancia adecuados.
- Suspensión eventual de licencias en sectores en estudio.

- Mantenimiento de la disciplina urbanística.
- Aplicación de los sistemas de actuación que convengan en cada caso, con el asesoramiento debido a la iniciativa privada.
- Cédula urbanística.
- Registro de solares.
- Información urbanística mantenida al día.
- Plano parcelario.
- Planeamiento:
 - Revisiones periódicas del Plan General.
 - Planes Parciales.
- Urbanización.
- Preparación de suelo.

Todo esto es extraordinariamente complejo, y tanto más, naturalmente, cuanto más importante sea la ciudad de que se trate. Puedo decir que hay algunos municipios en España que pueden presentar su organización para este cometido, como verdadero modelo en su género, y el resultado está a la vista en la ciudad que recibe sus beneficios. Por el contrario, otros continúan con el mismo montaje de hace cincuenta años para acometer tan complicada tarea y sin alcanzar a ver que esto es, en definitiva, un problema de organización administrativa, un problema de dirección de la empresa más importante de la ciudad, que es el urbanismo.

Como todo el mundo sabe, a poco que se preocupe de los problemas actuales, el triunfo de las sociedades modernas en los países industrializados es el triunfo de la organización. Es la gestión pública o colectiva concebida con espíritu empresarial. Y si cada año que pasa se va haciendo mayor el abismo que existe entre esos países y los infradesarrollados, la razón es que éstos no acaban de encontrar la forma de administrarse y organizarse mejor, ello unido, naturalmente, a los avances tecnológicos y al incremento de la educación, ambas cosas, en cierto modo a su vez, posibles también porque existe previamente la primera de las tres condiciones.

Las Gerencias de Urbanismo municipales en unos casos y supramunicipales en otros son una absoluta necesidad, con métodos modernos de gestión y posibilidades de actuación y medios, si se quiere conseguir y hacer efectivos los planeamientos en las localidades donde se plantean complejidades urbanísticas.

Yo afirmo mi convicción de que, pese a las dificultades con que estas Gerencias están viendo la luz en contadísimas ocasiones, ha de terminar por afirmarse su generalización por encima de cuantas cuestiones legales, administrativas y de competencias se oponen a ellas en la actualidad.

Otro de los males que compromete extraordinariamente el futuro de nuestras ciudades es la especulación del suelo. No parecería sería una disertación sobre urbanismo en la que el tan debatido y actualísimo problema no se abordara de una forma u otra. Efectivamente, entiendo que hay que hablar de la especulación como otra de las lacras de la urbanización moderna. Ya se han publicado cifras muy expresivas que intentan dar una idea del montante económico que tiene este mal en España. Como resumen, se puede decir que 40.000 millones de pesetas se calcula que es el valor de la inversión injusta e inútilmente absorbida por la especulación del suelo anualmente y detraída, por consiguiente, de otras inversiones productivas para el país y para la propia acción urbanizadora.

Está comprobado que la especulación del suelo es mucho más acentuada en los países infradesarrollados que en los que se encuentran en proceso avanzado de industrialización, cosa que se explica perfectamente si se comprende que en esos países más retrasados es donde lógicamente se arbitran con más dificultad los medios necesarios para preparar suelo urbanizado en cantidad suficiente para atender a la demanda. Y no se hace bien por falta de medios económicos, bien por falta de lo mismo que señalábamos antes, esto es, de capacidad para organizar debidamente la programación de las acciones que más se necesitan. Cada vez son más las voces calificadas que se alzan en todos los países reclamando una mayor atención hacia las inversiones en urbanismo, tan importantes para algunos como la propia enseñanza. Y naturalmente allí donde no se prepara suelo urbanizado, anticipándose a las necesidades de la edificación, aparece el mercado negro del suelo, el acaparamiento de la mercancía que escasea, con los resultados de sobra conocidos y tan escandalosamente extendidos en toda la nación, lo mismo en áreas urbanas como en áreas turísticas. Y para este problema no hay sino una solución definitiva: la preparación de suelo urbanizado en proporción con la demanda existente en cada lugar, de tal manera que

la oferta producida cree una competencia que se traduzca al final en una distensión en los precios de mercado.

Esta carencia de suelo urbanizado es probablemente la causa primera y fundamental de todos los males a que hemos hecho referencia a lo largo de esta conferencia. Particularmente es causa determinante de la fuerte densificación de las áreas centrales de las poblaciones. Efectivamente, la presión de la edificación, reflejo de la actividad vital de la ciudad, debe tener los cauces adecuados para desenvolverse. Si no los tiene actuará sobre los escasos solares que quedan en las poblaciones, e incluso sobre los edificios de altura insuficiente, que son demolidos para dar paso a nuevas construcciones apretadas, macizas y elevadas, que con ello tratan de justificar el elevado coste de adquisición del suelo. Asimismo es la causa de la aparición de la infraurbanización, que también hemos citado reiteradamente. La oferta de terrenos para atender la fuerte demanda se produce a lo largo de las carreteras y en sectores colindantes con servicios escasos o nulos.

Para combatir este hecho real de la escasez de suelo urbanizado, la Gerencia de

Urbanización del Ministerio de la Vivienda está empeñada desde hace años en una importante tarea de urbanización de polígonos que quizá sea poco conocida, pero no por ello deja de ser menos trascendental para el país. Sus resultados no han empezado aún a repercutir sobre el mercado de solares, porque en su gran mayoría aún no han sido puestos a la venta. Un total de unas 14.000 Ha. repartidas en un total de 226 polígonos están en fase de más o menos avanzada ejecución en todo el país, de las que 10.000 son residenciales y el resto industriales. Sobre ellas podrá asentarse en poco tiempo una población de más de cuatro millones de habitantes, con la seguridad de vivir en barrios dotados de las condiciones más perfectas de habitabilidad, debido a su elevado nivel de planeamiento y de servicios, y los polígonos industriales serán capaces de ubicar industrias por un total de 400.000 puestos de trabajo. Esta tarea pronto se verá incrementada con las asignaciones que en los nuevos presupuestos del Estado se contienen para dotar a este organismo, que hasta ahora se ha desenvuelto con una subvención anual de sólo 200 millones de pesetas.

Es mucho lo que conseguiremos si las necesidades de la infraestructura a que hemos hecho referencia son atendidas a ritmos cada vez mayores en los próximos Planes de Desarrollo. Ello hace concebir firmes esperanzas en un futuro mejor para nuestras áreas urbanas, tan maltratadas hoy y tan deficitarias de servicios. Pero no pensemos que esto va a ser la solución de todos nuestros problemas, a los que hemos tratado de pasar revista hasta aquí. Ante todo y sobre todo se necesitará la creación de una auténtica conciencia colectiva y nacional que sepa valorar debidamente la importancia del urbanismo. Que no haya nada que se oponga a que prevalezca por encima de todo el bien público, lo que es en definitiva la ciudad sana y ordenada a la medida del hombre.

EL ESFUERZO DESPLEGADO POR EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN LA PREPARACION DE POLIGONOS HA SIDO REALMENTE IMPORTANTE. SOBRE ELLOS PODRÁ ASENTARSE PROXIMAMENTE UNA POBLACION DE UNOS CUATRO MILLONES DE HABITANTES, EN CONDICIONES URBANISTICAS INMEJORABLES. (LA FOTOGRAFIA CORRESPONDE A VALLADOLID, POLIGONO "HUERTA DEL REY".)

