



A LOS DIEZ AÑOS DEL CONGRESO NACIONAL DE URBANISMO

El primero, y único hasta ahora, Congreso Nacional de Urbanismo tuvo lugar en Barcelona, organizado por la Dirección General de Urbanismo, durante los días 1 a 8 de noviembre de 1959. Se cumplen ahora, por lo tanto, diez años desde aquella única oportunidad que ha existido en la vida nacional, de una convivencia general de personas interesadas en el urbanismo y de una confrontación de ideas y de actitudes.

Si la celebración del Congreso pudo tener momentáneamente una saludable influencia por la concentración de los esfuerzos intelectuales sobre unos mismos temas, lo cierto es que al cabo de los diez años transcurridos desde aquella toma general de conciencia, la lectura de las Actas y Documentos del Congreso produce más bien una impresión un tanto desalentadora, ya que, por una parte, aparecen señaladas allí unas directrices y unas esperanzas que se han visto luego muy defraudadas, y por otra se manifiestan una serie de inquietudes y de ideas contrapuestas que permiten comprobar que las dificultades de la tarea recién emprendida eran ya visibles y que las trabas que se oponían a su realización siguen siendo hoy prácticamente las mismas, por lo que resulta curioso comprobar cómo las concepciones técnicas vertidas en discursos, ponencias o comunicaciones han perdido en muchos casos gran parte de su vigencia, mientras que las de carácter jurídico relacionadas con los aspectos de gestión plantean los mismos interrogantes que continúan todavía abiertos.

Por todo ello, no parece fuera de lugar aprovechar la fecha de este décimo aniversario para releer aquellas Actas y Documentos. De ellas ofrecemos al lector una breve selección de textos que parecen especialmente interesantes.

Iniciando un camino

“La situación actual se puede calificar como de organización incipiente: estos últimos veinte años se ha avanzado mucho, pero a nosotros nos parece bien poco si lo comparamos con lo que queda por hacer y es necesario hacer. Se ha adelantado mucho en la conquista de medios ejecutivos, jurídicos y financieros, pero el rendimiento que de ellos se puede obtener está todavía en una etapa preparatoria. Se han constituido organismos pilotos como la Comisaría de Urbanismo de Madrid y la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que han abierto brecha iniciando nuevos modos de actuación en la gestión urbanística. Existe una experiencia sobre el contenido y las dificultades que plantean las ordenaciones provinciales y los trabajos propios de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Las tareas de planeamiento local, preparación de suelo y ordenación nacional están planteadas y en marcha. Es necesario, sin embargo, que toda esta labor, un tanto dispersa, se sistematice, que se unifiquen los métodos de trabajo y que se culminen las etapas con seguridad y con responsabilidad.”

(P. Bidagor: Discurso de apertura)

El problema municipal

“El problema se plantea cuando se contempla la larga etapa anterior, en la que la acción municipal

ha sido tan deficiente en relación con las necesidades. ¿Pueden ser movilizadas las Corporaciones locales para que su acción corresponda a estas necesidades? ¿Habrán de intervenir el Estado para completar su acción? ¿Será más eficaz el compromiso del Estado que el de las Corporaciones locales? Nuestra contestación es: vamos a hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que la movilización urbanística de las Corporaciones locales sea una realidad; estamos a disposición del Ministerio de la Gobernación para estudiar las medidas necesarias para que esa movilización se produzca; ayudaremos a cualquier Ayuntamiento que solicite nuestra colaboración, predicaremos sin descanso los métodos a seguir y las posibilidades existentes y practicaremos estas tareas con fe, porque nos gustaría que los Ayuntamientos fueran plenamente responsables de los destinos de las ciudades y no nos atrae la intervención innecesaria del Estado en estas responsabilidades, mucho más cuando tenemos tan amplio campo en la preparación de suelo para el plan de viviendas y en el planeamiento nacional ya expuesto. Sin embargo, si la acción municipal no responde adecuadamente al menos a los objetivos indispensables, trataremos de acudir a remediar sus defectos y probaremos si nuestra acción es más eficaz. El tiempo dirá cuál será en el futuro el reparto más efectivo de competencias y responsabilidades.”

(P. Bidagor: Discurso de apertura)

El problema del suelo y la gestión pública

"Piénsese, por ejemplo, en el problema del suelo. Como se ha dicho, su solución está en disponer en cada momento de suelo suficiente y a precio justo, y que el terreno sin urbanizar no se cobre como solar urbanizado. Para conseguirla hay que adquirir terrenos a precio rústico, urbanizarlos y ponerlos a disposición del constructor, favorecer a los particulares que actúen paralelamente, forzar a la venta los solares ya existentes e impedir la construcción en los terrenos sin urbanizar. Esta tarea debe ser simultánea, y quien la practica debe conocer el volumen de solares que se necesitan anualmente, equilibrar las actuaciones públicas y privadas para atemperar las realizaciones a la posible demanda y jugar los diferentes factores para asegurar la formación y adjudicación de los solares, amparar a las empresas colaboradoras y romper las presiones de la especulación. ¿Puede hacerse esto sin una gestión organizada, ágil y responsable? Evidentemente, no. Pero si no lo hacemos, la aplicación de la Ley del Suelo dará escaso fruto, seguiremos con los inconvenientes de la especulación y la situación de las ciudades continuará siendo anárquica y deficitaria."

(P. Bidagor: Discurso de apertura)

Concepciones técnicas: preconización del plan cerrado, fijo, calculado

"Hasta hace unos años, la misión del urbanista consistía en trazar unos planes o, por mejor decir, unos planos (sin pensar en cómo estos planes iban a realizarse), planos que lo único que hacían era establecer una norma más o menos concreta —unas alineaciones, unas alturas— sobre la cual la ciudad iba a tomar su forma por la acción constructiva libre y paulatina de los propietarios, precedida de la especulación sobre los terrenos, que de terrenos rústicos pasaban a ser solares. La ejecución del plan no tenía plazos ni tenía término."

Pero ahora no puede ser así. Un plan es para nosotros muchísimo más que un trazado de calles sobre un papel o sobre un plano topográfico. Es la concepción de la ciudad del futuro, de un futuro próximo; de una ciudad que, además de ser buena, hermosa, útil, debe ser realizable dentro de un plazo fijo y limitado en una forma prevista, calculada, económica. Y esta forma prevista, calculada y económica, que incluye la etapa previa del planeamiento y la definitiva de la ejecución es ni más ni menos lo que llamamos la gestión urbanística."

(G. Alomar: Primera Ponencia)

Concepciones técnicas: crecimiento urbano limitado

"El plan general es la norma de desarrollo de la ciudad, que establece fundamentalmente el esqueleto de las líneas principales de comunicaciones, la subdivisión del territorio en zonas y la poligonación que debe servir de base al planeamiento de orden parcial."

El redactar un plan general es una cosa fácil y difícil al mismo tiempo. Es fácil en cuanto en él no se hace sino recoger y encauzar las tendencias naturales del desarrollo urbano. Lo difícil del plan general es la determinación como quien dice "de un plumazo", por acto de autoridad, del número límite de los habitantes que debe tener la ciudad futura, entendiendo por futuro un futuro discretamente previsible. Esta determinación es en realidad una determinación que corresponde al plan

provincial o, mejor, al plan nacional, si pudiéramos lograr que éstos precedieran, como sería razonable, a los planes urbanos o, por lo menos, que se redactaran simultáneamente con los mismos."

El tamaño de las ciudades no es cosa que de ahora en adelante pueda entregarse al azar. La experiencia de la actual crisis de viviendas en todo el mundo nos demuestra la verdad de esta afirmación en el momento presente y nos hace prever que en el mundo futuro, que tendrá que proveer de albergue y de sustento a muchos más hombres, que además tendrán unas necesidades cada día más complejas, lo será todavía más."

Es absolutamente necesario fijar, según principios de razón, el tamaño de cada ciudad, dentro del ámbito nacional, teniendo en cuenta la localización de la industria, que a su vez debe llevarse a los puntos a los cuales aconseje la situación de las materias primas y los mercados o vías de exportación e importación."

(G. Alomar: Primera Ponencia)

Contra el centralismo estatal

"Y con respecto a esa prolijidad de estudios que el Estado toma por su cuenta, sin duda por creer incapaces a los municipios y a los que en ellos viven, he de decir que tan españoles son los que nutren el personal de las oficinas centrales como las locales, y si se estima que quienes viven en una urbe cualquiera no están capacitados para resolverse los problemas que les afectan de cerca y que por fuerza han de conocer, no existe ninguna razón buena que permita suponer mayor capacidad y preparación en los que desempeñan funciones estatales."

Si no hay técnicos suficientes ni el público está preparado para digerir los problemas de urbanización que se presentan diariamente a los municipios, parece más oportuno y más fácil que éstos preparen sus proyectos y que el Estado se reserve la función de aprobarlos y vigilar su recta ejecución."

El Estatuto municipal puso en manos de los Ayuntamientos los medios económicos y legales para que pudiesen hacer frente a la urbanización de los núcleos urbanos y sus alrededores. Se logró muy poca cosa, Y desde entonces ya empezaron los técnicos pidiendo una ley especial de urbanización, como si las leyes fuesen capaces de crear hombres preparados. Las manifestaciones del señor Alomar nos dicen bien claro que, a pesar de todas las leyes nuevas, sigue sin existir el equipo capaz de llevar a cabo con éxito la urbanización ordenada de ciudades: una cosa es dibujar planos y otra muy distinta hacer urbanización."

(C. Cort: Comunicación)

Problemas de gestión

"Para pasar de los planes a las realizaciones ha de operarse conforme a programas de actuación previstos para cinco años y a declaraciones de prioridad para la urbanización."

El principio que informa la mecánica de las nuevas urbanizaciones es el de que los propietarios del suelo deben subvenir a las mismas en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares."

La parcelación, si se trata de grandes fincas; concentración parcelaria, si son pequeñas, y reparcelación, si son de forma inadecuada, constituyen actos inmediatos al planeamiento de sectores. Si fácil es parcelar una gran finca, no lo es tanto la



concentración parcelaria ni la reparcelación. Es difícil lograr un acuerdo entre los propietarios por sí solos, y tampoco es fácil la reparcelación realizada mediando el Municipio.

Los recelos son grandes y el amor a la propia parcela es extraordinario; todos desean que el plan de ordenación les consienta edificar en "su parcela". Y como, por otra parte, la reparcelación exige sacrificios en cesiones para viales, jardines o espacios no susceptibles de edificación privada, se comprende que el acto de parcelar, tan importante en materia urbanística, requiera un gran tacto y habilidad.

En este aspecto resulta práctico el sistema de expropiación, que al poner en manos del organismo expropiante la totalidad de los terrenos de un polígono resuelve sin complicaciones la reparcelación.

Este sistema, sin embargo, ha sido tildado de cruento, y su aplicación, en general, ofrece casi siempre cierto rubor al órgano que lo ejercita, como si de una mala acción se tratase. La mala acción, a mi juicio, no consiste en el sistema, sino en las "corruptelas" del sistema, cuando se pretende pagar menos del justo precio o se trate de diferir el pago o se coaccione de algún modo al expropiado por la aceptación de medios de pago no libremente consentidos.

La nueva Ley de Expropiación Forzosa, al reconocer que el expropiado, aunque exista litigio o recurso pendiente, tiene derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista acuerdo entre aquél y la Administración, ha quitado a esta última un elemento de coacción que, pese a ser injusto, se empleaba con harta frecuencia cuando se declaraba urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación.

Si la Administración procede seriamente, ajustándose conscientemente a la Ley, el sistema de expropiación no será injusto, y posiblemente el mejor cuando se trate de actuaciones por gestión pública en grandes polígonos."

(V. Martorell: Segunda Ponencia)

Problemas de gestión

"Cuando no se trate de urbanizar grandes extensiones por gestión pública con fines muy específicos o el órgano gestor no cuente con medios económico-financieros, los sistemas de cooperación y de cesión de viales se mostrarán muy eficaces.

Será, seguramente, menos frecuente el sistema de compensación, por la dificultad que existe siempre de que los propietarios se pongan de acuerdo. La tarea se facilitará si a la gestión común se incorpora el Ayuntamiento u órgano urbanístico; pero, en cualquier caso, el sistema de compensación será difícil cuando entren en juego muchos propietarios."

(V. Martorell: Segunda Ponencia)

El problema municipal

"Los Ayuntamientos constituyen una de nuestras más viejas instituciones. Institución natural, respetada y amada por los ciudadanos.

En el aspecto urbanístico, sin embargo, no siempre han sabido cumplir su cometido. Sus fallos han prevenido:

a) Falta de imaginación para adivinar el futuro de la ciudad o de previsión para configurarla de antemano.

b) Carencia de medios económicos y de agilidad para arbitrarlos.

c) Supeditación de los intereses generales de la ciudad al interés personal político de sus ediles.

d) Debilidad ante los grupos de presión.

e) Desorientación de los servicios técnicos municipales por la dificultad de estructurar una doctrina en el sector político, formado por distintas tendencias.

f) En otros casos, predominio de los servicios técnicos sobre los políticos, siempre desaconsejable."

(V. Martorell: Segunda Ponencia)

«Demasiado socialista»

"Por ello estimo que la intervención jurídica en estas cuestiones es esencial y que la expropiación ha de tener en cuenta una multitud de factores que son enemigos de la fijación apriorística de los precios abonables. Me refiero de una manera singular al Decreto de 21 de agosto de 1956, aprobando el anejo en que se contienen los coeficientes para la determinación del valor urbanístico de los terrenos.

Creo nocivo para el Derecho privado el determinar de esta suerte el valor de las cosas, y buena prueba de que mi punto de vista tiene mucho valimiento, cuando en la práctica el Jurado Provincial de Expropiación y el Tribunal Contencioso-Administrativo se separan de la rigidez de estas normas apriorísticas.

Estimo que esta manera de valorar constituye una posición demasiado socialista. Admitido un coeficiente, cabe en seguida pasar a su reducción. ¿Por qué ha de detenerse el legislador en un tipo? Unos pasos más hacia adelante y el valor de lo expropiado podría reducirse a cero. Creo que el jurista que sienta el Derecho privado ha de oponerse a una conclusión de este tipo, porque en la construcción de ciudades ha de llegarse hasta donde los recursos consientan. Ir más allá implica la pérdida de la noción del equilibrio y del gobierno razonado de las cosas."

(J. M. Pi y Suñer: Comunicación)

Problemas de gestión

"Todos los Municipios tienen la obligatoriedad del planeamiento. Todos tienen unos programas de actuación en su medio urbano que les son comunes—rectificación de alineaciones, pavimentados, mejora de servicios, etc.— y que definiremos como urbanismo estático. Y surgen de pronto otras actividades de orden superior, las del planeamiento y desarrollo de los planes parciales, como exigencias sociales y destinadas al bien común y que definen el urbanismo dinámico.

Confeccionado y aprobado el esquema de zonificación, son desbordados los valores iniciales de los terrenos que se ofrecen por la especulación a costes superiores a los de solares, con gran decepción de los futuros compradores, que recurrirán a otras zonas menos interesadas, lográndose una dispersión que hará inabordable la realización del plan. Sólo unos pocos concurren en cada polígono, y la Administración debe contemplar impasible esta situación y se le reclamará el permiso de edificación. Pero antes precisa la redacción del plan parcial y se les requerirá, de acuerdo con la Ley del Suelo, a que adopten cualquiera de los sistemas de actuación.

Ni la cooperación ni asociación interesará a esas gentes, que, absorbidas por las preocupaciones de sus negocios, no tienen tiempo para dedicarle. El Ayuntamiento tanteará a todos los propietarios mediante el sistema de cesión de viales y espacios verdes, y la mayoría—los menos necesitados—no colaborarán ni venderán, esperando aún mejorar los precios."

(A. Mas Tulla: Comunicación)