



# Información General

---

## N.U. Seminario Interregional sobre Políticas del Suelo Urbano y Medidas de Control del Uso del Suelo

Madrid 1-13 de Noviembre 1971

---



En Madrid, y patrocinado por Naciones Unidas y el Gobierno español, a través del Ministerio de la Vivienda, se ha celebrado este Seminario interregional, cuya temática y deliberaciones adquieren un especial relieve, en este momento y en este país, dadas las posiciones que al respecto se plantean dentro de los grupos de interés que se ven afectados por las diferentes y posibles alternativas políticas sobre el tema. Analizaremos los orígenes y motivaciones de su celebración, así como algunos de los aspectos más sobresalientes de su desarrollo y sus conclusiones.

El Comité de Vivienda, Construcción y Planeamiento de las Naciones Unidas, a la vista de los problemas producidos por el rápido proceso de urbanización, en su segunda sesión celebrada en 1964 consideró que uno de los más graves problemas surge del mal uso y la especulación del suelo, que impide el aprovechamiento racional de los terrenos urbanos, llegando a la conclusión de que "hacía falta una reforma del régimen del suelo urbano que implantara normas de tenencia adecuadas para facilitar la ejecución de los planes de desarrollo urbanos y regionales, con inclusión de las medidas que pudieran ser necesarias para acumular reservas de suelo, acelerar los trámites de adquisición, e impedir las especulaciones".

A tal efecto, se realizó un estudio sobre políticas de suelo y medidas de fiscalización del uso del suelo, donde se analizaron los diferentes sistemas de compras de terrenos, fiscalidad, formación de patrimo-

nios municipales, etc., con objeto de ayudar a las naciones en desarrollo a adoptar medidas adecuadas. Posteriormente, se realizaron una serie de encuestas regionales, y el Comité, a la vista del interés suscitado por el tema, amplió el programa de trabajo, realizando estudios en determinados países, y convocando una reunión de un grupo de expertos.

Una vez concluidos los estudios por regiones y por países, se celebró en Nueva York, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1970, una reunión de un grupo de expertos con objeto de analizar los informes regionales, revisar las cuestiones básicas de política, y hacer recomendaciones para la acción nacional e internacional.

Por último, el Comité recomendó que las Naciones Unidas patrocinaran un Seminario interregional para 1971.

El Seminario fue concebido como un lugar de intercambio de conocimientos y experiencias entre altos funcionarios y profesionales procedentes de países en vías de desarrollo, y que, a su vez, fuesen responsables de la formulación de políticas y de la ejecución de planes y programas de desarrollo urbano. Por otra parte, se pretendía realizar un análisis de la eficacia de las políticas de suelo y medidas de control de su uso, planteadas bajo condiciones sociopolíticas diferentes y bajo diferentes estructuras administrativas, de forma que las conclusiones que se obtuviesen pudiesen servir de orientación a la política y a la

legislación de los países en desarrollo en este campo. El Gobierno español, en este momento, se ofreció como copatrocinador e invitante del Seminario, lo que permitiría, de una parte, mostrar las experiencias españolas en este aspecto, así como interesar a la opinión en los planteamientos internacionales, cara a un proceso de revisión de su política de suelo urbano.

Aceptada por Naciones Unidas la oferta española, el Seminario se ha celebrado en Madrid, del 1 al 13 de noviembre, y su sede ha sido el Hotel Monreale. Han asistido 28 participantes, invitados por Naciones Unidas, procedentes de países en vías de desarrollo, y 17 observadores. Además de éstos, asistieron 16 invitados del Gobierno español en representación de diferentes instituciones y organizaciones relacionadas con el desarrollo urbano, políticas del suelo y otros aspectos. También han asistido representantes de las Comisiones Económicas Regionales, del Banco Mundial y de varias organizaciones no gubernamentales. La agenda de trabajo se constituyó sobre la base de discutir los documentos básicos, unos aportados por Naciones Unidas, relacionados con la situación internacional y con referencia específica a los problemas de los países en vías de desarrollo, y otros aportados por España y relacionados con planteamientos específicos de la experiencia en el país.

Estos documentos han sido los siguientes:

A) Documentos presentados por los consultores de Naciones Unidas:

“La Urbanización y su impacto en el desarrollo: La demanda de suelo urbano y su utilización”, presentado por Jorge E. HARDOY, consultor de Naciones Unidas y miembro del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Torcuato di Tella de Buenos Aires.

“La Urbanización y su impacto en el desarrollo: Formas de propiedad del suelo urbano”, presentado por I. M. OFORI, de la Universidad de Ghana.

“Control y ordenación del suelo urbano: Hacia el desarrollo de políticas de suelo urbano”, presentado por H. DARIM-DRABKIN, Director del Instituto de Investigaciones sobre Usos del Suelo de Tel Aviv.

“Control y desarrollo del suelo urbano: Medidas para el control del suelo urbano”, presentado por J. P. SAH, del Institute of Planning de la Universidad de Filipinas.

“Control y desarrollo planificado del suelo urbano: Papel de la planificación integral en el con-

trol del desarrollo del suelo”, presentado por el profesor Dr. Cerd ALBERS, de la Technische Universität München.

B) Documentos presentados por los expertos españoles:

“Política y precio del suelo”, presentado por el profesor D. Antonio SANTILLANA, Catedrático de Teoría Económica.

“Forma de propiedad del suelo urbano: El derecho de superficie”, por el profesor D. José MARTÍN BLANCO, Vicesecretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda.

“Metas, objetivos y directrices de la Política urbanística española”, presentado por D. José M. ROMAY, Letrado del Consejo de Estado y Jefe del Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo.

“Desarrollo regional y proceso de urbanización”, presentado por el profesor D. José Ramón LASUEN, Catedrático de Teoría Económica. Decano-comisario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid.

Junto a esto, se presentaron dos conferencias a cargo de los profesores Sr. Delgado-Iribarren, que expuso el tema “Presentación y crítica de la Ley del Suelo”, y D. Leopoldo Ridruejo, que disertó sobre “Preparación del suelo público para el proceso de urbanización en España: La Gerencia de Urbanización”.

Hay que señalar que el grado de interés de las deliberaciones, e incluso de las aportaciones es, desde una perspectiva formal, muy insuficiente. Desde nuestra perspectiva los países participantes, todos ellos en “vías de desarrollo”, ofrecían evidentemente un marco institucional administrativo y legal más deficiente que el nuestro, en el que el preciosismo del ordenamiento es realmente impresionante para observadores no avisados como estos.

Ahora bien, sin embargo, resultó muy interesante la exposición de los planteamientos filosóficos y políticos de algunos países, que adquieren gran interés aun cuando el aparato administrativo y técnico sea deficiente o hasta inexistente.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto que no importan tanto la perfección y el preciosismo del aparato jurídico y administrativo, sino la voluntad social de ponerlo en práctica y el marco institucional de referencia que los hace o no posibles. No en vano la política urbana es sobre todo política, y no sólo un repertorio de técnicas objetivas aplicables sin más en cualquier país y en cualquier momento.



Quizás una de las cosas que ha quedado más clara en este Seminario, es la de que las políticas urbanas son parte integrante de las políticas generales de una colectividad, y no deben sectorializarse y pretender realizarlas sin tener en cuenta el contexto general en que han de desarrollarse y el grado de coherencia con el resto de las políticas de cada país. La tesis de una planificación integral y el marco institucional de referencia, han sido dos conceptos constantemente tenidos en cuenta a la hora de las deliberaciones. Quisiéramos destacar aquí, entre otras cosas, el sugestivo discurso de apertura del Ministro español, señor Mortes, que después de hacer una referencia a nuestro proceso de urbanización creciente, con sus movimientos paralelos de movilidad social y las previsiones establecidas para el futuro, manifiesta su voluntad de "aprestarnos a movilizar las suficientes energías y recursos financieros para verter en el campo del urbanismo los medios que exige un ordenado progreso social". Para ello, dijo textualmente el señor Mortes: "El concepto tradicional de propiedad privada ha de ser superado en aras de un más correcto entendimiento de la subordinación de todos los derechos al interés superior de la comunidad". Más adelante, nos señala: "El excesivo precio del suelo ha llegado a ser un obstáculo grave para un razonable desarrollo urbano y está afectando de manera negativa a la integración social, a la promoción de viviendas para las familias trabajadoras, a la implantación de actividades productivas, y a la disponibilidad de terrenos para los equipamientos colectivos".

Estas palabras, dichas por tan alto representante de nuestra Administración, dan idea del grado de concienciación que se tiene del problema.

Asimismo, son de destacar el alto grado de preparación de los informes presentados por los consultores, especialmente los de los señores Hardoy, Darim-Drabkin y Sah, cuyos documentos constituyen una muy interesante aportación a la hora de hacer un análisis de la situación real del problema en el mundo.

Por otra parte, fue especialmente controvertida la exposición del profesor Santillana, cuya tesis central del mecanismo del mercado como instrumento que fije el precio del suelo, resultaba difícil de aceptar por los representantes de la mayor parte de los países, en la medida en que no existía un mercado en los mismos: al menos un mercado libre, en el sentido de juego equilibrado de oferta y demanda.

A su vez, el alto nivel técnico en que planteó su exposición el profesor Santillana, hacía inabordable su tesis a la mayor parte de los asistentes, o al menos esto dio la impresión, ya que las discusiones se polarizaron en torno a los puntos más bien políticos del planteamiento, y no a los técnicos y económicos en sentido estricto.

El profesor Santillana desarrolló su documento con arreglo al siguiente esquema: Precios del suelo y planificación urbana: introducción al sistema de precios, la asignación del suelo y el objetivo de la eficiencia económica, prácticas restrictivas en la oferta del suelo, planteamiento y mercado de suelo. Interpretación del precio del suelo: la demanda derivada del suelo, estudio analítico del precio del suelo. Política de intervención en el mercado del suelo, con especial atención al tema de la intervención sobre la oferta de suelo. Aquí el profesor Santillana afirma que la política de suelo debe interpretarse como intervención en el mercado a través de la oferta, en la medida en que son limitaciones en la oferta las que generan los aumentos del precio del suelo. Es la tesis del profe-

sor Santillana que tal limitación, que suele derivarse de un control monopolístico de la oferta del suelo, puede verse reforzada o impulsada por la propia legislación urbanística, cuando ésta fija los terrenos que concretamente pueden ser objeto de ocupación. Esto le induce a producirse por la necesidad de flexibilización en el planeamiento urbano; lo que desde un punto de vista económico, en cuanto facilita la competencia entre los potenciales utilizadores del suelo, cooperaría a su asignación óptima de acuerdo con el criterio de eficiencia económica. Dicha flexibilización se alcanzaría pasando del Plan de zonificación o los Planes o Esquemas directores. El mecanismo de los precios resolvería el problema de la calificación detallada del suelo.

Es quizá esta tesis central la que fue más debatida, como hemos apuntado con anterioridad, en la medida que muchos países conocen los efectos de segregación, marginamiento de grupos sociales, *slums*, etc., por el funcionamiento de tal principio. Termina haciendo un análisis del precio del suelo y la renta de situación.

Ante la dificultad de poder ofrecer aquí ni siquiera una panorámica de los trabajos presentados, dada su acumulación estadística y complejidad de aspectos considerados, vamos a destacar los puntos de desarrollo de las ponencias que nos parecieron más significativas. Esto dará idea clara, al menos, del marco de referencia de los debates, en la medida en que los mismos se desarrollaron, tomando como base de partida dichas exposiciones, y más como sugeridoras de problemas y enfoques de tipo metodológico, que como temas de discusión en sentido estricto.

Después trataremos de sintetizar aquellas ideas que se perfilaron más nítidamente como conclusiones en el Seminario, y que sin duda formarán parte de las conclusiones definitivas que próximamente se ofrecerán en esta Revista, una vez que sean objeto de redacción definitiva por la Secretaría General de Naciones Unidas.

El profesor Hardoy inició su exposición analizando el proceso de urbanización en las principales regiones del mundo, con especial atención sobre las fases de crecimiento urbano a nivel de grandes regiones, y por países. Efectos sobre la demanda de suelo urbano y suburbano: consideraciones sobre la demanda global y regional, impacto de la urbanización en el uso del suelo, y cambios en los usos del suelo. En este sentido, hace una especial consideración de la incidencia del proceso urbanizador en los usos agrícolas y en los valores de la tierra, con atención a los factores de influencia en el incremento de los precios. Como planteamiento esencial utiliza la idea de que los problemas casi insolubles de las aglomeraciones urbanas de tres millones de habitantes en adelante, no pueden atacarse exclusivamente a nivel local, sino a nivel nacional. El estudio comparado de situaciones diferentes, y las elaboraciones estadísticas, enriquecen en gran manera el documento.

El profesor Darim-Drabkin insiste en la necesidad de definir el carácter económico del suelo, y no sólo por razones teóricas, sino porque esto puede condicionar el establecimiento de políticas del suelo. En este sentido, defiende la tesis de considerar el suelo como un recurso natural de la nación, y no como un bien cuyo precio se fije por la ley de la oferta y la demanda.

Pasa después a estudiar la estructura socioeconómica y el nivel de desarrollo y su influencia sobre las políticas de suelo urbano, y aquí analiza las diferencias esenciales entre los procesos de urbanización de los países desarrollados y los de los que se encuentran en vías de desarrollo.

Termina estudiando los mecanismos de planeamiento



y adquisición oficial de suelo, así como los diferentes modelos de políticas de suelo urbano; las estructuras organizativas para llevar a cabo los objetivos de la política de suelo urbano, y las dificultades que surgen de la manera de llevarlas a la práctica.

Hemos reducido estas referencias a las exposiciones que nos parecieron más controvertidas y sugeridoras, y las que ofrecían un mayor carácter de generalización y por ello más aprehensibles para el contexto general del Seminario, en la medida que estimularon el diálogo y el intercambio de puntos de vista y experiencia.

Especialmente brillante fue la conferencia del profesor Delgado-Iribarren, que explicó con toda claridad y precisión, y con el grado de abstracción suficiente para su comprensión en aquel marco, nuestra Ley del Suelo en sus dimensiones histórica y jurídica.

Vamos a recoger finalmente, de las conclusiones provisionales que se elaboraron por los relatores, las que nos parecen más significativas del clima que imperó en el Seminario. Dichas conclusiones provisionales serán, como ya hemos dicho, definitivamente elaboradas por el Secretariado de Naciones Unidas y podrán ser conocidas próximamente.

Seguimos para ello el orden temático de Naciones Unidas:

#### **El problema general del desarrollo**

- Todo programa nacional o internacional destinado a promover el desarrollo socioeconómico, debe enfrentarse con el grave problema de la crisis urbana. Por otra parte, las políticas de suelo urbano permanecerán limitadas en sus efectos a menos que se acoplen y se integren en políticas generales.

#### **La urbanización y la demanda de suelo**

- Es necesario llegar a una distribución más equilibrada de la población a escala nacional, no sólo a causa de razones funcionales, sociales, económicas y de medio ambiente, sino porque esto ayudará a aliviar la alta presión que existe generalmente sobre el suelo de las ciudades, y especialmente sobre las ciudades principales.

- Por lo tanto, la primera y más importante actividad que debería llevarse a cabo a nivel nacional, es la formulación de políticas destinadas a producir una mejor distribución de la población y de las fuerzas productivas.

- Podría ser deseable la promoción del crecimiento de zonas de desarrollo, nuevos polos de desarrollo, ciudades secundarias, etc.

- *La solución de los problemas urbanos debe ir al unísono con las soluciones de los problemas agrarios.* En algunos países esto planteará la exigencia de unas reformas agrarias y urbanas coordinadas y a gran escala.

Los problemas de la demanda urgente de suelo urbano, no pueden resolverse con la aplicación, exclusiva a las ciudades, de ciertas medidas.

- *La actual importancia de la migración campo-ciudad, especialmente en algunos países en vías de desarrollo, se debe a los deterioros ambientales y a la falta de oportunidades en las zonas rurales.*

#### **Planeamiento integral para el desarrollo**

- Dada la necesidad, por una parte, de alcanzar los objetivos públicos, y por otra parte, de interrelacionar las intervenciones sectoriales, el Seminario conviene en que el *planeamiento integral* es, en la actualidad, el útil apropiado para armonizar la justicia social con la filosofía metodológica.

- Para que las funciones del planeamiento integral se realicen con éxito, uno de los requisitos previos para la obtención de decisiones racionales en la planificación es una información realista sobre las fuerzas sociales y económicas que afectan al área de planeamiento y sobre la estructura de su poder político. Una segunda necesidad es la clara formulación de los objetivos sociales y de su transformación en necesidades espaciales y otros objetivos de planeamiento. La tercera es un conocimiento completo de los medios e instrumentos legales, administrativos, financieros y técnicos disponibles para realizar cambios en la situación espacial.

- La planificación integral necesita un planteamiento interdisciplinario, tanto en la fase preparatoria, como en la de realización.

- En el campo de la política del suelo, el planeamiento integral sirve para distribuir los recursos espaciales de acuerdo con las necesidades de la sociedad. Ello implica controles gubernamentales y reglamentaciones que determinen el uso y los rendimientos del suelo. Esto es necesario por dos razones principales:

- a) Las decisiones privadas sobre el mercado no tienen en cuenta los efectos externos, tales como beneficios y costos sociales, y por lo tanto no cabe esperar de ellas que conduzcan a una distribución racional de usos incluso considerada bajo bases puramente económicas.
- b) Existen objetivos y prioridades sociales a considerar, que el mercado, por su naturaleza intrínseca, no puede tener en cuenta.

- La planificación del uso del suelo a nivel local, pero de acuerdo con planes regionales, es uno de los útiles principales para asegurar que el desarrollo territorial sirva óptimamente los objetivos sociales y económicos de la planificación integral.

- La planificación del uso del suelo determina igualmente la localización de las inversiones públicas, su infraestructura urbana y el uso del suelo privado para la edificación y otras funciones conectadas y dependientes de tales infraestructuras.

- La realización de un plan integral depende de las acciones coordinadoras de las autoridades públicas en dos campos principales:

- 1) Acción pública directa para cambiar los componentes sociales, económicos y físicos.
- 2) Acción pública indirecta para influenciar las decisiones privadas por medio de medidas legales, administrativas, fiscales y otras encaminadas al desarrollo del suelo.

- *La capacitación técnica y la cooperación administrativa son requisitos previos para una buena planificación integral, pero no pueden alcanzar el éxito por sí solas sin que la autoridad política esté resuelta a apoyar el plan y a seguirlo a lo largo de su ejecución.*

#### **Los modelos de la propiedad del suelo**

- Los modelos de la propiedad del suelo, producto de antecedentes históricos, están cambiando y evolucionando como resultado de los cambios socioeconómicos, producidos por la urbanización y la industrialización.

- La mayoría de los sistemas legales existentes no son susceptibles de adaptación al carácter dinámico de la urbanización y tienen una influencia perniciosa en la configuración del medio ambiente de

los asentamientos humanos, ya que únicamente responden a estrechas miras lucrativas de los propietarios privados y no tienen en cuenta las necesidades del medio ambiente y de la sociedad como un todo.

- El suelo urbano debería ser considerado como un depósito cuyo disfrute debería cederse a los individuos o grupos cooperativos con una condición equivalente a la de arrendamiento, regulada por la sociedad, observando condiciones legales adecuadas.
- Las políticas de la tenencia del suelo varían según las estructuras culturales, sociales, económicas y políticas de cada país.

#### **La especulación del suelo**

- La especulación sobre el suelo urbano o el mantenimiento de éste, a la espera de sus plusvalías, por parte de individuos o empresas privadas, es uno de los problemas más serios con los que ha de enfrentarse el desarrollo óptimo de las áreas urbanizadas. Si fuera posible eliminar de la transacción del suelo el factor de los valores expectantes, se conseguiría reducir los problemas originados por la especulación, allí donde el suelo se reserva para un futuro desarrollo.
- Las medidas que en la actualidad existen para evitar la especulación del suelo, son de difícil ejecución, debido a los modos de propiedad y al apoyo casi exclusivo que se busca en mecanismos legales que son de imposible ejecución, ya que algunos países carecen de instrumentos esenciales, tales como el catastro y los servicios de registro del suelo.
- Un medio eficaz de eliminar la especulación del mercado del suelo es la congelación de sus valores según los usos o derechos de superficie existente en alguna fecha especificada.

#### **El control público del suelo**

- Los actuales mecanismos utilizados para guiar el desarrollo urbano, que se basan en conceptos del derecho de propiedad privada a la par de unas estructuras administrativas y unos procesos de elaboración de decisiones anticuados, son obstáculos serios para la formulación de planes y políticas integrales que impiden, por lo tanto, una expansión y desarrollo ordenado de los asentamientos humanos.
- Se recomienda que las naciones consideren el papel que el suelo tiene en el desarrollo, y que lo traten como un recurso natural que debe ser desarrollado y conservado de acuerdo con los valores y las prioridades de la sociedad.
- Al considerar las cuestiones que se relacionan con el tema de la propiedad pública, se llegó a la conclusión de que ésta presenta unas ventajas evidentes en lo que se refiere a la provisión de recursos de suelo para el futuro desarrollo urbano.

#### **La oposición entre la propiedad y el uso del suelo**

- La separación de los derechos de uso del suelo y los de propiedad constituye un instrumento útil para los gobiernos. Este instrumento, junto con otros ya en uso, contribuirá a la formulación y ejecución de políticas urbanas, y ayudará a resolver algunos de los problemas creados por la propiedad privada, la especulación y el desarrollo urbano.
- El suelo adquirido por el Gobierno, mediante compra o expropiación, *debería permanecer en propiedad del Gobierno y su uso o derecho de superficie ser cedidos, bajo alquiler o cesión.*

- Los principales fines de la política de suelo urbano son el control público sobre el uso del suelo, y la responsabilidad pública de la provisión de suelo para todos los tipos de uso necesarios en cada momento de acuerdo con el plan adoptado.

#### **Política de suelo**

- Al formular las políticas nacionales de desarrollo, la primera tarea es la de establecer objetivos sociales y armonizar los intereses de la sociedad con los del individuo.
- Este marco crea el contexto en el cual sea posible la formulación de políticas que gobiernen el desarrollo urbano.
- El papel del Gobierno deberá ser el de formular políticas de suelo y coordinar tales políticas con las líneas generales del desarrollo socio-económico.
- La extensión de los programas públicos de adquisición de suelo deberá establecerse de acuerdo con los recursos financieros y la situación social, económica y política de cada país.
- Además, las políticas de suelo y sus instrumentos legales deben estar íntimamente relacionadas con los planes de desarrollo integral y las políticas de desarrollo agrario.
- Unida a la política de adquisición de suelo, los gobiernos deberían tener el poder de especificar y delimitar áreas prioritarias de desarrollo espacial.
- El Seminario acentuó la importancia relevante que los gobiernos debieran dar a la inversión pública para la adquisición de suelo y sugiere que debieran considerar la posibilidad de darle la máxima prioridad compatible con el contexto nacional de prioridades y necesidades.

#### **Reservas de suelo**

- La adquisición de suelo por entidades públicas debería estar sujeta a condiciones que aseguren que será usado para fines de utilidad pública ampliamente concebidos, y eviten que se tome suelo de un propietario privado para transferirlo a otro. Debiera tenerse en cuenta la posibilidad de creación de bancos de suelo.

#### **Adopción de la planificación integral**

- Los gobiernos debieran concentrarse en la formulación de marcos políticos y de planeamiento de índole general, dentro de los cuales se preparan planes detallados para zonas de desarrollo prioritario.
- Para que una política de adquisición de suelo opere de un modo conveniente, desde el punto de vista social, debe formar parte de una política integral del suelo urbano.
- La posibilidad de pago de la indemnización por parte de los gobiernos, en los casos de expropiación, no en efectivo, sino mediante la concesión del uso o los derechos de superficie del suelo, se considera digno de estudio como instrumento legal de desarrollo.
- En la formulación y ejecución de las medidas de control del suelo, se debe dar una especial consideración a las necesidades particulares de aquellas comunidades que posean valores históricos y culturales, así como a las áreas de trascendencia ecológica cuya protección es importante desde un punto de vista cultural y ambiental, y que deben ser resguardadas.



### El gravamen fiscal

— El éxito de la imposición como instrumento de una política de suelo urbano, dependerá, sin embargo, de su relación con las políticas y planes del uso del

suelo que rigen los valores y desarrollo del mismo.  
— La imposición por sí sola no puede resolver los problemas de suelo urbano, pero puede constituir un mecanismo eficaz si se emplea como parte integrante de una política completa de suelo urbano.

C.C.D.

## La Investigación urbana y regional a nivel de las Naciones Unidas y Notas complementarias

Angel Abascal Garayoa

### I

Con el continuo y creciente trasvase de la población rural a los núcleos urbanos se asiste, según se sabe, a un fenómeno de doble acción: a un incesante despoblamiento de los medios rurales y a una congestión y subsiguiente proliferación de problemas de todo orden que desbordan toda previsión y requieren a nivel estatal, regional, nacional, comarcal o municipal, un ordenamiento adecuado al efecto.

El fenómeno de la urbanización adquiere en nuestros días caracteres universales. Matices más acusados cobra en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. En muchos casos, el caos urbanístico, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, no puede ser más patente y las medidas que se promulgan para encauzarlo, planificarlo y ordenar su desarrollo, tropiezan con harta frecuencia con dificultades notorias motivadas en buena parte por las múltiples competencias existentes en un mismo ámbito territorial, donde confluyen jurisdicciones dispares en grado sumo.

Antes de iniciar una ordenación, que supone, como premisa básica, una investigación, es dable tener presente, además, una información territorial con base estadística de los hechos a planificar. La población, la vivienda, los inmuebles, las fábricas, la infraestructura toda..., son otros tantos aspectos que a su vez exigen una instrumentación cartográfica idónea. De esta suerte, la estadística y el mapa o plano son dos piezas claves para empezar a trabajar, toda vez que constituyen la información de base inicial. La creación reciente de la Comisión Mixta de Coordinación Estadística en Barcelona, lo mismo que de los Bancos urbanísticos y regionales son dos hitos del mayor interés. Como lo es igualmente la constitución, si llega a efecto, de los equipos de trabajo, más todavía si son variados en su composición y en su misma formación, con una capacidad reconocida de diálogo. Si el técnico, arquitecto, ingeniero, etc. es esencial, lo son también representantes de otras ciencias naturales y sociales, desde la economía a la sociología, pasando por la administración y con el relieve preciso para el geógrafo. La región es su polo esencial de estudio y su capacidad de síntesis no puede negarse so pena de poner en entredicho su propia condición disciplinar. Cuando se intentan olvidar estos supuestos y se asiste a una interpretación un tanto hegemónica de unas disciplinas sobre otras, el resultado no puede ser más obvio y desalentador: discusiones que no acaban y, por supuesto, que no convencen<sup>1</sup>.

La información de base es, pues, esencial y el equipo, bien coordinado y estructurado, una premisa insoslayable. La necesidad de contar con una pléyade de organismos responsables de la formación de sus distintos miembros es, por descontado, una exigencia de primer orden. La docencia, la investigación, la técnica y la administración lo reclaman. Si la composición de las distintas Comisiones del III Plan de Desarrollo Económico y Social en nuestro país, concretamente, la Comisión de Desarrollo Regional con sus dos Grupos de trabajo centrados en las áreas urbanas y en las áreas metropolitanas (dentro de los nueve existentes) y, también, la Comisión de Servicios y Estructuras Urbanas, aboga por estas cuestiones, de la misma manera que toda una pléyade amplia de organismos de carácter local o provincial, es para pensar, y quizás desear, la existencia de otros organismos docentes de más alto nivel que se encarrecen, con vistas al futuro, en la preparación de un personal idóneo.

En nuestros días que en España asistimos a una masificación de estudiantes en las Facultades y Escuelas Técnicas, la proliferación de nuevos centros académicos está al orden del día. Pues bien, si la temática regional y urbana es, hoy por hoy, una de las más trascendentales del país, pues su ordenación afecta a toda la vida actual e inmediata del mismo, esa necesidad a que aludimos de llegar a dotar al alumno de una visión global e interdisciplinar del fenómeno urbano, ¿no da pie para exigir la constitución de un Centro de estudios urbanos o regionales que, ideal sería, tuviese rango superior? ¿Es que las cuestiones urbanas que se profesan en una Escuela de Arquitectura, en una Facultad de Derecho, Ciencias Sociales o Económicas, una Facultad de Letras o de Ciencias para los rudimentos previos de la Estadística plantean aspectos distintos? Y aunque así se trate, la visión del mundo urbano y de sus implicaciones siempre será, en el presente caso, muy unilateral. Entonces, salvo error por nuestra parte, ¿quién ha de dar la coordinación ajustada y equilibrada, hoy y un mañana más o menos futuro? Quizás se diga que esa es labor de un Instituto... Si lo existe en el seno de Administración Local en Madrid y Solá Morales lo reclama para fechas relativamente próximas —*Diario de Barcelona*, domingo, 25 julio 1971, p. 14— la formación interdisciplinar lo exige. Y el momento —crítico— que la Ley General de Educación en vigor trata de sembrar el país con nuevos Centros, puede ser, quizás, una oportunidad con vistas, como digo, al planeamiento del futuro. Es la única manera de terminar con individualidades “geniales” y llegar a