



# Información General

## Diez encrucijadas para el urbanismo español

Por José Luis González-Berenguer y Urrutia

Tengo la impresión de que lo único afortunado de la charla de esta noche, aparte de vuestra presencia en la misma, es su título. A medida que la preparaba iba aumentando en mí la impresión de que el empeño desbordaba mis fuerzas. Pero era tanta la ilusión que me hacía reunirme una vez más con mis amigos en esta casa para hablar de urbanismo, el tema al que he consagrado mi vida profesional, que creo que por fin he logrado, si no otra cosa, escribir los folios necesarios para cubrir el expediente.

El tema, en efecto, es bonito. Creo que desde las más remotas utopías, desde Platón a Santo Tomás Moro, desde Campanella a Patrick Guedes, desde Munford a Ildefonso Cerdá, se ha dicho que la ciudad —el más espléndido producto de la cultura humana después del lenguaje— era reflejo de las concepciones políticas dominantes, que el urbanismo es fundamentalmente político, que los condicionantes de la estructura del poder determinan al cien por cien las realizaciones urbanísticas.

Esta charla de esta noche, en la que he procurado huir de las cosas ya dichas —lo que es muy sencillo, bastaba con no releerlas expresamente para prepararla—, es un dato más, el último y el más modesto, del camino hace siglos emprendido. En la elaboración de este dato, he procurado al máximo, como digo, actuar de modo personal y no erudito. Voy a procurar exponer mis convicciones al respecto, mi propia visión del problema en España según se deducen de mis veinte años de experiencia en la especialidad.

### Itinerario a seguir

Para mejor comprensión de cuanto voy a exponer quiero decir ahora cuál va a ser el iti-

El presente trabajo es la Lección de Clausura del Curso 1975-1976, en el Centro de Estudios Urbanos.

nerario a seguir: hablaremos primero de las opciones que al político se le presentan en lo que pudiéramos llamar aspectos subjetivos de la problemática urbanística. Se trata de la determinación de quién protagoniza el crecimiento de la ciudad, quién protagoniza las decisiones acerca de las causas incluso remotas que determinan este crecimiento. Después, hablaremos de lo que pudiéramos llamar aspectos objetivos de la problemática urbanística. Se trata de determinar el talante del crecimiento de la ciudad, de decidir acerca de "cómo" ha de configurar su rostro.

Forzando la consecución de un esquema simétrico, podríamos encuadrar cinco alternativas en el primer sector enunciado, y otras cinco en el segundo. Y prosiguiendo en la exposición de un boceto previo del cuadro total, quiero adelantar que en lo que hemos llamado opciones de carácter subjetivo estudiaré: 1) La opción sobre el carácter público o privado de la determinación del contenido del plan (cosa que sonará a absurda, como, en efecto, absurda es, pero que en España, y precisamente hoy, es preciso examinar). 2) La opción entre la extensión de la ciudad, bien sobre suelo público, bien sobre suelo privado (lo que entraña todo el problema del plan como arbitraje o composición de intereses). 3) La elección entre un protagonismo estatal o un protagonismo local (con su problemática previa en torno a la extensión geográfica del objeto de la regulación urbanística y el tema del macro y del microubanismo). 4) La elección entre un urbanismo que encomienda sus decisiones finales (sin olvidar, claro que esto es una postura política) a los técnicos y la que las encomienda a los políticos. Y 5) La alternativa consistente en elegir entre un plan autoritario y pura decisión del poder o un urbanismo de inspiración e instrumentación (a través de atención a la opinión pública y los controles jurisdiccionales) de carácter democrático.

En el sector de opciones objetivas o referentes



## Diez encrucijadas

al contenido del plan y el talante con que es desenvuelto (sector en el que se podría incluir la última de las cinco alternativas precedentes), aludiremos: 1) Al tema de la elección entre la grande o pequeña ciudad, tema interesante cuyas implicaciones políticas son evidentes, piénsese en que hay datos concretos acerca de la oposición soviética a que Varsovia rebasa cierto número de habitantes, convencidos los dirigentes rusos como están de que el peso del país en el conjunto de su sistema de satélites variaría hasta alterarlo peligrosamente, caso de seguir creciendo la capital de ese país. 2) La elección entre el modelo de ciudad de usos concurrentes o el de ciudad de vocación única o de fuerte preponderancia ocupacional con su correlativa influencia en cuanto al talante de las restantes ciudades del sistema, interinfluencia ésta que se da en todo caso, claro está, y toda su repercusión en la problemática regional. 3) La elección entre ciudad dividida en distritos estancos, o la socialmente integrada, tema éste en el que el previo condicionamiento político es evidente (basta pensar entre otras muchas cosas en los resultados electorales de uno u otro sistema). 4) Y ahora vienen (y deliberadamente las he dejado para el final) dos opciones dramáticas: las que consisten en elegir entre un talante rígido y uno flexible en la concepción y la ejecución del plan (con toda su repercusión en los problemas de la especulación). 5) Y última, la alternativa entre el crecimiento económico y la calidad de la vida (con todo el gigante problema de la huida campesina a la ciudad y el de la implantación nuclear).

Pasemos, pues, a examinar la opción primera.

### Primera opción

1. Que lo que el plan diga en definitiva es una incumbencia pública parece evidente. El artículo 52 y siguientes de la Ley del Suelo admiten la promoción privada de los planes con su correspondiente aparente encomendación a los particulares de la posibilidad —fuertemente condicionada— de incorporar su voluntad, ya no la de la Administración, materialmente al plan. El esquema hasta ahora era el siguiente: sobre un marco absolutamente público, los particulares podían “también” elaborar planes. La Administración tenía en su mano siempre la potestad de no admisión, caso de que el documento fuera irregular, lo que evitaba incluso la aprobación inicial, la posibilidad de no efectuar la aprobación provisional si así se deduce de la información pública, en la que figuraba naturalmente la audiencia a la propia Administración. Y, dudosamente, aunque en la práctica es indudable que esta potestad se ejercitaba por las C. de Urbanismo, la potestad de denegar la aprobación definitiva. Nada decía la Ley respecto al marco geográfico de la actuación privada, pero que yo sepa, salvo en un caso, ésta nunca rebasó la envergadura del planeamiento parcial.

En la nueva legislación sobrevienen tres novedades: las autopistas de peaje, las P.A.U. y la imposibilidad de planeamiento parcial o especial sin previo plan general. Estas tres novedades, aún sin alterar teóricamente el sistema anterior y aún dejando en manos de la Administración, aparentemente, los tres resortes de las posibilidades de no aprobación, de hecho, van a privatizar peligrosísimamente el urbanismo español.

En efecto, hasta ahora se admitió, según reiterada y, a mi juicio, acertada jurisprudencia, la imposibilidad de planeamiento parcial sin planeamiento general previo. Que dogmáticamente ello no es correcto resulta indudable, pero el jurista, y sobre todo el político, debe tener en cuenta ante todo la posibilidad sociológica de actuar, la capacidad de respuesta social a la norma, y en el caso español actual nuestro nivel de renta aún no estaba en disposición de soportar con rigor un encadenamiento riguroso de los planes. Es decir, el planeamiento parcial sin el general muchas veces era la única alternativa que oponer a esta otra: el actuar sin ningún planeamiento. Pues bien, ahora esto no va a ser posible según claramente dice el nuevo artículo 13 de la Ley del Suelo. El resultado ya está siendo éste: los particulares que emprenden una actuación fragmentaria sobre un término carénte de plan general deben elaborar también éste. Mi experiencia es que las zonas que no les interesan quedan insuficientísimamente planificadas, pero lo suficientemente planificadas como para determinar, y quizá para siempre, la configuración urbanística de todo el término municipal.

En segundo lugar, aparece la Ley de Autopistas de Peaje de 10-V-1972. Yo estoy convencido de que el Ministerio con más fuertes competencias urbanísticas no es el de la Vivienda, sino el de Obras Públicas. Las ciudades crecen no hacia donde dicen los planes, sino hacia donde se entrecruzan las grandes vías que unen a unas con otras. Pues bien, la nueva Ley de Autopistas, en su artículo 5, dice que los particulares pueden presentar a la Administración los proyectos de aquéllas, lo que quiere decir que promocionarán “ad libitum” cuanto suelo urbano deseen.

En tercer lugar, sabido es que en el suelo urbanizable no programado, entre el momento del planeamiento general y el del planeamiento parcial, aparece el PAU. La evidencia de que tales PAU sólo podrán ser de promoción privada (y a ello contribuye la previsible alta exigencia de equipamiento y el señalamiento de extensión mínima grande planificable) es total; aunque están en pie las aprobaciones vistas y la posibilidad administrativa de rechazo. Esta institucionalización generalizada del urbanismo concertado la considero absolutamente recusable.

Concluimos, pues, esta primera opción diciendo que en este momento el urbanismo español la resuelve mal. Estamos al borde de una privatización de las determinaciones acerca del contenido de los planes. Si hay una incumbencia radicalmente pública y afectante a todos sin excepción,

es la de configurar la imagen de las ciudades, y la de las constelaciones de ciudades.

## Segunda opción

2. *La alternativa suelo público - suelo privado.* Resuelto el planteamiento anterior —aunque en España no con la deseable claridad— en el sentido de que configurar la ciudad es una incumbencia pública, puede muy bien instrumentarse la puesta en práctica de la misma, bien sobre suelo de propiedad pública, bien sobre suelo de propiedad privada. En el primer caso, el plan es una pura decisión del poder; en el segundo, el plan es el resultado de un *arbitraje, es el lugar de máxima concurrencia de intereses*, el plan es un acto de composición. Me parece interesante resaltar esta condición del plan como composición —en el noble sentido de la palabra— para lograr una ulterior acertada interpretación y puesta en práctica del mismo. Naturalmente que también hay que tomar posición ante la solución española. La E. de M. de la vieja Ley calificó de ideal la solución socializadora. Ideal, pero irrealizable. Nada más lejos de la verdad. La solución socializadora, que no tiene por qué instrumentarse a través de una confiscación, que puede ir precedida de una expropiación (incluso yo me atrevería a defender que a precios de mercado), es la única solución seria. Sería para acabar con la especulación. (Me remito a mi libro *“La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda”*, donde expongo el modo cómo podría venderse suelo público urbanizado mediante subastas que versaran sobre la calidad y precio de las viviendas y no sobre el valor del suelo, siempre inalterable y siempre a precio de costo). Sería para acabar con nuestras actuales horribles ciudades, invivibles a fuerza de falta de equipo y a fuerza de mal gusto. Por mi parte, estimo que este segundo aspecto de la cuestión —la ciudad sin servicios y sin espacios libres— es mucho más grave que el de la especulación del suelo, con serlo éste tanto. Me permito recordar que el tema está sobre el tapete. Que la marcha de la historia indica el norte único de la socialización. El reciente *“White paper”* inglés sobre el urbanismo, del que han dado cuenta tanto el Ministerio de la Vivienda en su servicio informativo, como este Centro en el número 4/75 de la Revista *“Ciudad y Territorio”*, se ocupa exclusivamente del problema de la especulación e instrumenta, esta vez creo que definitivamente, la compra masiva de suelo por la Administración para resolver el problema. En Inglaterra sólo podrá edificarse en lo sucesivo sobre suelo público (o sobre suelo privado en el sólo caso de que el promotor sea dueño del mismo al aparecer la Ley).

Hay que aludir ahora a una solución intentada al respecto en España y, como todos sabemos, no acompañada del éxito. Me refiero, obviamente, al INUR y al INV. Del fracaso del INUR y del INV no puede deducirse un sólo

argumento frente a la socialización del suelo de expansión urbana. Los islotes socialistas en océano capitalista fracasan sin excepción. Los errores acumulados en la concepción y realización del INUR y del INV son demasiados para que pudiera llegar a tener éxito. Aludamos sólo a uno: no puede decirse que se lucha contra la especulación cuando los solares finales se ponen en el mercado mediante subasta aunque sólo se permita acudir a ella a los promotores directos.

Antes de pasar a la opción siguiente hay que reconducir las dos precedentes a un dato raíz. Efectivamente, una y otra están condicionadas por otra opción política previa de la máxima significación: me refiero a la perspectiva con que el Estado, la Sociedad y el Ordenamiento contemplan el *derecho de propiedad fundiaria*. Apenas este tema daría para llenar bibliotecas y aquí sólo puede ser mencionado. Esta es la máxima opción política en materia de urbanismo. El derecho del Occidente europeo parece haber llegado en esta materia a esta conclusión: la propiedad fundiaria urbana es una relación jurídica que tiene por objeto la tierra sobre la que crece la ciudad, y por contenido el que en cada caso determine el plan. En Inglaterra esto quedó claro desde la Ley de 1945 con la ingeniosa fórmula de la nacionalización del espacio; en Francia, está claro, sobre todo, a partir de la determinación de 1 m<sup>3</sup> por m<sup>2</sup>, como aprovechamiento a nivel nacional. En España, igualmente ya desde la vieja Ley del Suelo, y más ahora: el propietario español tiene derecho al 90 por 100 del aprovechamiento medio, y ello durante la vigencia del plan. (Aprovecho esta oportunidad para criticar negativamente este plazo. Se debería haber dicho: cuando sobrevenga una modificación, el derecho de todo propietario es el de concurrir con iguales criterios al disfrute del nuevo plan). Pues bien, la decisión política sobre ese importante punto es indudable que condiciona los dos aspectos ya vistos: la decisión sobre la naturaleza fundamentalmente pública o privada del problema de la configuración de la ciudad y de la configuración de las constelaciones de ciudades; y la decisión sobre la naturaleza pública o privada del dominio del suelo sobre el que la ciudad se extiende.

## Tercera opción

3. El protagonismo administrativo residenciado en el mundo estatal o en el local.

Al llegar aquí es preciso recordar la distinción entre los dos grandes objetos de intervención administrativa en materia de urbanismo, y a los que venimos aludiendo desde el principio: *la ordenación del territorio y la expansión y remodelación de las ciudades*. Son temas ambos urbanísticos y absolutamente interpenetrados (entre otros datos porque cada vez se ve más claro dos cosas: que la ordenación del territorio no es sino un conjunto de determinaciones políticas relativas al “cómo han de ser” las ciudades, y





## Diez encrucijadas

que la configuración de la ciudad está por completo determinada por su entorno, incluso a veces extraordinariamente alejado). Pero son problemáticas distinguibles. Para el jurista, la primera se caracterizaría por ser una intervención negativa (zonas prohibidas), y cuando es positiva lo es por ser una intervención mediante armas de fomento. La segunda, por lo contrario: fundamentalmente positiva (en el sentido de que el plan dice concretamente qué se va a hacer en un lugar), y en su aspecto negativo utiliza medidas policiales (al que no actúa según el plan en el tiempo previsto se le sanciona, cosa inimaginable en el sector macroubanístico). Lo primero condiciona lo segundo en el sentido de que el plan de la ciudad debe tener en cuenta las previsiones regionales. Finalmente, lo primero tiene ámbito regional, y lo segundo, local (ciudad y su zona de expansión). Pues bien, aquí aparece, lógicamente clara, la división de competencias entre Estado y entes locales, correspondiendo al primero el planeamiento macroubanístico de ámbito regional, y a los entes locales el planeamiento microubanístico. Sin embargo, y dentro ya del microubanismo, la opción políticamente adoptada en España no se atiene a esta solución que llamamos lógica, y *carga el acento* en las potestades estatales, incluso desde luego en materia urbanística local. A mí me parece que no era esto lo que se deducía del artículo 32 de la Ley del Suelo que erigía en protagonistas del sistema a los Ayuntamientos encomendando a las Comisiones de Urbanismo, en el trámite de aprobación definitiva, una mera potestad de señalamiento de deficiencias. El Tribunal Supremo decidió que a estas Comisiones incumbía en este trámite la determinación del contenido del plan, estatalizándose así (hasta la aparición del Decreto-Ley de Barcelona, y ello sólo en cuanto a planes parciales) las decisiones de la Administración relativas a dicho contenido.

Paralelamente a ello, el Tribunal Supremo decidió (y a esta decisión he contribuido, creo y me arrepiento) que en materia de control de la ejecución de plan las potestades únicas residían en los Ayuntamientos a través del sistema de *licencias*, que una vez otorgadas *eran prácticamente inatacables*, de lo cual, como es sabido, se han deducido funestas consecuencias para el urbanismo español.

A mí me parece que en este punto la opción política ideal consiste en atribuir al Estado la problemática macroubanística y a los entes locales la microubanística, con un control del primero sobre el segundo basado en la necesidad de ajustar los planes de las ciudades al previo planeamiento regional. Me parece también que el instrumento "plan de urbanismo de ámbito regional", es decir, el plan director territorial de coordinación regional, es altamente idóneo para la articulación del Estado y las regiones, de lo que hablaremos después.

Es importante, quede claro, que la tensión Estado-Municipios es sociológicamente positiva en cuanto a su valor como instrumento

para la salvaguardia de la libertad. Pero *de ningún modo puede decirse que la libertad sea sin más salvaguardia, por el polo municipal*, de esta tensión. Concretamente, el Estado puede ser el agente de la libertad, aquí, frente a los mecanismos caciquiles, del mismo modo que la implantación de la Monarquía Absoluta fue un paso hacia la libertad en cuanto que abatió los poderes señoriales. Urbanísticamente esto se traduce en el reconocimiento de que los Ayuntamientos, en manos de caciques, han actuado de modo claramente condenable otorgando licencias irregulares, otorgamiento que debía ser evitado. Cosa que no se hizo en un alarde inconcebible de mal entendido respecto a la autonomía local. Hora es de decir que esta autonomía ha sido pésimamente mal ejercitada. También la ha ejercitado mal —y aún peor— el otro órgano otorgante de licencias, el Ministerio de Información y Turismo, en el caso clamoroso, por ejemplo, de Cala Salions. He aquí, de nuevo, la tesis de que en la tensión Estado-Municipios no puede decirse que la libertad esté representada por uno u otro extremo; la libertad la salvaguarda la existencia de la tensión misma. Y ésta se mantiene en el plano del plan, y en el de las licencias, instituyendo ambas actuaciones en competencias compartidas y no excluyentes. *En cuanto al plan continúa esta exclusión, En cuanto a la licencia ha roto el sistema la nueva Ley*, estableciendo en sus artículos 184, 185, 186 y 187 lo siguiente. Las licencias siguen dándolas los Ayuntamientos, tal como debe ser. Pero la Administración Central interviene: 1) según el artículo 184 el Gobernador Civil puede suspender actos sin licencia o contra ella, y al final ordenar la demolición; 2) lo mismo sucede en el 185; 3) en el caso del 186 el Gobernador Civil pone en conocimiento del Alcalde la existencia de licencia con infracción manifiesta y grave, y si en diez días el Alcalde no hace nada el Gobernador Civil acuerda la suspensión y paralización; y 4) en el 187 el Gobernador Civil instará del Ayuntamiento la revisión, y si éste no lo hace en un mes el Gobernador Civil dará cuenta a la Comisión Provincial de Urbanismo para aplicar el artículo 5, apartado 4.º, de la Ley.

Mi comentario es positivo en cuanto que se ha superado la condición sagrada de las licencias, una de las lacras del urbanismo español. Pero no queda agotada la exposición de la opción política adoptada por España al respecto. Hay que decidir también en qué Ministerio se residen las decisiones estatales sobre la materia. La situación española es desoladora. Significativamente, está la disputa entre Gobernación y Vivienda resuelta primeramente a favor del segundo, que ha contemplado, sin embargo, cuatro intentos de recuperación de potestades por parte del primero. En primer lugar, el intento de derogación de la Ley del Suelo mediante un Decreto-Ley que sustituía parte de la Ley. En segundo lugar, la creación de la Subdirección General de Saneamiento para intentar la intervención en el campo netamente urbanístico de

la conservación ambiental. En tercer lugar, la Circular de 28 de junio de 1965 sobre unidades residenciales de temporada, cuyo contenido urbanístico es indudable. Y, finalmente, el tema importantísimo de la regulación de Áreas Metropolitanas, tema sobre el que hay que demorarse un momento, dada su envergadura, puesto que la mitad de la población española vive en Áreas Metropolitanas reales, y casi la tercera parte en Áreas Metropolitanas formales. La alternativa política aquí ha sido confusa. La Ley del Suelo, en su Disposición Transitoria 4.ª, las llamó Entidades Locales (Agrupaciones). El primer Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda la llamó Organos Autónomos dependientes de este Ministerio, si bien al aparecer la enumeración de tales órganos autónomos no se atrevieron a citar entre ellos a las Áreas. Los Proyectos de la Ley del Suelo insistían en este criterio e invitaban al Gobierno para su proliferación. Afortunadamente, se ha impuesto el buen sentido, la opción política ahora parece que va a ser otra, y las Áreas Metropolitanas a partir del Estatuto Local y del Decreto-Ley de Barcelona van a ser regidas por auténticos Entes Locales. Recordemos la ejemplar solución dada al caso en Inglaterra con el Ministerio de Housing and Local Government.

Pero, ¿cuál es el Ministerio de verdad encargado del urbanismo en España? Por sorprendente que pueda parecer, yo creo que este Ministerio no es el de la Vivienda, sino el de Obras Públicas, que —independientemente de la indudable energía con que las ejercita en contraste con la inseguridad de que hace gala el primero— mantiene competencias decisivas sobre el trazado de las vías interciudades (cuyo trazado determina fortísimamente la configuración de éstas, diga lo que digan sus respectivos planes), así como a través del Decreto de ordenación de embalses y a través de la Ley de costas (con su artículo 12 dedicado a la ordenación de las playas y con el tratamiento de la zona marítimo-terrestre).

Otro Ministerio conflictivo es el de Educación y Ciencia, con la enérgica aplicación de la Ley del Patrimonio Artístico de 13-V-1933, y su Reglamento de 16-IV-1936.

Respecto a la importante incidencia urbanística del Ministerio de Información y Turismo recordemos: la Ley de Centros y Zonas de 28-XII-63 y su Reglamento de 23-XII-64, el cual, por primera vez en la historia, encomendó el otorgamiento de licencias a un órgano de la Administración Central: los Delegados Provinciales de Información y Turismo, o los Comisarios de Zona. Aunque la ilegalidad era clara (se vulneraba el artículo 165 de la Ley del Suelo), el Tribunal Supremo no lo estimó así, y en sentencia de 16-IV-66 dijo que este traspaso de la potestad de dar licencias estaba justificado por "el mal gusto de los Ayuntamientos".

Por fortuna tales errores no fueron graves, pues la Ley de Centros y Zonas ha funcionado como "jus dispositivum".

4. La consistente en decidir entre un urbanismo regido por técnicos o regido por políticos. Quiero comenzar recordando que el conferenciante es también un técnico del derecho. Mi postura es muy conocida al respecto. Estimo que el configurar la ciudad es algo muy complejo que sólo puede ser decidido por aquellos hombres que no se sientan presos en la malla de una profesionalidad forzosamente unilateralizante. Los técnicos estamos para asesorar, pero no para decidir. Y en los últimos años nuestro país ha estado regido por la idea contraria imbuidos como estábamos de unas decisiones que condenaban toda política e ignorando que tales decisiones eran al fin y a la postre también otra política. Estructuralmente, en cuanto que versan sobre cosas afectantes a toda la comunidad. E intencionalmente, en cuanto una encomendación de la toma de decisiones a nosotros los técnicos persigue siempre un fin político: el antidemocratismo. Un urbanismo en manos de técnicos exclusivamente envuelve siempre un urbanismo antidemocrático y antilocal. Y con esto pasamos a la quinta opción.

#### Quinta opción

5. La elección entre un urbanismo de corte autoritario o un urbanismo democrático. Estamos ante la más profunda e importante de las opciones posibles en urbanismo, después naturalmente de la que consiste en decidir sobre la actuación sobre suelo exclusivamente público o privado. El talante de la actuación democrática trasciende a la totalidad de los actos que se producen en el sector. El democratismo se expresa a través de un triple cauce, según sea de participación o de control: en el primer aspecto, el origen popular de la decisión a través de las elecciones que versan sobre programas de partidos en los que se han pronunciado estos acerca de la temática urbanística; en el segundo aspecto, el control popular de las actuaciones se produce a través señaladamente de la prensa y las interpelaciones parlamentarias; y finalmente aparece el control administrativo y jurisdiccional de todo acto de poder a través de las informaciones públicas y del sistema impugnativo de planes y licencias. En España, dejando aparte los aspectos primero (las elecciones en las que concurren los partidos con sus correspondientes programas urbanísticos) y parte del segundo (la interpelación parlamentaria), hasta ahora inexistentes, estamos usando tímidamente del cauce de la prensa y tímidamente también de los controles administrativo (la concurrencia a la información pública) y jurisdiccional, incluso a pesar de la existencia de la llamada acción popular, que de tal sólo tiene el nombre.

Concluimos con esto la exposición de las cinco opciones en torno al problema del protago-



nismo de la acción urbanística. Vamos a proseguir examinando los problemas que se suscitan en torno al tema del "quommodo" de la ciudad. Empezando por el muy importante de su tamaño ideal.

### Sexta opción

6. El óptimum de la aglomeración urbana es cuestión que requiere para su examen alguna previa puntualización. No sería lo mismo hablar del tamaño ideal de la capital del Estado que del tamaño de las pequeñas concentraciones urbanas dedicadas exclusivamente a la tarea de cuidar de la producción agraria.

Hay, pues, que decir dos cosas: que es falso que la vida sea más humana en el campo que en las ciudades, y falso que la vida sea más vividera en las aglomeraciones pequeñas que en las grandes. Y que es cierto que la gran ciudad hace a los hombres sentirse libres aunque, paradójicamente, las dictaduras no combaten la gran ciudad. Lo primero es clarísimo. No hay tópico más falso en el urbanismo que el de que hay que lograr que el hombre viva en ciudades no grandes porque así su vida es más humana. Las estadísticas demuestran, por ejemplo, que la incidencia de enfermedades mentales y de criminalidad es mayor en el campo que en la ciudad, y mayor en la pequeña que en la gran ciudad, con tal de que ésta no sea desmesuradamente grande. El problema no es achicar la ciudad, sino lograr que, siendo lo suficientemente grande como para que pueda llamarse tal, no resulte demasiado incómoda.

Esto no quiere decir, claro, que haya que acabar con toda aglomeración que no alcance el mínimo europeo, que en España sería —salvo el caso de las capitales vascas— cifrable en medio millón de habitantes o quizá más. Es preciso, sin duda, que haya aglomeraciones urbanas de trama tal que no se pueda hablar de un desierto, y que el campo esté suficientemente cultivado. Lo que digo es que hay que acabar con la idea de que lo deseable es la pequeña ciudad, como modo de vida, y que por ello los campesinos están algo así como locos cuando pretenden evadirse de la cárcel de su actual modo de vivir. Todo esto es incierto. Lo cierto es que una ciudad donde un enfermo de apendicitis tiene que empezar por recorrer 200 kilómetros si se quiere operar, o un comprador de un regalo tiene que hacer otro tanto, si no quiere regalar una espantosa vulgaridad, ni es ciudad ni es nada. Y esto sucede en casi la totalidad de las capitales españolas, y no digamos en los pueblos. En resumen, es equivocada la idea de que la ciudad grande es un mal.

Cuestión complementaria es la vertiente política del asunto. Es indudable que la ciudad es el progreso, la crítica, la inquietud, el avance, mientras que campo es el conformismo, la resignación, la parálisis. La Historia del Mundo es la historia de las grandes ciudades. Grecia y

Roma son historias de ciudades. La Revolución Francesa es la revolución de París, la Revolución Rusa es la revolución de Petrogrado. El Imperio Británico es la ciudad de Londres, como el austríaco fue la ciudad de Viena, y la gran cultura alemana del XVIII y del XIX es la historia de sus Cortes, pequeñas, pero auténticamente ciudadanas. Si las primeras cien ciudades del mundo desaparecieran, la humanidad en una generación volvería a la barbarie, a menos que las siguientes cien ciudades conscientes de su nuevo protagonismo tomaran el relevo. Hecha esta precisión, diremos que sería necesario determinar otro concepto válvula: el de vida grata. Podríamos entender por tal aquella que goza de un alto *standard* de servicios, hoy por todos deseado dada la gran facilidad que los medios de comunicación social brindan para que se produzca el efecto demostración, esto es, la posibilidad de compartir el goce de servicios de calidad por el mero hecho de ver que otros lo disfrutan. Y, por supuesto, se incluyen aquí también todos los servicios de la asistencia hospitalaria y los de la cultura a nivel de clubs, sociedades recreativas con actividades de calidad, etc. Pienso, en definitiva, en un nivel de servicios como el que puede brindar hoy una ciudad, por ejemplo, como San Sebastián.

Pues bien, ni aún con estas determinaciones hemos dicho bastante. O mejor dicho, hemos dicho algo importante. Y es que el óptimo de la ciudad es uno u otro según sea la tradición y densidad de ciudadanía y de cultura vivida simultánea y parejamente por todos los niveles sociales. En otras palabras, una ciudad merece el nombre de tal, con un determinado número de habitantes, si esas circunstancias de ciudadanía están vivas, y necesitará un volumen 3x ó 4x o más, con un nivel de cultura ciudadana menor. En una Alemania, por ejemplo, son auténticas ciudades aglomeraciones que aquí serían poblachones (es absolutamente seguro que el entorno cultural alemán logra ciudades con sólo 100.000 habitantes). En España son auténticas ciudades Madrid (desde la postguerra, no antes), Barcelona —sin duda, la primera ciudad española— y media docena de aglomeraciones más. No lo son, con los criterios expuestos, la corona de bellísimos núcleos que rodean Madrid. Vicens Vives dice que durante el siglo pasado España sólo tuvo dos ciudades: Barcelona y Cádiz.

Queda claro, pues, que lo que he querido decir es que la filosofía de "alabanza de la aldea y menosprecio de la Corte" es falsa. Pero que, indudablemente, es deseable lograr un esquema de ciudades en el que, lógicamente, no todas —sino una por región— sean ciudades grandes. ¿Posibilidades del poder para ello, sin suprimir las libertades? No muchas, pero desde luego existen (y recordemos que en Rusia, donde tantos resortes tiene el poder, se ha fracasado en la política de contención de Moscú). Estas posibilidades no son, pues, el uso de Decretos como el de "términos municipales" de don



Francisco Largo Caballero (que perseguía otras finalidades), o el de "asentamientos espontáneos", de Sánchez Arjona (que perseguía precisamente esta finalidad de frenar el crecimiento incontrolado).

La vía parece estar en el cegamiento de las fuentes, es decir, en evitar que los lugares de emisión de emigrantes continúen siendo lugares indeseables para vivir. Y ello en tanto en cuanto a la existencia de puestos de trabajo, como en cuanto a la existencia de un nivel de oferta de servicios que logre en tales lugares una apetibilidad de que hoy carecemos. Nada digamos de la pretensión de cercenar el crecimiento de los focos mediante un planeamiento que limite su oferta de suelo. Mientras los centros de emisión sigan siendo tales, con planeamiento o sin él, los centros de recepción seguirán recibiendo emigrantes. El crecimiento de una ciudad que lo hace desmesuradamente no se corta recortando su plan, sino revitalizando los centros de emigración. Una u otra vez resurge en la problemática urbanística ese importante personaje que es la ordenación del territorio.

Esto nos lleva a pasar a la opción siguiente: la relativa a los esquemas de ciudades. Pero antes quiero puntualizar dos cosas. La primera es que la contradicción española en la materia es haber creado grandes ciudades como lo es haber creado universidades, y haber elevado el nivel de vida, condiciones todas de la democracia. La segunda es que la gran ciudad necesita redes de transportes públicos o privados, por lo que el tema del automóvil queda desconectado del tema del tamaño de la ciudad. Esto es, cabe una gran ciudad sin transporte privado.

### Séptima opción

7. La siguiente opción se da entre ciudad de usos múltiples o polarizados. Lo que inmediatamente se traduce en la configuración del sistema satelitario de ciudades. Tema, pues, altamente inmerso en el marco del macroubanismo. Estamos ante la perspectiva material u objetiva de la opción subjetiva Estado-Municipios que antes veíamos. Estamos ante la visión urbanística del espacio regional. El error del régimen de haber convertido Madrid en una ciudad industrial, por ejemplo, se inscribe en este marco de visión urbanística del fenómeno regional. La región como constelación de ciudades, encuentro que es un tema de una fecundidad extraordinaria. Piénsese en la concepción de Cataluña o de Aragón como sistemas de ciudades polarizadas en torno a Barcelona o Zaragoza, respectivamente. La polarización, naturalmente, no es dato imprescindible: es muy sencilla la explicación urbanística de Galicia sin ciudad como cabeza visible, en tanto no se decanta, como es de esperar suceda, el liderazgo creciente de Vigo.

El tema se conecta con el de jerarquización de las ciudades y con el de complementariedad. ¿Debe dejarse al azar de las leyes económi-

cas o debe ser planificado? Parece evidente lo segundo: He aquí la funcionalidad, única, del Plan Nacional de Urbanismo.

### Octava opción

8. Opción entre ciudad monolítica o plural, y dentro de ésta entre una pluralidad compartimentada o una pluralidad difundida, por un lado entre industria y residencia, o por otro, y ésta es la verdadera importancia de esta opción, entre residencia obrera y residencia burguesa.

La opción gira en torno al problema de la integración social de la ciudad. Parece estar en manos de la planificación la determinación de cuál sea el grado de esta integración, de si ésta va efectivamente a producirse, etc. Hay que aludir, primeramente, a dos aspectos que pudiéramos llamar de menor conflictividad. Me refiero en primer lugar al logro efectivo de una integración. El duende que convierte una aglomeración de casas en una convivencia parece escaparse a las determinaciones del plan. Los ingleses dicen que este duende ha faltado a la cita en los casos de las "new towns", cosa que yo dudo sea cierta, y han intentado arreglar el problema creando la última serie de nuevas ciudades en torno a núcleos preexistentes. En segundo lugar, quiero aludir a la integración industria-residencia, integración que parece no deseable, si bien parece también claro que hay que evitar los excesivos distanciamientos generadores de excesivo número de horas vacías dedicadas a los traslados. A lo que quería referirme especialmente es al problema de la integración ciudadana entre clases. He aquí uno de los puntos capitales de estudio para todos los que nos ocupamos del urbanismo. Las premisas que podríamos sentar son, creo yo, las siguientes: 1) mis convicciones religiosas y su traducción política me llevan a postular una sociedad, y por ende una ciudad sin clases; 2) la más elemental y reiterada experiencia nos dice que los intentos de los urbanistas de lograr una ciudad en la que se dé una completa mezcla de clases sociales han fracasado; 3) contamos también con la experiencia de que el único medio que el planificador tiene a su alcance para tal intento es el de calificar uniformemente el suelo en cuanto a uso (es decir, el determinar la misma densidad e idéntico nivel de equipamiento); 4) que aún así la imagen real de la ciudad aparece finalmente diversificada socialmente, ya que es imposible determinar mediante el plan o las ordenanzas la calidad del comercio, por ejemplo; 5) por ello, el urbanista ha de decidir que el problema es extraurbanístico, pero que, mientras es resuelto en el mundo en que se produce (que es el de las grandes decisiones políticas, económicas y organizativas), su deber es no exacerbarlo o acentuarlo, y que para ello el arma que brinda el plan es la de calificar el suelo residencial de modo uniforme en cuanto a equipo y de modo poco diferenciado en cuanto a densidades.



### Diez encrucijadas

9. La novena opción hace referencia al importante tema de la concepción y ejecución del plan, y al talante rígido o flexible en dicha concepción y ejecución. Inmediatamente diré cuál es el campo en que la presente alternativa se mueve: el de la rápida puesta en valor y puesta en práctica de suelo, y su inmediata consecuencia: la aparición de la especulación. Me explicaré: el drama del urbanista es éste: la necesidad de encontrar una vía media entre la imperiosidad de la observancia del plan y la evidencia de que en la medida en que se es riguroso en tal observancia se restringe la oferta de suelo, aconteciendo dos cosas: que se retrasa la construcción y que sube el precio de los solares al ser escasos los que se pueden poner en el mercado y permanecer rígida, o creciente, la demanda. La solución sólo puede estar en la concepción del plan como documento flexible y en el dominio de unos criterios igualmente flexibles en su aplicación. Lo primero requiere un gran talento en el redactor de plan; lo segundo requiere un gran talento (creo que además de grande ha de ser precisamente un talento jurídico, puesto que se trata del cumplimiento de una norma) en el gestor. Dicho de otra manera, el redactor ha de pensar que el plan ha de ser cumplido, pero que puede suceder que no sea posible cumplirlo a rajatabla, y ha de prever este posible cumplimiento. El gestor ha de cumplir el plan, pero tiene que saber qué hay que hacer cuando resulta inconveniente su cumplimiento. Además, el legislador ha de tener en cuenta este grave problema y facilitar en la propia norma los cauces para que todo esto suceda sin caer en la anarquía. Yo aconsejaría desde aquí a los gestores de planes que sean muy exigentes en materia de ejecución y efectividad de la urbanización y realidad del equipamiento, pero que sean muy tolerantes en materia de trazado de viales o en materia de juego de volúmenes, por ejemplo. El tema es difícil y no trasladable a una conferencia sin más. Quede en el aire la importante idea de que el legislador, autor del plan y gestor del mismo, deben tener conciencia de que en la medida en que el plan es concebido y ejecutado rígidamente la especulación encuentra campo para actuar a sus anchas. La opción aquí es planeamiento rígido o flexible. Y nuestro legislador ha tenido conciencia de ello aludiendo al problema repetidamente en la Exposición de Motivos de la nueva Ley. Sin embargo, aunque se autoproclama partidaria del plan flexible, marco, etc., la verdad es que ha conservado y reforzado con una prohibición del plan parcial o especial sin plan general, contenida en el nuevo artículo 10, la vieja dialéctica plan general-plan parcial para el suelo urbanizable programado, agravándola mediante la introducción del Plan de Actuación Urbanística en el suelo urbanizable no programado. Creo, sin embargo, que el uso abundante de las normas subsidiarias y de los proyectos de detalle con su

posibilidad de juego de volúmenes, y su aprobación definitiva en manos municipales, pueden ser un factor de agilización.

## Décima opción

10. La décima y última opción es una simple aplicación al campo del urbanismo de un dramático dilema que tiene planteado la humanidad. Se trata de elegir entre proseguir el ritmo del desarrollo, o conservar un nivel aceptable de calidad de la vida. Desde que al hombre de Occidente acometiera, tal como dice Spengler, hacia el año 1000, una enfermedad consistente en que la antigua conformidad con su entorno —que caracteriza al hombre apolíneo— es sustituida por un deseo de reformar ese entorno (característica del hombre fáustico). Desde entonces no ha cesado una carrera de lucha, acentuada por el protestantismo, como demostraron Max Weber y Sombart. A menos que sobrevenga otra nueva Edad Media, tal como predijo Berdiaeff, el hombre parece condenado al "círculo de la riqueza" del consumismo. Obsérvese que ello no es consustancial a Occidente, puesto que fue fenómeno desconocido por Grecia y Roma, y hoy lo protagoniza también el Japón.

Urbanísticamente la opción no se traduce en la que opone la gran a la pequeña ciudad (aunque evidentemente en la primera la calidad de la vida está más amenazada), sino en la que opone confort e individualismo a austeridad y sentido comunitario. Ello se manifiesta en tres datos señaladamente: el automóvil privado o el transporte público; el uso ilimitado, o sustituido por otros usos, de medios de calefacción y refrigeración (sobre todo los primeros, contaminantes). Hay un tercer dato: la eliminación de basuras y la de detritus a través de los cursos de agua.

Las soluciones, curiosamente, están en una llamada a los resortes de la técnica, acompañada de un fortísimo reforzamiento de las incumbencias del sector público. Las tres amenazas (coches, emisores térmicos y evacuación) son solucionables con: transporte público, electrificación barata y fortísima disciplina en los vertidos.

La opción no puede ser la detención del desarrollo (me remito a la tesis del profesor Conde Duque sobre el tema), sino su fuerte disciplinamiento. La ciudad no tiene por qué dejar de crecer hasta lo que sea razonable. Debe someterse a una fuerte disciplina que entraña una economía no de mercado sino de dirección central. A mi juicio, el más fuerte argumento contra la solución capitalista está en el derroche y la irracionalidad de su producción, y se manifiesta en su incapacidad para resolver el dilema de desarrollo - calidad de la vida. Este dilema sólo lo resuelve una economía de dirección central.

Pero esta economía es proclive a la pérdida o al debilitamiento del sistema de libertades. Solución única: la espiritualidad como informadora de la aplicación de las técnicas colectivistas.