The background is a detailed topographic map of the Barcelona region, showing contour lines, rivers, and various place names. Overlaid on this map are several 3D architectural models of buildings, some of which are highlighted with a golden-yellow glow. These models are positioned in various locations, including the city center and coastal areas, suggesting a focus on urban planning and territorial organization.

CIUDAD Y TERRITORIO

revista de urbanismo y ordenación territorial

2

Badalona

BARCELONA

Sumario

Director:

Fernando de Terán

Secretario de Redacción:

Jesús J. Oya

Diagramación:

Olegario Torralba

Edita el **Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local**

Dirección, Redacción, Administración y Publicidad:

Joaquín García Morato, 7, Madrid

Imprime OMNIA, I. G. Mantuano, 27, Madrid

Depósito legal: **M. 15.703-1969**

La correspondencia debe dirigirse al Director de la revista.

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores y no representan forzosamente el punto de vista de la Redacción de la Revista o del Centro de Estudios Urbanos.

Fotografías:

Paisajes Españoles, archivo y cortesía del Seminario de Sociología

Madrid - N.º 2

Septiembre-Octubre-
Noviembre-Diciembre
de 1969

Suscripciones:

España e Iberoamérica:
400 Ptas. (3 números)

Otros países:
7 \$ USA

Número corriente: **150 Ptas.**

Número atrasado: **155 Ptas.**

EDITORIAL ... 4



Urbanismo en España

LOS URBANISTAS, QUIENES Y DONDE ... 5

Manuel de Solá-Morales Rubió (Catedrático de Urbanística en la E. T. S. A. de Barcelona)

PLANIFICACION TERRITORIAL Y PROGRAMACION ECONOMICA ... 11

Fernando Fernández-Cavada (Jefe de Gabinete de Estudios Socio-Económicos de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda)

URBANISMO DEL OCIO ... 19

Mario J. Gaviria (Sociólogo, Jefe de la Sección de Sociología Urbana y Rural del I. E. A. L.)



Actualidad

CONCURSO NACIONAL DE URBANISMO. CENTRO DIRECCIONAL DEL AREA METROPOLITANA DE BARCELONA ... 34

PANORAMA DE LA PLANIFICACION DEL MEDIO FISICO EN LA REPUBLICA SOCIALISTA DE RUMANIA ... 38

Fernando Terán

A LOS DIEZ AÑOS DE CONGRESO NACIONAL DE URBANISMO ... 46



Vida Local

UN CASO MEDIO: PEÑARANDA DE BRACAMONTE ... 49

Javier González (Sociólogo)



Información de Base

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA INFORMACION TERRITORIAL ... 59

Luis Carreño Píera (Sociólogo)

EL CENTRO DE DOCUMENTACION URBANISTICA DE S. T. C. A. N. DE PARIS. 64

UNA PUBLICACION QUE ABRE NUEVOS CAUCES A LA INFORMACION ECONOMICA: «LA GUIA ESTADISTICA DE ESPAÑA» ... 65

CONFERENCIA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTADISTICA DE LA HAYA ... 65



Información Jurídica

NULIDAD DE ACTUACIONES POR INFRACCION DE FORMALIDADES LEGALES. 66

Luis Enríquez de Salamanca (Abogado, Profesor-Ayudante de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid)

PLANES DE ORDENACION DE CAPITALES DE PROVINCIA ... 69



Información General

SEMINARIO INTERREGIONAL SOBRE PLANIFICACION DEL MEDIO FISICO PARA EL DESARROLLO URBANO, REGIONAL Y NACIONAL ... 70

V CONGRESO INTERNACIONAL DE TECNICA Y URBANISMOS SUBTERRANEOS. 72

REUNION DEL GRUPO DE EXPERTOS DE INVESTIGACION URBANA Y REGIONAL ... 73

RESUMEN DE LAS II JORNADAS NACIONALES SOBRE VIAS PROVINCIALES CELEBRADAS EN SEVILLA ... 74

DIA MUNDIAL DEL URBANISMO ... 75



Crónica

CINCO MESES (AGOSTO-DICIEMBRE) ... 76



Bibliografía ... 80



Correspondencia ... 82

Editorial

cambio de etapa

«Ciudad y Territorio», por su propio planteamiento, no es una revista en la que vaya a encontrarse habitualmente referencia a temas políticos. Está ceñida a unas posibilidades de investigación o de exposición en el nivel especializado y reducido de los aspectos técnicos y conceptuales del urbanismo y la ordenación territorial.

Sin embargo, sería fingida indiferencia, innecesaria falta de sinceridad o exceso de precaución, ignorar o silenciar la importancia que para todo lo relacionado con el urbanismo en España, incluidos inevitablemente los aspectos que constituyen el campo específico de esta revista, pueden alcanzar los acontecimientos políticos que han tenido lugar recientemente en nuestro país.

Coinciden éstos, en efecto, con un momento en que los problemas urbanos han alcanzado una agudeza, y sus planteamientos un grado suficiente de maduración, como para requerir una nueva atención por parte de las altas esferas políticas, de modo que no parece aventurado suponer que la etapa del «problema de la vivienda» pueda dejar paso, en el orden de las inquietudes, a la del problema de la ciudad y el territorio. Es una evolución lógica inscrita en el proceso histórico de países que nos preceden en la industrialización y el desarrollo económico, según etapas que nosotros estamos recorriendo también, con incidencia directa en el planteamiento del urbanismo.

Es por este camino por el que los acontecimientos políticos pueden tener repercusión en el campo de interés de esta revista, ya que la oportunidad del cambio permite apreciar con claridad cómo la dilatada gestión urbanística anterior ha permitido poner a prueba, durante tiempo suficiente, unas bases de partida de las que ella fue artífice innovador indiscutible, para las que parece haber llegado ahora el momento adecuado para el balance y la revisión con apoyo en una experiencia abundante y real.

Y al hablar de balance y revisión, no nos referimos sólo a los aspectos administrativos de la gestión urbanística, por muy necesitados que

estén de ello, sino más decididamente a los planteamientos teóricos sustentantes.

Si es evidentemente necesaria una evolución de ciertas situaciones institucionales y jurídicas en el nivel de la administración del urbanismo, de lo que tampoco cabe duda es de la urgencia de un incremento de investigación y de explicación de los procesos urbanos y territoriales que haga posible una elaboración nueva de la problemática teórica del urbanismo y lleve a una revisión de su aplicación y a una renovación de las respuestas técnicas y jurídicas desde presupuestos que ahora podrían ser más realistas, rigurosos y actuales, cerrando así en España la etapa histórica que, igual que en el resto del mundo, ha cumplido su cometido apoyándose conceptualmente en la teoría urbanística precientífica que arranca de los utopistas, la Ciudad Jardín y los CIAM.

Es este aspecto el que creemos que interesa destacar en este momento, con la esperanza de que no se pierda la oportunidad del reajuste: la necesidad de una profundización teórica que permita la puesta al día de la metodología del planeamiento, basada en un mejor conocimiento de los fenómenos reales, al cuál sólo se puede llegar a través de un aumento de la actividad intelectual y de los medios económicos dedicados al estudio del urbanismo, que deberían ser ampliamente ensanchados.

La acción inmediata que requiere nuestro efervescente proceso de urbanización, con realidades de acuciante urgencia que no pueden esperar, reclama medidas prácticas y expeditivas. Pero esto no debe hacernos perder de vista los riesgos de la simplificación que pueden malograr resultados mejores aunque no tan próximos. Junto a la actuación práctica inmediata, es necesario un desarrollo paralelo de preparación a largo plazo, sentando unas bases nuevas, que no pueden improvisarse, y que debe arrancar desde las escuelas profesionales.

FERNANDO DE TERAN



Urbanismo en España

LOS URBANISTAS, QUIENES Y DONDE

Manuel de Solá-Morales Rubió

Aparte de la actual disposición de los derechos sobre el suelo, quizá el más grave estrangulamiento que hoy impide la orientación favorable de nuestras ciudades sea la deficiencia de los recursos humanos asignados al problema. Es evidente que los problemas urbanos de nuestros días requieren para su adecuado tratamiento transformaciones institucionales y legales, mayor profundidad y ajuste en las teorías explicativas, investigación empírica afinada sobre los procesos en curso, revisión metodológica de la formulación de propuestas. Pero todo ello exige que el país disponga de un adecuado volumen de actividad intelectual y social aplicado al urbanismo; actividad que comprendería el total de hombres-hora dedicados (profesionales, técnicos, estudiosos y ejecutivos), y ponderados según su nivel y capacidad. Hasta hoy, como veremos, las capacidades humanas al servicio de los problemas urbanos en España, son especialmente escasas y mal distribuidas. Nuestra intención en este artículo es analizar precisamente la distribución regional y estructural de estos recursos humanos, y extraer de este análisis ciertas conclusiones provisionales, interpretando la situación presente y valorando posibles alternativas.

¿Quién se dedica al urbanismo en España? ¿De qué forma? ¿A qué nivel de especialización? ¿Dónde trabajan? Estas son preguntas pedestres, del hombre de la calle que, sin embargo, pocos «iniciados» podrían contestar. Y a otra escala, ¿cuál es la cota intelectual y cualitativa de nuestro urbanismo? ¿Dónde están los «cerebros» del urbanismo? ¿Por qué faltan inteligencias-punta dedicadas al urbanismo, al nivel de otros campos profesionales y científicos? Naturalmente, no pretendemos responder todos estos puntos, muchos de los cuales nos llevarían a discutir ambiguas cuestiones sobre estructura socio-económica profesional o sobre psicología de la frustración. Intentaremos, simplemente, sentar unas primeras bases que aclaren el entendimiento general del problema. Y creemos esto especialmente importante en un momento en el que parece que el desarrollo de nuestro urbanismo va a entrar en una nueva fase, caracterizada por la expansión cuantitativa de la demanda de planeamiento, y por la aparición de distintas vías de respuesta —quizá alternativas— a estas flamantes solicitudes.

Tanto en la calle, como en la Administración, como en las instituciones cívicas, la moda del urbanismo se ha «integrado» como el perfecto alibi que garantiza modernidad, eficiencia y racionalidad supuestas. Descubrimiento a medias, que apoya ciertamente sobre una efectiva necesidad, pero movido más por una simplista predisposición hacia soluciones demiúrgicas que por un conocimiento de las reales valencias del urbanismo, comprendido mal y superficialmente. A los graves riesgos de esta situación se añaden los provenientes de las respuestas a ella desde la esfera profesional urbanística. El nominalismo desbordado de figuras y temas, la inflación de plantillas y presupuestos, la oferta indiscriminada de encargos, la genericidad y esclerosis de las respuestas técnicas..., los tópicos cien veces repetidos, la ocultación de viejas fórmulas en nuevas palabras, la timidez en enfrentarse con el fondo de los problemas, la burocratización del trabajo... La falta de profesores, junto a la especialización urbanística en la carrera de arquitectura, la proliferación de cursillos y congresos, la aparición de nuevos centros, de nuevas competencias... Pero cuando ceda la inflación, el gigantesco «bluff» urbanístico puede reventar ahogando, en plena adolescencia, el auténtico desarrollo de nuestro urbanismo.

En este marco se encuadra este artículo, como estudio de la situación profesional. Por las lógicas limitaciones, sin embargo, hay que reducir el campo de análisis, cuyo estudio total exigiría una dimensión, unos medios y una dedicación fuera de lugar aquí. Nuestro intento consistirá en examinar el número y características de la dedicación humana al planeamiento en España, analizados en las provincias más significativas. En concreto veremos la estructura profesional del urbanismo en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona como representativas de situaciones típicas, y que ejemplarizan las tendencias generales en el país. Guipúzcoa, una de las provincias con mayor renta *per capita*, y la mayor actividad planificadora a escala provincial y municipal. Valencia, provincia macrocéfala, con una capital en expansión y transformación, sobre un entorno agrícola. Barcelona, región urbana potente, con una gran capital metropolitana y múltiples subsistemas urbanos interdependientes. Creemos que, de algún modo, estas tres situaciones configuran las situa-

ciones típicas a las que, desde el punto de vista urbanístico, tenderán a asemejarse las distintas provincias del país, definiendo problemáticas paralelas y en consecuencia situaciones profesionales también paralelas. Es evidente que la visión global de la situación exige como complemento el examen del caso singular de Madrid donde, por razones obvias aunque complejas, la estructura profesional es fundamentalmente distinta del resto del país. Esta misma complejidad es la que ha hecho que abandonemos aquí su análisis, dejándolo para un tratamiento específico, quizá en un próximo artículo.

La segunda limitación importante a que por el momento hemos debido ceñirnos es la de referirnos simplemente a los arquitectos al hablar de profesionales en el urbanismo. Esta sería, ciertamente, una muy grosera simplificación si se tratara de valorar el volumen absoluto de recursos humanos dedicados a temas urbanos y no, como en nuestro caso, una cierta distribución relativa. Ciertamente, y por la tradición que para bien o para mal todavía tiene la figura del arquitecto en todo lo referente al planeamiento, el número y tipo de arquitectos dedicados al urbanismo es un indicador válido del volumen total de atención profesional, puesto que la participación de otros diversos profesionales está en correlación directa precisamente con el nivel y complejidad de la especialización de tales arquitectos. En cualquier caso, éste es un tema que, ciertamente, reclama asimismo un artículo propio.

Una tercera limitación viene de las fuentes de información: la natural ambigüedad del tema y sobre todo la falta de atención a él, hacen que no existan referencias previas. Los datos aportados en el presente estudio son fruto de elaboración propia, a partir de consultas a personas, instituciones u organismos adecuados. Su precisión puede fallar en algún caso concreto; sin embargo creemos que en un conjunto reflejan las características generales de la situación. Sobre todo hay que insistir en que las cuantificaciones introducidas no son tanto para medir escalarmente los fenómenos considerados cuanto para valorar en cada caso el modelo de relaciones propuesto.

I. El modelo de análisis

La argumentación de este artículo se desarrollará de la forma siguiente:

Expondremos en primer lugar el modelo tipológico según el cual decimos vamos a analizar la situación profesional del urbanismo. Este modelo es una hipótesis de clasificación exhaustiva de las actividades propias urbanísticas según cuatro tipos, relacionados dos a dos. A continuación, examinaremos, según dicho modelo, la situación profesional del urbanismo en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona. En este punto se aportará la cuantificación de los profesionales correspondientes a los respectivos tipos de modelo, interpretando el sentido de los datos resultantes. Consiguientemente, se analizarán las interdependencias entre los tipos para las tres provincias, y los esquemas de relaciones correspondientes. De ahí aparecerá un esquema de la situación actual. Por otra parte, se justificará la adaptación del proceso histórico de formación del urbanismo al modelo propuesto, y de ello se derivará un modelo ideal. Este modelo ideal lo utilizaremos para su comparación con el esquema de la situación actual. Finalmente, se deducirán las consideraciones posibles como conclusión de lo expuesto.

El modelo que exponemos se propone analizar la actividad profesional agrupando las posibles funciones acerca del planeamiento urbanístico en cuatro grupos (figura 1):

A. Investigación de base sobre los fenómenos urbanos. Proposición de nuevas hipótesis. Formulación de soluciones «posibles» (utopías). Reflexión teórica.



FIG. 1

B. Enseñanza (más o menos institucionalizada) de la urbanística. Transmisión y generalización de sus principios, métodos y propuestas. Difusión social por medios públicos.

C. Administración pública del urbanismo. Control y gestión técnica.

D. Resolución y elaboración de planes y proyectos urbanísticos convencionales.

Estas funciones comprenden los trabajos generalmente desarrollados por los arquitectos. Los más frecuentes son los incluidos en el grupo D: los habituales encargos de planeamiento, promovidos por la Administración o por iniciativas privadas. Son trabajos realizados según pautas y métodos convencionales, preestablecidos, atendiendo a los requisitos legales en vigor y a objetivos dados por el promotor. En ellos, el arquitecto actúa según el tipo que podría catalogarse como el de «consultor» técnico en una promoción pública. El ejemplo más característico es el arquitecto, encargado de redactar un Plan general de Ordenación municipal, de parte de la correspondiente corporación o de un superior organismo administrativo, y que lo elabora privadamente en su estudio como profesional liberal con plena independencia de dedicación. En consecuencia se han tomado, para cuantificar los recursos humanos en el grupo, el número de profesionales arquitectos autores de los Planes generales aprobados, así como de los Planes territoriales de mayor ámbito (comarcales o provinciales) caso de haberlos. No se considera el planeamiento parcial por entenderse que su elaboración no supone por lo general, en cuanto a su temática y su metodología, una específica profesionalidad urbanística, sino un proyecto arquitectónico con dimensión urbana.

Un siguiente campo donde valorar el volumen de recursos humanos empleados en atender los problemas urbanos es el de la



Administración pública (C.). Es quizá el campo de más fácil cuantificación. Se trata de ver el número de plazas de arquitecto dedicadas a urbanismo por los distintos órganos de la Administración (Ayuntamientos, Comisiones provinciales, Obras Públicas, etc.). La previsión de plazas técnicas al servicio urbanístico será un índice claro del real interés de la Administración por el problema. En nuestro conteo hemos considerado como tales aquellas plazas de dedicación fija (media jornada laborable), y de carácter técnico (no político). Una duda aparece a propósito de los arquitectos municipales, que por sus múltiples funciones actúan también, en parte, como urbanistas: se han contabilizado aquellos, dedicados exclusivamente a urbanismo, y, con valor de media unidad, los que tienen dedicación plena al municipio, y aún con multiplicidad de funciones han elaborado el Plan general de la población. Como veremos más adelante, el arquitecto municipal suele ser una figura poco definida —como sus funciones—, a caballo de los tipos C. y D.

En el grupo B. agrupamos los arquitectos docentes de urbanística, y los que por medio de artículos periodísticos, libros u otros canales de difusión, tienen una actividad de transmisión y publicación de los contenidos de la urbanística. La crítica pública —no la técnica especializada— tiene también en este grupo a sus autores.

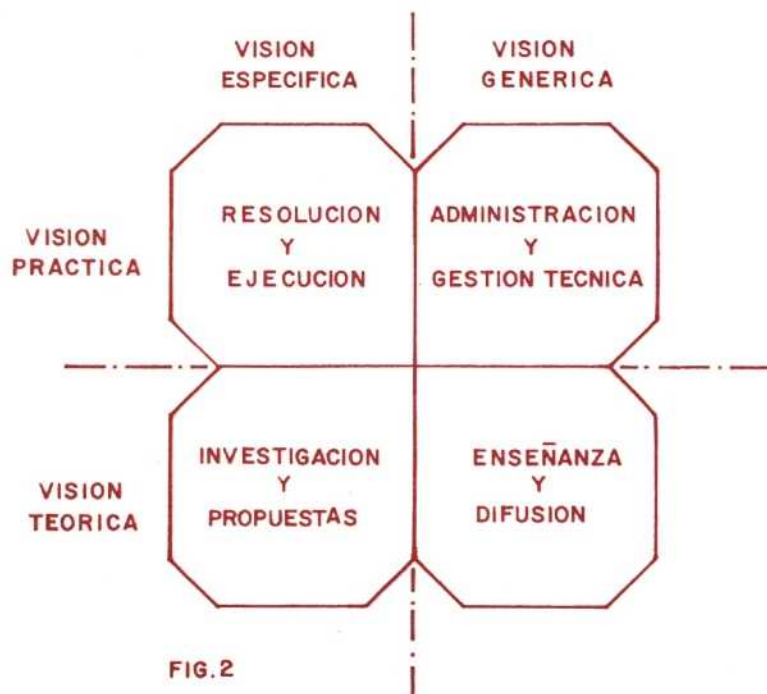
Existe —o debiera existir— otro nivel (A.) de actividad, el más intrínsecamente creador. Antes y después de la enseñanza de unos métodos, que se utilizarán para la elaboración de planes, y del control de los mismos por la Administración pública, existe un momento clave de interrogación, de duda y ensayo, y de puesta en cuestión que se traduce en una actividad fundamental de investigación. Investigación en doble sentido: como profundización empírica y teórica sobre los fenómenos tratados ante la insatisfacción de los métodos y los postulados aceptados. Pero investigación también sobre los resultados, sobre las nuevas propuestas posibles, sobre hipótesis de síntesis final. La primera es una investigación típicamente científica, analítica; la segunda es una investigación profesional. Su marco suele ser los concursos, alguna publicación acaso, donde se elaboran y formulan —no tanto teorías explicativas como hipótesis normativas o utopías indemostradas—. Es la investigación directa de soluciones. En este grupo, estarían los investigadores académicos desmenuzando los hechos y los principios, y los profesionales investigadores trabajando sobre las propuestas.

A. y D. coinciden en su atención específica a los problemas y a las soluciones, y en este sentido su visión es esencialmente concreta, y trabajan sobre situaciones determinadas: es la visión profesional. B. y C., por su parte, representan el nivel genérico, el proceso de generalización necesario a la difusión y aplicación indeterminada, abierta. En otro sentido, y respecto a ambos aspectos, A. y B. son precisamente el momento teórico de lo que en C. y D. son actividades directamente prácticas (figura 2). La trascendencia de esta nota epistemológica aparecerá más adelante.

II. Las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona

Guipúzcoa es la provincia modelo según la Ley del Suelo. Es la provincia que con una seriedad encomiable, con esfuerzo digno de mejor suerte, se lanzó, desde 1954 en que aprobó su Plan provincial, al planeamiento sistemático a escala municipal. En este

tiempo se han elaborado y aprobado en Guipúzcoa alrededor de cuarenta Planes generales que cubren prácticamente toda la provincia. Ninguna provincia española ha puesto en el planeamiento tanta confianza como la guipuzcoana. Tampoco ninguna, seguramente, contaba con un tan alto nivel cultural y socio-económico de la población, ni con un sentido comunal y cívico tan desarrollado. Por otra parte, especiales características regionales acentuaban el interés del trabajo: la difusión territorial del



poblamiento, verdadera ciudad-territorio espontánea; las limitadas disponibilidades de suelo llano; las exigencias de desarrollo industrial; el agrupamiento comarcal; la riqueza morfológica del paisaje y de las tipologías edificatorias preexistentes, etc.

Para afrontar tantos y tan importantes cuestiones, ¿qué recursos humanos ha dispuesto la provincia? La figura 3 indica la distribución de profesionales dedicados en los grupos del capítulo anterior y cuantificados, a partir de los datos que nos han llegado, según los criterios correspondientes. Ahí podemos ver cuántos hombres han llenado los cuadros del urbanismo guipuzcoano: los 40 Planes generales se han realizado de hecho entre 15 profesionales, la investigación profesional y teórica, la docencia o la crítica han sido prácticamente inexistentes. Más grave: para un tal proceso reglamentario de planeamiento, cubriendo la provincia, la Administración pública dispone solamente de cuatro plazas de urbanista.

No vamos a hacer comentarios específicos. Nuestro objetivo aquí es exponer los datos estructurales generales. Por otra parte, es claro que siempre pueden existir individualidades de excepción que modifiquen el peso de los valores numéricos.

La situación en Valencia es algo distinta. El poblamiento de la provincia es de núcleos agrícolas compactos, dirigidos desde una gran capital de servicios en franca expansión. Algunos centros industriales autónomos. Lejos, por tanto, de una predisposición a un tratamiento homogéneo como en Guipúzcoa. De hecho, toda la atención se ha dedicado a la ordenación de la capital olvidando casi al resto del territorio, máxime cuando Valencia ciudad, por las razones del caso, ha sido objeto de tratamiento

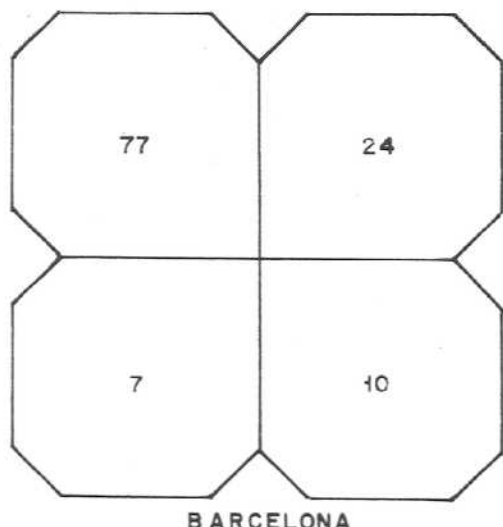
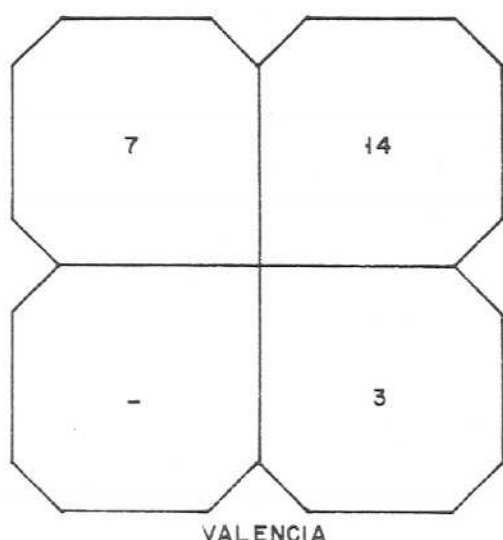
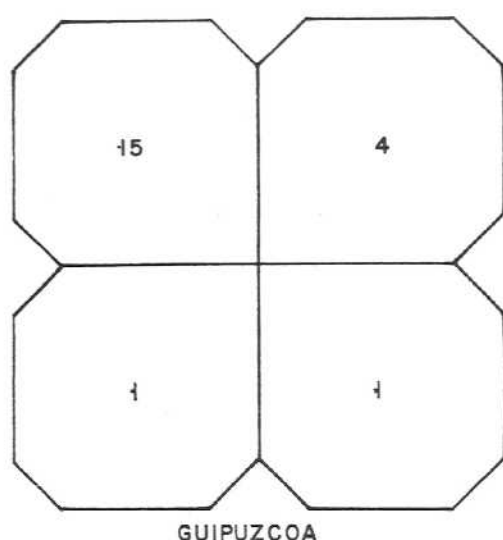


FIG. 3 DATOS ACTUALES

planificador especial, ya, primero, con la creación del Gran Valencia, y más tarde con la elaboración y ejecución del Plan Sur.

Esta situación aparece en la figura 3 donde se refleja, siempre según nuestros datos, la distribución profesional. La citada atención urbanística a la capital se aprecia en las 14 plazas oficiales de arquitectos en urbanismo que contrastan con la débil dedicación de los profesionales consultores como redactores de Planes generales. (En este punto puede incidir la estructura profesional del urbanismo de Madrid, como prestataria de servicios y suplantadora de los arquitectos valencianos en la elaboración de Planes generales en la provincia). La creación de la Escuela T. S. de Arquitectura de Valencia da algún valor al grupo docente, a pesar de la dedicación relativa. La casilla A. aparece desprovista.

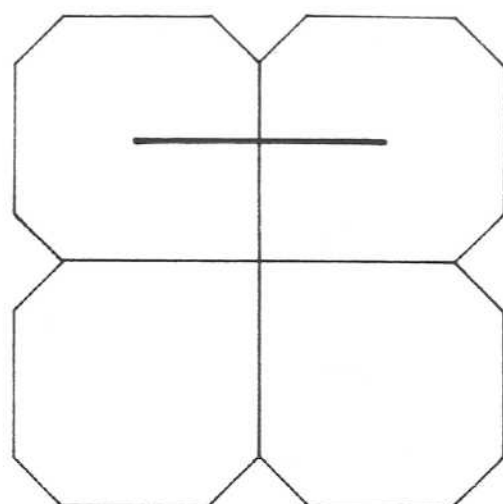
En general, cabe señalar una notable dualidad. En Guipúzcoa, a un proceso planificador orientado hacia el cumplimiento de las directrices reglamentarias ha correspondido una estructura profesional «liberal» que ha asumido estas funciones a través de su organización privada, individualista, técnica. En Valencia, donde el planeamiento ha sido singular y concentrado en operaciones unitarias centrales, ha creado una estructura «burocratizada» del urbanismo, donde la participación de los profesionales al proceso se da, mayormente, en cuanto funcionarios.

La situación es diversa en la provincia de Barcelona. La intrínseca complejidad del proceso de urbanización en la región urbana barcelonesa, más el lógico nivel derivado de la dinámica cultural de la ciudad resultan, naturalmente, en una estructura profesional cuantitativamente más rica. Quizá no aparezca así, sin embargo, si se pone a su vez en relación al volumen e importancia de los problemas que está llamada a resolver. En la provincia de Barcelona han existido dos importantes focos de planeamiento, el Plan comarcal y el Plan provincial, que han polarizado la actividad urbanística y han fomentado la formación y dedicación de notables medios técnicos. Posteriormente, los estudios del Plan Director para el Área Metropolitana, y sus trabajos derivados, catalizan una importante fuerza de trabajo profesional. Entre éstos, y los redactores de Planes generales resultan 77 los profesionales que han participado. Más revelador resulta el dato de tan sólo 24 plazas de urbanista en la Administración pública, máxime teniendo en cuenta que buena parte de éstos (12) están incluidos también en el grupo anterior D. En la docencia y en la crítica hemos contado los realmente dedicados, y también otros siete trabajando en investigación profesional o científica.

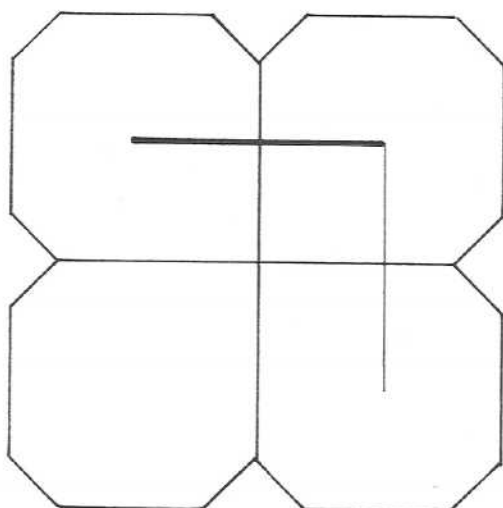
Evidentemente, éste es un caso mucho más completo que los anteriormente analizados. Manteniendo básicamente las mismas proporciones entre los grupos B. C. y D., aunque con mayores valores absolutos, se ve reforzada por una cierta presencia en A. que, indudablemente, equilibra y potencia la situación general, dándole al mismo tiempo autonomía propia.

III. Estructuras resultantes

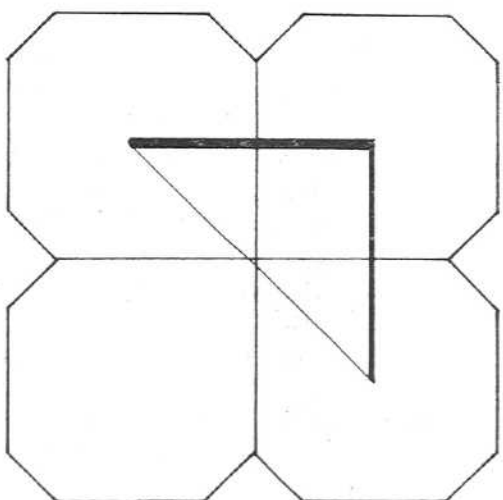
A primera vista salta la clara insuficiencia cuantitativa de estas cifras. Aunque éste no sea el argumento fundamental de este artículo, es una deducción inmediata la precariedad de los recursos humanos dedicados al tratamiento de los problemas urbanos. Establecer unos simples índices de relación entre los técnicos dedicados y las variables bases de los problemas urbanísticos que les corresponden (por ejemplo, técnicos urbanistas por habitante, o urbanistas por hectárea urbanizada) es una tentación



GUIPUZCOA



VALENCIA



BARCELONA

FIG. 4 ESTRUCTURAS RESULTANTES

a la que nos resistiremos, pero que daría resultados obvios. Muy demagógicos, sí, pero verdaderos. Por otra parte, ya hemos insinuado que algunas de estas deficiencias de número, pueden acaso ser cubiertas por profesionales residentes en Madrid y, por tanto, es cuestión que aquí debemos dejar abierta.

Lo que sí nos importa es el hecho de que los valores que indica la figura 3 son todavía excesivos respecto a la situación real, a causa de las duplicidades que encubren de profesionales asignados simultáneamente a dos o más grupos. Ya hemos señalado la frecuente repetición de arquitectos municipales, como autores de los respectivos Planes generales. Pero este problema es más frecuente; muchos profesionales funcionarios en la Administración, actúan aparte como consultores privados; o, a la inversa, están entre los docentes o los críticos. Como igualmente se dan casos de simultaneidad entre los grupos B. y D.

Aparte de lo que esto pueda indicar sobre el carácter «masonico» (con perdón) de los urbanistas, revela unos vínculos estructurales de gran trascendencia respecto al modelo de análisis que venimos utilizando. Analizadas en detalle estas vinculaciones para los casos de las provincias en estudio, aparecen como dominantes las presentadas en la figura 4. La relación más fuerte se establece entre los grupos D. y C., es decir, entre consultores privados y funcionarios administrativos. A un nivel superior de complejidad, aparece alguna conexión entre C. y B. (funcionarios y docentes); y ya en el caso de Barcelona, con una estructura de distribución relativamente completa, aparecen conexiones entre D. y B., o sea, entre consultores privados y docentes.

Esto nos dice, pues, que no estamos simplemente entre un déficit cuantitativo, sino que, además, este déficit esconde unos determinados mecanismos (las leyes de funcionamiento de nuestro modelo) que ligan estructuralmente a sus elementos. De tal manera que los incrementos en número y diversidad tienden a producirse según unos canales determinados que condicionan el carácter de la situación resultante.

Admitiendo que el paso de una estructura tipo Guipúzcoa, a la de tipo Valencia, y a la de tipo Barcelona, corresponde a un desarrollo progresivo de la atención profesional (en cuanto a la estructura, insistimos), llegamos a la conclusión de que ésta tiende a configurarse, en el límite, según un esquema del tipo representado en la figura 5, modelo de las tendencias actuales, y que consideramos representativo de un proceso de «fossilización» de la actividad profesional. Esta situación típica de «fossilización», si la palabra es válida, se caracteriza por su naturaleza cerrada, que socialmente tiende a la impermeabilidad, a la autodefinición, a la institucionalización, claro, v. ¿por qué no?, a la autodefensa. Profesionalmente, puede originar una casta, un clan; intelectualmente puede conducir a la esterilización de todo el fermento progresivo que la actividad urbanística innatamente llevaba.

Mirando atrás, podemos advertir cómo, en el origen de la urbanística, una determinada estructura de relaciones del modelo dio lugar a lo que fue una actividad intelectual y profesional fecunda (figura 6). En los tiempos heroicos de 1800, se partía de unas proposiciones utópicas, de una investigación y denuncia de los hechos (grupo A.), que dieron lugar a una actividad sistematizada, de elaboración teórica y de definición (grupo B.). Estas fueron las que consiguieron un reconocimiento institucional y legal (grupo C.), exigiendo la aplicación de tales principios teóricos, y dando lugar a una profesionalización ejecutora (grupo D.).

El modelo teórico general sería (figura 7), aquel que recogiera la dinámica innovadora inmanente a un proceso tal como

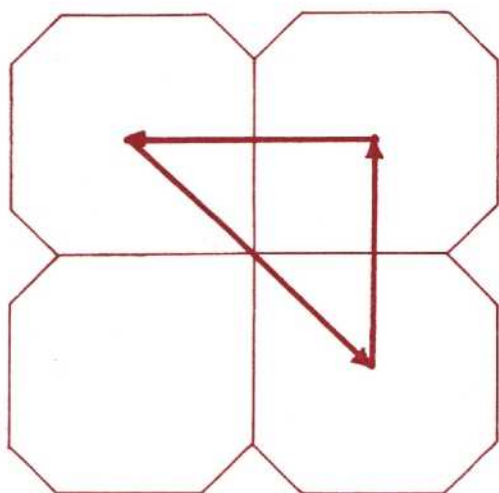


FIG. 5 TENDENCIAS ACTUALES

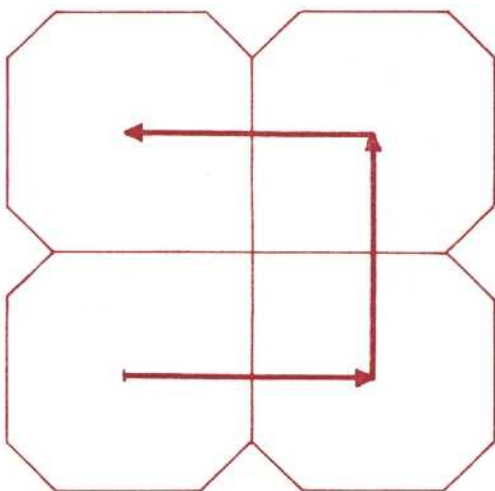


FIG. 6 PROCESO HISTORICO

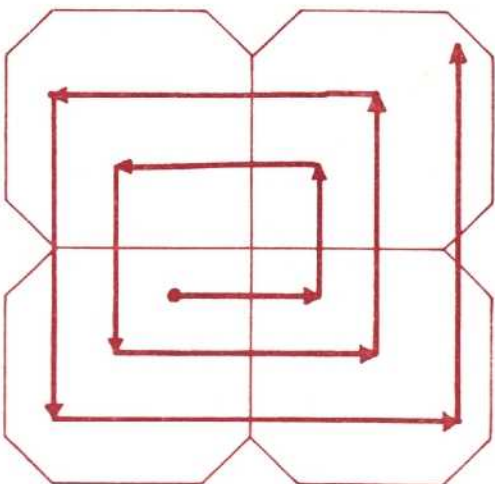


FIG. 7 MODELO HISTORICO

el histórico descrito anteriormente, y lo perpetuara, expansionándolo indefinidamente. La potencialidad creadora del proceso parte del nivel teórico, y se traduce a nivel práctico primero con generalidad institucional, y por fin como elaboración profesional específica. Pero la elaboración teórica, a su vez, había partido también de una investigación o una propuesta concreta y específica, problemática.

Las situaciones actuales, en cambio, muestran una tendencia a insistir sobre las interdependencias a nivel práctico, y sólo en su estadio más completo muestran una vinculación con la actividad docente o difusiva. Quiere decir que tiende a cristalizar un mecanismo de difusión, normatividad y resolución fijos; se enseña y se aprende lo que se sabe, y que es lo mismo que lo que ya se hace.

Sólo en la medida en que se supere este círculo vicioso de la figura 5, y se relance el proceso a su estadio original y creador (A.), cuestionando siempre de nuevo las cosas, proponiendo inauditas síntesis para ser a su vez elaboradas y verificadas teóricamente, difundidas e implementadas, sólo así, abriendo cada día a los vientos exteriores los armarios de nuestros principios urbanísticos, puede garantizarse la vitalidad —y la permanencia— de la actividad urbanística.

Esto significa que una gran atención debe dedicarse a las actividades de A. Falta trabajar en investigación para que el triángulo cerrado se abra en telaraña. Investigación, que no es sólo análisis científico, sino auténtica búsqueda de nuevas preguntas a nivel profesional. Y significa también que los intentos institucionales por cubrir las zonas C. y D., por formalizar la enseñanza profesional del urbanismo, en una situación vacía a nivel teórico e investigador, pueden desembocar en resultados regresivos, anquilosantes, por faltar necesaria creatividad motriz del acrecentado cuerpo profesional.

IV. Conclusiones

A lo largo de este artículo, y según se desprende del análisis de los recursos humanos asignados al urbanismo, y en concreto, de los arquitectos dedicados en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona, hemos creído mostrar:

- La precariedad cuantitativa de la fuerza de trabajo técnico disponible, cara a los problemas urbanos.
- La específica distribución de las actividades urbanísticas de estos profesionales, según provincias y problemática, respecto a cuatro tipos de actividad urbanística.
- Las relaciones estructurales entre tipos de actividad urbanística, según el grado de complejidad y magnitud de la situación profesional.
- La tendencia involutiva de estas relaciones estructurales.
- Sus diferencias respecto a un modelo ideal, verificado a partir de la experiencia de los orígenes históricos de la urbanística, considerada como ejemplar.
- Los peligros de «fossilizar» la situación actual.
- La necesidad de acentuar la dedicación a actividades investigadoras, incluso utópicas, para recuperar la dinámica creadora de la actividad urbanística.



PLANIFICACION TERRITORIAL Y PROGRAMACION ECONOMICA

Fernando Fernández-Cavada

Una ojeada a los estudios que últimamente se han venido produciendo sobre el planeamiento urbanístico español pone de manifiesto (sea cual sea la naturaleza de estos análisis: técnica, económica, jurídica, etc.) la insistencia sobre un lugar común: la insuficiente escala operativa con que se aborda la problemática del fenómeno urbano. Concretamente, el hecho de que la ciudad se contemple como un desagregado de las estructuras territoriales que le rodean, excepto de su zona de influencia más inmediata, y la consecuente polarización de la actuación urbanística en los problemas de tipo local que plantea la expansión de las ciudades (ordenación de volúmenes, proyecciones de la red viaria, infraestructura, preparación de terrenos, etc.).

La cuestión se vincula generalmente a la escasa eficacia ordenadora del sistema de planes territoriales previstos en la Ley del Suelo e incluso se apunta una serie de circunstancias como factores determinantes de la situación: inoperancia de los medios jurídico-institucionales; el tópic político de un municipalismo mal entendido en este campo, la atención preferente a la problemática urbanística diaria, la inadecuada organización de la investigación, etc.

En fin, sea cual sea el contenido y alcance de las distintas posiciones doctrinales, lo significativo de la situación es la coincidencia en la necesidad de superar el plan urbano ejecutivo y el tránsito al plan territorial programático de dimensión supramunicipal. Las tesis esgrimidas hasta ahora carecen de sistematización y hay que contar con enormes dificultades hasta que puedan cristalizar en la institucionalización adecuada, pero es innegable que de llegarse a elaborar una base conceptual y unos métodos adecuados, se habría dado un paso fundamental en el perfeccionamiento de nuestra planificación urbana. Baste pensar que el planificador que hasta ahora se ha tenido que apoyar en unas configuraciones caducas y en decadencia, sobre las que se ha visto forzado a montar a un elevado coste todo un sistema de transporte, comunicaciones y desarrollos, dispondría con esta

visión conjunta de zonas —sobre todo en el caso de grandes urbes o áreas de complejo crecimiento— de una gama de opciones mucho más amplia y de un marco de referencia mucho más racional, funcionalmente hablando, para abordar los problemas claves, como el tráfico, el emplazamiento de centros industriales y comerciales, la localización de las áreas residenciales, etc. Sin embargo, incluso reconociendo el valor de estos estudios y la urgencia de que se traduzcan en la normativa correspondiente, creemos, y ello es la tesis de este trabajo, que la planificación supramunicipal (comarcal, subregional, provincial, etc.) no puede constituir por sí sola la base para una auténtica planificación territorial (1). Dar solamente este paso sería limitar la planificación territorial a un conjunto de planes particularizados que al no tener en cuenta la interconexión del sistema urbano serían insuficientes para suministrar una base homogénea para una acción territorial a escala nacional. La eficacia de estos planes territoriales supramunicipales, a nuestro parecer, estará en todo caso condicionada a la configuración de unas directrices a escala nacional que integren estas áreas de nueva ordenación con una política urbanística comprensiva referida a toda la red urbana del país.

La importancia de estas directrices adquiere especial relieve en el momento actual ante la creciente presión que en los Planes de Desarrollo se ejerce en la acción territorial. En efecto, la ausencia de unas hipótesis urbanísticas autónomas a escala nacional puede suponer el riesgo de un planteamiento de la política urbanística exclusivamente economicista, en el sentido de que ésta continúe manteniéndose como una simple política de acompañamiento de la programación económica. Ello,

(1) Lo cual, por supuesto, no está reñido con una concepción pragmática, como la expuesta por Ribas Piera recientemente en esta misma Revista, que haga equivalente la planificación supramunicipal con la planificación territorial, ya que estos planes supramunicipales han de ser, sin ninguna duda, el instrumento esencial de dicha planificación.

si hasta ahora no ha tenido ninguna repercusión dada la prudencia del legislador en el campo de la ordenación del territorio y del desarrollo regional, en un futuro próximo puede implicar graves deficiencias de orden económico y social en todo el proceso planificador.

No hay que olvidar, en primer lugar, que así como el desarrollo nacional es el presupuesto de los planes regionales, éstos a su vez constituyen el marco de una política urbanística. El aumento de renta, la transferencia de gran parte de los agricultores a las actividades industriales y la mejora de las perspectivas de desarrollo de una zona, provocan irreversiblemente una mayor condensación de la red urbana y, por tanto, penuria de alojamiento, congestión de los centros urbanos, aparición de más grandes necesidades higiénicas, sanitarias, recreativas, culturales, etc. En consecuencia, no puede existir un estudio regional completo y exacto si se olvidan los costes psicológicos, sociales, las repercusiones de la urbanización sobre la productividad y las exigencias de infraestructuras, incluso en un futuro lejano. Una política urbanística si está bien cocebida, es decir, según criterios no sólo estéticos sino económicos y sociales, puede por lo tanto reducir los costes de producción y de distribución, y constituir en último término un elemento básico en el ámbito del desarrollo para localizar el denominado capital social.

De otra parte, la falta de proyección de estas directrices en el proceso planificador afectaría al aspecto social del plan, ya que al relegar a simples capítulos sectoriales los grandes temas sociológicos relativos a la transformación de la vida y de la sociedad, así como los referentes a inversión de la relación entre hombre y territorio, éstos sólo iluminarían fugazmente el contenido de la planificación, cuando en realidad, y en una auténtica comprensión del término «desarrollo», constituyen objetivos esenciales de la planificación.

Todo ello, en conclusión, supondría la paulatina sustitución de la cultura urbanística, entendida como ordenación y configuración del «habitat», a escala nacional, por simples hipótesis económicas sobre localización de actividades y la reducción, en último término, del urbanismo a meros cometidos de urbanización, paisajismo, protección de centros artísticos, etc.

En esta conjuntura resulta evidente que el problema más urgente que se presenta en el campo urbanístico consiste en proceder a elaborar unas hipótesis de actuación globales y a conseguir su integración en el proceso planificador con auténtico peso específico. Esta integración plantea problemas metodológicos enormemente complejos; el primero, y más importante, la revisión de la estructura conceptual e instrumental de la política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo.

I. Análisis de la política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo

La política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo se plantea en términos de encauzamiento de un proceso de expansión común a todas las regiones.

El sistema, según puede deducirse de las Ponencias del II Plan de Desarrollo en relación con el tema (esencialmente la de Desarrollo regional y la de Estructuras y Servicios urbanos) tiene como objetivo fundamental, al igual que en el I Plan, paliar las excesivas desigualdades de renta por habitante entre las distintas regiones y fomentar la utilización de los recursos potenciales de las menos desarrolladas.

Los criterios de actuación, teniendo en cuenta las diferentes situaciones regionales, parten del principio de diversificación territorial de las intervenciones; no obstante reconociéndose el escaso conocimiento que existe todavía en relación con los fenómenos de desarrollo en el plano territorial —los estudios de base se limitan a una

investigación sobre la distribución de la renta en el período 1964-1967, de valor muy relativo dado el corto período al que se extiende la proyección y a un estimable intento metodológico tendente a un indicador único de la situación socio-económica de las provincias— no se realiza una precisa delimitación de unidades territoriales-programa. Esta primera aproximación se limita a diferenciar cuatro grupos de provincias que ofrecen características de homogeneidad en función del tipo de actividades económicas, densidad de población y situación de la red urbana, y a estructurar sobre estos esquemas las grandes líneas de organización espacial a largo plazo: reordenación de las zonas costeras, impulsión de los valles del Ebro y del Guadalquivir, descongestión de Madrid sobre el Tajo y soldadura del Cantábrico con Madrid a través de Burgos y Valladolid.

La estrategia a medio plazo que recoge el II Plan se monta según estas directrices a través de la política de los polos y los programas específicos de Asturias, Jaén, Badajoz, Tierra de Campos y Campo de Gibraltar (2). Para el resto del país, ante la ausencia de unos objetivos cuantificados de desarrollo específicamente regionales, se establecen unas directrices generales por regiones con las que se trata de precisar en esta primera fase las condiciones de un equilibrio económico entre las mencionadas áreas, pero sin especificar en sus implicaciones en términos de movimientos de la población, de ocupación, de productividad, de renta y de inversiones en el campo de las infraestructuras y equipamientos colectivos. Se trata evidentemente de unas directrices convencionales que permiten una definición sólo aproximada y a gran escala, por ahora, de una política territorial.

Con un criterio excesivamente realista la acción urbanística se plantea implícitamente como un impulso a las economías externas, típicas de los procesos de aglomeración del desarrollo en orden a maximizar el resultado económico de las inversiones públicas y privadas en términos de ocupación y de productividad.

En este orden de ideas se tiene en cuenta especialmente las dificultades de aquellas zonas de mayor potencial demográfico y económico y, por tanto, con mayores problemas de expansión urbana, así como las necesidades de aquellos núcleos vinculados a la acción regional. De acuerdo con estos criterios se confiere prioridad absoluta a: las grandes áreas metropolitanas; los polos de desarrollo y promoción industrial y las comarcas y ciudades de fuerte dinamismo. A continuación de este primer nivel ocupan un lugar preferente: el resto de las áreas metropolitanas y demás núcleos de población superior a 10.000 habitantes; las cabeceras de comarca en zonas de ordenación rural; los Planes estatales de Jaén, Badajoz y Tierra de Campos.

La acción urbanística, como puede deducirse de todo ello, es una simple política de acompañamiento, de preparación de estructuras de acogida, bien pensada indudablemente, pero en nuestra opinión demasiado pragmática, ya que no presta atención a los efectos urbanísticos inducidos, especialmente en lo que se refiere a los fenómenos de gravitación y de propulsión a diversas escalas territoriales.

El sistema en su conjunto, objetivamente hablando, está lejos de ser perfecto; sin embargo considerando la

(2) El «zoning» industrial en un proceso análogo al de otros países, apareció en un principio en España como instrumento esencial del planeamiento urbanístico; posteriormente en virtud del creciente dinamismo del sector industrial se convierte con el tiempo en el instrumento esencial de la política de desarrollo regional. Las razones de este proceso son bien evidentes; la zona industrial reúne múltiples funciones: de una parte, es una forma institucional de concentración de actividades económicas y de agrupación de servicios y de infraestructuras urbanas, lo que permite garantizar a las empresas las correspondientes economías externas con unos costos razonables; de otra, en una perspectiva territorial, es un factor de estructuración territorial al polarizar los recursos humanos y el capital.



inmadurez de nuestro proceso planificador y las dificultades de todo tipo (técnicas, metodológicas, organizativas) que presentaría un planteamiento más profundo en la actualidad, hay que reconocer que por lo menos es realista y por lo tanto en nuestra opinión plenamente válido. No obstante, pensando en un futuro inmediato es evidente que había que ir previendo la corrección de algunas deficiencias de fondo que se pueden superar con relativa facilidad; nos referimos concretamente: a la falta de delimitación de unidades territoriales-programa; y a la excesiva imprecisión de fundamentación del esquema de ordenación territorial a largo plazo. Estas limitaciones revisten extraordinaria importancia en relación con la eficacia del sistema, dado que constituyen un obstáculo importante para la adecuada coordinación intersectorial, tanto en la programación de objetivos como en la puesta en práctica de las intervenciones. Por ello merecen especial consideración.

1. La inexistencia de unidades territoriales-programa: causas y efectos

La falta de delimitación de unidades territoriales-programa es consecuencia lógica de la inmadurez de nuestro proceso planificador. El Plan de Desarrollo, en nuestro país (como en todos los países en sus primeras fases de planificación), está concebido de una manera más o menos explícita con un objetivo esencial: la elevación de la renta *per capita*. En estas circunstancias es lógico que en la concepción y estructura del Plan se preste especial atención al planeamiento global y sectorial (3), que contienen respectivamente las directrices generales y los programas específicos de las inversiones y que los instrumentos metodológicos se orienten a conseguir la coherencia entre unos y otros en orden a lograr la máxima rentabilidad de las actuaciones. Dentro de este esquema, como es evidente, la planificación territorial se limita a corregir los desequilibrios territoriales más graves mediante una modulación de las inversiones según las necesidades de las distintas áreas. Todo ello no significa que no exista en la actualidad una preocupación por la delimitación de unidades territoriales-programa (la Ponencia de Desarrollo regional es bien expresiva en este sentido), sino que por el momento debido a las

(3) El planeamiento del desarrollo nacional está dividido, como es sabido, en dos partes principales: global y sectorial. La primera se refiere a variables tales como la tasa de ahorros e inversiones, la balanza de pagos, las oportunidades de empleos y la distribución de los recursos a los principales sectores de inversiones. El planeamiento global establece de esta manera las condiciones básicas para el desarrollo nacional. El planeamiento sectorial, por otra parte, se ocupa principalmente del desarrollo de programas en áreas específicas, tales como la vivienda, el transporte, la agricultura y la educación. Estos sectores coinciden con la estructura ministerial de la Administración, y coinciden, en gran medida, con la sistemática de la contabilidad nacional, con lo que se facilita la integración formal del planeamiento sectorial con el global.

dificultades metodológicas que esta delimitación plantea, la cuestión se relega a un III Plan de Desarrollo. Esta deficiencia conceptual tiene graves consecuencias en la proyección territorial de la acción económica, ya que la falta de un marco espacial de referencia bien estudiado impide conseguir la necesaria coordinación sectorial *in situ*. En efecto, al carecerse de datos respecto al desarrollo, en el plano territorial, es imposible llevar a cabo una auténtica acción de síntesis sobre el terreno, ya que se desconocen desde un principio las relaciones, multiplicadores y eficiencia de las inversiones. En estas circunstancias la coordinación se tiene que basar en unas directrices globales por región, apriorísticas, en donde pesan más las consideraciones abstractas de cada política sectorial, es decir, su rentabilidad específica considerada aisladamente, que el potencial de desarrollo que puede tener cada sector si se le contempla en relación con los demás.

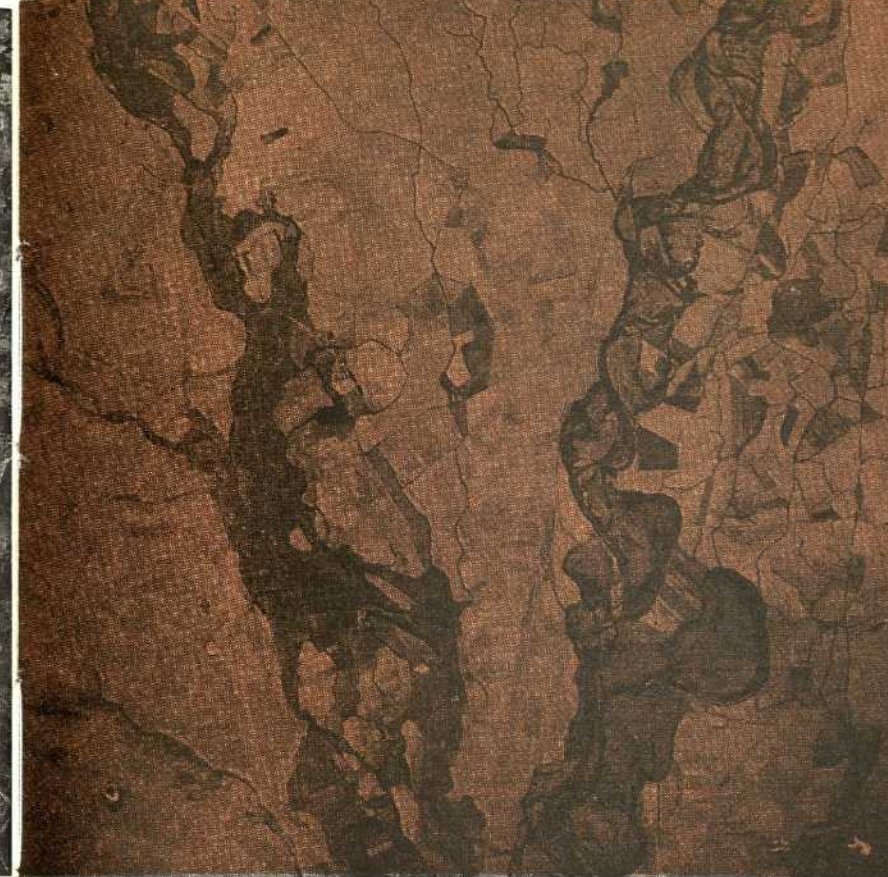
Todo ello afecta, como es evidente, al debido aprovechamiento de los recursos ya que sin la debida coordinación sectorial es muy difícil descubrir nuevas combinaciones de recursos y en último término obtener el incremento de productividad que podría lograrse mediante la conexión y potenciación adecuada de aquellas actividades interdependientes.

La falta de este nivel de síntesis territorial-sectorial impide, además, definir nuevas clases de objetivos, puesto que al no poderse realizar una consideración conjunta de interrelaciones sectoriales quedan al margen un conjunto de necesidades y posibilidades que podrían integrarse con los objetivos formulados en el planeamiento global y sectorial.

La inexistencia de unidades territoriales-programa implica, por último, la pérdida de un instrumento realista para valorar las auténticas necesidades de las localidades, comarcas o regiones en orden a establecer un sistema de prioridades en las inversiones.

Todo ello constituye una omisión importante en relación con la política regional en general, pero sobre todo, afecta en especial a la eficacia de algunas acciones específicas puestas en marcha o proyectadas, cuya solución depende de la debida coordinación entre la planificación urbana y la programación económica. Nos referimos concretamente a: 1) la congestión urbana y a las deseconomías externas que genera; 2) a la irradiación de los efectos de los polos en sus áreas de influencia y la consecuente dificultad de racionalización del desarrollo urbano de estas zonas; y, 3) a la configuración de ejes o áreas de desarrollo de acuerdo con una concepción de complejos urbano-industriales integrados e interdependientes según una adecuada combinación sector-espacio (4) y a la correspondiente acción urbanística coordinada entre varios municipios. Estas actuaciones por su complejidad exigen llevar a cabo una auténtica coordinación entre la política urbanística de los municipios comprendidos y los objetivos económico-territoriales de la acción regional mediante la institucionalización de directrices vinculantes y precisas, ya que es evidente que las fórmulas oficiosas de colaboración establecidas hasta ahora entre la Dirección General de Urbanismo y la Comisaría del Plan, ante la envergadura de los problemas que se han de plantear, resultan insuficientes en este sentido. La necesidad de estas directrices referida a toda la zona de actuación se ve confirmada por la experiencia del I Plan de Desarrollo que ha puesto de manifiesto que sólo en el ámbito de territorios extensos y no en el marco local o a lo sumo provincial, se puede: aprovechar plenamente todos los recursos de orden natural (disponibilidades hidráulicas, seguridad hidrogeológica, etc.) y técnico (infraestructuras de

(4) El tema constituye una de las iniciativas más interesantes de la acción regional comprendida en el II Plan. Vid. Ponencia de Desarrollo regional, págs. 16 y 17.



base, inexistencia de interferencias, etc.); minimizar los costes de instalación y de gestión de las zonas industriales; y, al mismo tiempo, alcanzar la máxima receptividad en relación con una extensa gama tipológica de industrias.

Sin embargo, en el II Plan de Desarrollo aún no existe ningún precepto preciso en relación con la ordenación sistemática y equilibrada del aspecto urbanístico de estos territorios, lo que supone, de hecho, la ausencia de las necesarias determinaciones de orden programático y, en último término, la imposibilidad de llegar a la redacción de los planes operativos necesarios.

De esta forma, en conclusión, se malogra la posibilidad de esquemas territoriales, en donde se hubiera podido hipotetizar, a grandes rasgos, las extensiones de los sistemas urbanos en donde se insertan estos complejos industriales y en cuyo ámbito se habría podido afrontar adecuadamente los problemas específicos del desarrollo industrial y de la reestructuración urbana.

2. Consideración especial del esquema de ordenación territorial a largo plazo

Otras limitaciones importantes del II Plan de Desarrollo en relación con la política territorial consisten, como ya vimos, en la falta de fundamentación y excesiva generalidad del esquema territorial a largo plazo expuesto y en la ausencia de hipótesis respecto a la configuración del sistema urbano nacional. Existen algunos factores que pueden justificar estas omisiones, concretamente el hecho de la ordenación del territorio no ha cristalizado aún en una teoría general, sino que constituye más bien un conjunto de ideas y experiencias sin sistematizar y sin leyes y principios que configuren una doctrina suficiente y completa. Sin embargo, lo que es menos explicable a no ser por la tradicional autonomía sectorial en este campo, es la inexistencia de un órgano interministerial encargado de llevar a cabo los estudios correspondien-

tes para poner en marcha en su día un programa operativo flexible, pero que contenga unas determinaciones mínimas, más rigurosas al respecto.

Esta falta de precisión en la organización espacial a largo plazo, unido al tratamiento diferenciado que se realiza en el Plan de las estructuras y servicios urbanos y del desarrollo regional, determina que no exista en realidad una identidad entre los objetivos de una y otra política. En efecto, como es sabido, existen dos tipos de actuación bien definidos: 1) intervenciones que inciden el sistema urbano, en especial en las ciudades grandes y medianas destinadas a impulsar un crecimiento económico sobre la base del desarrollo urbano; y, 2) actuaciones emprendidas, no por razones de desarrollo económico, sino por lo que podríamos denominar equilibrio regional, que recaen en zonas rurales con problemas de crecimiento. Entre las primeras tiene un significado especial la acción de los polos, entre las segundas los programas específicos en algunas zonas, como Tierra de Campos, Jaén, Badajoz, etc. Unas y otras, sin embargo, parten de presupuestos diferentes e inciden en realidades muy diversas; por lo tanto no es de esperar que desfasen en sus resultados.

Las primeras, siguiendo un criterio a nuestro parecer acertado, se apoyan en la hipótesis de que el desarrollo nacional se produce dentro de esta red de interacción social que constituye la red urbana. Las segundas, por el contrario, se basan en la idea del equilibrio regional y en la vieja ideología del planeamiento físico y tienen sus raíces más profundas en una perspectiva idealista de la naturaleza del Estado, y en la consideración de que a través de la grandiosa estructura de las regiones de planificación económica se puede constituir un instrumento para edificar una sociedad ideal. Afortunadamente, las intervenciones, según estos últimos criterios, se han visto paralizadas en gran medida por las limitaciones lógicas que ha impuesto la necesidad de mantener la compatibilidad de los objetivos globales



Planificación territorial y programación económica

de carácter sectorial y los de la política de desarrollo regional, es decir, la coherencia del desarrollo nacional.

Como denominador común de las dos actuaciones existe la tesis de la región polarizada, es decir, el fortalecimiento de la capital regional y la influencia benéfica de esta capital en toda la región. Tesis ésta que por el momento no se confirma en nuestra realidad, ya que la pretendida irradiación de la ciudad a su «hinterland» de hecho no se produce, con lo que lo único que se está consiguiendo es el crecimiento de las capitales regionales, por otra parte insuficientemente conexonadas entre sí, y la regresión de las áreas circundantes (5).

Todo ello pone de manifiesto la disociación existente entre las actuaciones que inciden sobre el sistema urbano y las intervenciones específicas realizadas en las zonas rurales, y la necesidad, en consecuencia, de unificar los criterios respectivos mediante unas directrices coherentes. Ello, en relación con el tema que nos ocupa, supone la necesidad de superar la abstracción del esquema de ordenación territorial propuesto en el II Plan, configurando hipótesis urbanísticas concretas en relación no con la región tradicional, sino con las nuevas unidades territoriales que se están formando alrededor de los principales sistemas urbanos en orden a conseguir su adecuada integración en un sistema urbano-regional totalmente interdependiente.

II. Necesidad de la proyección de la investigación urbanística en la política territorial: análisis de los posibles métodos de integración

Las consideraciones anteriores permiten deducir que las limitaciones teóricas y metodológicas expuestas exigen

(5) Sobre este tema ya insistimos en otra ocasión. Vid. «Problemática de la planificación territorial en España». Doc. núm. 817, Serie V, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

urgentemente la incorporación de la disciplina urbanística en la política territorial. Esta incorporación implica, en primer lugar, la necesidad de delimitar el campo de estudio del urbanismo en orden a asignar a esta disciplina objetivos autónomos, instrumentos de análisis específicos y un campo de variabilidad bien diferenciado.

El método de la llamada planificación global que tiende a afrontar simultáneamente y con los mismos equipos de estudiosos los problemas del territorio, creemos que conduce frecuentemente a una notable confusión de metodologías y de competencias y que puede conducir a peligrosas aproximaciones. El peligro principal está integrado por la imposibilidad de delinear netamente los objetivos específicos de los dos procesos planificadores para poder verificar en plazos sucesivos y con diversos grados de aproximación y de interacción la recíproca compatibilidad. Es obvio, por ejemplo, que el fenómeno de la despoblación de las pequeñas localidades y la concentración en algunas zonas densamente urbanizadas, produce al propio tiempo específicos y característicos efectos económicos o urbanísticos: por ejemplo, la subutilización de los recursos agrícolas, por una parte, y la crisis de un determinado equilibrio de asentamiento frecuentemente en zonas de tradicional y elevada civilización urbana.

Sucedé también que la solución ideal de los problemas urbanísticos y de los económicos pueden presentarse a veces como alternativas: la conservación de un determinado sistema urbanístico de asentamientos puede contrastar, por ejemplo, con la necesidad económica de una concentración de fuerzas de trabajo en zonas de más elevado potencial productivo. En esencia, las hipótesis de solución de los problemas urbanísticos y de los económicos se verifican recíprocamente, la primera con los objetivos de máxima eficiencia y máximo desarrollo del sistema productivo (utilización óptima de los recursos económicos del territorio), la segunda, con el obje-

tivo urbanístico de asegurar la difusión del más elevado nivel de vida en los asentamientos humanos sobre el territorio (ordenación óptima de las instalaciones territoriales).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si bien es siempre posible definir en términos cuantitativos los objetivos económicos de la planificación territorial, no puede decirse otro tanto de los objetivos urbanísticos, que presuponen siempre la asunción de determinados valores sociales (los llamados *standards* urbanísticos) y la referencia a una hipótesis de ordenación (o de utilización) del territorio traducida en auténticos modelos espaciales. Parece por ello necesario en esta primera fase la formulación de distintas hipótesis-objetivo económicas y urbanísticas, basadas en la elaboración de datos y de variables específicas y diferenciadas para llegar después a una hipótesis final de ordenación territorial cuyos componentes económicos y urbanísticos sean recíprocamente verificados y sólidamente integrados.

A la vista de las limitaciones de la política territorial, la integración de la política urbanística en el proceso planificador se ha de estudiar en dos niveles de aportación: 1) estructuración urbanística de las unidades territoriales-programa, y 2) proyección de esquemas macro-urbanísticos que perfeccionen el sistema de ordenación territorial a largo plazo.

1. Estructuración urbanística de las potenciales unidades territoriales-programa

Teniendo en cuenta que el rasgo característico de la ordenación del territorio es la especialización del uso del suelo y el progresivo destino de las distintas áreas, resulta evidente que el urbanismo que dispone de métodos propios de análisis en este campo puede proporcionar una valiosísima información en relación con las posibilidades óptimas de las unidades territoriales-programa. Determinar estas circunstancias que podríamos denominar «vocaciones territoriales» no significa indicar directamente el destino de uso de los suelos como se haría en un plan urbanístico, ni sugerir a la programación económica el aprovechamiento de unos recursos en vez de otros. Las vocaciones territoriales se elaborarían basándose en datos prevalentemente urbanísticos, según opciones alternativas establecidas en virtud de la consideración de determinadas variables dependientes: los *standards* urbanísticos y los modelos de asentamiento existentes. La función de estos *standards* urbanísticos en este punto ha de ser esencial, ya que proporcionarían una valoración sociourbanística para determinar la cuota de servicios en la unidad-territorial según las distintas zonas; por supuesto su vigencia se limitaría a breves períodos de tiempo en orden a poder adecuarlos constantemente a la dimensión del desarrollo. Las vocaciones territoriales así determinadas constituirían una primera cuantificación urbanística para el uso del suelo, asignando a cada zona un destino y definiendo, en último término, un esquema provisional del destino de las distintas áreas.

La primera aportación urbanística al Plan de Desarrollo sería por lo tanto de carácter analítico y a este análisis urbanístico corresponderán otras tantas investigaciones analíticas para los otros sectores disciplinarios. De tales análisis surgirán, en su caso, otras cualificaciones y cuantificaciones que se introducirían en el proceso planificador sobre la base de previsiones y condicionamientos sustancialmente económicos o preferentemente sociales: distribución de la población; la utilización de los recursos en trabajo, capital e instalaciones fijas, la distribución de la renta, el cuadro de las exigencias sociales y de las posibilidades económicas del país en un determinado período de tiempo, etc.

A estas otras previsiones y condicionamientos corresponderían otras tantas localizaciones que se concreta-

rían sobre terrenos con arreglo a las indicaciones de las vocaciones territoriales, aceptando algunas y rechazando otras.

A continuación, después de una primera confrontación interdisciplinaria, el proceso iterativo del Plan daría lugar a un segundo tipo de aportación específicamente urbanística: la elaboración del plan urbanístico propiamente dicho, o sea el proyecto que deberá sistematizar la ordenación espacial de todas las intervenciones.

Este plan, al estar íntimamente vinculado en su elaboración a la programación económica, permitiría precisar los plazos de realización prioritaria de las estructuras fundamentales y de las instalaciones básicas en la unidad territorial considerada. En efecto, al disponerse de un nivel de síntesis territorial-sectorial (la unidad territorial-programa) se puede conocer, con mayor o menor exactitud, dentro de cualquier parcela de este mosaico espacial, lo que podríamos denominar la dinámica territorial del desarrollo, es decir, la reacción positiva o negativa de cualquier sector ante las realizaciones de los restantes sectores, y establecer de esta manera un ritmo bien coordinado de las intervenciones.

El contenido urbanístico del Plan se refería, por lo tanto, al sistema urbano de la unidad territorial (armadura regional) pero no contemplándola como una noción abstracta y encerrada en una enumeración de servicios, sino adaptándole a realidades bien estudiadas y a que esta red urbana es la expresión de la vida, del equilibrio o de los desequilibrios de la unidad territorial. Este planteamiento tendría en cuenta que por debajo del sistema existe una lógica propia de organización interna, unas normas características de las relaciones interurbanas y relativamente interdependientes del medio; en una palabra una estructura que hay que ordenar de acuerdo con las perspectivas del desarrollo. Puesto que no hay que olvidar, como dice J. Friedmann que «las actividades humanas se distribuyen sobre el territorio nacional en ciertos ritmos y esquemas que ni son arbitrarios ni productos de la causalidad, sino que constituyen más bien el resultado de las interdependencias que dan forma al espacio económico, estructura de la demanda y la producción, nivel tecnológico y organización social y política de la nación» (6).

2. Incorporación de esquemas macroubanísticos en el sistema de ordenación territorial a largo plazo

En el epígrafe anterior hemos considerado las posibles aportaciones del urbanismo en el análisis y ordenación de la unidad territorial-programa intentando delimitar sus posibilidades en relación con las restantes

(6) En *Regional Development and Planning*, Ed. Cambridge, Mass. 1964, MIT Press.





políticas sectoriales que comprende la acción regional. Ahora traspasamos la escala regional para penetrar en un nivel mucho más complejo: el esquema territorial nacional. La cuestión por lo tanto se plantea en términos de macroubanismo, es decir, se trata de configurar unas hipótesis de actuación referidas no a la ordenación de la armadura urbana de una unidad territorial determinada, sino a la integración de todos los contextos urbanos de las regiones-programa en un sistema territorial nacional.

La elaboración de estas hipótesis en teoría es una tarea abrumadora. La gama de opciones en un país como el nuestro, extenso, diverso y en donde juegan un conjunto de fuerzas operantes extraordinariamente varias y complejas, aparece en una primera aproximación tan extensa que hace casi imposible la determinación de unas directrices urbanísticas concretas. Sin embargo, las muchas soluciones eventualmente teóricamente realizables se pueden limitar mediante la aplicación coherente de métodos y estimaciones claros a unas pocas propuestas concretas, idóneas para obtener los resultados óptimos. La primera decantación proviene de la necesidad de obtener una línea en las soluciones urbanísticas adecuada en lo posible a las corrientes de «desarrollo deseables». Es decir, a aquellas tendencias que sean adecuadas para mejorar la ordenación general del territorio operando en el sentido de nuestro ordenamiento económico y social. Estas tendencias, de acuerdo con la teoría del desarrollo, son traducibles en una serie de principios que podríamos denominar las tesis de la planificación territorial (7): integración interna de unidades territoriales-programa; impulso a unidades territoriales extensas; especialización de actividades económicas de estas áreas; y, finalmente, interdependencia de todo el sistema.

La integración se opone al aislamiento local y consiste en reducir en la mayor medida posible la discriminación entre las unidades económicas con la finalidad de minimizar los costes de transporte y maximizar la accesibilidad al mercado, incrementando así la apertura de nuevos mercados y el comercio interregional.

El impulso a unidades territoriales extensas se opone a las áreas reducidas e introduce la noción de un ámbito territorial vasto y disperso que deborda las homogeneidades socioeconómicas de las áreas geográficas pequeñas, como las comarcas, las subregiones, etc.

La finalidad de estos dos principios de actuación es la misma, cuanto más extensa sea la economía integrada mayor será la eficacia del sistema productivo, ya que se aumentarán las posibilidades de la división interna de trabajo sectorial y locacional. Por ello, la integración y la extensión operan de hecho como dos fenómenos diferentes pero paralelos. De una parte, la reducción de los costes de transporte incrementa al área de mercado para cada producción, de otra el proceso de integración tiende a romper el aislamiento de las regiones contiguas.

La especialización por regiones es el resultado lógico de las dos condiciones anteriores, es decir, de la existencia de un espacio económico integrado y extenso. Sus ventajas desde el punto de vista económico son evidentes: el potencial de producción de la comunidad integrada se eleva; se genera un modelo eficiente de ocupación del suelo; y se producen ahorros importantes en tiempo, esfuerzos y recursos.

Constantemente con todo ello se enlaza el principio definitivo: la interdependencia regional expresada en el incremento del comercio de los excedentes entre las distintas regiones.

(7) Estas tesis proceden de los estudios del espacio económico, concretamente de los conceptos desarrollados por Perroux, vid. «Economic Space: Theory and Applications», en *Regional Development and Planning* (MIT Press 1964); y por Bela Balassa, en *Theory of Economic Integration* (Homewood, Illinois, Irwin, 1961).

De acuerdo con estas tesis, el desarrollo tiende a eliminar localismos, es decir, áreas con un nivel de autosuficiencia, generando por el contrario regiones a gran escala especializadas y con estrechas interrelaciones.

Estos principios, que sirven para definir las hipótesis económicas del esquema de ordenación territorial a largo plazo, constituyen, como ya hemos dicho, el marco de referencia obligado de las hipótesis urbanísticas. La cuestión, por lo tanto, en nuestro caso, consistiría en ver hasta qué punto estos principios están recogidos en el II Plan de Desarrollo en orden a elaborar las hipótesis urbanísticas correspondientes.

La tarea en la situación actual es verdaderamente problemática debido a la vaguedad del esquema de ordenación territorial propuesto y de las directrices globales para cada región. Sin embargo, un análisis profundo de la Ponencia de Desarrollo regional, concretamente de la parte correspondiente a la estrategia de la acción regional, permite deducir que los proyectos más importantes están inspirados por las tesis estudiadas. Así, por ejemplo, la presencia de la tesis de extensión y de especialización es evidente cuando se señala que «la combinación sector-espacio permitirá aliviar el aspecto de deseconomías externas, en el sentido de integrar mejor los futuros polos, ejes o áreas de desarrollo de acuerdo con una concepción de complejo industrial integrado dentro de una estrategia nacional de desarrollo». La tesis de integración aparece implícitamente cuando se anuncia la revisión de la demarcación territorial de los polos industriales «las acciones se llevarán a cabo en el contexto de ámbito superior a la provincia» (Ponencia de Desarrollo regional, págs. 8 y 10). En fin, aunque faltan en absoluto determinaciones sobre la forma y métodos de conseguir estos espacios integrados, lo que es innegable es que de llevarse a cabo una política en este sentido el sistema urbano regional tendrá por fuerza que adaptarse a las nuevas tipologías urbanas que inevitablemente han de acompañar al establecimiento de nuevas funciones especializadas en determinados núcleos y áreas.

En estas circunstancias es indudable que el urbanismo puede y debe aportar ya una serie de hipótesis básicas en orden a corregir las deficiencias que presenta el sistema urbano español, en relación con los nuevos objetivos territoriales que condicionan estas tesis, es decir, el aislamiento de algunas unidades territoriales; la desconexión de las áreas más dinámicas entre sí, lo que implica una repetición de funciones (lo que va contra la especialización), la falta de irradiación de los polos a sus áreas de influencia, etc.

3. Los ejes de desarrollo urbano

Estas deficiencias de las estructuras territoriales del país, cuyo denominador común es la desintegración, implican la necesidad de encontrar un sistema más lógico de organización que evite los peligros del fraccionamiento, es decir, que asegure a las instalaciones industriales las ventajas de la concentración permitiendo a la vez su máxima difusión en el territorio. Dentro de estas coordenadas, las hipótesis urbanísticas podrán seleccionar las tipologías urbanas adecuadas según los casos; sin embargo, dadas las circunstancias, parece lógico pensar que el modelo espacial del país tendrá que contar esencialmente (la misma Ponencia de Desarrollo regional así lo reconoce) con el impulso a los ejes de desarrollo urbano, sistemas que en nuestra opinión son los únicos que tienen posibilidades para superar las enormes dificultades que se presentan a la integración de nuestras unidades territoriales. Estos ejes de desarrollo urbano se mostrarían sobre un esquema de asentamientos preferentemente lineal pero no uniforme, en donde se podrían combinar distintas tipologías territoriales:



1) Sistema infraestructural abierto y comprensivo de las infraestructuras fundamentales de los transportes (ferrocarriles, carreteras, autopistas), de la energía (electricidad, gaseoductos, oleoductos) y del abastecimiento hidráulico. Este sistema si está bien equipado tecnológicamente en virtud de su disposición lineal que facilita el máximo rendimiento de las infraestructuras, puede conseguir la máxima utilización local.

2) Adecuada localización de los núcleos urbano-industriales intermedios con sus correspondientes servicios y dotaciones, de forma tal que se supere el concepto de desarrollo por áreas de concentración; por supuesto sobre estos núcleos se pueden montar las derivaciones transversales correspondientes a efectos de conseguir una irradiación tangencial del dinamismo del eje a las áreas vecinas, sobre comarcas bien estudiadas.

3) Previsión de áreas rurales, instalaciones turísticas, parques naturales, a lo largo del eje, en orden a interrumpir urbanizaciones continuas.

4) Terminales del eje apoyadas en núcleos o aglomeraciones de gran potencial de desarrollo (instalaciones portuarias, concentraciones urbano-industriales, etc.).

El éxito de estos ejes de desarrollo urbano dependerá de la consecución de un contexto operativo urbanístico-económico realmente interdependiente, lo cual será tanto más factible cuanto menor sea la distancia entre los terminales; de todas formas las hipótesis urbanísticas deberán estudiar detenidamente la distribución de funciones entre las terminales y los núcleos urbanos que componen el eje, ya que el sistema sólo tendrá consistencia en tanto se asegure al máximo esta condición de interdependencia.

Las ventajas de esta interdependencia en relación con la integración del espacio económico son varias:

1) Creación de economías de concentración, factor decisivo para los sectores especializados, y especialmente importantes en lo que se refiere a las economías urbanas e interfirmas. Con ello, el eje de desarrollo puede convertirse en una unidad territorial especializada en los más sofisticados sectores de producción.

2) Crecimiento del sector terciario como consecuencia de lo anterior.

3) Posibilidad de racionalizar los desarrollos. Cada núcleo del eje puede experimentar su propio proceso de crecimiento y cambio; pero también todo el sistema puede crecer mediante la adición de nuevos núcleos. Estos procesos pueden ocurrir independientemente, lo cual no significa que falle la interdependencia del sistema (indicada por el efecto del cambio de un elemento sobre el resto), sino que el sistema es flexible.

4) Maximación de la centralidad, ya que no hay un centro único, como en el caso de la metrópolis regional, sino varios y éstos ligados más por una relación de complementariedad funcional que por una jerarquía («city-región»).

Para que las hipótesis urbanísticas sobre estos ejes no se reduzcan a una simple especulación teórica, es necesario llevar a cabo estudios profundos que verifiquen su viabilidad. Estos estudios tratarán esencialmente de

comprobaciones econométricas y de técnica urbanística en relación con:

— la determinación del alcance óptimo de la directriz de desarrollo, cuyo límite máximo estará constituido por la congestión y el mínimo por la inexistencia de deseconomías externas. Este análisis se puede realizar mediante la verificación cuantitativa, econométrica y urbanística del sistema de intercambio de mercancías y personas, del sistema productivo y esquema de asentamientos residenciales;

— definición del radio de gravitación (profundidad del efecto urbanístico) del eje en relación con su alcance mínimo y máximo y en distintas condiciones morfológicas del territorio;

— verificación de las densidades de instalación y de los *standards* urbanísticos correspondientes al alcance y a las gravitaciones del eje; y,

— determinación del grado de elasticidad del modelo, o sea, de los distintos sistemas de agregación de las tres tipologías territoriales, según las condiciones del medio físico.

La finalidad de estos estudios sería doble; de una parte se investigarían las condiciones necesarias para conseguir un nivel de urbanización uniforme a lo largo de todo el eje de desarrollo, ya que si no se podría dar lugar a una jerarquización de los valores urbanísticos a lo largo del eje, creándose una gravitación que rompería el sistema. De otra, y ello es especialmente importante, se determinarían las circunstancias adecuadas para conseguir que todos los ejes de desarrollo urbano que se proyecten garanticen condiciones uniformes de receptividad, ya que en otro caso se crearían nuevas jerarquizaciones dentro del sistema y en definitiva se plantearían nuevos desequilibrios territoriales.

La distribución de estos ejes en el territorio nacional se proyectaría teniendo en cuenta el distinto potencial económico de las unidades territoriales. En las áreas de congestión se establecería lógicamente una red de directrices intersecantes, relativamente densa; en las zonas de menor potencial demográfico y económico se prevería, por el contrario, una mayor extensión de las áreas libres.

Estas hipótesis, por supuesto, no afectarían a la política de polos de desarrollo puesta en marcha; por el contrario la impulsaría aún más, sobre todo en aquellos casos en que los polos se comprendan en los ejes de desarrollo que resultaran o cuando puedan como puntos de partida o terminales de estos ejes.

El sistema de ejes propuesto tiene solamente el valor de una primera hipótesis de trabajo, en orden a iniciar un proceso de aproximación entre la planificación territorial-urbanística y las directrices económico-territoriales. El hecho de que le hayamos prestado atención especial no significa ni mucho menos que sea el único instrumento de ordenación territorial disponible, sino solamente el reconocimiento de su innegable valor, en relación con los problemas territoriales de nuestro país. En efecto, tal como está montada la política territorial, es evidente que al actuar sobre estas unidades-territoriales se pueden coordinar los objetivos del desarrollo económico que se centran en las áreas de concentración, es decir, donde existen fuertes economías externas (en su caso en los terminales del eje), con los objetivos de la acción regional que se localizan en los polos (en su caso núcleos intermedios), ya que el eje de desarrollo comprende a unas y otras como un único contexto operativo. Todo ello, por último, tendría indudables ventajas metodológicas ya que la existencia de un marco de referencia espacial en donde coincidan las intervenciones sectoriales y urbanísticas más intensas (no hay que olvidar que los ejes de desarrollo se montan sobre la red urbana principal), permite una acomodación relativamente fácil de las hipótesis urbanísticas a los objetivos del planeamiento global y sectorial.



URBANISMO DEL OCIO

Mario J. Gaviria

Es en la arquitectura y el urbanismo del ocio (turístico principalmente) donde se materializan de manera simplificada las máximas contradicciones que aparecen en las sociedades de consumo de masas burocráticamente dirigido tal como se plantea en los países europeos, ya que reúne, por un lado, toda la problemática del tiempo libre (no alienado) y su empleo y, por otro, la contradicción entre clases sociales a nivel de reparto de la renta, del tiempo libre y de los espacios de calidad en que consumir aquélla y pasar éste. Aunque el urbanismo del ocio no es nuevo, puesto que ya existían ciudades-balneario, ciudades de peregrinación religiosa (que albergaban cierta forma de turismo metafísico), lo que sí es nuevo es su generalización a los países de Europa y, por extensión, a las costas y montañas españolas. España es, con toda certeza, una de las primeras potencias mundiales del turismo y un laboratorio relativamente rico en el que analizar las diversas fórmulas de configurar el espacio destinado al empleo del tiempo libre. Este trabajo se refiere principalmente a España (no hemos visitado ni Baleares ni Canarias) y reúne una serie de observaciones, en gran parte discutibles, y en todos los casos no comprobadas empíricamente. Sucede con el urbanismo turístico algo parecido a lo que ha sucedido en los 60 últimos años con el tráfico automóvil. La Humanidad se lanza a producir automóviles sin detenerse a elaborar una teoría de la comunicación, circulación y tráfico, ni siquiera a plantear las consecuencias que el uso masivo del automóvil llevaría consigo en la vida cotidiana. Aparece, pues, una praxis inicial fabricadora de automóviles y sólo posteriormente, y con mucho retraso, se elabora una teoría y técnica de la circulación, el tráfico y el urbanismo adaptados a ella. Algo parecido sucede en España con el urbanismo turístico; cientos de miles de hectáreas planeadas antes de plantearse profundamente qué se busca y si se conseguiría con lo encontrado un nivel de bienestar global de la sociedad. Cabe exceptuar un tímido Congreso sobre Urbanismo y Turismo en la ciudad de Tarragona (así como un Primer Congreso Nacional). Existen escasos trabajos urbanísticos del Instituto de Estudios Turísticos, excepto unas estadísticas del número de turistas e instalaciones hoteleras.

I. Las relaciones ocio y espacio

La separación funcional del tiempo del ocio y el tiempo de trabajo que se materializa en la separación paralela del espacio de ocio y del espacio de trabajo, se agrava día a día. Históricamente los espacios de trabajo servían en gran parte al recreo y diversión del tiempo libre. Principalmente las calles y las

plazas tenían una función laboral, transportar las mercancías y las personas, así como lúdica, espacio en que sucedía la vida cotidiana, juegos, fiestas, procesiones, desfiles, etc. Esta continuidad entre espacio y tiempo no ha sido total en casi ninguna época de la historia. En cualquier caso, los romanos construían, delimitaban y ordenaban espacios exclusivamente destinados al juego. Por tanto, no hay que pensar que la zonificación sea algo exclusivamente reciente. El ocio urbano, fundamentalmente distinto del ocio rural, se desarrolló en la calle o en locales especializados para ello, plazas de toros, estudios, cines, bailes, bares, museos, etc., y está profundamente integrado a la vida diaria. Así, pues, cuando un agente de viajes organiza un «tour» para visitar París, el turista emplea su tiempo inmerso en un espacio parisino que para otros es espacio de trabajo. El ocio urbano, como consecuencia de la destrucción por el automóvil de la calidad de la escena y el ambiente urbano, está en abierta decadencia si no es en los casos en que se visitan espacios históricamente conseguidos, Venecia, Florencia, Kyoto, Toledo, en los que la propia estructura urbana se convierte en espectáculo. El principal esfuerzo a conseguir en la elaboración de un espacio urbano del ocio es fundamentalmente idéntico al de la consecución de futuras ciudades de calidad estética y ética, en las que la vida cotidiana sea plena y la diferencia entre ocio y trabajo y entre clases sociales se haya superado. Mientras tanto, los países occidentales se esfuerzan en paliar la decadencia urbana por medio del impulso de espacios «naturales», destinados a dar un espacio al tiempo que los residentes en las ciudades rehúsan de pasar en éstas. Analizaremos tres tipos de espacios que llamaremos principalmente rural, natural y turístico (mar y montaña).

II. El espacio rural

Pariente pobre de las sociedades neocapitalistas avanzadas, está empezando a presentar nuevas posibilidades subordinadas como siempre a la explotación de la ciudad, pero que pudiesen llevarle cierto dinamismo. Los escasos agricultores que queden en el campo tendrán que percibir que para muchas zonas la agricultura no será el arte de cultivar la tierra, sino el de emplearla inteligentemente, es decir, poniéndola a disposición de los fines de semana y del tiempo libre de los residentes en las ciudades. Finalmente, pasarán a ser conservadores del paisaje, guardianes del equilibrio ecológico del desierto español. Prácticamente nada se ha hecho en este sentido de tipo urbanístico: algunas repoblaciones de caza y pesca y unas 600 casas de la-

branza preparadas para ser alquiladas a personas de nivel social bajo que deseen pasar sus vacaciones con gastos poco elevados. No obstante, hay que pensar muy seriamente en la profunda relación que existirá cada vez más entre agricultura y turismo, según expone excelentemente Luis García Oteiza en el número cuatro de la revista «Ciencia Urbana», en su artículo «Agricultura y Turismo» (1).

III. Espacio natural

Se empleará aquí la palabra naturaleza en un sentido menos filosófico que en el concepto «fisis» y, por el contrario, más concreto, ya que pocos espacios quedan en España, prácticamente ninguno, que tengan un carácter natural cósmico, espacios en que la acción del hombre no haya existido. La naturaleza, tal como pueda existir en España, es consecuencia de un proceso de dominio por los habitantes de la península a lo largo de la historia y, por tanto, muy culturizada. Los paisajes que parecen naturales son en gran parte acumulación de sucesivas explotaciones agrícolas y ganaderas. Quedaría la alta montaña y el mar como últimos residuos relativamente naturales.

No hay naturaleza sin hombre. Realmente la naturaleza es la relación del hombre y la materia. El hombre se apropia de la naturaleza semantizándola, dándole un sentido (Roland Barthes). La naturaleza es a la vez belleza y promesa de creación. La naturaleza —en bella frase de Lefebvre— viene simbolizada por la flor, que es a la vez belleza actual y que lleva en su semilla promesa de futuro. (Esto explicaría, tal vez, el consumo creciente de flores en las ciudades de renta alta). La naturaleza, hasta muy recientemente, ha sido temida por el hombre y huida, dominada, urbanizada. En el momento actual, en que se consuma la aparición de una sociedad totalmente urbanizada, la naturaleza vuelve a tomar un valor como garantía de la soledad, la ausencia de ruido no deseado, etc. La sociedad industrial y urbana está llegando a un punto en que los bienes que históricamente han sido escasos, como alimentos, vestido, objetos, etc., van dejando de serlo, mientras que los bienes abundantes, llamados por los economistas clásicos «bienes libres», aquellos que no tenían un precio, la luz, el aire, el sol, el espacio, son cada vez más escasos. Lo natural era un bien abundante, puesto que era no producido, no tenía valor. Ahora, lo raro o escaso llega a ser abundante y lo que antes era abundante se vuelve escaso. *El espacio es la nueva escasez* hasta tal punto que se comienza a producir espacio. La «naturaleza» se puede comenzar a producir artificialmente. Cada año se construyen unos 60.000 nuevos embalses con presa de tierra en Estados Unidos, que tienen como fin el empleo principalmente turístico. Si observamos las posibilidades de los pantanos de Castilla vemos que podrán obtener el éxito al proporcionar espacios naturales a los residentes en Madrid, pero a partir de actuaciones artificiales (se construye la presa, se almacena el agua, se plantan pinos a su alrededor y surge una nueva naturaleza más compleja que la anterior meseta esteparia) (2).

IV. El espacio turístico

Aunque los espacios rurales y naturales también puedan ser empleados como espacios turísticos, nos referimos con este

(1) En España no es costumbre todavía comprar casas de campo para adaptarlas como residencia secundaria. (Excepción en Cataluña).

(2) Hemos realizado un estudio para el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural destinado a desarrollar un parque náutico de masas en el pantano de Buendía que acogiese los fines de semana a 100.000 madrileños.



nombre a aquéllos basados en el empleo intensivo del agua, el sol, la nieve y la montaña en general. Son aquéllos en los que las masas europeas se han volcado, así como los promotores españoles. Principalmente son aquellos en los que se da un cierto grado de complejidad en los elementos que lo componen o una máxima diferencia con el entorno cotidiano en el lugar de origen de los turistas potenciales. El agua en grandes masas o la nieve al estado puro y con cierta densidad de utilizadores, son las principales diferencias que busca el turismo. Veamos a continuación el fenómeno turístico materializado en las urbanizaciones.

Las urbanizaciones

Dentro de la ordenación del espacio turístico cabe destacar principalmente el fenómeno nacional de las urbanizaciones o parcelaciones. Estas son principalmente de cuatro tipos:

- a) Parcelaciones de fin de semana en la periferia de las grandes ciudades (3),
- b) Parcelaciones en la costa,
- c) Parcelaciones en la montaña,
- d) Parcelaciones alrededor de los pantanos creados originariamente para producir energía eléctrica y regular los ríos.

La urbanización o parcelación ha constituido entre los años 1956 y 1968 la actividad obsesiva de varios millares de promotores. En el Día Mundial de Urbanismo de 1966, el señor Arespacochaga señalaba la cifra de 140.000 hectáreas en proceso de urbanización, parcelación y venta turística. Sólo una parte mínima de las urbanizaciones, menos de 80, están acogidas a los beneficios de interés turístico (Ley de Centros de Interés Turístico). Las demás son actuaciones en ciertos casos salvajes, sin permisos y casi sin proyectos.

Se parcela el espacio una vez que se ha hecho un esbozo de los lugares por donde irán las vías y los alcantarillados. En muchos casos, el trazado viario está hecho directamente por tractoristas inteligentes que buscando unas pendientes razonables saben crear unos itinerarios que den accesibilidad a las parcelas que son finalmente el objeto supremo de la urbanización: lo que se puede vender. No existe una localización sobre mapa en la que se recojan todas las urbanizaciones existentes en España, legales, clandestinas, semilegales, etc. Hemos realizado las correspondientes a los alrededores de Madrid y a la Costa del Sol; pueden consultarse en los números respectivos de la serie: España 1985, de «Gaceta Ilustrada». De otras regiones existen algunas realizaciones sobre el plano, pero en el conjunto no hay en este momento en el país persona que sea capaz de tener sobre un plano todas las urbanizaciones y de poder hacer conjeturas de los resultados que ello producirá en un día lejano, en que pudieran llegar a habitarse. Está claro que aparecerá una franja costera

(3) Ver MARIO GAVIRIA: *La ideología clorofila*. Revista «Ciencia Urbana», n.º 4. *La vida cotidiana en las urbanizaciones y parcelaciones del «hinterland»*. Madrid, «Revista Arquitectura».



suburbana de Port-Bou a Huelva a todo lo largo del Mediterráneo y el Estrecho de Gibraltar. Alrededor de Madrid habrá desaparecido el llamado, nostálgicamente, «paisaje velazqueño».

La promoción de urbanización y parcelaciones, de gran rentabilidad en los primeros años ha atraído grandes cantidades de capital para fines especulativos (en los alrededores de Madrid, en estos momentos hay una urbanizadora que compra a 75 céntimos el metro de monte y lo vende a 482). Independientemente de los problemas de destrucción del paisaje y de los planeamientos de escasa calidad (se llegan a vender parcelas hasta de 400 metros) se produce una estructuración caótica del espacio a nivel comarcal. Muchas veces las urbanizaciones, lindantes entre sí, no dan continuidad a sus vías y se apoyan en carreteras y caminos vecinales o comarcales que no habían sido creados sino con fines agrícolas. Los servicios internos de la mayoría de las

urbanizaciones son deficientes, dada su incapacidad para la creación de un centro auténtico. En el caso de los alrededores de Madrid, el hecho es más manifiesto, ya que la ordenanza no permite agrupar volumen, aún dejando zona verde en el resto de la urbanización, por lo que el centro comercial es casi imposible que aparezca. La urbanización crea además graves atentados a las anteriores servidumbres de paso existentes en el espacio rural.

Esta tradicional servidumbre española, recogida en el Código civil no se cumple, llegándose a darse el caso de lo que pudiéramos llamar «ghettos» del ocio unidireccionales; dicho en otra forma, se trata de urbanizaciones de alto lujo en las que existe una barrera a la entrada, convenientemente guardada, por la que se prohíbe pasar a los no residentes. Sin embargo, los residentes pueden pasar a todo el resto del campo y el paisaje de fuera de

→







la urbanización. Imaginemos una sociedad en que todo fuesen barreras y la mínima convivencia y ayuda mutua sería imposible. Existe gran ambigüedad y problema en el mantenimiento de la infraestructura (en los casos que llega a realizarse) y de los servicios de las urbanizaciones. Finalmente, cabe insistir en la laguna existente en cuanto a las normas urbanísticas y el control. Todo hace pensar que será probable la densificación y aumento de volumen progresivo en todas esas zonas en cualquier caso en que el empuje urbano lo requiera (esto ha sucedido, por ejemplo, en la Colonia del Viso en Madrid, que en su día fue una colonia suburbana y que en la actualidad está multiplicando el volumen existente anteriormente por 3 o por 4).

V. Principales contradicciones en torno al urbanismo del ocio

En todas las áreas turísticas aparece una primera tensión entre las necesidades de espacio para usos de trabajo (industria, agricultura) y el espacio destinado al ocio. Es también criticable la inversión que se realiza en infraestructura turística cuando todavía no se ha cubierto el déficit de los servicios urbanos de las grandes ciudades. Se da también la profunda contradicción entre el hecho de que haya en el país miles y miles de hectáreas turísticas con agua, alcantarillado, luz y pavimentación, en las que no se han construido todavía viviendas, mientras que la mayor parte de la periferia de las grandes ciudades están con viviendas pero sin estos servicios.

Hay contradicción entre las viviendas y alojamientos vacíos durante diez meses al año en las zonas turísticas y el déficit de viviendas por parte de las clases necesitadas de las grandes ciudades que viven en chabolismo e infravivienda.

El urbanismo del ocio está desarrollando la residencia secundaria para unos, sin que todavía exista la residencia principal, con unas condiciones mínimas, para otros.

Igualmente, existe conflicto eliminatorio entre la inversión de capital en servicios turísticos y la inversión de capital en sectores básicos de la economía del país.

A nivel ideológico, existe cierta contradicción entre la tradición nacionalista del Ministerio de la Vivienda y la venta internacionalizada del suelo español. Ello se concreta en un conflicto entre la moral tradicional española y la moralidad de los compradores extranjeros de parcelas.

Surge una contradicción profunda entre las necesidades de los españoles en el uso del espacio más bello del país y la privatización de éste al ser comprado por los extranjeros. A nivel de la relación global del territorio español, surge una contradicción entre el superdesarrollo de la costa (una franja de hasta cinco kilómetros de profundidad) y el subdesarrollo interior permanente, con estructuras feudales, en todo el Sur de España. Igualmente la urbanización costera agrava las desigualdades entre el centro del país, que se vacía, y la periferia que se satura; las urbanizaciones turísticas de la periferia litoral con el suelo preparado acabarán dando el golpe de gracia a la meseta castellana, exceptuado Madrid, Valladolid, Burgos y alguna otra capital más.

Todas estas contradicciones, antagonismos, conflictos y tensiones, que están en plena evolución, van a crear situaciones nuevas en los próximos años que parecían imprevisibles poco ha. ¿Cómo supeditar el espacio del ocio al espacio urbano? ¿Cómo redistribuir el lujo de la urbanización hacia los necesitados de los suburbios de las grandes ciudades españolas?

VI. Algunos casos concretos

Independientemente de las urbanizaciones declaradas centros de interés turístico, se puede considerar de manera concreta al-



AMPURIABRAVA,
AUX PIEDS DANS
L'EAU, CE PARAGE A
ETE CONÇU POUR ETRE
L'URBANISATION
MARITIME, POLYSPORTIVE
ET RESIDENTIELLE
LA PLUS IMPORTANTE
DE LA MEDITERRANEE

Seulement à
Miami (Florida-EE.UU.)
vous pourrez trouver quelque
chose de semblable.

guna de las urbanizaciones que, por su tamaño o sus características, pueden ofrecer interés para futuras investigaciones. Recorriendo la costa mediterránea de Norte a Sur, hemos podido visitar de manera somera algunas de las urbanizaciones que a continuación se comentan.

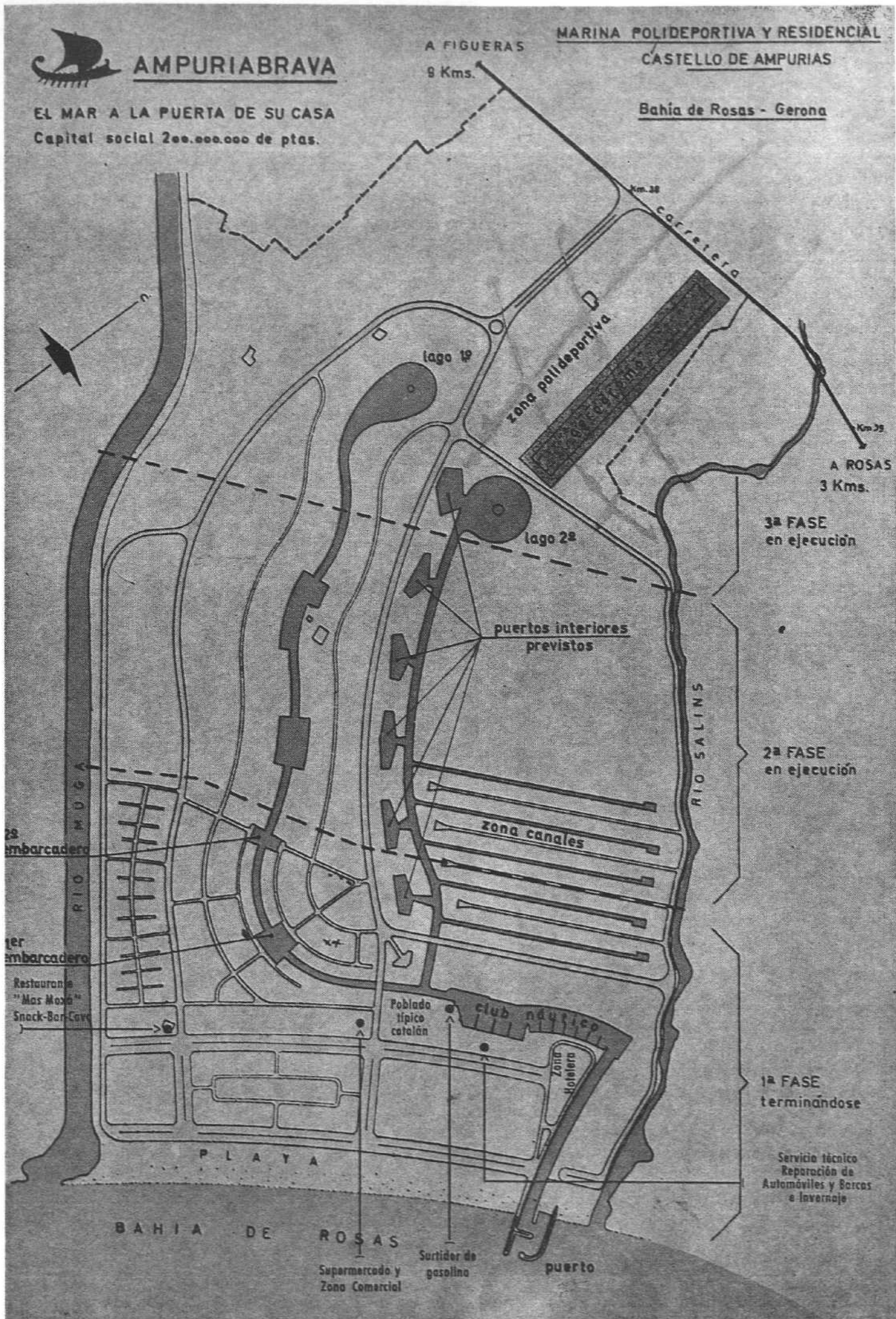
Urbanizaciones costeras: Ampuriabrava

Situada a 9 kilómetros de Figueras y a 3 de Rosas, en plena bahía de Rosas, en antiguos terrenos pantanosos entre el río Muga y el río Salins. Posee un esquema urbanístico reproducción mimética de las Marinas City de Miami, principalmente Port Charlotte y Port Lucy, con proyecto realizado por técnicos norteamericanos. Se trata de una Marina City con una excelente playa, un terreno totalmente llano, un puerto artificial y un 30 por 100 de las parcelas con acceso directo por canal. Cada parcela comunica delante con una carretera pequeña, como las tradicionales de las urbanizaciones y por detrás con un canal por el que se puede llegar en motora hasta la misma casa. Una red de múltiples puentes interiores previstos y dos lagos interiores con los dos canales principales. Una superficie aproximada de 1.000 has. excesivamente llana y en la que no se ha buscado la creación de relieves. Responde a un modelo típicamente americano. Las construcciones son de escasa calidad, excepto el local de recepción. Quedan en primera línea, a lo largo del paseo marítimo, grandes superficies que si son construidas en altura densificarán la zona, que por ahora aparece algo desangelada. La belleza de la proximidad de la vivienda al agua no se logra perfectamente como sucede en el esquema tradicional de tipo veneciano (Amsterdam o Cadaqués). Principalmente, el error de esta urbanización consiste en haber reproducido el esquema norteamericano de pequeños chalets en parcelas de 400 metros (aunque las hay mayores) no pegados unos a otros. Esto se justifica porque el negocio y rentabilidad de las urbanizaciones es precisamente la venta de suelo y un urbanismo más compacto a la veneciana necesitaría muy poco suelo. Este es el mal general de todas las urbanizaciones que ocupan excesivo espacio, siendo muy caros los servicios y dispersando excesivamente la población que ni está en el campo ni está en la ciudad. La creación y planeamiento de ciudades marinas (Marinas City con fórmulas más europeas, tipo Port Grimaud en Francia) es posible en ciertos puntos de la costa española y principalmente en los lugares donde había antiguas salinas (véase



AMPURIABRAVA

EL MAR A LA PUERTA DE SU CASA
Capital social 200.000.000 de ptas.



plano). El urbanismo compacto se hace necesario en Ampuriabrava para crear microclimas que combatan la tramontana.

Urbanización Punta Mont Go (La Escala, Gerona)

Esta urbanización, tiene el interés excepcional con respecto a la mayoría de las urbanizaciones en España de que acabará mejorando el paisaje en lugar de destruirlo. Se trata de una punta inhóspita, sin belleza natural alguna, que una vez urbanizada y edificada intensamente puede embellecer el entorno.

La Pineda (Sitges)

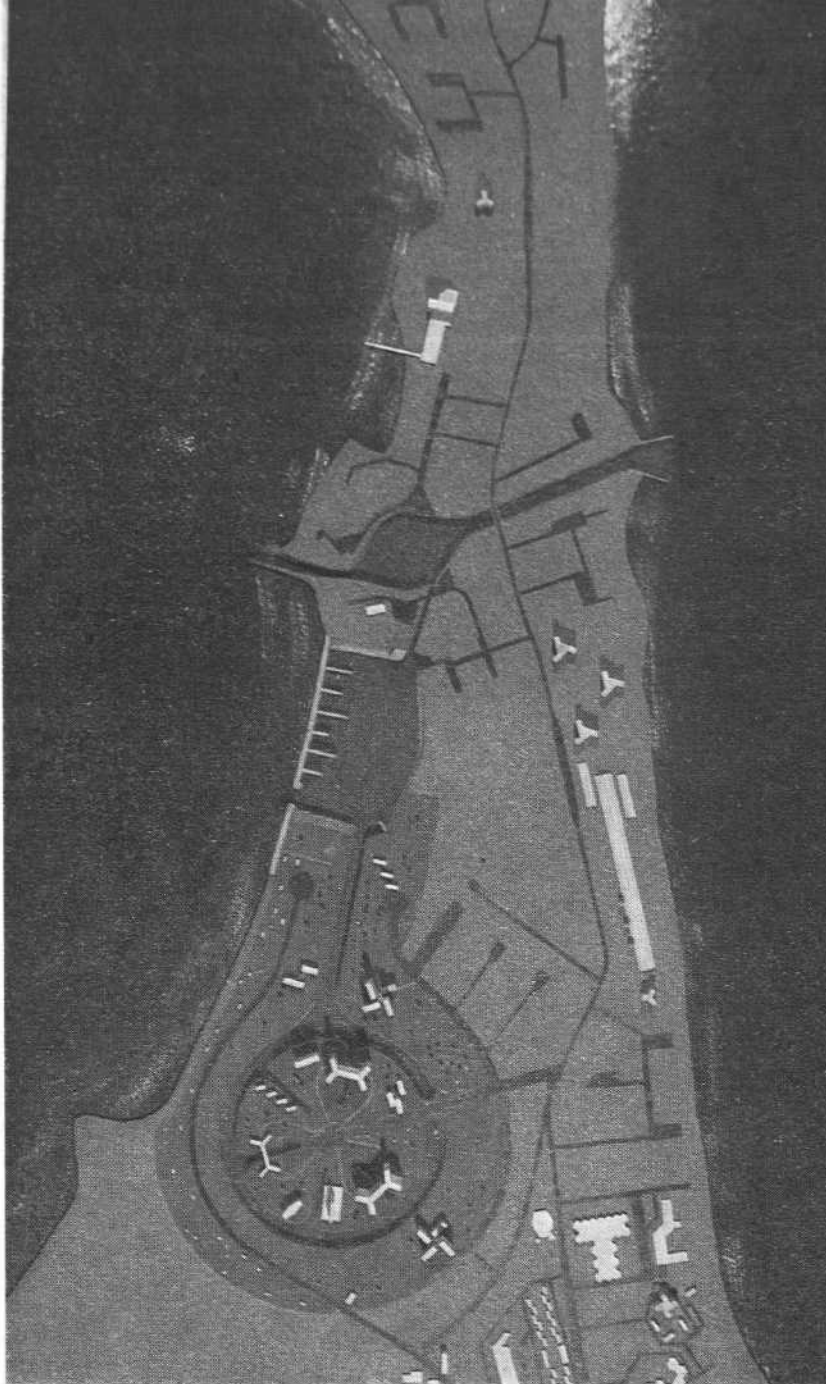
Una de las más completas y mejor construidas del Mediterráneo. Su planeamiento no tiene excepcional calidad, pero su centro lúcido y comercial, situado en una vaguada muy bien dotada de zonas deportivas y de juegos la han hecho de un gran éxito de venta. En ella se encuentra el «habitat» construido por Bofill, con apartamentos de 30 metros y gran riqueza y complejidad en la base arquitectónica y urbanística. Este, junto con Xanadu y la Manzanera en Calpe, son de los escasos ejemplos en que la imaginación y la audacia hayan hecho su aparición en la arquitectura y el urbanismo turístico nacional. También la Ciudad Blanca de Alcudia proyectada por Sáenz de Oiza, y en cierto grado Torremuelle en Málaga.



La Manga del Mar Menor. Vista de conjunto.

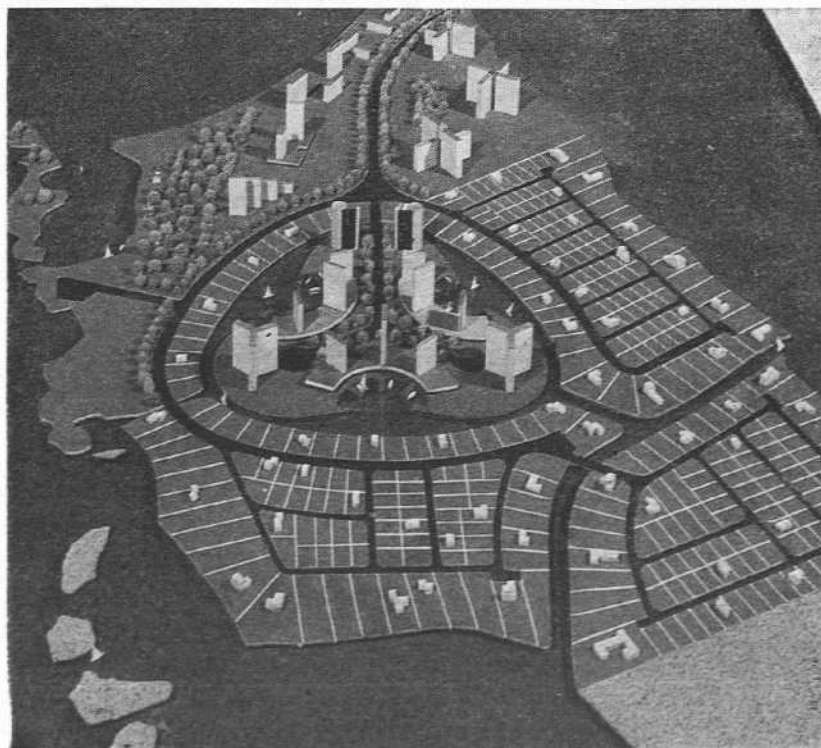
La Dehesa de la Albufera (Valencia)

Planeada por Julio Cano sobre terrenos propiedad del Ayuntamiento de Valencia. Concedida a una empresa particular para su expropiación y urbanización por medio del acuerdo con el Ayuntamiento de Valencia, su realización es muy lenta aunque su concepción es muy correcta y razonable, pero sin gran fantasía. Cabe pensar que toda esta zona acabase convirtiéndose en residencia permanente de gran parte de valencianos. Los grandes aparcamientos en las playas acogerán a las docenas de miles de personas que van a bañarse durante el verano desde la cercana capital. No se ha sacado suficiente producto



La Manga del Mar Menor. Zona de "El Vivero". Maqueta

La Manga del Mar Menor. Zona del Podrimel. Maqueta.





a las posibilidades de ciudad lacustre que hubiera podido tener. Hay un puerto interesante en una de las bocas de la Albufera.

La Manga del Mar Menor (Murcia)

Ingeniosa en su extensión, 20 kilómetros de longitud, esta urbanización posee uno de los accidentes naturales más brillantes de toda la costa mediterránea (sólo comparable a la costa Languedoc-Pousillon, sin los inconvenientes del viento y los mosquitos que la costa francesa posee). El proyecto realizado por Bonet, desecha la arquitectura y urbanismo compacto y prefiere las torres aisladas. Tiene el interés de la zona del Vivero, la zona de la llamada Pequeña Venecia y el puerto. Dadas las características del terreno, no cabía gran complejidad urbanística, por lo que se ha resuelto por una vía central de 20 kilómetros de longitud que recorre la Manga. La temperatura del agua del Mar Menor es indiscutiblemente la mejor y el clima el más regular de toda la península. Tiene grandes posibilidades. Probablemente el proyecto requeriría ser reestudiado dentro de unos años para darle más fantasía, menos soluciones tecnocráticas.

Sotogrande del Guadiaro

Urbanización basada en el superlujo y sobre todo en el club de golf, es un típico «ghetto» del ocio en el que se produce la acumulación de altos dirigentes del capital europeo. No tiene originalidad urbanística alguna.

Elviria

Urbanización de 5.000 habitantes cuya principal característica es el gigantismo superficial y un planeamiento correcto.

Andalucía La Nueva

Promoción equivalente en lo turístico a lo que es el Barrio de la Concepción y el Barrio del Pilar de Madrid en lo urbanístico. Basado en el españolismo como principal criterio de planeamiento, tiene acumulada una gran dosis de tipismo arquitectónico, así como fuerte dotación taurina. La habilidad de esta urbanización es la gran cantidad de hectáreas divididas y parceladas en el interior a partir de poca longitud de urbanización en contacto con el agua.

Torremuelle

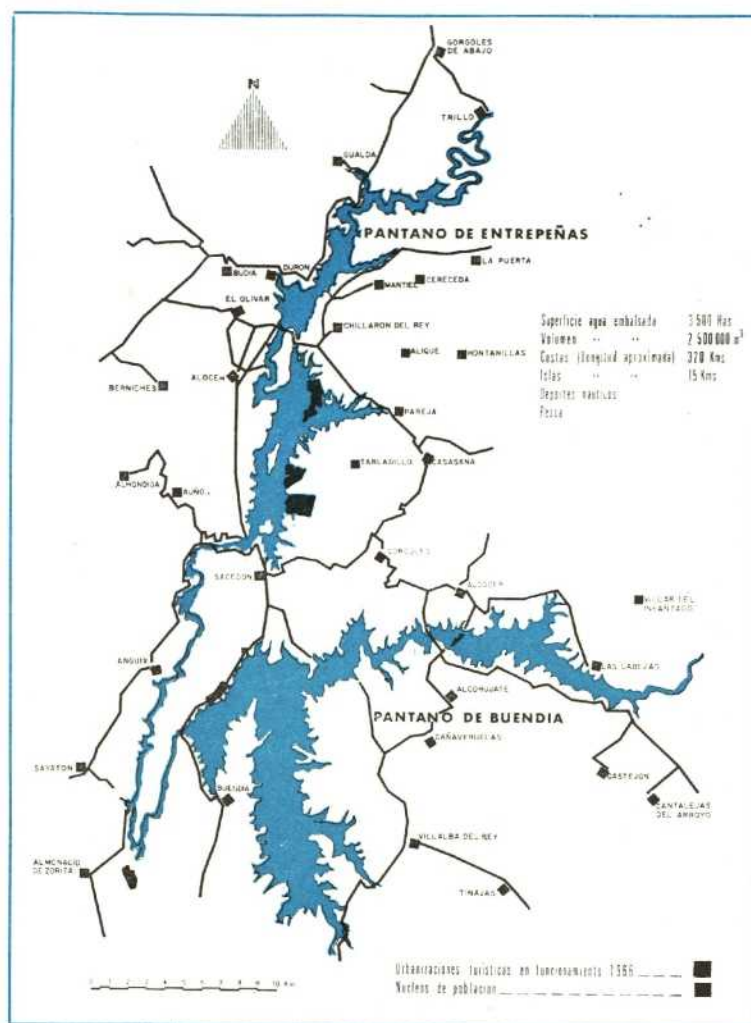
Urbanización proyectada por el urbanista señor Alvarez de Toledo. Reúne gran calidad de proyecto con conclusiones mucho más estudiadas que casi todas las anteriores. Un diseño muy cuidado y una atención constante al desarrollo y materialización del proyecto.

Urbanizaciones interiores

Nueva Sierra de Madrid (Pantano de Bolarque)

Gigantesca parcelación de 5.000 hectáreas basada en la existencia del pantano de Bolarque. Las principales faltas de esta urbanización, que da cien meses para la adquisición de la parcela, son:

- 1.^a Agua excesivamente fría del lago como consecuencia de proceder de la base de la presa de Buendía. Playa artificial minúscula. No hay apenas accesos al agua ni espacio náutico para vela.
- 2.^a Pendientes de las carreteras que alcanzan en algunos casos notable peligrosidad.
- 3.^a Interrupción del antiguo camino de Buendía a Albalate y Zorita, así como de las posibilidades de crear una comunicación entre Albalate, Zorita, Buendía y chalets del cañón de Jabalera. Este cañón de 6 kilómetros de largo con los laterales de 70 y 80 metros de altura y una anchura total de unos 20, es de una gran belleza natural. Recorre su cauce el arroyo de Jabalera que procede de la vertiente Oeste de la Sierra de la Luz.
- 4.^a Clima frío (1.000 metros de altura).



Los Angeles de San Rafael

Gran urbanización que en principio había sido planeada con gran complejidad y con dotaciones más completas que ninguna otra del país, ya que tenía simultáneamente un lago artificial de gran tamaño y una estación de esquí. El dramático accidente ocurrido es exponente de cómo un cabo suelto fundamental puede echar al traste un proyecto y unas realizaciones más sólidas que la gran mayoría de las urbanizaciones españolas.

La Nueva Costa de Madrid

Está basada en dos bienes de dominio público: el pantano de San Juan, que abastece de agua a Madrid y 1.000 hectáreas de pinos del Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias. La hábil creación de una empresa de economía mixta, privatiza 9 kilómetros de costas en un proyecto que hace muy difícil el acceso de la gran masa de ciudadanos a las riberas del lago. Es el pantano más concurrido, produciéndose constantes conflictos entre los madrileños que desean acercarse al agua y los carteles de «Prohibido el paso» en unos pinares que eran terrenos municipales. Este es un ejemplo de privatización del espacio en contradicción con las necesidades futuras de una sociedad de masas.

VII. La ordenación de alta montaña

Todavía no se ha producido en el país ningún «boom» equivalente al de las urbanizaciones costeras. Disponemos de un inventario de estaciones de esquí potenciales, que no es exhaustivo

ya que podrán ir surgiendo otras estaciones en los años próximos. Cabe destacar el gran proyecto de planeamiento realizado por una Comisión interministerial, de la sierra de Madrid, espacio de esquí en el que los próximos años se podrían recibir 300.000 personas los fines de semana.

Entre las urbanizaciones de nieve destacables, realizadas en los últimos años, entra la de Formigal, en Sallent de Gállego (Huesca), aun que el proyecto merecería retoques con vistas a la creación de un centro con más valor simbólico y más compacto, ya que por ahora los diversos equipamientos aparecen algo deslavazados, en un clima con un fuerte viento Norte que se debería haber combatido con un urbanismo especialmente concebido para ello. Justamente con este criterio ha sido planeado por el arquitecto-urbanista señor Barbero un centro lúdico-comercial en la estación de esquí del Valle de Arán con calles interiores y compactidad suficiente como para completar el ambiente montañoso de la mañana con la larga noche invernal. Finalmente, tiene gran interés por lo complejo de su proyecto y lo amplio de las ambiciones, la estación Sol y Nieve de Granada, en la que se acaba de abrir al público la carretera más alta de Europa. En cualquier caso, las bazas no están jugadas y cabría planear con gran imaginación en todas las futuras estaciones de esquí españolas, cosa que parece más difícil en las urbanizaciones costeras.

VIII. Las nuevas ciudades españolas del ocio

A la tradicional belleza e interés urbanístico de Sitges, San Sebastián, Cádiz, Cadaqués, Peñíscola, La Coruña y otras ciudades españolas marítimas, vienen a añadirse las nuevas que han aparecido en los últimos quince años, que alcanzan todas ellas los 200.000 habitantes en el mes de agosto. Estas son: Playa de Aro, Salou, Torremolinos, Benidorm y en menor escala Cullera y Laredo. Aun cuando aparentemente pareciesen iguales, todas ellas tienen características bastante diferentes, a pesar de su monotonía funcional, principalmente turística. No obstante, su estudio e investigación exhaustivo y sistemático serían de una gran urgencia, necesidad e interés. Hemos realizado un proyecto que fue presentado en concurso para solicitud de investigación y que no obtuvo el beneplácito del jurado. No obstante, sigue en pie el proyecto y las hipótesis que habría que verificar. Comparando estas ciudades, escasamente planeadas, con las ciudades nuevas inglesas, francesas o israelíes, aunque la comparación sea algo forzada, resulta que las ciudades nuevas españolas del ocio reúnen ambiente urbano muy superior a las planeadas en el extranjero. Conviene evitar cualquier aspecto de demagogia patrioter al hablar de este tipo de ciudades, en las que prácticamente nadie puede monopolizar el éxito o el fracaso. Característica común de todas ellas: una gran playa con gran calidad de arena, muy cuidada a nivel municipal.

Benidorm es una prolongación playera de Madrid. A pesar de haber gran cantidad de inversión extranjera, la atmósfera es madrileña. Se ha conservado bien el casco antiguo, se ha conseguido una gran avenida (Avenida del Mediterráneo) tras la primera línea del paseo marítimo. Tiene errores como el de la defectuosa localización del mercado. También la falta de rigor en la aprobación de pequeñas urbanizaciones en el interior del término municipal. Tiene bastante bien resueltos los problemas de contaminación del agua de la playa, pero no los de abastecimiento.

Torremolinos: la más compleja, diversa y lograda de todas las ciudades nuevas españolas. Bien conservada en el escaso casco antiguo, gran variedad de soluciones urbanas compactas, como «La Nogalera», y los diversos pasajes entre la estación, la calle de San Miguel y la carretera, así como las extensiones Norte y Sur. Defecto fundamental es la contaminación del agua de la pla-



Playa de Aro



Playa de Aro





CUATRO CIUDADES NUEVAS DEL OCIO

Propuesta de Investigación

a) Las dificultades de la innovación urbanística

Las observaciones que hemos podido extraer del análisis de Barrios Nuevos Periféricos nos muestran que en la creación urbana de las grandes ciudades tanto los promotores como los arquitectos se limitan las posibilidades de innovación, ya que:

- Tienen una carencia generalizada de actitud prospectiva.
- Los proyectos están faltos de una intención profunda de mejora.
- Los proyectos y las realizaciones aceptan tácitamente el caos urbano.
- La forma como crecen las ciudades españolas muestra la aceptación por parte de los expertos y responsables de un fatalismo que les impide toda innovación.
- Consecuencia de todo lo anterior es que los análisis de barrios recientemente contruidos no nos han permitido descubrir aspectos innovadores, porque los proyectistas no se los habían planteado.

b) Torremolinos, Benidorm, Salou, Playa de Aro

Por lo contrario hemos podido observar que en las urbanizaciones turísticas y en las nuevas ciudades costeras aparecidas en los últimos diez años, se realiza un cierto esfuerzo de innovación que permite un campo de estudio importantísimo para nosotros.

Se hace necesaria una investigación sobre las ciudades nuevas del Ocio. Se eligen: Torremolinos (Málaga), Salou (Tarragona), Playa de Aro (Gerona) y Benidorm (Alicante). La elección se debe a las siguientes causas:

1. Todas ellas son zonas urbanas nuevas que han aparecido simultáneamente. En un plazo de quince años.
 2. Todas ellas presentan ciertas características constantes y ciertas variaciones significativas.
 3. Entre ellas se producen formas diferentes de ocupación del espacio y de vida cotidiana.
 4. Todas ellas prefiguran sobre el terreno ciertos aspectos de la sociedad del ocio.
 5. Gran parte de los descubrimientos que pueda dar la investigación serán aplicables a las grandes áreas urbanas de cualquier país del mundo.
- #### 3. Temática de la investigación

Aunque los temas concretos de investigación y todos los puntos interesantes de conocer vendrían dados por la preencuesta, existen ahora ya una serie de temas o interrogantes que se nos presentan y cuyo descubrimiento depende de la realización de la investigación.

Bajo forma de interrogantes vamos a exponer algunos de ellos:

- ¿Existe una estructura urbana propia a las ciudades del ocio?
- ¿Existen características comunes entre la estructura urbana de las ciudades clásicas y la estructura urbana de las nuevas ciudades del ocio?
- ¿Hasta qué punto estas nuevas ciudades permiten servir de laboratorio a la sociología urbana en general?
- ¿Hasta qué punto Max Weber, con su concepción de la ciudad como el lugar en que se comercia y se consume permite considerar a las zonas turísticas como ciudades?
- ¿Es la forma urbana la proyección sobre el terreno de la ciudad global? ¿Es esto cierto para las nuevas ciudades del ocio?
- ¿Hasta qué punto son multifuncionales estas nuevas ciudades?

- ¿Es válido el concepto de zonificación en estas nuevas ciudades?
- ¿Qué aspectos de estas ciudades nuevas del ocio han sido resueltos más satisfactoriamente que en las zonas de expansión del resto de las ciudades españolas?
- ¿Qué función regional tienen las nuevas ciudades del ocio?
- ¿Qué relación tienen con las grandes ciudades próximas?
- ¿Qué relación tienen la propiedad de los terrenos, la evolución de la estructura urbana?
- ¿Qué relación han tenido infraestructura y estructura urbana?
- ¿Qué diferencias han existido entre la promoción urbanística en las ciudades del ocio y otras ciudades españolas?
- ¿Qué procedimientos de financiación e inversión de capitales se han seguido en estas ciudades del ocio?
- ¿Cómo ha pasado el capital extraído de las urbanizaciones a otros sectores de la economía del país?
- ¿Hasta qué punto las inversiones en vivienda están inempleadas durante diez meses al año?
- ¿En qué medida han actuado promotores extranjeros y en qué se ha notado su influencia en la estructura urbana?
- ¿En qué medida la estructura urbana del pueblo pesquero anterior se ha adaptado a la vida cotidiana condicionada por el ocio?
- ¿En qué medida esta estructura urbana prefigura el futuro?
- ¿Cómo se crean los espacios sociales en las nuevas ciudades?
- ¿Qué funciones los generan? ¿De qué factores procede la aparición de espacios sociales espontáneos? (No planificados.)
- ¿Qué importancia tiene en el urbanismo del ocio la función lúdica?
- ¿Hasta qué punto la estructura urbana de estas ciudades permite el juego y la aventura?
- ¿Qué campo ofrecen estas ciudades a la investigación de una metamorfosis de la vida cotidiana?
- ¿Cuál es la estructura social de estas ciudades?
- ¿Cuál es la estructura del poder?
- ¿Qué observaciones pueden hacerse con respecto a la población activa en el sector cuaternario?
- ¿Existe una ideología del ocio que se transmite a la forma urbana?
- ¿Qué buscan los residentes eventuales? ¿Lo encuentran?
- ¿Qué contradicción se genera entre las ciudades nuevas del ocio en la sociedad post-industrial y las áreas rurales próximas estancadas en la sociedad precapitalista?
- ¿Qué posibilidades tienen las nuevas ciudades del ocio de llegar a ser ciudades polifuncionales (Industria-Universidad)?
- ¿Cómo sería acogida la creación de Universidades Tecnológicas en estos núcleos?
- ¿Cuáles son las principales disfunciones de estas ciudades nuevas del ocio?
- ¿Qué evolución probable van a tener en el futuro a medio plazo?

MARIO GAVIRIA



ya. Es la síntesis más completa entre turismo nacional y extranjero. Superior en este aspecto a Salou o Benidorm, Torremolinos, estando situada a 10 kilómetros de Málaga, ha desplazado el centro de ésta a efectos hoteleros, tiendas de lujo y vida nocturna. Se ha producido muy pocas veces en la historia del Urbanismo, que un centro se desplace en tan pocos años a la periferia, cosa que no ha ocurrido, por ejemplo, con Salou con respecto a Tarragona, a pesar de estar aproximadamente a la misma distancia. Torremolinos reúne todos los componentes de la fiesta dionisiaca. Belleza del entorno, abundancia de alcohol y estimulantes, aventura erótica. Al menos es la imagen estereotipada de la búsqueda de riqueza lúdica por los turistas mundiales.

Salou: más que la Playa de Europa es la playa del valle del Ebro. Los agricultores fuertes del Sur de Navarra y la burguesía de Zaragoza han invertido sus ahorros en apartamentos, inclui-

dos dentro de una estructura urbana sin gran interés y carente de imaginación. Unicamente el Cabo Salou reúne condiciones y soluciones bastante logradas. Tuvo graves problemas de contaminación de las aguas por la inexistencia de alcantarillado y uso de pozos negros en todos los edificios. Esta es, de todas las ciudades nuevas españolas del ocio, la que probablemente se transformará primero en una ciudad residencial y de servicios para integrarse en el triángulo Tarragona-Reus-Salou (este proceso, en nuestra opinión, irá siguiendo poco a poco en todas estas ciudades nuevas). Acabarán pareciéndose en sus funciones a lo que es hoy con respecto a Guipúzcoa (4).

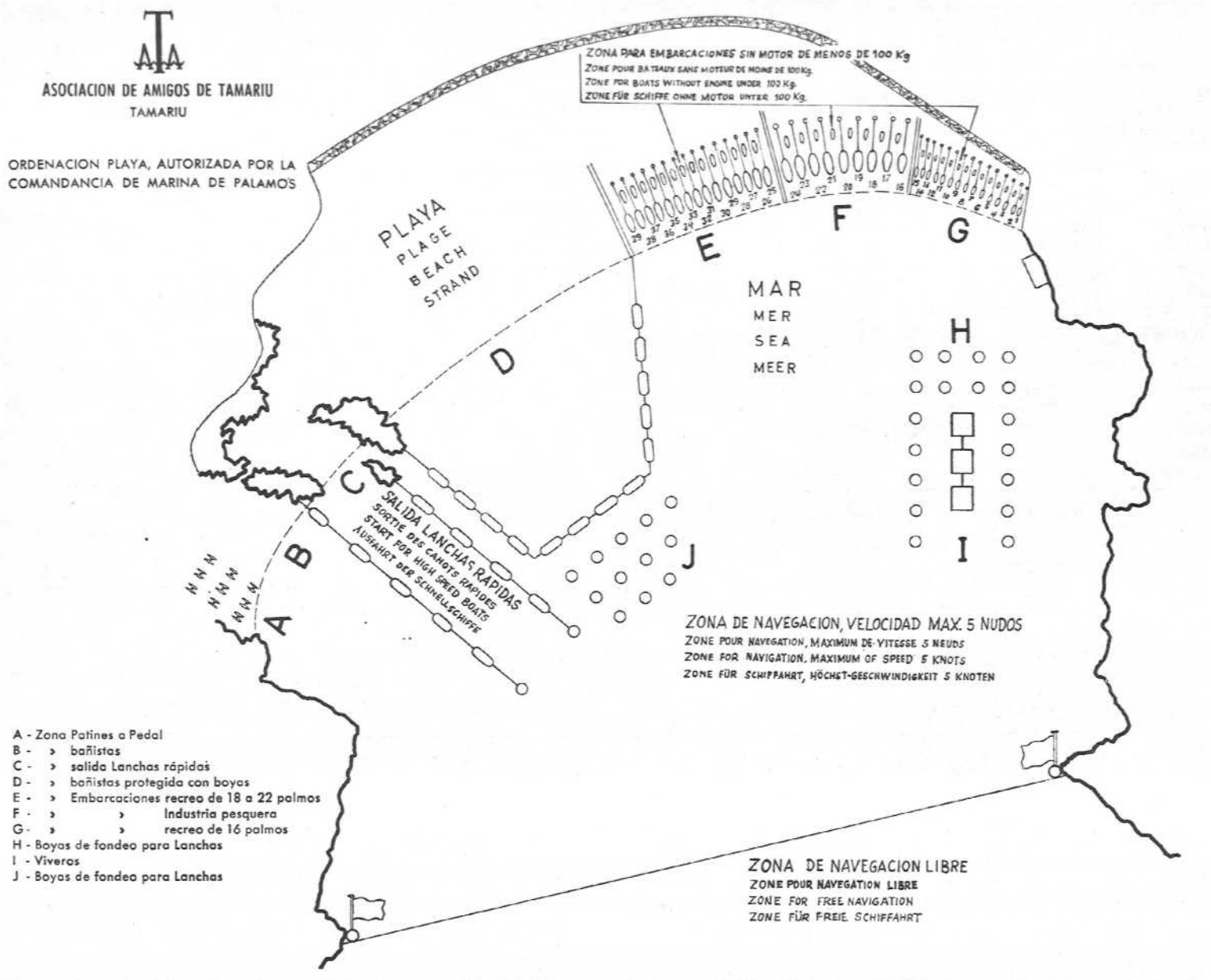
(4) Estas ciudades nuevas están vacías diez meses del año. Deberían instalarse las futuras Universidades tecnológicas en estas nuevas ciudades. Los estudiantes ocuparían en invierno los apartamentos que usan los turistas en verano.





ASOCIACION DE AMIGOS DE TAMARIU
TAMARIU

ORDENACION PLAYA, AUTORIZADA POR LA
COMANDANCIA DE MARINA DE PALAMOS



Playa de Aro: ocupada y promovida en un 80 por 100 por extranjeros, es una playa de gran calidad y de una relativa moderación en cuanto a las alturas y densidades excepto la zona de primera línea, que, paradójicamente, es la zona menos animada como consecuencia de la inexistencia de paseo marítimo. Tiene gran vida nocturna, lo que la convierte justamente en la más joven de la Costa Brava y la verdadera capital del ocio.

Cullera y Laredo: dos ciudades que no pueden ser llamadas esencialmente ciudades nuevas, pero que han tenido gigantesco desarrollo, en el caso valenciano sobre todo. Los franceses le llaman «Sarcelles sur mer», refiriéndose al nuevo barrio parisino equivalente al Gran San Blas madrileño, que simboliza el barrio nuevo periférico con sus defectos y sus problemas.

Las ciudades del ocio presentan soluciones diferentes y empíricamente analizables de la ordenación del espacio contiguo al mar, que es fundamental para el éxito del urbanismo del ocio.

Diversos esquemas podemos observar:

El orden de sucesión de los diversos elementos que componen la estructura de la primera línea en la playa es la siguiente:

a) Agua, arena con toldos, arena con terrenos de juego, entrada a los edificios, únicamente acera tras los edificios, todo ello a un nivel. (Playa de Aro).

b) Agua, arena, toldos, vía del tren, carretera, andén. Entrada a los edificios con acera. Todo ello a un nivel. (Calella).

c) Agua, arena, toldos, muro del paseo marítimo, paseo marítimo con plantas verdes, acera, edificios. (Benidorm).

d) Agua, arena, toldos, muro del paseo marítimo, paseo marítimo, plantas, calzada rodada, calle, edificios. (Sitges, Salou).

Todos estos ejemplos funcionan a un solo nivel, es decir, la comunicación entre las viviendas y el interior de la estructura urbana, y la comunicación de todo ello con la playa se produce mezclando los automóviles con los peatones en el paseo marítimo, excepto en el caso de Playa de Aro donde no existe paseo. Quedan muchas posibles variables, tanto en los elementos como en el orden en que se ordenan, así como en las proporciones de los espacios ocupados por cada elemento (caso muy logrado de la continuidad edificio-agua de tipo veneciano).

IX. Un planeamiento casi perfecto: las calas de la Costa Brava

Dado el escaso espacio existente en cada cala, que debe servir para gran densidad de población del interior de las zonas, el esfuerzo de planeamiento, así como el tratamiento y dominio de cada uno de los espacios, tiene unos logros difícilmente superables. Cada una de las calas puede ser una escuela práctica de urbanismo del ocio. Hemos observado las dependientes de Bagur y Palafrugell y presentan constantes que se resumen en el plano de una de las más elaboradas (Tamariu). Este plano no necesita comentario alguno, sino un estudio muy intenso por parte del lector. Otras tienen algún elemento complementario a éste de gran riqueza, cual es el sendero de peatones que siguiendo una cota de nivel va saliendo hacia las dos colinas que se internan en el mar para crear la cala (caso de Sarriera). Estas calas plantean de nuevo la superioridad y complejidad de riqueza de los planeamientos microubanísticos o macroarquitectónicos en comparación con el gran urbanismo de los planes de las



costas españolas. Ello requeriría profundizar en el grado de detalle a alcanzar por el Plan parcial, la reducción de las unidades a planear, así como el aumento de la escala a que deberían ser realizados los planos. Un artículo como éste, introductorio al tema, que dejará paso en su día a un libro sobre urbanismo del ocio, no puede profundizar en el análisis de las seducciones y soluciones variadas, que las calas ofrecen. Baste pensar simplemente en una lista y articulación de elementos que componen la estructura urbana de un espacio del ocio, tales como: playas, paseo marítimo, puerto deportivo, reparaciones y combustible, club náutico, piscinas junto al mar, terrazas de café, espacios de vida nocturna, hoteles de congreso, barrios de pescadores, gigantescos aparcamientos para las zonas interiores de la comarca, etc., etc., todo ello pensando en que el protagonista es el agua y el sol; unas veces el mar penetra en la tierra, otras la tierra penetra en el mar por medio de los movimientos artificiales de tierras.

X. Algunas consideraciones finales

Hemos evitado voluntariamente el referirnos a las generalidades sobre la sociedad del ocio y de masas, ya que ello puede encontrarse en cualquier tratado especializado. Baste decir que sólo aproximadamente el 20 por 100 de la población española se desplaza fuera de su hogar en vacaciones y que en Francia esto se produce en el 62 por 100 de la población. Todo hace pensar que quedan todavía quince años para que una verdadera sociedad de masas se instaure en España, lo que indica que hay tiempo para resolver todos los problemas que surjan de las necesidades del turismo interior.

Dentro de la Ordenación del Territorio la dialéctica del campo y la ciudad pudiera ir dejando lugar a una dialéctica de la ciudad en contradicción con los futuros espacios del ocio. Esta contradicción se desarrollaría de la siguiente forma: hasta ahora la ciudad ha reunido el capital, la información y los conocimientos detentados por las clases dominantes. La ciudad es la más

bella obra de arte de la Humanidad, en la que el espacio central tenía la máxima calidad lograda por el hombre y en el que el tiempo tenía su máxima utilidad. Como consecuencia del automóvil y del tamaño desmesurado de la información y del número de personas acumuladas, la ciudad comienza a deteriorarse. Sigue siendo lugar de producción, información, decisión y acumulación de capital, pero ya perdiendo la calidad de la vida cotidiana de los que en ella residen, por lo que las clases dominantes tienden a salirse de ella hacia zonas suburbanas más cómodas o se ausentan en períodos cada vez más prolongados de las vacaciones, puentes, «curas sanitarias», etc. Todo hace pensar que la clase dominante permanece el menor tiempo posible en la ciudad. Las grandes «élites» dirigentes se comportan de la manera simbolizada en Onassis, que puede llegar a dirigir sus negocios por telex desde su propio barco, sin necesidad de residir constantemente en Wall Street, Londres o París (incluso si reside casi constantemente, la prensa mitifica la posibilidad de controlar el capital desde el yate «Cristina» en los climas y mares cálidos y agradables). Esta huida de las clases dominantes de la gran ciudad, es consecuencia del deterioro del aire, de la luz, en suma de las condiciones ambientales. La «élite» dirigente puede disponer de más tiempo y reservarse más espacio para sí, pero el espacio urbano se hace escaso y deteriorado. Hasta ahora la ciudad explotaba al campo. A partir de ahora el espacio del ocio explotará al campo y a la propia ciudad.

Ello hay que añadirlo al hecho de que el espacio se ha constituido en objeto de consumo. La población tiende a subordinar el lugar en que trabaja al lugar en que se vive cómodamente (caso de cuadros medios y altos en Estados Unidos, que están impulsando el desarrollo de California como consecuencia de la búsqueda de espacios con clima agradable para el tiempo libre). Los promotores han percibido abiertamente esta nueva abundancia de capital a invertir en las zonas de buen clima y condiciones espaciales agradables. Por ello cuidan más el urbanismo y la arquitectura formal en las ciudades nuevas del ocio que en las propias ciudades actualmente existentes en el país. En las



CONCURSO NACIONAL DE URBANISMO. CENTRO DIRECCIONAL DEL AREA METROPOLITANA DE BARCELONA

La Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, convocó un Concurso Nacional de Urbanismo, de carácter público, para la formulación de ideas y esquema de ordenación, de un Centro Direccional a escala metropolitana, en la Comarca de Barcelona, en los términos municipales de Sardanyola y San Cugat del Vallés.

Según la convocatoria, la finalidad del Concurso era la formulación de ideas bajo las directrices del Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona, sobre la posible ordenación y estructura de uno de los nudos y áreas de mayor complejidad y resonancia para el futuro desarrollo del Area Metropolitana y la creación, en posición baricéntrica, de un Centro Direccional destinado a la localización de las principales actividades direccionales, públicas y privadas, relativas a centro de decisión, servicios burocráticos y comerciales, delegaciones de la Administración, segunda Universidad, y equipamientos culturales y para el tiempo libre y de áreas destinadas a usos complementarios de residencia o actividad, de modo que este Centro Direccional constituiría el "medio" más idóneo a la dimensión y eficiencia que los procesos de distribución y creación de información y comunicación exigen, y que, a su vez, aparecen en nuestra época actual como razón primaria de la aglomeración metropolitana; adecuado a las necesidades de accesibilidad y movilidad que la generalización del vehículo privado y la dimensión territorial requieren; íntimamente relacionado, a través de los túneles del Tibidabo con el centro urbano existente, al que suministrarían la complementariedad que su congestión actual reclama; y, situado junto al parque forestal del Tibidabo, al que conferiría su papel de gran parque metropolitano e introduciría, recíprocamente, en el nuevo centro una gran riqueza de valores ambientales y paisajísticos.

El tema objeto de este Concurso era reconocido en las propias bases, como "de carácter muy nuevo" en la cultura urbanística, lo que impedía pre-

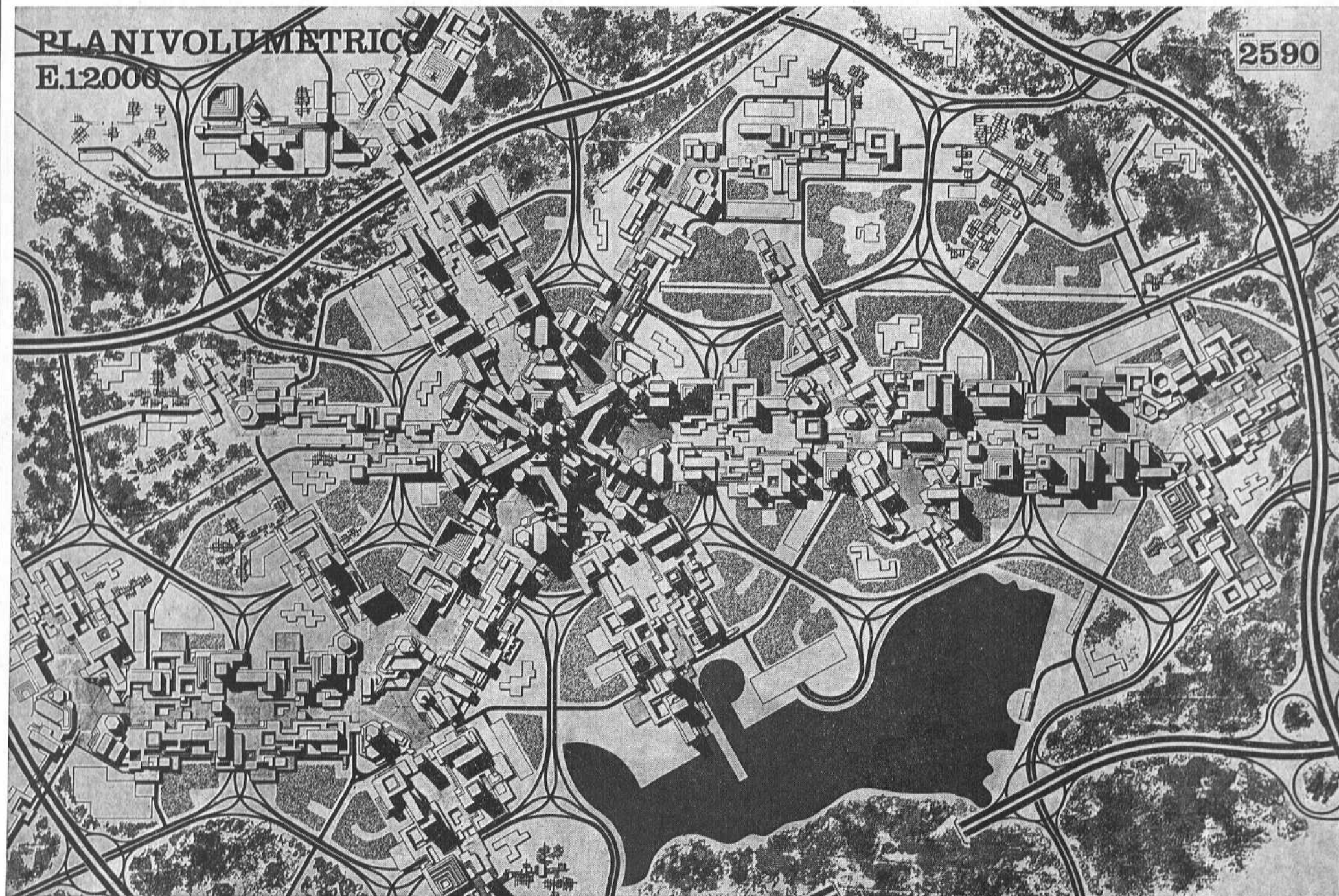
decir y definir sus características, permitiéndose por ello a los concursantes una amplia libertad de interpretación del tema, con sujeción a unas directrices generales que explicaban el "clima urbanístico" en que debería desarrollarse.

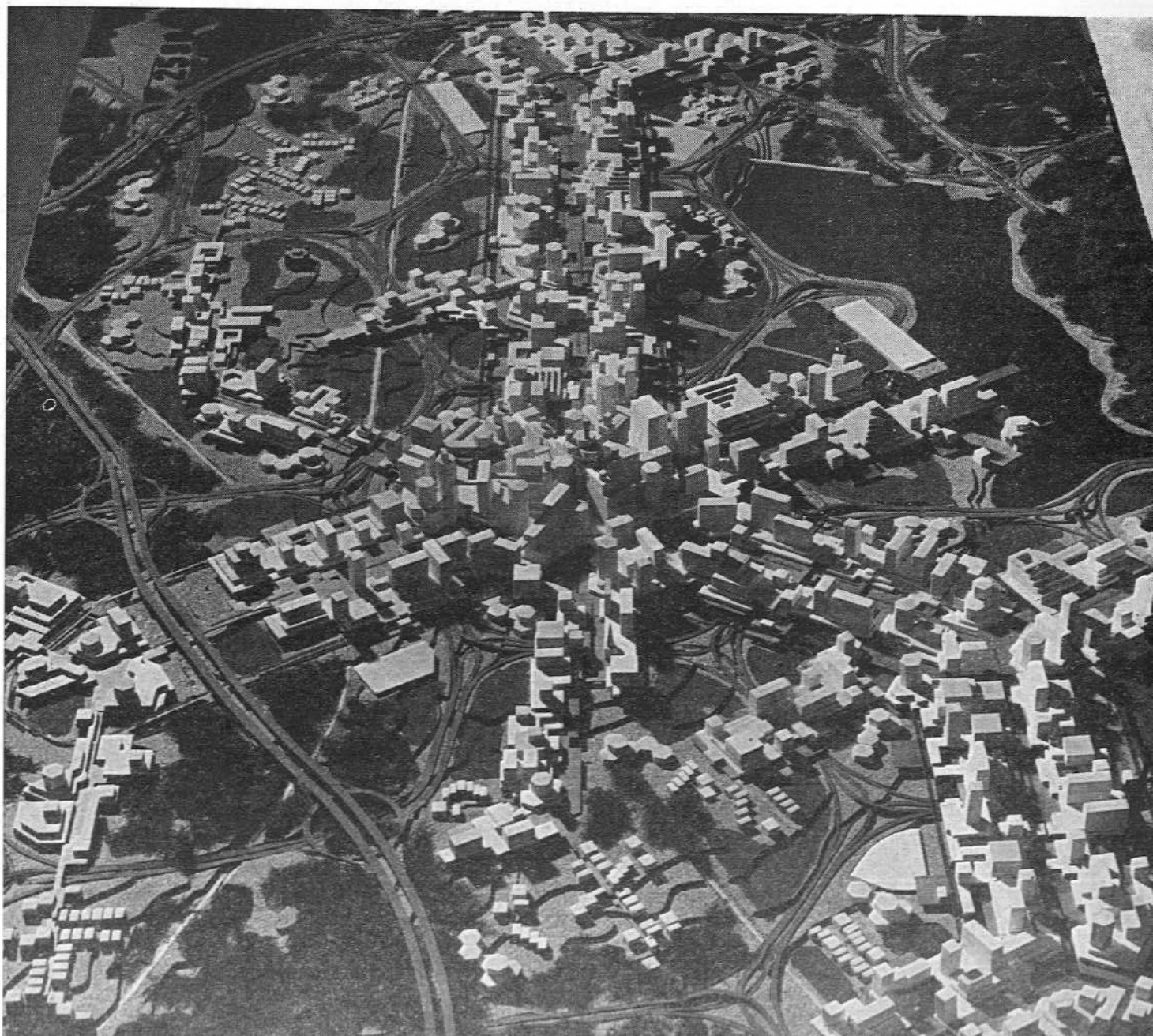
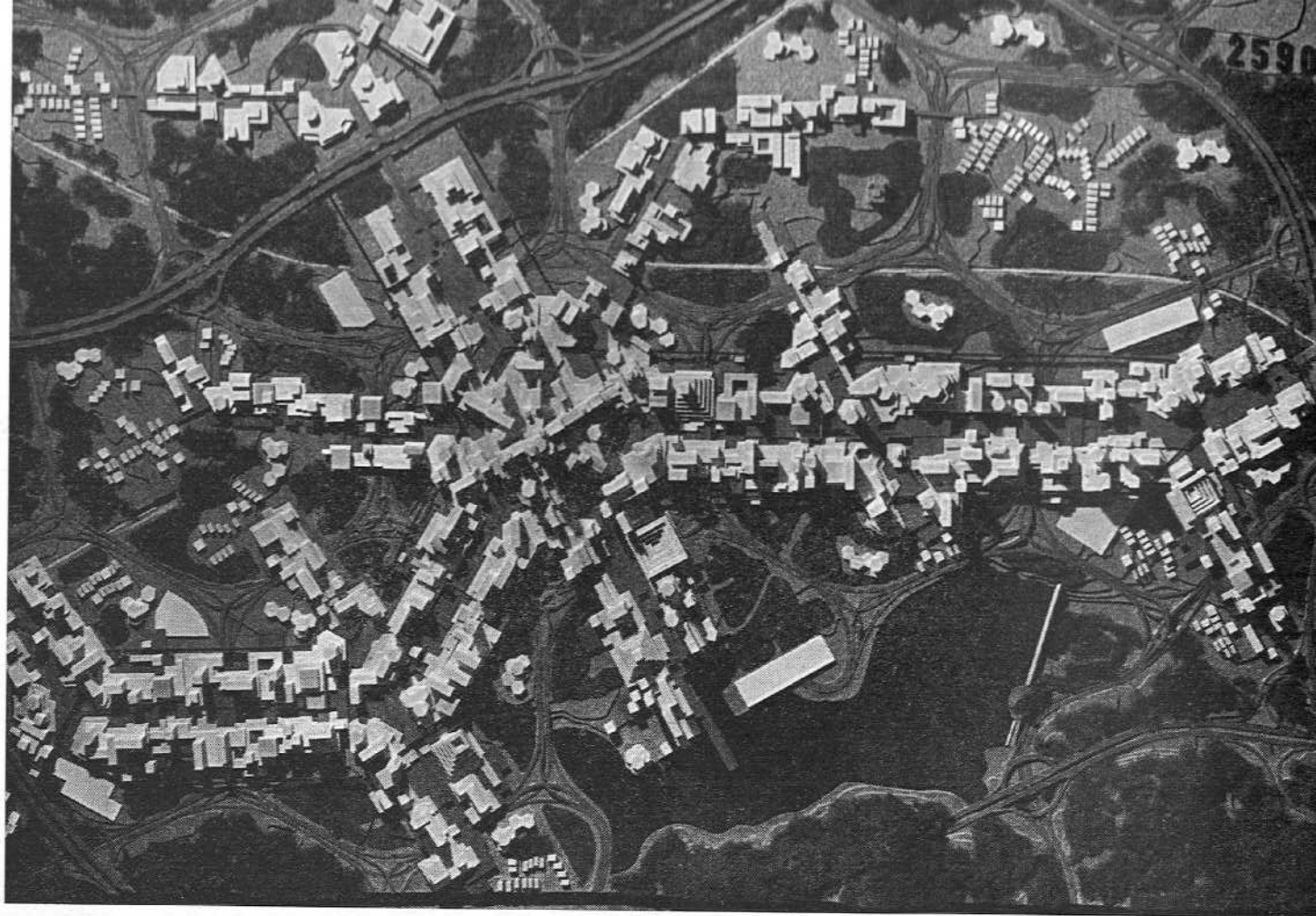
Estas directrices generales, en lo que se refiere al propio Centro Direccional, precisaban la necesidad de aprovechar la importante intervención infraestructural que la actuación comporta, para modificar y reequilibrar los aspectos congestivos de la distribución y localización de la actividad económica, elevar los estándares generales de los asentamientos residenciales, e introducir áreas para equipamientos colectivos para todo el área y en particular de las diversas zonas periféricas, y señalaban las siguientes características que debería cumplir la estructura urbana propuesta:

- a) máxima accesibilidad y movilidad en relación con todo el sistema metropolitano.
- b) organización funcional óptima para los diversos procesos de tratamiento, distribución y creación de la información y las decisiones.
- c) flexibilidad al cambio y al crecimiento urbano.
- d) vitalidad urbana y complejidad funcional.
- e) configuración de fuerte significación y poéticamente rica.

La nueva Universidad, situada ya con anterioridad en los terrenos de este Centro Direccional, debería quedar integrada como punto focal de vitalidad propia muy importante en el conjunto, y las áreas residenciales nuevas, con capacidad para unas 20.000 viviendas, deberían tratarse en función de la máxima accesibilidad, riqueza de nexos con el paisaje, conexión con la estructura urbana para impedir el carácter de "barrios dormitorios" y con intención de crear un claro sistema de espacios públicos, semi-públicos y privados, en relación con las viviendas.

Se daban después en las bases unas cifras obligatorias para fijar la intensidad y extensión de los di-







Concurso Nacional de Urbanismo

versos usos del suelo, delimitando sus áreas y sus capacidades máximas, y se señalaban los conceptos que deberían precisarse en cinco planos, una memoria y una maqueta.

Durante el plazo de inscripción se apuntaron 21 equipos, pero a la hora de la presentación de los trabajos sólo han sido tres los recibidos.

El Jurado calificador estaba compuesto por 15 vocales, personas relacionadas con los problemas urbanísticos de la Comarca de Barcelona, y presidido por el señor Villar Palasí, rector de la nueva Universidad.

Después de las sesiones de trabajo y de considerar el informe realizado por una Ponencia técnica interna, el Jurado, a través de un acta evidentemente muy poco explícita en la justificación de sus decisiones, acordó declarar desiertos los premios primero y tercero, y adjudicar el segundo premio, con una compensación económica que lo igualaba al importe del primero, al trabajo presentado por el equipo compuesto por los arquitectos don J. M. Alonso Velasco y don Fernando de Terán, el sociólogo don Mario Gaviria y el ingeniero de caminos don Antonio Valdés, con la asesoría en economía urbana de don Fernando Fernández Cavada y la colaboración del arquitecto señor Rodríguez Casanova y del apañador señor Cuerno.

De dicha acta se transcriben a continuación los juicios que merecen al Jurado el proyecto premiado.

- “El trabajo premiado presenta una estructura urbana claramente vertebrada en forma lineal y arbórea, y abierta al proceso de crecimiento, mediante un tejido urbano con usos de edificación mixtos, que apoya estratégicamente en los núcleos existentes de San Cugat y Sardanyola y en los núcleos de nueva creación para Universidad, Centro Direccional y zona recreativa.”
- “El trabajo premiado presenta un intento de interpenetración mutua de la ciudad con el territorio, con absoluto respeto de éste, desde el punto de vista topográfico y paisajístico, así como de diseño de importantes ejes visuales sobre las zonas forestales próximas.”
- “El trabajo premiado pretende apoyar la estructura urbana mediante una infraestructura de transporte público y una malla viaria, hexagonal, de elevada capacidad.
A pesar de su interés prototípico, y de su coherencia con la estructura urbana, este Jurado observa ciertas reservas en cuanto a su funcionamiento y a su generalización sobre las áreas colindantes.”
- “El trabajo premiado presenta la edificabilidad condensada en una estructura urbana de gran variedad y complejidad tipológica. Asimismo presenta una fuerte rigidez estructural que, aunque discutible, se le reconoce el interés de extender una homogeneidad de calidad urbana sobre todo el territorio.”
- “El trabajo premiado presenta una fuerte flexibilidad al crecimiento, que se corresponde con su idea de proceso urbano.”
- “El trabajo premiado presenta una configuración simbólica para el Centro Direccional que, aunque discutible, presenta una expresión territorial específica y legible.”
- “El trabajo premiado, a pesar de poseer una complejidad de realización técnica y un coste de ejecución elevado, posee un interesante análisis, en términos de coste-beneficio, sobre las repercusiones del proceso urbanístico en el área.”

Respecto a los otros dos trabajos presentados, que han recibido también una compensación económica cada uno, el Jurado hace constar que el corres-

pondiente al arquitecto don Joaquín Rousaud y el equipo técnico de IBERING, posee un interesante análisis económico-financiero y una malla isótropa con flexibilidad tipológica, mientras que al del ingeniero de caminos don Antonio Llovet y SCANDIA ESPAÑOLA, S. A., se le reconoce su complejísima elaboración, sus valores de identificación de una zona espacial para el tiempo libre, su precisión de Centro Direccional y su viabilidad técnica.

De la extensa memoria del trabajo premiado extraemos, a continuación, unos párrafos de la introducción que fijan las premisas conceptuales a partir de las cuales ha sido elaborado:

“El planteamiento de este trabajo obedece a la necesidad de superar el determinismo de los planes físicos tradicionales de “situación final obligada” a cambio de un posibilismo abierto a múltiples alternativas reguladas por un sistema de leyes, pasando de proyectar definitivamente la forma fija final deseada, a establecer un conjunto de normas que regulen un proceso dinámico de desarrollo variable en el tiempo y en el espacio, que admita la flexibilidad, la adaptabilidad y un margen de indeterminación para incorporar añadidos, retoques, sustituciones y cambios.”

“Lo que se propone en este trabajo no es un nuevo caso de plan determinado rigidamente en sus previsiones concretas, sino una base estructural que sirva de pauta o de falsilla espacial para el desarrollo del Centro Direccional sobre el territorio elegido. Por ello, para interpretar correctamente este trabajo, es imprescindible no confundir lo representado en los planos con una “situación final deseada”. El planteamiento del concurso ha obligado a representar una solución concreta, pero ésta debe interpretarse como una de las múltiples variantes posibles tomada en un momento dado de su desarrollo. La intención de este trabajo tiende, pues, a definir las normas y leyes del desarrollo dinámico y abierto del Centro Direccional, y no a representar un retrato estático de su configuración supuestamente definitiva, cuya rígida previsión sería inconveniente y utópica. Lo que se presenta no es pues un proyecto físico, sino un conjunto de leyes para la organización de un proceso espacio-temporal, basado en una concepción abierta, continua y fluida de la estructura urbana, que permite infinidad de variaciones en las sucesivas etapas de su realización.”

La materialización de estas intenciones se concreta efectivamente en el proyecto en forma de estructura urbana estrellada, entre cuyas ramas penetra la naturaleza y se sitúan los espacios escolares y deportivos. El respeto al paisaje natural se acentúa con la extensión de las zonas forestales existentes y la creación de un lago artificial.

Esta estructura se apoya en una malla infraestructural hexagonal para el tráfico privado, y en una serie de sistemas de transporte colectivo, unos de escala local (monorail, transportes hectométricos continuos) y otros a nivel comarcal (metro, suburbanos, ferrocarril nacional).

Punto excepcional del conjunto es el centro del Centro Direccional, concebido como un ensamblamiento macroarquitectónico situado sobre cotas ligeramente elevadas, y que por su forma y volumen, habrá de adquirir un fuerte valor visual.

Aunque existen dificultades indudables, la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que ya ha adquirido terrenos en la zona, se propone iniciar en breve los estudios que han de llevar a la realidad las ideas de este proyecto de concurso, venciendo para ello el clima de oposición o de escepticismo que su iniciativa ha despertado en diversos ambientes.



PANORAMA DE LA PLANIFICACION DEL MEDIO FISICO EN LA REPUBLICA SOCIALISTA DE RUMANIA

Fernando de Terán

Con motivo del Seminario interregional sobre planificación del medio físico para el desarrollo urbano, regional y nacional organizado por las Naciones Unidas y celebrado en Bucarest entre los días 22 de septiembre y 7 de octubre de 1969, he tenido oportunidad de examinar la situación de la planificación física en la República Socialista de Rumanía, tanto como consecuencia de los temas tratados en el propio Seminario, como a través de contactos personales con diversos especialistas rumanos, así como también por la observación directa en el recorrido realizado por el país.

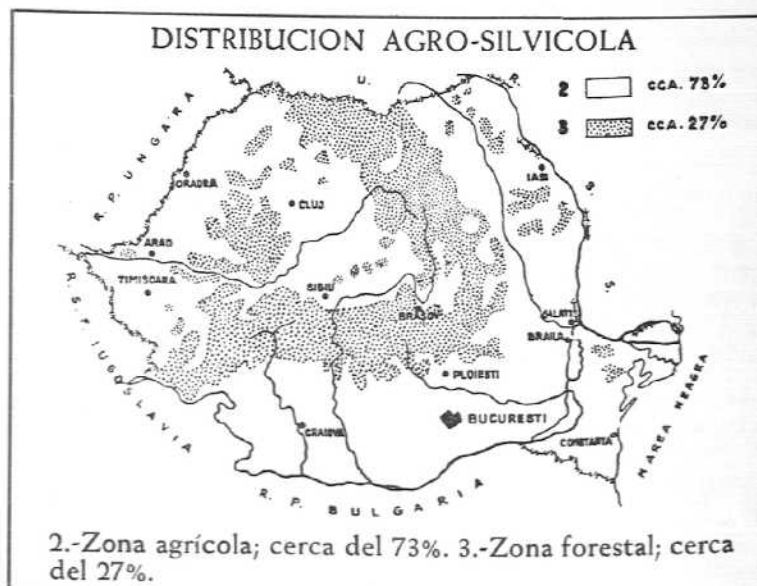
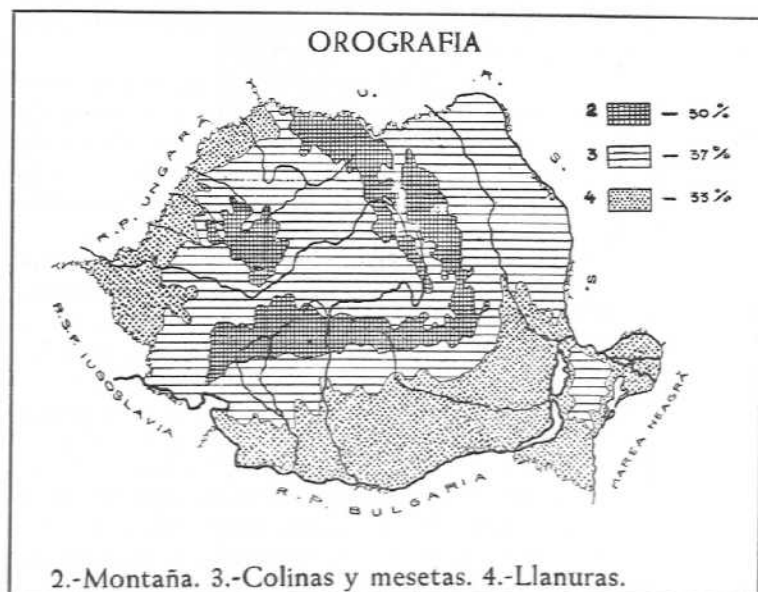
De todo ello he recogido unos datos y unas observaciones que ofrezco a continuación, por considerar que pueden tener el interés de una información poco frecuente. Las ilustraciones que acompañan a este trabajo corresponden a esquemas facilitados en el marco del Seminario y a fotografías obtenidas directamente por mí. He aceptado en gran parte la

base de información facilitada oficialmente por el país anfitrión.

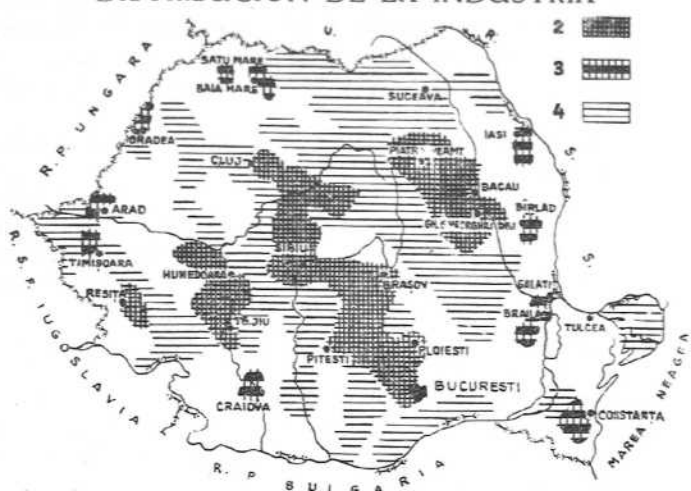
1 EL MARCO GEOGRAFICO

1. a. *Geografía física.* La República Socialista de Rumanía tiene una superficie de 237.500 km², limitada por las fronteras de la U.R.S.S., la República Popular de Hungría, la República de Yugoslavia, la República Popular de Bulgaria y por el Mar Negro. Esta superficie se reparte en proporciones muy semejantes, entre la fértil llanura del Danubio, las colinas y mesetas y las montañas pobladas de importantes masas de bosques.

1. b. *Agricultura.* El cultivo dominante es el maíz, que molido da una harina que permite elaborar la "mamaliga", especie de "porridge" o "polenta", y la "turta", semejante al pan, que constituyen par-



DISTRIBUCION DE LA INDUSTRIA



2.-Regiones de gran desarrollo industrial. 3.-Importantes zonas industriales urbanas. 4.-Regiones medianamente industrializadas.

CIUDADES DE MAS DE 40.000 HABITANTES (Julio 1968)



te importante de la alimentación. En la industria se utiliza también el maíz para obtener almidón, glucosa y alcohol.

Otros cultivos importantes son toda clase de cereales, tabaco, girasoles, remolacha, patatas y pastos. En el bajo Danubio se cultiva también el algodón y el arroz. Bajo control estatal se utilizan las adormideras para producción de drogas. Existe una gran riqueza de árboles frutales, siendo el ciruelo el más extendido. De su fruto se obtiene, por fermentación, la "tuica", que es una especie de aguardiente. El excedente agrícola permite la exportación de frutas y verduras enlatadas.

La base campesina tradicional ha sido transformada a partir de 1949 sobre la organización de comunas y granjas cooperativas, con apoyo en la nacionalización de la pequeña propiedad privada. Cada granja es dirigida por un Comité del Pueblo, que alquila los servicios de maquinaria de las estaciones de servicios centralizados y vende los productos sin competencia, a los precios fijados por el Estado.

1. c. *Minería e industria.* Aparte de la derivada de la agricultura, la industria explota yacimientos de carbón, sal, mineral de hierro, cobre, plomo y gas natural que es trasvasado a las ciudades por largas tuberías o se transforma en abonos químicos, plásticos, goma sintética, asfalto, fibras artificiales, tintes y medicamentos.

Pero la base de la industrialización la proporciona el petróleo, ya que Rumanía es el segundo país productor de petróleo crudo de Europa, después de Rusia.

Descubierta la posibilidad de su explotación, y puesta en práctica inicialmente antes de la segunda guerra mundial por empresas inglesas y americanas, fue nacionalizado después de la guerra y explotado sistemáticamente con ayuda rusa.

Junto con esto debe mencionarse el esfuerzo realizado para la construcción de centrales hidroeléctricas como la presa de Bicz, las plantas siderúrgicas y la nueva industrialización de los puertos fluviales del Danubio: Galati y Braila.

1. d. *Demografía.* La población alcanzó en el mes de julio pasado la cifra de 20 millones de habitantes, siendo el crecimiento demográfico medio anual del 1,1 por 100. En los últimos 20 años, la población ha aumentado en cuatro millones y la urbana se ha duplicado. En 1930, la población se repartía en un 21,4 por 100 urbana, y un 78,6 por 100 rural. Hoy, la proporción es del 40,5 por 100 urbana y el 59,5 por

100 rural, y las previsiones para 1980 esperan, hacia esa fecha, una igualación de ambas.

Continúa existiendo un importante problema de vivienda. Aunque no se ve chabolismo, sí existen viviendas antiguas en malas condiciones y, según parece, vivienda compartida, aunque no he podido comprobarlo.

1. e. *Geografía urbana.* Bucarest tiene actualmente 1.541.308 habitantes.

Hay ocho ciudades de población comprendida entre 150.000 y 200.000 habitantes, que son: Iasi, Galati, Constanta, Ploiesti, Brasov, Cluj, Craiova y Timisoara.

Otras cuatro ciudades tienen población comprendida entre 100.000 y 150.000 habitantes: Braila, Sibiu, Oradea y Arad.

Hay otras diez ciudades comprendidas entre 50.000 y 100.000 habitantes, y otras seis de población que oscila entre 40.000 y 50.000.

La evolución de las ciudades en el período de 1948 a 1968 y las proyecciones hasta 1980, aparecen en los gráficos correspondientes.

2 PANORAMA DE LA PLANIFICACION FISICA

2. a. *Directrices generales.* Todo el planteamiento se hace sobre las bases de la planificación económica nacional, a través de los planes quinquenales. Hay planeamiento territorial nacional, antes que urbano local.

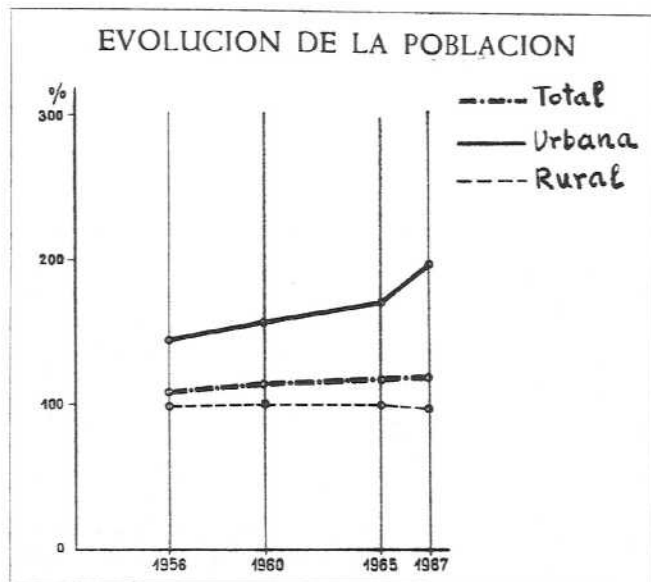
Está definida una red urbana clasificada en categorías, de conformidad con las previsiones del desarrollo económico, de modo que cada ciudad o poblado tiene su papel en el concierto general, de acuerdo con un reparto teórico previo de las actividades y la población, gracias al dominio del suelo y de los medios de producción. A la implantación industrial decidida sigue el crecimiento demográfico asignado, sin sorpresas.

Según los planificadores rumanos se trata de una estrategia controlada para evitar la formación espontánea de grandes metrópolis, formando, en cambio, "sistemas de ciudades" sobre la base de la juiciosa y óptima distribución territorial de producción y población, según los recursos naturales que deban explotarse, lo que conduce a un desarrollo homogéneo y armonioso, frenando concentraciones excesivas y manteniendo la población rural en su sitio. Todos los planes de ordenación que he visto no prevén desarrollos superiores a los 250.000 ó 300.000

habitantes, exceptuado Bucarest.

"El proceso de urbanización en nuestro país, no se limita al crecimiento exclusivo de las ciudades en las condiciones de despoblación del medio rural y de la gran migración de población rural hacia las ciudades, sino que comprende a la vez estructuras territoriales coordinadas en sistemas a niveles sucesivos de importancia y tamaño de las localidades urbanas y rurales formando un conjunto en el cual se intercondicionan recíprocamente".

"La evolución de las estructuras territoriales, urbanas y rurales vinculadas al intercondicionamiento recíproco, forma de hecho un cuadro sumamente complejo de organización y desarrollo de la economía nacional y de las relaciones socio-económicas y



culturales que se establecen a nivel local, regional e interregional. El proceso de industrialización visto desde el punto de vista regional expresa el esfuerzo de evitar las excesivas concentraciones de unidades industriales y de población, mediante la consecuente aplicación del principio básico de la distribución nacional de las fuerzas productivas y de la industria de acuerdo con los recursos naturales y de trabajo, en el marco de las regiones, departamentos, ciudades y comunas" (1).

La industria es el factor que determina las principales líneas del desarrollo urbano. Las directrices vigentes emplazan las industrias por grupos, en zonas especialmente dedicadas, con un límite máximo de 20.000 a 25.000 puestos de trabajo.

Otro aspecto diferente de la planificación territorial es el acondicionamiento de las áreas de turismo y descanso, decididamente impulsadas por el Estado en los últimos tiempos, tanto en las montañas, con estaciones invernales, como en el litoral del Mar Negro, que es objeto de un plan de conjunto con creación de estaciones hoteleras importantes para la temporada veraniega.

2. b. *El medio rural.* Todo el territorio rural está dividido en unidades administrativas territoriales denominadas "comunas", de unas 8.500 hectáreas como media, y unos 5.000 habitantes cada una, distribuidos en varias aldeas. Existen actualmente 13.149 aldeas agrupadas en 2.706 comunas. La comuna es simplemente un sistema de poblados rurales interdependientes, con uno o varios centros principales. La política actual tiende a la disminución del número de aldeas, densificando los centros comunales, incluso con edificios de varias plantas.

"La evolución de las estructuras rurales ha sido profunda en los últimos años, particularmente por la nueva organización de sus unidades administrativo-territoriales, debido a lo que las comunas se

convierten en unidades mayores con una importante base económica que asegura el desarrollo comunitario rural con arreglo a las exigencias de las colectividades locales, en estrecha interdependencia con las estructuras urbanas, las zonas de producción agrícola y las industriales. Mencionamos, por ejemplo, el hecho de que en la actualidad cerca del 48 por 100 de la población rural está concentrada en comunas grandes, contando con 5.000-10.000 habitantes, en comparación con 1956, cuando la población de las comunas de esta categoría representaba sólo el 12,2 por 100 del volumen de la población del medio rural" (2).

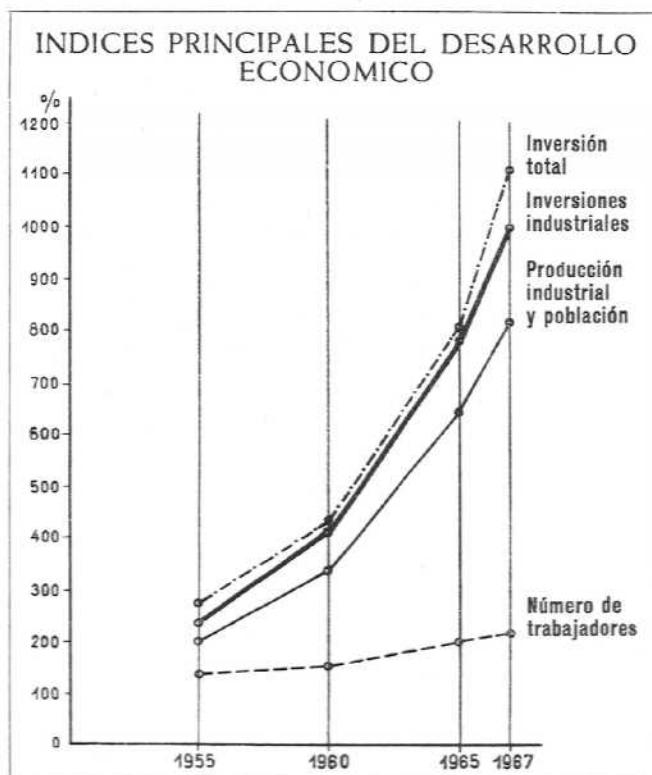
En el orden de las impresiones personales resulta curioso observar la vigencia de las tradiciones populares y el ambiente de ruralismo total que se advierte. Al lado de los edificios de las granjas colectivas se alza la arquitectura popular de madera coloreada y la iglesia adornada con torres de remates siempre variados.

2. c. *El medio urbano.* En las ciudades rumanas visitadas se observan inmediatamente dos aspectos muy característicos: la abundancia de zonas verdes y la ausencia casi total de publicidad. En Bucarest, que es caso muy especial como única ciudad grande, se aprecia además, de forma muy palpable, la intensidad de los transportes colectivos y la falta de problemas de circulación.

Los planes de ordenación de las ciudades son limitados, cerrados frecuentemente por vías periféricas y zonas verdes. Tienden a la simplicidad teórica aunque se deformen por imperativos de la topografía o de la realidad urbana heredada. Se basan en una aplicación rigurosa y sistemática de todos los dogmas del "urbanismo moderno" teórico, con su limitación de tamaño, su rígida zonificación de separación de funciones, la descomposición de la masa urbana en unidades territoriales bien definidas por el sistema viario y la disolución del espacio urbano por la presencia de zonas verdes y terrenos libres.

La normativa vigente propugna la descomposición en escalones jerarquizados desde el "grupo de vivien-

(1 y 2) Gustav Gusti, Cirus Spiride, Adriana Popp. Papel de la Planificación territorial en el desarrollo de la economía nacional de Rumanía.





República
Socialista
de Rumania

das", de 1.000 a 2.000 habitantes, con unas dotaciones de "uso diario", hasta el "barrio", de 15.000 a 30.000 habitantes, con las dotaciones llamadas de "uso escaso", pasando por la unidad intermedia, el "complejo de viviendas", de 5.000 a 10.000 habitantes, con sus dotaciones de "uso periódico".

La realización de estos conjuntos nuevos se hace con el empleo preferente del bloque de doble crujía, en formaciones paralelas. A veces en agrupaciones que forman ángulo recto, y en ocasiones aparecen otros tipos de planta, como el bloque de planta cuadrada. La altura dominante es de cinco plantas, sin ascensor, y de ahí se pasa a las ocho, diez o doce con ascensor. No hay búsqueda de espacios urbanos. Los edificios aparecen sueltos entre praderas o espacios vacíos, a veces con macizos de flores y arbustos.

Los nuevos centros comerciales están concebidos en agradables composiciones octogonales de cuerpos edificadas bajos, ensamblados con terrazas y pasos cubiertos, con abundante decoración floral. Aparecen frecuentemente como unidades arquitectónicas independientes, incluso rodeadas de vegetación o césped, sin claro enlace con el resto de la edificación. Otras veces se trata de elementos longitudinales, a lo largo de las aceras de algún eje importante, uniendo en planta baja las medianerías de una serie de bloques paralelos. Normalmente las plantas bajas de los bloques de vivienda son también de este mismo uso, por lo que las aceras y pasos de peatones carecen de animación.

Los dos elementos principales de la composición son, pues, las unidades de vivienda, rodeadas de vías de circulación rodada con penetraciones generalmente en fondo de saco y con su centro reservado a zona verde, espacio libre y zonas escolares y deportivas, y algunos ejes de circulación que separan unidades, tratados más enfáticamente con elementos comerciales bajos y rematados con un edificio singular en un extremo, frecuentemente el hotel de lujo de la ciudad.

Las unidades residenciales se están realizando generalmente con un índice de aparcabilidad de un vehículo por cada diez habitantes, pero existen abundantes reservas de terreno para aumentar la superficie de estacionamiento.

Todos los barrios nuevos están dotados de agua caliente y calefacción desde las centrales térmicas correspondientes.

La calidad constructiva es variable. En Onesti abundaban edificios de características semejantes a los de nuestra "vivienda social", pero por lo general suelen ser mejores. Salvo en los edificios singulares, hotel, casa de cultura de los sindicatos, salas de actos públicos, etc., el lujo no existe, y aún éste es relativo.

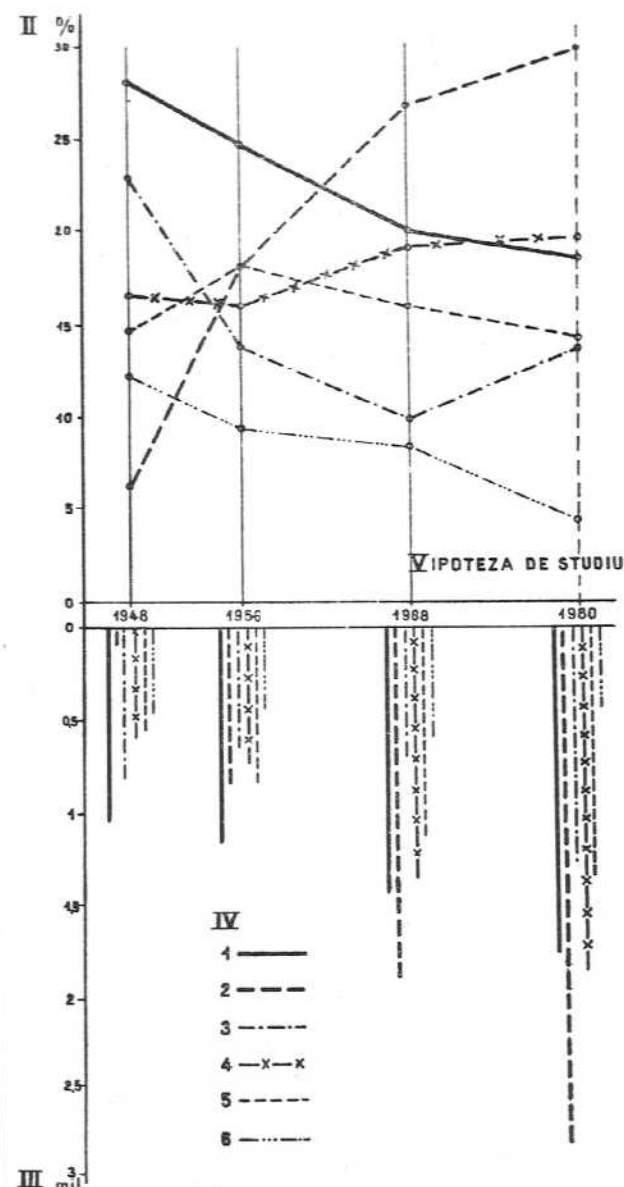
3 ALGUNOS CASOS CONCRETOS

He podido ver bien cinco ciudades, aparte de Bucarest, y fugazmente alguna otra, de paso, así como las estaciones veraniegas del litoral del Mar Negro y la estación de montaña de Poiana Brasor. Sólo muy rápidamente y de lejos, o bien más próximamente, pero de noche, he podido ver algo de las zonas industriales.

3. a. *Bucarest*. Es la única ciudad grande del país, con gran diferencia respecto a las demás, tanto por su extensión y población, como por su carácter.

Desde finales del siglo XVII es el centro político y comercial del país. Pero el gran desarrollo comienza a fines del siglo XIX. La ciudad crece sin orden absorbiendo pequeñas poblaciones próximas. En esta

R. S. DE RUMANIA. EVOLUCION DE LAS CIUDADES EN EL PERIODO DE 1948 A 1968, E HIPOTESIS DE ESTUDIO PARA EL AÑO 1980

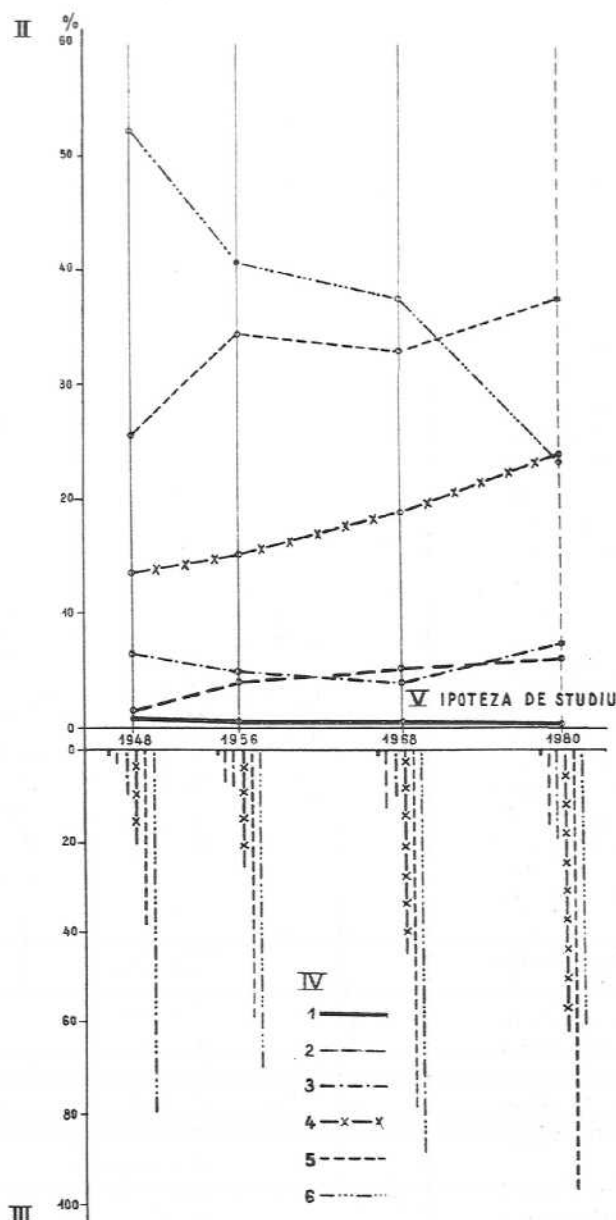


- II El peso específico de la población de las ciudades.
- III La población de las ciudades en millones de habitantes.
- IV Categorías de tamaño de las ciudades según el número de habitantes.

- 1.-La capital
- 2.-Ciudades con más de 100.000 habitantes
- 3.-Ciudades con 50.000 a 99.999 habitantes
- 4.-Ciudades con 20.000 a 49.999 habitantes
- 5.-Ciudades con 10.000 a 19.999 habitantes
- 6.-Ciudades con menos de 10.000 habitantes

V Hipótesis de estudio

R. S. DE RUMANIA. EVOLUCION DE LAS CIUDADES EN EL PERIODO DE 1948 A 1968, E HIPOTESIS DE ESTUDIO PARA EL AÑO 1980



II El peso del número de las ciudades

III Número de las ciudades.

IV Categorías de tamaño de las ciudades según el número de habitantes

- 1.-La capital
- 2.-Ciudades con más de 100.000 habitantes
- 3.-Ciudades con 50.000 a 99.999 habitantes
- 4.-Ciudades con 20.000 a 49.999 habitantes
- 5.-Ciudades con 10.000 a 19.999 habitantes
- 6.-Ciudades con menos de 20.000 habitantes

V Hipótesis de estudio

época se hace la apertura de grandes avenidas y la construcción de importantes edificios públicos, de influencia francesa, que cuentan mucho en su actual fisonomía (Palacio de Justicia, Ateneo Rumano, Caja de Ahorros, edificio de Correos). De época más reciente queda la huella de las clases dirigentes y burguesas en las zonas de amplias residencias ajardinadas y en los barrios de chalets. La ciudad impresiona por su baja edificabilidad y su abundancia de espacios abiertos adornados de frondosos parques y jardines amorosamente cuidados, embellecidos a su vez por frecuentes estanques y lagos artificiales.

La población ha aumentado de 639.040 habitantes en 1930, a 1.541.310 a principios de 1969, concentrándose en la ciudad las funciones político-administrativas de la capitalidad, y las socio-culturales y económicas. Es el más importante centro cultural y universitario. Existen hoy 14 teatros, 4 salas de conciertos, 22 casas de cultura, 20 bibliotecas y 51 cines. En los institutos de enseñanza superior de Bucarest estudian 14.500 estudiantes repartidos en 32 facultades.

El plan de ordenación de la ciudad se propone desarrollar el esquema teórico radio concéntrico que el crecimiento histórico espontáneo ha marcado de forma muy clara. Para ello prevé completar un anillo interior, todavía interrumpido en algunos puntos, y la creación de una gran arteria de circunvalación que delimitará territorialmente la extensión de la ciudad dentro de sus 14 km. de diámetro y servirá a la circulación del tráfico pesado al servicio de las industrias. A ello se añade la rectificación y ensanchamiento de numerosas vías radiales que acaban de configurar el clásico trazado en tela de araña, que adquiere su personalidad aquí por la presencia de dos elementos naturales que son recogidos e incorporados hábilmente. Se trata de dos líneas aproximadamente paralelas que corren en dirección N.O.-S.E., al norte y al sur del centro. La del norte está formada por la cadena de lagos artificiales, unos creados y otros en proyecto por embalsamiento del río Colentina, y por la zona de parques que los rodea. La del sur la constituye "La cornisa", o línea de mayor altura de la ciudad, tratada con zonas verdes y edificios singulares como el Instituto Politécnico, el centro de la televisión, la nueva zona universitaria y diversos institutos de investigación.

Propone también el plan la reorganización de la dispersión industrial, concentrándola en zonas específicas, eliminando totalmente las industrias nocivas que no tendrán acogida en la ciudad, sino fuera de ella, y dando preferencia a la industria de tipo mecánico y electrónico.

La construcción de viviendas, al ritmo de 14.000 a 15.000 anuales, constituye operaciones coordinadas que responden a estos tres tipos: a) reordenación y acabamiento de zonas interiores con inclusión de edificios importantes de servicio a la ciudad entera; b) actuaciones en las márgenes de las grandes vías de circulación sirviéndoles de marco arquitectónico; c) grandes conjuntos nuevos, como unidades relativamente autónomas, con sus centros comerciales y propios, situados entre el anillo interior y el exterior.

Entre estos últimos, que son las operaciones más importantes, se encuentran, al noreste, los barrios "Floreasca" y "Jiului", en el este el mayor conjunto residencial, el barrio "Titán", cuya realización empezó en 1952 y continúa actualmente y que tendrá capacidad para 130.000 habitantes. Al sur se ha realizado el barrio "Nitu Vasile" y está en construcción el conjunto "Berceni-Sur". Al oeste, la serie se cierra con los barrios "Armata Poporului" y "Dru-

mul Taberii", que al terminarse los nuevos sectores que lo componen, tendrá capacidad para 145.000 habitantes. Cada barrio nuevo tiene su central térmica de gas.

Para los movimientos de población, el plan prevé la intensificación de los transportes colectivos de superficie y la creación de un "metro" de poca profundidad. El nivel de motorización con el que cuenta el plan es de un vehículo por cada tres habitantes. La red de aparcamientos se realiza en los nuevos conjuntos contando con uno por cada diez y se dejan zonas de reserva.

Aparte del sistema de zonas verdes interior, prevé el plan la utilización y desarrollo de las zonas boscosas del norte para esparcimiento dominical.

La dotación de agua actual es de 360 litros por habitante al día para toda la ciudad. Los barrios nuevos la tienen de 500 l/h/día, contando con riegos.

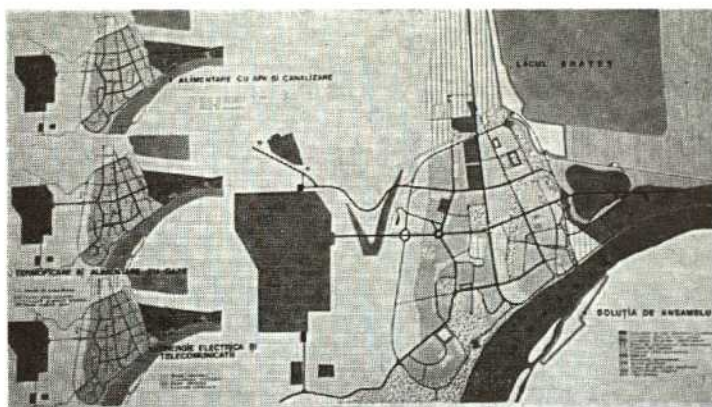
Las previsiones demográficas cuentan con que la población de Bucarest será de cerca de dos millones de habitantes en 1990, pero para ello es preciso que funcionen una serie de dispositivos que impidan el crecimiento que espontáneamente alcanzaría. Para ello está previsto frenar la concentración de fuerzas productoras que atraigan nueva población, mediante una política de descentralización hacia otras ciudades. Por otra parte funcionan ya restricciones más drásticas: según se nos dijo en el Instituto de Planificación de Bucarest, ya hoy no puede aumentar el número de ciudadanos residentes sin el correspondiente carnet especial.

3. b. *Constanza*. Principal puerto de Rumanía al Mar Negro, centro industrial importante, salida al mar del petróleo de Ploiesti y centro coordinador del sistema de estaciones veraniegas y turísticas del sur del litoral rumano.

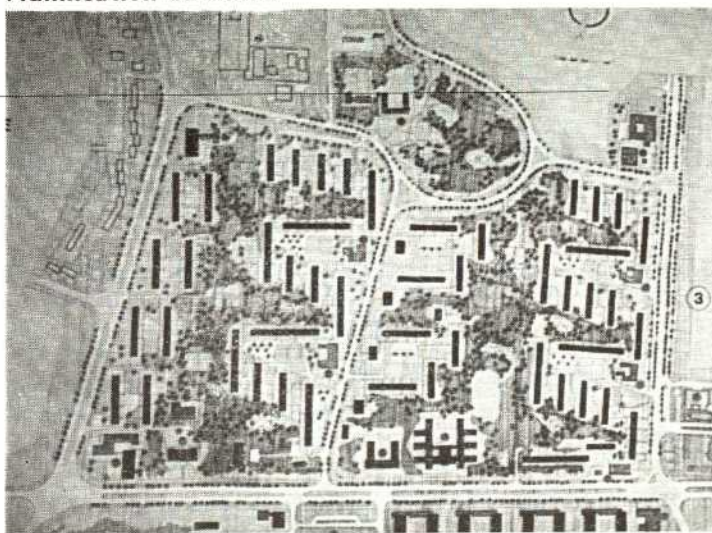


Plan de ordenación de Galati

Ciudad que data del siglo VI a. d. J. C., de gran actividad en épocas greco-romana y bizantina, puesta de manifiesto por las excavaciones arqueológicas. La ocupación turca ha dejado también su huella en alguna mezquita. La base histórica y el desarrollo comercial en la primera mitad del siglo xx han dado una base urbana confusa y desarrollada tentacularmente según la dirección de las tres carreteras principales que penetran en ella. La vivienda se mezcla



Planificación de Galati



Barrio Tiglina de Galati



Nuevo centro cívico de Galati

con la industria, los depósitos y las redes de ferrocarriles.

El plan de ordenación elaborado después de la segunda guerra mundial, pretende organizar una armadura a ese conjunto inconexo y desordenado, para dotarlo de trabazón y relación fácil entre las zonas de diverso uso. Para ello propone la división en barrios claramente delimitados por una red viaria diferenciada y su relación por un sistema único con la extensión del puerto, la zona industrial y la de depósitos, precisando también el sistema de zonas verdes y parques urbanos y revalorizando el papel urbano del acantilado al borde del mar.

La extensión de la ciudad queda perfectamente delimitada por una vía periférica y un cinturón verde. La población actual es de 167.838 habitantes y la prevista por el plan es de 200.000 habitantes para 1970.

3. c. *Galati*. Es el mayor puerto fluvial del país, capaz de acoger barcos de gran tonelaje. Aparte de las funciones socio-culturales de cabeza de distrito, la ciudad tiene una importante potencia industrial especialmente en los ramos siderúrgico, metalúrgico y textil, a lo que se añaden sus funciones de centro de enseñanza superior y técnica de especialización en los dominios de actividad económica específica de la ciudad.

Como consecuencia de un plan regulador de 1839, tiene un sector al noroeste ordenado en retícula ortogonal. Como puerto comercial, tuvo un importante desarrollo entre las dos guerras mundiales, convirtiéndose en uno de los principales centros económicos del país. Con una gran extensión y una muy baja densidad, la ciudad sufrió importantes destrucciones por el terremoto de 1940 y por causa de la segunda guerra mundial. Después de ésta se inició la reconstrucción y un nuevo período de desarrollo por la implantación de importantes unidades industriales, emplazadas al oeste de la ciudad, la cual queda situada así entre la antigua zona industrial portuaria, que está al este y la nueva.

La instalación industrial exigió la creación de nuevas unidades de habitación, especialmente en la zona oeste.

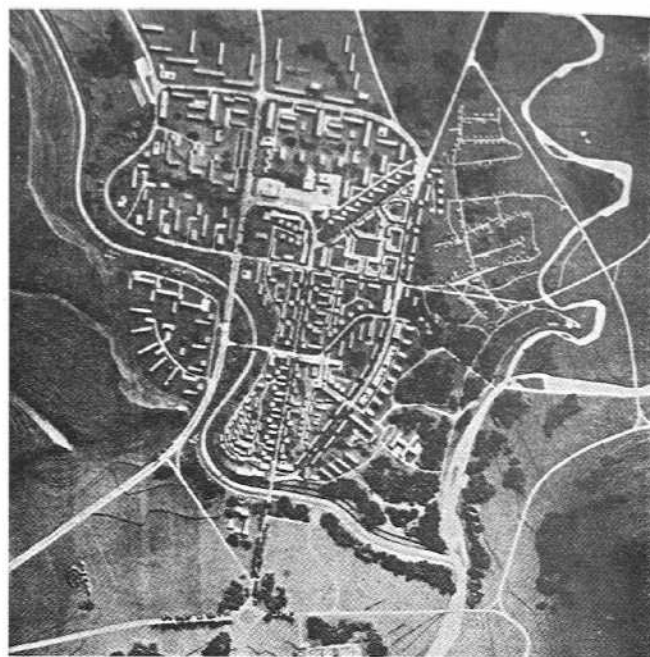
El plan de ordenación de hacia 1960 trata de armonizar y conjuntar todas estas premisas, mediante un sistema de ejes principales Este-Oeste y Norte-Sur, y prevé la creación de un nuevo centro urbano, apoyado en este último, pasando el centro actual a formar parte de la red de centros de segundo orden, repartida uniformemente por la superficie de la ciudad.

Las nuevas zonas residenciales responden a los criterios generales de tratamiento en unidades relativamente autónomas, definidas por la red viaria, dotadas de sus correspondientes centros secundarios. El conjunto de barrios Tiglina es un ejemplo antológico de aplicación rigurosa de los principios urbanísticos derivados de ese urbanismo teórico que alcanza su formulación en la doctrina de los CIAM y la Carta de Atenas, realizada con poca altura (5 plantas máximo) por las condiciones geotécnicas de un terreno poroso y expansivo y el alto grado de sismicidad.

La población actual es de 165.612 habitantes y el plan de ordenación cuenta con su ampliación hasta 200.000.

3. d. *Onesti*. Se trata de una auténtica ciudad nueva, construida por completo con posterioridad a la segunda guerra mundial, para albergar a la población del complejo industrial petroquímico de Onesti-Borzesti, a unos 5 km. de dicho complejo. Hasta hace poco se llamaba Georghe Georghiu-Dej, en honor de un dirigente político anterior.

El primer plan de ordenación es de 1952, pero



Onesti, maqueta

ha sido revisado en 1964, pasando de una población inicial de 20.000 habitantes a la nueva previsión de 60.000 para 1980, de los cuales ya hoy tiene cerca de 50.000. El constante desarrollo de la industria química hace albergar dudas respecto a la posibilidad de mantener esta cifra.

La ciudad se alza en un terreno ligeramente inclinado, rodeado de colinas, y se caracteriza por una gran simplicidad de trazado. Un eje principal, a cuyos lados se desarrolla la edificación, remata frontalmente en una especie de acrópolis donde se emplaza el centro administrativo, político y cultural, así como el gran hotel de lujo y la casa de cultura de los sindicatos.

3. e. *Piatra Neamt*. Situada en un pintoresco marco de bosques y montañas, al noroeste del país, en una ciudad de antiguo origen, con hermosos monumentos que datan del siglo xv y que, dedicada inicialmente a la explotación de la madera, se industrializa a principios del siglo xx. Posteriormente a la segunda guerra mundial, la construcción de importantes centrales hidroeléctricas en el río Bistrita y la implantación de industria química determinan un fuerte desarrollo.

El plan general de ordenación, de 1956, aunque actualizado posteriormente, tiene que afrontar importantes problemas de insuficiencia de la red viaria, difíciles de resolver por las preexistencias urbanas y por la topografía accidentada que aprisiona a la ciudad entre las montañas y el río, lo que obliga a aprovechar las zonas de menor pendiente para programar la extensión de la ciudad. El plan prevé también operaciones de renovación urbana interior y amplias zonas de espacios verdes, deporte y esparcimiento. Cerca del centro de la ciudad se yuxtapone la ciudad antigua con la nueva ciudad en un acertado ensamblamiento resuelto con hermosos jardines que sirven de transición. Un gran eje urbano repite aproximadamente, pero con mayor énfasis arquitectónico, el mismo modelo de disposición espacial de Onesti, bordeado de grupos de viviendas y rematado frontalmente por un conjunto singular presidido por el gran hotel.

Piatra es también punto de paso del turismo hacia la región del norte donde se encuentran los más hermosos monasterios del país, verdaderamente originales de arquitectura y decoración pictórica.

La ciudad cuenta actualmente con una población de unos 50.450 habitantes y el plan prevé que esta cifra aumente a 77.000 hacia 1980.



3. f. *Brasov*. Situada en la parte central del país, en el interior del recodo de los Cárpatos, es uno de los más importantes centros industriales y turísticos, con importantes funciones culturales y administrativas. El paisaje montañoso que la rodea es hermosísimo.

Su importancia como centro comercial y artesano viene desde la Edad Media. Su fisonomía está próxima a la de las ciudades centroeuropeas.

Su desarrollo industrial empieza en la segunda mitad del siglo XIX y toma un fuerte impulso después de la segunda guerra mundial con el aumento de la industria de construcción de maquinaria.

El plan de ordenación contempla la ciudad como centro de un sistema regional de localidades urbanas y rurales coordinadas. A nivel urbano se ha enfrentado con importantes problemas de circulación y se propone la estructuración de una realidad confusa, producto del desarrollo histórico espontáneo previo.

El traslado de la estación de ferrocarril (hacia el norte de la ciudad) dejó libre una superficie de unas 50 hectáreas que ha proporcionado la posibilidad de crear nuevos conjuntos de viviendas.

La población actual es de unos 177.400 habitantes y el plan prevé un aumento hasta de 250.000 habitantes hacia 1980.

Observando el plan se advierte que, con este aumento, la ciudad agota casi totalmente sus posibilidades de crecimiento por la forma en que queda cerrada su expansión. Solicitada información al respecto, se me dijo que todo crecimiento ulterior sería impedido.

El plan prevé también el desarrollo del turismo, especialmente en la cercana y pintoresca localidad montañesa de Poiana, centro de deportes invernales.

3. g. *El litoral*. Aunque existían algunos hoteles aislados y balnearios antes de la guerra, el desarrollo turístico del litoral del Mar Negro, acometido sistemáticamente con importantes inversiones estatales, data de hace sólo doce años, habiéndose concentrado fundamentalmente en un plan de conjunto que abarca unos 60 kilómetros servidos por una gran arteria interior, desde Mamaia, al norte de Constanta, hasta Mangalia, al sur, y se compone de tres zonas de actuación. La más al norte tiene buenas playas de finísima arena. Su centro principal es Mamaia, cuya configuración geográfica recuerda a la Manga de nuestro Mar Menor por tratarse de una larga barra arenosa entre el Mar Negro y un lago interior, de agua dulce en este caso, cuyo nivel ligeramente superior al del mar, permite abundante desarrollo de la vegetación. La ordenación arquitectónica está hecha con base en grandes bloques aislados de hoteles y apartamentos, muy separados entre sí, espaciosa y geométricamente, lo que produce una cierta sensación de vacío y soledad, al menos a quien está acostumbrado a tipos tan diferentes de urbanización turística como los que se dan en nuestras costas mediterráneas. Tiene en total una capacidad para 25.000 plazas que se espera aumentar hasta 150.000. El próximo plan quinquenal prevé la ejecución de 60.000. La ocupación media anual es de ciento veinte días.

La zona central cuenta con un lago de lodos radioactivos a cuyo lado se desarrolla un centro balneario de tratamientos terapéuticos que constituye una estación permanente. En su proximidad se han desarrollado las estaciones veraniegas de Eforie Norte (10.000 plazas) y Eforie Sur (12.000 plazas).

Finalmente, más al sur, se encuentran, alrededor de la ciudad antigua de Mangalia, una serie de pequeñas estaciones en cadena (Neptuno, Júpiter, Venus) sobre playas aún no totalmente utilizadas que darán una capacidad de unas 100.000 plazas.

4 COMENTARIO FINAL

Diez y ocho días de estancia en Rumania no dan derecho a formular una apreciación excesivamente rigurosa, ya que está basada en observaciones fragmentarias y en informaciones insuficientemente contrastadas. Dejando pues una arriesgada generalización, me limito aquí a expresar unas opiniones personales, fruto de la observación directa de la reducida parte del país que he podido contemplar.

Dentro de este modesto enfoque desearía hacer constar algo que me ha llamado vivamente la atención y que es la impresionante fidelidad del planteamiento de toda la planificación física a las formulaciones teóricas del más ortodoxo "urbanismo moderno".

Visitando los barrios nuevos y escuchando las explicaciones de los técnicos rumanos sobre planificación regional, se tiene casi la impresión de asistir a un gigantesco ejercicio escolar montado para ilustrar todas las tesis de ese "urbanismo moderno" derivado de la Ciudad Jardín y la Carta de Atenas, sobre cuya vigencia actual no parece que hayan aparecido todavía dudas importantes en aquel país.

De ahí se deriva todo el planteamiento general de la distribución homogénea de las actividades y la población en el territorio nacional, con medidas directas para impedir el crecimiento de las ciudades por encima de límites muy reducidos, asegurando a cada ciudad su papel en una estructura nacional de fuerte proporción agrícola. También la forma cerrada, ceñida a veces por vías periféricas y cinturones verdes que adoptan los planes generales y la rigurosa separación de funciones así como la clara descomposición en unidades territoriales, con base en el concepto de unidad vecinal, resueltas a nivel de barrio con una circulación periférica, amplio espacio libre interior y agrupaciones de bloques laminares alrededor, en concepción de edificación abierta y dispersa con disolución del espacio urbano.

A la vista de ello, uno no puede por menos de sentir ciertas dudas respecto a la duración de este enfoque, superado, al menos conceptualmente, en los países occidentales.

Si la evolución del diseño y concepción de los conjuntos de viviendas hacia formas más aglutinadas y continuas en su trabazón arquitectónica, es un proceso relativamente fácil de realizar, más difícil va a ser la transformación de las bases de la planificación territorial, tan celosamente defendidas desde posiciones políticas.

Las indudables facilidades con que trabajan los urbanistas y planificadores rumanos para modelar su proceso urbanístico nacional invita a seguir con curiosidad la evolución futura de la planificación rumana. Es muy probable que antes de 1980, fecha de referencia de casi todas las previsiones actuales. Se habrá impuesto una rectificación de criterios al compás del progresivo desarrollo industrial, tecnológico e intelectual que desemboca obligatoriamente en mayores concentraciones de población. Creo que Rumania no puede encaminarse hacia el año 2000 pensando en mantener una única ciudad grande en su territorio y menos aún limitando el crecimiento de ésta, si es que, como país, no quiere permanecer en el futuro en un papel de provincianismo y secundariedad. La necesidad de la gran ciudad y de la concentración de las actividades y poblaciones es una ley del proceso urbano actual contra la cual parece muy difícil actuar si no se quiere frenar el desarrollo económico e intelectual de los países.



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? ¿Habrá 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 celos 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 ejerce, 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)



Vida Local

problemas de urbanización de áreas rurales UN CASO MEDIO: PEÑARANDA DE BRACAMONTE

Javier González



Punto nodal de un microsistema de carreteras, pequeña ciudad comarcal de una extensa región funcional rural (90.000 hectáreas), Peñaranda de Bracamonte, 6.100 habitantes, población estacionaria (1), a 40 kilómetros de Salamanca, en el eje Madrid-Salamanca, se aproxima hoy a un punto crítico de su evolución: o confirmarse en un "desarrollo de subdesarrollo", es decir, en la ruralidad (o explotación de la ruralidad), tendiendo por tanto a decaer a medio plazo, con la de-

cadencia inevitable de unos sistemas de explotación subproducto del pasado, o bien recoger (y organizar) el proceso de transformación del medio, iniciado ya por la mecanización y racionalización.

Peñaranda presenta el interés excepcional de ciudad construida (reconstruida) en gran parte "ex novo". Contó, pues, Peñaranda con la posibilidad, excepcional en urbanismo, de un rico y extenso patrimonio municipal en medio del casco. La ausencia de plan o concepción alguna

de urbanismo; la incoherencia de actuaciones aisladas de distintos organismos, y sobre todo una concepción localista del desarrollo (que olvida que Peñaranda es, en cuanto es comarca), explican la caótica e inadecuada inscripción en el terreno observable en esta zona privilegiada de reconstrucción.

EL JEROGLIFICO DE LA CIUDAD. Deteriorada e infraurbana, sin plan ni con-

cepción alguna de ordenación urbana, es ciudad de lectura difícil, de textos engañosos, de lagunas. En 1939 es víctima de la explosión de un polvorín que destruye gran parte del casco, introduciendo variables (socio-espaciales y políticas) que complicarían el esquema de fuerzas, se integrarían inseparables en la praxis de la ciudad. La búsqueda de una explicación de los elementos del texto, por las otras partes y por el conjunto, por el contexto y por la función, por el pendular de la reflexión desde lo uno hasta lo otro, irá descubriendo en qué forma Peñaranda es, por el momento, contradictoria, conflictual con la comarca, parasitaria y disfuncional a ella.

Universo inexplicable en sí mismo, la ciudad se presenta a la lectura como un jeroglífico cuya clave hay que buscar fuera de la ciudad misma o en ninguna parte; en las ausencias o en las lagunas. Un jeroglífico cargado de ideologías. ¿Qué explica y cómo se explica?

"PEÑARANDA, UNA CIUDAD PARA VIVIR". Algún organismo promovido, no sabemos si por optimismos desbordantes o conciencias recelosas, se apropió el tópico, prestándolo a Peñaranda, imprimiéndolo en un "poster". Lo cierto es que Peñaranda no es exactamente por ahora un lugar óptimo en que vivir, y que incluso el término ciudad, en el sentir popular, desconocedor de tecnicismos, cae holgado y generoso. "No es ni pueblo ni ciudad", nos han dicho en la comarca: los unos, con nostalgia, pues los pueblos no son ya universo con respuestas (como antes, cuando se llamaba ciudad a Peñaranda); los otros con desinterés, mirando a Salamanca (si se tienen 100 hectáreas), o mirando qué sé dónde, si se tienen veinte años. Pero hay una llamada implícita aquí en la comarca en esta expresión; un deseo auténtico de ciudad comarcal, mucho más sincero que el del "poster". Un deseo al que Peñaranda no puede responder por ahora o que terminará por apropiarse, desvirtuándolo (al menos en este contexto; hablamos de momento de este contexto).

LA ESTRUCTURA DE LA CIUDAD. (Adviértase, antes que nada, que el efecto de la explosión incide tanto en la zona afectada como en el carácter del resto y de la totalidad.)

La estructura urbana corresponde, resumidamente, a una antigua disposición central modificada por la creación sucesiva de un rosario de plazas, la superposición de una carretera y la renovación anárquica de gran parte del tejido urbano. Núcleo compacto, tiende a esponjarse en la periferia, disponiendo y superponiendo anárquicamente funciones muy distintas. Pese a sus numerosas plazas, es, paradójicamente, ciudad sin centro claro, que tiende hoy a buscar cerca de la confluencia de la carretera de Alba de Tormes con la de Madrid-Salamanca.

I. Casco antiguo no afectado por la explosión

LA DECADENCIA DEL CENTRO TRADICIONAL. La decadencia del centro tra-



Algún palacio



Casas del nivel medio en la zona central



La nueva construcción de iniciativa privada

dicional se explica tanto por la explosión (que no alteró el centro) como por la decadencia del comercio tradicional (2). La explosión, porque, al pasar la zona afectada por decreto a pleno dominio del Municipio, todas las dotaciones cívicas se instalaron fuera de las plazas. La decadencia comercial, porque el comerciante, descapitalizado, incapaz de renovarse o transformarse, y con vivienda en el establecimiento, no puede permitirse desaparecer. Y las viejas plazas (tres plazas sucesivas, que mueren en la iglesia, todavía con elementos significativos, todavía con cierta gracia de proporción y armonía), envejecidas y deterioradas, con un Ayuntamiento medroso, escondido bajo las arcadas, son en cierto modo un monumento a la pobreza de Castilla. Se prenden a sistemas de explotación y cambio del pasado, sin apenas recoger el dinamismo del presente, y menos aún orientar a un desarrollo del futuro.

Las inmediaciones de las plazas, naturalmente, han perdido privilegio residencial, muchas viviendas antiguas de cierta calidad permanecen cerradas o han sido divididas para alquiler.

En las plazas, la invasión-sucesión se abre paso lenta, penosamente (aparte de las consideraciones apuntadas, adviértanse líneas de fachada muy estrechas e imbricaciones entre viviendas, lo que dificulta de por sí la renovación). Los usos más audaces —los bancos— han podido ya abrir brecha. ¿Cuál será el curso del proceso?

AREAS INFRAURBANAS. Todo el casco antiguo "no afectado", salvo plazas, tramos inmediatos a las plazas y algún sector de expansión a lo largo de las carreteras, constituye una confusa área infraurbana, en la que se juxtaponen: viviendas antiguas, en deterioro, y de baja calidad; corrales, talleres y almacenes —muchos de ellos cerrados—; casas ruinosas o abandonadas, y aquí y allá invasiones esporádicas y anárquicas de nueva construcción. Dentro de esta área infraurbana, la mitad norte de la corona de la plaza se significa por ser zona especialmente densa, especialmente deteriorada e infraurbana.

Esta zona de infravivienda tiene verdaderas características de "slum": personas solas y ancianas, área indeseable, pandillas de niños callejeros (hijos de emigrantes al extranjero). El "slum" constituye pieza de un rompecabezas que, reconstituido, oscurece la aparente estabilidad y desarrollo de Peñaranda, la "expansión" de sus industrias, la ideología de desarrollo, el vigor y actividad de la OSH, la disfuncionalidad de la cabecera en cuanto a población se refiere, las contradicciones e incoordinación de la actuación pública y privada. Explica, por tanto, elementos muy concretos, sobre el terreno, fuera del "slum".

El hecho es que esta área infraurbana está sirviendo de vaciadero de la comarca, es todavía útil.

II. Zona de reconstrucción

En agosto del 39 se constituía el Patronato, con recaudación nacional; en sep-



Peñaranda de Bracamonte





tiembre del 49 la zona de reconstrucción pasaba a pleno dominio del Ayuntamiento. Consideraremos primeramente la actuación del Patronato (en particular la plaza y las viviendas para damnificados), y luego la utilización sucesiva de la zona una vez pasada a pleno dominio del Ayuntamiento.

PLAZA DEL 18 DE JULIO. La plaza, que tal vez pretendía monumentalizar unos acontecimientos urbanísticamente, nació prácticamente muerta. Plaza cerrada, carece de sentido en cuanto a posibilidades de orientar y clasificar las circulaciones. Excluida de todos los itinerarios de paseo y ocio, sin ningún éxito comercial, pese a sus pretensiones de centralidad, permanece como islote a la vida cotidiana del pueblo. Es en ciertos aspectos inexplicable: ni conduce a ninguna parte ni atrae. Algunos peñarandinos la han definido así: parece un cuartel.

El Patronato construyó también una serie de grupos para damnificados (tres grupos, aparte del sector de la plaza), de estándares muy bajos, en ubicaciones a veces segregadas.

LAS DOTACIONES COLECTIVAS EN TORNO A LA PLAZA 18 DE JULIO. En los edificios adyacentes a la Plaza del 18 de Julio fueron instalados ciertos servicios colectivos relacionados en su mayoría con FET y de las JONS: Jefatura y centro locales, Auxilio Social, Delegación Sindical, Hogar Juvenil, Sección Femenina; posteriormente, el Instituto de Enseñanza Media; por último, un centro secundario de Higiene Rural y Consultorio del S. O. E. Según nuestras informaciones, se realizaron, en su día —sin éxito— gestiones por parte del Patronato para trasladar también el Ayuntamiento al "centro cívico". Este hecho, unido a la calidad de las viviendas del sector —superior a la de los grupos para damnificados— confirma la pretensión de "zona del terciario", malograda entre otras cosas por la anémica proyección futura de los servicios mismos, excesivamente amurallados en una concepción autárquica y unitaria.

El Patronato había tenido en sus manos nada más y nada menos que el porvenir urbanístico de la ciudad. Todo este cartonaje, de espaldas a la realidad y desarrollo de Peñaranda, lleva a preguntarse si no había entonces urbanistas en el país.

EL INSTITUTO. Más tarde, en el 54, la anexión del Instituto supondría el complemento culturalista de esta imaginaria, e introduciría un elemento más de inadecuación a la realidad del desarrollo de Peñaranda. También él, de culto ruralista (Instituto Laboral de Especialidad Agrícola y Ganadera) integrado al conjunto de la reconstrucción ideológica y arquitectónica, el Instituto, en su especialidad laboral, resulta un fracaso. Con muchos más profesores que alumnos salientes (una media anual de 15) termina por ser convertido en Instituto Unificado, donde podrá ahora cursarse Bachillerato Superior. Sobre el punto Instituto volveremos más adelante.

III. Utilización sucesiva de la zona

Pero los efectos de la explosión no terminaron ahí. En septiembre de 1949, también por decreto, el Ayuntamiento recibe el pleno dominio de la zona afectada. "Pleno dominio" es aquí una categoría formalista jurídica.

LA INDUSTRIA. Las dos industrias afectadas por la explosión fueron reconstruidas en sus anteriores lugares de emplazamiento. Hubo, al parecer, problemas en cuanto a las indemnizaciones, que se resolvieron finalmente negándolas a los damnificados que tuvieran suscritas pólizas con compañías de seguros. De nuevo interesa subrayar que la ausencia de plan privó a Peñaranda de la oportunidad de ser una de las primeras ciudades del país contando con una zona industrial susceptible de orientar su desarrollo.

EL PARQUE. Es la única zona verde de la ciudad. Existe otra —la arboleda del Asilo— (de un Patronato) cuya incorporación al uso y disfrute público parece considerada imposible. Este Parque, que presenta verdaderos problemas de fronteras respecto a los descampados circundantes, es también víctima de la ausencia de zonificación. Constituye un terreno vago en el que se confunden el erial, los árboles y los materiales de construcción y de desecho, en una mezcla poco grata que el urbanista deberá delimitar y concretar con sumo cuidado.

EL CENTRO JUVENIL RECREATIVO. Otro Patronato, fundado éste por un sacerdote, se apropia de un espacio especialmente privilegiado de la ciudad, lo significa con vallas amables, deportivas. El Centro Recreativo, apoyado casi exclusivamente en la personalidad dinámica del fundador, empobrece sus funciones al fallecer éste. Hoy, sus futbolines serán posiblemente los más caros de España —en una comarca donde la socialización del niño sería primordial—.

LAS VIVIENDAS DE LA O. S. H. Las viviendas oficiales (construidas 218 hasta el momento, en proyecto 100 nuevas viviendas) están concebidas fuera de algún esquema orgánico de desarrollo, de espaldas al usuario (uno de los grupos reproduce un proyecto diseñado para un grupo sindical en Salamanca, extrapolado a Peñaranda, donde las familias son más numerosas; hay especiales problemas de humedad). Interesa destacar que las viviendas oficiales modestas tienden funcionalmente (se quiera o no se quiera —en el actual contexto—) a asegurar el triángulo bajos salarios y población obrera poco competitiva, fijación por la vivienda —desarrollo de subdesarrollo—.

COLEGIO MENOR FRENTE DE JUVENTUDES. Muy cerca de la Plaza del 18 de Julio, el Colegio rompe ya los moldes arquitectónicos de la reconstrucción. Con un nuevo dinamismo, con un alcance comarcal claro, la iniciativa aparece toda-

vía desarticulada de un esquema planificado.

EL CIRCULO SE CIERRA. En el futuro inmediato: 100 nuevas viviendas; concentración escolar; ampliación del Instituto (hasta 1.200 plazas); complejo polideportivo... el círculo parece cerrarse: "no sabemos dónde vamos a meter todo esto... de pronto te encuentras que te piden que si suelo para esto que si suelo para lo otro; no puedes negarte: se te llevan lo que sea a otra parte". Estas frases reflejan claramente la impotencia y pasividad forzosa de un Ayuntamiento que ha visto agotarse uno de los patrimonios municipales más ricos, perderse una posibilidad de planificación.

Las viviendas oficiales seleccionarán beneficiarios con una óptica propia del desarrollo y la necesidad. La concentración escolar incidirá claramente en ordenación del territorio. Las 1.200 plazas del Instituto serán expresión para el área de medidas "standard" concebidas en Madrid, con la lógica inexorable del Libro Blanco. (La enseñanza media no resolverá, ni mucho menos, los problemas de promoción social y humana de un área caracterizada por niveles de renta muy bajos, y sin apenas clase media. Puede recomendarse, al menos en una primera etapa, que la capacitación profesional doble en inversión a la Enseñanza Media. Otra vez aquí se demuestra la necesidad de una política conjunta de educación, empleo y mano de obra, especialmente determinada. Por el momento, las escuelas de maestría industrial, en el área, brillan por su ausencia).

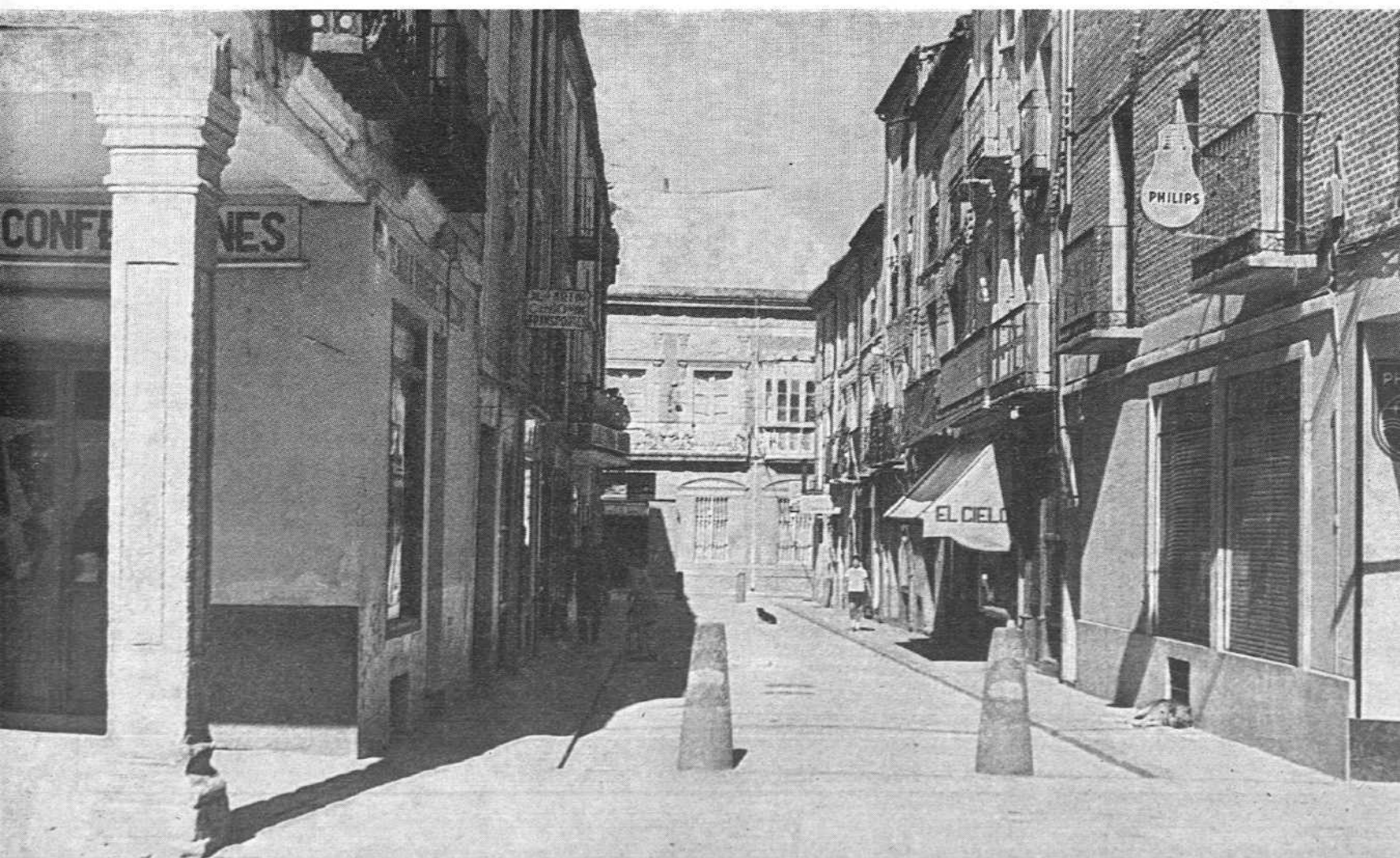
IV. Algunas notas sociológicas

LAS "ELITES". Sorprende encontrar en Peñaranda una acusada proyección interna (localista) de las "élites" y burguesías ascendentes (en las "élites" peñarandinas no se considera incluida la población institucional, por lo que respecta a proyección interna). Esta proyección interna —que llega incluso a la segunda generación— indica todavía un universo confortable: se cree en la estabilidad y en cierto desarrollo. Esta imagen responde a una comprensión puramente localista (en el universo de satisfacciones y disatisfacciones de Peñaranda) del relativo progreso experimentado por la ciudad en los últimos años, y que deriva de la mecanización del campo (surgimiento de talleres), nuevas actividades "modernas" de distribución (transporte, piensos compuestos) y, estoy por decir, incluso al vigor del turismo (no en Peñaranda, naturalmente; pero conviene resaltar que las fábricas de calzado de caucho tienen como producción muy importante la zapatilla playera de goma). Se cree en la expansión, especialmente ahora que Peñaranda va a ser beneficiaria de una obra de traida de aguas del río Almar (50 millones de pesetas, comprendiendo también las obras de infraestructura por el privilegio de ciudad devastada... una actuación también, ni que decir tiene, decidida aisladamente por un organismo y no some-



El único ambiente logrado: rosario de Plazas

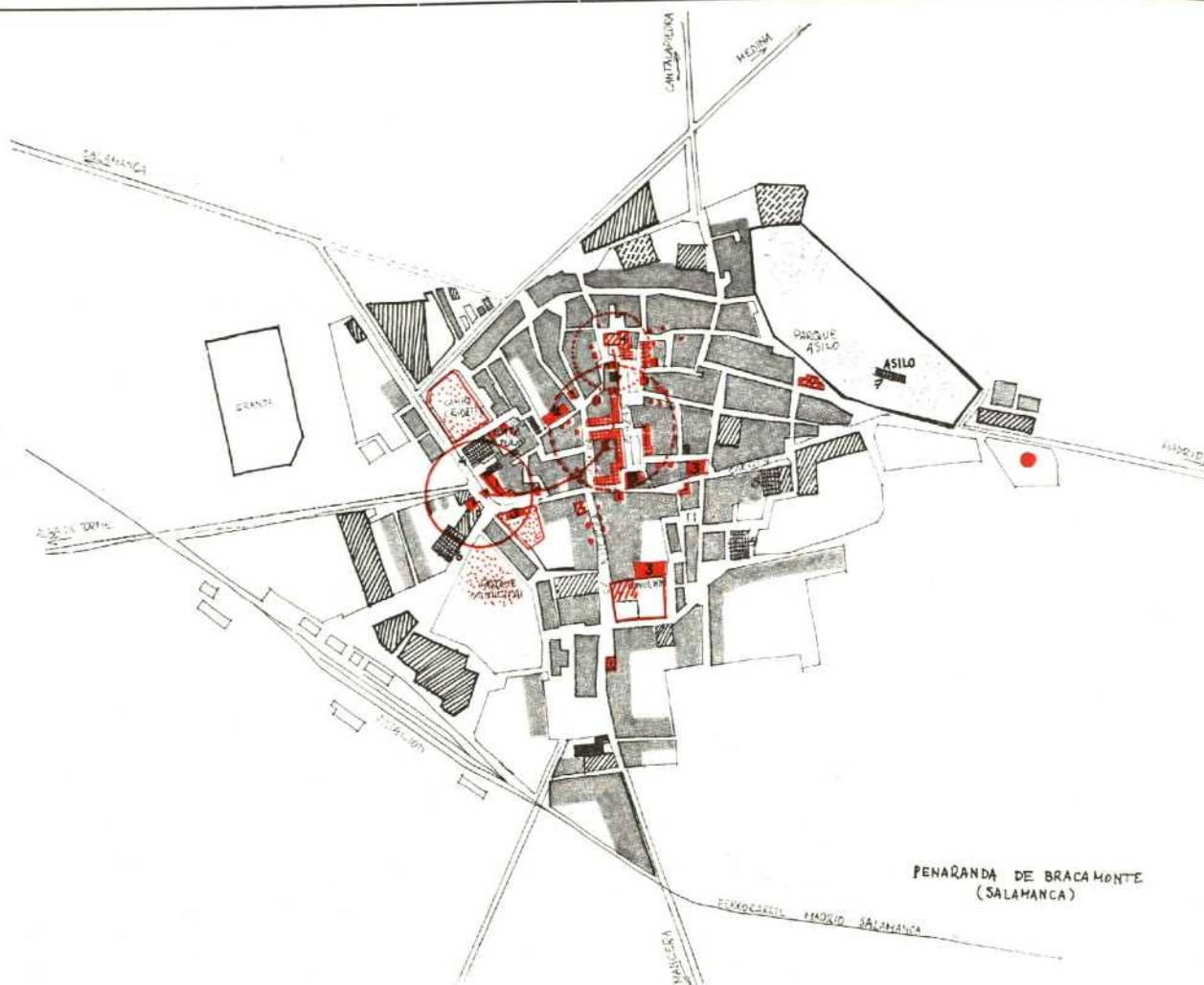
Unica calle comercial para peatones



PLANO 1

Esquema de uso del suelo

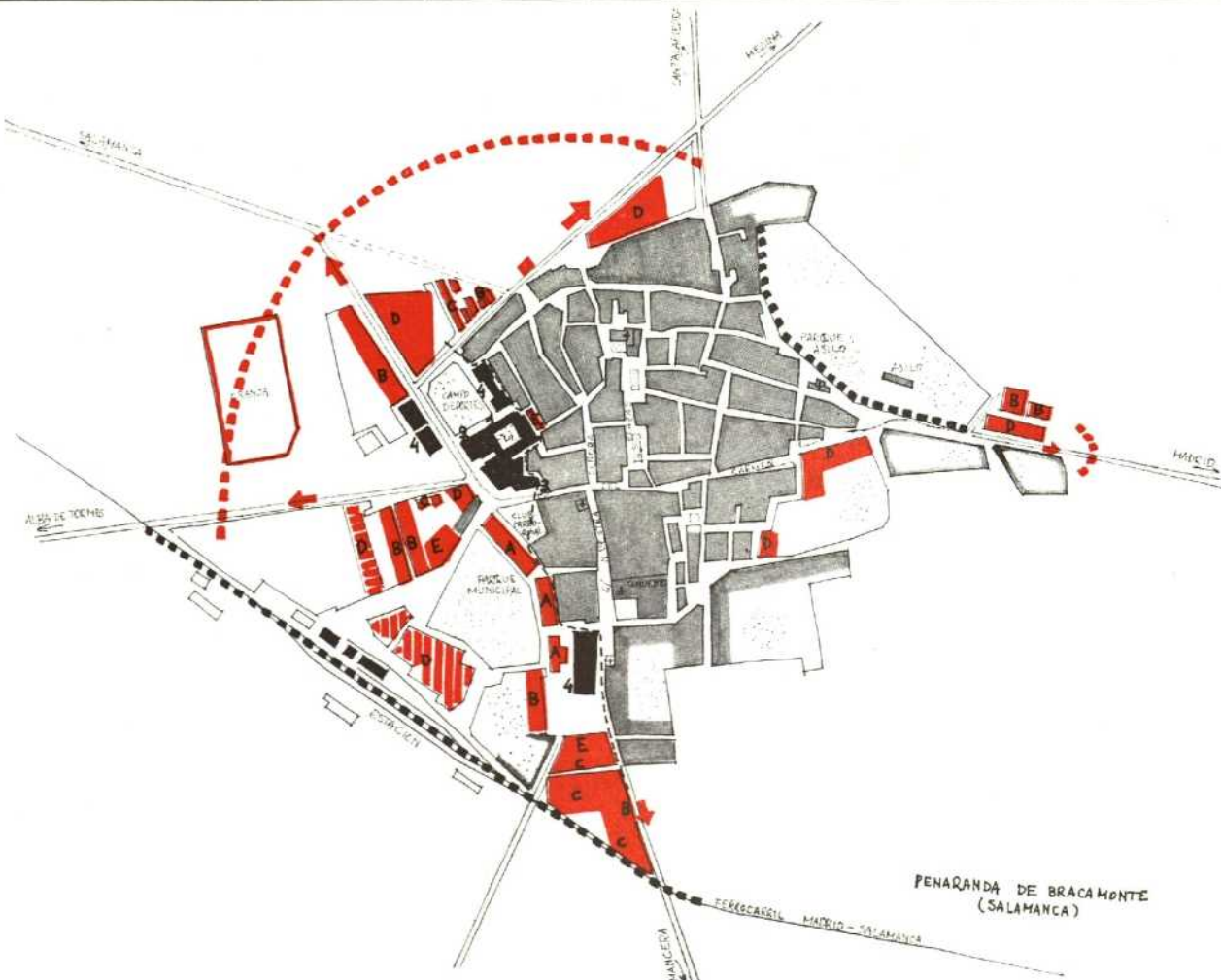
- DOTACIONES DE OCIO
 - 1° Bases
 - 2° Cines
 - 3° Otros
- DOTACIONES EDUCACIONALES Y ASISTENCIALES
 - 4° Instituto
 - 5° Escuelas
 - 6° Colegio Privado
 - 7° Asilo
- CENTROS OFICIALES
- EDIFICIOS RELIGIOSOS
- ZONAS VERDES
- FABRICAS TALLERES Y ALMACENES
- IDEM. IDEM. ABANDONADOS
- ZONAS DE CONCENTRACION COMERCIAL
- COMERCIOS AISLADOS
- ZONAS DE VIVIENDA



PLANO 2

Estructuras del crecimiento

- CASCO ANTIGUO
- LINEA DE DESTROZOS DE LA EXPLOSION
- ZONA DE RECONSTRUCCION (Años 40)
 - 1° Grupo "18 de Julio"
 - 2° Instituto
 - 3° Casa Secretario Ayuntamiento.
 - 4° Grupos viviendas 4 planta.
- ZONAS RECIENTE CONSTRUCCION (años 60 y 60)
 - A- Viviendas O.S.H.
 - B- Bloques V^{ta} Iniciativa Privada
 - C- Vivienda unifamiliar
 - D- Edificación Ind^l.
 - E- Dotaciones e Instituciones
- EJES Y SENTIDO DE CRECIMIENTO
- BARRERAS AL CRECIMIENTO
- ENVOLVENTE ZONAS DESARROLLO.





PLANO 3

Imagen y uso del tejido urbano

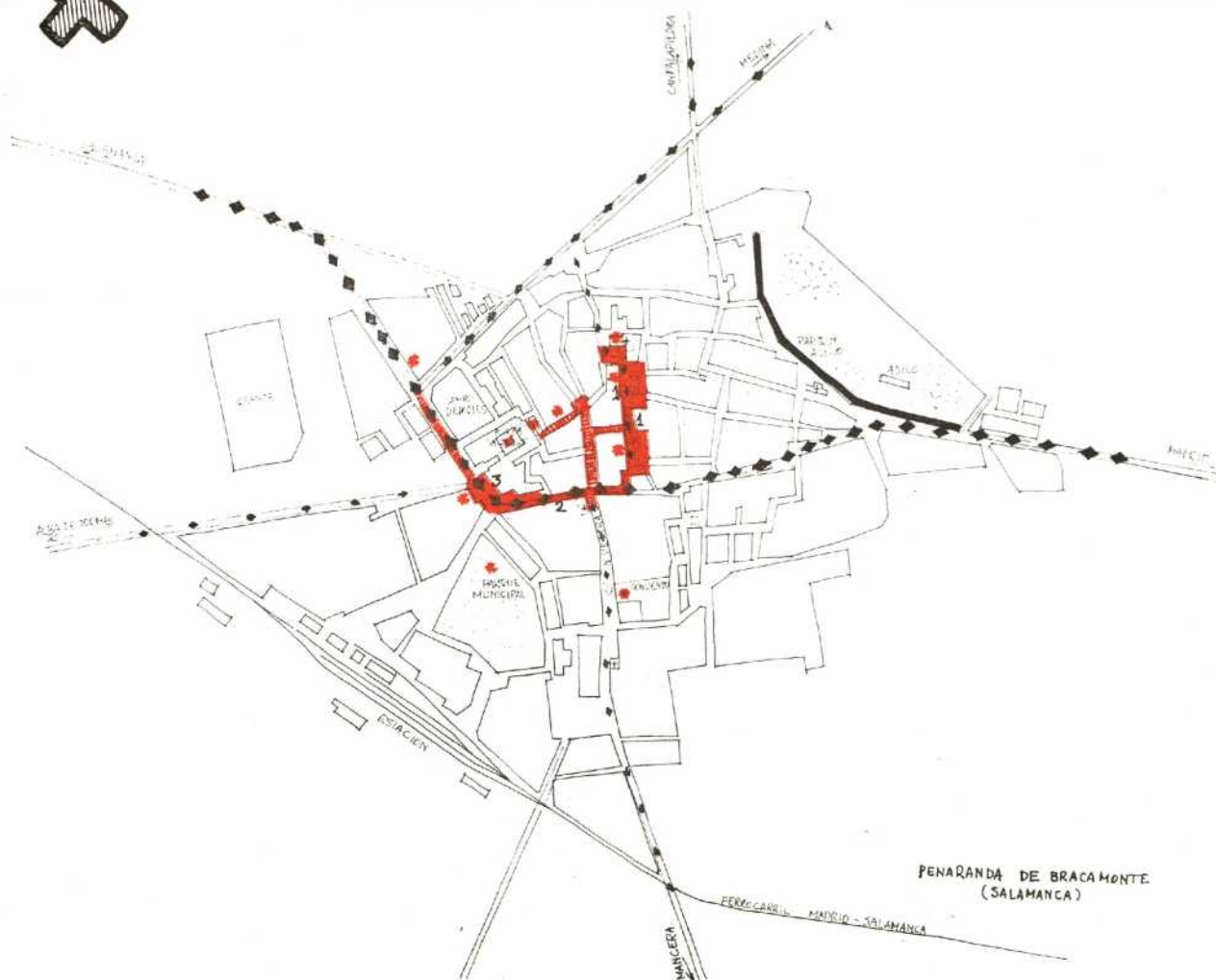
■ ESPACIOS SIGNIFICATIVOS

- 1- sistema Plazas
- 2- Carretera Madrid-Salamanca
- 3- cruce de la farolinera.

* ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS

▨ ZONAS DE ELEVADA DENSIDAD PEATONAL

◆◆◆ LÍNEAS DE TRÁFICO RODADO PRINCIPALES.



PLANO 4

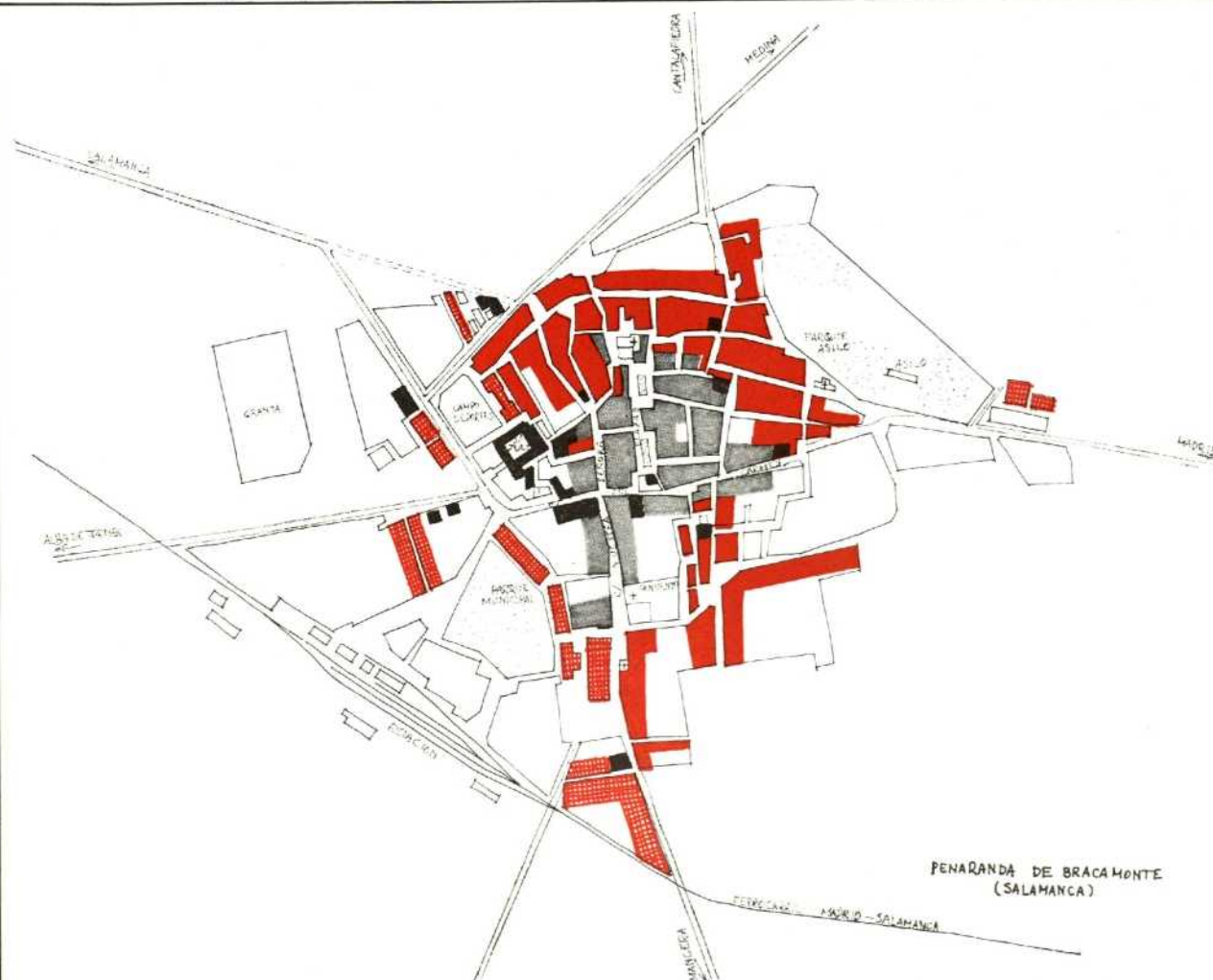
Estructuras sociales y calidades de la vivienda

1 ■ ZONAS ANTIGUAS DEGRADADAS (PROLETARIADO INDUSTRIAL Y CLASES MEDIAS).

2 ■ ZONAS DE CONSTRUCCIÓN RECIENTE MEDIA. (COMPOSICIÓN SIMILAR A 1)

3 ■ ZONAS CENTRALES MEDIANAMENTE CONSERVADAS (CLASES MEDIAS Y ELITES LOCALES).

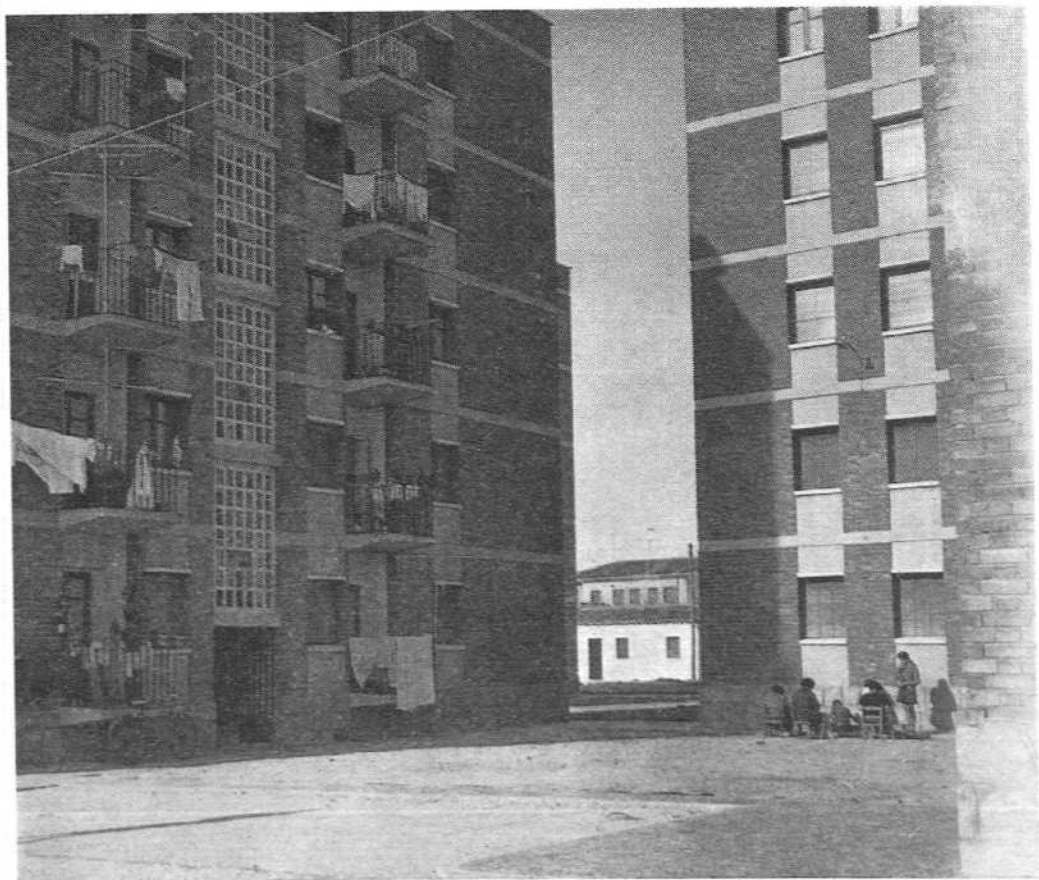
4 ■ ZONAS DE CONSTRUCCIÓN RECIENTE PRESTIGIOSAS. (CLASES MEDIAS Y ELITES LOCALES JOVENES)





La construcción, negocio de alcance regional

Modelos urbanos trasplantados



tida a control de algún centro de planificación global).

Pero lo cierto es que el triángulo —bajos costos de producción-fijación al área por vivienda barata-estabilidad industrial— puede romperse por muchas causas. Por ejemplo: a) Si la capacidad de absorción de núcleos mayores se incrementa. b) Si la acción en capacitación profesional eleva en la escala competitiva a población activa incapaz por sí sola de salvar los primeros peldaños. c) Si se establecen industrias competitivas en el área. Naturalmente, siempre que estos factores se vieran aislados de un esquema global de desarrollo, se dieran por sí solos.

Espontáneamente parece muy difícil una instalación de industrias en Peñaranda, caracterizada por no contar entre su población con personal o servicios técnicos especializados. (Recordemos, al efecto, que las industrias existentes tienen ya gravísimos problemas para encontrar y fijar personal técnico, incluso simples mecanógrafas.)

Ello no quita la posibilidad clara de un desarrollo industrial en Peñaranda, pero desde luego no sobre esta base, no en este equilibrio económico.

Es también previsible que algunos sectores en prosperidad, en particular el de nuevas actividades de distribución, decaerán, incluso hasta disolverse, con el vigor de cooperativas de ámbito comarcal (reuniendo a muchos socios, y por tanto haciendo fuertes a los débiles) que efectuarán ellas mismas funciones mayoristas o incluso de producción para el consumo interno.

No es, pues, de extrañar, una vez analizado, el carácter de repliegue en las actitudes de las "élites", su sentido localista.

CLASES MEDIAS. El índice de clases medias corresponde a población institucional en buena parte. Las clases medias peñarandinas (fuera ya de población institucional) difícilmente son estacionarias: o son ascendentes o descendentes.

POBLACION "OBRERA". Pese a que prácticamente la totalidad del empleo por cuenta ajena (no institucional) está adscrito a la industria (que supone un 65 por 100 de la actividad) no existe en Peñaranda un proletariado en el sentido de las sociedades industriales modernas. Los índices salariales son mucho más bajos que los correspondientes a parangones ocupacionales en otras áreas (así, un albañil gana en Peñaranda 4.000 pesetas mensuales; los obreros de la industria, el salario mínimo generalmente, incrementado en un tanto por ciento mínimo como resultado de convenios colectivos). No hay apenas obreros cualificados, y predomina peonaje, más o menos anómico, y/o transitorio (jóvenes obreros en el umbral de la emigración). Las actitudes en favor de la emigración son dominantes. Sólo el obrero sin cualificar, de edad avanzada, se resigna al área.

En resumen, se confirma, pues, como en el texto de la ciudad, que el desarrollo de Peñaranda es un desarrollo en (y en cierto sentido gracias a) el subdesarrollo. Las actuaciones en favor de Peñaranda, inconexas y no integradas en un esquema de planificación, tienden a confirmar este equilibrio. La urbanización del campo, en cuanto crea un nuevo equilibrio ecológico y económico, puede romper el círculo vicioso. De otro modo, la decadencia de Peñaranda (de su actual desarrollo) vendría con la decadencia de unos sistemas de explotación (ruralidad) subproducto del pasado.

TOMANDO UNAS COPAS. El sociólogo, después de una jornada punteando y punteando lo que parecía inexplicable; desalentado de tantas gestiones para obtener unos datos que se habrán perdido o que finalmente deberán pedirse a Madrid con instancias y con pólizas, o quizá entristecido tras inventariar tanta pobreza en el "slum", habrá podido decidir salir a tomar unas copas.

En Peñaranda, bares donde tomar copas los hay: uno por cada 250 habitantes. Entre estos bares, cinco modernas cafeterías, dotadas de toda la imagerie consumista de ciudad.

Un índice comprensible (a pesar del bajo nivel adquisitivo predominante) si se tiene en cuenta que es una ciudad con mucho tiempo ocioso, con pocos recursos para llenar el ocio, con viviendas en gran parte deterioradas, con decadencia de vida corporativa (de casinos y asociaciones, y actividades voluntarias de ocio, como representaciones teatrales y coros, en un tiempo vigorosas), y con pretensiones de ciudad. Añádase a esto la atracción comarcal en cuanto centro administrativo, y en cuanto lugar de encuentro de los de la comarca. Los bares constituirán quizá un negocio seguro para el peñarandino emprendedor.

Si es jueves, el sociólogo habrá reencontrado el mercado en los bares. Los de la comarca se habrán concentrado en los soportales, confortados con la presencia mutua, y dejarán la plaza a las mujeres y a los puestos de verduras o de plásticos, para trasladarse en grupos más pequeños a los bares tradicionales, o a las nuevas cafeterías, a consumir espejismo de ciudad. Los verá como niños en la feria, convirtiendo la fiesta a la imagerie del consumo (tan generosamente distribuida por TV) tal como ellos, agricultores de secano, en sus pueblos "decadentes" habrán podido internalizar.

En las cafeterías habrá visto conciliar-se a los estrados: la pequeña burguesía, actuando y contemplándose; los jóvenes en grupos, "neurotizados por el deseo de emigrar" (que nos decía un buen sacerdote), deslumbrados por el "glamour" del consumo; algunos jóvenes obreros, que estimulados siempre por una copa previa, habrán venido, desde la zona de O. S. H., a cruzar el umbral e iniciar un desafío vacilante. Todos ellos consumiendo espejismo de ciudad.

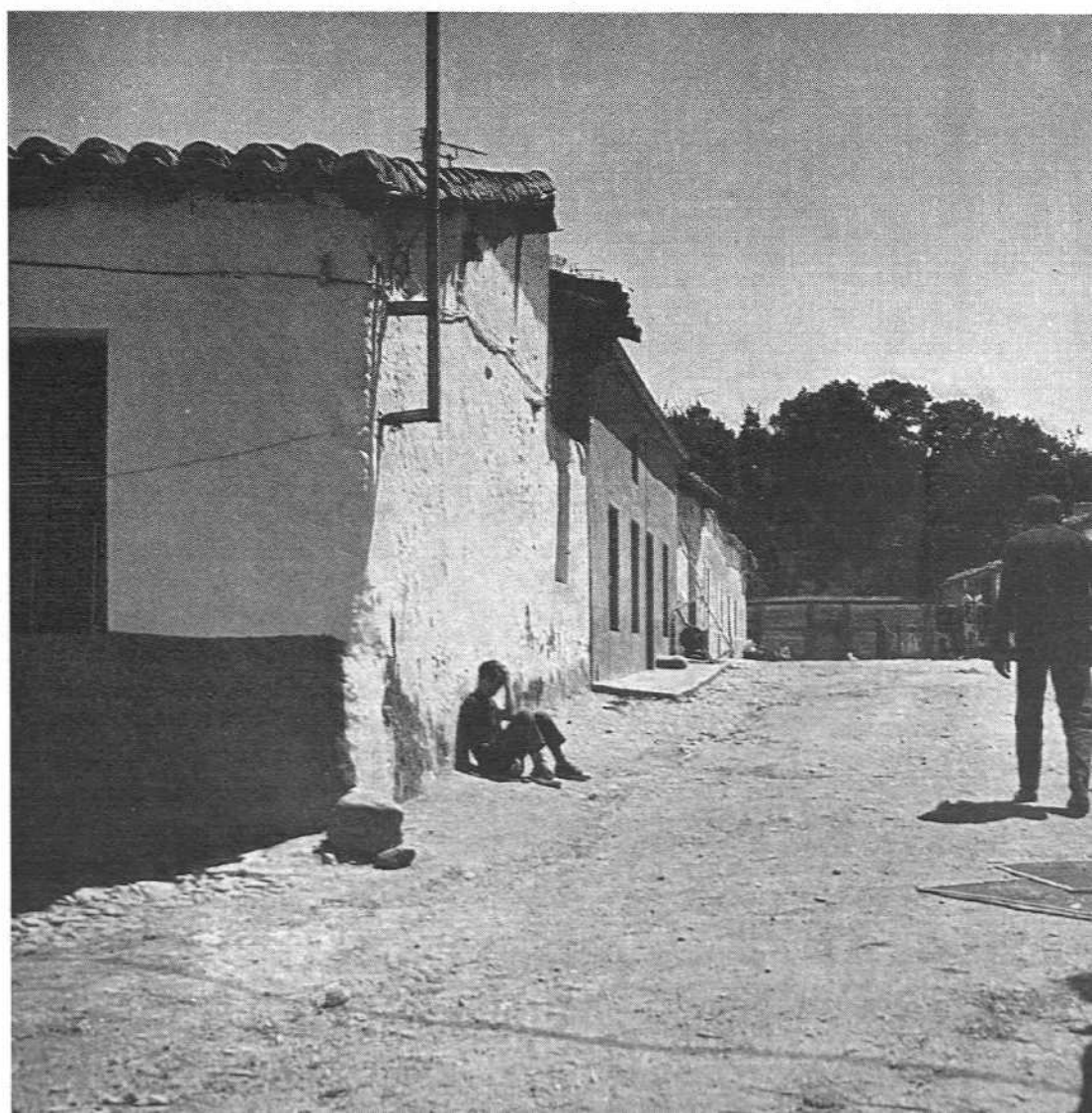
En los bares de la Plaza del 18 de Julio se jugará a cartas, siempre entre vecinos; no habrá quizá tantos visitantes.

En los bares perdidos en las calles más ignoradas, simplemente se dejará pasar el tiempo.



La «base» demográfica de la comarca

Zona antigua deteriorada. Al fondo la gran masa verde del parque del asilo





V. Cabecera y comarca ⁽³⁾

La lectura de la ciudad habría que completarla con un conocimiento profundo de las lagunas. ¿Dónde está la comarca? ¿Cómo se expresa? La cabecera, que tiene su razón de ser por la comarca, no recoge ni promueve el dinamismo, la evolución de la base. ¿Dónde la integración residencial del agricultor de la comarca, tan factible y deseable en esta área de secano, privilegiadamente servida por una red de comunicaciones? ¿Dónde algún indicio que demuestre que Peñaranda "es" la comarca, no algo yuxtapuesto o contrapuesto? ¿Podrán prosperar las difíciles gestiones iniciadas en pro de una cooperativa comarcal? ¿Podrán vencer intereses creados (de distribuidores de piensos compuestos, por ejemplo), llegar a inscribir su realidad en la cabecera misma?

El hecho es que la comarca de Peñaranda (23.000 habitantes sin la cabecera; 90.000 hectáreas; predominantemente secano) constituye un medio que ecológicamente sólo puede mantener una población óptima muy inferior a la actual (4). (Considérese, por ejemplo, que la unidad media rentable de la cosechadora es 200 hectáreas).

Los índices que tanto alarman a algunos ("decadencia de los pueblos" y de la población) son simplemente síntomas de un proceso de transformación-sucesión hacia un nuevo equilibrio. Expresan una evolución de signo positivo en cuanto tiende (y de momento sólo en cuanto tiende) a una mayor racionalización de los sistemas de explotación y, por ende y forzosamente, a la urbanización del campo.

Contradictoriamente, en el actual contexto, la cabecera se ve obligada en parte a funcionar en el sentido de "fijar" a la comarca, entorpecer su evolución. Precisamente cuando la razón de ser de la cabecera sería promover y organizar esta evolución, integrar la comarca, e integrarla en un conjunto mayor, ser el corazón organizativo y de control inteligente en este proceso de transformación-sucesión.

Otra cara de la contradicción sería: las diversas actuaciones —inconexas y aun contradictorias— desconectadas de la realidad, no integradas en un esquema de planificación ni en el conocimiento concreto de problemas específicos y especialmente determinados, al proteger el desarrollo de Peñaranda protegen simplemente un desarrollo del subdesarrollo, confirman la contradicción campo-ciudad, son un tributo a la ruralidad.

El área constituye una unidad territorial clara, con rasgos específicos bien diferenciados, tanto en su esquema ecológico —subsistema urbano— como en su estructura económica, su tipo de producción. Y el reconocimiento de esta unidad como región de impulso (Mercadal) o como región-plan (Beaudeville) es esencial para la urbanización del medio rural, para romper el círculo vicioso, para iniciar la verdadera urbanización del campo. De un modo general, el marco comarcal presenta condiciones para obtener ciertos objetivos:

— Ofrecería escalas adecuadas para los niveles de servicios de las comunidades.

— Puede justificar la concentración de recursos técnicos y financieros.

— Puede acoger diferentes actividades económicas, aparte de la del sector agrícola, dando empleo para el exceso de mano de obra y aumentando la participación de las comunidades en la economía nacional.

— Puede facilitar la coordinación al nivel regional entre los diferentes sectores

económicos, permitiendo la interacción y colaboración sectorial.

Planteadas las cosas en estos términos sería, pues, urgente dejar especulaciones teóricas y concluir las conclusiones con una apertura a la acción. En particular, que se utilicen sin vacilación y desde ahora recursos vigentes existentes ya en la Ley, hasta el momento mantenidos inhibidos.

EL REFLEJO DE LA REALIDAD

(Frasas recogidas en entrevistas locales)

"Lo deseable sería tirar todo lo viejo, rehacerlo nuevo, pero no extender el casco, es antieconómico."

ATRACCION DE PEÑARANDA. "Todavía tiene cierta atracción... quizá porque los otros pueblos no tienen ninguna."

LOCALISMO. "Sólo montamos industrias los que estamos arraigados y sentimos cariño al lugar donde hemos nacido."

"En Peñaranda hay todo cuanto necesita un ser humano para vivir decorosamente... colegios en especial."

EMIGRACION (opiniones contradictorias). "En Peñaranda no se ha hecho sentir la emigración porque aquí hay posibilidades. Afecta más a gente joven."

"La emigración es muy abundante; la mano de obra escasea."

"¿Inmigración? No... no es digna de mención... yo no noto que haya ningún público nuevo."

"Los jóvenes están aquí neurotizados por sus deseos de marchar."

"Los chicos se van fascinados por las grandes ciudades."

DESARROLLO. "El comercio es muy superior a las necesidades de Peñaranda, y se ha resentido de la emigración y de las facilidades de comunicación."

"Hay mucha gente de los pueblos de alrededor que no viene a Peñaranda porque no encuentra piso."

"La actual escasez de mano de obra se produce por la falta de viviendas de tipo económico; tanto la O. S. H. como los particulares están construyendo vivienda cara para el obrero."

"Aquí no hay manera de que se queden los técnicos; por eso hemos decidido que los técnicos sean los hermanos y sobrinos, que se hagan aquí."

"Peñaranda podría ser zona de veraneantes, un lustro después de la traída de aguas, y podrán ser construidos muchos chalets... las noches son maravillosas."

TOMA DE DECISIONES. "Los organismos piden terrenos y nosotros no podemos negarnos, porque si no perdemos lo que nos dan."

"El obrero de Peñaranda no puede pagar 2.000 pesetas por la vivienda. ¿Cómo quiere que un obrero, que gana aquí 3.500 pesetas, pueda pagar más de 500 por la vivienda?"

"Renovar las zonas viejas no vale la pena. Preveo que si se construyen viviendas en mejores condiciones todo eso será abandonado y no habrá inquilinos."

"Estoy seguro de que con menos de la mitad de la extensión se podría vivir perfectamente."

NOTAS:

(1) La población de Peñaranda es ligeramente ascendente, con una pirámide de edades invertida. Esto refleja claramente el hecho de que hay un proceso en doble sentido: que Peñaranda atrae a personas de edad avanzada (y las menos competitivas) y expulsa población joven.

(2) Hay más de trescientos comercios minoristas en Peñaranda. Ciento catorce corresponden a alimentación. Sorprende el número extraordinario de bares (uno por 250 habitantes).

(3) Para un esquema conceptual más amplio de la región funcional vid. la publicación monográfica número 27 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

(4) Aparece claro que la revitalización de centros urbanos necesita una acción compleja, y que no parece haberse encontrado la vía que permita constituir un retículo de pueblos con perspectivas de porvenir. Los problemas de la agricultura no pueden ya resolverse en la agricultura. La perspectiva del agrónomo y del economista debe dejar paso a una síntesis: la ordenación del territorio. La mecanización no puede funcionar sin una organización empresarial.

Si los centros seleccionados confirman la evolución depresiva, a causa de la emigración, de la ausencia de servicios públicos adecuados y de la carencia de actividades no agrícolas, las perspectivas favorables que se insinúan en los nuevos sistemas productivos del sector agrícola estarían en peligro (publicación AGR/T (67), vol. V del M. A.).



Información de Base

1. - La institucionalización de la información territorial: la «Research and Intelligence Unit»

Luis Carreño Piera

Introducción

La sustitución del «end state plan» por el «continuing planning process» en la práctica de la planificación urbanística inglesa, no implica sólo la superación del formalismo racionalista y de las técnicas de zonificación y separación de usos propios de los Planes generales de Ordenación. La planificación abierta y continuada comporta un profundo cambio de actitud frente al planeamiento físico. El centro de gravedad del Plan deja de ser el esquema formal y acabado de un futuro de la ciudad ubicado en una dimensión atemporal, para convertirse en una hipótesis de trabajo que requiere una verificación constante y que está sujeta a revisión y a modificaciones. En la medida en que la ciudad se entiende como sociedad urbano-industrial, la historia y los procesos de cambio se convierten en los ámbitos privilegiados del planeamiento. En cualquier caso, lo que interesa destacar en este contexto es el impacto producido por estas nuevas formas de entender la acción planificadora en el medio instrumental del planeamiento. Las técnicas instrumentales —y entre ellas destacan las informativas y estadísticas— se han ido desarrollando dentro de una dinámica social concreta. El perfeccionamiento del aparato estadístico surge de las demandas institucionales que se producen en un momento dado, al tiempo que la mayor estructuración y acabado de la base informativa potencia nuevas formas de utilización por parte de los usuarios (organismos públicos, investigadores, etc.).

Este proceso iterativo y mutuamente condicionado entre desarrollo

de la base informativa y evolución de las técnicas de planeamiento urbanístico y de investigación aplicada al territorio, ha caracterizado en gran medida la evolución institucional que ha abocado a la constitución de la «Research and Intelligence Unit», en el seno del Greater London Council. El estudio de la estructura organizativa y del funcionamiento de este Departamento de la autoridad urbanística del Área del Gran Londres merece especial atención por su carácter innovador y por su valor paradigmático. Ciertamente, la experiencia que se está iniciando en Londres es inseparable de las peculiaridades de la organización político-administrativa británica y de la tradición cultural del empirismo anglosajón, sin que por ello pierda valor de generalidad la orientación metodológica y técnica con la que se orientan gran parte de sus planteamientos (1).

Antecedentes históricos

La organización coherente y unitaria de la información territorial que se plantea a partir de la constitución de la RIU, es el producto de un largo proceso en el que intervienen multitud de factores. Aquí nos limitaremos a destacar algunos de ellos, en un intento de clarificar la perspectiva y las coordenadas históricas en las que la Unit surge y adquiere significación. Con ello se trata fundamentalmente de evitar cualquier interpretación simplificada que pudiese atribuir la aparición

de la Unit a circunstancias ajenas a una reflexión basada en una racionalidad histórica. Por el contrario, la Unit, como veremos, es fruto de un largo proceso de maduración, pudiéndose afirmar incluso que su aparición es tardía dada la enorme complejidad de los problemas informativos que tenía planteados el Gran Londres mucho antes de su constitución (2).

En primer lugar hay que destacar que los problemas típicos de la conurbación se presentaban ya con toda acuidad desde hace más de un siglo. En 1831 la población asentada en un área equivalente a la del actual Greater London era de 2.235.000 habitantes. En 1871 ascendía ya a unos 3.811.000 habitantes y en la primera década del siglo XX alcanzaba los 7.000.000 de habitantes. La delimitación de un territorio unitario con el nombre de «Gran Londres» aparece ya en la estadística británica en el Censo de 1881. Este hecho expresa en forma explícita el reconocimiento de la conurbación como unidad informativa relevante.

Por otra parte ya en las primeras décadas del siglo XIX la presencia de los problemas comunes a nivel de toda la conurbación de Londres, se traduce en realidades administrativas sectoriales. En 1829 se crea el Metropolitan Police District que se extiende a unos 30 kms. de radio de la City of Westminster. En 1855 se constituye el Metropolitan Board of Works, autoridad responsable de la evacuación de aguas (alcantarillado e higiene). En 1933 el London Public Transport Board ex-

(1) Los «Observatoires Economiques» franceses, en parte se plantean objetivos análogos desde unas coordenadas político-administrativas y culturales distintas.

(2) La lentitud de las estructuras burocráticas en dar respuesta a las necesidades planteadas por el acelerado ritmo de cambio social y tecnológico, constituyen uno de los aspectos relevantes de la crisis del Estado.

tiende su jurisdicción a un territorio que desborda las fronteras del Greater London, con unos 9,5 millones de habitantes.

El nuevo organismo autónomo tenía como misión principal coordinar la red de carreteras, los transportes ferroviarios y el metro (3).

Junto a estos organismos limitados a la resolución de problemas sectoriales se estructura ya en 1888 el primer órgano unitario de gobierno para la conurbación de Londres, el London County Council cuya administración corre a cargo de un Consejo elegido por sufragio (con las restricciones electorales propias de la época). El L. C. C. extiende su jurisdicción a 28 metropolitan boroughs (municipios) y a la City, situados dentro de los límites del Inner Ring, con una superficie aproximada de unas 30.000 hectáreas. Las competencias de este organismo se encuentran inicialmente limitadas a problemas de vitalidad, promoción de vivienda y eliminación de slums, y enseñanza.

El London County Council se manifestaría especialmente activo en el campo de la construcción de viviendas y en las operaciones de saneamiento urbano, todo lo cual conduciría a orientar su acción hacia un planeamiento de conjunto de problemática urbana. En 1941 el Council encarga a P. Abercrombie y L. Forshaw la elaboración de un Plan General que sería publicado en 1943, y cuyas principales directrices se incorporarían al Development Plan de 1951 (aprobado por el Ministerio en 1955) (4). Con este Plan General revisado en 1960 —en cumplimiento de las prescripciones de la Town and Country Planning Act 1947 (5), se cierra la etapa del County Council para dar paso al Greater London Development Plan que se realizaría ya bajo los auspicios del nuevo órgano de gobierno instituido por la London Government Act 1963: el Greater London Council. Dentro de este conjunto de planes, las medidas de descongestión del Área de Londres adquieren una importancia singular, en especial a partir de 1946, año en que el Ministerio de Town and Country Planning inicia el desarrollo de la política de nuevas ciudades (New Towns Act 1946) que sería complementada en 1952 con la Town Development Act a través de la cual se establecen medidas especiales de ayuda a las ciudades en expansión.

La interdependencia de los problemas de la conurbación de Londres, como hemos visto, se planteaba ya en pleno siglo XIX. En las primeras décadas del XX, y en especial

al término de la guerra mundial, la intervención coordinada de la administración en el Área de Londres se convertiría en un requisito básico para la corrección de los desequilibrios de la gran aglomeración urbana. El creciente intervencionismo del Sector público a escala territorial desbordaba los estrechos cauces de la acción municipal abocando hacia una, cada vez más sistemática, planificación conjunta del Gran Londres. Este proceso culmina con la creación del Greater London Council —por una parte— y con la constitución del Economic Planning Council dos años más tarde —en 1965—, organismo consultivo competente en todas las cuestiones relacionadas con la planificación regional del South East (6).

La multiplicidad de planes tanto sectoriales como de orden más general, originaba numerosas demandas de información que en gran parte se satisfacían produciendo los propios planificadores la información de base necesaria a sus objetivos de estudio e investigación, si bien en ocasiones se contaba con la eventual colaboración de los departamentos especializados de otros organismos públicos (Ministerios, etc.) La extendida práctica de la autoproducción estadística y de información de base por parte de distintos departamentos y organismos vinculados al Área de Londres, conducía a desventajas de todo tipo: desaprovechamiento de las experiencias adquiridas en el montaje de las operaciones ocasionales de información, duplicidad y solapamientos en operaciones de información que perseguían objetivos análogos, mayor coste de las operaciones al no poder recurrir a las economías externas propias de cualquier instituto especializado en información (capital humano y bienes de equipo), etc.

Esta situación insatisfactoria en las múltiples facetas de la información territorial —desde el mapa del subsuelo urbano hasta las estadísticas demográficas, y las encuestas origen-destino— era difícil de solventar a través de los cauces institucionales existentes. En el campo estrictamente estadístico, para citar un ejemplo, la estructura descentralizada de la recogida, elaboración y difusión de datos —desde una perspectiva funcional— suponía un obstáculo considerable a la organización de plataformas territoriales de información sólidas (7). A esta descentralización funcional no corresponde una correlativa descentralización territorial y las estadísticas urbanas elaboradas por los municipios constituyen excepción.

(6) La región del Sud-Este de la que forma parte la conurbación de Londres, cuenta con una población de unos 17 millones de habitantes.

(7) A este respecto hay que resaltar las peculiares características de la organización estadística británica. Por una parte existe un organismo central competente para los Censos y Registros: el General Register Office. Los Ministerios poseen departamentos estadísticos propios que se encargan de producir la información necesaria para el desarrollo de sus actividades dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. El Central Statistical Office se limita básicamente a desempeñar una función coordinadora.

A la oportunidad de ensayar nuevas vías han contribuido en forma difícil de sobreestimar los avances de la electrónica y sus aplicaciones en el campo de la información. Como señala el profesor C. A. Moser la «revolución de los ordenadores es una de las principales causas de la transformación del panorama estadístico, hasta el punto que se está perfilando una nueva era en que los estadígrafos tendrán que hacer frente a un volumen de demandas de información sin precedentes, si bien contarán con instrumentos de una capacidad y potencialidad imprevista» (8). En efecto, las aplicaciones de la nueva tecnología no sólo posibilitaban, sino que exigían profundos cambios en el enfoque metodológico de los problemas de la información. El tratamiento y explotación masiva de datos —característicos de las operaciones censales— podía realizarse en breve espacio de tiempo. De la manipulación manual de los datos se pasaba a un proceso de producción industrial. Al acortarse los tiempos de obtención de la información, la rentabilidad de las operaciones estadísticas se incrementaba sensiblemente. Los datos primarios —por otra parte— podían aumentar en forma considerable su valor operativo, dada la posibilidad de efectuar complejos procesos de cálculo en fracciones mínimas de tiempo. Estas ventajas de carácter instrumental inestimable para la Estadística y la Información, no justificaban —por sí solas— el anuncio de una nueva era. El factor decisivo que iba a transformar los supuestos de partida, sería la construcción y comercialización de ordenadores de tipo medio, que se convertirían en eficaces instrumentos de racionalización de los procesos administrativos (9). Aquí se abrían posibilidades hasta entonces inexploradas de obtener información nueva —en gran volumen y acusada diversificación— como subproducto de la gestión administrativa corriente del Sector público y/o del Sector privado.

Gran Bretaña, a diferencia de otros países industrializados, participaría, desde los inicios, de una manera activa —como productora de equipos electrónicos— en la carrera de la información, permaneciendo, sin embargo, a considerable distancia de sus competidores americanos. En 1961 existían en Inglaterra 350 ordenadores en funcionamiento, frente a 9.000 en Estados Unidos (10).

(8) The future role of the Central Statistical Office, C. A. Moser, en Statistical News, n.º 1, mayo 1968, HMSO.

(9) La aparición en el mercado de los ordenadores de segunda generación —uno de cuyos prototipos era el americano IBM 1401— se produciría a fines de la pasada década. El UNIVAC, primer ordenador comercializable se lanzaba hacia 1951 en América. Habían transcurrido unos tres años escasos desde la puesta a punto del primer ordenador digital del mundo —que almacenó programa e información en la misma memoria operacional— en Inglaterra. La realización de este ordenador fue posible gracias al esfuerzo conjunto de científicos y técnicos del Laboratorio Nacional de Física y de las Universidades de Manchester, Cambridge y Londres. Véase Computadores electrónicos, S. H. Hollingdale y C. G. Tootill, P. E. 1967, página 257.

(10) Según estadísticas publicadas por la revista «Time» (29 de diciembre de 1961) y citadas por Hollingdale y Tootill.

(3) Les grandes villes du monde: Londres, Glaude Chaline, Notes et études documentaires, Février, 1968, n.º 3.466: Paris. Secrétariat Général du Gouvernement, páginas 10-11.

(4) Administrative County of London, Development Plan, 1951.

(5) Establece la obligación de revisar quinquenalmente los Planes Generales de Ordenación. Con anterioridad a esta disposición la Housing and Town Planning Act de 1919 prescribía la obligatoriedad de preparar un plan de expansión a todas las poblaciones de más de 20.000 habitantes (derogada en 1932).

Sea como fuere su uso estaba suficientemente extendido en el Sector público como para suscitar una atención preferente entre profesionales de la estadística y de la investigación económica y altos cargos de la Administración.

La creación de la Unit

En diciembre de 1957, se constituía la Royal Commission on Local Government in Greater London «para examinar el sistema y funcionamiento del gobierno local en el Área del Gran Londres» y efectuar las recomendaciones oportunas —si fueren pertinentes— en orden a introducir cambios en la estructura de competencias, con el fin de garantizar una mayor eficacia... (11). La Comisión concluía su informe en octubre de 1960, que serviría de base a la elaboración de la ley por la que se instituiría el Greater London Council. Entre las recomendaciones destacaba la que se refería a la constitución de un «first-class intelligence department» que garantizase una investigación continuada de los numerosos problemas interdependientes que tiene planteados el Gran Londres, desde una perspectiva global. Dicho departamento no sólo debía estar al servicio del organismo en el que estuviese integrado, sino también de los Consejos municipales (*boroughs councils*), de la Administración Central y de los propios administrados. La recomendación sería recogida en el artículo 71 de la London Government Act 1963. Tres años más tarde, a últimos de febrero de 1966, se constituiría el núcleo inicial de la Unit, al encargar al Director general del Greater London Council, al Dr. Benjamin, Chief Statistician del Ministry of Housing and Local Government, el montaje gradual de un organismo que satisficiera las necesidades señaladas ya por la Royal Commission.

Los objetivos de la Unit

En el número 1 del «Quarterly Bulletin of the Research and Intelligence Unit», publicado en diciembre de 1967, se exponen los objetivos generales de la Unit y las principales directrices que marcarán las etapas de su desarrollo futuro (12).

El objetivo central de la Unit es proporcionar una información de base conceptualmente unívoca y metodológicamente homogénea para todo el Área del Gran Londres. Sólo sobre esta base unitaria, el Greater London Council podrá desarrollar medidas político-administrativas congruentes en aquellos aspectos relacionados con la información sobre la realidad.

Como instrumento para la consecución de este objetivo, la Unit desarrollará una pluralidad de funciones. Estas serán fundamentalmente tres:

- 1.º) Servicios de estadística y análisis.
- 2.º) Investigación.
- 3.º) Coordinación y enlaces.

El primer objetivo implica proporcionar un sistema de información estadística a los departamentos del G. L. C. y de los *boroughs*. Con esta finalidad la Unit almacenará datos, registrándolos en un lenguaje documental adecuado que permita una rápida relocalización, para satisfacer las demandas de los usuarios del sistema. La Unit no se reducirá a la tarea de recolectar datos, sino que efectuará análisis sistemáticos de los mismos, con el fin de identificar los factores de los cambios registrados, realizando asimismo estudios de todo tipo que comprendan análisis de proyecciones y tendencias.

En el campo de la investigación, la Unit organizará gradualmente un registro —mantenido al día— sobre todo tipo de investigaciones relevantes para la Administración local, que estén en curso de realización o se hayan realizado en el pasado, dentro del Área del Gran Londres. El registro se extenderá también a los estudios realizados por institutos y organismos de investigación de otros países, que tengan una aplicación inmediata a la resolución de los problemas del gobierno local. Se mantendrá un estrecho contacto con registros de investigación análogos como el de la Social Science Research Council, entre otros. La finalidad de estos registros será la de proporcionar información —en un tiempo muy reducido— sobre los temas que puedan ser objeto de consulta por distintos organismos y departamentos de la Administración. A tal objeto, el registro, además de las referencias a las fuentes originales, incluirá un breve sumario «abstract» de su contenido. Los sistemas de relocalización del material almacenado, se realizarán con la ayuda de ordenadores electrónicos. Por otra parte la Unit emprenderá sus propias investigaciones —en especial— en aquellos campos que sean de interés común para dos o más departamentos del Greater London Council y/o en aquellos que exijan una colaboración interdisciplinaria (proyecciones económicas y demográficas, explotación del material de los Censos, etc.).

El Director de la Unit será responsable de la coordinación de todas las actividades de los distintos departamentos en el campo estadístico y de investigación, en especial en todos los aspectos relacionados con la estandarización, consistencia, comparabilidad y metodología. Para la consecución de estos objetivos, se constituirán dos grupos de enlace. El primero estará integrado por altos funcionarios de los distintos departamentos de G. L. C. y el segundo por dos representantes de cada uno de los once grupos de asesoramiento de los *London boroughs*.

Estos objetivos en el transcurso del tiempo han sufrido algunas modificaciones, si bien mantienen sus características básicas.

Aspectos organizativos de la Unit (13)

En el Greater London Council existen 18 grandes departamentos. La Research and Intelligence Unit forma parte del GLC como órgano *staff*, y carece, por tanto, de funciones ejecutivas dentro de la Administración del Gran Londres. Su adscripción a un organismo que extiende su jurisdicción a todo el Área del Gran Londres, posibilita el desarrollo de sus funciones informativas. No obstante, el montaje gradual de una infraestructura estadística coherente para la Región de Londres, sólo es factible contando con una cooperación abierta por parte de los *boroughs*. De ahí, que la Unit desarrollase —desde sus inicios— una política de penetración gradual en los municipios, emprendiendo operaciones de información que tuviesen consecuencias inmediatas y beneficiosas a escala de la planificación y programación municipales, y evitando recurrir a la imposición de proyectos informativos a través del ejercicio de las competencias conferidas por la London Government Act 1963 al GLC (14). Esta política ha obligado, por el momento, a renunciar a la ejecución inmediata de ciertos proyectos, entre ellos al montaje de bancos de datos sobre «housing», lo cual no significa que se haya abandonado esta línea de acción para el futuro. La Unit mantiene un contacto permanente con los *boroughs* y con otros organismos externos al GLC a través de los «liaison officers» (funcionarios de enlace).

En cuanto a su organización interna, en su corta existencia, la Unit ha atravesado tres etapas. La inicial 1966-67, en la que el personal estuvo reducido a un grupo de técnicos de alta cualificación, en número no superior a 10. La etapa intermedia o de maduración, en la que el desarrollo de múltiples líneas de actividad hace necesaria la incorporación gradual de nuevo personal técnico, en su mayoría integrado por postgraduados y/o por técnicos con dos o tres años de actividad profesional. A fines de agosto de este año, formaban parte de la Unit unos 40 a 50 técnicos con un reducido personal administrativo y auxiliar a su servicio. La etapa de consolidación se iniciará a partir de 1 de octubre de este año, fecha en la que se incorporarán unos 150 técnicos.

(13) Aquí nos limitaremos a describir a grandes rasgos algunas de las características de la organización de la UNIT, ya que en la actualidad está en vías de total reorganización.

(14) Téngase en cuenta que el Consejo del Gran Londres (GLC) está integrado por dos a cuatro representantes por elección directa de los 32 *boroughs* y de la City de Londres, con un total de unos 100 miembros. En cierto modo existen, pues, dos sistemas de representación de los ciudadanos, a escala local: los representantes en la Corporación municipal (*borough*) y los representantes en el Consejo.

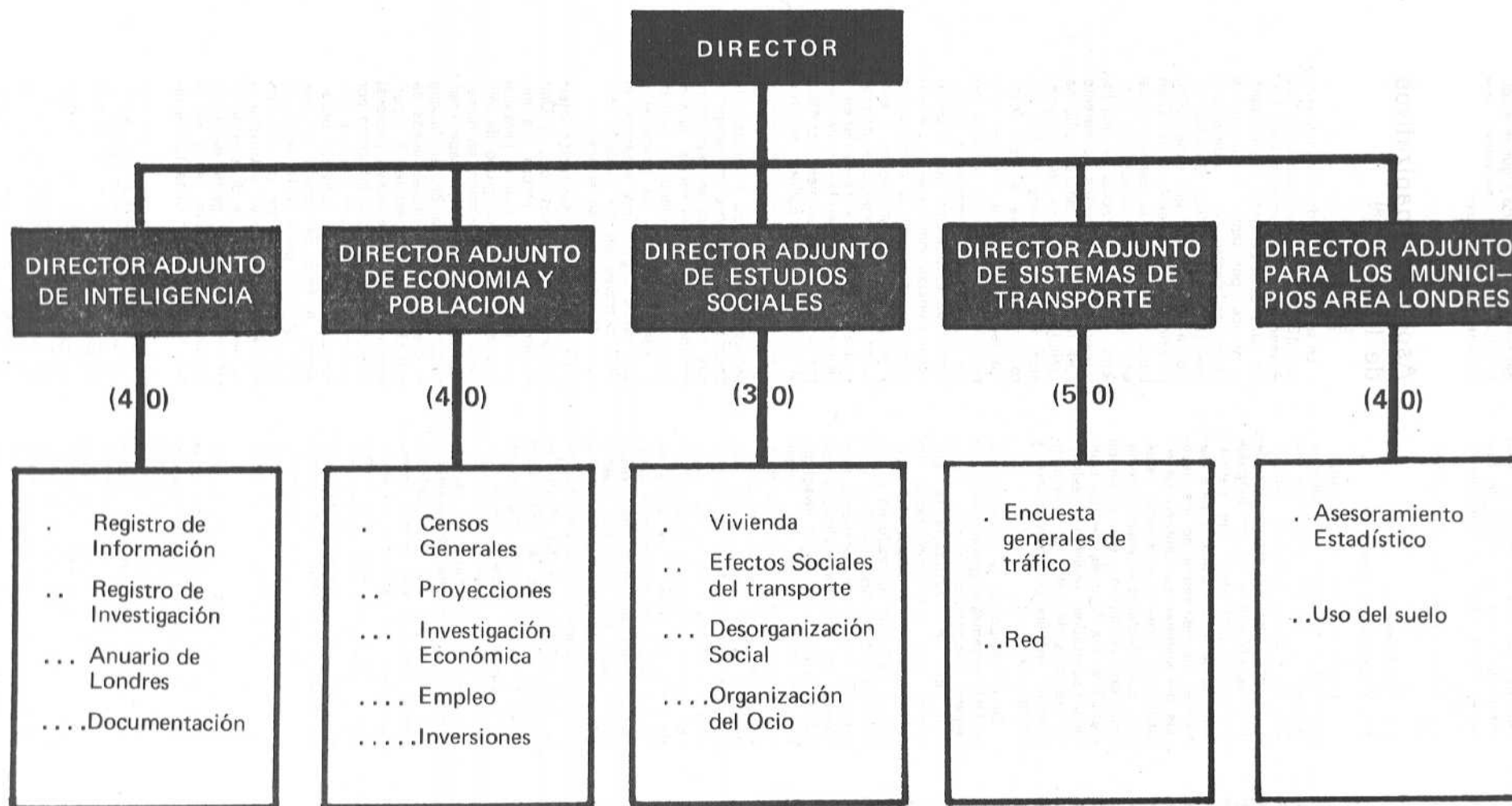
(11) London Government: Government Proposals for Reorganisation, H. M. S. O. Cmd. 1562.

(12) Véase David Carr, «The G. L. C. Research and Intelligence Unit», págs. 5-7 del Bulletin.



Información
de Base

ESQUEMA DE ORGANIGRAMA PROVISIONAL DE LA RESEARCH AND INTELLIGENCE UNIT



cos procedentes básicamente de los Departamentos de Transporte y Vivienda.

El organigrama adjunto proporciona una orientación sobre las líneas organizativas sobre las que se desarrollará la actividad de la Unit en el futuro, si bien por su provisionalidad está sujeto a modificaciones de todo orden. El Director de la Unit se encuentra bajo la dependencia inmediata del Director general del Greater London Council. La Unit consta de cinco divisiones, cada una de ellas estructurada en varias secciones. Las divisiones están dirigidas por «Assistant Directors» y las secciones por «Principal Research Officers». Para la División de Inteligencia están previstos unos 40 estadígrafos, para la de Economía y Población, unos 40 economistas y demógrafos, para la de Estudios Sociales unos 30 sociólogos, urbanistas y estadígrafos, unos 50 ingenieros y matemáticos para la de Transportes y, finalmente, unos 40 estadígrafos, sociólogos y urbanistas para la División de London Boroughs.

El crecimiento ininterrumpido de la Unit desde su fundación, ha obligado a prestar una atención especial a la formación y reciclaje de los técnicos. En el seno de Unit se realizan una serie de seminarios quincenales, sobre temas especializados, para grupos de unos 15 técnicos. Dada la existencia de un elevado porcentaje de postgraduados, se utiliza sistemáticamente la delegación explícita de responsabilidades en los jóvenes, como técnica formativa, siendo además usual el envío de técnicos a cursillos altamente especializados —de 2 a 3 días de duración— que se celebran en varias Universidades inglesas. Los problemas que plantea la información territorial hacen forzoso acudir a nuevos planteamientos, lo cual requiere un creciente grado de especialización por parte del personal.

La Unit utiliza para sus operaciones de cálculo y tratamiento mecánico de la información el equipo de ordenadores del Treasury Department del Greater London Council. El equipo actual está integrado por una IBM 360-30 (64-K), una IBM 360-50 (256-K) y una English Electric System 4-50 (128-K). La Unit dispone de sus propios analistas de sistemas. A pesar de las facilidades de acceso a los ordenadores del GLC, la Unit tiene en perspectiva la adquisición de un equipo propio de proceso de datos para un futuro inmediato (15).

El programa de actividades de la Unit

Por el momento es difícil una valoración de la obra realizada por la Unit, ya que en la práctica, hasta los últimos meses, se ha estado desarrollando una etapa constitu-

yente. Existen ya algunos «outputs»: desde el Atlas de la Región de Londres que se ha llevado a cabo en colaboración con la London School of Economics, hasta el Anuario de Londres y las proyecciones básicas de población. Parece —no obstante— aconsejable analizar la trayectoria y proyección futura de la Unit a través de los proyectos que está realizando en la actualidad, prescindiendo de su fase de ejecución (16). Al analizar las actividades que a continuación se relacionan habrá que tener en cuenta que en muchos casos no se trata de un proyecto o investigación concreta, que una vez terminado permita la dedicación del técnico o técnicos implicados a otro tipo de proyecto, sino más bien del enunciado de una función permanente y continuada de la Unit.

En junio de 1969, la Unit tenía en vías de ejecución unos 85 proyectos (17). Sin pretender una relación exhaustiva, destacaremos algunos de los más significativos. Por razones de sistemática expositiva los agruparemos en unidades temáticas, lo cual no significa en modo alguno que esta clasificación haya sido adoptada por la Unit, ya que proyectos pertenecientes formalmente a una misma unidad temática son desarrollados por distintas secciones, e incluso, por distintas divisiones.

Estadísticas básicas

- Censos de 1966-1971 (La Unit canaliza todas las demandas de información de los Departamentos del GLC y de los boroughs en orden a la explotación de los Censos de 1966 y la formulación de propuestas de información complementaria dirigidas al General Register Office para los Censos de 1971).

Proyecciones básicas

- Modelos de proyección de población.
- Proyección de familias y personas empleadas.
- Proyección por edad y sexo para los London Boroughs.
- Proyecciones para las New Towns y las Expanding Towns.
- Proyecciones para la ribera del Támesis.

Control y coordinación de la información e investigación de base

- Registro de información.
- Anuario Estadístico del Gran Londres.
- Relación actualizada de todos los proyectos de investigación desarrollados por los Departamentos del GLC.
- Método de valoración de costes de los proyectos de investigación.

(16) Algunos se encuentran prácticamente ultimados. Otros en estado inicial de diseño.

(17) Current Tasks of the Research and Intelligence Unit, junio 1969. Documento cyclostilado de difusión restringida.

- Aplicación de técnicas coste-beneficio en las inversiones en información.

Desarrollo de métodos y técnicas de aplicación a sistemas de proceso de datos

- Programas estándar para «surveys».
- Modelos.
- Sistemas de información (18).

Planificación urbana Ordenación del territorio

- Greater London Development Plan (asesoramiento en el campo de la información y montaje de un sistema de información continuo).
- Tipología urbana (delimitación de áreas homogéneas).
- Establecimiento de un sistema uniforme de clasificación de uso del suelo (en colaboración con el Ministry of Housing and Local Government).
- Modelos de previsión de tráfico y transporte (análisis de viajes origen-destino y uso del suelo).
- Estudios de experiencias de participación de los administrados en la planificación urbana.

Planificación urbana Vivienda

- Estudio sobre las viviendas (tamaño).
- «Survey» sobre la política de alquileres de los boroughs de Londres.
- Estudio de actitudes ante la política de viviendas.

Gestión del Greater London Council

- Análisis funcional del gobierno de Londres (con la finalidad de sentar las bases informativas del *planning programming budgeting system*).
- Uso de modelos matemáticos como instrumentos de decisión en el desarrollo de los programas políticos del GLC.
- Estudio de un sistema de costes analíticos.

Municipios (Boroughs)

- Estadística de las haciendas locales en el Área del Gran Londres.
- Estudio sobre un centro de información municipal común a todos los boroughs.
- Elaboración de resúmenes estadísticos periódicos para los boroughs.

(18) Véase Catherine M. Firth «The establishment of information Systems for London Boroughs» Quarterly Bulletin of the Research and Intelligence Unit, julio 1968, n.º 3, págs. 7 a 10. Firth realiza un análisis de gran interés sobre el desarrollo de sistemas —conectados a bancos de datos— para los municipios del Área del Gran Londres.



Información de Base

(15) Los gastos de funcionamiento de la Unit, se elevarán a un millón de libras en 1970.

Se investigan además una gran diversidad de temáticas, desde los efectos de los ruidos y la polución, hasta la extensión de las drogas y el problema de los sub-normales.

Como se puede observar, todo el esfuerzo de la Unit, está dirigido al desarrollo de una base informativa que haga posible una planificación y programación cada vez más coherente dentro del Área del Gran Londres.

Perspectivas

Sin duda, sería precipitado efectuar, en este momento, pronósticos sobre la orientación futura de la Unit, ya que, pese a su creciente volumen de actividades, se encuentra todavía en una fase experimental. Lo que sí deseáramos destacar es la posibilidad —al parecer no muy lejana— de que la Unit sirva de modelo para la organización de la información territorial de las demás conurbaciones inglesas (19). En los me-

dios de la Administración, se está hablando con insistencia de una próxima reorganización del Gabinete Wilson, cuyo objetivo fundamental sería dar un nuevo impulso a la reforma de la Administración local, extendiendo a otras áreas las experiencias realizadas en el Gran Londres. Londres, septiembre de 1969

(19) Las siete conurbaciones inglesas son: Greater London, South East Lancashire, West Midlands, West Yorkshire, Merseyside, Tyneside y Central Clydeside, Central Statistical Office, *Annual Abstract of Statistical*, 1968. Appendix 1.

2. - El Centro de Documentación urbanística de S. T. C. A. U. de París

En la práctica urbanística en general, así como en el esfuerzo teorizador emprendido sobre ella, se encuentran sistemáticamente, en lo que a información se refiere, dos escollos importantes. El primero consiste en las dificultades existentes para conocer las tesis y conclusiones teóricas y metodológicas realmente importantes obtenidas y pertinentes respecto del campo del urbanista en un momento determinado. El segundo se concreta en las lagunas de información estadística a los niveles de detalle conceptual y territorial requeridos en el momento de emprender las tareas de planificación urbanística o de ordenación del territorio.

Refiriéndonos, en esta nota, al primero de los escollos citados, consignemos la inexistencia en España de un centro de documentación digno de este nombre que «organice» el conocimiento urbanístico, de manera que sea factible (con rapidez y eficacia razonables) la «recuperación» a demanda de los usuarios de los documentos importantes que traten un tema o materia determinados. Las técnicas documentales modernas que hacen posible esta recuperación se basan en la utilización de un «lenguaje documental» adecuado (que puede adoptar diversas formas: clasificación jerarquizada, clasificación por facetas, tesauros, etc), con la ayuda del cual se analizan y «describen» los documentos a su llegada. Una vez almacenadas las fichas descriptivas correspondientes, es posible responder a demandas individuales de información (a condición de traducir estas demandas formuladas en lenguaje natural al «lenguaje» utilizado), y proporcionar las referencias bibliográficas de cierto número de documentos así como, en ocasiones, resúmenes descriptivos de ellos, y/o en último término los propios documentos (o reproducciones de ellos).

En Francia, y más concretamente en París, existe ya un buen número de centros o servicios de documentación en materia urbanística, pertenecientes a empresas privadas o a organismos públicos de diversa índole. Sin embargo, con la creación en 1967 del «Centre de Documentation del S. T. C. A. U.» (Service Technique Central de l'Aménagement et de l'Urbanisme), dependiente del Ministerio francés del Equipamiento y la Vivienda, se ha dado un paso que promete ser de gigante en esta materia. Ello es así, básicamente, por las razones siguientes:

a) En primer lugar, el Centro nace con vocación explícita de irradiación nacional, no existiendo en cambio limitación por lo que respecta al país de procedencia de los documentos, sino por la importancia de éstos. Por otro lado, se pretende cubrir esta vocación nacional no por la desaparición de los centros preexistentes, sino al contrario, potenciándolos y aumentando su eficacia a través de una coordinación dirigida por el Centro en cuestión. De momento, esta coordinación se ha limitado a la publicación mensual de una «Liste commune d'acquisitions», donde se dan las referencias de los documentos entrados el mes anterior en los 21 centros coordinados por el Centro del S. T. C. A. U.

b) En segundo lugar, además de proponerse los objetivos normales de todo centro de documentación (satisfacer demandas individuales, proporcionando referencias de documentos seleccionados sobre tal o cual materia, así como difundir sistemáticamente bibliografías sobre temas predeterminados), se propone: «describir, en notas críticas, las tendencias e innovaciones en la investigación y la labor creativa (por ejemplo, el estado de la investigación sobre los modelos de des-

arrollo urbano y su importancia en relación con las decisiones de los Poderes públicos)» (*). «Esto ha obligado a (poner) el acento, desde el principio, sobre la necesidad de seleccionar la información so pena, a la vez, de tratar igualmente mal todos los documentos, sea cual fuere su alcance y su calidad, así como de sumergir a los usuarios bajo una masa de referencias inútiles e inutilizables» (*).

En las líneas anteriores se contiene una doctrina contraria a la exhaustividad que se supone han de perseguir los centros de documentación. Conviene advertir, no obstante, que esta selectividad no se aplica a la documentación a obtener, sino sobre todo, en el diferente nivel de profundidad a que se trata cada documento. En efecto, de las diferentes fases del proceso de tratamiento documental (registro, catalogación, análisis de contenido, almacenamiento), la selección empieza en la fase en la que muchos centros terminan, es decir, en la de «análisis de contenido» del documento. En ella se determinan los conceptos o «palabras-clave» (pertenecientes al «Tesauro» que se haya adoptado) que lo «describen», y que servirán para su re-localización posterior en respuesta a las demandas de información de los usuarios. Es una vez realizado este análisis cuando empieza a jugar la selección de que hablamos. En efecto, en ese momento, el analista del Centro del S. T. C. A. U. ha podido calibrar la importancia relativa del documento analizado y su adscripción a corrientes o escuelas científicas, y está por lo tanto en posición de decidir sobre la conveniencia de aplicarle un tratamiento especial o no. Este tratamiento puede consistir en hacer un «resumen», una «nota» o «análisis crítico», o simplemente, en reenviar

(*) *Bulldoc*, n.º 1, oct. 1967, pág. 3.

la ficha descriptiva a otro «análisis crítico» o «nota de síntesis» realizado anteriormente sobre el tema (y donde se resume la posición de los diversos autores o doctrinas, y se valora su aportación respectiva, tratando de huir de ambigüedades y compromisos). Estos «análisis y notas» se publican, a medida que se realizan, en el boletín del Centro.

Para el equipo del Centro del S. T. C. A. U., esta selectividad es la única posición correcta frente a sus usuarios, y a este respecto hacen

resaltar que la «exhaustividad» así como la «objetividad (conceptos ligados íntimamente) son pretensiones imposibles de alcanzar, y que por lo tanto, lo honesto es reconocerlo explícitamente así y sustituir a la selectividad ciega por una selectividad consciente, basada en criterios coherentes.

Nada mejor que una cita de los propios responsables del Centro para resumir el sentido profundo de su actitud: «...los problemas que plantea la documentación son análo-

gos a los que encuentra el economista cuando quiere realizar previsiones. Lo que algunos querían considerar como objetividad tiene el mismo efecto que el de las proyecciones de tendencias caras a ciertos economistas: retardar la adaptación del marco cultural y social a la evolución del hombre. El objetivo del Centro de Documentación es el de ser, no un freno, sino un factor de progreso» (**).

(**) Bulldoc, n.º 13, febr. 1969, pág. 12.



Información
de Base

3. - Una publicación que abre nuevos cauces a la Información Económica: LA GUÍA DE FUENTES ESTADÍSTICAS DE ESPAÑA edición 1970

El Servicio de Estudios en Barcelona del Banco Urquijo acaba de publicar este interesante trabajo que constituirá, sin duda, un útil instrumento para aquéllos cuya actividad profesional exija el conocimiento de la realidad económica en sus diferentes niveles (investigadores, técnicos, empresarios, etc.).

La Guía de fuentes estadísticas de España —edición 1970— consiste en un primer repertorio y clasificación de 417 publicaciones estadísticas españolas, que han sido editadas en el período 1960-68.

A cada una de dichas publicaciones estadísticas le corresponde una

ficha - reseña: «ficha de publicación», en la cual se detallan los principales datos bibliográficos y el resumen de contenido de aquélla. De este modo se pretende informar al usuario sobre la existencia, naturaleza, características y alcance de la publicación.

En los casos en que la información estadística aparece desglosada territorialmente (por regiones, por provincias, por municipios, etc.) la ficha de publicación registra el dato con un cierto grado de aproximación; nos parece oportuno destacar este aspecto, a efectos de su posible utilización en estudios sobre ordenación del territorio.

Aparte de la presentación de la obra, normas para su manejo y el conjunto de fichas de publicación, la Guía contiene tres índices alfabéticos, que constituyen los medios de localizar la información deseada: índice de organismos editores, índice de publicaciones e índice de materias.

La periódica puesta al día, mediante la inclusión de nuevas publicaciones, va a ser posible gracias a la cesión de derechos efectuada por el Servicio de Estudios del Banco de Urquijo a la «Comisión Mixta de Coordinación Estadística» de Barcelona, con lo cual queda garantizada la periódica puesta al día de la Guía.

4. - Conferencia del Instituto Internacional de Estadística de La Haya

Durante el pasado mes de septiembre se celebró en Londres la XXXVII Sesión del Instituto Internacional de Estadística, con la participación de científicos de 30 países. Fueron presentadas un total de 37 comunicaciones pedidas y 137 comunicaciones libres. Los temas tratados se refirieron a Teoría Estadística, Estadística y Economía (previsión de mano de obra, evaluación de programas sociales, planificación de capitales y econometría), y a Estadística e Informática.

Sobre este último tema es de destacar la importancia concedida a los bancos de datos y al problema de la confidencialidad de los mismos, punto sobre el que trataron buen número de aportaciones (Bachi, Baron y Músham de Israel, Biso de EE. UU. y Shrimpton de Gran Bretaña).



Información Jurídica

Coordinador: Luis Enríquez de Salamanca

Nulidad de actuaciones por infracción de formalidades legales. Importancia de los motivos en el acto discrecional. Carácter sucesivo de los expedientes de delimitación de un polígono de expropiación y de su justiprecio

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1968 (Aranzadi 5339)

Nos proponemos en esta sección dar a conocer a los lectores la doctrina establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materias de Derecho Urbanístico, haciendo un breve comentario de las sentencias de mayor trascendencia.

Transcribimos a continuación los cuatro Considerandos de la sentencia epigrafiada, en los que se contiene la doctrina que nos proponemos comentar sucintamente.

CONSIDERANDO que respecto a la finca o parcela número 5, propiedad de D. F.M. y D. T.M.F. a que se contrae el primero de los recursos acumulados, sometidos a información pública el Polígono «Eras de Renueva», de León, con inserción en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Provincia y con relación nominal de propietarios afectados y designación de las parcelas propiedad de cada uno, no figurando en dicha relación el nombre de dichos señores, que, por tanto, no fueron llamados a la información pública para delimitación del Polígono, por lo que tuvieron conocimiento de su afectación al someterse a información pública el proyecto de

expropiación como propietarios de finca que en el expediente de delimitación se atribuía a Herederos de C. A., y por cuya razón no pudieron oponerse o alegar en el expediente de delimitación del Polígono, con infracción del artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya que en el expediente de delimitación que equivale por el artículo 52 de la Ley del Suelo, a la declaración de la necesidad de ocupar los bienes que sean indispensables para el fin de la expropiación, es obligado, por la correlación de ambos artículos, formular una relación concreta e individualizada en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación, insistiendo en el número segundo al decir que cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de determinación de los interesados: determinación y relación que no se realizaron con-

cretamente, ya que fueron omitidos entre otros muchos los actores del recurso que se examina, siendo de notar que en recurso promovido con ocasión de tan grave e insubsanable defecto formal, promovido por otros propietarios, también omitidos en la relación referida del proyecto de delimitación de este mismo Polígono se dictó sentencia por esta Sala con fecha 9 de abril de 1965, decretando la nulidad de las resoluciones recurridas y del expediente de expropiación del Polígono en lo que a los actores se refiere.

CONSIDERANDO que el Polígono «Eras de Renueva», de León, no se ajusta al Plan General de Urbanización de dicha capital —Plan Parcial no existe—, aunque esté dentro del perímetro del mismo, siendo de destacar que en la Orden del Ministerio de la Vivienda de 24 de enero de 1961, comunicada al Director general del Instituto Nacional de la Vivienda por oficio de 21 de febrero siguiente, se asigna al Polígono de León una extensión de 30 hectáreas, no obstante lo cual sin motivo que lo justifique ni explicación técnica que intente convencer, el Polígono se deli-

mitó con una extensión de 88 hectáreas, 80 áreas, es decir, el triple de la ordenada por el Ministerio, sin que en la información pública abierta con motivo de la delimitación apareciera dato alguno que refleje aquel límite, con lo que se eludió la probable y aun segura presentación de reclamaciones contra la abrumadora extralimitación del proyecto, que se hace para construir viviendas para 80.000 personas, cifra que excede del censo de población de la ciudad de León y que es probable no alcance esa cantidad en más de cien años, no pudiendo justificarlo la manifestación «a posteriori» de la Administración, de la conveniencia de tener terreno previsto para posibles futuras necesidades, ya que la utilidad pública y la necesidad de ocupar los bienes objeto de la expropiación, que legitiman ésta, han de entenderse lógicamente de presente, pues si un concepto social de la propiedad justifica y legitima el sacrificio de la privada en aras del interés social, no puede hacerlo de la privación en el presente del derecho de propiedad para prever utópicas posibilidades de necesidad en un futuro largo, incierto y en manera alguna

justificado, por cuya razón tales anomalías determinaron una clara repulsa por parte de la totalidad de los propietarios afectados, ya que se presentaron más de trescientas reclamaciones, así como por parte del Ayuntamiento de León, que emitió su preceptivo informe en el expediente de delimitación en sentido manifiestamente adverso al proyecto, no obstante todo lo cual la aprobación se produjo por resolución del Ministerio de la Vivienda de 4 de diciembre de 1961.

CONSIDERANDO que la omisión de varios de los propietarios en la relación de afectados anunciada en el expediente de delimitación, omisión que afectó a los recurrentes señores M. y M. y unos cuarenta más, debe determinar la nulidad del proyecto de delimitación que lógicamente atrae también la del de expropiación, por haberse producido con manifiesta vulneración del procedimiento legal, motivadora de indefensión de los interesados, siendo igualmente determinante de nulidad la no acomodación o adecuación del Polígono al Plan General de Urbanización de la ciudad de León y muy principalmente la inexplicable extralimitación al delimitar el Polígono con extensión de 88,80 hectáreas en vez de las 30 acordadas por Orden Ministerial de 24 de enero de 1961, y siéndolo, por último, el que no habiendo sido notificada a los interesados, ni publicado, la Orden del Ministerio de la Vivienda de 30 de septiembre de 1961, aprobatoria de la delimitación, se aprobó el proyecto de expropiación, pues es lógica garantía de los afectados en la expropiación por polígonos la sujeción a las tres fases: delimitación, expropiación y justiprecio, pues como dice la Sentencia de esta Sala de 25 de enero del corriente año con relación a recurso también dimanante de este mismo Polígono, «la delimitación de Polígono de expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de la ocupación de los terrenos y edificios según el artículo 52 de la Ley del Suelo, y por lo tanto, tal delimitación tiene que ser previa a la fase de justiprecio de los bienes, y no simultánea, como lo acredita el artículo 25 de la Ley de Expropiación Forzosa al decir que una vez firme el acuerdo de necesidad de ocupación

de bienes se procederá a determinar el justo precio», todo lo cual, lejos de ser tenido en cuenta por la Administración, se ha procedido en el caso contemplado de forma que no sólo ha sido simultánea la tramitación del expediente de delimitación y el de justiprecio en la expropiación, sino que se ha aprobado éste, sin haberse dado conocimiento, por notificación o publicación, de la resolución definitiva que aprobará la delimitación del Polígono.

CONSIDERANDO que la naturaleza jurídica del instituto de la expropiación forzosa, las razones de indudable importancia social que hacen que en su actuación prevalezca el interés social sobre el también respetable del particular propietario, pero que en la necesidad de cohesión ambos, condujo a la doctrina de enajenación o de sustitución en el patrimonio del propietario de la cosa específica que se expropia, por su justo equivalente metálico, y ello, y no otra cosa, quisieron decir todas las leyes de rango constitucional que a partir de la de las Cortes de Cádiz hasta el artículo 17 del Fuero de los Españoles vinieron repitiendo el respeto al derecho de propiedad y la imposibilidad de ser privado del mismo su titular, sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública previa siempre la indemnización que en las diferentes leyes se califica de justa, de adecuada o correspondiente: mas habiendo sufrido la doctrina por indudables necesidades del interés público por razones de urbanismo una esencial modificación a partir de la publicación de la Ley del Suelo en el sentido de sustituir la idea de precio justo como equivalente al que el propietario normalmente obtendría en venta de su predio rústico urbano, por otro que tratando de eludir el agio desmedido en el comercio del suelo se obtenga técnicamente, habida cuenta de determinados factores, que en forma de coeficiente se determinen objetivamente, derivados de las calidades urbanísticas de la finca, procedimiento que aunque impuesto justamente por la necesidad de evitar el agio abusivo a que antes se ha aludido en justiprecio de las perentorias necesidades de urbanismo, ha impuesto una severa restricción a los derechos del titular de la propiedad, tanto en la

cuantía mucho más limitada del justiprecio de esta forma obtenido cuanto en los medios y elementos de defensa de sus derechos; todo lo cual hace imprescindible legalmente impuesto por el legislador, como mínima garantía de los derechos e intereses en juego del particular expropiado, deban ser **enérgica y rigurosamente exigidos** y su incumplimiento atraer la nulidad de todo el procedimiento administrativo, forma única de evitar que el instituto de la expropiación degenera en expoliación y en vulneración de preceptos legales de carácter fundamental y de indispensable sostenimiento.

Sin ánimo de hacer una completa exégesis de los anteriores considerandos, juzgamos de interés subrayar los aspectos más destacados de la doctrina sustentada en ellos.

En el primero de los considerandos transcritos se insiste de manera más rotunda que otras veces en la doctrina ya apuntada en la sentencia del T. S. de 9 de abril de 1965, respecto a la legitimación expropiadora del acto de aprobación de los planes y proyectos de ordenación urbana y de los polígonos de expropiación.

El artículo 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa especifica que las expropiaciones por razón de urbanismo se regirán por la Ley del Suelo y demás disposiciones urbanísticas, y el artículo 85 de la Ley de Expropiación sanciona el carácter supletorio de sus normas en lo no previsto por las disposiciones urbanísticas. El artículo 52 de la Ley del Suelo, apartado 1, prevé que «la aprobación de los Planes y proyectos de Ordenación Urbana y de Polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios a los fines de expropiación o imposición de servidumbres», pero el alcance de esta necesidad de la ocupación implícita en la aprobación de planes y polígonos de expropiación habrá de regirse por la Ley de Expropiación Forzosa, artículos 15 y 17, y por el artículo 16 del Reglamento de la misma, de acuerdo con el carácter supletorio que tales normas tienen.

En consecuencia, para que se entienda implícita en la aprobación de un plan o proyecto de urbanización o polígono de

expropiación, la necesidad de la ocupación, tales documentos deberán comprender, como dice el artículo 17-1 L. E. F., «una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación», constituyendo la falta de tal descripción material detallada un defecto formal grave e insubsanable, como indica la sentencia que se comenta.

Aun siendo muy importante el primero de los considerandos transcritos, por la doctrina sustentada sobre el requisito de la necesidad de la ocupación en los Planes de Ordenación y polígonos de expropiación, presta un enorme interés a esta sentencia la doctrina sentada en el segundo considerando.

Nos referimos a la doctrina de la nulidad de los actos administrativos por vicio del elemento causal del acto, o sea, el llamado control de los motivos del acto administrativo.

Es loable, en principio, el criterio de esta sentencia de dar entrada, amparándose para ello en la amplia fórmula del artículo 83-2.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurrieren en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico...»), y en la facultad revisora que la Jurisdicción posee para el control de la legalidad de los actos administrativos, a la doctrina del control de los motivos de los actos discrecionales emanados de la Administración.

En un momento en que la discrecionalidad administrativa, por vía de la llamada «discrecionalidad técnica», crece de manera abrumadora, con la lógica reducción de las garantías del administrado, que ve sensiblemente reducidas sus posibilidades de recurso, consideramos oportuno que se acentúe el rigor en el control de la legalidad del acto administrativo, siempre que no llegue a extremarse la doctrina hasta un legalismo ciego e irracional que haga recordar el viejo adagio de los juriscultores romanos: «Summum ius, summa injuria». Se trata, en definitiva, de que el mayor ámbito de la discrecionalidad administrativa, en cuanto a la decisión del fondo del asunto, quede contrapesado con un mayor rigor de las formalidades externas, en tanto és-

tas constituyen una elemental salvaguardia de las garantías del administrado. Pero sin perder de vista que esta salvaguardia es la fundamental razón de ser de aquellas formalidades. En una palabra, no el formalismo por el formalismo, sino el formalismo por la garantía.

La tesis sentada en el considerando segundo de la sentencia comentada es básicamente la de la obligación de extremar el rigor formal en la explicitación de los motivos que originan el acto administrativo discrecional, motivos que, lógicamente, deben ser previos a la decisión administrativa e integrantes de la misma y no, como en el caso de autos, determinados «a posteriori».

En la delimitación del polígono «Eras de Renueva» se produjo por parte del órgano gestor una extralimitación respecto al encargo inicial de adquisición de una extensión determinada de suelo para edificación de viviendas acogidas al Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976; tal extralimitación se produjo sin motivo que lo justificase ni explicación técnica que intentara convencer.

El Tribunal Supremo nos dice que no solamente debe existir el motivo causante del acto, sino que también debe exteriorizarse con claridad de forma que permita apreciar la congruencia entre la decisión administrativa y sus motivos: «la falta de motivo o su insuficiente exposición vician radicalmente la legalidad del acto».

Hay, sin embargo, un aspecto poco claro en el considerando que nos ocupa, y es aquel en que, aun partiendo de que se trata de una motivación «a posteriori», desestima las razones de conveniencia esgrimidas por la Administración para la ampliación de la delimitación inicialmente encargada.

Si lo que se discute es la oportunidad o acierto de la decisión administrativa, nos encontraríamos ante un concepto hasta ahora ajeno a nuestro sistema jurídico-administrativo, cual el del mérito administrativo y sus derivados, los vicios de mérito y el recurso de mérito. Es decir, la posibilidad de que en vía jurisdiccional sean apreciados el acierto o la inexactitud de los criterios prácticos de oportunidad y conveniencia inspiradores y sustentadores del acto discrecional.

En principio estimamos que, pese a la desestimación de los criterios de «conveniencia» que efectúa la sentencia, no parece que se haya querido admitir el recurso de mérito, toda vez que en nuestro sistema la facultad revisora de la jurisdicción alcanza tan sólo a la legalidad del acto, siendo competencia de la Administración la apreciación de su oportunidad, aunque a veces las fronteras entre el control de los motivos y el control de la oportunidad no sean fácilmente definibles.

Si, en cambio, las razones de la impugnación de los motivos a que nos referimos se basan en la apreciación o calificación de los hechos, los argumentos de la sentencia resultan incompletos, puesto que aun cuando se hubiesen dado «a posteriori», toda clase de justificaciones de la conveniencia de la extralimitación siempre se produciría un cambio en la finalidad inicial de la delimitación del polígono «Eras de Renueva», una vulneración de la finalidad legalmente prevista, es decir, existiría un desvío de poder.

Para prevenir las necesidades de suelo edificable, a largo plazo, la Ley del Suelo ha creado los Patrimonios Municipales, y aun cuando para su formación puede utilizarse el sistema de delimitación de polígonos de expropiación del artículo 121 de la misma, su finalidad es diferente de la ejecución del II Plan Nacional de la Vivienda, que tiene además una vigencia determinada.

De ahí que la argumentación utilizada al final del segundo considerando tenga validez tan sólo si se conecta con la finalidad que legalmente tenía la delimitación del polígono «Eras de Renueva», pero no en abstracto, puesto que cabe legalmente la posibilidad de expropiar, sin utilidad «de presente», para la previsión de necesidades de suelo a largo plazo.

El tercer considerando de esta sentencia, al recoger íntegramente la doctrina sentada por la S.T.S. de 25 de enero de 1968, y en parte y sin citarla, la de la S.T.S. 10 de marzo de 1967, sobre la necesidad de diferenciar en el tiempo y relativamente el expediente de delimitación del expediente de justiprecio, da una interpretación procedimental que se opone a la doctrina sentada en las S.T.S. 16 de febrero de 1965, 6 v 3 de febrero y 5 y 8 de abril de 1965,

28 de enero de 1966 y 13 de marzo de 1967, que juzgan perfectamente admisible la tramitación simultánea de los expedientes de delimitación y justiprecio, e incluso su aprobación simultánea.

Entendemos, sin embargo, que es más ajustada a derecho la posición interpretativa adoptada por esta sentencia, completada con la de la S.T.S. de 10 de marzo de 1967, en el sentido de que, efectivamente, el artículo 122 de la Ley del Suelo dispone, «a sensu contrario», que hasta que se declare el polígono de expropiación, es decir, hasta que se apruebe formalmente la delimitación, no se podrá optar entre los sistemas de tasación individual o de tasación conjunta, por lo que no cabe la formalización del proyecto de justiprecio por el sistema de tasación conjunta sin que le haya precedido la aprobación del de delimitación.

Además, por no haber disposición alguna que lo contradiga, debe aplicarse el artículo 25 de la Ley de Expropiación que indica el carácter preclusivo del acuerdo de necesidad de la ocupación respecto a la pieza de fijación del justiprecio, el cual se «procederá a determinar», o sea, «se iniciará la tramitación procedimental del justiprecio» una vez firme el acuerdo de necesidad de la ocupación. Las razones de urgencia y celeridad como justificantes de la admisibilidad de la tramitación y aprobación simultánea de los expedientes de delimitación y justiprecio no resultan jurídicamente convincentes, ya que para conseguir tal celeridad la misma Ley de Expropiación ha creado la modalidad específica de la ocupación de urgencia, regulada en su artículo 52, que permite, con las garantías oportunas, una concreta alteración en el orden del procedimiento expropiatorio. En los demás casos nunca será la urgencia argumento suficiente para alterar el orden de los trámites del procedimiento expropiatorio.

El último de los considerados hace al principio una rigurosa interpretación, perfectamente ortodoxa, de lo que es la expropiación forzosa en nuestros textos fundamentales, y del significado concreto que en los mismos tiene la figura del justiprecio, figura cuyo significado de equivalencia en metálico del valor en venta del bien expropiado ha sido sustancialmente

alterada por la Ley del Suelo, en el sentido de disminuir cuantitativamente tal valor a través de la aplicación de unos criterios objetivos de valoración, tendentes a no computar en el valor del bien expropiado las plusvalías no debidas a la actividad del propietario.

La quiebra de los criterios generales de la legislación general expropiatoria debe exigir como contrapartida el máximo rigor en la cumplimentación, por parte de la Administración expropiante, de todos los requisitos de fondo y forma del procedimiento de tasación, única garantía que a su favor tiene el expropiado.

Sin duda ha sido una lástima que la impecable argumentación hecha sobre el valor y significado del justiprecio en la Ley del Suelo no haya llegado a sus últimas consecuencias, ya que al referirse los criterios urbanísticos de tasación tan sólo a las actuaciones urbanísticas se produce una excepción injustificada al principio de igualdad ante la Ley.

Jurídicamente es insostenible que la expropiación se pague de diversa manera según la finalidad que tenga. Debe postularse un tratamiento unitario para la obtención del justiprecio, cualquiera que sea la finalidad de la expropiación.

La diferencia de trato sólo puede admitirse en el caso de la llamada «expropiación-sanción», en la que la privación de una parte del valor del bien se justifica como penalización de la conducta antisocial de quien, obligado por la Ley a urbanizar o edificar, dentro de determinado plazo, y requerido para ello por la Administración, no lo efectuó.

Por otra parte debe recordarse que tan anómalo criterio no arranca de la Ley del Suelo, sino del artículo 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962. El artículo 85 de la Ley del Suelo está redactado en términos de amplia generalidad, que permiten aplicarlo a toda clase de valoración de terrenos, cualquiera que sea su objeto, no necesariamente urbanístico, pero los excluyentes y rotundos términos del citado artículo 1.º de la Ley de 21 de junio de 1962 han cerrado el paso a toda posible interpretación que elimine la discriminación en base al motivo de la expropiación.

Planes de Ordenación de capitales de provincia y de municipios de más de 50.000 habitantes aprobados en la actualidad

Por su gran interés para los profesionales del Urbanismo ha parecido oportuno el dar noticia de las fechas de aprobación y publicación de los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios y capitales de provincia de más de cincuenta mil habitantes.

En aquellos casos en que el Plan sea de carácter comarcal, se indica con una C, a continuación del nombre del municipio; si el Plan está en revisión se indica con una R, y si la revisión amplía la extensión del Plan a la Comarca se señala con las letras RC.

Periódicamente se irá actualizando la presente relación con las modificaciones que se vayan produciendo por vía de revisión de los Planes o por acceder menos municipios a la cifra de los 50.000 habitantes.

| | Aprobación | Publicación |
|---------------------------------|------------|---------------|
| Albacete (R) | 11- 6-1952 | 22- 6-1952 |
| Alicante (RC) | 5- 5-1958 | 3- 6-1958 |
| Almería (R) | 31- 7-1950 | 3- 8-1950 |
| Avila | 30-10-1964 | 10-12-1964 |
| Badajoz | 31- 7-1965 | 24- 8-1965 |
| Barcelona (C, R) | 3-12-1953 | 5-12-1953 (1) |
| Bilbao | 24- 1-1964 | 12- 2-1964 |
| Burgos (R) | 30-10-1945 | 12-11-1945 |
| Cáceres | 4-11-1961 | 16- 5-1962 |
| Cádiz (R) | 9-11-1950 | 18-11-1950 |
| Castellón | 18- 1-1963 | 19- 2-1963 |
| Ciudad Real | 3- 5-1963 | 8- 6-1963 |
| Córdoba (R) | 28-11-1958 | 6- 1-1959 |
| Coruña | 30-11-1966 | 10- 1-1967 |
| Cuenca | 31- 5-1963 | 26- 6-1963 |
| Gerona (RC) | 11-10-1955 | 16-10-1955 |
| Granada (RC) | 1- 8-1951 | 8- 8-1951 |
| Guadalajara | 5-10-1962 | 30-10-1962 |
| Huelva | 24- 7-1964 | 28- 7-1964 |
| Huesca | 29- 5-1958 | 16-10-1958 |
| Jaén (R) | 1- 8-1953 | 5- 8-1953 |
| León | 2- 4-1960 | 4- 5-1960 |
| Lérida | 20-12-1957 | 10- 1-1958 |
| Logroño | 27-10-1958 | 17-12-1958 |
| Lugo | 8- 7-1960 | 12- 8-1960 |
| Madrid (C) | 26-12-1963 | 11- 1-1964 |
| Málaga (R) | 10- 7-1950 | 18- 7-1950 |
| Murcia | 30- 6-1961 | 28- 7-1961 |
| Orense (R) | 11- 3-1955 | 18- 3-1955 |
| Oviedo | 13- 7-1967 | 12- 8-1967 |
| Palencia | 20-12-1957 | 10- 1-1958 |
| Palma de Mallorca (R) | 8- 1-1960 | 6- 2-1960 |
| Palmas de G. C., Las (RC) | 16- 7-1962 | 1- 8-1962 |
| Pamplona (RC) | 15- 1-1957 | 3- 2-1957 |
| Pontevedra (R) | 30- 4-1953 | 11- 5-1953 |
| Salamanca | 23- 7-1966 | 24- 8-1966 |
| Santa Cruz (RC) | 15- 1-1957 | 3- 2-1957 |
| San Sebastián | 6- 9-1962 | 21- 9-1962 |
| Santander (RC) | 13- 9-1955 | 21- 9-1955 |
| Segovia | 17- 4-1964 | 19- 5-1964 |
| Sevilla | 21-12-1962 | 8- 3-1963 |
| Soria | 10- 3-1961 | 20- 4-1961 |
| Tarragona (RC) | 5-11-1960 | 19- 1-1961 |
| Teruel | 22- 6-1965 | 16- 7-1965 |
| Toledo | 9- 3-1964 | 21- 4-1964 |
| Valencia | 30- 6-1966 | 27- 7-1966 |
| Valladolid (RC) | 9- 5-1939 | (2) |
| Vitoria | 10-12-1963 | 15- 1-1964 |
| Zamora (R) | 27- 1-1949 | 3- 2-1949 |
| Zaragoza | 8- 4-1968 | 29- 4-1968 |
| II | | |
| Alcoy (RC) | 15- 1-1957 | 15- 6-1962 |
| Algeciras | 10-10-1969 | |
| Avilés | 30-11-1956 | |
| Badalona (C, R) | 3-12-1953 | 5-12-1953 (1) |
| Baracaldo | 20-12-1957 | 10- 1-1958 |
| Cartagena | 27- 9-1961 | 6- 1-1962 |
| Ceuta | 6- 4-1949 | 11- 4-1949 |
| Cornellá (C, R) | 3-12-1953 | 5-12-1953 (1) |
| Elche (R) | 18- 5-1962 | 23- 6-1962 |
| Ferrol del Caudillo, El | 30- 6-1961 | 28- 7-1961 |
| Gijón (R) | 30-10-1947 | 7-11-1947 |
| Hospitalet (C, R) | 3-12-1953 | 5-12-1953 (1) |
| Jerez de la Frontera (R) | 2- 4-1960 | 4- 5-1960 |
| Laguna, La (RC) | 18- 1-1965 | 16- 2-1965 |
| Langreo | 23- 2-1965 | 26- 3-1965 |
| Linares | 8- 7-1960 | 12- 8-1960 |
| Línea de la Concepción, La | 25- 9-1969 | |
| Lorca | 19- 1-1967 | 21- 2-1967 |
| Manresa | 22- 5-1964 | 31- 7-1964 |
| Mieres | 22- 5-1964 | 31- 7-1964 |
| Puertollano | 30- 4-1969 | 4- 7-1969 |
| Sabadell | 27- 4-1962 | 1- 6-1962 |
| San Fernando | 13- 7-1967 | 12- 8-1967 |
| Santa Coloma de Gramanet (C, R) | 3-12-1953 | 5-12-1953 (1) |
| Santiago de Compostela (R) | 21- 7-1966 | 24- 8-1966 |
| Tarrasa | 30- 9-1964 | 30-11-1964 |
| Vigo (R) | 20- 4-1944 | 29- 4-1944 |

Los municipios mayores de 50.000 habitantes que todavía no han aprobado su Plan General de Ordenación son: Eclija, Mataró, Melilla y Reus.

(1) La Ley de 13 de diciembre de 1953 aprobó la Ordenación Urbana de Barcelona y su comarca, en la que se incluyen Badalona, Cornellá, Hospitalet y Santa Coloma de Gramanet.

(2) Aprobado por la Comisión Central de Sanidad Local en Burgos, no se publicó en el «B. O. E.», habiendo sido comunicada la aprobación al Gobernador Civil, por el Subsecretario del Interior, con fecha 12-V-1939 y al Ayuntamiento, con fecha 16-V-1939.



Información
Jurídica



Información General

Seminario interregional sobre planificación del medio físico para el desarrollo urbano, regional y nacional

Bucarest (Rumanía) Septiembre-Octubre 1969

Organizado por las Naciones Unidas y el Gobierno de la República Socialista de Rumania tuvo lugar en Bucarest, entre los días 22 de septiembre y 7 de octubre de 1969, el Seminario interregional sobre planificación del medio físico para el desarrollo urbano, regional y nacional.

Los temas examinados fueron los siguientes:

1. Glosario terminológico con objeto de unificar el vocabulario.
2. "Estrategia de desarrollo nacional y sus implicaciones para el planeamiento físico", por Franco Archibugi, director del Centro de Estudios y Planes Económicos de Roma.
3. "Papel del Planeamiento territorial en el desarrollo de la economía nacional rumana", por Gustav Gusti, vicepresidente del C. S. C. A. S. de Bucarest y Cirus Spiride, economista del I. S. C. A. S. de Bucarest.
4. "Relaciones entre planeamiento económico y planeamiento físico a nivel regional", por M. Rivkin, presidente de Rivkin y Carson Inc., de Washington.
5. "Consideraciones sobre la localización de objetivos económicos y sociales en el desarrollo regional de Rumania", por George Iacovescu, jefe de Planeamiento Físico del I. S. C. A. S., de Bucarest.
6. "Papel del planeamiento regional en el logro de una distribución óptima de las actividades humanas. Plan regional de la Costa del Adriático en Yugoslavia", por Miro Marasovic, co-director del Proyecto del Adriático Sur, de Yugoslavia.
7. "El planeamiento urbano, elemento necesario para el desarrollo armonioso de las áreas urbanas", por Sena Farb y Mauriciu Silianu, arquitectos del I. S. C. A. S., de Bucarest.
8. "Principios, normas y métodos de planeamiento urbano usados en Rumania", por Traian Chitulescu, director del C. S. E. A. L., de Bucarest, y Ion Ciobotaru, economista del Instituto de Proyectos y Planes de Bucarest.
9. "Computadores y planeamiento urbano en los países en vías de desarrollo", por Jean François Hirsch, ingeniero consejero, e Yves Janvier, ingeniero jefe de la O. T. A. M., de París.
10. "La toma de decisiones en el proceso de desarrollo urbano", por A. Leemans, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya.
11. "Planeamiento físico de áreas rurales", por Mircea Cardas, arquitecto del Instituto de Proyectos y Planes de Bucarest.

Las sesiones de trabajo alrededor de estos temas pusieron de manifiesto los problemas con que se enfrenta el planeamiento en los diferentes países. Los puntos en que se produjeron reacciones más unánimes fueron los correspondientes a la necesidad de los estudios de regionalización a escala nacional, como primer paso para un planteamiento acertado del desarrollo económico, la importancia del turismo como factor de ese mismo desarrollo económico, y el recelo ante la moda en la utilización de computadores, cuando se carece de las bases estadísticas previas y del personal adecuadamente preparado.

Coincidiendo con el Seminario, se organizó una visita de Bucarest, con detención en algunos de los nuevos barrios periféricos y en los parques y lagos. Previamente habría habido una sesión en el Instituto de Planificación de la ciudad, a la vista de unos esquemas del plan general de ordenación, y una recepción en el Ayuntamiento.

Finalmente, también fue organizado un viaje de cuatro días según un recorrido por el Sureste, Este, Noroeste y centro del país, viendo las estaciones turísticas del litoral del Mar Negro y diversas realizaciones nuevas en las ciudades de Galati, Onesti, Piatra Neamtz y Brassov. Este viaje, excesivamente rápido, ha permitido a los participantes echar una fugaz ojeada por el país, siendo especialmente digna de lamentar la falta de visión de las zonas industriales y petrolíferas.

Como puede apreciarse por la relación de temas tratados, ha sido muy grande en el Seminario la importancia concedida a las actividades del país anfitrión, con una abundante participación de oradores rumanos. La documentación examinada, así como la observación de las realizaciones que se han visitado, permiten ha-



cerse una idea aproximada del panorama urbanístico del país y del nivel técnico y conceptual en que se plantea la actuación, de la cual pueden encontrarse noticias en otro lugar de esta Revista.

Citaremos a continuación los trabajos que consideramos más interesantes de los presentados al Seminario, con independencia del tema concreto de la planificación rumana.

Archibugi planteó su intervención, "Un ensayo de encontrar un camino y una metodología común entre la planificación física y la económica", partiendo del hecho frecuente de que, aunque se practiquen ambas, no llegan a tener la relación necesaria, que le parece incluso insuficiente en el caso francés.

Empieza el trabajo con unas consideraciones sobre la forma en que la planificación física tradicional es determinada e influida por las evaluaciones económicas, y por otra parte, sobre el modo en que la planificación económica tradicional es a su vez condicionada por la apreciación del espacio físico y sus cualidades, comprobando la escasa aplicación general que los métodos matemáticos propios de la planificación económica han tenido en la planificación física, debido a las dificultades que ofrece el paso a la valoración y cuantificación de aspectos netamente cualitativos.

El modo en que la planificación física pueda ser integrado en la planificación de la economía nacional es objeto de estudio en dos momentos: el del análisis de los recursos físicos de la nación, de carácter permanente e inmóvil, y el de la localización de nuevas fuentes de recursos económicos y emplazamientos humanos nuevos. El análisis econométrico de los recursos físicos, la coordinación económica de los diferentes proyectos para valorar esos recursos, la coordinación espacial de los diferentes proyectos económicos y la coordinación espacial del conjunto de proyectos físicos y económicos, son pasos sucesivos de este proceso de integración, uno de cuyos criterios básicos es la consecución de un equilibrio espacial de la red urbana, la cual, en contra de lo que podría considerarse como una solución ideal basada en el reparto de actividades homogéneamente, exige modificaciones en el sentido de la concentración de actividades y población, ya que "la concentración urbana se convierte en un factor del bienestar cuya organización óptima tiene que investigarse y planificarse", a causa del mayor número de servicios especializados que la gran ciudad puede proporcionar.

Puesto que estos servicios urbanos superiores son disponibles hoy solamente en las grandes aglomeraciones metropolitanas, el objetivo de la planificación consiste en dividir el territorio y la población en zonas espaciales polarizadas por una metrópolis regional de al menos 1.000.000 de habitantes.

Con base en este planteamiento expone a continuación una experiencia italiana, consistente en un estudio encargado por el Gobierno para preparar los planes 1971-1975 y 1976-1980, en el cual se han propuesto las líneas directivas para distribuir la población italiana de acuerdo con estas metrópolis regionales, en número de 30.

Finalmente, el trabajo propone un procedimiento lógico iterativo para integrar las dos planificaciones y hacer de ellas una sola, a través de un cuadro de operaciones y fases que parten de la elaboración general de los objetivos de la planificación (plano político) y van pasando a la elaboración de los objetivos macroeconómicos y a la de los sectoriales buscando una coordinación espacial de todos los proyectos de inversión.

La intervención del doctor Malcolm D. Rivkin versó también sobre las interrelaciones entre la planificación física y la planificación económica, pero llevó el problema al nivel regional, ya que según dijo, actualmente, "después de haber experimentado la planificación nacional y constatado sus lagunas, se ha hecho sentir la necesidad de la planificación a nivel departamental", mientras que hasta ahora "se manifestaba un interés casi exclusivo a la macroplanificación y a la preparación de programas de larga duración a nivel nacional".

Para Rivkin, la planificación debe partir del nivel de las regiones, como elemento intermediario entre la comunidad local y la nacional, ya que ofrecen el marco de referencia más adecuado para una coordinación equilibrada de los proyectos de desarrollo de importancia nacional tanto como local.

En relación con el concepto de diferenciación regional señala Rivkin la inevitabilidad de los procesos de concentración en ciertas regiones "clave", que coinciden con las grandes ciudades existentes, las cuales actúan como "motores nacionales de la modernización". "La estructura misma de la concentración crea economías externas que representan nuevas ventajas para la concentración ulterior". Y recordando el concepto de "región central" de Friedman señala que estas concentraciones tienen una gran influencia, generalmente positiva, sobre el desarrollo de las regiones dependientes, concluyendo que "el desarrollo concentrado de las regiones centrales es inevitable para las etapas iniciales del desarrollo nacional", aunque resulte una tensión para toda la nación, y aunque las otras regiones parezcan languidecer, en relación con el dinamismo de las "centrales".

Después de insistir en que "la diferenciación de las regiones es un fenómeno universal", y que "la concentración de la prosperidad en las "regiones centrales", seguida de la extensión del desarrollo hacia las regiones menos prósperas parece también universal", pasa revista a las diversas concepciones de la planificación en algunos países, centrándose luego en el caso de los Estados Unidos, donde "no hay un organismo central de planificación regional, y sin embargo se aplica toda una serie de concepciones de planificación regional en todos los niveles administrativos", y "la mayor parte de los Estados han tratado de organizar por sí mismos departamentos de planificación que se ocupan de organización económica y de planificación física".

Finalmente, para estudiar las interrelaciones entre la planificación económica y la planificación física, toma dos ejemplos, uno de Estados Unidos (isla Tocks) y otro en Turquía (región de Zonguldak), de los cuales extrae un fundamento para las decisiones de desarrollo, poniendo en evidencia toda una serie de elementos a considerar, a fin de elaborar un proceso real de planificación, siendo posible, a pesar de la variedad de las situaciones políticas, formular algunos principios generales.

El trabajo presentado por Ives Janvier sobre la utilización de computadores para la planificación urbana en los países en vías de desarrollo se ajustó al esquema metodológico ya clásico, señalando en cada etapa las aportaciones posibles del computador: en la ordenación y clasificación de la información; en el tratamiento y análisis de la misma, según diversos programas, e incluso en su visualización directa por el dibujo automático; en el almacenamiento de la información o formación de bancos de datos (extendiéndose sobre la organización y posibilidades de utilización de los mismos); en la formulación de proyecciones para el desarrollo futuro probable, mediante indicadores parciales; en la formulación de programas de necesidades a partir de estos desarrollos; en la transformación de estos programas en necesidades de superficie; en la generación automática de variantes de plan;

en la valoración y comparación de estas variantes, y finalmente en la selección del proyecto.

Previamente había evocado, breve y certeramente, la situación del uso de computadores en los países más avanzados y se había detenido sobre la noción de modelo, para pasar en seguida a la reflexión sobre las características especiales que debe adoptar esta nueva técnica en los países en vías de desarrollo, puesto que no puede "para la mayoría de los modelos que han sido concebidos en medio industrial avanzado tratarse de exportación pura y simple", sino por medio de transposiciones y adaptaciones que requieren un importante esfuerzo de inversión a efectuar en "materia gris". El ponente llama poderosamente la atención sobre la necesidad de la prudencia, puesto que la estructura de los fenómenos puede ser muy diferente en países avanzados y países en vías de desarrollo, bajo apariencias de semejanza, así como sobre la carencia frecuente de estadísticas de confianza y de personal adiestrado, lo que le lleva a proponer la creación en estos países de un "software" intermediario, es decir, un cuerpo de especialistas adaptados a las características específicas del medio en que deben trabajar, ya que el "hardware" o utillaje tecnológico, aunque costoso también, es más susceptible de importación tal cual.

Para terminar esta crónica sería necesaria una consideración de las comunicaciones presentadas por el país anfitrión, de lo cual nos excusa el hecho de que las mismas han servido de base para la redacción del "Panorama de la Planificación Física en la República Socialista de Rumania", que aparece en otro lugar de esta Revista. El lector podrá apreciar fácilmente, comparando ambos escritos (ese "Panorama" y esta crónica), el abismo conceptual que separa a los criterios sustentados por los planificadores rumanos en el marco del Seminario, de los compartidos por los autores de los dos trabajos que hemos citado en primer lugar en esta crónica. Sin duda, ello ha contribuido a un cierto repliegue diplomático por parte de éstos, que evidentemente no se emplearon a fondo en la defensa de sus puntos de vista, lo que ha dado al Seminario, por un lado, un predominio de exhibición rumana, y por otro, una cierta falta de profundización en los temas que más necesitados hubieran estado de diálogo, pero que seguramente hubieran suscitado algunas tensiones.

Esperamos con interés las conclusiones del Seminario, que en estos momentos estarán en redacción por los funcionarios de la O.N.U.

F. T.

V Congreso Internacional de Técnica y Urbanismo Subterráneos

Madrid, Octubre 1969

1. Este Congreso ha tenido lugar en Madrid en los días 5 al 11 de octubre del presente año de 1969, como reunión normativa dentro del programa de acción del C.P.I.T.U.S. o Comité Permanente Internacional de Técnica y Urbanismo Subterráneos, organizado por la rama o delegación española del Comité, bajo el albergue y protección de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Igualmente han cooperado a la organización el Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, la Compañía del Ferrocarril Metropolitano de Madrid y la R. E. N. F. E.

2. *Las Ponencias.*—Las cuatro ponencias del Congreso habían sido confiadas a cuatro especialistas españoles, y versaban sobre aquellas partes de la técnica y del urbanismo subterráneos que han tenido desarrollo en nuestro país.

No eran ponencias de grandes teóricos ni de creadores de una forma urbana nueva, sino de cuatro técnicos que aplican un serio esfuerzo científico a la solución de los problemas de la ciudad actual que tienen a su cargo.

2.1. *Primera Ponencia.*—El señor Nuez Cañibano inicia una parte general de descripción de las distintas comunicaciones urbanas que emplean el subsuelo a un nivel simplemente definitorio, hasta llegar al metro. Su descripción de los estudios de tráfico a realizar y cómo conducen a la elección del medio subterráneo de transporte más idóneo a elegir, es quizá lo más interesante desde el punto de vista urbanístico. El resto, al centrarse exclusivamente sobre el metro, es quizá excesivo para los urbanistas generales, y no aporta nada nuevo a los especialistas de los distintos metros del mundo que asistían al Congreso.

De cualquier forma, la transformación de una serie de experiencias en una metodología completa y orientada, aunque expuesta con la brevedad que exige el corto espacio de una ponencia, constituye una aportación valiosa.

2.2. *Segunda Ponencia.*—Las galerías de servicio en los planes urbanos, especialmente en los centros congestionados.

El señor Paz Casañé expone en su ponencia las condiciones de terreno, de tráfico y de instalaciones subterráneas de Madrid que eran causa de los continuos socavones, y que dictaron la solución por galerías de servicio, y tras dar una sucinta historia de la actuación administrativa que llevó a la redacción y puesta en marcha de un Plan, explica las formas y condicionantes técnicas de las galerías, ordenación de los servicios en ellas, desagüe, accesos de personal y materiales, etc., la ordenación jurídica de su instalación con los derechos y deberes de los usuarios y su relación con el Ayuntamiento y la cuantía y forma de la participación económica que tienen en esta empresa.

2.3. *Ponencia Tercera.*—Coordinación de las conducciones de servicios públicos instalados en el subsuelo de las vías públicas. El ponente, don Fernando Josa, ingeniero jefe de Vialidad del Ayuntamiento de Barcelona, conoce a fondo estos problemas por sufrirlos en su propia carne. Plantea su ponencia como resultado de una encuesta mundial sobre el problema llevado a través de un cuestionario.

La ponencia en general adolece de falta de doctrina. Se ha recogido y compilado una excelente información, gracias a la cual sabemos lo que comúnmente se hace, pero no nos permite deducir con qué resultados y qué es lo que se debiera hacer.

A pesar de ello, la ponencia tiene un alto valor informativo, que puede facilitar estudios sucesivos sobre esta materia que parece, por la información que en ella figura, estar todavía muy virgen.

2.4. *Cuarta Ponencia.*—Utilización industrial y de servicios urbanos del subsuelo, por don Rafael



Información General

Spottorno. El señor Spottorno dedica su ponencia a establecer un catálogo descriptivo de las distintas instalaciones que ocupan el subsuelo, indicando las características técnicas y legales de su instalación, sin llegar a otra conclusión que la de que son demasiadas. En esta cuarta ponencia se evidencia algo el desacuerdo en la elección de los temas, pues el señor Spottorno se ve obligado a incidir en repeticiones sobre los temas anteriores. Sin embargo, a través de ella se llega a la conclusión de que en los cascos urbanos el subsuelo está tan aglomerado como la superficie, lo que crea dificultades innumerables, tanto a los explotadores de las instalaciones subterráneas como a sus usuarios.

Incluye una información muy completa y útil sobre los aparcamientos subterráneos de Madrid.

3. *Las comunicaciones.*—Las delegaciones alemana y francesa han llevado principalmente el peso de las comunicaciones extranjeras o trabajos suplementarios presentados al Congreso, directamente ligados con las ponencias o totalmente desligados de ellas. Mención aparte merece el trabajo del arquitecto francés señor Utudjian, llamado “los complejos urbanos subterráneos”, que, amén de hacer la historia y definición del urbanismo subterráneo, contiene ejemplos del más alto interés de complejos subterráneos y notoriamente de aplicación del modelo de ciudad cráter, que culmina en el anteproyecto del “quartier des Halles”, en París, para el que su grupo G. E. C. U. S. ofrece una solución verdaderamente apasionante basada en este modelo, que algunos de nuestros arquitectos han aplicado también en proyectos de concurso.

4. *Conclusiones.*—El Congreso no adoptó conclusiones finales de ninguna clase, ni tan siquiera se abrió un diálogo sobre las ponencias o comunicaciones, limitándose las sesiones a la audición de la lectura de las mismas y la proyección de films y diapositivas que las ilustraban.

Por ello, estas pequeñas observaciones que aquí se ofrecen son opiniones del autor de esta crónica.

En primer lugar, el urbanismo subterráneo, como tal, no es un problema de urbanismo en general o de urbanismo teórico, sino de renovación y remodelación urbana y de la dotación de infraestructuras. En una nueva planificación, llevando las cosas “in extremis”, ninguna instalación tiene por qué ser enterrada, mientras esté debidamente protegida e incluso una galería de servicio puede ser superficial. Se trata tan sólo de estratificar debidamente los usos en sentido vertical.

Todo el desarrollo subterráneo moderno debe llevarnos a considerar como desaparecido el viejo concepto de la rasante del terreno, que en la zona plenamente urbana tiende a desaparecer.

Este concepto debe de ser sustituido, incluso en las ordenanzas urbanísticas que se redacten en el futuro, muy especialmente para centros cívicos y comerciales por el concepto “nivel público de peatones” que puede ser establecido a nivel del terreno o mucho más arriba para evitar el costo, los riesgos y las incomodidades de tener que excavar. Sin embargo, es indudable que los conceptos básicos del urbanismo subterráneo son válidos, aunque éste deje de ser subterráneo, y su aportación de criterios y de formas al urbanismo, al diseño urbano y a la arquitectura no desaparece aunque elevemos el suelo del último sótano por encima de la rasante natural del terreno.

Jaime FERRATER

Reunión del Grupo de expertos de Investigación urbana y regional del Comité de la Vivienda, la Construcción y la Planificación del Consejo Económico para Europa

Ginebra, Octubre 1969

El Comité de la Vivienda, la Construcción y la Planificación de la Comisión Económica para Europa, haciéndose eco de las declaraciones y recomendaciones formuladas en los últimos Congresos y Seminarios internacionales de investigación urbana y regional, acordó, como objetivo fundamental e inmediato del programa de actuaciones de 1969, promover e institucionalizar la colaboración internacional en este campo. Con esta finalidad, y en orden a sistematizar y facilitar la cooperación entre los distintos países, se adoptó como primera medida la constitución de un Grupo de expertos que mediante reuniones periódicas estudie los problemas prácticos y metodológicos que plantean los proyectos de investigación conjunta, de tal forma que poco a poco se vayan sentando las bases para un desarrollo progresivo de los contactos directos entre los Centros de investigación de los países interesados.

La primera reunión del Grupo de expertos ha tenido lugar en Ginebra del 8 al 20 de octubre, participando como países invitados España, Francia, Italia, Holanda, la República Federal Alemana, la República Socialista Soviética de Ucrania, el Reino Unido, Suecia, Checoslovaquia y la U. R. S. S.

Los temas tratados se han referido a la organización y puesta en marcha del plan de cooperación, abordándose concretamente los aspectos que tratamos a continuación.

Organismos nacionales coordinadores de la colaboración internacional

Las primeras discusiones de la reunión se centraron en la elección de los organismos que han de actuar como puntos de convergencia entre los Centros de investigación del país y los Centros de investigación de los demás países y el Comité. De acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Trabajo respecto a las características del organismo nacional “canalizador”, se designó para esta misión en casi todos los países a órganos estatales dedicados a la investigación y adscritos al Departamento ministerial competente en materia de urbanismo. Por España se designó a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, centro que por sus cometidos y experiencia internacional parece el más adecuado para desarrollar estas funciones.

Elaboración de informes nacionales

Como primera tarea a realizar se encomendó a los organismos nacionales coordinadores la elaboración en el plazo de un año de un informe-resumen de los programas de investigación realizados o en curso de ejecución en cada país. Se precisó que por trabajos de investigación urbana y regional se entienden aquellos

estudios de carácter no rutinario emprendidos por diversos equipos interdisciplinarios, es decir, que encierran un elemento de novedad o innovación y tienden a abrir la vía a nuevos conocimientos en estas materias.

Al efecto de dar a estos informes nacionales una sistemática uniforme, el Grupo de expertos estableció unas directrices generales para su elaboración relativas a su contenido, carácter y forma de presentación.

Asimismo se expresó el interés en que más adelante los órganos nacionales coordinadores enviarán semestralmente Informes análogos con el objeto de que el Comité pudiera publicar una serie de Boletines periódicos.

Cooperación y asistencia mutua para determinados proyectos de investigación

Como es lógico, este tema ocupó el mayor tiempo de las discusiones no sólo por su interés práctico, sino por su dificultad, ya que era enormemente problemático poner a los distintos países de acuerdo respecto a las cuestiones y a los sistemas de colaboración. Sin embargo, los resultados obtenidos, teniendo en cuenta que se trataba de una reunión de toma de contacto, pueden considerarse como muy fructíferos. Aparte de diversas propuestas conjuntas sobre dos temas concretos (relaciones entre los planes económicos y los planes territoriales y relación entre los sistemas de transporte y el medio físico) que se van a estudiar próximamente entre distintos países, se acordó ya un proyecto de investigación conjunta, entre Holanda y la República Federal Alemana, sobre "standards" urbanísticos en las zonas residenciales. Quizá frenó un poco las iniciativas en este campo la consciencia de que, dadas las dificultades de todo orden (metodológicas, instrumentales, lingüísticas, etc.) era prematuro emprender estos proyectos sin antes no haber celebrado reuniones previas entre los investigadores interesados, en orden a convenir los métodos de colaboración más eficaces.

Intercambios de personal investigador

En lo que respecta a esta cuestión se reconoció que el único sistema viable son los acuerdos bilaterales.

En este sentido, diversos países presentaron proposiciones, que como es lógico no pueden considerarse como definitivas hasta que sean ratificadas por los Gobiernos correspondientes.

Conferencia de altos funcionarios de los organismos nacionales dedicados a la investigación sobre ordenación urbana y regional

A este respecto se expresó el deseo general de continuar estas reuniones según el modelo de la celebrada en Estocolmo en 1968. El Grupo se declaró dispuesto a organizar los trabajos preparatorios de la próxima conferencia, aceptándose como fecha provisional en otoño del año 1971. Se sugirieron dos temas que podrían desarrollarse en esta conferencia: la renovación urbana y los programas integrados de investigación sobre ordenación regional. Pero se acordó finalmente que en la próxima reunión del Grupo de expertos en 1970 se decidiría el programa concreto de esta conferencia.

La reunión, en conclusión, debido a su carácter de iniciación de una colaboración internacional "ex-novo", en un campo tan complejo como el de la investigación urbana y regional, se ha tenido que centrar exclusivamente en los aspectos generales y directrices de la organización de la cooperación sin profundizar en cuestiones concretas que deben ser estudiadas más detenidamente por los participantes en los acuerdos bilaterales o multilaterales que puedan resultar en el futuro. Los objetivos, por el momento, son modestos, pero lo importante es que se ha configurado un marco operativo que puede suponer a largo plazo una aportación decisiva al progreso de la ciencia urbanística y regional europea. Corresponde ahora a los países participantes la puesta en marcha de las actuaciones oportunas para cumplir las metas previstas. En lo que a nuestro país se refiere sería de desear, dada la falta de sistematización y coordinación que experimenta este campo de la investigación, que las recomendaciones del Grupo de expertos sirvieran de toma de conciencia de nuestra situación y de estímulo para proceder mediante una acción conjunta a la superación de las limitaciones actuales.

F.F.-C

Resumen de las II Jornadas nacionales sobre vías provinciales celebradas en Sevilla

Durante los días 3, 4 y 5 de noviembre se han celebrado en Sevilla las II Jornadas Nacionales sobre Vías Provinciales, organizadas en colaboración por la Dirección General de Carreteras, el Instituto de Estudios de Administración Local y la Excelentísima Diputación Provincial de Sevilla.

La I Jornada se celebró en Oviedo el pasado año, y surgieron como consecuencia de la preocupación honda y conjuntamente sentida por las Diputaciones Provinciales, en orden a los graves problemas planteados por la conservación, reparación, mejora y nueva construcción de vías provinciales.

Las II Jornadas, celebradas en Sevilla, se han realizado sobre la base de las conclusiones adoptadas en las primeras, centrándose en dos Ponencias básicas: la primera, de carácter jurídico, sobre "Criterios para una ordenación de competencias en materia de vías provinciales", y la segunda, de carácter técnico, bajo el título general "Plan general de vías provinciales". Las Ponencias han sido dirigidas respectivamente por don Luis Jádenes y García de Sola, abogado del Estado, y don Olegario Llamazares Gómez, ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Cada Ponencia básica estaba dividida en cuatro temas específicos, que han sido desarrollados por diferentes especialistas en la materia.

En el aspecto de organización, la Diputación Provincial de Sevilla ha sabido compatibilizar acertadamente

las sesiones de trabajo con las atenciones a los jornalistas, a través de visitas a la ciudad, fiestas camperas y una cena de gala con la que fueron obsequiados por la Diputación Provincial sevillana el día de la clausura.

Merece ser destacada especialmente la asistencia al acto de inauguración del ilustrísimo señor Subsecretario de Obras Públicas, don Juan Antonio Ollero de la Rosa, e igualmente la clausura de las Jornadas por el ilustrísimo señor don Luis Rodríguez de Miguel, Subsecretario de Gobernación, que habló en nombre del Ministro del Departamento, haciéndose eco de la preocupación de las Diputaciones y prometiendo la colaboración del Ministerio de la Gobernación.

El resultado de las Jornadas ha sido la adopción de unas conclusiones concretas, que fueron aprobadas por unanimidad en la sesión de clausura, y que significan un nuevo paso en el estudio para la elaboración de un Plan General sobre Vías Provinciales.

1.ª Se reitera la necesidad de elaborar un Plan de Vías Provinciales para la definición, construcción y mejora de las mismas.

Este se coordinará con la planificación de todos los sistemas de transporte del país.

Se sugerirá al Gobierno la conveniencia de dar audiencia a las Corporaciones provinciales respectivas, en todo



Información General

caso de programación o planificación de cualquier vía que, aun siendo de la competencia de un determinado Departamento ministerial, pueda incidir en el conjunto de la red viaria provincial.

2.ª El Instituto de Estudios de Administración Local realizará en el plazo de un año los estudios necesarios, recabando de todos los organismos que tengan relación con vías de comunicación las colaboraciones que precise, especialmente las de las Diputaciones provinciales.

A tales efectos se constituirá una Secretaría Permanente, con sede en dicho Instituto, y que realizará también los trabajos preparatorios para la elaboración del programa financiero que menciona la Conclusión 5.ª y cuya gestión corresponderá a la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común.

3.ª Dichos estudios se realizarán con arreglo a los siguientes criterios:

a) Precisar el concepto de "vía provincial" y su posible clasificación, recogiendo las Conclusiones que prevalecieron en las Jornadas.

b) Completar y actualizar el Inventario de las Vías Provinciales y elaborar el correspondiente a todos los servicios afectos a las mismas.

c) Además de la clasificación funcional de las vías de comunicación, deberán considerarse las necesidades

existentes, los fondos anuales que precisen y la adecuada organización que permita la implantación de las modernas técnicas de proyectos, de ejecución de obras y de explotación de las vías provinciales.

4.ª En el aspecto legal, el estudio comprenderá la modificación de la normativa vigente, con sujeción a las siguientes directrices:

a) Fortalecimiento de las competencias de las Diputaciones provinciales.

b) Consagración de los principios de unidad de gestión y de coordinación de competencias en la esfera de la Administración Central.

5.ª Elaboración de un Programa Financiero que con fecha tope 1978, coincidente con la establecida en el Plan General de Carreteras del Estado, atienda:

1. Resolver el déficit actual de las vías provinciales;

2. Construir los caminos que se consideren necesarios; y

3. Mantener y conservar las vías provinciales en condiciones adecuadas al servicio que prestan.

Con carácter de urgencia, y dada la gravedad de la situación actual, se recomienda la ampliación de las operaciones de crédito concertadas a través de la Mancomunidad de Diputaciones Provinciales.

Día Mundial del Urbanismo 1969

El día 8 de noviembre tuvo lugar en el Salón de Actos del Ministerio de la Vivienda el acto público anual correspondiente a la celebración del "Día Mundial del Urbanismo", sincronizado con celebraciones semejantes en todo el mundo.

Presidió el Ministro de la Vivienda, señor Mortes, acompañado del Presidente de la Federación Internacional de Urbanismo, don César Cort, así como de otras personalidades del Ministerio.

Tras unas palabras de explicación del señor Cort, el Director general de Arquitectura, señor García Lomas, pronunció una conferencia sobre la restauración de conjuntos histórico-artísticos en la que aludió a la

necesidad de la intervención ordenadora del urbanismo, definiendo que deberían ser protegidos en cada caso, y expuso el alcance de la labor desarrollada por su Director general.

Finalmente intervino el señor Mortes, señalando que no era casual que su primera aparición en público como Ministro coincidiese con la celebración del Día Mundial del Urbanismo, y que quería dar cierto valor de símbolo a esta presencia suya por la importancia que concedía al problema del urbanismo. "El nuevo Ministro de la Vivienda está con los urbanistas, ante la tremenda responsabilidad del futuro", terminó diciendo el señor Mortes.



Crónica

CINCO MESES (AGOSTO-DICIEMBRE)

AGOSTO

- Es sometido a información pública el Plan General de Ordenación Urbana de Girona. Dicho Plan afecta a siete pueblos colindantes que totalizan 150 kilómetros cuadrados de superficie, de los cuales el plan prevé 607 hectáreas para zonas industriales y 318 hectáreas para espacios libres. Está concebido para absorber una población de 180.000 habitantes.
- *El Ayuntamiento de Vitoria ha solicitado del Ministerio de la Vivienda la revisión del Plan General de Ordenación vigente, como medida necesaria para hacer frente a la nueva problemática urbana. Igualmente se solicita que, dada la influencia recíproca entre Vitoria y los municipios colindantes, dicha revisión signifique la extensión del plan a dichas jurisdicciones colindantes.*
- El Ministerio de la Vivienda ha denegado la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Vigo, que deberá ser objeto de una nueva elaboración y tramitación. Se aprueba con carácter provisional y como norma complementaria y subsidiaria de planeamiento, mientras se aprueba el plan general, el proyecto entregado al Ayuntamiento por el equipo encargado, sin las modificaciones introducidas por el acuerdo municipal de aprobación inicial y el de aprobación provisional.
- *Ha sido denegada la aprobación a la solicitud de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de la huerta de Murcia.*
- El Pleno de la Corporación Municipal de Avilés acuerda aprobar inicialmente el proyecto de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la comarca avilesina, después de superado el período de información pública. El plan prevé una población de 180.000 habitantes para el año 2000, y se calculan en su desarrollo unas inversiones de 4.700 millones de pesetas, de los que 580 suponen ocupación de suelo.

SEPTIEMBRE

- *El Pleno Municipal del Ayuntamiento de Madrid ha aprobado el proyecto de ordenación de la segunda fase de la avenida de la Paz. El proyecto ha sido redactado por la Gerencia Municipal de Urbanismo*

en colaboración con la Dirección General de Carreteras del M. O. P. y la superficie afectada supera los cinco millones de metros cuadrados.

- Es sometido a información pública el Plan General de Ordenación Urbana de La Bañeza.
- *Del 1 al 10 ha tenido lugar en el Balneario de Panticosa el IX Curso sobre Urbanizaciones turísticas. Este curso ha sido patrocinado por el Instituto de Estudios Turísticos, y en el mismo se han estudiado los aspectos sociológicos, económicos y técnicos del desarrollo de las urbanizaciones turísticas.*
- Se inaugura un aparcamiento subterráneo de tres plantas en la Plaza de Castilla de Barcelona. Su capacidad es de 400 vehículos y en su ejecución se han invertido 280.000 horas-hombre de trabajo.
- *El IV Premio Aizpurúa, instituido por la Delegación en Guipúzcoa del Colegio vasco-navarro de Arquitectos, ha sido concedido a los arquitectos Marquet, Unzurrunzaga y Zulaica.*
- Una vez terminado el período de información pública del Plan General de Girona y su zona de influencia, el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares señala la necesidad de completar los análisis previos y se opone a la aprobación provisional de dicho plan.
- *En defensa del paisaje y los intereses urbanísticos, el Ayuntamiento de Santander en Pleno acordó recurrir ante el Tribunal Supremo contra dos sentencias de la Audiencia Territorial que quebrantan acuerdos municipales. Su finalidad es conseguir a toda costa la defensa del paisaje, prohibiendo que las edificaciones rebasen determinadas alturas que afectarían las actuales perspectivas.*
- Están en avanzado estado de elaboración los estudios preparatorios del Plan General de Ordenación Urbana de Granada.

OCTUBRE

- *El Jurado del X Congreso Mundial de la Unión Internacional de Arquitectos ha conferido el máximo galardón a la obra del arquitecto español Rafael Leoz de la Fuente. Alves de Souza, Presidente del Jurado, dijo que la escuela de Leoz se ha puesto a la cabeza de la arquitectura social en el mundo.*

- Están a punto de finalizar las obras de urbanización de "Huerta del Rey" en Valladolid. La superficie del polígono es de 973.031 metros cuadrados. Concluidas las obras, el Ministerio de la Vivienda podrá comenzar la construcción de 10.554 viviendas.
- *En el Museo Canario de Las Palmas se ha celebrado un ciclo de conferencias sobre urbanismo, programadas por el Colegio de Arquitectos de Canarias. Manuel Solá Morales habló sobre "La estructura regional y sistemas funcionales", y Juan Gómez sobre "Ordenación Territorial y Urbana. España, 1969".*
- Según las últimas estadísticas referentes a los presupuestos especiales de los Ayuntamientos de régimen común para 1969, existen cien presupuestos especiales de Urbanismo con un total de gasto presupuestario de 2.378.722.000 pesetas. Destacan las cifras de las provincias de Alicante: 111.886.000; Barcelona: 981.325.000; Madrid: 964.761.000, y Valencia: 100.204.000.
- *El Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado su presupuesto de Urbanismo para 1970 por un total de 866.898.927 pesetas, lo que supone un incremento de 58 millones sobre el presupuesto del año anterior.*
- Según cálculos globales, ofrecidos por la Compañía del Metropolitano de Madrid para 1980, un 85 por 100 de la zona urbana estará recorrida por el Metro.
- *Según estadísticas publicadas en la obra "Riqueza nacional de España", publicada por la Universidad de Deusto, el orden de prelación en cuanto a inversiones en el sector de la construcción de las provincias españolas es: Madrid, Barcelona, Valencia, Vizcaya, Oviedo, Alicante, Zaragoza, Sevilla, Guipúzcoa y Málaga.*
- Ha sido inaugurado el puente sobre la bahía de Cádiz. Esta obra supone un esfuerzo por facilitar el desarrollo industrial y urbano de la ciudad, que quedaba ahogada por su peculiar geografía. El puente de 1.400 metros de longitud reduce en 13 kilómetros la distancia que supone bordear la bahía, y sirve de puerta a la autopista Cádiz-Sevilla, teniendo una gran trascendencia en relación con el futuro puerto de "containers".
- *Según informaciones de la Comisión Administrativa del Canal Sevilla-Bonanza, las obras del primer tramo están muy adelantadas, habiéndose removido ya 1.300.000 metros cúbicos de tierras.*
- Ha sido firmado el contrato de la concesión de la autopista de peaje Sevilla-Cádiz, entre el M. O. P. y Bética de Autopistas, S. A. Se calcula su inauguración para finales de 1972. Tiene una longitud de 100 kilómetros y enlazará con el puente sobre la bahía y el puerto de "containers".
- *Una vez aprobado por el Ayuntamiento, ha sido presentado ante la Comisión Central de Urbanismo el nuevo Plan de Ordenación Urbana de Jerez de la Frontera. Pretende la formación de un conjunto urbano de apoyo al desarrollo de la bahía gaditana.*
- Están siendo objeto de estudio diferentes planes comarcales de urbanización en toda la Vega Baja del Segura.
- *Se realizan los trabajos preliminares de estudio para la modificación del Plan General de Ordenación de Murcia.*
- Ha sido aprobado inicialmente por la Diputación Provincial de Vizcaya el Plan Comarcal y de Ordenación de la Comarca Arratia-Nervión. Afecta a una extensión de 395 kilómetros cuadrados.

- *Se ha celebrado en Madrid el V Congreso Internacional de Técnica y Urbanismo Subterráneo, en los locales de la Escuela Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Al mismo han asistido 280 representantes de Europa y América. Se han desarrollado las siguientes ponencias: "Comunicaciones subterráneas de todas clases", "Galerías de servicios en los planes urbanos, especialmente en los centros congestionados", "Coordinación de la utilización del subsuelo de las ciudades", "Utilización industrial y de servicios urbanos del subsuelo".*

NOVIEMBRE

- El Ayuntamiento de Valencia ha acordado el establecimiento de un gravamen de dos pesetas por metro cúbico de agua consumida, con el fin de sufragar la parte que corresponde al municipio en las próximas obras de los colectores de la ciudad.
- *Pamplona y su área metropolitana agrupa a la mitad de la población de la provincia y más de la mitad de su riqueza industrial. Es un claro índice del proceso de acumulación de recursos en los grandes centros urbanos. Pamplona ha crecido desde los 30.000 habitantes de 1900 a los casi 180.000 en estos momentos.*
- El M. O. P. ha autorizado la convocatoria del concurso para la ejecución de las obras de la carretera de salida de Asturias a Castilla. Tendrá 69 kilómetros y el presupuesto de la obra asciende a 4.000.000.000 de pesetas.
- *Ha tomado posesión de la Alcaldía de Sevilla el doctor don Juan Fernández y Rodríguez-García del Busto.*
- Durante los días 24 al 28 de noviembre se ha celebrado en Bruselas la conferencia de ministros responsables de la defensa y conservación de los lugares y conjuntos de interés histórico-artístico de los 20 países miembros del Consejo de la Cooperación Cultural del Consejo de Europa.
- *Ha sido nombrado Vicepresidente de la Unión Internacional de Arquitectos el español Luis Jesús Arizmendi.*
- Ha sido nombrado Ministro de la Vivienda don Vicente Mortes Alfonso.
- *Ha sido nombrado Subsecretario del Ministerio de la Vivienda don Francisco Javier Traver y Aguilar.*
- *Ha sido nombrado Secretario general Técnico del Ministerio de la Vivienda don Antonio de Leyva y Andía.*
- *Ha sido nombrado Director general de Urbanismo don Antonio Linares Sánchez.*
- *Ha sido nombrado Inspector general del Ministerio de la Vivienda don Eduardo Navarro Alvarez.*
- *Se ha celebrado en el Ministerio de la Vivienda la conmemoración del Día Mundial del Urbanismo. Presidió el acto el Ministro, señor Mortes, quien dijo que no era simple casualidad que el primer acto oficial del nuevo ministro se dedicara al urbanismo. Pronunció unas palabras el académico señor Cort y seguidamente el Director general de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción, don Miguel Angel García Lomas desarrolló el tema "La ciudad y sus monumentos".*
- El Ayuntamiento de Madrid proyecta dos nuevos polideportivos en el distrito de Tetuán. Uno de ellos



Crónica

en el barrio del Pilar y otro en Francos Rodríguez. El distrito cuenta con más de 300.000 habitantes. Esta iniciativa es el resultado de una buena colaboración entre la Delegación Nacional de Deportes y los Ayuntamientos.

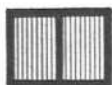
- *Ha sido nombrado Director general de Instituto Nacional de la Vivienda don Martín Eyries Balmaseda.*
- Don Emilio Larrodera López ha sido nombrado Director general de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción.
- *Han quedado ultimados los trabajos de preparación del Plan General de Ordenación Urbana de Baracaldo, que será sometido al Pleno Municipal para su aprobación provisional.*
- El primer premio del Concurso Nacional de Urbanismo, convocado por la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, para la formulación de ideas y esquemas de ordenación de un centro direccional a escala metropolitana situado en términos municipales de Sardanyola y San Cugat, ha sido declarado desierto. El segundo premio se adjudicó al proyecto presentado por los arquitectos Fernando de Terán y Juan Manuel Alonso, el ingeniero Antonio Valdés y el sociólogo Mario Gaviria, con la asesoría económica de Fernando Fernández-Cavada y la colaboración del arquitecto Luis Rodríguez Casanova y del aparejador J. M. Cuerno.
- *Una Comisión, dentro del Ministerio de Industria, estudia la creación de una ordenanza nacional para combatir la contaminación atmosférica producida por los vehículos de motor. En estos momentos no existe legislación de tipo nacional sobre este problema.*
- La Comisión Central de Urbanismo ha informado favorablemente el Plan General de Ordenación Urbana de Lugo.
- *Tiene lugar en el Instituto de Estudios de Administración Local el I Seminario sobre "Problemas del Servicio Municipal de Abastecimiento de Aguas".*
- Bajo la presidencia del Director general de Urbanismo, señor Linares, se han reunido en Madrid los alcaldes de Santa Cruz de Tenerife, La Laguna, El Rosario y Tegueste para proponer la revisión del Plan Comarcal de 1960.
- *Ha sido nombrado Secretario general de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid don Javier Díaz Montero.*

DICIEMBRE

- Ha sido retirado de las Cortes por el Gobierno el proyecto de Ley de Fiscalidad del Suelo.
- *La Diputación Foral de Navarra aprueba en sesión plenaria el Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona y su Comarca.*

- Ha sido inaugurado en Bilbao el primer "Shopping Center" de España.

- *En el Colegio de Abogados de Pamplona se celebró un ciclo de conferencias sobre "Aspectos jurídicos del urbanismo". Fue inaugurado por don Pablo García Manzano, que disertó sobre el tema "Los planes de ordenación urbana y su impugnación jurisdiccional".*
- Madrid abrirá el año con la matrícula M-800.000 de automóviles. El M-600.000 se concedió en junio de 1967. En dos años y medio, 200.000 vehículos más sobre la infraestructura de la ciudad.
- *En la Comisión de Urbanismo de Barcelona se ha celebrado un Seminario de Investigación sobre el tema genérico de "La práctica de la reparcelación".*
- La Audiencia provincial de Pontevedra ha dictado auto de procesamiento contra once concejales del Ayuntamiento de Vigo por el presunto delito de cohecho en la aprobación, por parte del Ayuntamiento, del Plan General de Ordenación Urbana.
- *El Sindicato Nacional del Metal, en una publicación dedicada al problema de la vivienda en nuestro país, estima que el ritmo de construcción de viviendas deberá ser del orden de las 250.000 anuales.*
- Según la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, España figura en cabeza entre los países donde actualmente se construyen las viviendas más amplias.
- *Ha concluido el V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, en el que se han abordado temas de indudable interés urbanístico. Se desarrollaron las siguientes ponencias: I. Planeamiento del desarrollo urbano. II. Planeamiento social. III. Organización administrativa de las áreas metropolitanas. IV. El tráfico en las áreas metropolitanas.*
- Han comenzado las obras de la red arterial de Madrid, que formarán el llamado tercer cinturón.
- *Ha sido aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo de Pontevedra el Plan de Ordenación Urbana de Marín.*
- El Ministro de la Vivienda, señor Mortes, hace unas importantes declaraciones para TVE en las que se precisan los objetivos de su Departamento, que podríamos resumir de la siguiente forma: actuar de manera coordinada en el plano del urbanismo, la arquitectura y la construcción, estructurando las medidas adecuadas para conseguir una reducción del precio del suelo, de forma que se pueda ofrecer vivienda de calidad y a precios asequibles a todas las familias españolas.
El señor Mortes precisó: "El urbanismo que hemos de hacer en los años 70 ha de ser el primer paso para la realización efectiva de una democracia social".
- *Se pide al Gobierno, en las Cortes, mayor rigor en la vigilancia de las construcciones y en la sanción de los infractores.*



Bibliografía

Jane Jacobs THE ECONOMY OF CITIES

Random House,
New York 1969

Jane Jacobs, exégeta de las ciudades en su importante *Vida y muerte en las grandes ciudades americanas* (Ed. Península), nos presenta en este reciente trabajo un ensayo de teoría general acerca de cual sea el proceso mediante el que nacen, crecen y se desarrollan las grandes urbes.

— En primer lugar nos presenta su hipótesis fundamental: *Ciudades primero, desarrollo rural más tarde*. Es decir, las economías rurales, incluyendo el trabajo agrícola, se construyen directamente sobre la economía y el trabajo de la ciudad y no a la inversa —como afirman las teorías al uso— de que la ciudad se construye sobre una base agrícola previa.

Para probar este aserto se nos presentan los siguientes razonamientos: Las técnicas agrarias se “inventan” en la ciudad, la agricultura no es productiva si no es a base de incorporar un buen número de bienes y servicios producidos en la ciudad; históricamente, la agricultura y la ganadería surgieron en las ciudades —poblados preagrícolas de cazadores— que progresivamente fueron segregando en sus entornos las citadas actividades hasta que éstas se convirtieron en labores especializadas de algunos núcleos secundarios de población desgajados a partir de aquellos poblados.

En el mundo actual no existe separación entre el trabajo creado en la ciudad y el rural, ni tampoco entre el “consumo ciudadano” y la “producción rural”. La segunda es literalmente creación de la primera. Es decir, “la economía ciudadana inventa las cosas que han de convertirse en importaciones de la ciudad desde el campo y de esta forma reinventa el mundo rural de modo que pueda suministrar dichos bienes”.

— A continuación se exponen algunas ideas de cómo se crean las innovaciones. Por supuesto, éstas no surgen en el vacío, sino a partir y como consecuencia de trabajos y experiencias preexistentes. Por una parte, la adición del nuevo tra-

bajo siempre se realiza en una parcela determinada del antiguo proceso y produce una ulterior división de la parcela afectada en varios otros campos. Sin embargo, cuando el trabajo está muy dividido en parcelas se hace difícil la innovación, pues ésta no es funcional si surge desarticulada del “todo”. La división del trabajo en sí mismo no crea nada. Es sólo una forma de organizar un trabajo que ha sido creado ya. Así ocurre que las grandes compañías compran “nuevo trabajo” en forma de absorción de pequeñas firmas preexistentes.

— Nos presenta Jacobs en forma de hipótesis paradójica el hecho de que la valiosa economicidad de las ciudades se da a la vez que su ineficacia e impracticabilidad y debido precisamente a estas características.

Para entender lo anterior hay que revisar el concepto clásico de “eficiencia” como relación de trabajo realizado partido por cantidad de productos fabricados. Esta definición prueba no ser operativa cuando se trata de crear nuevos métodos o productos. En este caso la relación es mucho más desfavorable, pues interviene como lastre obligado las pruebas y las investigaciones erradas que exige cualquier proceso creativo.

Representado matemáticamente, siendo D el producto y A la adición de trabajo realizada, no sería $D + A - nD$, sino $D + nTE + A - nD$, donde T = pruebas y E = error.

Como relación significativa se debería usar la que existe entre las cantidades de “nuevo trabajo creado” y de “trabajo viejo”. Este es un concepto cualitativo frente al anterior meramente cuantitativo y simplificador.

En esta perspectiva hay que entender el que las condiciones que determinan la eficiencia —definida de manera clásica— y las que fijan el desarrollo (producción de nuevos bienes y técnicas) sean contradictorias. Así —por ejemplo—, las inversiones “eficientes” son las que apoyan el trabajo rutinario y no el nuevo y problemático. Incluso la mera existencia de pequeñas empresas es contradictoria con la de las grandes corporaciones.

Reflejo de este erróneo concepto de la “eficiencia” expuesto es —en el campo físico— el de “impracticabilidad” de las ciudades, cuyo inmediato corolario es la necesidad de limitar su crecimiento. Esta es una postura reaccionaria cuya contrapuesta lógica es la resolución de los problemas creados con las nuevas tecnologías puestas a punto.

— Después de las consideraciones reseñadas entra Jane Jacobs en la exposición del *proceso de crecimiento* de las ciudades.

En primer lugar expone el concepto del *parentaje de las ciudades embrionarias*. Las ciudades no surgen por generación espontánea. Cada ciudad tiene un antecesor económico directo en otra ciudad o ciudades más antiguas.

Las ciudades comienzan a crecer mediante la puesta en juego del llamado “sistema económico” (1), cuyo mecanismo exige la existencia de los dos factores siguientes: a) Fabricar *productos de exportación* que no se produzcan en cada una de las demás ciudades de la unidad territorial de que se trate. b) Tener empresas que suministren *componentes* a los trabajos de exportación mencionados. A su vez estos componentes son exportaciones potenciales, dando así origen al proceso de crecimiento de la ciudad.

En pocas palabras, una ciudad crece por un *proceso de gradual diversificación y diferenciación* de su economía a partir de su inicial trabajo de exportación y del de sus suministradores.

El hecho del crecimiento se explica por la introducción del “efecto multiplicador de la exportación”, EM, que se define como el incremento de trabajo local, tanto en bienes y servicios para los productores como para el consumo, que se produce cuando surge un nuevo exportador del campo de los productores intermedios. Este origina un incremento de las exportaciones y de las importaciones y como consecuencia del trabajo local de transformación cuyo aumento en relación con el de las importaciones mide el EM (ver esquemas).

Este proceso es continuo y produce unos efectos acumulativos: Aumento del volumen y variedad de las exportaciones y aumento mayor aún de la variedad y el número de los suministradores locales de bienes y servicios.

— El momento álgido del desarrollo de la ciudad, lo que Jane Jacobs llama “crecimiento explosivo”, viene determinado por el proceso de *reemplazo de las importaciones*. La ciudad reemplaza productos que importaba de otras ciudades y países por similares hechos en ella misma. Este proceso aparece cuando es rentable y cuando es técnicamente posible. Pero no por esto la ciudad importa *menos* cantidad de bienes del exterior, sino *otra* clase de bienes.

El reemplazo de las importaciones define un *efecto multiplicador* distinto del

que originaban las exportaciones. La diferencia estriba en que en ese caso gran parte de los bienes importados se dedican a la exportación, es decir, no permanecen en la ciudad, mientras que en el efecto multiplicador del reemplazo todos los bienes se añaden a la economía local, por lo que su efecto es mucho más potente (ver esquemas).

Las "explosiones" devienen cuando los desarrollos suaves se transforman en rápido reemplazo de importaciones e incremento de exportaciones originando un proceso circular continuo.

Las formas en que se generan las nuevas exportaciones, elemento fundamental del desarrollo, pueden ser por *adición de la función exportadora* al trabajo local de otras personas o entidades o al trabajo de la misma empresa. El exportador nuevo suele comenzar a partir de trabajos locales de otros, aunque más

— No es cierto, dice, que el *capital básico* de una nación sea la tierra y el trabajo que se ejecuta sobre ella.

La riqueza básica de un país es su capacidad productiva.

El campo no financia a la ciudad, sino más bien, a la inversa, el *desarrollo rural es financiado por capital exportado desde las ciudades.*

— Presenta una forma de alegato justificador, desde un punto de vista práctico, de las inversiones en industrias de la guerra en USA. El capital público que se emplea para la guerra vierte sobre *campos experimentales y creativos muy fértiles*. Mientras que muchos de los demás programas oficiales de ayuda financiera (bienestar, alojamiento, etc.) pretenden resolver problemas cuantitativos, pero no cualitativos, es decir, en lo que no se insertan creatividad ni novedad alguna.

tilos, que aparecen en el mercado. Es una actitud radicalmente diferente frente a éste, que lleva consigo un trabajo de creación y diseño mucho mayor (ejemplo: campo de la moda, de la electrónica, etcétera).

Pese a esto, la producción en masa sigue siendo válida en muchos campos. Lo que sucederá es que el *tamaño medio* de las empresas será menor que el actual aumentando el número y la producción totales. Las empresas de producción masiva serán trasladadas al campo y a ciudades inertes (por sus grandes requerimientos de espacio, sus bajas necesidades de trabajo y su relativa autosuficiencia). La producción de las ciudades se especializará en productos altamente diferenciados, fabricados por muchas y reducidas organizaciones.

Trasponiendo estas previsiones al *campo político*, el panorama aparece mucho menos claro y optimista. Surge el conflicto entre las empresas más antiguas y las que a partir de los cambios tecnológicos les cierran o limitan sus campos. Estas variaciones inciden en el poder económico y político que pueden asumir. Este conflicto se desarrolla espontáneamente a favor de las más poderosas —socialmente—, que son las más antiguas. Sólo el Gobierno puede variar este orden de cosas.

Pero si el desarrollo subvierte al "statu quo", éste pronto subvierte al Gobierno y éste apoya decididamente a los grandes y antiguos grupos de presión.

Este conflicto también se refleja en el campo obrero como contraposición entre los obreros de las antiguas industrias declinantes y los de las nuevas pujantes (la solidaridad de la clase trabajadora es una ficción).

— Pese a todo, algunas cosas serán seguras en las ciudades del futuro:

No serán más pequeñas ni más simples o más especializadas que las actuales. Más bien serán más intrincadas, comprensivas y diversificadas.

Las ciudades burocratizadas y simplificadas —zonificación— tan queridas por los planificadores actuales no son compatibles con un desarrollo económico vigoroso.

Tan sólo son atributos de ciudades estancadas.

— Este libro de Jane Jacobs, situado conceptualmente en la órbita de los teóricos de la base económica y muy cercano al reciente Jacques Remy (2) está escrito con una amplia base documental que peca si acaso de poco formalizada y de camística.

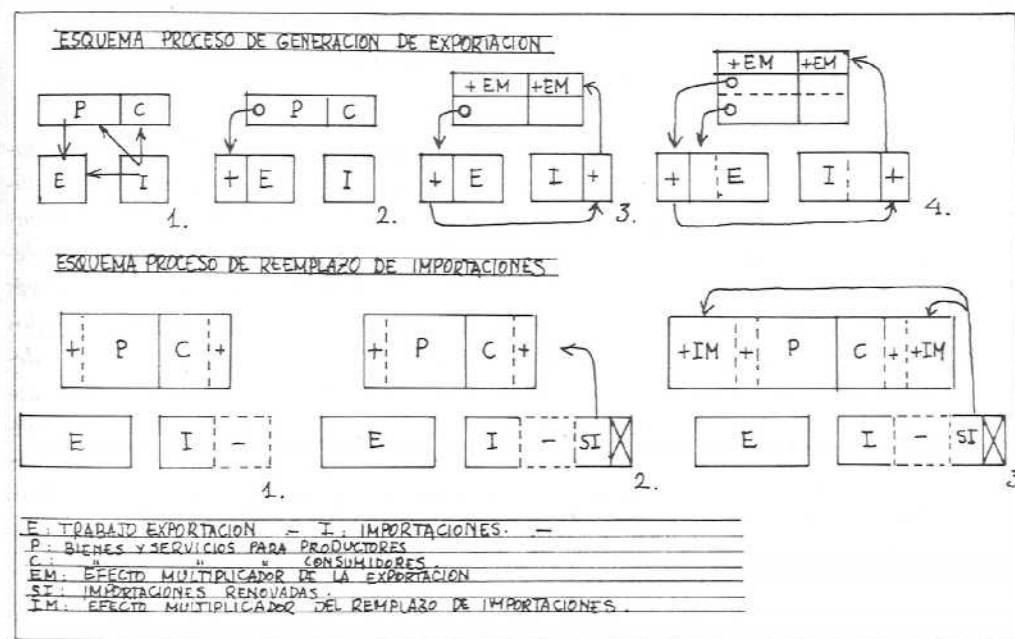
Los ejemplos más variados y más nimios se suceden y se superponen en apoyo de hipótesis generales que quizá hubiesen requerido una comprobación más sistemática que la que nos presenta la autora.

Así el libro se sitúa, más que en el seno de la Teoría Económica, en el terreno de la divulgación y del lanzamiento, no verificado ni quizá verificable con el instrumental metodológico actual, de hipótesis atrevidas y sugerentes.

R. LOPEZ DE LUCIO

(1) «Reciprocating system».

(2) *La ville, phénomène économique.*



tarde desarrolle su propia división de trabajo y esté en condiciones de exportar directamente.

— En resumen, el proceso entero se puede esquematizar en la sucesión de *dos sistemas*. Según el primero, cuyo motor es el efecto multiplicador de las exportaciones, el comienzo de la actividad exportadora marca el incremento de las exportaciones.

En el segundo sistema aquéllas se reemplazan apareciendo el efecto multiplicador del reemplazo de importaciones, que a su vez genera la aparición de exportaciones versátiles con un nuevo efecto multiplicador del primer tipo, con lo cual el círculo se cierra definiendo —en tanto no falte alguna de estas etapas— un proceso continuado y acumulativo de crecimiento.

— El capital es considerado como cualquier otra clase de bien o servicio: constituye el trabajo específico de facilitar medios financieros.

Las ciudades que devienen grandes centros industriales y comerciales también lo son, normalmente, financieros. Y también el capital se hace un bien exportable.

En esta parte expresa Jane Jacobs una interesante serie de ideas relacionadas con las formas y funciones del capital:

— Por otra parte reconoce la *función discriminante del capital*, en cuanto éste es una mercancía verdadera para las clases sociales bajas y para los grupos raciales de segunda categoría; los negros principalmente. A éstos se les "ayuda", pero no se les deja desarrollar su propio trabajo y una de las formas más efectivas de obtención de capitales de financiamiento inicial.

— El *exceso de capital* se produce cuando la mayor parte de las ciudades de un país son negligentes respecto al desarrollo de nuevas formas de trabajo especialmente por las clases bajas y los grupos inmigrantes. En este caso lo único que se puede hacer con el capital es exportarlo. Para Jacobs esta negativa sintomática es la que afecta hoy día a los Estados Unidos y responde al preludio de una deterioración económica global.

En la última parte del libro, saltando de las explicaciones a la proyección, nos presenta Jacobs algunas formas de los modelos de desarrollo del futuro.

En primer lugar es de notar la aparición de la *producción diferenciada*. Frente a la producción en masa —que sólo busca denominadores comunes en el mercado, necesidad perfectamente equivalente— la producción diferenciada busca y aprecia las variaciones de gustos, de es-



Correspondencia

«Ciudad y Territorio» se complace en reproducir la siguiente carta del arquitecto Miguel Durán-Lóriga, Director de la revista «Temas de Arquitectura y Urbanismo»:

Madrid, 14 octubre 1969

Sr. D. Fernando de Terán.

Querido Fernando:

Ha sido una sorpresa muy agradable el ver el nacimiento de la nueva Revista, en la que veo que se me menciona, a veces, por tu parte y desde luego estoy de acuerdo con todo lo que dices de mí, en lo bueno y en lo malo.

La pretensión de mis Normas era introducir un poco de orden en el planeamiento y son extremadamente racionalistas por la falta de datos y antecedentes. Quizá por el carácter normativo de los trabajos no aparecieron y creo que ha sido un error lamentable en el momento de haberlo publicado en la Revista.

Me gustaría verte un día y enseñarte algunos proyectos de Planes Parciales que he hecho y que quizás puedan constituir algún artículo y en los cuales también se puede descubrir mi propia evolución y la elasticidad con que tal racionalismo después era aplicado.

Yo no he publicado mis proyectos de Ordenación en la Revista por una cuestión de pudor y porque in-

tentaba remozar todas las antiguas normas que se han quedado muy anticuadas, pero que honradamente sí creo cumplieron en su momento una función muy sana.

En espera de tus noticias, recibe un abrazo,

Fdo.: Miguel Durán-Lóriga.

NOTA DE LA DIRECCION: Miguel Durán era citado ampliamente en dos artículos aparecidos en el número 1 de nuestra Revista: «Evolución del planeamiento de núcleos urbanos nuevos», y «El equipo complementario en el Plan Parcial de Ordenación». A través de las citas puede comprobarse que en ambos trabajos se reconocía a Durán su cualidad de precursor y adelantado en la difícil tarea de construir una base coherente y eficaz en la que apoyar los trabajos del planeamiento urbano y aunque se señalaban algunas limitaciones de la aportación metodológica de sus «Normas», predominaba «lo bueno» sobre «lo malo» en las apreciaciones.

La carta reproducida más arriba, nos proporciona ahora la oportunidad de insistir en la evidente importancia de aquel trabajo, de obligatoria referencia en un balance del panorama intelectual urbanístico nacional de los últimos años, y por otra parte nos sugiere la posibilidad, que aceptamos desde este momento, de abrir nuestras páginas a la colaboración de Durán para que exponga su posterior evolución a través de ejemplos reales de aplicación de su normativa.



CIUDAD Y TERRITORIO

revista de urbanismo y ordenación territorial