



# CIUDAD Y TERRITORIO

**revista de  
Ciencia Urbana**

**3/70**



# sumario

Director:  
**Fernando de Terán**

Subdirector:  
**Jesús J. Oya**

Redactor-Jefe:  
**Gregorio Burgueño**

Diagramación:  
**Olegario Torralba**

Edita el  
**Instituto de Estudios  
de Administración Local**

Dirección, Redacción,  
Administración  
y Publicidad:

Joaquín García Morato, 7,  
Madrid-10

Imprime OMNIA, I. G.  
Mantuano, 27, Madrid  
Depósito Legal: M.-10422-1970

La correspondencia debe  
dirigirse al Director de la  
revista.

Los artículos firmados ex-  
presan 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:  
Archivo, P. A. Martínez Parra  
San Francisco Convention  
and Visitors Bureau. Pu-  
blic Relations Division -  
Chicago Association of  
Commerce and Industry.

Madrid - N.º 3 /1970

Julio - Septiembre

## Suscripciones

España e Iberoamérica:  
**400 Ptas.** (4 números)

Otros países  
**7\$ USA**

Número corriente: **125 Ptas.**

Número atrasado: **130 Ptas.**

## EDITORIAL ..... 5



### Problemática General

#### UN ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO URBANO ..... 6

M. Gómez-Morán y Cima

#### REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO ..... 11

Fernando de Terán



### Actualidad

#### ACTUACIONES URBANÍSTICAS URGENTES EN MADRID Y

BARCELONA ..... 31

José Luis González-Berenguer



### Vida Local

#### ALCALA DE HENARES ..... 35

Miguel A. Cañada y Jesús Calvo Yñarra



### Información de Base

#### LOS SISTEMAS DE INFORMACION A NIVEL REGIONAL ..... 43

José M.ª Bas

#### EL INVENTARIO CARTOGRAFICO DE LA PROVINCIA DE

BARCELONA ..... 49

José Luis Vall Llosera

#### SIMPOSIUM SOBRE BANCOS DE DATOS EN AIX-EN-PROVENCE .. 51

Antonio Flos



### Información Jurídica

#### DECRETO LEY 7/1970 DE 27 DE JUNIO, SOBRE ACTUACIONES

URBANÍSTICAS URGENTES ..... 52



### Información General

#### LAS II JORNADAS DE URBANISMO EN LA COSTA BRAVA ..... 56

Luis Xifra Riera

#### EL CONVENIO DE COOPERACION ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS

UNIDOS ..... 59

#### SE INICIA EL ESTUDIO DE LA REVISION DE LA LEY DEL SUELO .. 59

VII CONGRESO DE LA FEDERACION MUNDIAL DE CIUDADES

#### HERMANADAS ..... 60

Gregorio Burgueño Alvarez



### Crónica

#### JULIO-SEPTIEMBRE ..... 64



### Bibliografía

66

## environment=medio ambiente

*Ya no hay insensibles al tema. Antes podía relegarse la cosa al terreno de las apreciaciones personales y podía hablarse de alarmismo injustificado, en función de la propia sensibilidad o insensibilidad.*

*"La polución atmosférica de Madrid es cuatro veces mayor que la de París y Londres", leemos un día en un periódico. Y otro nos aclara días después: "El 70 por ciento de humos se debe a la circulación rodada". Otro día una revista de gran tirada nos sorprende con un gran titular en su portada: "Nos estamos envenenando". Y el panorama internacional resulta, al respecto, poco tranquilizador: "Varios intoxicados en Rotterdam por la contaminación del aire"; "La policía de Tokio lucha contra la contaminación"; "Máximo grado de contaminación atmosférica en Nueva York"; etc., etc.*

*Con todo ello es indudable que se ha creado un clima sicológico y que se ha conseguido una sensibilización general de la opinión, pero puede ocurrir, ahora que el tema se ha convertido en materia a explotar por los medios de difusión y en lugar común de todas las conversaciones, que pase de moda, como tantas otras cosas, una vez digerido por las revistas de consumo, una vez constatada públicamente su gravedad con toda clase de maldiciones, y una vez que, nuevamente, hayamos vuelto a asimilar y a tolerar lo desagradable y pernicioso, conformándonos resignadamente con el progresivo empeoramiento de algunas de nuestras más importantes condiciones de vida, a cambio de lo que llamamos progreso.*

*Por eso conviene insistir en la gravedad de cara al futuro, y en la necesidad de que ese estado de opinión se haga constante y exigente, con la consciencia de que si no se rectifica el rumbo, las cosas van a empeorar hasta límites catastróficos. Recordemos lo de este verano en Nueva York.*

*Pero esta alarma que empieza a sentirse colectivamente entre nosotros, por el estado del aire que respiramos, porque padecemos ya muy directamente sus efectos, debe extenderse y debe generalizarse el conocimiento de que el peligro no viene sólo por el aire; que es el deterioro general de la naturaleza y la degradación de ciertas condiciones necesarias de todo lo que nos rodea, lo que está implacablemente en marcha, amenazando con llegar a ser, cuando no lo*

*es ya, nocivo e inadecuado para el desarrollo de la vida en todas sus formas.*

*El Presidente Nixon, en su último mensaje sobre el estado de la Unión, ha dicho, desde el país más seriamente comprometido, que "el gran interrogante de los años 70 es si vamos a capitular ante nuestro medio ambiente, o si haremos la paz con la naturaleza y emprenderemos la reparación de los trastornos que hemos causado a nuestra atmósfera, nuestro suelo y nuestras aguas". Y el Presidente Pompidou, visitando Chicago hace unos meses, afirmaba: "La acción del hombre sobre la naturaleza ha llegado a ser tal que comporta el riesgo de destrucción de la propia naturaleza. Es sorprendente constatar que en el momento en que se acumulan y difunden cada vez más los bienes llamados de consumo, son los bienes elementales más necesarios para la vida, como el aire y el agua, los que empiezan a faltar". Se trata pues de una preocupación política de la máxima actualidad, como lo ponen también de manifiesto las numerosas reuniones y conferencias internacionales, especialmente la celebrada en febrero pasado en Estrasburgo, por el Consejo de Europa, sobre "la protección del medio natural". Y en función de esta preocupación se elaboran programas y se hacen propuestas... de escasos resultados efectivos.*

*Y es que ya no basta con correcciones ni con medidas paliativas, aunque éstas sean muy necesarias. Con la vista en el futuro, lo que se está requiriendo, junto con un esfuerzo general de educación y de formación y con una legislación eficaz destinada a reducir las fuentes de perturbación (ruidos, gases, líquidos, basuras...), es todo un planteamiento racional de la ocupación del espacio por el hombre, y una definición de los objetivos sociales en función de los cuales debe establecerse una estrategia planificada del uso del territorio.*

*"Demasiado dinero para carreteras y demasiado poco para ferrocarriles y transportes urbanos", decía el editorial del 29 de julio del "New York Times". Y en los titulares de nuestros periódicos podía leerse por las mismas fechas: "La polución atmosférica de Madrid, es cuatro veces superior que la de París y Londres"; "El 70 por ciento de los humos se debe a la circulación rodada"; "El automóvil, monstruo contaminador"; "500.000 coches al año, planea construir la Seat".*



# Problemática General

## UN ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO URBANO

M. Gómez-Morán y Cima

La vivienda —y la ciudad— es un bien imprescindible de carácter eminentemente social que constituye un derecho de la persona humana. Pese a la preocupación, evidente, de los Gobiernos, la crisis de la vivienda social —“*habitat social*” en mejores palabras— no alcanza solución correcta si antes no se acierta en dos problemas previos: el de la promoción y el del suelo edificable. Una demanda creciente, incapaz de satisfacerse en plazo prudente, crea las condiciones necesarias y suficientes para un alza constante de los precios. Permitir el espíritu comercial y la libertad absoluta en este mercado conduce a desviar, en favor del promotor y propietario del suelo, la mayor parte de la ayuda estatal. En estas condiciones ellos pueden fijar unilateralmente los precios.

La promoción organizada sin ánimo de lucro ha dado ya pasos decisivos. Recordemos la O.S.H., los Patronatos de Vivienda, de los cuales es modelo el Municipal de Barcelona, las Cooperativas, etc. El resultado es óptimo a pesar de las graves dificultades que se presentan, especialmente en el orden financiero y en la obtención de suelo edificable.

El problema del suelo se agrava día a día. No negamos que se hayan preparado extensos polígonos, miles de hectáreas, por organismos dependientes del Ministerio, pero sospechamos que, en gran parte, no han alcanzado la eficacia deseable quizás por haber sido situados en donde, a juicio superior, debería dirigirse el fenómeno demográfico o el industrial y no allí

adonde la realidad de nuestro sistema económico-social ha concentrado rápidamente la población y el trabajo. Ejemplo: Manzanares o Alcázar de San Juan y el área metropolitana de Madrid. No es que la población siga a la preparación del suelo, es que la preparación del suelo le precede.

El precio elevado de los terrenos no solamente encarece la vivienda social, sino que impide soluciones de prefabricación, que precisan la seguridad de grandes extensiones de características particulares, congela y esteriliza las posibilidades y esfuerzos de los promotores y desorganiza la ciudad, es decir, la vida del hombre. Por estas razones hemos tocado el tema, con todo interés.

Permítasenos, para terminar, una frase tan vulgar como gráfica de un modesto promotor cooperativo: “intentar resolver el problema de la vivienda social sin solucionar previamente el del suelo, es igual que pretender llenar la bañera sin colocarle el tapón del desagüe: *en cuanto* más agua se eche más agua se pierde”; añadiremos que especialmente en nuestro caso donde el desagüe, precios del suelo, es cada día más amplio y fácil.

1.1- El urbanismo es, por esencia, un fenómeno social y, por tanto, de relaciones e interrelaciones humanas. Las personas se agrupan con objeto, precisamente, de relacionarse mejor y por ello forman ciudades. El concepto, teórico, del individuo aislado y totalmente independiente,



no es posible en urbanismo. Todo acto, por muy individual y personal que parezca, repercute, con mayor o menor intensidad, sobre el resto de la sociedad. Hechos, aparentemente tan intrascendentes como comprar un automóvil o encender la calefacción, afectan a los demás pudiendo llegar a transformarse en gravísimos problemas de congestión del tráfico o contaminación atmosférica, de muy difícil solución.

1.2- Esto así, resulta a todas luces evidente que el propio marco material, la estructura física de la ciudad, ejerce una influencia social decisiva, en cuanto pueda, o no, permitir la correcta satisfacción de las necesidades del ciudadano. Véanse, por ejemplo, las deficiencias que trazados urbanos obsoletos y superados presentan ante problemas de tráfico, espacios verdes, o salubridad de las viviendas, que han obligado, frecuentemente, a costosos y difíciles planes de remodelación urbanística.

1.3- Podemos clasificar estas necesidades según el mayor o menor grado de competitividad económica que presente su posible satisfacción, lo cual, por otra parte, no coincidirá nunca con el verdadero orden de trascendencia social. Así vemos que disponer de terrenos para juego de niños o circular, pese a su importancia, estarían en el escalón más bajo de la escala, ya que tienen carácter gratuito. A su vez, la vivienda y, con mayor razón, los edificios comerciales o de oficinas quedarían situados en el extremo opuesto, debido a su elevada rentabilidad.

1.4- Cada una de las distintas funciones urbanas exigirá, obligatoriamente, un suelo propio para implantarse. En consecuencia el suelo urbano queda destinado a usos diferentes según su posibilidad de producir beneficios al propietario. Ello puede ser desde cero, o negativo —viales, jardines públicos— hasta un máximo, que suele presentarse en los terrenos edificables del centro económico de la ciudad. Este tipo de clasificación, basada en el beneficio, sería, por tanto, una clasificación económica del territorio urbano.

1.5- Por constituir las necesidades de la ciudad un conjunto integrado e interdependiente, no se puede, en su satisfacción, prescindir de ninguna. Por ello, el terreno urbano nunca puede destinarse exclusivamente a usos que hemos llamado económicamente competitivos. Produciría una urbe sin calles, ni espacios verdes, prácticamente carente de servicios públicos, es decir: incapaz de funcionar. Deberá, en consecuencia, existir terrenos de los distintos usos y, por tanto, de diferentes valores, en una proporción adecuada.

2.1- Todo sistema económico basado en el mercado libre, parte del supuesto previo de que todo propietario pretende la maximación de su beneficio. En el caso concreto del suelo urbano, este máximo se alcanza cuando el terreno posee

el máximo de edificabilidad para usos exclusivamente competitivos bajo el punto de vista económico. Esto significa que el propietario se opone, por principio, a que su parcela sea destinada a cualquier fin no productivo para él, con mayor fuerza cuando comprueba que su sacrificio redundaría en beneficio de los propietarios vecinos. Abandonado, por tanto, el suelo a los deseos particulares desaparecerían las reservas para los usos económicamente no competitivos, se haría difícil, o imposible, la satisfacción, imprescindible, de este tipo de necesidades y quedaría destrozado el equilibrio urbano y, por ello, la propia vida de la ciudad.

2.2- Los edificios, con mayor razón que las personas, no son objetos independientes y aislados. Sus efectos e interrelaciones resultan evidentes: una elevada construcción puede producir defectos de soleamiento a los vecinos, o impedir unas vistas deseables o crear unos problemas de aparcamiento, anteriormente inexistentes. En consecuencia, la posible edificabilidad de unos, es sólo consecuencia de la inedificabilidad, total o restringida, de los otros.

2.3- Existen, en la realidad, dos evidentes situaciones conflictivas: la primera entre los intereses de la sociedad y los del propietario, y la segunda, interior, enfrenta entre sí a los distintos propietarios rivalmente. Por tales motivos, si se dejara el territorio urbano exclusivamente sujeto a los intereses particulares, la ciudad caería en el desorden, poniendo en grave peligro su propia existencia. Ello hace obligatoria una intervención de la autoridad, quien debe definir, claramente, los distintos usos a que queda destinado el suelo haciendo que lleguen a realizarse en la práctica.

2.4- Una intervención superior exige, imprescindiblemente, un previo estudio técnico de las soluciones, lo cual, en este caso, constituye el objeto de una ciencia: el urbanismo. Ahora bien, toda ordenación, necesariamente, debe producir terrenos de distintos usos, es decir, de diferente valor, por lo que beneficia, o perjudica, en diverso grado a sus dueños. En pequeña parte, la situación puede corregirse por los procedimientos de reparcelación u otro género de compensaciones, pero, en resumen, los favorecidos, poseedores de las parcelas edificables para los destinos económicamente competitivos, se encuentran colocados en una posición de ventajosa exclusividad, libres de la competencia, ya que, por ley, sólo pueden ser económicamente productivos sus terrenos. Tales consecuencias, en un sistema de propiedad privada del suelo, resulta prácticamente irremediable.

3.1- En unos términos muy amplios, podemos dividir los criterios generales de planeamiento urbanístico en dos tipos: el operativo y el indicativo. Con el primero se pretende intervenir, decisivamente, para controlar el desarrollo urbano y conseguir un crecimiento ordenadamente



dirigido; en consecuencia se restringe la previsión de terrenos edificables, reduciéndose a los suficientes, según las previsiones, obligándose por el contrario a que sean edificables en plazos preestablecidos. Por el segundo, sólo se limitan exactamente las zonas no edificables, concediendo al resto un volumen mayor o menor, pero siempre apreciable, de acuerdo con cierta normativa; la ciudad ha de crecer según los deseos y posibilidades de sus habitantes, frecuentemente por motivos económicos que ofrecen los distintos terrenos.

3.2- El criterio que hemos dado en llamarle operativo se sigue en muchas naciones, entre ellas todos los países socialistas. El otro también es muy corriente y se utiliza, por ejemplo, en los EE.UU. Concretamente en España se planea con criterios operativos, lo que explica que ciertos fenómenos no sean comparables con el extranjero; variaciones de precios, efecto de un impuesto sobre terrenos..., etc.

3.3- Siendo ambos sistemas conceptualmente dispares lo son, también, sus resultados, por lo que, sin entrar en ningún género de juicios de valor, veamos algunas diferencias sustantivas:

- crecimiento urbano: organizado técnicamente y dirigido según el planeamiento.

- inorgánico según líneas de fuerza económica: valor del suelo, distancia, dotaciones y servicios, etc.

- tipo de crecimiento: concentrado con tendencia a la edificación en altura.

- disperso con preferencia a la edificación baja.

- instalaciones: reducidas con posibilidad de un aprovechamiento rentable desde el principio.

- extendidas con bajo índice de rentabilidad y alta inversión.

- reserva para dotaciones: difícil y escasa, hecho que se agrava porque la población concentrada requiere su inmediata construcción.

- fácil y abundante con el inconveniente de que la dispersión las hace difícilmente eficaces.

- transporte: el transporte público resulta fácilmente rentable. Peligro de congestión dentro del propio barrio.

- el transporte público precisa un previo viaje en vehículo particular. Peligro de congestión en los accesos a la ciudad.

- precio del suelo edificable: alto con tendencia a movimientos bruscos en alza.

- asequible con ligera tendencia al alza, salvo en los centros urbanos por lo general.

Podemos observar que ambos ofrecen ventajas o inconvenientes en forma alternativa.

4.1- Sin pretender profundizar en asunto tan

delicado como es la compleja formación de los precios del suelo edificable, podemos, en principio, afirmar que su valor se origina por un acto gratuito y exclusivo de la Administración: la concesión del volumen edificable previsto en el planeamiento. En consecuencia, este valor no se genera por la realización de ninguna obra de infraestructura urbanística, lo cual ciertamente influirá en el precio en cuanto reduzca la inversión a realizar, mejore las condiciones del terreno, acorte los plazos de construcción, etcétera.

4.2- El valor de uso es un valor marginal, consecuencia del beneficio que la edificación permita esperar. Se obtiene, por tanto, como una diferencia entre el precio total en el mercado del inmueble al que se restará la inversión total y el beneficio que se pretende para el capital. Comprobaremos, así, que este valor queda influido por el precio de la construcción, la situación del mercado, el nivel de impuestos, la tasa general de beneficios, etc., pero nunca por las variaciones del poder adquisitivo de la moneda, constituyendo, por este hecho, una inversión, en principio intrínsecamente estable y libre de cualquier proceso inflacionista. A esto añadiremos que, como consecuencia del fenómeno demográfico, el desarrollo económico y el crecimiento de las ciudades está sometido a una demanda de crecimiento triple que produce un constante aumento de valor real, el cual es muy difícil de conocer, incluso a veces de reconocer, a efectos fiscales, por lo que se verá desgravado desproporcionadamente de muchos impuestos. Por último, es claro que este tipo de bienes presentan muy pocos problemas: no precisan mano de obra, ni preocupaciones de mercado, ni ninguna otra de las normales en toda industria. Una inversión tranquila y respetada legalmente, que goce de plusvalía asegurada, libre de impuesto prácticamente y de cualquier inflación, es, en una palabra, el ideal, el no va más, del inversionista; lo cual le concede un gran valor de cambio pues existirá una elevada demanda, no para destinar el suelo a la construcción, sino como objeto de inversión, lo que producirá un alza, constante, de los precios por encima de cualquier coyuntura y circunstancia del mercado de edificios, de la misma manera que en la Bolsa las cotizaciones son casi independientes de la rentabilidad real y se barajan otros factores, en especial la seguridad y la confianza futura en el negocio que, en cierta forma, viene demostrada por la propia tendencia del mercado. Por esto el suelo urbano se convierte en el más idóneo objeto de la especulación, independientemente de su objetiva función urbanística, es decir, social.

4.3- Nos hallamos, pues, ante dos hechos de naturaleza absolutamente diferente: el fiscal, existencia de unas plusvalías libres de impues-





un  
análisis  
de la  
problemática  
del  
suelo urbano

tos y el social, encarecimiento del suelo con la consiguiente lesión a la vivienda modesta, superdensificación e indisciplina urbana, presión inflacionista, descapitalización de la industria de la construcción, etc., etc.

4.4- Como ya hemos visto, el criterio del planeamiento operativo obliga a calificar una superficie edificable suficiente, pero sin excesos, ya que preparar demasiado terreno sería ofrecer demasiadas alternativas de crecimiento. Así queda el mercado de solares abastecido en pura teoría, pero, prácticamente, transformado en un cómodo oligopolio, concedido por plazo largo y conocido. En caso de propiedad privada del suelo, la seguridad del beneficio es absoluta y, en consecuencia, el alza de precios según el proceso que hemos descrito en el párrafo anterior. Desencadenado éste, ya no será posible detenerlo por medidas exclusivamente fiscales, porque los precios en alza constante y la moneda en baja, hacen que un impuesto sea absorbido por un aumento de precios, inmediato, si el mercado de edificios lo tolera, o futuro, originándose, así, un paro de la construcción relativo.

4.5- A su vez el planeamiento indicativo, al prever una abundancia mucho mayor de suelo edificable crea un principio de competencia en el mercado y no puede presentar estos fenómenos, propios de un oligopolio, los cuales sólo se producen en puntos concretos de privilegiada y singular actuación, como son los centros comerciales de la ciudad. En compensación origina un desarrollo urbano inorgánico y técnicamente deficiente, con bajo contacto social, distancias innecesariamente grandes, servicios desproporcionadamente extendidos, transporte caro, etc. Este planeamiento da lugar a ciudades tan defectuosas como la mayoría de las grandes urbes estadounidenses, en especial Los Angeles. Aunque este tipo de urbanización produce un mercado moderado que reacciona favorablemente a los estímulos de un impuesto sobre el suelo y es mucho más sencillo de controlar, da lugar, al propio tiempo, a una ciudad mal estructurada, por lo cual si el producto es malo, aunque el proceso resulte bueno, no podemos encontrarnos ante un sistema idóneo. En urbanística lo importante, lo trascendente, es la propia ciudad. Ciudad mala: urbanismo malo.

4.6- Hemos penetrado en un callejón sin salida. Si el urbanismo operativo es causa de un mercado vicioso de los terrenos, lo cual produce injustificables elevaciones de sus precios que, a su vez, impiden el correcto desarrollo urbano y la solución eficaz del problema de la vivienda, a su turno el indicativo produce un crecimiento de la ciudad caro, defectuoso y de difícil conservación. Sin embargo existen algunas cosas muy claras: es evidente que la limitación de la superficie edificable no puede quedar desligada

de una correlativa limitación de los derechos de propiedad y libertad de mercado, así como que un crecimiento y desarrollo urbano correcto es, sólo, consecuencia de un correcto planeamiento previo. El dirigismo urbanístico, por razones económicas, no es compatible con la libertad de mercado del suelo y ésta no produce, por sí misma, una estructura urbana correcta. En síntesis: en un sistema de libertad de precios el urbanismo operativo produce un caos económico y el indicativo un caos urbanístico. En un sistema de libertad de precios, que, por lo demás, sólo se presenta en muy pocos casos, pues si giramos la vista a nuestro alrededor comprobaremos que la mayoría tiene su precio legalmente establecido, desde los periódicos, los aceros, el cemento, los billetes de tren, la mano de obra, los honorarios técnicos, la estancia en los hoteles, el agua, el vino y la gasolina, solamente el suelo urbano debe gozar de la más absoluta libertad de contratación y disposición en gracia a unas leyes económicas que, por principio no le afectan, ya que no es un producto sino un factor y, como ya demostró Ricardo para los terrenos rústicos, la elevación de las rentas es síntoma de la pobreza nacional. No nos lo explicamos, al menos por razones claras.

5.1- No debemos suponer que el suelo edificable sea de una sola y uniforme categoría. Existen muchas que deben ser objeto de trato propio y singular. No tiene nada que ver el suelo de posible uso comercial, con el reservado para vivienda modesta, ni el centro de la ciudad con una zona de promoción turística. Cada uno tiene solución propia, particular, distinta, al menos en matices, según el tamaño de la urbe y su velocidad de crecimiento. Por ello, no puede hablarse de soluciones generales y, menos, radicales y uniformes.

5.2- Podemos reducirnos, para aclarar conceptos, a un ejemplo concreto: el solar propio para la construcción de viviendas modestas en España. Observamos que un rápido desarrollo económico ha producido los obligados aumentos de población y fenómenos de concentración urbana con las consiguientes crisis de vivienda. A su vez, el mismo desarrollo ha permitido una notable elevación del poder adquisitivo muy de señalar en los estamentos más modestos, lo que, en relación a la vivienda, viene reforzado por la política social del propio Estado que destina cantidades importantes de su presupuesto a la protección de la vivienda social. Igualmente es cierto que la estabilidad monetaria ha sufrido y la moneda se ha visto obligada a una pérdida de valor oficialmente reconocida en la última devaluación. El peligro de inflación no ha desaparecido y esto lleva a una política de ordenación del crédito, lo cual origina el que muchas empresas, especialmente industriales, nacidas en un período





un  
análisis  
de la  
problemática  
del  
suelo urbano

do típicamente inflacionístico entren en dificultades agravadas por una competencia creciente de la importaciones. Añadamos que la presión fiscal está en constante aumento y las posibilidades de defraudación son cada día menores. El índice de rentabilidad está en descenso, las perspectivas de buena inversión resultan difíciles y el mercado de capitales, en especial la Bolsa, ofrecen claros síntomas de desánimo.

5.3- En tales condiciones tenemos nuestras existencias de suelo edificable rígidamente congeladas por plazos mínimos de quince años hecho que se agrava en la realidad porque la rigurosa meticulosidad de nuestro procedimiento urbanístico impide una rápida utilización de aquellos terrenos que, aun considerados claramente edificables en el Plan General, no posean su Plan Parcial aprobado, o convenientemente revisado, lo cual es un proceso lento y penoso, con tramitaciones que partiendo de estos planes parciales, y continuando por los proyectos de urbanización, ordenación de volúmenes, realización de las obras de infraestructura, llegan a convertir el suelo en edificable. Todo ello es difícil y se hace despacio, por ello existen personas, o sociedades, que están especializadas en llevar a feliz término tan delicadas tramitaciones que tienen mucho de diplomáticas y de personales. Si dejamos que el precio de estos terrenos edificables quede fijado por el libre juego de la oferta y la demanda y que los beneficios resulten casi libres de impuestos, no podemos esperar más que unas violentas subidas de precio, conocidas por el nombre de "especulación del suelo", en su sentido más peyorativo, pero que constituyen el único resultado lógico. Este alza, tan obligada como incontenible, se extiende a los demás terrenos, dado que pueden abrigar cierta esperanza de edificabilidad en un futuro, postura que la experiencia permite confirmar, por lo cual todo el territorio de la ciudad y de su comarca se encuentra sometido a un sistema de precios progresivamente crecientes. Nada puede asombrarnos si comprobamos que el precio edificable en Madrid ha subido por encima del seis por ciento mensual desde 1961 a 1967, o si la especulación del suelo absorbe, en los últimos años, 40.000.000.000 de pesetas anualmente.

Sólo sería asombroso lo contrario.

6.4- Esto no es más que un aspecto, el menos trascendente, del problema. Lo verdaderamente importante son los efectos secundarios que sobre la ciudad y la vivienda —dos derechos del hombre— este precio en violentas elevaciones está produciendo, impidiendo el correcto desarrollo de la urbe y desviando, en parte suatantiva, al bolsillo particular de unos pocos el sacrificio que la sociedad, por medio del Estado, realiza en favor de la vivienda, bien sea directamente: exenciones tributarias, préstamos,

subvenciones, etc., bien sea indirectamente: fabricación económica de materiales, importaciones, preparación de técnicos y obreros, etc.

6.5- Es inútil una correcta competencia comercial. Toda empresa, en busca de su máximo beneficio, comprueba que le produce mayor el aumento de unas simples décimas en la capacidad de volumen edificable, que el proyecto mejor estudiado o la organización más correcta e industrializada. No hay que importar patentes extranjeras, basta con conseguir metros cúbicos sobre suelo nacional, lo cual, por otra parte está justificado, bajo el punto de vista económico, ya que resulta a todas luces razonable aprovechar al máximo un factor tan caro y escaso. No es necesario describir unas consecuencias que, por otra parte, están a la vista de todos.

7.1- Como decíamos en nuestro principio, el urbanismo es un fenómeno social y trascendente, por ello una limitación del suelo edificable, teóricamente aséptica, que sólo pretende dirigir el crecimiento de la ciudad con arreglo a una técnica, ha de incidir en lo económico, produciendo efectos socialmente negativos.

7.2- Todo esto puede conducir a un hecho tristísimo. La propia estructura estatal y administrativo, que, en principio, originó el valor del suelo por medio de la calificación urbanística —valor que después, libre y gratuitamente cede al propietario del suelo, prácticamente sin impuestos— si permite, conscientemente, el mercado libre de terrenos, convertido en un reducido oligopolio, debe saber que los precios han de subir en forma asocial. Por ello al obligar rigurosamente al cumplimiento del plan se convierte, paradójicamente, en el mejor, por no decir el único, defensor de un sistema vicioso y negativo, resultando toda la rigidez urbanística, la vigilancia y la inspección, en último caso, nada más que la defensa de un mercado monopolístico y antisocial.

7.3- Recordemos, a este respecto, lo que dice el artículo II de la Ley de 20 de julio de 1963 sobre las prácticas restrictivas de la competencia: "Asimismo quedan prohibidas aquellas prácticas abusivas mediante las cuales una o varias empresas explotan su posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado de manera injustificadamente lesiva para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes consumidores". Aclarándonos que a estos efectos, se entiende "que una empresa goza de posición de dominio cuando, para un determinado producto... sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial en el mismo". Añadiendo, por último: "quedan prohibidas las prácticas consistentes en... limitar la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones en perjuicio de la economía nacional". Exactamente el caso que nos ocupa: el del suelo urbano.





# REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO

Fernando de Terán

Un reciente editorial en esta revista, titulado "La crisis del planeamiento", planteaba la cuestión de la oportunidad de una revisión de la concepción teórica y de la metodología utilizada en la elaboración de los planes de ordenación urbana, así como del marco jurídico que los configura, recordando por una parte la experiencia nacional recogida durante la dilatada etapa del funcionamiento de ese marco y de aquella teoría y metodología, y aludiendo, por otra, a una simultánea evolución internacional hacia nuevas concepciones del planeamiento.

Pero al mismo tiempo que se preconizaba la conveniencia de tal revisión, actualización y reelaboración, por una evidente inadecuación del sistema vigente con respecto a la realidad actual, se señalaba también la inutilidad de tal revisión, si la misma no iba acompañada de una revitalización de la fe en la eficacia y real conveniencia del planeamiento, y de una clara voluntad y autoridad para defenderlo.

Teniendo en cuenta que las cuestiones esbozadas son de verdadera importancia, y que el citado editorial ha tenido amplio eco en los medios profesionales, suscitando reacciones diversas, parece interesante insistir sobre el tema desarrollándolo y precisando su alcance para evi-

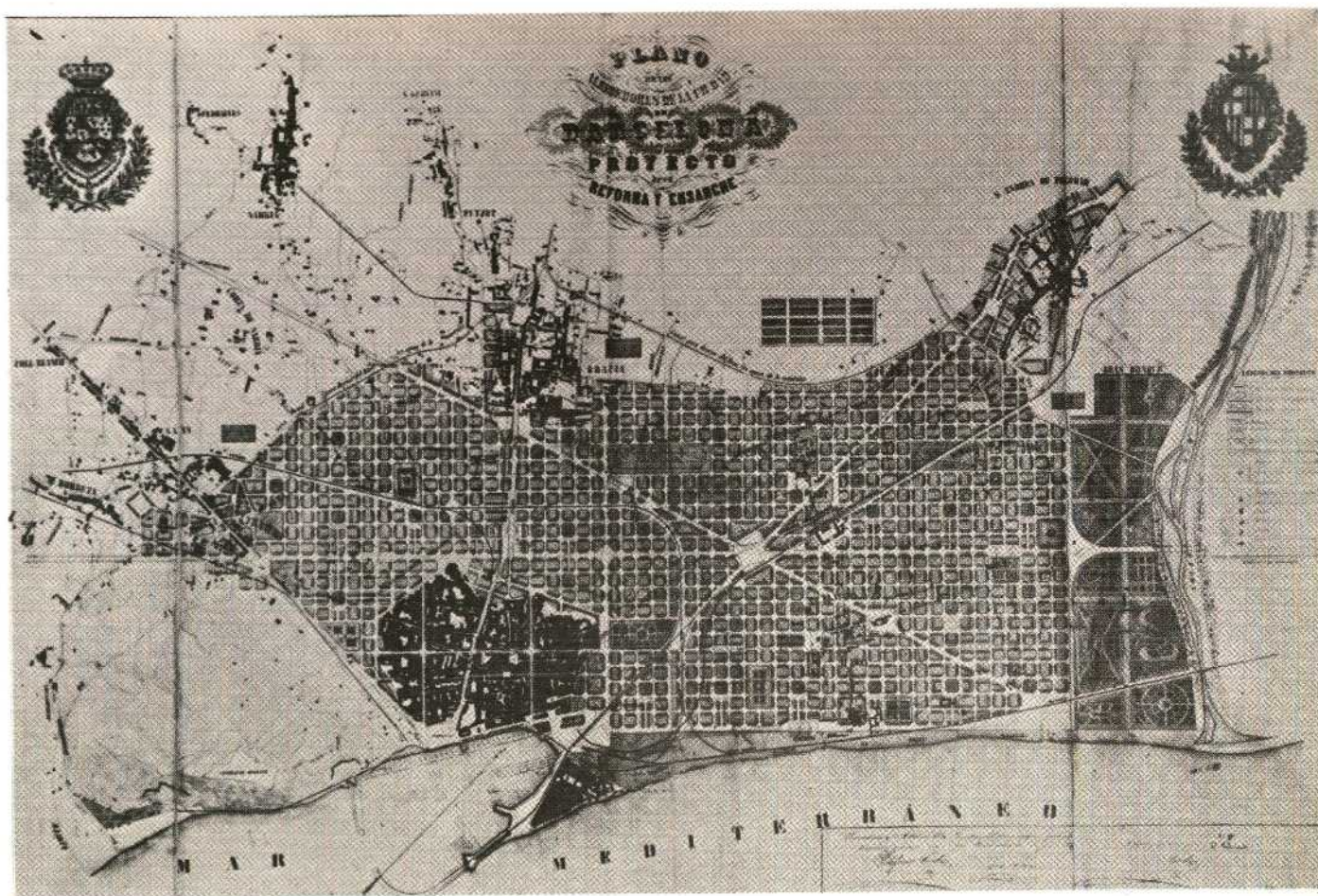
tar equivocadas interpretaciones. Esto es lo que se pretende en las líneas que siguen. Por otra parte, posteriormente a la aparición de aquel editorial, el Ministerio de la Vivienda ha anunciado su intención de someter a profunda revisión la Ley del Suelo, celebrando consultas a la opinión general, por lo que parece haber llegado el momento de la pública reflexión sobre un tema que ha de hacer correr mucha tinta. En cualquier caso, debe quedar claro que en el presente artículo se exponen opiniones puramente individuales que expresan exclusivamente los puntos de vista personales del autor.

\* \* \*

Como punto de partida para estas reflexiones, se considera que la revisión anunciada es absolutamente necesaria, y por el contrario, no se comparten los criterios conservadores de aquéllos que, alarmados por supuestos indicios de liberalización, consideran que el sistema técnico-jurídico vigente debería permanecer prácticamente intacto, alegando que para mejorar la situación y evitar los graves inconvenientes que evidentemente padece nuestro proceso de urbanización, bastaría con exigir el exacto y







completo cumplimiento y desarrollo de todos los pormenores de dicho sistema.

No puede desconocerse el fundamento de este razonamiento, basado en que jamás se ha llegado a plantear seriamente tal exigencia, por lo que se argumenta que, en gran medida, la eficacia del sistema no ha podido comprobarse por falta de aplicación. Pero por otra parte, también es cierto que el hecho de esa misma persistente inoperancia es ya prueba clara de una evidente inadecuación del sistema a la realidad en que tiene que desenvolverse, lo cual nos remite a la consideración de los dos extremos de esa falsa alternativa que parece plantearse: si se mantiene el sistema, hay que corregir la realidad; si se mantiene la realidad, hay que corregir el sistema. Es decir, si la concepción teórica y la metodología usual del planeamiento, así como su definición jurídica actual son válidas e intocables, es imprescindible variar la actual estructura administrativa nacional en forma tal que pueda garantizarse la disciplina urbanística derivada del necesario cumplimiento exacto y completo de las previsiones

de los planes, cosa que, supuesta posible, no ocurre hoy. Por el contrario, si se mantiene la actual estructura administrativa, es el sistema técnico-jurídico el que debe ser adaptado a ella. Pero digamos ya desde ahora, que las cosas no son tan simples ni tan claras como para poder optar tranquilamente por uno sólo de los dos términos de esa falsa alternativa, y que es el sistema y es la realidad los que requieren modificación.

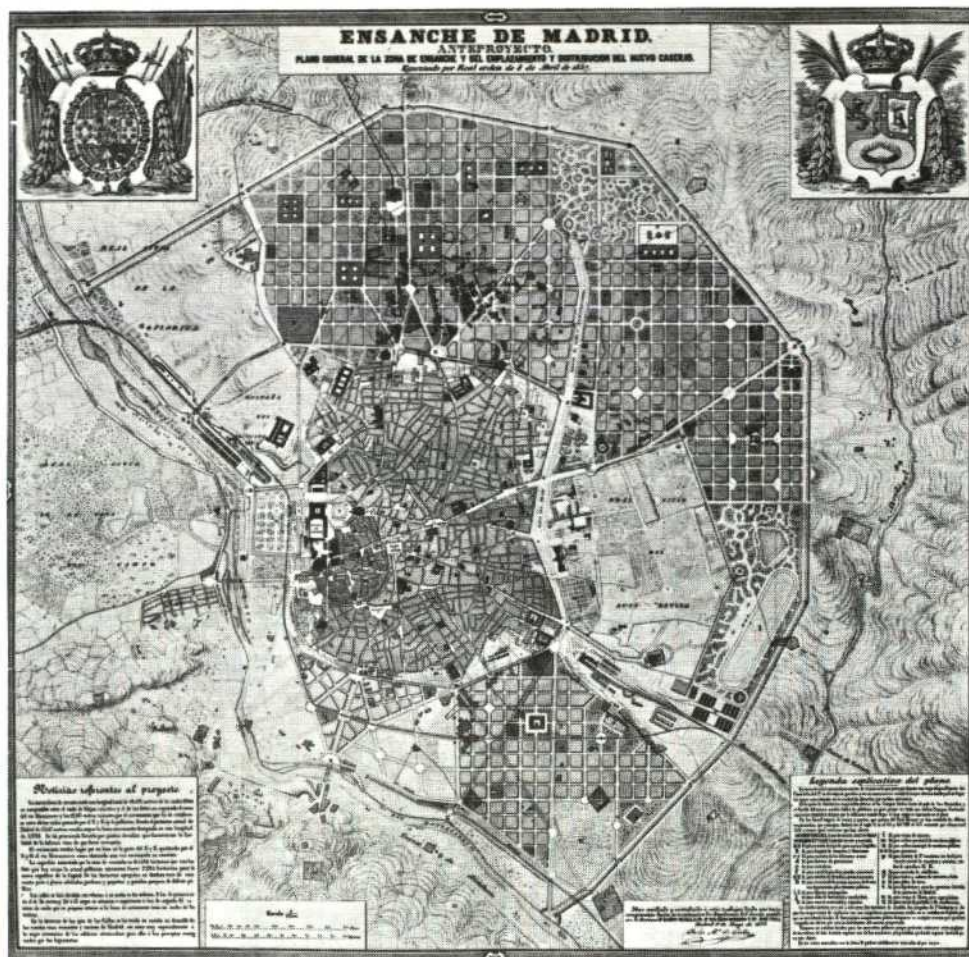
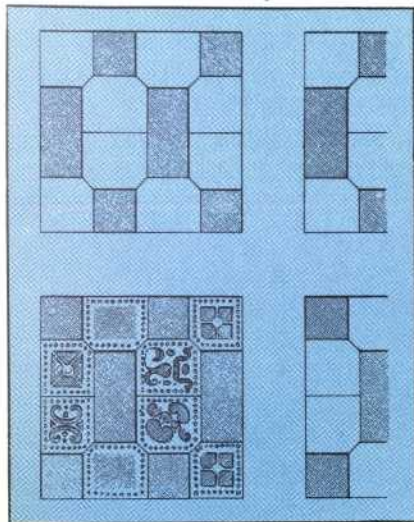
Aunque en seguida adquiere dimensión teórica, la cosa se plantea inicialmente en términos muy pragmáticos: es preciso hacer algo para remediar la situación, para encauzarla, para ordenarla. Entramos pues en el terreno de las decisiones políticas, de las decisiones que configuran precisamente una política urbanística. Y en este sentido las cosas han empezado a moverse. Por una parte está en marcha un importante replanteamiento de la realidad administrativa (nueva Ley de Régimen Local). Pero por otra parte está en marcha, también, la revisión del sistema técnico-jurídico vigente (Ley del Suelo), con todas sus implicaciones. Nos



El plan Cerdà  
para Barcelona.  
1860

Madrid.  
Plan del ensanche, de Castro.  
1860

J. M. Castro. Plan de ensanche  
de Madrid. 1860.  
Diagramas de parcelación de manzanas  
con abundancia de espacios libres.



acercamos pues hacia un momento clave en la historia del urbanismo español, que requiere la máxima atención. Con la vista puesta en él, es como vamos a considerar aquí la crisis del planeamiento, que es nuestro tema.

\* \* \*

Los planes de ordenación urbana, entendidos como documentos encargados de organizar y prever el crecimiento de las ciudades, atendiendo a la totalidad de sus aspectos como entes complejos y unitarios, son de muy reciente incorporación al planteamiento operativo del urbanismo, por muy extraño que pueda parecernos esto, ahora que nos encontramos tan familiarizados con su existencia.

En España puede decirse que hasta llegar la Ley de Régimen Local en 1950, la necesidad de esta visión unitaria de la ciudad no tiene reconocimiento jurídico, ya que anteriormente sólo existían las Leyes de Ensanche de Poblaciones (1864 y 1876), potenciadas luego por el Estatuto Municipal (1924), y de la Reforma In-

terior y Saneamiento de Poblaciones (1896), que enfocaban el problema urbano de forma parcial y fragmentaria: las primeras hacia la creación de zonas homogéneas de nueva urbanización, yuxtapuestas al casco antiguo y un tanto inconexas y extrañas a él; la segunda, atendiendo a problemas menores del interior de ese casco antiguo.

La Ley de 1950 trae la novedad de prescribir la obligatoriedad, para cierto tipo de ciudades, de tener planes de conjunto que superen las intenciones parcializadas de la legislación anterior. Finalmente, en 1956, es la Ley del Suelo la que acaba de definir rigurosamente la naturaleza y alcance de los planes de ordenación en sus diversos grados, y la que plantea la necesidad de desbordar el marco estrictamente urbano para abarcar territorios comarcales y provinciales, abriendo las puertas al verdadero planeamiento.

Basándose en aquella primitiva legislación, e impulsadas posteriormente por la obligatoriedad del Estatuto Municipal, son muchas las ciudades españolas que a finales del siglo XIX



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del  
Planea-  
miento.



y principios del XX plantean con unidad y coherencia de intención, una importante ampliación de su superficie, encauzándola a través de un trazado definido por rígidas condiciones formales, con base en una red viaria de intención homogeneizadora, que divide el territorio en manzanas edificables, cuya ocupación era regulada por determinadas normas y limitaciones.

Diversos autores han señalado cómo este tipo casi uniforme de trazado urbano que se había extendido por el mundo desde la aprobación del plan de ensanche de Nueva York en 1811, se adecuaba a las condiciones del capitalismo liberal por las facilidades que ofrecía para el replanteo, para la descripción legal de las parcelaciones, y para la comercialización y edificación de las mismas, de modo que la trama básica bidimensional, servía en realidad como punto de partida para una ocupación volumétrica intensiva e indiferenciada de las manzanas, con desaparición de toda preocupación estructural de orden superior. Sobre la trama neutra, el libre juego del capital podía imponer una imprevisible, variable y no condicionada distribución de funciones y usos, a pesar de que en algunos de aquellos planes de ensanche sus autores hubiesen dejado constancia de su deseo de limitar la edificabilidad, de dotar a la ciudad con espacios libres y de compensar su uniformidad de trazado con unas polarizaciones introducidas por una red de servicios comunitarios. Claro ejemplo de ello es el Plan de Cerdá para Barcelona.

Pero con esto entramos en un punto fundamental, que es el del desarrollo de los planes, de su materialización, de su paso a la realidad, al ser superpuesto su trazado unitario sobre unos terrenos de propiedad fragmentada y desarrollado por iniciativas privadas e independientes.

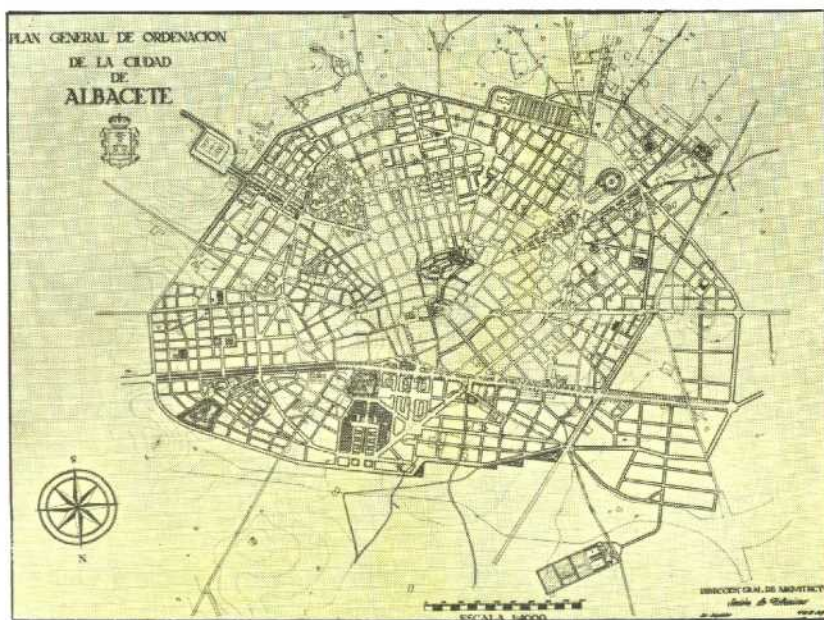
Las Leyes citadas de 1864 y 1876, preveían la declaración de utilidad pública para los ensanches, con ayudas estatales para los Ayuntamientos interesados, y el establecimiento de juntas especiales compuestas inicialmente por propietarios y concejales y posteriormente sólo por concejales. Del funcionamiento de estas juntas dan fe los ensanches de nuestras ciudades: ahí están, pero las previsiones de edificabilidad para los mismos no se han cumplido. Recuérdese, por ejemplo, que el Plan de Castro preveía el ensanche de Madrid sobre manzanas abiertas de interior ajardinado, compuestas de edificios de 4 y 5 plantas.

Por otra parte, al evocar este periodo, no puede olvidarse tampoco que aquel urbanismo liberal, al admitir cualquier localización de las actuaciones dentro del ensanche, favoreció una prematura dispersión de su ejecución, aumentando los costes de urbanización, al mismo tiempo que permitió la iniciación de procesos de especulación por la retención de superficies sin edificar, lo que provocó, a su vez, el desbordamiento anárquico más allá de los límites del plan, con la aparición ilegal, pero muy real, de los suburbios. Son éstos hechos que conviene recordar ahora que, cansados de los defectos

*Tarrasa, 1949.*



*Albacete, 1952.*





más cercanos del urbanismo posterior, volvemos a veces los ojos hacia la elementalidad de aquellos sistemas primitivos que se vinieron utilizando en España hasta bien entrado el presente siglo.

Planes de ensanche tardíos fueron redactados aún para nuestras ciudades hasta los años anteriores a la guerra civil, en los cuales, sin embargo, se habían introducido, a veces tímidamente, las nuevas ideas urbanísticas derivadas inicialmente de las concepciones de la “ciudad jardín” y posteriormente del racionalismo internacional.

Así, mientras algunos Ayuntamientos, fieles al mandato del Estatuto de Calvo Sotelo, elaboran su plan de ensanche, aparecían nuevos factores que desbordaban los planteamientos anteriores: suburbios incontrolados, colonias de viviendas unifamiliares como remedos de ciudad jardín, y los primeros conjuntos fabriles. Había una nueva realidad que requería una nueva formulación y así apareció conceptualmente la noción de zonificación, inicialmente reducida a marcar sectores de diferente edificabilidad y a separar el uso industrial del de vivienda y del rural.

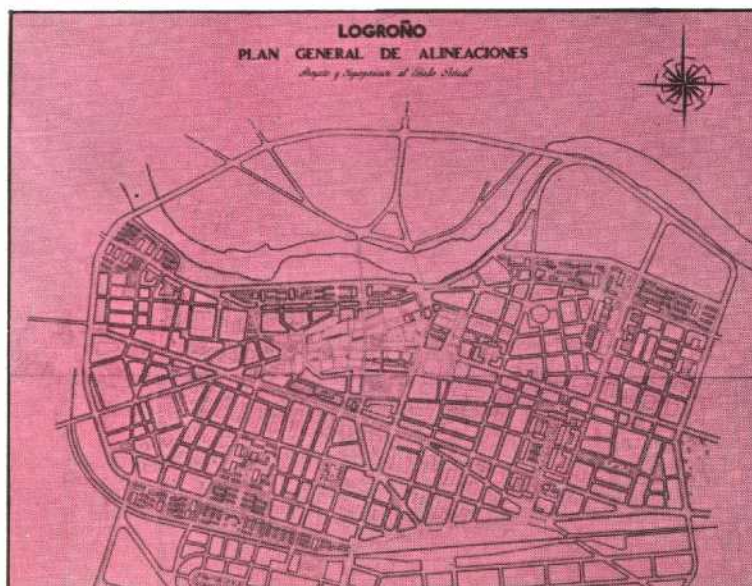
Este concepto de zonificación es una de las piezas claves de la teoría urbanística que, esbozada anteriormente, alcanza universalmente su maduración, formulación y aplicación al planeamiento en los años 40 y trata de superar la utilización libre e indiscriminada del suelo imponiendo una distribución ordenada y jerarquizada de usos y funciones.

La otra clave para entender la revolución que se operaba en la concepción teórica de la ordenación urbana, fue la noción de “unidad vecinal”, derivada de la supuesta organización espontánea de la sociedad en comunidades humanas en función de una sociología más ideológica que científica, que propugnaba la estructuración de la ciudad como un tejido compuesto de células básicas, que favorecían el tradicional ambiente físico y social del barrio, con unos límites definidos y con una relativa autosuficiencia funcional que permitía hablar de “nucleación orgánica”.

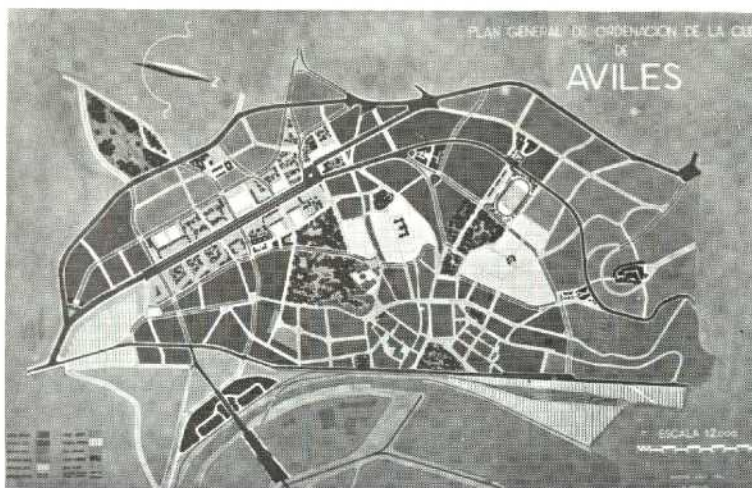
Estos dos conceptos, unidos en el aspecto formal a una cierta tendencia a disolver el espacio urbano en la naturaleza, con la frecuente utilización de la llamada “edificación abierta” y las redes viarias independientes de la edificación, con abandono expreso y voluntario de la antigua noción de calle, son las bases del nuevo planeamiento que sucede decididamente



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del  
planeamiento.



Logroño, 1958.



Avilés, 1955.

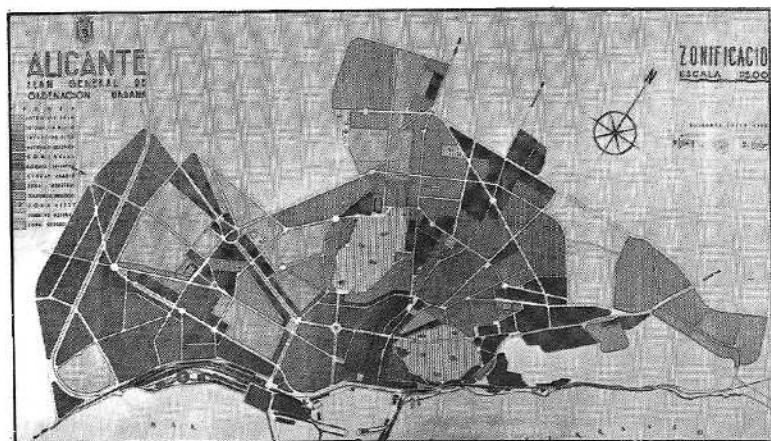


Algeciras, 1955.





Tarrasa.



Alicante, 1956.

a la rigidez formal y a la simplicidad conceptual de los planes de ensanche.

En una clasificación aproximada de los planes generales de ordenación realizados en España desde la promulgación de la Ley del Suelo, atendiendo a sus aspectos más sobresalientes, y especialmente a sus previsiones de configuración formal de ocupación del territorio, podrían distinguirse unos cinco grupos que corresponden a etapas sucesivas de un proceso, cuya historia está por hacer, y cuyo interés radicaría en la comparación de estos planes con los resultados de su gestión.

En primer lugar aparecen aquellos planes generales que son simples conversiones de planes de alineaciones anteriores, completados con documentos solicitados por la Ley. En algunos de ellos hacen su aparición, tímidamente, las "ciudades jardín", las zonas industriales y la "edificación abierta". (Ejemplos: Albacete, 1952; Logroño, 1958).

En el segundo grupo incluiríamos aquellos que parecen haber superado la mentalidad de las "alineaciones" y muestran una intención general más acorde con las ideas teóricas internacionales del llamado "planeamiento orgánico", y una decidida incorporación de "polígonos" de extensión en la periferia del casco urbano existente, tratados con criterio muy arquitectónico, con grafiado incluso de la edificación (en bloques laminares frecuentemente), de "ciudades jardín" también periféricas y de zonas industriales bien delimitadas y segregadas. (Ejemplos: Avilés, 1955; Algeciras, 1955, Tarrasa).

\* \* \*

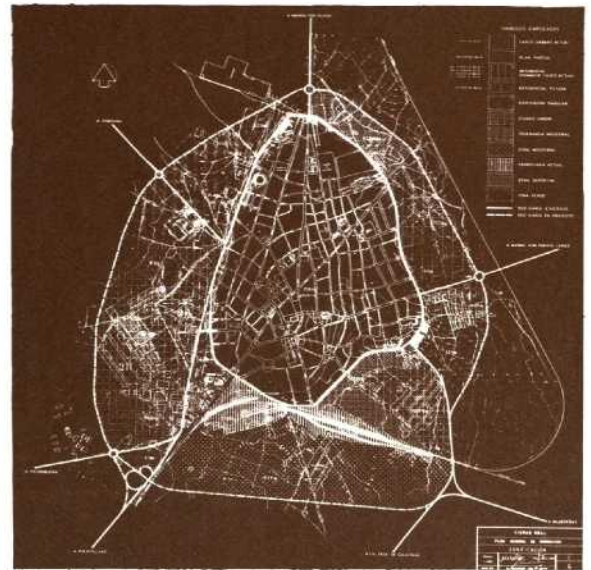
El tercer grupo supone una maduración de esos criterios anteriores y una recuperación de la concepción arquitectónica a cambio de una mayor sistematización del concepto de zonificación, reservándose al desarrollo en planes parciales, la concreción de las formas de la edificación. (Ejemplos: Alicante, 1956; Huesca, 1957; Ciudad Real, 1963; Segovia, 1964).

Un posible cuarto grupo se diferenciaría poco del anterior en cuanto a concepción general, pero muestra una nueva preocupación por una gran amplitud en las zonas de reserva urbana, que la experiencia había demostrado ser escasas en planes anteriores, y que se siguen disponiendo alrededor del casco antiguo, dando por resultado una imagen de ciudad concéntrica hipertrofiada. (Ejemplo: Salamanca, 1966). El plan de Zaragoza (1968) aunque

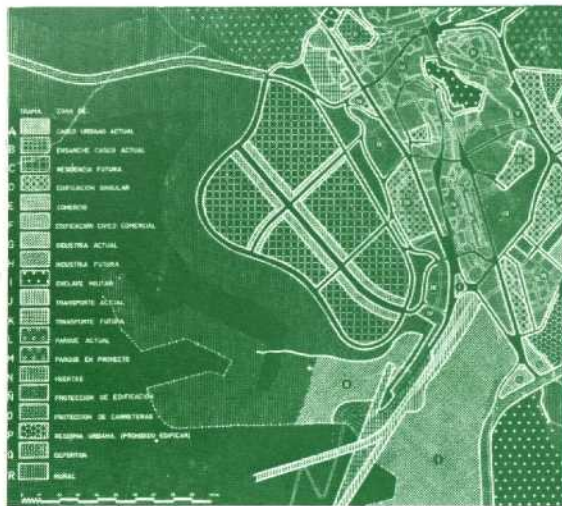




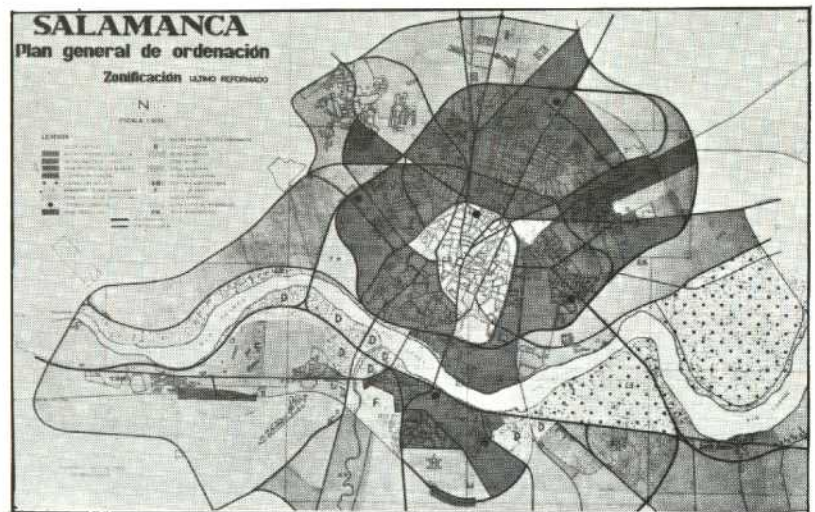
Huesca, 1957.



Ciudad Real, 1963.



Segovia 1964, (Fragmento).



Salamanca, 1966.

completa también de la misma forma el crecimiento concéntrico, plantea sin embargo la necesidad de ponerle fin, acabando esa etapa histórica del desarrollo de la ciudad, para lo cual dispone la creación de una nueva ciudad en paralelo, para absorber el crecimiento ulterior dentro del período de previsión.

Finalmente, se abre paso la idea de que el desarrollo urbano nuevo no puede seguir gravitando indiferenciadamente en todas direcciones alrededor de los núcleos antiguos, con peligro de ahogarlos, y es preciso marcarle unas

claras direcciones de expansión. Vienen entonces los planes de ordenación de "crecimiento direccional", de acuerdo con lo que se pensaba entonces en la Dirección General de Urbanismo. (Ejemplo: Valladolid, 1969).

Naturalmente, ha de entenderse que este esquema de clasificación no es tan simple en la realidad y que aunque estas sean las tendencias dominantes en cada etapa, no pueden dejar de encontrarse interferencias de unas en otras. Por otra parte, tampoco encajan del todo en el esquema, lógicamente, los planes de ordenación





de ámbito mayor (comarcales y provinciales) y de las grandes aglomeraciones (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao).

Pero hay algo en estas nuevas orientaciones que llama la atención desde nuestra perspectiva actual. Y no se trata ya sólo de la situación nacional, sino que siendo corrientes ideológicas universales, tenían su misma formulación en cualquier otro territorio más allá de nuestras fronteras. Se trata de la supuesta capacidad con que se abordan estos planteamientos para modelar y configurar la realidad urbana y para determinar su desarrollo tan rígidamente como lo hacían los planes de ensanche, pero según unas previsiones mucho más complejas y delicadas que tratan de anticipar una visión acabada de lo que la ciudad debería llegar a ser al cabo del tiempo. "La ciudad adquirirá el carácter de una empresa estudiada por adelantado y sometida al rigor de un plan general", decía el artículo 84 de la Carta de Atenas, exponente de toda la actitud, y añadía: "sabias previsiones habrán esbozado su futuro, descrito su carácter, previsto la amplitud de su desarrollo y limitado sus excesos con anticipación... La ciudad ya no será más el resultado desordenado de iniciativas accidentales".

Ante tanta confianza no puede por menos de aparecer la pregunta sobre los medios con que estos planteamientos conceptuales contaban para ser llevados a la realidad. Si los planes de ensanche habían sido reducidos prácticamente a un trazado viario dentro del cual el resto de las previsiones no se había mantenido, ¿cómo iba a lograr este nuevo planeamiento imponerse, al tener que ser igualmente desarrollado por la iniciativa privada, tratándose ahora de unas previsiones menos elementales más matizadas y difíciles de materializar? Es interesante continuar la lectura de la Carta de Atenas. Sus tres últimos artículos plantean este problema: "La escala de los trabajos a emprender urgentemente para la ordenación de las ciudades, por una parte, y el estado de la propiedad territorial, infinitamente dividida, por otra, son dos realidades antagónicas" (Art. 93). "La peligrosa contradicción aquí constatada plantea una de las más espinosas cuestiones de la época: la urgencia de reglamentar, por medio legal, la disposición de todo suelo útil, para equilibrar las necesidades vitales del individuo en plena armonía con las necesidades colectivas" (Artículo 94). Y el famoso documento, se acaba con esta afirmación: "el interés privado se subordinará al interés colectivo" (Art. 95). Nada más y nada menos.

En otras ocasiones hemos insistido en el carácter utópico de la "nueva ciudad del urbanismo moderno", y en la desvinculación que la teoría sustentante presentaba en relación con las reales posibilidades jurídicas y políticas de aplicación. Al cabo de muchos años de vigencia y usos de aquellas ideas, y con una experiencia real suficiente, se nos aparece hoy, en gran parte, la revolución del planeamiento "orgánico" o "zonal", como el sueño dorado de los herederos del utopismo, pues toda ella descansa ingenuamente sobre la base del dominio del suelo, de modo que sólo en los países socialistas ha podido servir realmente para conducir y guiar el desarrollo urbano y, parcial y fragmentariamente, para modelar actuaciones reducidas en otros países que han logrado articular algún dispositivo de adquisición de suelo por el Estado o las municipalidades.

Dentro de esta perspectiva es como hay que contemplar el continuo y desgarrado forcejeo de todo el esfuerzo legislativo que se ha venido haciendo en todo el mundo desde la segunda guerra mundial para hacer posibles aquellas concepciones teóricas universales dentro de sistemas de organización política, social y económica que no están en condiciones de aceptarlas.

\* \* \*

Así pues, conviene insistir en que el planeamiento urbano y territorial, tal como se ha venido practicando en España, responde a toda una concepción teórica generalizada y aceptada universalmente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Dentro de aquélla, la tarea y el objetivo del planeamiento se dirigían casi exclusivamente a determinar claramente la imagen física estática de lo que una ciudad habría de llegar a ser al cabo del período de vigencia del plan, anticipando sobre los planos una visión final deseada, en un intento morfológico e idealista de configuración del futuro. Pero esta aspiración usual de los planes urbanos en todas las épocas históricas anteriores, no iba acompañada del necesario soporte económico ni de una verdadera estrategia de viabilidad (suplida históricamente por la "munificencia regia") quedando normalmente en la incertidumbre el proceso entero de gestión y desarrollo. Por otra parte, no se había comprendido aún que el proceso urbano moderno tenía poco que ver con la lenta maduración de la ciudad en épocas históricas anteriores, y que se requería ahora una mayor elasticidad y adaptabilidad a los fre-



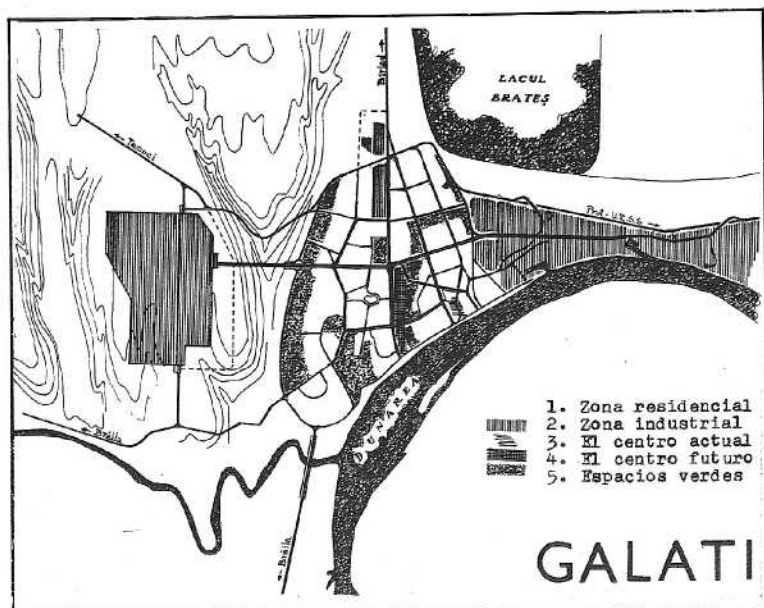


Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del planea-  
miento.



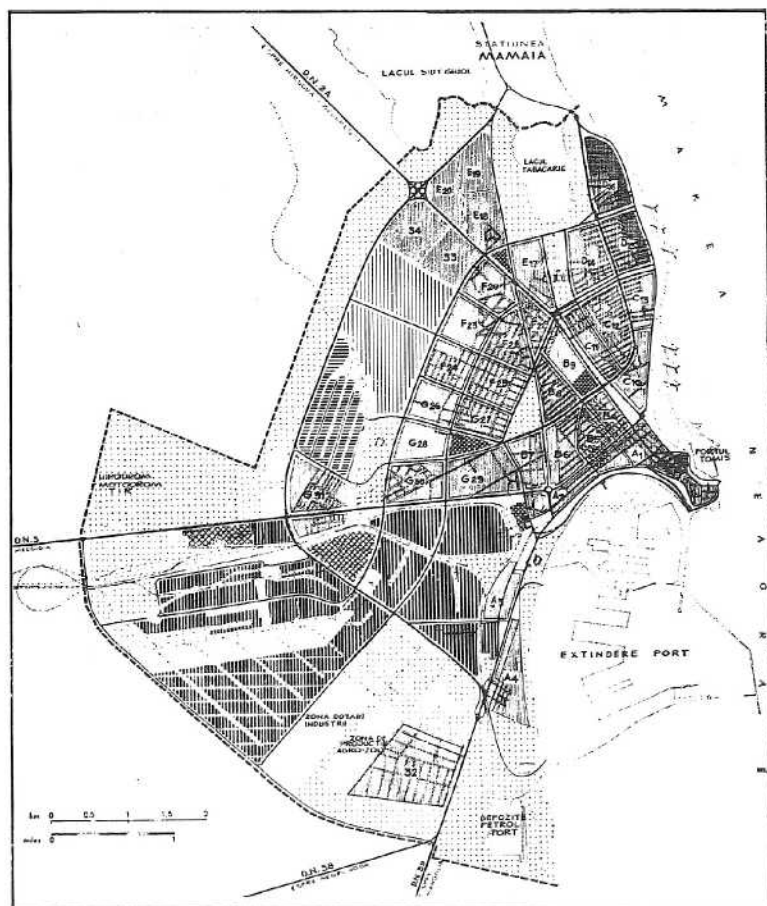
*Plan general de  
Ordenación Urbana  
de Moscú. 1957.*





Esquema del plan de ordenación de la ciudad rumana de Galati, 1961. un modelo de fidelidad a las tesis del "urbanismo moderno"

Esquema del plan de ordenación de la ciudad rumana de Costanza.



cuentemente imprevisibles cambios de perspectiva y de ritmo en su desarrollo, por todo lo cual es fácil referir esta situación, como antes hicimos, a toda una herencia cultural que proyecta directamente sobre el terreno del urbanismo, desde los primeros momentos de la industrialización, "un proceso de reflexión desarrollado en lo imaginario, que se sitúa en gran medida en la dimensión de la utopía" (1).

Toda esta visión crítica no es referible solamente, por supuesto, a la experiencia nacional. Los pasos han sido semejantes en todas partes, aunque los nuestros han sido más lentos o insistentes. Una reciente publicación francesa se expresa así en relación con el planeamiento que estamos comentando: "Se ha podido reprochar a muchos planes de urbanización haber sido ejercicios, a veces brillantes, pero cuya influencia sobre el desarrollo real de las ciudades ha quedado muy inferior a la esperanza de los urbanistas. La información previa recogía materiales heterogéneos y de segunda mano; la elaboración del plan parecía además totalmente independiente de esta información y provenía más de la intuición del urbanista que de un razonamiento lógico cerrado. La ausencia de un calendario y de un estudio de las posibilidades financieras impedía también a menudo las realizaciones, de tal modo que en cada operación concreta eran introducidas modificaciones... En realidad, es esencial convenirse de que un plan de urbanismo no es más que un momento en el proceso que desemboca en el desarrollo de una ciudad y era una ilusión creer que bastaría hacer un plan para que la ciudad se desarrollase como el urbanista lo deseaba" (2). Como puede verse, el paralelismo con las situaciones que nosotros estamos viviendo es total.

Carente de bases científicas y del conocimiento real del funcionamiento de los fenómenos sociales y económicos, el planeamiento rinde tributo a esa tendencia propia de las situaciones precientíficas de sustituir el conocimiento por el deseo: Por otra parte, no puede olvidarse que la dimensión y potencia del proceso urbano universal no ha sido verdaderamente captada hasta después de conocerse los censos de 1960, y que otros muchos factores condicionantes de la visión que actualmente se tiene de dicho proceso, tampoco se habrán manifestado anteriormente con claridad. Todo

(1) Francisco Choay: "L'urbanisme. Utopies et realités". Seuil, Paris.

(2) Fondation Royaumont. "Sociologie et urbanisme". L'Epi, Paris. 1970.



ello explica que aparezcan hoy tan desfasadas y tan modestas todas las previsiones del urbanismo de aquella época, las cuales condicionaban, a su vez, no sólo a las concepciones teóricas sustentantes del planeamiento, sino también al marco normativo y jurídico que les servía de pauta de actuación. La limitación del tamaño de la ciudad en formas cerradas y definidas, la claridad funcional establecida sectorialmente por la rígida zonificación, el esquematismo simplista y elemental de los trazados viarios y la descomposición en unidades urbanísticas dotadas de espacios libres y de elementos al servicio de la comunidad, son, como decíamos, las características formales más sobresalientes de unos planes cuya debilidad no está sólo en la proposición de previsiones sin soporte de realización claramente asignado, sino fundamentalmente en el desconocimiento de la realidad esencialmente fluida y cambiante del fenómeno urbano, que ha llevado posteriormente a considerar que "es, pues, el proceso de crecimiento, la dinámica urbana, el objeto del planeamiento; y de ahí la tendencia a buscar como plan urbanístico más que una forma estática, precisamente el análisis y la preparación de su proceso de desarrollo" (3).

Hay también, como señalábamos antes, otra cosa notable en aquel planteamiento, y es la poca importancia concedida al hecho de que para su realización exige inevitablemente la previa disposición del suelo, ya que, superado el elementalismo de los anteriores planes de alineaciones, el nuevo tipo de planeamiento repartía desigualmente cargas y beneficios entre propietarios de terrenos, al superponer ordenaciones de conjunto sobre sectores que en la realidad son mosaicos fraccionados de propiedades privadas. Es este último factor, el que explica el hecho verdaderamente sorprendente, y sobre el que no parece haberse meditado mucho, de que aquellos planes de ordenación sean absolutamente coincidentes en sus planteamientos y en su expresión, en los países de economía de mercado, y en los países socialistas, o en aquellos de economía de mercado en los que gracias a una anticipada y previsoría acción de la Administración, la propiedad privada del suelo urbano está muy reducida. Una diferencia tan radical y decisiva, en uno de los puntos claves, no debería haber dejado de tener una influencia fundamental en la con-

cepción y formalización del planeamiento, que evidencia más así su carácter idealista y utópico, y pone de manifiesto que sólo con una estricta planificación general, y con dificultades, puede ser eficaz guía de un desarrollo urbano controlado. Así pues, si aquellos planes son eficaces y pueden cumplirse (a pesar de las dificultades inherentes a la evolución) en los países socialistas, y no en los de libre empresa y libre propiedad, como lo muestra la experiencia, habremos de deducir que aquella concepción del planeamiento exige alguna forma de propiedad pública del suelo, ya que de otra forma, la incidencia de la propiedad privada, de las iniciativas e inversiones parciales, fragmentarias e inconexas que actúan sobre él, y los fenómenos económicos que se producen en el mercado de terrenos, la desvirtúan, la trastornan y la hacen inaplicable en un alto porcentaje.

Todo esto ya fue considerado cuando en 1956 entró en vigor nuestro código urbanístico nacional, la Ley del Suelo, en cuyo preámbulo puede leerse aquel párrafo revelador que tantas veces ha sido comentado: "si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requerirá fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada." Así pues, es verdad lo que comenta González Pérez: "La Ley del Suelo no tuvo recato en reconocer que el ideal sería la nacionalización del suelo. Y si no la acepta es principalmente por falta de medios" (4).

A la vista de esto, podemos deducir que la Ley del Suelo se nos aparece como un notable intento de compatibilizar un planeamiento rigurosamente coherente en sus aspiraciones voluntaristas de configuración física del desarrollo urbano, con un sistema de propiedad privada del suelo y libre mercado del mismo. Dichas aspiraciones voluntaristas quedan bien patentes en todo el cuerpo de la Ley, pero expresamente enunciadas en este otro pasaje extraído también del preámbulo: "La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar



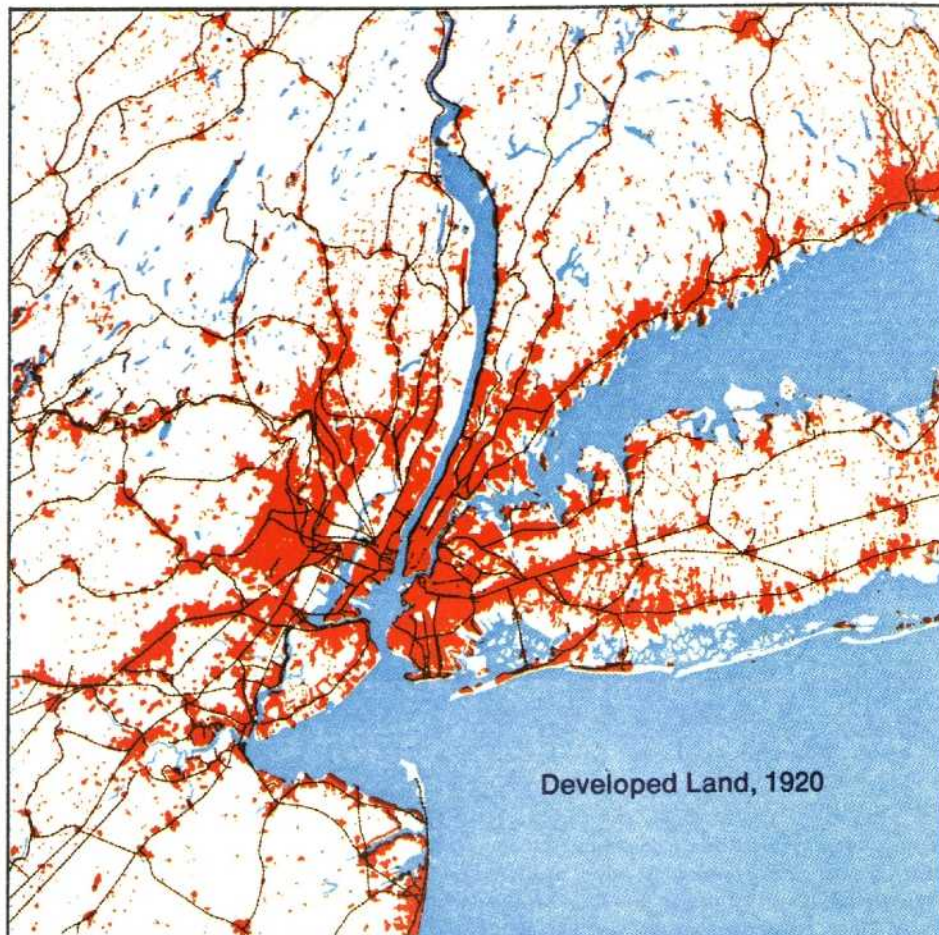
Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del  
planea-  
miento.

(3) M. de Solá Morales. "Sobre metodología urbanística". Dep. de Urbanística. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. 1969.

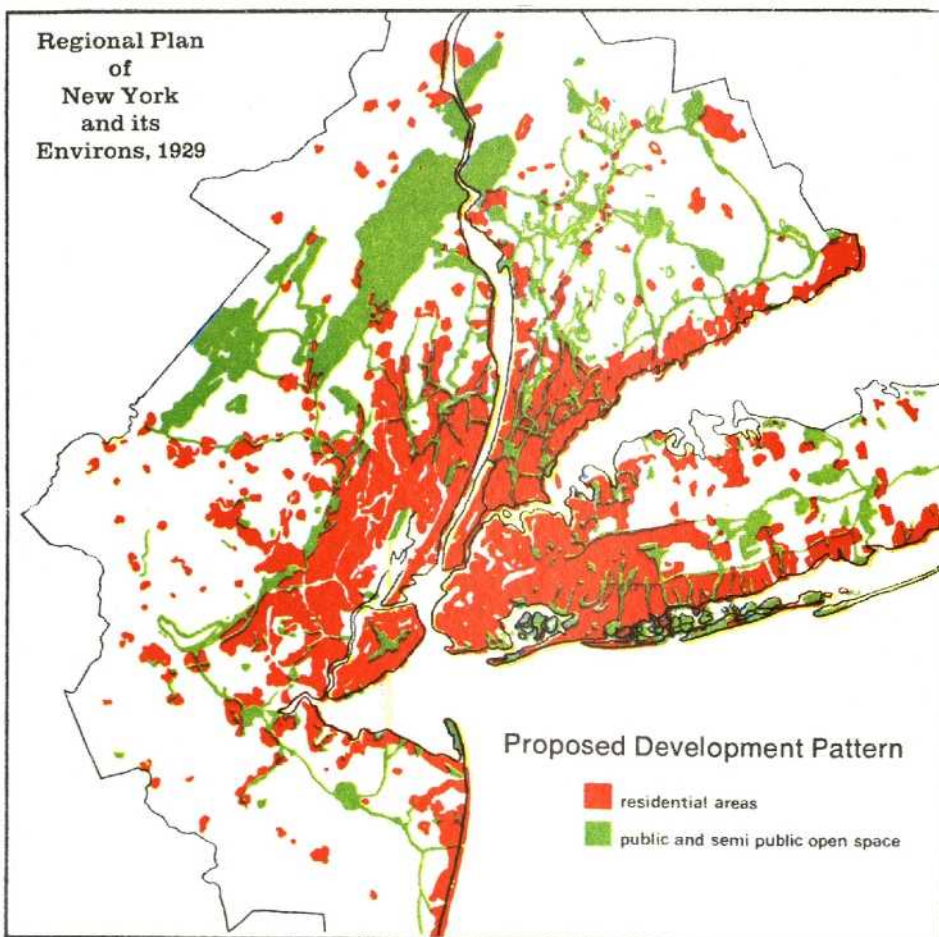
(4) Jesús González Pérez. "Principios y realidades de la Ley del Suelo". Revista de derecho urbanístico. Madrid. 1968.



*Plan Regional de Nueva York.  
1920: Concentración de población  
en el centro de la región y  
principio de expansión a lo  
largo de las vías de  
comunicación.*



*Plan Regional de Nueva York.  
1929: El ordenado movimiento hacia  
fuera que se recomendaba,  
exigía la conservación de  
pasillos verdes y parques  
naturales, y un sistema de  
transportes equilibrado entre  
ferrocarril y automóvil.*





el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social".

Este párrafo, de claro valor doctrinal, muestra bien el entronque teórico de la mentalidad que presidió la elaboración de la Ley, con aquella generalizada visión del papel del planeamiento a que ya hemos aludido, que apenas ha sido operativa más que en los países socialistas.

Para poder intentar aquella difícil compatibilización, la Ley del Suelo instrumenta todo cable sistematización, cuyas dificultades de rea-

de esas dificultades puede encontrarse en un reciente libro de González Pérez (6) y concretamente, en relación con el tema clave de la Reparcelación (reconocido en el preámbulo de la Ley como pieza fundamental del sistema técnico-jurídico) en un penetrante artículo de Arribas Briones (7). Este es, efectivamente, un tema de la máxima importancia, ya que a él se confiaba en la Ley la posibilidad de "superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación", y la oposición al planeamiento, "en este aspecto comprensible, de los propietarios de terrenos destinados a espacios libres, cuando observaban la depreciación de los mismos correlativa al enriquecimiento de los demás propietarios circundantes". En la sistemática de la Ley, la reparcelación es el agujero estrecho por donde tiene que pasar todo el proceso de la urbanización, y si aquél se obstruye, como de hecho ha ocurrido por las grandes dificultades que ha presentado en la práctica, es lógico que falle y se desborde todo el montaje previsto para la realización jerarquizada del planeamiento basada sobre la confianza en la posibilidad del estricto control de la iniciativa privada. Verdaderamente, si se consideran a fondo todos los defectos de la situación actual, y se toma directamente el pulso a los Ayuntamientos de nuestras ciudades, en relación con el problema del planeamiento urbano, la necesidad de volver a replantear el problema y de buscar nuevas soluciones aparece como absolutamente inevitable.

La tarea que se ofrece es pues, ante todo, la de tratar de dotar de una mayor racionalidad al proceso del planeamiento, en relación con las reales posibilidades de su realización, para lo cual es lógico modificar, a la luz de la experiencia, tanto las bases teóricas y metodológicas del propio planeamiento, como el marco jurídico que le sirve de referencia y le da su definición.

Naturalmente no se trata de entrar aquí, aunque haya ideas al respecto, en anticipaciones de algo que ha de ser necesariamente tarea larga y pluralmente acometida, puesto que, como ya hemos dicho, será preciso empezar por conocer más a fondo y casuísticamente, el estado real del incumplimiento del planeamiento y sus causas, las divergencias concretas entre las previsiones de los planes y su desarro-



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del planea-  
miento.



*Plan Regional de Nueva York.*

*1960: Macizado central y expansión general anárquica. Problema que se plantea el Plan: ¿dónde emplazar, entre el mar de viviendas, los servicios comunitarios típicos del "centro", para una aglomeración que en el año 2000 tendrá 30 millones de habitantes?*

lización han quedado bien patentes en los dos años transcurridos y han sido objeto de abundantes críticas y análisis, si bien, como dice Clavero, "está todavía por hacer, a gran escala, un estudio sociológico del incumplimiento de los planes urbanísticos" (5). Un detenido análisis

(5) Manuel Francisco Clavero Arévalo. "Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo". Revista de Derecho urbanístico. Madrid. 1970.

(6) J. González Pérez. "Comentarios a la Ley del Suelo".

(7) Pablo Arribas Briones. "Las dificultades prácticas del Reglamento de Reparcelaciones". Revista de Derecho urbanístico. Madrid. 1968.





*Chicago.*

llo, para poder extractar conclusiones generales que sirvan de orientación. Pero ya es posible ver, eso sí, que será preciso considerar al mismo tiempo los nuevos planteamientos científicos del planeamiento, con unos márgenes mayores de indeterminación, por una parte, y la necesidad de una mayor profundización en su base económica por otra, lo cual, necesariamente, en nuestra realidad socio-política actual llevará a contar, con mayor realismo, con el hecho de la propiedad privada del suelo y con la contundente capacidad y potencia urbanizadoras de la iniciativa privada, concitando su colaboración en operaciones concertadas con garantías suficientes, dentro de un marco general previamente definido.

Cabe preguntarse, y esto es lo que ha alarmado a algunos, si esta búsqueda de mayor racionalidad del proceso urbanizador, al poner mayor énfasis en el carácter liberal de la rea-

lidad económica, puede conducirnos a un liberalismo urbanístico para eliminar las contradicciones actuales, lo cual supondría que a cambio de una mayor operatividad y fluidez, se habría introducido una irracionalidad mayor, renunciándose al control del proceso urbano, con un inexcusable abandono de las obligaciones y deberes de la Administración de velar por el bien común ante un proceso de urbanización cada vez más comprometedor para todos. A este respecto, bueno será contemplar la situación de los Estados Unidos, ahora que un convenio de amistad y cooperación con aquel país, con un capítulo IV dedicado a urbanismo y medio ambiente, nos va a permitir beneficiarnos más directamente de su experiencia. Claro que lo primero que se piensa al leer el texto de ese IV capítulo del convenio es que sería preferible no tener que hacer frente "in extremis" a las consecuencias más graves





San Francisco.

del deterioro del medio ambiente, sino aprender a controlar previamente las causas que en gran parte lo producen, a través del ordenado uso del territorio, lo cual es precisamente el objetivo del planeamiento. Pero ¿cuál es la situación del planeamiento en Estados Unidos?

Si existe un país característicamente incapaz para tener una política de ordenación urbana coherente y voluntaria, que responda a unas bases previamente estudiadas y seleccionadas, es los Estados Unidos, con su liberalismo doctrinal y constitucional, y su Administración, apoyada en legislación compleja y diversa, repartida en múltiples niveles y entidades independientes, con los consiguientes conflictos de competencias, recelos y desconfianzas, que se traducen en desarrollos urbanos confusos y desordenados. En estas condiciones y dada la escasez de controles, la iniciativa privada va produciendo una incoherente ocu-

pación del espacio (8) generadora de conflictos, cuyos efectos sólo una economía potente puede ir paliando *a posteriori*, no sin un evidente despilfarro, como señalaba el presidente Kennedy en 1961: "El actual desarrollo suburbano, realizado al azar, está contribuyendo al trágico derroche que se está produciendo en la utilización de recursos vitales que vienen consumiéndose con ritmo alarmante" (9).

Pero lo verdaderamente interesante es comparar esta real situación, con el impresionante nivel y desarrollo de los estudios de planeamiento y la proliferación de organismos dedicados a ellos. Es indiscutible que las universi-

(8) Como ejemplo baste citar el hecho que señala McConnell, de que sólo un 5 % del nuevo desarrollo urbano a lo largo de las carreteras de Pennsylvania, estaba de acuerdo en 1965 con las prescripciones de uso del suelo. R. S. Mac Conell: "Town Planning in North-Eastern America". Revista "Town and Country Planning". 1965.

(9) John F. Kennedy: "Mensaje especial al Congreso". 1961.



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del  
planeamiento.



dades americanas han formado varias generaciones de "planners" altamente cualificados y que la investigación alcanza en el país los niveles más elevados, con aportaciones singulares de repercusión universal (estudios de transportes, modelos de urbanización...). Por otra parte, existe desde hace algunos años, un esfuerzo creciente del Gobierno hacia una superación de las trabas que ofrece la estructura administrativa que permita corregir las escasas posibilidades de utilización de aquel nivel teórico en la realidad.

Pero la tradición administrativa de que cualquier problema, por importante que sea en sus repercusiones territoriales, no puede ser tratado más que a nivel municipal, hace difícil la creación de entidades superiores de coordinación con poderes reales. Por otra parte, además de las municipalidades, inciden sobre el planeamiento las acciones frecuentemente independientes de diversos organismos de carácter especializado y sectorial, muchos de los cuales tienen papeles decisivos en el hecho de que las ciudades americanas no se acerquen más rápidamente a la inhabitabilidad.

Los inconvenientes de la situación, se ven más claramente cuando se considera en concreto el caso de cada ciudad o región. Los Angeles, por ejemplo, que goza de bien ganada reputación de ser la gran aglomeración mundial menos planeada, tiene un elevado número de organismos, compuestos de especialistas, con escasa coordinación entre sí. Así, el papel de la "Regional Planning Commission", queda limitado en función de su capacidad de actuación referida exclusivamente al condado de Los Angeles, y en competencia con la "Southern California Association of Governments", la "Community Redevelopment Agency", la "Transportation Association of Southern California", la "Los Angeles Transportation Study", la "Southern California Rapid Transit District" y otros organismos especializados.

En San Francisco, la "Association of Bay Governments" debe ejercer una difícil coordinación de los departamentos de urbanismo de todos los municipios de la región, y de los organismos especializados, tales como la "Bay Conservation and Development Commission", la "Bay Area Transportation Study Commission", la "Bay Area Rapid Transit District" y la "Bay Area Air Pollution Control District".

En el caso de Nueva York, la "Regional Plan Association", organismo privado, que ya

entre 1922 y 1929 preparó aquel famoso plan que se cita en todas las historias del urbanismo y que nunca tuvo efecto alguno, viene preparando desde 1957 un segundo plan regional que será sometido al público, ya que la actuación de la Asociación es de carácter oficioso. Esto mismo la sitúa en rivalidad con los organismos especializados de planeamiento sectorial, tales como la "Port of New York Authority", la "Tristate Transportation Study", la "City Planning Commission of New York", la "Metropole Transit Authority" y otros muchos.

En este marco tan poco favorable, el enfoque de los trabajos de planeamiento no es siempre una fácil síntesis de las aportaciones sectoriales de los organismos especializados, ya que la acción de éstos se produce, independientemente, y los planes, aún reconociéndoseles el más alto nivel científico de preparación, dejan entrever inevitables puntos débiles originados en la carencia de objetivos sociales definidos y de un soporte político administrativo adecuado para poder llevar a término cualquier propuesta de estrategia voluntarista, tal como lo ha dicho Lewis Mumford: "No poco del planeamiento y de la construcción en gran escala que realizan en la actualidad los departamentos de carreteras, las municipalidades y las agencias u organismos de vivienda, se convierte en nada, o en algo peor que nada, por falta de unos fines sociales determinados"... "Con demasiada frecuencia, nuestros organismos de planeamiento más activos se inutilizan recíprocamente por falta de unos fines sociales claramente definidos. Así, en la ciudad de Nueva York, un departamento municipal ha sido encargado de reducir el volumen de contaminación del aire. Entre tanto, el comisario de Tráfico y la "Port of New York Authority", animados por el Departamento de Carreteras del Estado, han estado trabajando celosamente para introducir en la ciudad un número cada vez mayor de vehículos de motor" (10).

La opinión general en el país empieza a ser consciente ya de la gravedad de la situación y cada vez hay más voces que lo ponen de manifiesto. Por ejemplo, la película que se proyectaba en el Pabellón de los Estados Unidos, en la Feria Mundial de Nueva York: Cielos anu-

(10) Estas palabras, escritas hace cinco años, han cobrado especial actualidad con la reciente situación de emergencia que vivió la ciudad. L. Mumford: "Estudio crítico sobre el nuevo plan regional norteamericano para impedir la megalópolis". *Architectural Record*. Marzo 1965.



barrados por chorros de gases, sustancias repugnantes vertiéndose en los ríos, pobres sin trabajo contemplando barracas medio ruinosas, caos de tráfico, hostilidad racial... Mientras la cámara iba mostrando todo esto, una voz recitaba un poema que decía así: "Sí, somos libres en nuestra avaricia de dejar que los venenos estropeen los ríos hasta que los peces mueran, para desordenar las ciudades, para convertir campos sonrientes en cementerios de trastos y vertederos de basuras, para dejar que nocivos efluvios llenen el aire contaminando nuestros pulmones".

decir que "si la pura atención pudiera curar a las ciudades enfermas, su salvación estaría cercana". Los problemas son minuciosamente analizados con detalle sorprendente por legiones de expertos con toda clase de medios y ventilados públicamente en confrontaciones generales, lo cual va conduciendo a la constatación de un hecho cada vez más admitido, que pone en conmoción una parte importante del montaje del liberalismo doctrinal: Que, contra lo que se había dado por supuesto, las ciudades no son capaces por sí mismas de resolver sus problemas y llegar a funcionar



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del planea-  
miento.



*Levittown. Pennsylvania.*

De forma creciente, los americanos se han ido dando cuenta en los últimos años, de que su destino está cada vez más estrechamente unido con el de sus grandes ciudades, y la atención pública dedicada al tema es también creciente, hasta el punto de que se ha podido

adecuadamente. Importantes huellas de pesimismo o fatalismo van apareciendo en algunos de los hombres más activamente dedicados al problema, manifestadas frecuentemente en declaraciones públicas: "Lo que está ocurriendo en las ciudades está en el orden natural







Castellón de la Plana.

de las cosas y no se puede hacer realistamente nada para cambiarlo”, parecen pensar hoy muchos administradores locales. Y el profesor Banfield, de Harvard, ha llegado a decir: “Los más serios problemas de las ciudades son ampliamente insolubles ahora, y lo seguirán siendo en un futuro previsible (11).

¿Y qué es lo que hace mientras tanto el Gobierno Federal, puesto que el problema tiene importancia política de primer orden? Evidentemente, no se desarrolla política alguna, tendente a conseguir una decidida ordenación territorial. La forma de actuación se limita a estimular con ayudas e incentivos a los gobiernos locales y a las empresas privadas para que a su vez actúen en las direcciones deseables, pero la experiencia muestra que esto no basta y que serían necesarios controles más estrictos.

(11) Puede verse una exposición muy cruda de esta situación en varios artículos dedicados al tema en el número de marzo de 1969 de la revista de gran tirada *Newsweek* que recoge entrevistas con alcaldes, urbanistas y expertos de las Administraciones de Johnson y de Nixon.

La administración de Kennedy planteó por primera vez “la creación de un procedimiento eficaz de planificación, de amplias proporciones en cada área metropolitana que comprenda todas las actividades más sobresalientes, tanto públicas como privadas, que dan forma a la comunidad” (12), presentando un proyecto de Ley que fue rechazado por el Congreso. En tiempos de Johnson, se consiguió instrumentar un programa más amplio de ayuda federal para el planeamiento urbano y metropolitano, con la aprobación de la “Demonstration Cities and Metropolitan Development Act”, que defraudó, a pesar de todo, a aquellos que deseaban una acción auténtica y directa a favor de la dirección general de la planificación.

El presente Gobierno tras la inicial declaración del presidente Nixon a los alcaldes, de que “los problemas de las ciudades estarán en el candelero de esta Administración”, empezó por montar un “Council for Urban Affairs”, con un importante equipo de expertos que han trazado

(12) John F. Kennedy: “Mensaje especial al Congreso”. 1961.

León.



las bases de una nueva estrategia inteligente, realista y no muy convincente, la cual exige inicialmente mucha más cantidad de dinero, pues hay problemas tecnológicos susceptibles de arreglo puramente financiero. Finalmente, el año pasado quedó aprobada la "National Environmental Policy Act of 1969", con consignaciones del orden de 1.000.000 dólares al año.

Como puede verse por esta breve exposición, las dificultades de una política urbanística coherente en los Estados Unidos son muy grandes y no parecen tener fácil solución por el momento, por lo que el caso de este país será muy interesante de contemplar en el futuro. Del mismo modo, parece también que en materia de ordenación urbana y territorial, no se trata

nuevos. En cualquier caso lo que parece importante es que en estos momentos no se pierda la fe en la conveniencia del planeamiento, que no se aproveche la coyuntura para debilitar aún más la ya menguada confianza que existe en él y que, por el contrario, se exija el compromiso para imponerlo y defenderlo consecuentemente, ya que es seguro que una parte del fracaso del sistema se debe a la falta de voluntad ejercida en esta defensa, al permitirse alegremente la transgresión de los planes por un sin fin de iniciativas e inversiones diversas producidas independientemente de la estrategia establecida en aquéllos. Es muy difícil que pueda lograrse nada positivo mientras ese problema no quede contundentemente resuelto.



Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del planea-  
miento.

Zaragoza.



precisamente de un modelo a seguir. La importación de determinadas situaciones americanas, apoyada en tendencias existentes aquí, tendría consecuencias no muy difíciles de prever.

Así pues, estas reflexiones nos han confirmado previamente la justificación de aquella necesidad de revisión y actualización, que considerábamos inicialmente, de nuestro sistema operativo de planeamiento, de su concepción y metodología, de su marco jurídico condicionante. Pero, posteriormente, nos han puesto en guardia contra los posibles efectos de una orientación demasiado liberalizadora de aquella revisión, que nos deben hacer aconsejar cautela a la hora de configurar una reforma, ya que lo que aparece como fundamental e indeclinable es el robustecimiento de la acción planeadora, asegurando el dominio público de la organización del espacio urbano, aunque esta acción pueda desarrollarse según fórmulas y modelos

Por todo ello, aceptada la conveniencia y oportunidad de la revisión, parece que ésta no debería dar paso a una facilidad para la no planificación. Ello sería un lamentable paso atrás en la posibilidad, que debería ser la meta, de ordenar mejor el desarrollo urbano y territorial, y ante eso no se debería transigir pues las consecuencias se pagarían en el futuro, y es nuestro deber evitarlo. Si la búsqueda de una mayor racionalidad para nuestro proceso urbanizador, al querer eliminar las contradicciones entre el planteamiento teórico y la realidad social y política, nos ha de conducir a una irracionalidad mayor, deducida de una liberalización sin contradicciones, sepamos adonde iríamos con ello. Sepamos claramente que por ese camino no se puede ir muy lejos honradamente y que es preciso conformarse, dentro de una situación de inestabilidad y de contradicción, con aproximarse cada vez más, por reajustes sucesivos y





Reflexiones  
sobre  
la crisis  
del  
planea-  
miento.

constantes, hacia un punto difícil de equilibrio tal, que un poco más allá deja las cosas demasiado libres, con riesgos graves de introducir el caos, y que un poco más acá, desata otros problemas y se produce el caos por otros caminos, al romperse y fallar los controles inaceptables. Parece pues que de lo que se trata es de redefinir esos controles buscando su viabilidad y su adaptación a unos mecanismos posibles, en un nuevo intento más adaptado, más realista, más experimentado y menos ilusorio, de compatibilización de dos situaciones antagónicas y conflictivas, cuya contradicción, reconozcámoslo decididamente, no es posible resolver de verdad.

La propiedad privada del suelo está en sus formas actuales claramente en contradicción con el ordenado y conveniente desarrollo urbano y parece claro que en este terreno las tendencias liberales habrán de hacer importantes rectificaciones y correcciones para poderse enfrentar en toda su magnitud con el problema de la urbanización mundial. Si éste se contempla en su perspectiva histórica y se consideran los datos esperados para su próximo desarrollo, se advierte lo inadecuado de determinados sistemas para asumir la enorme capacidad de organización que va a requerir el proceso.

De ahí que, contemplando el adverso panorama, resulte cada vez más justificado reclamar previamente alguna forma de socialización del suelo, como única medida eficaz para toda posibilidad de mejora real. Sin embargo, aceptando que efectivamente una medida tal elimina de raíz el grueso de los problemas más graves, no parece razonable condicionarlo todo a su adopción y emplazar así cualquier intento de mejora posible esperando en el futuro. La experiencia de algunos países europeos debe hacernos meditar. Recordemos al efecto que los laboristas ingleses han tenido siempre aquella medida entre los puntos de sus programas, e incluso aprobada en la "Town and Country Planning Act" de 1947, y han debido ir aplazando su pretensión (lo cual no les ha impedido desarrollar una activa política urbanística avanzada) pues son muchos y muy importantes los aspectos generales que se encuentran implicados en una decisión de ese tipo que, en cualquier caso, es eminentemente política. Tantos y tan importantes que desbordan ampliamente el planteamiento de los problemas que nos estaban haciendo reflexionar, aunque bien es verdad que esto era bastante inevitable.

En la especial coyuntura en que estamos, y al tratar de estimular la general reflexión, debe-

mos decir lealmente las cosas tal como las vemos. Tenemos generacionalmente la obligación de hacer lo posible por mejorar todo lo mejorable, y a ello debemos prestar todo nuestro empeño, pero, por otra parte ¿por qué no reconocer abiertamente las dificultades intrínsecas insuperables que se cruzan en el camino? Esto nos evitará caer en ingenuas ilusiones y despear expectativas taumatúrgicas que acabarían en decepción y crítica. Y a la crítica debemos recordarle también su deber de coherencia y de honestidad. No pueden pedirse imposibles.

Esta misma exigencia de realismo y de ponderación, se acentúa al considerar otros aspectos del problema planteado alrededor de la crisis del planeamiento.

Así por ejemplo, si se considera el nivel general de preparación de los profesionales que hacen el urbanismo en España, se comprende que no va a resultar nada fácil por el momento la verdadera incorporación de la moderna metodología del planeamiento, por mucho que se preconice su uso, a la tarea práctica y real, tan distante por todos los conceptos del trabajo de laboratorio.

Del mismo modo, no puede olvidarse tampoco la capacidad de gestión de los encargados de desarrollar los planes.

En los últimos tiempos puede observarse con frecuencia el caso de alcaldes alarmados y deseosos de enmendar situaciones de confusión, que solicitan angustiadamente planes rígidos, inmutables, indiscutibles, como única forma de acabar con los abusos a que da lugar la discrecionalidad y la interpretación. Es decir, todo lo contrario de lo que teóricamente parecía aconsejable, ahora que ya estamos de acuerdo en que el plan debería ser "flexible", "revisable", "un programa", "una estrategia", "un proceso continuo en manos de la comunidad". Por eso es importante considerar la realidad. ¿Es que nuestros Ayuntamientos tienen posibilidad, en general, de desarrollar tal cometido?

Vemos, en conclusión, que tanto desde el punto de vista político y social, como desde el técnico y conceptual, como desde el puramente administrativo, surgen infinidad de interrogantes muy difíciles de contestar, que requieren hondo conocimiento y análisis detenido de la realidad, frente a planteamientos de simplificaciones urgentes o de lucubraciones de importación.



El Decreto-Ley de 27 de Junio de 1970

## **SOBRE ACTUACIONES URBANISTICAS URGENTES EN MADRID Y BARCELONA**

José Luis González-Berenguer

### 1. Introducción.

Según anunció oportunamente la prensa, en el Consejo de Ministros del pasado 11 de Junio, se propuso al Jefe del Estado la puesta en vigor de un Decreto-Ley cuya finalidad es "disponer de suelo urbanizado a precio razonable", y ello "para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona". El texto se publicó en el "B.O. del Estado" de 30 del propio mes.

Nadie ignora que la repercusión de los precios de los solares sobre los precios de los pisos, es en España, ya de modo habitual, del orden del 50 % (y aún más) del importe de estos últimos. Nadie ignora tampoco que la conversión en público del suelo de expansión urbana, puede acabar con un factor como el citado, que tanto contribuye a hacer difícil el logro de algo que parece ineludible en toda sociedad normalmente constituida.

Consciente de ello, el Ministerio de la Vivienda acomete con creciente intensidad la actuación directa en materia de preparación del suelo que si bien es cierto, según todas las apariencias, hasta ahora, ha constituido algo que se parece mucho al fracaso, todos sabemos que ello se debe a la lentitud de la actuación, lentitud que, sin duda alguna, contribuye a la rigidez de la oferta de suelo y consiguiente encarecimiento de los precios.

### 2. El Decreto-Ley de 27 de Junio de 1970.

#### 2.1. Ambito:

2.1.1. Ambito territorial de aplicación: este está constituido por las "áreas de actuación que en relación con las grandes concentraciones urbanas de Madrid y Barcelona se consideren necesarias". La anterior frase contenida en el artículo 1.º, se concreta en el propio artículo así: "toda clase de terrenos situados en las provincias de Madrid y Barcelona, aun cuando los términos municipales en que se actúe no tengan aprobado planes de ordenación urbana, y si los tuvieran, cualesquiera que sean las previsiones y el sistema de actuación establecidos en los mismos". El artículo 11 autoriza al Gobierno para extender la aplicación del Decreto a otras provincias.

2.1.2. Ambito objetivo. La norma comentada habilita a la Administración para aprobar proyectos de delimitación, de valoración de terrenos, expropiación de los mismos y ordenación urbanística de ellos, a través de planes parciales y especiales, y de proyecto de urbanización, para urbanizarlos "con destino a la edificación de viviendas o al establecimiento de actividades productivas con sus correspondientes dotaciones de equipo colectivo y servicios complementarios o para la construcción e instalación de edificios y servicios públicos". El párrafo anterior incluido en el artículo 1.º es puntualizado por el artículo 9.º, cuyo apartado 1 dice así: "aprobado el proyecto



de delimitación conforme a lo previsto en el presente Decreto-Ley, el Ministerio de la Vivienda, a propuesta del Organismo expropiante o gestor, podrá convocar los oportunos concursos sobre los siguientes objetos:

a) Redacción de los Planes de Ordenación y Proyecto de Urbanización a que se refiere la Ley del Suelo, así como los de las obras y servicios exteriores a estas áreas necesarias para la plena viabilidad de las mismas.

b) Ejecución de las obras a que se refieren los proyectos citados en el párrafo anterior.

c) Construcción o ejecución de los edificios e instalaciones previstos en los planes y proyectos a que se refiere el párrafo a) de este apartado".

2.1.3. Ambito temporal de aplicación. El presente Decreto-Ley ha entrado en vigor el día de su publicación en el "B.O. del Estado" y sólo será de aplicación a aquellas actuaciones cuyo proyecto de delimitación se apruebe por el Consejo de Ministros antes del día 31 de Diciembre de 1971.

#### 2.2. Procedimiento.

Está integrado por las siguientes fases: Proyecto de delimitación; expropiación; inmatriculación; planeamiento y ejecución.

##### 2.2.1. Sistema competencial.

Los apartados 3 y 4 del artículo 1.º dicen al respecto: "en las expropiaciones y demás actuaciones a que se refiere este Decreto-Ley podrán actuar como expropiantes o gestores los Ayuntamientos, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en el ámbito territorial de sus respectivas competencias y, en cualquier caso, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanismo.

El Instituto Nacional de la Vivienda, podrá también encomendar la expropiación o gestión en estas actuaciones a cualesquiera de las Corporaciones y Organismos enunciados en el apartado anterior".

Ahora bien, independientemente de la actuación, como "expropiante o gestor" aparecen una serie de trámites de los que son sujeto activo los siguientes Organos o Entes:

a) La aprobación inicial del proyecto de delimitación corresponde a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, de conformidad con el Ayuntamiento de la Capital, para las actuaciones en la provincia de Madrid; y a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en el ámbito territorial de sus respectivas compe-

tencias, de conformidad con el Ayuntamiento de Barcelona para las actuaciones en su término municipal, y con audiencia de esta última Corporación para las actuaciones en el resto de la expresada provincia.

b) Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del de la Vivienda, la aprobación de los proyectos de delimitación citados.

c) Corresponde igualmente al Consejo de Ministros, resolver los problemas que se deriven de una pretendida desafectación o cambio de destino de bienes demaniales locales, si aquéllos no resultan de planes aprobados por la Corporación Local interesada, y ésta se opone a dicho cambio.

d) Corresponde al Ministerio de la Vivienda las funciones que el artículo 122 de la Ley del Suelo, atribuye a la Comisión Central de Urbanismo en el trámite de determinación del justo precio y de las indemnizaciones..

e) Corresponde "a los Organos competentes conforme a la legislación vigente" la aprobación inicial (y hay que entender que también la provisional) de los planes y proyectos de urbanización.

f) Corresponde al Ministro de la Vivienda la aprobación definitiva de los planes y proyectos, salvo en el supuesto previsto en el párrafo siguiente.

g) Corresponde al Consejo de Ministros la aprobación definitiva de los planes y proyectos, si en el periodo de información pública el Ayuntamiento informó desfavorablemente aquéllos.

h) Se autoriza a los Ministros de Justicia, de la Gobernación y de la Vivienda, en la esfera de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones que considere necesarias para el mejor desarrollo y cumplimiento de cuanto se dispone en el presente Decreto-Ley.

i) Finalmente corresponde al Ministro de la Vivienda convocar los concursos para la redacción y ejecución de planes e instalaciones de que se habló más arriba, así como el concertar con las Corporaciones Locales "la ejecución total o parcial de estas actuaciones dotándolas, a tal efecto, con la ayuda técnica y económica que en cada caso se convenga".

2.2.2. *Modus procedendi*. Prácticamente éste ya ha quedado expuesto en el número anterior; digamos, no obstante, lo siguiente:

##### 2.2.2.1. Proyecto de delimitación.

Normalmente la iniciativa para poner en práctica el Decreto, ha de partir de lo que el artículo 1.º, apartado 3, hemos visto que llamaba "Organismo expropiante o gestor". Este proyecto estará integrado por memoria, planos de situación y de



delimitación y estudio de volumen de edificación máxima permitida.

La aprobación inicial del proyecto citado es llevada a cabo en los niveles administrativos que se citaron en 2.2.1. a). Efectuada esta aprobación (y obsérvese que no siempre coinciden el Organismo redactor del proyecto y el Organismo que lo aprueba inicialmente), vuelve de nuevo el proyecto al Órgano gestor, quien lo somete a la información prevista en el artículo 32 de la Ley del Suelo, con reducción de plazos a la mitad.

Concluso el período anterior, y sin que se hable del trámite de aprobación provisional, el Ministro de la Vivienda eleva el expediente de delimitación al Consejo de Ministros para su aprobación.

2.2.2.2. Fase expropiatoria. La aprobación de la delimitación implicará la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación y la necesidad de ocupación a efectos de la expropiación forzosa de los bienes incluidos dentro del área delimitada y de los derechos que recaigan sobre los mismos, así como la de los que se consideren necesarios para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Suelo.

Como ya dijimos el sujeto activo de estas expropiaciones serán los Entes llamados "expropiantes o gestores" por el apartado 3 del artículo 1.º, bien actúen por sí, bien por encomendación del I.N.V.

La valoración de los terrenos en estos casos, sigue un régimen peculiar. En cuanto a los aspectos formales ya hemos dicho que se atiende al sistema de tasación conjunta del artículo 122 de la Ley del Suelo en el que los plazos de exposición e información municipal del proyecto son cada uno de un mes (como en el sistema general), añadiendo el Decreto-Ley que se comenta, en su artículo 5.º: "si en el término expresado no se emite el informe municipal, se entenderá por evacuado este trámite". En cuanto a la valoración de los terrenos hay que atenerse a los índices municipales, los cuales pueden ser alterados "teniendo en cuenta los hechos debidamente justificados posteriores a su aprobación que alteren la calificación y circunstancias urbanísticas de los terrenos". Frecuentemente sucederá que dichos índices no existan, pero sí exista planeamiento. En este caso la valoración se ajustará a los criterios de la Ley del Suelo para los bienes comprendidos dentro de los planes, cualquiera que sea el uso o destino urbanístico previsto para ellos. Los terrenos serán siempre valorados según la edificabilidad media deducida de dichos planes para el sector,

polígono o manzana en que estuvieren situados y que se consideren como unidades reparcelables salvo que se hubiere procedido previamente a la reparcelación.

Finalmente puede suceder que en el área delimitada se comprendan terrenos con calificación de rústicos. En tal caso "éstos pasarán a tener la calificación de reservas urbanas y se justipreciarán por su valor expectante. A efectos del cálculo de este valor, la edificabilidad máxima permitida será la determinada en el Decreto aprobatorio de la delimitación".

En todo caso suceden dos cosas: Que no es jamás de aplicación el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa (apartado d) del párrafo 1 del artículo 4.º del Decreto-Ley); y que en ningún caso se justipreciará ningún terreno por debajo de su valor expectante.

2.2.2.3. Fase registral. Los artículos 6.º y 7.º del Decreto-Ley puntualizan algunos extremos relativos a la inmatriculación de las fincas a nombre de la Administración, regulándose el problema de la no coincidencia entre titular real y titular registral, así como el de las interrupciones del tracto.

2.2.2.4. Fase de planeamiento. El artículo 8.º dice al respecto, que los Planes parciales o especiales de ordenación y los proyectos de urbanización de la totalidad o parte de estas áreas podrán aprobarse sin la previa existencia de Planes generales y, en su caso, podrán también modificar los planes existentes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 158/1963, de 2 de Diciembre. El volumen de edificabilidad en toda el área no podrá exceder en más de un sexto del determinado en el Decreto de delimitación. A estos efectos no se computará como volumen construido el correspondiente a instalaciones deportivas cuando éstas pertenezcan al Estado, al Movimiento, a la Organización Sindical o a las Corporaciones Locales.

La tramitación de los Planes de Ordenación y de los Proyectos de Urbanización, que podrá hacerse sucesiva o simultáneamente, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Suelo, con reducción de plazos a la mitad.

2.2.2.5. Fase de ejecución. Como ya dijimos, el Ministerio, a propuesta del Organismo gestor, podrá convocar concursos para la redacción de planes así como para las obras y servicios exteriores a las áreas delimitadas, para ejecutar dichos planes y obras, y para ejecutar las instalaciones previstas en los planes citados.

3. Conclusión. Atendiendo a la finalidad perseguida de conversión del suelo en público, el





Decreto comentado contiene aciertos muy estimables tales como la reducción de plazos en dos de las tres exposiciones públicas que se prevén; la consideración del valor expectante como mínimo valor expropiatorio; la posibilidad de actuar donde no haya plan, así como la posibilidad de alterar, dentro de ciertos límites, la edificabilidad prevista en el Decreto de Delimitación, todo lo cual contribuye a agilizar lo que yo llamo la dialéctica del planeamiento, cuya completación actual es uno de los males del sistema. Ahora bien, a la hora de enjuiciar el Decreto-Ley es preciso aludir al olvidado protagonista de toda acción administrativa urbanística en toda sociedad normalmente constituida: los Ayuntamientos. Desde este punto de vista el Decreto-Ley es una pieza más de la visión amunicipal del Urbanismo español.

En efecto, a las intervenciones de las Comisiones de Urbanismo (intervenciones que dan clara idea de que el legislador pensaba que el urbanismo es ante todo técnica cuando lo cierto es que el urbanismo es, ante todo, humanismo), se añade ahora la posibilidad de actuación material de las

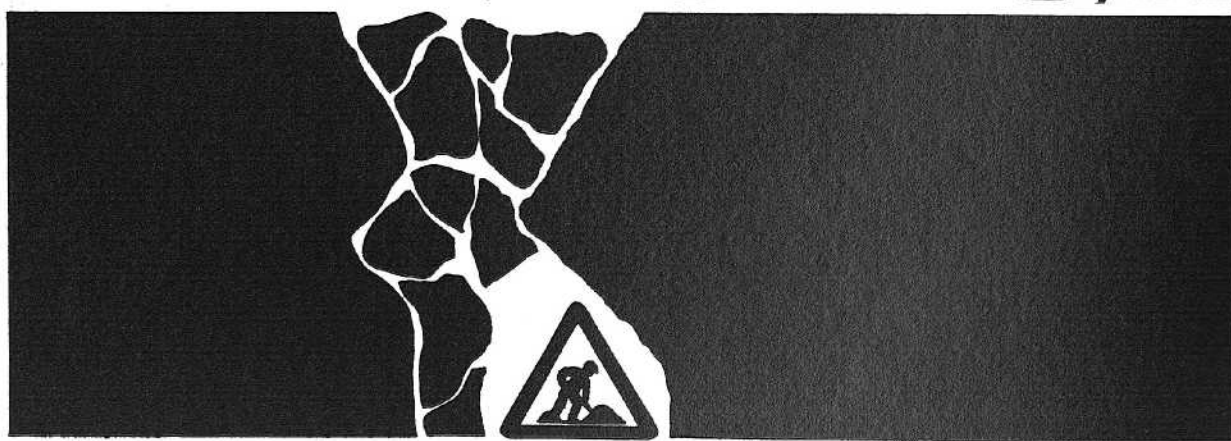
referidas Comisiones insistiendo en la línea de la llamada Gerencia de Urbanización.

¿Cómo puede pensarse que la configuración de la ciudad es una tarea primordialmente técnica, que debe ser llevada a cabo por órganos absolutamente extraños a la ciudad misma?

Es muy sencillo desmunicipalizar la vida toda, desproveer al Municipio de sus competencias, y una vez conseguido eso, decir que el Municipio no es idóneo para la labor urbanística. Es muy sencillo convencer a los españoles de que la técnica puede sustituir a la política; y una vez convencidos de eso, tratar la problemática de la expansión de la ciudad, como si fueran los técnicos los llamados a su solución.

Pero una y otra cosa son falsas. Lo cierto es que los problemas de la ciudad como tal ciudad, se deben resolver a nivel ciudad y no a nivel Estado. Y lo cierto es que los problemas de la ciudad como tal ciudad son en última instancia problemas humanos, y se deben resolver por los hombres políticos (con los asesores que hagan falta), y no por los técnicos.

# DIEZ Y CIA S/A



## UNA OBRA BIEN SEÑALIZADA AHORRA VIDAS Y EVITA LOS ACCIDENTES

FABRICA DE SEÑALES DE CARRETERAS Y URBANAS

FABRICA Y OFICINAS: EDUARDO BENOT, 5. TELEFONO 247 95 07\*

DIRECCION TELEGRAFICA: DIEZCOM - APARTADO 8042 - MADRID-8





## Vida Local

**Problemas de desarrollo urbano en ciudades de descongestión en grandes áreas metropolitanas, el caso de**

# ALCALÁ DE HENARES (\*)

Miguel A. Cañada y Jesús Calvo Yñarra.

### ANTECEDENTES.

Hace unos diez años Alcalá de Henares era una pequeña ciudad que decaía en torno al recuerdo de su pasado cultural, de sus iglesias y conventos, de sus viejas glorias. Comienza la década de los sesenta con una población del orden de treinta mil habitantes; enclavada en una zona agrícola ni muy fértil ni demasiado pobre, la agricultura seguía constituyendo el centro de la actividad productiva. Junto a ella existe un elevado número de talleres de carácter familiar y algunas empresas de mayor envergadura: varias industrias cerámicas (actividad tradicional en esta zona en la que hay buenos barberos) y una empresa metalúrgica de relativa importancia (con una capacidad aproximada de 500 operarios).

La tierra, con una estructura que impide el desarrollo agrícola, absorbe la actividad de un gran número de personas con un nivel de vida sensiblemente bajo y sobre las que planea el espectro de la inmigración. Lo único desarrollable era la industria cerámica, con sus necesidades de materias primas cubiertas y la seguridad del próximo mercado de Madrid, y siempre contando con que una parte de la población se decidiera por el éxodo.

Era totalmente imprevisible lo que habría de suceder en la ciudad en los años siguientes.

El proceso desencadenado por la llegada de las primeras industrias y las posibles causas de la elección de Alcalá como lugar de su asentamiento son expuestas a continuación.

### CAUSAS DEL CRECIMIENTO

El crecimiento acelerado de la ciudad en la pasada década surge a consecuencia de dos factores complementarios. Por un lado una población eminentemente rural en una región con agricultura cerealista, algo de regadío pobre y excesiva atomización y diseminación de parcelas, hechos que coadyuvan a la creación de un excedente de mano de obra e imposibilitan la formación de un ahorro local capaz de financiar un desarrollo.

De otro lado su proximidad respecto del primer centro económico y ad-

ministrativo de la nación —P.K. 30 de la Carretera Nacional N-II de Madrid a Francia por La Junquera— la sitúa en una posición privilegiada para ser utilizada como zona de expansión de una industria creada al amparo de la capital y en la que no encuentra ya un acomodo óptimo. Madrid será también la que proporcione el personal técnico-administrativo necesario —personas con residencia en Madrid pese a los intentos que se están proyectando a fin de radicarla en Alcalá y crear una clase media profesional de la que aún carece— y un porcentaje importante de mano de obra inmigrada.

Esto, junto a las facilidades que encontrará la industria para localizar su asentamiento, ha de condicionar el futuro desarrollo de Alcalá; ciudad que ha de utilizar los servicios y dotaciones públicas de otra gran ciudad con la que mantendrá estrechas relaciones de dependencia.

### DESARROLLO INDUSTRIAL E INMIGRACION

La invariable productividad del campo, base de la economía de la comarca hasta época muy reciente, limita las posibilidades de mejora de la población e impone un crecimiento demográfico muy reducido durante la primera mitad del siglo, con algunos períodos de regresión al final de la misma.

A partir del año sesenta comienza la instalación de las primeras indus-

(\*) El presente artículo pretende ser una introducción al estudio del crecimiento y configuración actual de Alcalá de Henares. Está basado en el trabajo elaborado por un Seminario de Sociología Urbana realizado por los alumnos de la E.T.S. de Ingenieros de Caminos. Las razones que han inducido a la elección de Alcalá de Henares como tema del mismo han sido, por una parte, su rápido e imprevisto crecimiento industrial y demográfico de los últimos años y, por otra, la carencia de un Plan General de Ordenación, factores de influencia determinante en la transformación experimentada por la ciudad. Es preciso señalar el carácter en cierto modo provisional de estas páginas, cuyo contenido deberá ser enriquecido y matizado en una próxima investigación.





trias, distribuyéndose a lo largo de la extensa red viaria que procedente de los pueblos limítrofes y de la capital, confluye en Alcalá, contando así con unos medios cómodos y económicos de acceso (carretera general Madrid-Barcelona, carretera de Aljavir, carretera de Pastrana, carretera de Camarma, carretera de Daganzo, carretera de Meco y ferrocarril).

Las empresas Gal y Roca son las precursoras —y prácticamente la aportación más importante del capital español— de esta orientación; es una época en que la industria acapara la mano de obra que tradicionalmente se dedicaba a la agricultura. A partir de este momento y de forma continuada prosigue la instalación de empresas hasta superar el centenar en el momento actual.

Este crecimiento acelerado conlleva una inmigración masiva de gentes que escapan de un campo demasiado pobre y desatendido en busca del medio industrial y urbano.

Los lugares de procedencia son, en su mayoría, muy precisos y determinados. Así Madrid —y siempre según los datos de nuestra encuesta— aporta el 34 por 100 de la inmigración; se trata en general de gentes de diversas procedencias que, tras una escala infructuosa en la capital, arribaron a Alcalá en busca de mejores perspectivas de empleo (esto nos demuestra que Alcalá actúa no sólo como sucursal industrial de Madrid sino que ejerce también un papel descongestionador respecto al paro de la capital).

Una segunda región de procedencia, determinada por su proximidad geográfica y la pobreza del medio agrícola, es la constituida por las cinco provincias de Castilla la Nueva más la provincia de Segovia; su distribución en nuestra encuesta es la siguiente:

Madrid (excepto la capital) ..	3%
Toledo .....	4%
Ciudad Real .....	6%
Cuenca .....	2%
Guadalajara .....	7%
Segovia .....	3%
Total de la región .....	25%

Del resto de las regiones, el triángulo Zamora-Salamanca-Orense proporciona un porcentaje del 8 por 100, mientras que Andalucía y Extremadura, regiones ambas típicamente emi-

gradoras dadas sus condiciones económicas y sociales, con unos valores respectivos del 9 y 5 por 100, hacen pensar que de las mismas proceda un elevado número incluido en el 34 por 100 venido de Madrid.

El estudio de la pirámide de edades de los nuevos habitantes presenta las siguientes características:

—Bajos porcentajes para edades superiores a 55 años y, en general, un descenso a partir de los 45 años.

—Elevado porcentaje de habitantes de edades comprendidas entre 20 y 45 años.

—Destacando ampliamente sobre los demás grupos, niños menores de 10 años y, sobre todo, de edad inferior a los 5 años.

Una idea final de la evolución del volumen global de la población resaltado de la inmigración citada, nos da el hecho de que mientras hace diez años la población de Alcalá era de unos treinta mil habitantes, en la actualidad podemos estimarla muy próxima a los noventa mil.

## EXPANSION DE LA CIUDAD

Al comenzar la explosión industrial, la gran demanda de viviendas se traduce en un doble proceso de construcción en núcleos ya establecidos en infravivienda de la periferia y en las del propio casco. La compra de solares, aún con derribo, a pequeños propietarios ofrecía el aliciente de la urgencia en la demanda, incidiendo así en una rápida revalorización de estas propiedades.

Surgen así los bloques de la Manigua, y Masgoan y Arqué junto a la estación de ferrocarril. El abuso de estas zonas llevó a una gran densidad de viviendas cuya aireación y espacios libres son casi nulas; el coeficiente de hacinamiento en las propias viviendas nos da clara idea de la desproporción entre demanda y oferta en esta primera etapa.

Dentro del mismo proceso se generaliza en la zona sur del casco la compra de casas vecinales de arcaicas dotaciones para construir en su lugar bloques de tres o cuatro pisos con viviendas de unos 60 m<sup>2</sup>. Así, toda

la zona de las calles Vagueras, Damas, Seises, Santa Catalina... queda transformada en un conglomerado de humildes viviendas, casas cervantinas de patios antihigiénicos y amenizando el conjunto algún convento o casa solariega.

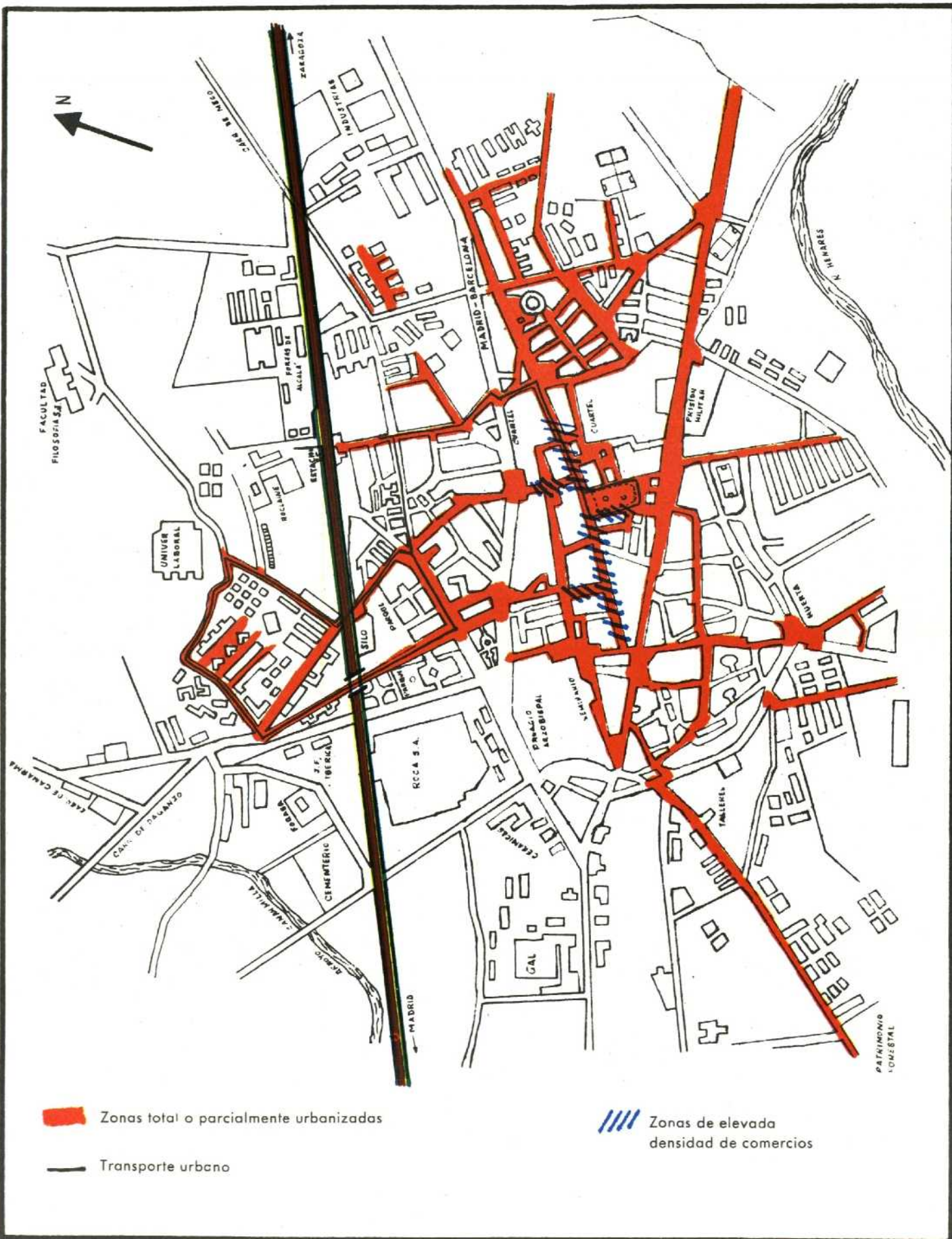
La declaración del casco antiguo como Recinto Histórico marca el final de la edificación en él. Queda así configurada la primera etapa de expansión de Alcalá, en la que se rebasa la carretera Madrid-Barcelona como frontera de la ciudad.

La prohibición de construir en el casco antiguo origina una inmediata revalorización de la periferia, proceso del que la oligarquía alcalaína, que o posee los terrenos o los había adquirido previamente a la expansión, saldrá directamente beneficiada. Ello, junto a la adquisición de terrenos por la O.S.H. en la carretera de Daganzo, son dos hechos característicos del desarrollo de Alcalá en esta nueva etapa.

Las primeras construcciones de esta segunda fase (O.S.H., Roca, Manzoni...), situadas al norte de la vía férrea, en una zona con buenas condiciones de salubridad y climáticas, aunque aisladas del casco, determinan la orientación de una expansión hacia el Norte; edificios posteriores irán rellenando huecos entre las primeras y el ferrocarril. Por otra parte la urbanización de la Avenida de los Toreros junto con el proyecto de paso para peatones (paralelo al puente) sobre la vía férrea ha aumentado el valor de la zona —bloques de viviendas frente a Roclaine y entre el Paseo de los Pinos y la carretera de Daganzo— y parece ser que dará un impulso definitivo a la expansión en esa dirección. Sin embargo, no deja de sorprender la existencia en esta zona de un grupo de chabolas con tejado de uralita y un vertedero de escombros.

Simultáneamente comienza la construcción de viviendas entre la Avenida de los Reyes y el Camino del Juncal (al suroeste del casco antiguo); aunque en un principio esta zona pretendió ser residencial, su aislamiento y la falta de población adecuada depreció su valor y ha atraído construcción modesta.

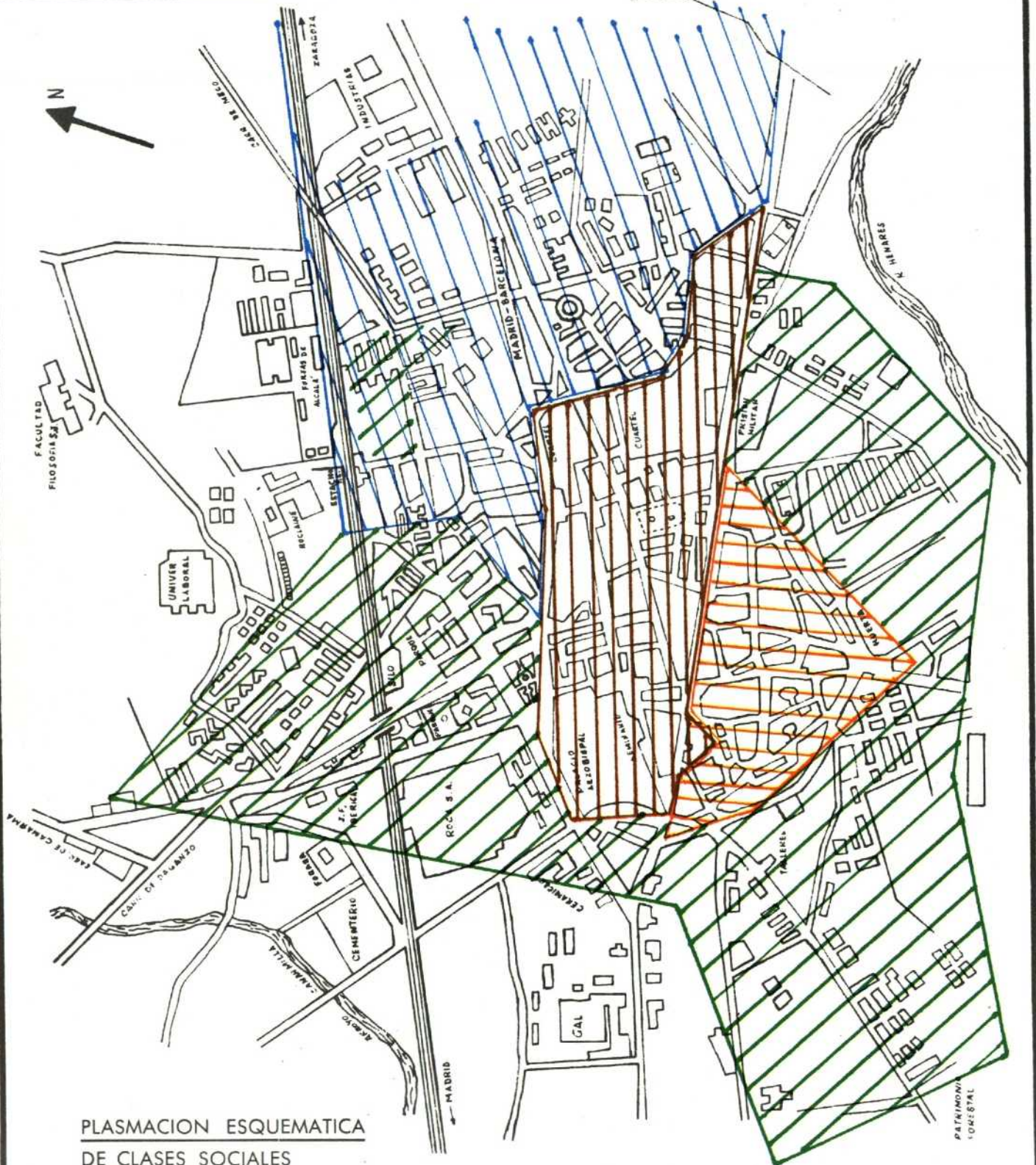
El gran impulso que ha de experimentar posteriormente la zona Este se inicia ya con la construcción de un













PLASMACION ESQUEMATICA  
DE CLASES SOCIALES

-  Zona de ensanche  
(Predominio de proletariado)
-  Zona deprimida del casco antiguo  
(Predominio de proletariado)
-  Estamentos altos tradicionales

-  Zona de ensanche  
(Predominio clase media)
-  Barrios periféricos  
de proletariado





grupo de viviendas de una sola planta y calles sin urbanizar tras las que surgen, en la calle Alonso Martínez, edificios en amontonamiento caótico que marcan el camino de la futura expansión en esa dirección.

Una tercera etapa (años 1968-69) va a marcar el apogeo de la construcción de viviendas y las posibilidades cara al futuro de cada zona de expansión.

Al norte de la vía férrea continúa la construcción de bloques de viviendas de análogas características a los ya existentes sin que por el momento exista ningún tipo de urbanización. Por otra parte, creemos que es aquí donde mayor crecimiento experimentará la construcción, ya que se trata de una zona de expansión ilimitada comprendida entre la carretera de Daganzo y la de Meco.

En esta fase hemos observado la construcción de un elevado número de viviendas en los antiguos terrenos agrícolas del Barrio de la Rinconada, Camino de la Era Honda, Avenida de los Reyes Católicos y Camino del Juncal (emplazada al sur y suroeste del casco antiguo). Hay que subrayar al respecto que se trata de una zona de expansión limitada al hallarse allí el río y la aglomeración de fábricas de cerámica por un lado; y del otro, el Patrimonio Forestal, y finalmente las fábricas de Gal, Roca, Rubinstein, etc., lindantes con la carretera.

La aparición de indicios de saturación en el mercado de la vivienda impulsa a los promotores a buscar nuevas vías de comercialización. De esta forma, el crecimiento hacia el Este configura una zona residencial con la que se pretende independizar, en parte, la edificación del desarrollo industrial: se trata, por un lado, de atraer a Alcalá el personal técnico y administrativo que actualmente no reside allí y, por otro, de incidir en el mercado inmobiliario de Madrid presentando la imagen de la ciudad como lugar residencial tranquilo y bien dotado. Esta zona ha sido revalorizada por la construcción en el río de un dique de sostenimiento para la protección del sector, y la campaña de promoción habla de la instalación de un instituto de segunda enseñanza, de abastecimiento de agua abundante y de un alto nivel de dotaciones.

## ESTRUCTURA URBANA

Utilizando índices empíricos como nivel de renta, composición familiar, educación de sus miembros, dotación de viviendas, necesidades sociales e infraestructura de la zona, hemos abordado el análisis de un crecimiento acelerado de las unidades periféricas alrededor del núcleo tradicional. Pretendemos con ello definir una delimitación de clases sociales y su posible plasmación en el terreno, análisis que finalmente nos conducirá al conocimiento de su incidencia sobre ubicación de dotaciones y servicios, modos de relación de las unidades periféricas con el núcleo tradicional e interconexiones existentes entre las primeras.

El crecimiento industrial (y en consecuencia, el crecimiento urbano) ha ido reduciendo progresivamente la influencia de la burguesía nativa en la vida local. Su papel, al parecer, se ha limitado a la explotación de las ventajas que el citado crecimiento ha supuesto en orden a la revalorización de los terrenos que poseía. Estos grupos tradicionales habitan en su casi totalidad en la mitad norte del casco antiguo.

Frente a ello, el sector sur que en el plano está delimitado por las calles de Animas, Rico Home, Sta. Catalina, Empecinado, Merced, Cardenal Tenorio y el límite sur del casco urbano, presenta una marcada diferencia con el anterior; se trata en general de viviendas de antigua construcción afectadas por la declaración del casco antiguo como Recinto Histórico, dotadas de un bajísimo nivel de servicios y en las que se asentará una parte de las primeras inmigraciones constituida principalmente por personal no cualificado.

La masa de inmigrantes irá a residir a los nuevos barrios, conjuntos que han ido surgiendo en todas las zonas industrialmente desarrolladas del país y que responden a las características de poca vida urbana colectiva —condensada en los medios trabajadores a nivel de bar—, espacios monótonos y fachadas de ladrillo visto, con su parte de barrio-dormitorio y su repri-

mida voluntad de volcarse al exterior sin encontrar apoyo alguno en un diseño híbrido y mediocre. Como consecuencia, la huida en tiempo de ocio hacia el casco, donde tratarán de participar en el patrimonio de la ciudad, o el encierro durante horas y horas delante de sus televisores hasta el comienzo de una nueva jornada de trabajo.

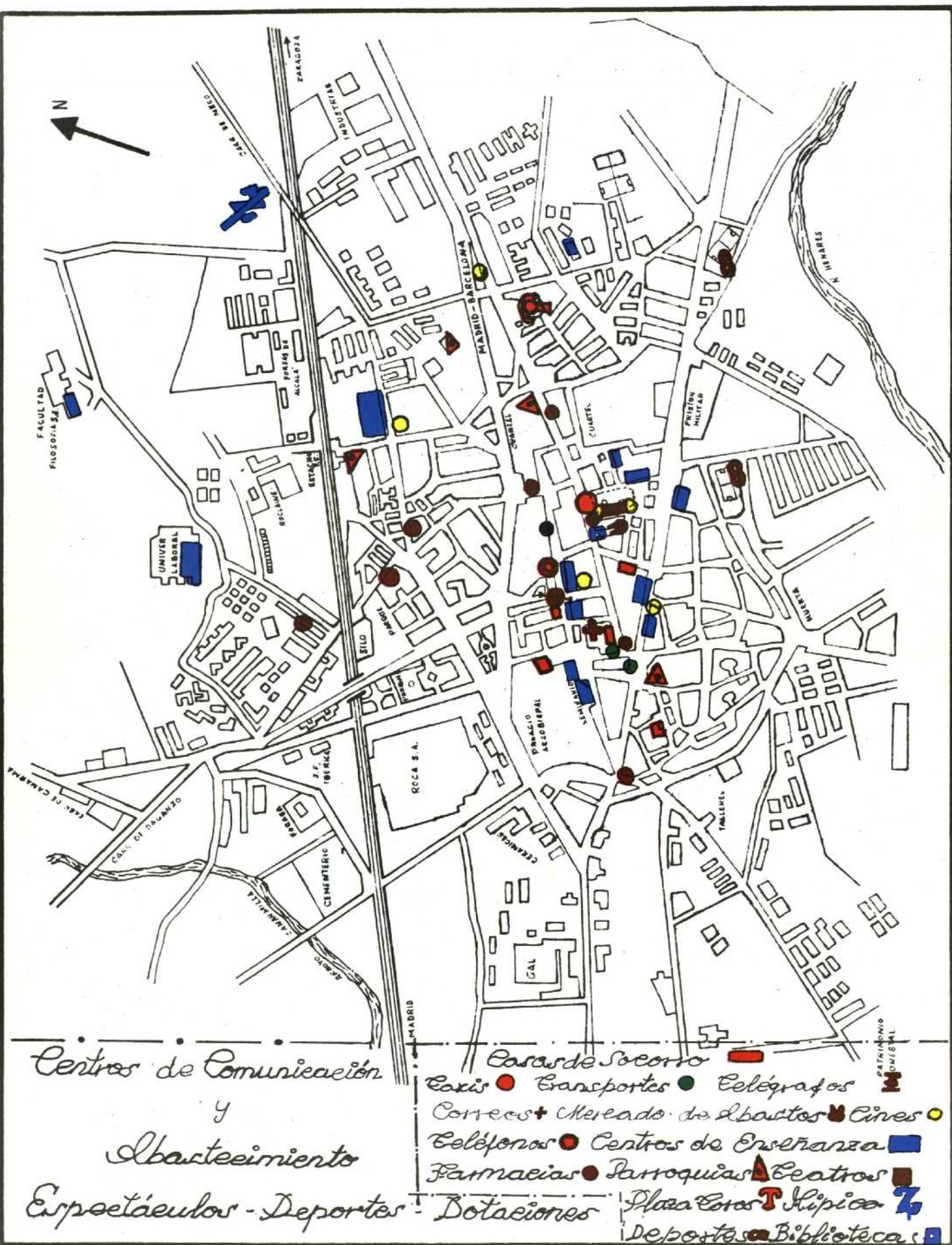
Surge el primer núcleo segregado, física y socialmente, de la ciudad antigua en la zona situada al norte de la vía férrea. Sus habitantes han vivido a espaldas del núcleo tradicional; hasta tal punto se siente esta situación que se oye hablar de "ir a Alcalá" por el simple hecho de atravesar la vía.

Las zonas de expansión al sur y suroeste del casco están habitadas por proletariado y pequeños agricultores. Es significativo el hecho de haber encontrado en estos lugares numerosas personas que se sienten satisfechas de su separación física del Alcalá tradicional, con el que no sienten identificación alguna, a pesar de lo cual tampoco se observa afán de participación en lo que constituye su entorno cotidiano.

Al nordeste del casco antiguo, entre la vía férrea y la carretera general, y limitada en su crecimiento por una zona industrial, existe una heterogeneidad de clase media y proletariado con inclusión de numerosa colonia americana, lo que se refleja en una marcada diferencia en tipos de vivienda, comercios, servicios, pavimentación, etc. para personas que ocupan espacios limítrofes.

Un plan de elevadas inversiones hace vislumbrar un futuro *ghetto* prestigioso al sureste de la ciudad; planeado como zona residencial de Madrid, su relación más importante con Alcalá será la proximidad física. El conjunto, viviendas colectivas y unifamiliares para unas cuarenta mil personas, contará con todos los servicios comerciales y sociales que permitan una existencia autónoma y adecuada a las necesidades de sus habitantes.

En resumen, la estructura urbana proyecta ostensiblemente tres realidades: afán de resaltar el carácter histórico del centro, aspecto de *ghetto* industrial de la periferia segregada e intento de atraer núcleos sociales de mayor poder adquisitivo.







Reflejo de ello es una política discriminatoria casco-periferia a la hora de realizar inversiones en enseñanza, centros asistenciales, asfaltado, diversiones, etc.

Se puede observar que la insuficiencia de dotaciones de servicios va acompañada, en todos los casos, de una concentración de los existentes en el centro de la ciudad.

Así en la enseñanza primaria los centros oficiales acogen en el curso actual un total de 2020 alumnos, repartidos en 4 grupos escolares, y junto a ellos 12 centros privados —algunos con enseñanza media—. Su localización carece de toda racionalidad por estar situados en la zona central, mientras que los barrios periféricos —cuya importancia por el número de sus habitantes es mayor— están prácticamente sin escuelas.

Es además previsible que el problema tienda a empeorar en los próximos años por tratarse de una población con gran proporción de niños en edad preescolar.

No mejora el panorama en la enseñanza media; un Instituto con capacidad máxima de 500 plazas y que ha de atender también a las necesidades de la comarca, un colegio reconocido de grado superior para varones y dos para chicas, junto a otro de grado elemental y otro no reconocido.

Consecuencia de todo ello es el elevado coste de los estudios —625 ptas. mensuales por hijo en la zona del centro, según los resultados de nuestra encuesta— y bajo número de alumnos con acceso a los estudios del bachillerato.

La dualidad casco-periferia se manifiesta asimismo en la vida religiosa de la ciudad; el centro, con multitud de iglesias y conventos, conserva las características de ciudad conventual y teocrática que han caracterizado a Alcalá, mientras que la periferia —parroquias modestas, sacerdotes jóvenes y movimientos apostólicos avanzados— acusan ya el fenómeno de descompresión religiosa propio de los núcleos de concentración industrial.

Las asociaciones formales existentes (Círculo de Contribuyentes, Asociación de Padres de Familia, Asociaciones Católicas...) son todas de tipo tradicional y la mayoría de sus socios son habitantes del casco.

El transporte urbano queda reducido a la satisfacción de las necesidades de traslado de los obreros de las distintas empresas a sus lugares de trabajo, operación que ha sido resuelta de modo particular por cada una de las mismas.

Cuando se trata de un servicio estrictamente urbano, la carencia es casi absoluta. Únicamente funciona en la actualidad una línea regular que enlaza la plaza de Cervantes con la Universidad Laboral y el Barrio de los Tórreros. Las nuevas zonas de ampliación urbana, constituidas al Este por los parajes ya muy poblados de Eras de San Isidro, Rondas de Abrevadero y Fiscal, Paseo de los Afligidos... y al Sursudoeste entre el Barrio de los Afligidos y la entrada por Madrid, se encuentran en este aspecto totalmente incomunicadas.

Si, como sucede hoy, no es posible todavía contar con la iniciativa privada para la resolución de este problema, convendría que los organismos municipales arbitrasen las soluciones pertinentes. No hay que olvidar que la falta de comunicación entre los distintos sectores de una ciudad, favorece la creación de grupos cerrados a los contactos de otras influencias, siempre necesarias para un desarrollo integral de la comunidad.

Todo esto viene a confirmar lo que hablamos al principio; el hecho de que en sábados y domingos adquiera el centro de Alcalá aspecto de una intensa vida urbana no sirve para ocultar la existencia en los nuevos barrios de núcleos que viven de espaldas a la ciudad, de la que se sienten completamente marginados.

### LAS INCLUSIONES Y SU PAPEL

Designamos con este nombre ciertas instituciones y grupos humanos incrustados en la compleja estructura urbana de Alcalá de Henares, sin influencia alguna de la vida local.

Estas instituciones, por su propia naturaleza, suelen ser cerradas sobre sí mismas y sin apenas comunicación con el exterior (Universidad Laboral, Centro de Formación de Funcionarios, C.I.R., Seminario, Facultad de Filosofía de la Compañía de Jesús). Algunas de

ellas —Universidad Laboral, C.F.F.— han debido ser instaladas allí a causa de la tradición cultural complutense y, quizás, con la pretensión de mantener la ficción de Alcalá —centro de cultura.

La Universidad Laboral, sin plazas para alcalainos, es considerada por un 67 % de la población como la más importante institución de la ciudad (tal vez menos por lo que es que por lo que simboliza), mientras que un 74 % de los encuestados ignora la existencia del C.F.F.

Por su parte los grupos humanos (agrupaciones militares, empleados norteamericanos de la base de Torrejón) mantienen su personalidad al margen de la población; los segundos, concentrados en algunos puntos de la ciudad, se abastecen fuera de ella y sólo la usan como dormitorio.

### SUGERENCIAS PARA UNA ORDENACION DE ALCALA DE HENARES

Basándonos en el presente estudio podemos aventurar algunas ideas generales en las que apoyar una posible ordenación:

- Realizar una variante de la carretera N-II que pase por el extrarradio de la ciudad.
- Creación de una malla de tráfico interior al casco antiguo, incluyendo la separación de vías peatonales y tráfico rodado.
- Realización de un plan de inversiones para dotaciones de todos los barrios, basado en un estudio sociourbanístico de cada uno de ellos y de la totalidad de la ciudad, haciendo especial hincapié en un servicio tan deficiente hoy como es el de abastecimiento de agua.
- Trazado de vías de enlace entre las distintas zonas.
- Instalación de una red de transporte interior.
- Revitalización de los fermentos de asociacionismo urbano.
- Estudio de los recursos naturales de la zona con vistas al empleo del ocio.
- Sujeción del emplazamiento industrial al plan de ordenación general.
- Medidas tendentes a evitar la especulación.

Coordinador: Luis Carreño Piera

## 1. Los sistemas de información a nivel regional

Una experiencia piloto en Francia: el O.E.M.  
(Observatorio Economique Mediterranéen)

José M<sup>a</sup> Bas

### Introducción

#### La política de implantación de Observatorios Económicos Regionales

En 1967, el I.N.S.E.E. (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques) por medio de sus direcciones regionales en Lille, Montpellier y Marsella, puso en órbita dos organismos experimentales, cuya función debía orientarse especialmente en poner a disposición del público la información económica regional.

Para ello, y durante una primera etapa, era preciso ir elaborando y experimentando la metodología y las técnicas más adecuadas e intentar resolver los considerables problemas inherentes a un proyecto de esta envergadura.

Estos dos organismos fueron ubicados en Marsella y Lille, siendo denominados respectivamente: O.E.M. (Observatoire Economique Mediterranéen) y O.E.N. (Observatoire Economique du Nord).

Transcurridos los primeros años de funcionamiento, ha sido ya posible extraer conclusiones de la prueba y —vistos los positivos resultados de la misma— tomar la decisión de crear una red integrada de ocho observatorios económicos regionales que cubrirán todo el territorio

francés. En forma sucesiva, irán poniéndose en marcha seis nuevos observatorios y antes de finalizar este año iniciarán sus actividades dos de ellos: el del Oeste, con sede en Nantes y el del Sudoeste, en Burdeos.

Cada observatorio ejercerá su actividad dentro de una circunscripción territorial determinada, disponiendo de una red de corresponsales en los principales núcleos urbanos, siendo posible —merced a las modernas técnicas de transmisión a distancia de la información— establecer una múltiple conexión entre los observatorios, los centros de informática a ellos vinculados y determinadas entidades (asociaciones profesionales, cámaras de comercio e industria, sindicatos, prensa, radio, etc.) De esta forma será posible constituir un sistema de información, al cual podrán tener acceso todos ellos. De la importancia, que a tal proyecto se concede en nuestro vecino país, lo ilustra el hecho de haber sido incluido dentro de los objetivos del VI Plan francés.

#### El O.E.M.: Competencia territorial y principales actividades

El O.E.M. extiende su competencia territorial sobre dos de las denominadas "Regiones de Programa": Provence - Cote d'Azur - Corse, cuyo centro administrativo

es Marsella y Languedoc - Roussillon, — con centro en Montpellier.

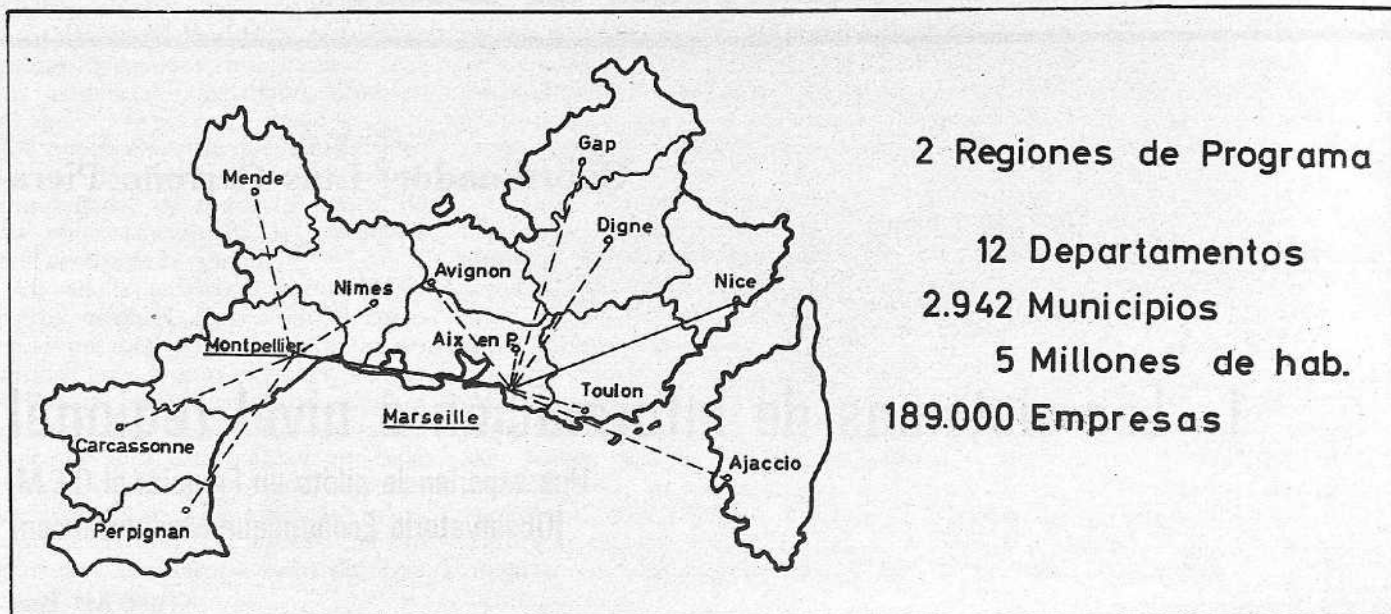
Comprende por tanto el área litoral mediterránea, abarcando un total de 12 departamentos (Basses Alpes, Hautes Alpes, Alpes Maritimes, Bouches du Rhône, Corse, Var, Vaucluse, Aude, Gard, Hérault, Lozère y Pyrénées Orientales), con un total de 2.942 términos municipales, una población de unos cinco millones de habitantes y un censo de empresas de alrededor de las 189.000. (Ver gráfico 1).

Esta región mediterránea, por otra parte, constituye un espacio en rápida expansión demográfica e industrial, y en consecuencia con un aumento notable en las necesidades de información, tanto por parte del sector público como del privado. Partiendo del criterio básico de considerar la información económica como un factor determinante en la racionalización de las decisiones, el O.E.M. está estructurado en torno a las actividades siguientes:

#### a) Centralización de la información

El O.E.M. se convierte en el centro de una red de información integrada por la Administración (Central y Local), los organismos semi-públicos, las grandes empresas, los sindicatos patronales, etc., que efectúa el inventario permanente de parte de la información producida por dichos organismos y entidades.





**Gráfico 1**

**b) Selección de la información**

El O.E.M. selecciona la información que considera susceptible de satisfacer las necesidades de los usuarios. Se analiza cada elemento de ella, a fin de valorar su grado de fiabilidad. Esta información bruta es, además, convenientemente reelaborada a fin de hacerla accesible y operativa al usuario.

**c) Almacenamiento de la información**

El almacenamiento se realiza por medio de diversos soportes, que son escogidos en función de la clase y naturaleza de los datos a almacenar. *Microfilm* (en bobina o microfichas). Se utiliza para el almacenamiento y reproducción rápida de las informaciones agregadas.

*Cinta magnética.* Permite la conservación de los ficheros de base (familias, establecimientos, viviendas...) y su tratamiento posterior (listados, tablas estadísticas, cartografía automática, etc.). Sirve asimismo de soporte de aquellas informaciones referidas a niveles geográficos muy finos (municipio, distrito, manzana...) permitiendo agregaciones rápidas y todo tipo de cálculos.

*Disco magnético.* Asegura el acceso instantáneo a aquellos datos cuya naturaleza así lo exige (series co-

yunturales en particular) y la puesta al día permanente de los mismos.

**d) Difusión y tratamiento de la información**

A partir del análisis de las demandas de los usuarios se procede a la recuperación y tratamiento de la información disponible, así como la reproducción de la misma. También, y en un aspecto más generalizado, la difusión se lleva a cabo mediante la comunicación periódica de aquella información regional más relevante: series estadísticas coyunturales, resultados regionales de censos y encuestas del I.N.S.E.E., tablas estadísticas a distintos niveles geográficos, estudios regionales de interés general, síntesis de artículos, etc. La realización efectiva de estos objetivos exige necesariamente la aportación de la informática. Para ello, el O.E.M. utiliza los servicios del centro radicado en Aix-en-Provence, administrado conjuntamente por el I.N.S.E.E. y el Ministerio de "l'Équipement et le Logement": C.I.M.I.E. ("Centre Informatique Méditerranéen INSEE Equipement").

El C.I.M.I.E. tiene como unidad central un ordenador I.B.M. 360-50, 384 K., el cual dispone de una memoria de masa sobre discos con ocho "dispacks", dos lectores de fichas, dos terminales de pantalla ca-

tódica, seis unidades de cintas magnéticas, una impresora rápida (1.100 líneas por minuto) y un terminal pesado (impresora y lectora-perforadora de fichas).

En una primera aproximación, podemos agrupar a los diversos sistemas de información proyectados y organizados por el O.E.M. en alguna de estas dos grandes categorías: El sistema de documentación automática y el del Banco de Datos. A continuación veremos con algún detalle ciertos aspectos y características de cada uno de estos sistemas de información. (Ver gráfico 2.)

## El sistema "Sphynx" de documentación automática

El sistema "Sphynx" es una realización especial del I.N.S.E.E., que ha sido creado para satisfacer las necesidades en materia de información documental, de los observatorios regionales —y del O.E.M. en especial—.

Consiste en una adaptación del programa D.P.S. ("Document Processing System") creado por I.B.M., y a grandes rasgos las facetas diferenciadoras que dan al "Sphynx" su acento de originalidad respecto al D.P.S., son las siguientes:



- a) El "Sphynx" permite efectuar la interrogación —esto es la demanda de documentación al sistema— tanto en teleproceso (con respuestas a partir de terminales rápidos de pantalla catódica: I.B.M. 2265) como en el denominado "batch processing".
- b) La utilización de estos terminales rápidos hace posible que el sistema se convierta en CONVERSACIONAL, permitiendo al usuario efectuar modificaciones de la pregunta inicial, a partir de las respuestas que va obteniendo en la pantalla.
- c) Tanto el lenguaje como la organización del "Sphynx" están más elaborados y enriquecidos que en el D.P.S., lo cual permite una sensible mejora en los resultados y mayores posibilidades de aplicación.

Fundamentalmente, el sistema "Sphynx" facilita la recuperación retrospectiva de una información específica a petición del usuario y, por otra parte, la difusión selectiva de las informaciones recibidas por el O.E.M., de acuerdo con los distintos temas de interés, definidos previamente por usuarios abonados a este servicio difusor periódico. La documentación, cuya información es objeto de tratamiento por el sistema "Sphynx", puede ser de tres clases:

- a) - Documentos que describen tablas estadísticas.

- b) - Documentos que resumen artículos de revistas especializadas.
- c) - Documentos que describen series estadísticas coyunturales.

La información de contenido a y b no figura en los ficheros utilizados por el sistema "Sphynx". Este, en tanto que sistema documental, facilita la referencia del documento que permitirá, posteriormente, el acceso a la información deseada, la cual está contenida en un "stock" microfilmado.

El sistema Sphynx está concebido a fin de ser integrado —en el futuro— dentro de un sistema más amplio. Así, el usuario tendrá la posibilidad de efectuar operaciones con los datos numéricos de los documentos de referencia, siempre y cuando dicha información se halle almacenada sobre un soporte magnético. Los desarrollos previsibles del "Sphynx" van hasta la generación automática de una información numérica demandada por el usuario.

### Principios básicos de la documentación automática

La parte fundamental de la recuperación documental tiene lugar sobre el texto del documento, el cual se caracteriza por la presencia de un cierto número de

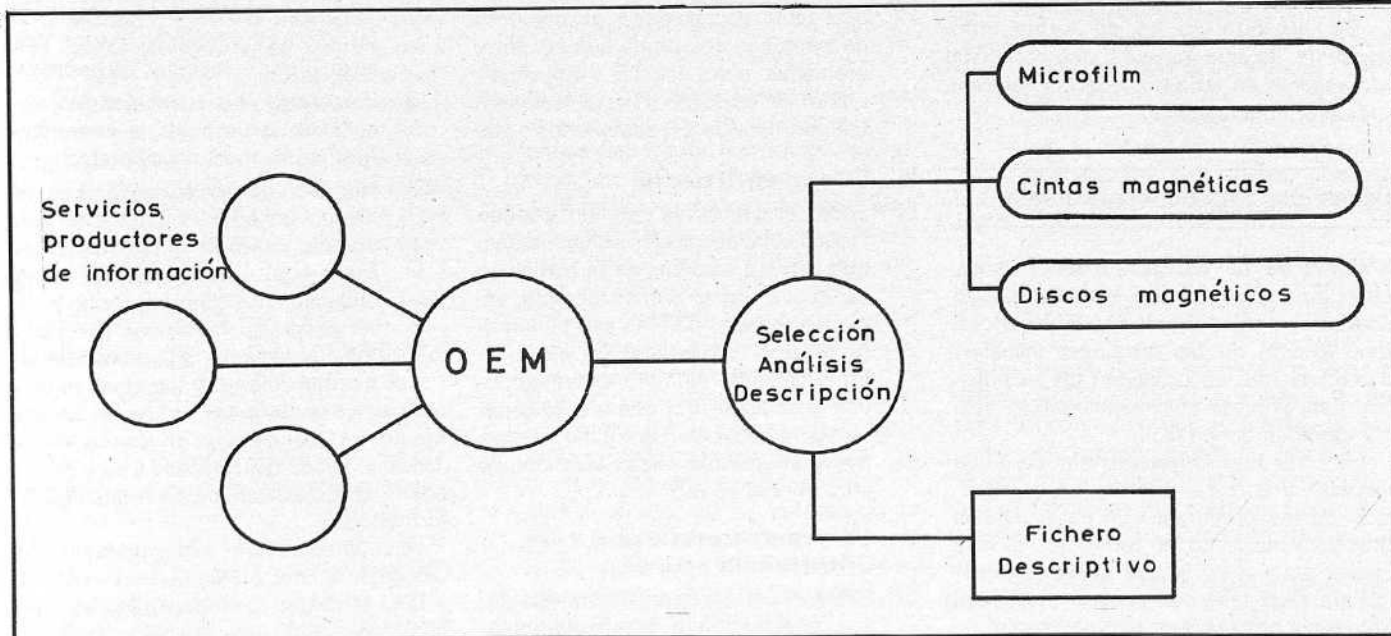
descriptores o palabras-clave en el contenido de su texto.

Cuando el demandante desee efectuar la interrogación al sistema "Sphynx", escribirá la pregunta bajo la forma de una lista de descriptores ciñéndose al campo específico que le interesa. Además, el sistema permite la utilización de ciertas relaciones entre descriptores. Así por ejemplo:

- El usuario desea que todos los descriptores seleccionados figuren en los documentos que le son presentados (operador lógico Y).
- Algunos de estos descriptores pueden ser reemplazados por otros. Una operación de este tipo corresponde al operador lógico D.
- Algunos descriptores no deben figurar en los documentos solicitados (operador lógico SALVO).

Estas tres posibilidades pueden ir asociadas, con objeto de ajustar mejor la demanda del usuario. Cada uno de los descriptores figura en un cierto número de documentos situados en memoria. Por tanto es posible asociar a cada descriptor un conjunto de números identificadores de documentos en los que este descriptor aparece. A cada descriptor de la pregunta que formula el usuario al sistema, corresponde un conjunto de documentos, pudiéndose entonces efectuar sobre estos conjuntos las tres operaciones booleanas definidas antes.

Gráfico 2





## Los ficheros utilizados

Existe en primer lugar el *fichero DBD* (Data Base Definition) que contiene la descripción de los tres sistemas documentales (tablas estadísticas, resúmenes de artículos y series), con indicación del formato de las zonas bibliográficas, separadores de frases, separadores de palabras, definición de los ficheros específicos en cada sistema documental, etc.

Cada uno de los sistemas descritos en el DBD dispone en el ordenador de cinco ficheros de trabajo, que son utilizados en cada proceso de interrogación, siendo actualizados al tener lugar la entrada de nuevos documentos.

Estos ficheros de trabajo son los propios del D.P.S.: *el diccionario, el vocabulario, el texto, el maestro y el de sinónimos y equivalentes*.

Como ficheros específicos del "Sphynx" están los siguientes: *el fichero de preguntas, el de los resultados brutos, el de las respuestas, el de localización y el "Thesaurus" carácter-características*.

Este último hace posible generalizar de forma automática un cierto número de descriptores. Por ejemplo: la utilización del "Thesaurus" permite asociar el término "obrero" a los descriptores: "profesión" y "categoría socio-profesional".

El "Thesaurus" resuelve asimismo el problema de la extensión excesiva de los descriptores en la localización de tablas estadísticas.

Su organización es de forma arborescente, lo que asegura una reducción de espacio en su almacenado y de tiempo durante la consulta.

## Fases del proceso conversacional

Como se ha indicado anteriormente, el sistema "Sphynx" puede convertirse en *conversacional*, permitiendo al usuario la modificación de las preguntas iniciales, a medida que se producen las respuestas. Este proceso conversacional, se descompone en ocho fases.

En cada fase conversacional conviene respetar una cierta sintaxis en la redacción de las preguntas. En particular, es preciso indicar, en el comienzo, la fase conversacional en la que desea situarse.

Para cada fase conversacional pueden obtenerse dos tipos de respuesta:

- Respuesta normal, si la pregunta ha sido bien formulada.
- Respuesta anormal, si la pregunta ha sido mal escrita o si ha habido errores de otro tipo.

Las ocho fases del proceso conversacional son sucesivamente: Inicio - Formulación de la pregunta - Referencia a la pregunta precedente - Análisis - Edición - Edición diferida - Localización - Final.

A través del proceso se van consiguiendo diversos objetivos, que van desde la indicación del conjunto de números de identificación de documentos en cuyo texto se contienen las palabras clave utilizadas, hasta la indicación del texto del documento deseado y su correspondiente soporte (por ejemplo n.º de bobina de microfilm y n.º de fotograma en que se encuentra una determinada tabla estadística).

## El sistema de tablas estadísticas

Una tabla estadística es, desde el punto de vista del sistema "Sphynx" una unidad física presentando datos cifrados en filas y/o en columnas, exigiéndose para su comprensión y utilización que sean conocidos los elementos siguientes:

### a) El campo de la tabla

El campo determina el conjunto de la población estudiada. Por ejemplo, una tabla se relaciona al "conjunto de personas activas de edades comprendidas entre los 25 y 35 años", o bien al "conjunto de establecimientos con más de 20 asalariados", etc.

### a) Las magnitudes

Sobre el campo ya definido, pueden ser calculadas diversas magnitudes, que son las medidas de la población estudiada. En el primer ejemplo, estas magnitudes podrían ser: el número, el peso, la talla, la renta, etc. En el segundo ejemplo, las magnitudes podrían ser: el número, la capacidad, la capacidad en mano de obra asalariada, la capacidad en mano de obra femenina, etc.

### c) Las características o criterios de cruce

Sobre el campo de una tabla estadística, o, si se quiere, sobre una pobla-

ción determinada, se pueden definir varias distribuciones. Por ejemplo: Las personas activas entre los 25 y 35 años, pueden ser distribuidas por sexo, tipo de actividad, categoría socio-profesional, profesión, nacionalidad, nivel de renta, estado civil, número de hijos, etc. Cada una de estas distribuciones viene definida por una característica que sirve, a su vez, como criterio de cruce.

La cifra que figura en la intersección fila-columna en una tabla es entonces la magnitud asociada al campo reducido y que viene definido por el cruce de las particiones consideradas.

El texto descriptivo de una tabla estadística comprende, pues, el término de medida, la indicación del campo y los criterios de cruce introducidos.

La indicación del campo va de lo general a lo particular, pues se parte de términos generales que son *elementos* (ejemplo: personas, viviendas inmuebles, establecimientos, hogares, productos, etc.). A estos elementos se les asocian los *caracteres*. Ejemplo: Personas/activas/teniendo un empleo/de sexo femenino/de 25 a 35 años.

Esta regla permite la utilización del "Thesaurus" carácter-característica, mencionado anteriormente.

A continuación se reproducen algunos textos de tablas estadísticas:

- 1 - Número de personas/censadas en el lugar de residencia (pertenecientes a un hogar/ordinario) "por" sexo, "por" actividad económica.
- 2 - Porcentaje de (personas/activas/censadas en el lugar de residencia) "por" sexo, "por" nacionalidad.
- 3 - Número de (personas/activas/teniendo un empleo (habitando dentro de un nivel geográfico/Alpes Marítimos) y trabajando en un establecimiento (perteneciendo al nivel geográfico/Mónaco) "por" sexo, "por" categoría socio-profesional.

Las fuentes utilizadas actualmente para este sistema de tablas, proceden básicamente de los censos de población de 1962 y 1988, del Registro Civil y del Fichero de Establecimientos Industriales y Comerciales.

Actualmente están seleccionadas, codificadas y microfilmadas un total de 1.500 tablas, esperándose alcanzar para finales de 1971, una cifra de 15.000.



## El sistema de resúmenes de artículos

Consiste en un fichero constituido por resúmenes de artículos de publicaciones estadísticas de índole económica y social. Fundamentalmente estos resúmenes se elaboran a partir del análisis de las publicaciones periódicas: "Etudes et conjectures" y "Economie et Statistique", ambas publicadas por el I.N.S.E.E.

En líneas generales la organización es parecida a la del sistema de tablas estadísticas, aunque mucho más simplificada, por no existir, de hecho, problemas importantes en cuanto a lenguaje documental, puesto que en los textos se utiliza un simple enunciado de los principales apartados en que se divide el artículo.

Algunos ejemplos pueden ilustrar todo lo referente a este sistema que es, en la actualidad, de unos 300 artículos resumidos, esperándose alcanzar los 4.000 para finales del 71.

- 1 - De 1962 a 1968 el Midi ha tenido mayor expansión demográfica. Densidades de las regiones. Evolución demográfica de las unidades urbanas.
- 2 - Un censo general de la agricultura se iniciará en septiembre de 1970. Presentación de la encuesta.
- 3 - Los índices del coste de la construcción. El índice INSEE del coste de la construcción de los inmuebles para vivienda. El índice de los precios al por mayor de los materiales de construcción de 1960 a 1968. El índice de los salarios medios en la industria de la construcción de 1964 a 1969. El índice general de precios en las obras públicas en el año 1968.

## El sistema de series estadísticas coyunturales

Existe un cierto número de agentes económicos que tienen necesidad de disponer de información coyuntural con la máxima actualidad posible. Este tipo de información es tratado en este sistema de series estadísticas coyunturales. Ejemplos de ello pueden ser: cifras mensuales de empleo y paro, nivel de depósitos de

las entidades bancarias, consumo energético, índices de producción industrial, índices de precios, ritmo de actividad en la industria de la construcción, etc.

En este sistema tiene mucha importancia la minimización del retraso en aparecer la información y estar disponible para el usuario. De ahí surge la necesidad de organizar este sistema de forma que la información se encuentre prácticamente disponible en tiempo real, permitiendo una puesta al día muy rápida y una interrogación inmediata.

Actualmente este sistema de series estadísticas está todavía en la fase preparatoria, siendo previsible que en un futuro inmediato pueda disponerse de una cifra aproximada de 8.000 series y que funcionen los siguientes tipos de salida para satisfacer las necesidades de los diferentes usuarios:

- a) *Salida bimensual* de series seleccionadas destinadas a ser publicadas. Una publicación bimensual necesita disponer con cierta rapidez de valores recientes en un marco suficientemente flexible que permita la incorporación o la supresión de series o niveles geográficos. Se hará referencia a los siguientes datos: último valor disponible, valor del período precedente, promedio del año precedente y valor en el período correspondiente del año precedente. La publicación de estas series podrá ser efectuada directamente, por impresión en procedimiento Offset.
- b) *Salida retrospectiva* para ser almacenada en forma de microfilm, comprendiendo todos los valores que toman las series a partir de 1962 y para cada uno de los diferentes valores geográficos. La puesta al día de este "stock" microfilmado se realizará anualmente.
- c) *Salida a petición.* Las demandas en serie estadística serán cumplimentadas a través de la visualización en la pantalla del terminal o a través de la impresora. En el primer caso, las limitaciones de espacio obligan a que la demanda sea formulada para un solo nivel geográfico, en tanto que la salida impresa no tiene limitaciones, ni en cuanto al número de niveles geográficos deseados, ni en el número de valores de la serie. Será posible, asimismo, obtener por-

centajes sobre valores consecutivos, expresados con dos decimales.

- d) *Salida regular para el servicio de abonados.* (La denominada Difusión Selectiva de Información). Toda persona abonada a una serie estadística recibirá periódicamente información sobre ella, con los últimos valores disponibles, valor del período precedente y porcentaje de variación entre estos dos valores. Todo ello para cada uno de los niveles geográficos de la serie.

El sistema de series estadísticas tendrá como soporte el disco magnético a fin de permitir su llamada por el terminal.

Las series estadísticas constituyen la base de la información necesaria en los estudios coyunturales. En el desarrollo de la puesta en marcha de este sistema, se cubrirán tres etapas:

- 1.ª Salidas mensuales por ordenador de series brutas y derivadas necesarias para la información coyuntural. La realización de esta etapa necesita, por parte de los responsables en coyuntura, la puesta a punto de una estandarización de tablas estadísticas.
- 2.ª Entrada en ordenador de las encuestas de coyuntura y ampliación en el número de series a introducir y nuevos cálculos a realizar.
- 3.ª Establecimiento de un programa de cálculo de correlación entre diversas variables regionales, ya sea para un mismo período, o entre períodos diferentes. Esta etapa constituye la fase previa a un modelo de previsiones regionales a corto plazo, previniéndose puede iniciarse a finales de 1971.

## El Banco de Datos (\*)

Los sistemas de información de un Banco de Datos contienen un conjunto de ficheros con información referida a distintos ámbitos territoriales. Los elementos de estos ficheros están identificados geográficamente por medio de un sistema de localización (dirección postal, nú-

(\*) Ver artículo "Los Bancos de Datos Urbanos" de A. Flos y "El Banco de Datos Urbanos del Atelier Parisien d'Urbanism" de José M.ª Veegera, en el número 1/1970 de esta misma publicación.



mero de parcela, número de manzana, municipio, coordenadas, etc.).

Los ficheros de un Banco de Datos pueden pertenecer a alguna de éstas dos categorías.

a) **Sistema de ficheros elementales**

Se refieren a personas, hogares, establecimientos, empresas, etc.

b) **Sistema de ficheros geográficos**

Relativos a unidades geográficas, tales como municipios, manzanas, etc. Estos ficheros geográficos contienen para cada una de estas unidades, diversa información estadística obtenida de los ficheros elementales.

Un Banco de Datos está formado esencialmente por:

- a) Ficheros individuales de base.
- b) Sistema de puesta al día de estos ficheros de base.
- c) Sistema que permita obtener ficheros geográficos a distintos niveles (municipio, manzana...) a partir de los ficheros individuales.
- d) Sistema de interrogación de los ficheros con objeto de obtener datos estadísticos necesarios para los demandantes de información, y producir ciertas informaciones individuales.
- e) Sistema de edición de los resultados, adaptado a las necesidades de los usuarios, lo que implica la utilización de terminales de acceso que suministren los resultados en forma impresa (impresora automática) y en forma visual (pantalla del terminal).

Trataremos seguidamente de algunos aspectos de los dos sistemas de ficheros indicados (elementales y geográficos), referidos al caso concreto del O.E.M.

---

## El sistema de los ficheros elementales

---

El O.E.M. posee en la actualidad un número bastante limitado de estos ficheros. Básicamente son los constituidos con los datos de los censos de población de 1962 y 1968, del Registro Civil y del denominado Fichero de Establecimientos que contiene información individualizada sobre: naturaleza del establecimiento, di-

rección postal, número de manzana, naturaleza jurídica y número de empleados; éste último dato permite establecer categorías de establecimientos en orden a su importancia. Todos estos ficheros se confeccionan a partir de datos suministrados por el I.N.S.E.E.

Otro fichero creado recientemente es el de beneficios de las empresas industriales y comerciales, elaborado con datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda. Contrariamente a lo que pudiera parecer, este fichero tiene solamente un interés secundario para un Banco de Datos regional, pues las empresas hacen sus declaraciones fiscales en su sede social, y dado el alto índice de centralización que existe en Francia, resulta que la inmensa mayoría de las grandes empresas con establecimientos en la región mediterránea, tienen su sede social en París.

Los ficheros elementales utilizan cintas magnéticas como soporte y son interrogados con "batch processing" a petición de los usuarios. En la actualidad, se realizan semanalmente dos pasadas por fichero en los de censos de la población y una pasada para los demás ficheros.

En la explotación de estos ficheros elementales, tiene interés referirse a la producción de tablas estadísticas a petición de los demandantes. Esta producción se obtiene a partir de la información individualizada contenida en las cintas. El programa utilizado para esta explotación, recibe el nombre de "Generador de Tablas", el cual resuelve el inconveniente derivado del hecho de que cada explotación del fichero para obtener tablas a petición del usuario, comporta la confección de un programa particular que debe ser creado "ex-novo", con la consiguiente repercusión en tiempo de dedicación y costes.

El Generador de Tablas sustituye este trabajo de creación de programas particulares, al ser susceptible de elaborar un conjunto de programas que son ejecutables de forma automática, ofreciendo como salidas la edición de las tablas, la realización de porcentajes y un cierto número de otras operaciones típicas.

Para la puesta a punto de este programa Generador de Tablas, el I.N.S.E.E. tardó siete años. Una de las utilizaciones más destacadas del programa generador, lo constituye la explotación del fichero del censo de población, a fin de

obtener tablas estadísticas de los municipios de más de 50.000 habitantes, a petición del Ministerio de "l'Équipement", que actualmente está llevando a cabo un programa de modernización y equipamiento de dichos municipios.

Otra aplicación importante, lo constituye la aportación a determinados estudios sobre flujos de desplazamientos de la población del domicilio al centro de trabajo.

---

## El sistema de los ficheros geográficos

---

Estos ficheros permiten, en general, responder a la mayor parte de cuestiones referentes a la optimización en la localización de viviendas, servicios públicos, empresas, etc. Estas cuestiones de localización constituyen una parte importante de los problemas consultados al O.E.M.

Los ficheros utilizados por el I.N.S.E.E. (censos de población, fichero de establecimientos, etc.) son ya ficheros geográficos, pero en cada uno la unidad base no es necesariamente la misma. En los censos de población la unidad de localización, viene referida al municipio o la manzana, en el fichero de establecimientos. La unidad es la dirección postal, etc.

Es importante poder disponer —sobre una misma unidad geográfica— de diversas informaciones que provengan de ficheros de diferente origen. Si el fichero geográfico está organizado en un trazado suficientemente fino, será posible —por reagrupamiento de los datos elementales— extraer informaciones globales sobre la zona que interesa al usuario.

Un fichero organizado geográficamente, es decir un fichero con entrada geográfica, permite:

- La selección rápida de información sobre unidades geográficas determinadas.
- La conexión de otros ficheros organizados igualmente en forma geográfica, pero según trazados diferentes.
- El reagrupamiento de unidades geográficas elementales en zonas más vastas.

Para ello es preciso, además, asociar a este fichero un conjunto de repertorios que permitan asegurar una definición constante de las unidades de base consi-



deradas y, sobre todo, programas de gestión e interrogación, especialmente adaptados a este objeto. Actualmente el O.E.M. está organizando un fichero a nivel de municipio y otro a nivel de manzana. El esquema general del proyecto comporta:

- a) Un conjunto de ficheros de base (censos de población, registro civil, establecimientos industriales y comerciales...)
- b) Un sistema común de codificación en el ámbito geográfico que permita asegurar la compatibilidad de los datos (repertorio municipal y repertorio manzana).
- c) Un sistema de explotación para la constitución de los ficheros derivados —distintos de los ficheros de base— y la de un fichero especial deno-

minado "fichero de ficheros" que tiene por objeto facilitar la conexión con el sistema de documentación automática.

Para finales de este año está prevista la elaboración experimental de repertorios geográficos para una zona de Marsella (equivalente a una décima parte de la ciudad) en el fichero manzana y para un departamento de la región Provence-Cote d'Azur - Corse, en el fichero municipio.

### Cartografía y otras salidas especiales

Existen, por último, una serie de salidas especiales, entre las que conviene destacar la cartografía y otras reproducciones gráficas. Se trata de utilizar las

posibilidades que ofrece el ordenador y su impresora para realizar representaciones visuales de la información económica.

Para la cartografía se ha elegido el programa SYMAP que permite la confección de mapas a base de rellenar con signos diferentes los espacios delimitados. También permite efectuar representaciones bajo la forma de curvas de nivel, así como el cálculo de valores aproximados alrededor de un cierto número de puntos significativos.

Está asimismo en fase experimental un sistema de representación gráfica de las series temporales y un programa general de representación de curvas para las necesidades del análisis estadístico, elaborando un programa de transformación de escalas (pasada automática en escala semi-logarítmica, doble-logarítmica, ley normal y ley logarítmico-normal).

## 2. El inventario cartográfico de la provincia de Barcelona

José Luis Vall. Ilosera

Al igual que otros tipos de información básica, la información cartográfica se encuentra dispersa y carente de unos canales de difusión organizados, sistemáticos y coherentes, que proporcionen un nivel satisfactorio de accesibilidad a los usuarios. El problema que plantea la identificación y localización de las fuentes, en el campo cartográfico, se ha agravado en los últimos años dado que la necesidad de disponer de información sobre las características físicas del territorio se hace sentir cada vez con mayor intensidad en las grandes concentraciones urbano-industriales, en las que las acciones de transformación del marco físico, obras de infraestructura y de estructuración urbana se suceden a un ritmo acelerado.

La exigencias planteadas por esta situación han conducido a un creciente ritmo de producción y actualización cartográfica. La fotogrametría aérea y la restitución fotogramétrica, han permitido dar un gran paso en esta última tarea recuperando en parte el déficit originado en las décadas del cuarenta y del cincuenta.

En España la producción de cartografía a pequeñas escalas es realizada exclusivamente por dos organismos, el Instituto Geográfico y Catastral y los Servicios Cartográficos del Ejército, que desarrollan una labor en cierto modo paralela, pero con fines distintos. El primero proporciona una información de base para múltiples usos y el segundo únicamente con fines militares. Para grandes escalas los centros productores se multiplican, siendo la mayoría de ellos de ámbito regional, provincial o local, existiendo un desconocimiento mutuo en lo que respecta no sólo a su programación de vuelos, sino también a los planos ya realizados, cuya publicidad no está garantizada por un adecuado sistema de distribución.

Para regular esta producción existe el Consejo Superior Geográfico, organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno, encargado, entre otras múltiples funciones, de autorizar la formación y publicación de trabajos cartográficos. Dada la escasez de medios con que cuenta este organismo, su trabajo adquiere en ocasiones un carácter buro-

crático, al tener que reducirse su intervención a autorizar la publicación de mapas y planos que han sido elaborados sin ajustarse a una normativa y una base metodológica común. Incluso esta limitada supervisión no siempre ha llegado a ser efectiva, ya que se han publicado planos sin su correspondiente autorización. Con la orden del 30 de Junio de 1970 de la Presidencia del Gobierno, por la que se dan normas para la autorización de formar y publicar trabajos cartográficos, se refuerza la autoridad de este organismo y es de esperar que en el futuro se ejerza una supervisión y control eficaces que garanticen la calidad de la producción cartográfica en todas las escalas.

Al margen de los organismos cartográficos oficiales y dentro de los límites de la provincia de Barcelona, se han prodigado en los últimos años iniciativas de todo tipo destinadas a actualizar la información sobre las características físicas del territorio, aunque se han producido de forma desordenada, dando lugar a numerosas duplicidades.

La C.M.C.E., uno de cuyos objetivos



tundamentales es el de proporcionar la información de base necesaria a la planificación económica y social de la provincia de Barcelona, en especial la que suministra datos indispensables a la localización territorial de los fenómenos, no podía eludir su intervención en el campo de la información cartográfica.

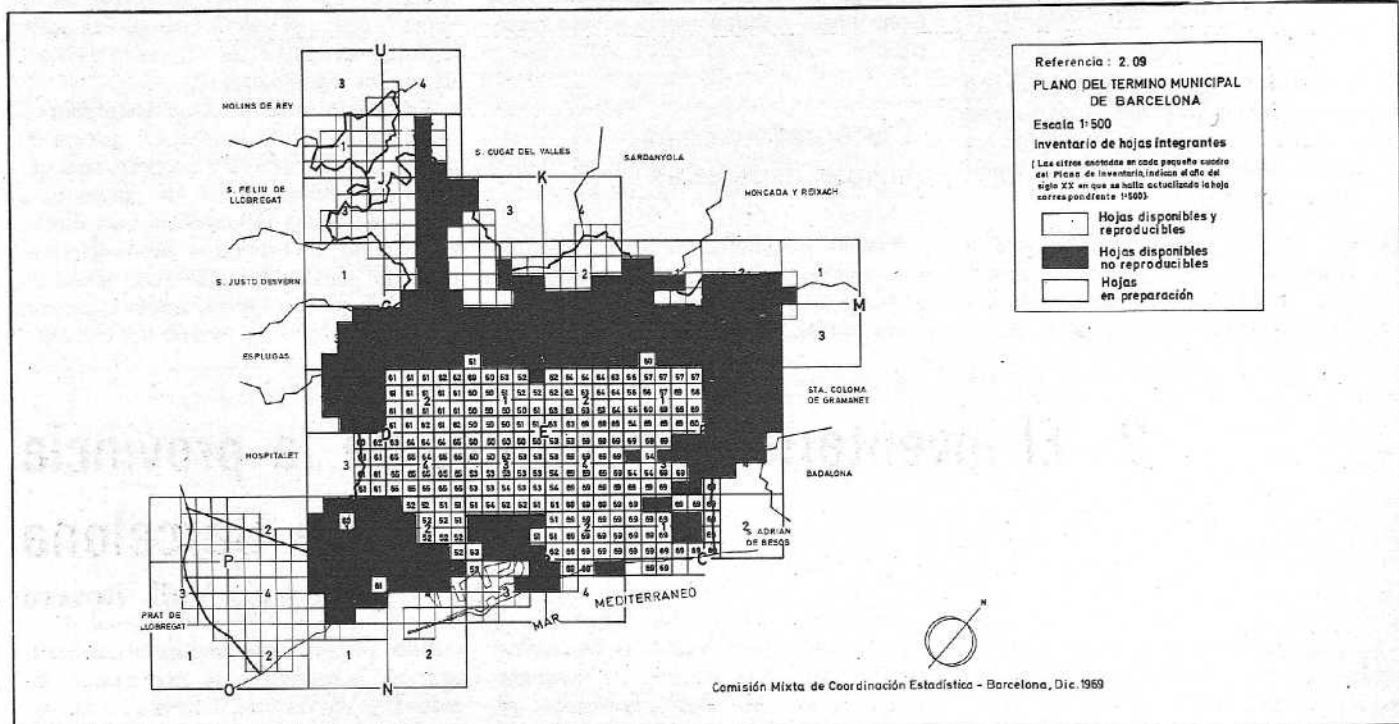
La reciente aparición del Inventario de Información Cartográfica de la provincia de Barcelona trata de resolver estos problemas recopilando y ordenando el material cartográfico existente en la provincia. El organismo editor ha contado para esta tarea con la colaboración de los principales centros productores

de la provincia y de la región.

Del prólogo de este Inventario se deducen las líneas de acción que la C.M. C.E. se ha trazado en el campo de la información cartográfica:

1. Actualización sistemática de las fuentes de información cartográfica.

Figura 1



Ayuntamiento de Barcelona  
Subunidad del Plano de la Ciudad  
**PLANO DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE BARCELONA**

Referencia: 2-09  
Escala: 1:500  
Enexo: Plano de Inventario

**Ámbito Global**  
**Ámbito del Inventario**  
**Composición Global**

- Término Municipal de Barcelona
- Término Municipal de Barcelona
- 732 hojas de las cuales se hallan dibujadas 525. Las que faltan dibujar corresponden a la Zona Franca y al extrarradio.

263 de las hojas existentes se formaron entre 1927 y 1936, 5 en 1943 y 257 entre 1950 y 1969.

La Subunidad del Plano de la Ciudad está procediendo a una nueva edición de todas las hojas a escala 1:500, puestas al día, cuya finalización se prevé para 1970. En el momento presente dispone de 72 hojas con la planimetría completamente actualizada.

#### Descripción

El sistema de coordenadas del Plano del Término Municipal de Barcelona a escala 1:500 se apoya en ejes que siguen la trama urbana del ensanche barcelonés. Sus hojas abarcan sectores cuadrados de 400 metros de lado, veintea parte de la extensión cubierta por cada hoja del Plano del Término Municipal de Barcelona a escala 1:2.000 (referencia: 1-23).

Cabe añadir que el índice comparativo de cobertura territorial por Sector es de 1/6 con relación al Plano de la Ciudad de Barcelona a escala 1:2.000 (Referencia: 1-24) y al Plano de la Red Viaria de la Ciudad de Barcelona a escala 1:2.000 (Referencia: 2-07) y de 1/1 respecto al Plano de la Ciudad de Barcelona a escala 1:500 (Referencia: 1-26).

La designación de cada hoja se efectúa añadiendo una letra minúscula al código del Sector del Plano del Término Municipal de Barcelona a escala 1:2.000 (Referencia 1-23) a que pertenece dicha hoja a escala 1:500.

El levantamiento fue comenzado en 1927 por el Servicio del Plano de la Ciudad y hasta 1934 los sectores se fueron dibujando en papel "canson" irreproducible. A partir de 1950, en cambio, las hojas revisadas y puestas al día pasaron a dibujarse en papel vegetal apto para la reproducción. Actualmente el dibujo se lleva a cabo sobre papel poliéster indeformable.

En cada hoja a escala 1:500 se marcan con gran exactitud los detalles urbanísticos y las características planimétricas y altimétricas de los edificios, así como las rasantes del terreno. Señálase en las Zonas montañosas las curvas de nivel, con equidistancias de 1 metro.

Se obtienen copias en papel no transparente, en blanco y negro, a partir de los originales reproducibles mediante máquina Ozalid.

La formación y edición de los Sectores actualizados corre a cargo de la Subunidad del Plano de la Ciudad del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona.

**Acceso.** Actualmente el precio de cada hoja del Plano del Término Municipal de Barcelona a escala 1:500 es de 6.400 Ptas. Pueden adquirirse las hojas disponibles en la Subunidad del Plano de la Ciudad del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona.



2. Almacenamiento, relocalización y distribución de la información obtenida (Cartoteca).
3. Establecimiento de una red de contactos suficientes para facilitar a todos los centros productores información detallada de los proyectos en curso y de la programación de futuras actividades en el campo cartográfico.
4. Elaboración de unas normas técnicas reguladoras, para su adopción progresiva por parte de todos los centros productores que actúan dentro de los límites de la provincia, redactando un pliego de condiciones común a todos los trabajos fotogramétricos que se realicen.
5. Propuesta de definición de niveles de información necesarios a múltiples usos y finalidades.

Desde esta perspectiva el Inventario se sitúa dentro de una amplia acción coordinadora que está iniciando este organismo.

#### DESCRIPCION DEL INVENTARIO

Este Inventario recoge la cartografía más sistemática y de mayor uso de la provincia de Barcelona. La obra tiene sus limitaciones, ya que no pretende recoger ni inventariar de una manera exhaustiva toda la documentación cartográfica de la provincia, pues esto sería tarea de años y creemos haría perder el carácter eminentemente práctico que en la actualidad posee.

Toda la cartografía citada reúne un cierto nivel de calidad y de actualidad, recogiendo únicamente últimas ediciones.

Cada mapa o serie de mapas están descritos en fichas, identificadas por una clave numérica. Las fichas que corresponden a mapas de más de una hoja van seguidas de un croquis (véase figura- 1) que sirve de localización y orientación del ámbito geográfico cubierto por cada hoja, dando información gráfica sobre hojas agotadas o disponibles y su año de edición.

El conjunto de fichas está agrupado

en ocho capítulos, según la naturaleza de los mapas, y dentro de ellos por escalas de menores a mayores. Estos capítulos son: mapas topográficos, planimétricos, de carreteras, batimétricos, mudos, especiales, fotomontajes y fotografías aéreas.

En cada ficha figura el nombre del centro editor, título del mapa, referencia numérica, escala, así como el ámbito cubierto por el mapa o serie de mapas y el ámbito de inventario. En la descripción se da toda la información posible sobre los aspectos metodológicos de la formación del mapa, el tipo de impresión y el colorido (véase modelo de ficha).

Se concede una atención especial a proporcionar información sobre el grado de accesibilidad a particulares de los diferentes mapas de este Inventario, precio y principales centros que lo distribuyen.

Sería de desear que este ejemplo fuera seguido y aparecieran realizaciones de este tipo en otras provincias y regiones de España.

### 3. Symposium sobre Bancos de Datos en Aix-en-Provence

Antonio Flos.

Una vez más el tema de los bancos de datos ha conseguido reunir —Junio 1970— un importante número de técnicos en la materia. Esta vez el marco ha sido Aix-en-Provence sede del CIMIE (Centre Informatique Méditerranéen —INSEE— Equipement), importante centro de cálculo dependiente de dos organismos muy avanzados en el terreno de los bancos de datos: el "Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement" y el "Observatoire Economique Méditerranéen".

El symposium, organizado por el IRIA y el AFCET, constituyó un verdadero éxito, tanto por el número y calidad de las comunicaciones y de los asistentes (más de 300), como por la eficacia de su organización.

El symposium estuvo dirigido, princi-

palmente, a las cuestiones relativas al *software* de los bancos de datos. Los principales aspectos desarrollados fueron:

- El *software* de los bancos de datos, sistema de gestión de datos y lenguajes de interrogación.
- Problemas específicos de la puesta en marcha de los bancos de datos.
- Los medios técnicos y su evolución.

Un aspecto sumamente interesante lo constituyó la presencia de técnicos de las casas constructoras, que informaron sobre los sistemas de que disponían actualmente. Se presentaron los sistemas C.I.C.S., G.I.S., M.I.S. y FASTER de IBM, el sistema UNIMS de Univac, el sistema I.D.S. de Bull G.E., y el sistema MARS de Control Data.

Al lado de esta información de los constructores, se expusieron diversas experiencias realizadas y se analizaron las ventajas y desventajas que presentan los sistemas utilizados hasta la fecha. Entre estos problemas se trataron a fondo los problemas de seguridad, fiabilidad y protección de la información, así como los problemas jurídicos de los bancos de datos.

El Symposium terminó con la celebración de cuatro mesas redondas sobre aplicaciones de los bancos de datos: en la economía, el urbanismo, la medicina y la empresa. Finalmente hay que mencionar que durante el symposium se efectuaron, en el mismo CIMIE, varias demostraciones de sistemas y material para interrogación de una base de datos.





## Decreto Ley 7/1970 de 27 de Junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes

**El Boletín Oficial del 30 de Junio de 1970, publicaba el texto del Decreto-ley sobre actuaciones urbanísticas urgentes, que, por su importancia como documento jurídico urbanístico merece ser íntegramente recogido en esta sección.**

Para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona, se plantea, con carácter previo, la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable. La satisfacción de esta incuestionable exigencia social determina la conveniencia de arbitrar, sin demora alguna, las medidas legales y administrativas necesarias para alcanzar aquella finalidad, lo que ha de permitir, a su vez, crear una oferta ordenada de suelo, como medio para luchar contra la especulación, en zonas donde se actúe.

La propia naturaleza coyuntural y urgente de estas medidas aconseja reducirlas al indispensable reajuste de las disposiciones vigentes, sin prejuzgar, por tanto, ninguna modificación sustancial de las mismas, lo

que habrá de traducirse en su momento en los oportunos Proyectos de Ley.

Por todo ello, el presente Decreto-ley —con una vigencia temporal limitada— se concreta a introducir en el sistema de expropiación de la Ley del Suelo, ya modificado en parte por la Ley de Valoraciones de veintuno de julio de mil novecientos sesenta y dos, los mínimos retoques que permitan la preparación de suelo que estas grandes concentraciones urbanas requieren con urgencia, en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindibles para su eficacia.

Al mismo tiempo se prevé que estas actuaciones puedan llevarse a efecto mediante una estrecha colaboración entre los Ayuntamientos interesados y los Organismos competentes del Ministerio de la Vivienda, y se regula la tramitación de los proyectos de delimitación y de planeamiento de manera que la necesaria intervención de dichas Corporaciones Locales quede garantizada en todo momento.

En el aspecto registral se arbitra un procedimiento que, respetando los principios contenidos en la Ley de Expropiación Forzosa, de dieciséis de diciembre de mil novecien-

tos cincuenta y cuatro, y en la legislación hipotecaria, facilite la inscripción de los bienes expropiados.

Finalmente se establece un sistema de concurrencia, tanto para las tareas propiamente constructoras e inmobiliarias, como para las que se contraen al planeamiento y a los proyectos de urbanización y de edificios, con el fin de conseguir, mediante los oportunos concursos, las mejores soluciones desde el punto de vista social y económico.

Con estas nuevas actuaciones se pretende además hacer posible la formación de unidades urbanísticas integradas, en las que puedan construirse viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingreso y, muy en especial, a los trabajadores, dotando a las barriadas que se constituyan de todo el equipo colectivo y los servicios complementarios que requiere la vida moderna y de la reserva de los espacios adecuados para la instalación de actividades productivas que ofrezcan puestos de trabajo a su población activa.

En su virtud, a propuesta del Consejo de Ministros en su reunión del día once de junio de mil novecientos setenta, en uso de la autorización que me confiere el artículo trece de

la Ley Constitutiva de las Cortes, textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, aprobadas por Decreto de veinte de abril de mil novecientos sesenta y siete, y oída la Comisión a que se refiere el apartado I del artículo doce de la citada Ley.

#### DISPONGO:

Artículo primero. Uno.—El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Vivienda y previa la redacción y tramitación de un proyecto conforme a lo que establece el artículo siguiente, podrá aprobar la delimitación de las áreas de actuación que, en relación con las grandes concentraciones urbanas de Madrid y Barcelona, se consideren necesarias para su urbanización con destino a la edificación de viviendas o al establecimiento de actividades productivas, con sus correspondientes dotaciones de equipo colectivo y servicios complementarios o para la construcción e instalación de edificios y servicios públicos.

Dos.—La delimitación podrá referirse a toda clase de terrenos situados en las provincias de Madrid o Barcelona, aun cuando los términos municipales en que se actúe no tengan aprobados planes de ordenación urbana, y si los tuvieren, cualesquiera que sean las previsiones y el sistema de actuación establecidos en los mismos.

Tres.—En las expropiaciones y demás actuaciones a que se refiere este Decreto-ley, podrán actuar como expropiantes o gestores los Ayuntamientos, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en el ámbito territorial de sus respectivas competencias y, en cualquier caso, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización.

Cuatro.—El Instituto Nacional de la Vivienda podrá también encomendar la expropiación o gestión en estas actuaciones a cualesquiera de las Corporaciones y Organismos enunciados en el apartado anterior.

Artículo segundo. Uno.—El proyecto de delimitación, redactado por el Organismo expropiante o gestor, estará integrado por los siguientes documentos: a) Memoria explicativa. b) Planos de situación y delimitación. c) Estudio del volumen de edificabilidad máximo permitido en el área delimitada. No será preciso incluir en este proyecto la relación de interesados afectados, que únicamente figurará en el de tasación.

Dos.—La aprobación inicial del proyecto de delimitación corresponderá:

a) A la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, de conformidad con el Ayuntamiento de Madrid, para las actuaciones en la provincia de Madrid.

b) A las Comisiones de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, y Provincial de Urbanismo de Barcelona, en el ámbito territorial de sus respectivas competencias; de conformidad con el Ayuntamiento de Barcelona para las actuaciones en su término municipal y con audiencia de esta última Corporación para las actuaciones en el resto de la expresada provincia.

Tres.—Aprobado inicialmente el proyecto, el Organismo expropiante o gestor lo someterá a la información pública y audiencia municipal regulada en el apartado I del artículo treinta y dos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de doce de mayo de mil novecientos cincuenta y seis, con reducción de plazos a la mitad. Cumplidos estos trámites, el Ministro de la Vivienda elevará el expediente con su propuesta a la aprobación del Consejo de Ministros.

El Decreto aprobatorio de la delimitación sólo se notificará individualmente a los interesados que hubieran comparecido en el expediente.

Artículo tercero. Uno.—La aprobación de la delimitación implicará la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación y la necesidad de ocupación a efectos de la expropiación forzosa de los bienes incluidos dentro del área delimitada y de los derechos que recaigan sobre los mismos, así como la de los que se consideren necesarios para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllos, a tenor de lo dispuesto en el artículo ciento veinticinco de la Ley del Patrimonio del Estado.

Si se trata de bienes de dominio público de las Entidades Locales y la desafectación o cambio de destino no resulta de planes aprobados por la Corporación Local interesada, deberá darse audiencia a ésta. Si se opusiere, se elevará el expediente al Ministro de la Gobernación que, juntamente con el de la Vivienda, lo someterán, con su propuesto, a la resolución del Consejo de Ministros.

Artículo cuarto. Uno.—La valoración de los terrenos se ajustará:

a) A los Índices Municipales de Valoración del Suelo, teniendo en cuenta los hechos debidamente justificados, posteriores a su aprobación, que alteren la calificación y circunstancias urbanísticas de los terrenos.

b) Si dichos Índices no estuvieren aprobados, pero existieren planes de ordenación, a los criterios de la Ley del Suelo para los bienes comprendidos dentro de los planes, cualquiera que sea el uso o destino urbanístico previsto para ellos. Los terrenos serán siempre valorados según la edificabilidad media deducida de dichos planes para el sector, polígono o manzana en que estuvieren situados y que se consideren como unidades reparcelables, salvo que se hubiere procedido previamente a la reparcelación.



c) Cuando en el área delimitada se comprendan terrenos con calificación de rústicos, éstos pasarán a tener la calificación de reserva urbana y se justipreciarán, por su valor expectante. A efectos del cálculo de este valor, la edificabilidad máxima permitida será la determinada en el Decreto aprobatorio de delimitación.

d) Conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del artículo primero de la Ley de veintiuno de julio de mil novecientos sesenta y dos, no será de aplicación a la valoración de los terrenos comprendidos en estas actuaciones el artículo cuarenta y tres de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de cuanto se establece en la Ley del Suelo sobre criterios y formas de valoración en cuanto se remite a la Ley de dieciséis de diciembre de mil novecientos cincuenta y cuatro, así como de lo que se dispone en el artículo siete del Decreto trescientos cuarenta y tres de veintiuno de febrero de mil novecientos sesenta y tres.

e) Si de la aplicación de lo dispuesto en los apartados a) y b) resultare una valoración inferior a la que se obtendría conforme a lo establecido en el apartado c), prevalecerá ésta sobre aquellas.

Dos.—Para la valoración de los demás bienes, derechos o intereses patrimoniales, se estará a lo dispuesto en la propia Ley del Suelo, y en su defecto, a lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa.

Artículo quinto. Uno.—La determinación del justiprecio y de las indemnizaciones, en una sola o sucesivas fases, se llevará a cabo por el sistema de tasación conjunta, regulado en el artículo ciento veintidós de la Ley del Suelo. Las funciones que el citado artículo atribuye a la Comisión Central de Urbanismo serán ejercidas por el Ministro de la Vivienda, hasta tanto se publique la oportuna disposición reglamentaria de la citada Ley.

Dos.—Los plazos de exposición al público e información municipal del proyecto de tasación serán cada uno de un mes. Si en el término expresado no se emite el informe municipal, se entenderá por evacuado este trámite.

Artículo sexto.—Si de las actuaciones a que se refiere el presente Decreto-ley resultare que el titular registral de alguna de las fincas o derechos afectados no coincide con el titular real, se procederá en la forma siguientes:

a) El Organismo expropiante o gestor podrá entender las actuaciones con el titular real, siempre que, notificado el titular registral de la existencia del procedimiento expropiatorio, no hubiere comparecido en el expediente en el plazo de un mes.

En este supuesto, el titular real podrá percibir el justiprecio aprobado si acredita la reanudación, a su favor, del tracto registral, o su condición de poseedor a título de dueño por tiempo suficiente para adquirir por prescripción tales fincas o derechos, pudiendo justificarse ambos extremos por cualquier procedimiento legal o por acta de notoriedad, en cuya tramitación se observarán las prescripciones del artículo doscientos nueve del Reglamento Notarial en defecto de las que reglamentariamente puedan establecerse.

b) Transcurridos tres meses desde la aprobación del proyecto de tasación sin que se justifiquen por los interesados los extremos indicados en el párrafo anterior, se procederá a la consignación del justiprecio, que podrá abonarse posteriormente a quien acredite derecho al mismo, mediante cualquiera de los procedimientos anteriormente enunciados.

c) El acta de ocupación, acompañada de los documentos que acrediten, conforme a lo dispuesto en este artículo, el pago o consignación del justiprecio, será título bas-

tante para inscribir directamente la finca o derecho expropiado y cancelar, al propio tiempo, en su caso, las inscripciones contradictorias.

Artículo séptimo. Uno.—En las actuaciones a que se refiere el presente Decreto-ley, una vez efectuado el pago o consignación, se podrán levantar una o más actas de ocupación, e inscribir, como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de la actuación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas. El hecho de que alguna de estas fincas no estuviese inmatriculada, no será obstáculo para que pueda practicarse directamente aquella inscripción.

Dos.—El título para la práctica de las inscripciones a que se refiere el apartado anterior estará integrado por los siguientes documentos:

a) El acta o actas de ocupación, en las que se describirá, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, la total superficie ocupada, así como todas y cada una de las fincas objeto de ocupación, con indicación de sus titulares, sus datos registrales si estuvieran inscritas, y la fecha de pago o consignación de su justiprecio.

b) Las actas de pago o los justificantes de la consignación del justiprecio de todas y cada una de las fincas o derechos ocupados.

Cuando esté interrumpido el tracto registral de alguna de las fincas objeto de la ocupación habrá de acreditarse que, para el pago o consignación del justiprecio asignado a las mismas, se observaron las prescripciones establecidas en el artículo anterior.

Tres.—Si al procederse a la inscripción surgieran dudas fundadas sobre si dentro de la superficie ocupada existiere alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio, se procederá en la forma prevista en el artículo trescientos seis del Reglamento Hipotecario.



Artículo octavo. Uno.—Los Planes Parciales o Especiales de Ordenación y los proyectos de urbanización de la totalidad o parte de estas áreas podrán aprobarse sin la previa existencia de Planes Generales y, en su caso, podrán también modificar los Planes existentes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley ciento cincuenta y ocho mil novecientos sesenta y tres, de dos de diciembre. El volumen de edificabilidad en toda el área no podrá exceder en más de un sexto del determinado en el Decreto de delimitación. A estos efectos no se computará como volumen construido el correspondiente a instalaciones deportivas cuando éstas pertenezcan al Estado, al Movimiento, a la Organización Sindical o a las Corporaciones Locales.

Dos.—La tramitación de los Planes de Ordenación y de los Proyectos de Urbanización, que podrá hacerse sucesiva o simultáneamente, se ajustará a lo dispuesto en el artículo treinta y dos de la Ley del Suelo, con reducción de plazos a la mitad. La aprobación inicial corresponderá a los Organos competentes, conforme a la legislación vigente, y la definitiva, al Ministro de la Vivienda, salvo que el informe del Ayuntamiento respectivo, previsto en el citado artículo treinta y dos de la Ley del Suelo, fuera desfavorable, en cuyo caso estará atribuida al Consejo de Ministros.

Artículo noveno. Uno.—Aprobado el proyecto de delimitación conforme a lo previsto en el presente Decreto-ley, el Ministerio de la Vivienda, a propuesta del Organismo expropiante o gestor, podrá convocar los

oportunos concursos sobre los siguientes objetos:

a) Redacción de los Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización a que se refiere la Ley del Suelo, así como los de las obras y servicios exteriores a estas áreas necesarias para la plena viabilidad de las mismas.

b) Ejecución de las obras a que se refieren los proyectos citados en el párrafo anterior.

c) Construcción y ejecución de los edificios e instalaciones previstos en los planes y proyectos a que se refiere el párrafo a) de este apartado.

Dos.—Los concursos podrán referirse a la totalidad o parte de las áreas de actuación y a uno solo o a varios de los objetos enunciados en el apartado anterior.

Tres.—El Ministerio de la Vivienda podrá también concertar con las Corporaciones Locales la ejecución total o parcial de estas actuaciones dotándolas, a tal efecto, con la ayuda técnica y económica que en cada caso se convenga.

Artículo décimo.—Las actuaciones urbanísticas a que se refiere el presente Decreto-ley se financiarán con cargo a los correspondientes presupuestos del Organismo expropiante. Cuando este Organismo sea el Instituto Nacional de la Vivienda, el gasto correspondiente se imputará a los capítulos seiscientos once y seiscientos doce de su presupuesto de gastos.

Artículo undécimo.—Por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de la Gobernación y de la Vi-

vienda, se podrá extender la aplicación de este Decreto-ley a otras provincias distintas de las que expresamente se mencionan en el artículo primero, dentro del plazo de vigencia que se señala en la disposición final primera.

La aprobación inicial del proyecto de delimitación se acordará, previo informe de la Dirección General de Urbanismo, por el Organismo que tenga atribuidas las funciones de la Comisión Central de Urbanismo.

## DISPOSICIONES FINALES

Primera.—El presente Decreto-ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y sólo será de aplicación a aquellas actuaciones cuyo proyecto de delimitación se apruebe por el Consejo de Ministros antes del treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y uno.

Segunda.—Se autoriza a los Ministros de Justicia, de la Gobernación y de la Vivienda, en la esfera de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones que consideren necesarias para el mejor desarrollo y cumplimiento de cuanto se dispone en el presente Decreto-ley.

Tercera.—Del presente Decreto-ley se dará cuenta inmediatamente a las Cortes.

Así lo dispongo por el presente Decreto-ley, dado en Barcelona a veintisiete de junio de mil novecientos setenta.

FRANCISCO FRANCO





## Las II Jornadas de Urbanismo en la Costa Brava

Luis Xifra Riera

Oficial Mayor de la Exma. Diputación de Gerona

Con asistencia de Alcaldes, Secretarios de Ayuntamiento, Arquitectos, Abogados, Economistas, etc., de Gerona y otras provincias españolas, que excedieron de 150, en San Feliú de Guixols (Gerona), los días 10 y 11 de julio, se celebraron las II JORNADAS DE URBANISMO EN LA COSTA BRAVA, organizadas por la Sección de Estudios de Administración Local de la Diputación de Gerona, bajo el patrocinio del Instituto de Estudios de Administración Local y de la Comunidad Turística de la Costa Brava.

El acto de apertura de las Jornadas fue presidido por Don Victorino Anguera Samsó, Gobernador Civil de la Provincia, el Dr. Don Pedro Ordís Llach, Presidente de la Diputación, Don Julio Esteban Ascensión, Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda, Don Ramón Guardiola Rovira, Vicepresidente de la Diputación, Don Manuel Vicens Moner, Alcalde de San Feliú de Guixols y Don Miguel Alfaras Castañeda, Secretario de la Diputación y Director de la Sección.

El Sr. Alfaras en nombre del Comité Organizador saludó a las Autoridades y asistentes y después de presentar a los conferenciantes hizo historia de la Sección de Estudios de la Diputación, creada hace un par de años bajo los impulsos, principalmente de Don Rafael Barril en aquel entonces Jefe Provincial en Gerona del Servicio de Inspección y Asesora-

miento de las Corporaciones Locales. En el breve tiempo transcurrido —dijo— ha celebrado diez Seminarios, incluidas unas Conferencias de Urbanismo que constituyeron el antecedente de estas II Jornadas. Puso de relieve la preocupación de la Sección por la materia urbanística; la problemática de la reparcelación del suelo afectado por planes de ordenación motivó el penúltimo de los Seminarios dando luego pie a que dos destacados miembros de la Sección, los Sres. Xifra Riera y Ruiz Calán, participaran como ponentes en los celebrados en Barcelona y en Bilbao bajo los auspicios del Instituto de Estudios de Administración Local sobre análogo tema.

El Presidente de la Diputación, Dr. Ordís, felicitó a los componentes de la Sección por sus constantes desvelos y por la inquietud demostrada en estas lides de la investigación y divulgación en materias que inciden directamente en la formación de los servidores de la Administración Local; y deseó a todos los concurrentes, especialmente a los venidos de luengos lugares, una feliz estancia en la Provincia, en este marco magnífico de la Costa Brava.

Finalmente el Gobernador, Sr. Anguera, dirigió un cordial saludo de bienvenida a los presentes; puso de relieve que por el cargo que ocupa no podía sino expresar su agrado por esta dedicación a unos temas tan intere-

santes como son los urbanísticos, sobre todo ante el desafío que nos lanza —dijo— la década de los años 70 e, incluso, de los 80. Es preciso —prosiguió— ponerse al día y, aún más, en condiciones de futuro. La gestión urbanística en Girona no es perfecta —nada humano lo es— sino perfectible, y de aquí que advirtiera que los escollos y defectos observados hayan de servir de acicate y estímulo en el próximo porvenir.

El Sr. Anguera se refirió asimismo a los estudios realizados en el tramo Niza-Perpiñán; bautizado en Francia con la denominación de “fachada del Mediterráneo”, que creará un núcleo de noble competencia, respecto a nosotros, allá por los años 80, y nos obliga a un mayor esfuerzo, tanto más al hallarse nuestra provincia enmarcada entre esa zona francesa y el área metropolitana de Barcelona.

Señaló como meta urbanística inmediata la de ordenar el espacio de protección del trazado de la autopista, que afectará a treinta municipios de la provincia. “Que no nos pase —advirtió— en lo industrial, lo que nos ha ocurrido en la Costa Brava”, y lo ilustró con detalles que pusieron de manifiesto la necesidad de evitar posibles errores en las nuevas metas urbanísticas, en especial en la ordenación de las comarcas y de la provincia.

#### PRIMERA CONFERENCIA

La primera conferencia corrió a cargo del arquitecto de Barcelona Don Javier Subias Fages, bajo el tema “Presente y futuro del urbanismo”.

Presentó al urbanismo como un problema de los tiempos actuales, e hizo los paralelismos —y contrastes a la vez— entre los planes o planos brillantes sobre el papel y los atentados contra el paisaje. Y también de la técnica y de la Administración, con la búsqueda de la raíz del mal como primera medida.

Como diagnóstico personal de este mal señaló el hecho de que el urbanismo no puede aislarse de las demás labores o actividades de la vida real, por lo que necesita de una doctrina clara y precisa, que parte de un programa del Gobierno. Se refirió a la Ley del Suelo del 12 de mayo de 1956 de la que hizo un amplio y detallado estudio. También del Plan Nacional de Urbanismo, y de cuanto se ha hecho y debiera hacerse.

Sobre planos primero y, después, sobre la pizarra, siguió su disertación-lección, analizando, asimismo, los ensayos de interpretación y propuestas, y los esfuerzos a realizar en pro de todo cuanto pueda representar interés para la colectividad.

#### SEGUNDA CONFERENCIA

Tras una breve pausa, se reanudó la sesión de trabajo, con la conferencia de Don Rafael Barril Dosset, Jefe de la Sección de Estudios de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local. El tema tratado por el Sr. Barril se refirió a “Las inversiones en estructuras urbanas y su financiación”.

Inicia su exposición indicando que el objetivo que persigue es el de divulgar los criterios del II Plan de Desarrollo en la determinación de las previsiones del Sector “Estructura y Servicios Urbanos” con el fin de que puedan efectuarse los cálculos a nivel provincial y regional para una mejor aproximación a la realidad.

Expone seguidamente los distintos Subsectores, así como el análisis de los conceptos que lo integran. También se refiere al Inventario urbanístico y sus diferentes clases de déficit, así como a los criterios para calcular las inversiones en urbanización.

De la exposición se destacó la complejidad del tema y las dificultades de coordinación con otros sectores lo que hacía más importante el establecimiento de Comisiones Regionales de Coordinación con participación de las Corporaciones Locales.

Finalizó con una referencia a la relación entre al Programa inicialmente preparado y el definitivamente aprobado, el cual fue muy reducido especialmente en cuanto a la parte que debía ser financiada por las Corporaciones Locales, debido a la debilidad de sus Haciendas.

#### TERCERA CONFERENCIA

A las cinco de la tarde se reanudó la Sesión con una conferencia sobre : “Problemática del urbanismo en los Municipios turísticos”, que corrió a cargo de don José Luis González Berenguer, Profesor de la Escuela de Administración Local.

El señor González Berenguer quiso iniciar su parlamento con un elogio a la provincia de Girona en general y a la Costa Brava en particular, y después entró ya en el motivo de la conferencia. Hizo una detallada y amplia exposición de los trámites para licencias de obras y estudio de los múltiples aspectos en que forzosamente deben encontrarse.

Siempre dentro de las normas legalistas, expuso caminos y ejemplos. Finalizó en un coloquio que resultó de gran interés por la diversidad de preguntas formuladas, sin que faltara tampoco el habitual que en lugar de preguntar, expone.



#### CUARTA CONFERENCIA

Corrió a cargo de D. Mario Gaviria Lavarta, Jefe de la Sección de Sociología del Instituto de Estudios de Administración Local. Su disertación versó sobre el tema "Urbanismo y paisaje".

Creo —dice— que en cuestión de urbanismo marchamos hacia atrás. Ahora estamos mucho peor que hace treinta años. La era del bloque y de la torre supone una gravísima inversión de valores. Lo fundamental en urbanismo no son los bloques, sino los vacíos. Lo que define y diferencia cada ciudad es la peculiar estructuración de los vacíos en calles y plazas. En los planos no se pintaban las casas, sino las calles. Ahora, en cambio, sólo se piensa en el vacío como el espacio residual después de haber edificado los bloques. El promotor quiere construir muchas viviendas en muy pocos metros cuadrados.

Una acción municipal severa podría ganar esta batalla, pero los Ayuntamientos y los urbanistas de hoy olvidan con demasiada frecuencia los aspectos formales, atendiendo únicamente a los funcionales. Los arquitectos cuidan muy poco los aspectos del diseño, siendo así que sondeos practicados a todos los niveles ponen en evidencia que el público los valora mucho más de lo que cabría imaginar. Como dijo José Luis Sert, el hombre pasa del vientre de la madre al vientre de la arquitectura y al faltarle el afecto de ésta se produce fácilmente la deserción. Donde se nota más este olvido es en la elección por parte del municipio de los elementos que componen el espacio urbano. Son pocos los municipios que han comprendido que cuidar este espacio es una operación rentable, pues cada sociedad crea su propio urbanismo y así la sociedad de consumo debe crear un urbanismo de consumo, que es el urbanismo turístico. El turista, además de su tiempo, viene a consumir un espacio, y si ese espacio no es agradable deja de ser consumible.

Hay una síntesis casi perfecta entre naturaleza y cultura en algunas pequeñas calas de esta costa. Singularmente en Tamariu, donde parece reinar una especie de espíritu santo del turismo, gracias al cual es posible estar a la vez en casa y en el mar, tan admirablemente se unen y se complementan el paisaje y la obra del hombre. Creo que Tamariu podría ser un laboratorio extraordinario para estudiar las posibilidades del urbanismo turístico.

En cuanto a nuestros municipios turísticos les aconsejaría que abandonaran algunos prejuicios que a pesar de su falsedad son tenidos todavía como axiomas incontrovertibles, como ese de que el automóvil debe tener siempre prioridad o ese otro según el cual tráfico siempre genera riqueza. Que no consideraran el

espacio urbano como un mal inevitable e incurable, sino que lo trataran como algo artificial que puede completarse e incluso superar a lo natural; que tuvieran un poco de imaginación al pensar en los objetos que componen la escena urbana.

#### QUINTA CONFERENCIA

La última conferencia que versó sobre "El Urbanismo, cauce de participación" fue pronunciada por Don Ramón Martín Mateo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bilbao.

Un plan de urbanismo, dijo, no es nunca aséptico, sino una toma de posición política. Su aprobación no puede hacerse desde arriba sino con la colaboración y participación de quienes han de sufrirlo o beneficiarse de él. Examinó los factores que dificultan esta participación, señalando, entre ellos, la complejidad en la determinación del área a planear, el carácter de los elementos objeto de valoración y, sobre todo, la influencia de los sectores dominantes a la hora del planeamiento, de intervenir e incluso de recurrir contra lo que no les conviene, junto con una muy extendida apatía de los estratos sociales más bajos.

Estudiando las posibilidades de participación del ciudadano en la ordenación urbanística, calificó de incompletas las técnicas existentes, que se reducen a la información pública y a la llamada acción popular. La primera se cumple como un simple trámite burocrático y muchas veces sin proyección en el pueblo; y en cuanto a la acción popular, aun siendo una importante excepción al ordenamiento jurídico vigente, al permitir a cualquier ciudadano no afectado directamente al planeamiento acudir a los tribunales en defensa de los intereses de la comunidad, requiere mucho asesoramiento y cuantiosos gastos, que no están al alcance de todos.

El señor Martín Mateo postuló por una corrección de estas limitaciones con una mayor preparación urbanística del ciudadano que podría ir desde el nivel escolar (es preferible conocer la geografía urbana que la localización de las Antillas), hasta el establecimiento de *referendums* locales para la aprobación de los planes de ordenación urbana y una campaña de información que asegurara la participación de los directa o indirectamente afectados.

Tras unas palabras de Don Julio Esteban Ascensión, Delegado del Ministerio de la Vivienda, el Sr. Ramón Guardiola, Vicepresidente de la Diputación y Presidente de la Comisión Organizadora declaró clausuradas las II Jornadas de Urbanismo, no sin antes agradecer a conferenciantes, técnicos, administrativos y a cuantos con su presencia habían colaborado al éxito que han alcanzado.



# El convenio de cooperación entre España y Estados Unidos

El día 6 del pasado mes de agosto, se firmó en Washington un Convenio de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América cuyo texto íntegro fue dado a conocer el día 8 en Madrid por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El citado Convenio consta de nueve capítulos, de los cuales, el cuarto está dedicado a "Cooperación en problemas de Medio Ambiente y Urbanismo", cuyo contenido ofrecemos a continuación:

## CAPITULO IV

### COOPERACION EN PROBLEMAS DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

Artículo 14.—Los Gobiernos de España y de los Estados Unidos consideran que uno de los principales problemas con que se enfrentan sus respectivos pueblos está constituido por el riesgo que supone para el hombre el constante deterioro de su medio ambiente. Ambos Gobiernos coinciden en la necesidad de hacer

frente a este problema con carácter urgente, e iniciarán consultas a fin de determinar la forma de coordinar sus esfuerzos recíprocos para la solución del mismo.

Artículo 15.—La cooperación para los fines que se expresan en el artículo anterior se efectuará mediante el intercambio de información, el desarrollo de centros de enseñanza e investigación, la formación de personal en instituciones especializadas, el envío de expertos y el suministro de material para la realización de proyectos de interés común.

Artículo 16.—Los campos en que se desarrollará la cooperación serán los siguientes:

- a) La lucha contra la contaminación en todas sus formas, especialmente en lo que se refiere a atmósfera, agua y suelo.
- b) Ecología y conservación de las especies animales.
- c) Planificación urbana y territorial, incluyendo la renovación y mejoramiento urbano, ordenación del tráfico, reducción de los ruidos y defensa del paisaje.

## Se inicia el estudio de la revisión de la Ley del Suelo

Ha comenzado la preparación de los estudios que el Ministerio de la Vivienda considera necesarios para abordar la revisión de la Ley del Suelo, que habrá de llevar a una nueva política urbanística.

Estos estudios sobre "diagnóstico, evaluación y objetivos de una política de planeamiento urbano y ambiental", comprenderán, entre otros temas, el estudio y análisis de la evolución de la legislación urbanística en otros países, de las realizaciones nacionales al amparo de la legislación vigente, así como de la propia legislación en cuanto a su funcionamiento real y aplicación, de los conflictos de competencias y de la financiación del urbanismo. Por otra parte, se prevé la realización de encuestas de información, para obtener la opinión de diferentes

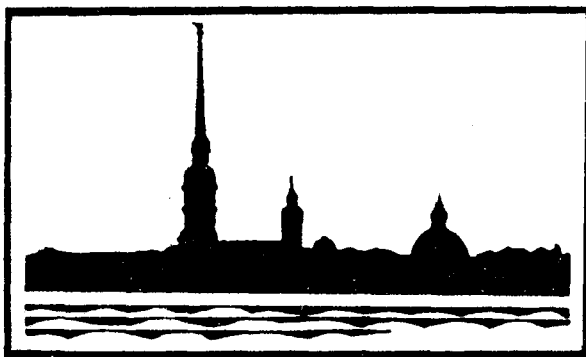
sectores de la sociedad. En principio se realizarán tres encuestas, una entre administrativos, otra entre técnicos y otra entre público general.

No podemos dejar de expresar, al dar la información, nuestro entusiasmo por esta iniciativa ministerial, toda vez que hace tiempo que se venía haciendo imprescindible ese conocimiento de la realidad, y así lo ha expresado esta Revista en ocasiones anteriores, como punto de partida para la elaboración de cualquier orientación nueva en el campo de la política urbanística. Pero al mismo tiempo añadiremos que el plazo de nueve meses asignado a la gestación del estudio nos sorprende por su enorme brevedad, ante la magnitud de los análisis a realizar.



# VII Congreso de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas

Gregorio Burgueño Alvarez



Entre los días 7 y 11 del mes de julio se ha celebrado en Leningrado el VII Congreso Mundial de la Federación de Ciudades Hermanadas.

Este Organismo, denominado en francés "Fédération Mondiale des Villes Jumelées", y en inglés, "United Towns Organisation" fue fundado en Aix-les-Bains (Francia) el 27 de abril de 1957 por un grupo constitutivo de universitarios y representantes municipales, promovidos por la Asociación francesa "El Mundo Bilingüe".

La actividad esencial y consustancial a la categoría de miembros de la Federación consiste en el hermanamiento o "jumelage", que existe no sólo por el hecho de constituirse entre dos ciudades, sino cuando se realizan una serie de intercambios técnicos, culturales, etc.

Los Congresos celebrados hasta ahora por la Federación trienalmente han tenido lugar en Aix-les-Bains, Harrogate, Aosta, Coventry, Varsovia y París. El Congreso recientemente celebrado en Leningrado, fue presidido, honorariamente, por M. Leopold Senghor, presidente de la República del Senegal, y efectivamente por el profesor Giorgio La Pira, ex-alcalde de Florencia y presidente de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas.

El tema del Congreso fue: "Por una mayor participación de las masas populares en el hermanamiento de ciudades, en interés de la paz, de la seguridad de los pueblos y del progreso social".

Una Comisión se dedicó al estudio de los intercambios de información sobre problemas técnicos y de urbanismo, elaborando un informe y unas conclusiones.

El informe corrió a cargo de M. André Chaudières, urbanista, consejero técnico en la Dirección General de la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas, y sustancialmente contiene lo siguiente:

## I. IMPORTANCIA DEL FENOMENO DE LA URBANIZACION

Por encima de todo cálculo la población urbana aumenta extraordinariamente. En 1800 no existían más que 50 ciudades de más de 100.000 habitantes que representaban el 2 por ciento de la población mundial, en 1950 la población urbana era el 30 por ciento de la mundial, esperándose llegar al 62 por ciento en el año 2000.

Una de las razones es evidentemente el vertiginoso aumento de la población mundial. En el año 1800 tenía el mundo 900 millones de habitantes, 2.500 millones en 1950, previéndose 7.000 millones para el año 2000.

### CIUDADANOS Y AGRICULTORES

A la vez que la industrialización hace aumentar la población urbana, la mecanización de la agricultura disminuye la necesidad de trabajadores del campo, provocando la migración de las poblaciones rurales a las ciudades. Es de destacar un fenómeno en los países en que la industrialización es hace mucho tiempo centenaria, como son Alemania Occidental, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, etc., en los cuales se detecta un retroceso del ritmo de la urbanización a partir de 1930. Un informe de las Naciones Unidas muestra que a partir de 1900 la población total y urbana en Inglaterra y en el País de Gales se mantiene en unas tasas muy modestas, de 1 a 2 por ciento anual. Esto es debido en parte a la estimación de "totalmente urbanizado" que se adjudica a un país cuando los cuatro quintos de su población total se concentran en ciudades de más de 5.000 habitantes, y por otra parte a la proporción que se da en Europa entre la urbanización más alta y la natalidad más baja.

La vivienda es defectuosa, y más en los países subdesarrollados que en los industrializados. La superpoblación, la falta de espacios verdes, la circulación sin fluidez, el aumento de acci-



dentes; la polución del aire y del agua, el tiempo perdido en desplazamientos son males que amenazan tanto a los habitantes de París como a los de Calcuta, tanto a los de Tokio como a los de Nueva York.

El mundo cuenta actualmente con 80 ciudades de más de un millón de habitantes. La ciudad más poblada del mundo es Tokio con 8.733.000 habitantes; Nueva York ocupa el segundo puesto con 8.086.000. Siguen Shanghai, Moscú, Bombay, Pekín, etc.

## **II. CONSECUENCIAS DE LA URBANIZACION**

La población del globo aumenta más rápidamente que las posibilidades alimenticias, ya que en 1965 según cifras aportadas por el Ministerio de Agricultura de Estados Unidos la producción del mundo aumentó 1,5 por ciento y la natalidad mundial un 2 por ciento.

### **LAS AGRESIONES CONTRA EL MEDIO NATURAL**

Las agresiones que sufren actualmente las poblaciones y que tienden a agravarse en los años venideros, amenazando destruir el medio natural de nuestra sociedad técnica y de consumo, se manifiestan en todos los aspectos de la vida, y conciernen a la vez al medio natural en el que vivimos y al medio intelectual.

Pueden dividirse en dos categorías: las agresiones contra el medio natural exterior y las agresiones contra el "cuadro de vida".

#### **1. Las agresiones contra el medio natural exterior**

##### **a) Problemas de salubridad**

Se trata esencialmente de diversas poluciones engendradas por las condiciones de la vida moderna. Polución del agua, polución del aire, polución de los alimentos. Es necesario también mencionar los problemas de la recogida y destrucción de residuos diversos de la sociedad de consumo.

La polución del agua es un fenómeno del que la población toma cada vez más conciencia. Sus dos orígenes más importantes son la actividad industrial y el empleo doméstico.

Las manipulaciones industriales cargan el agua de ciertos elementos que alteran su composición y calidad. Por otra parte, el agua utilizada en las industrias vuelve a los ríos a temperaturas superiores, lo que puede tener consecuencias nocivas para la fauna.

En las grandes urbes cobra gran importancia la polución ocasionada por los residuos domésticos.

Una tercera causa de la polución la constituyen los residuos de aguas que contienen parte de los productos químicos con los que se tratan los campos, así como otros residuos no utilizados por agricultores.

Pero no es solamente el agua dulce la que corre el riesgo de la polución, sino también el agua de los océanos. El suceso del "Torrey Canyon" ilustra este fenómeno. Todos los años el tráfico de los navíos en la mar origina una polución cien veces más importante que la causada por la "marea negra". El agua del mar debe ser protegida tanto como la de los ríos de los efectos de la polución.

La Humanidad no solamente corre el riesgo de morir de sed, sino también de morir de asfixia, porque el aire está cada vez más contaminado y porque existe igualmente un riesgo de agotamiento del oxígeno existente.

El problema es tanto más peligroso porque el gas carbónico lanzado a la atmósfera contribuye a recalentar la temperatura del globo. Al ritmo actual, dentro de dos o tres siglos como máximo los casquetes glaciares de los Polos se fundirán, y el nivel general de los océanos aumentará 25 metros, con lo cual quedarán sumergidas una gran parte de las tierras habitadas.

### **LAS CAUSAS DE LA POLUCION DEL AIRE SON MULTIPLES**

- La industria, por medio de los humos cargados de gases y tóxicos, inseparables de su actividad.
- La circulación automóvil, que produce gases igualmente tóxicos
- Los usos domésticos que constituyen prácticamente la fuente más grave de polución atmosférica, tanto es así que en París representa el 60 por ciento de la polución contra el 20 por ciento de la circulación automovilista y el 20 por ciento de los usos industriales.
- También la polución puede tener su origen en las explosiones atómicas o nucleares por las cargas de elementos radioactivos que introducen en la atmósfera.

Otro riesgo evidente lo aportan los nuevos procedimientos de cultivo o de tratamiento de los cultivos. El empleo de insecticidas, herbicidas, pesticidas, etc. ha permitido a la agricultura obtener rendimientos mucho más importantes. Pero este empleo masivo de productos químicos no deja de ser dañino para la salud de las poblaciones y para la propia naturaleza.

Los residuos ocasionan un verdadero problema a las ciudades y son a su vez causa importante de perturbación del medio natural.



No solamente los residuos alimenticios o las basuras domésticas ocasionan dificultades, sino los residuos sólidos, tales como embalajes generalmente de plástico, y automóviles desechados. Los vastos cementerios de automóviles que se encuentran en las afueras de las grandes urbes, constituyen un ejemplo de este problema, que no sólo hiere a la estética, sino que puede igualmente constituir un peligro para la salud pública.

#### *b) Problemas del bienestar*

El ruido constituye una de las agresiones más violentas que tienen que sufrir las poblaciones. La sociedad actual es una sociedad ruidosa, siendo diversos los orígenes del ruido: actividad industrial, circulación, ruidos causados inevitablemente por las diversas funciones de la vida.

El ruido causado por las empresas industriales es un fenómeno que hace ya tiempo conocido e inevitable en gran parte.

Otro efecto de la urbanización es el causado por los ruidos de los trabajos de la construcción, por la creación de aparcamientos subterráneos, pavimentación de las calles, etc.

Entre los ruidos producidos por la circulación hay que tener en cuenta los originados en los aeropuertos, por un tráfico aéreo cada vez más intenso, y entre los ruidos domésticos ocupa también un importante papel el uso de transistores, televisores, etc.

#### *c) Problemas de seguridad*

En lo que se refiere a la seguridad de los individuos hay que destacar los esfuerzos encaminados a evitar los accidentes de trabajo y la prevención de los accidentes de circulación, en continuo aumento en todos los países en los momentos actuales.

#### *2. Las agresiones contra el "cuadro de vida"*

Cada vez más el habitante de la ciudad sentirá la necesidad de disponer de un marco natural para recuperarse de las múltiples agresiones que sufre en las ciudades. Los fenómenos del fin de semana y de la residencia secundaria son un ejemplo de esto. La búsqueda de la vegetación, del mar, del sol y de la nieve se acentuará en el futuro. La aparición de organizaciones de ocio para las masas constituye un aspecto de esta cuestión.

Una lucha importante deberá igualmente emprenderse contra las fuerzas conjugadas del dinero, del mal gusto, de la necesidad y de la falta de imaginación para mantener o crear un medio urbano equilibrado, y en contacto con los valores del pasado.

El urbanismo moderno, en efecto, tiene que

crear unos alojamientos de acuerdo con las necesidades que presenta el fenómeno del crecimiento acelerado de las ciudades, sin descuidar los equipamientos colectivos, los espacios verdes, los lugares de esparcimiento, todo lo que hace, en fin, que una ciudad no sea una simple yuxtaposición de máquinas. Tiene que superar la tendencia de concebir la ciudad como subordinada a las exigencias de la circulación automovil. Cuando el urbanismo se dedique a la renovación de las ciudades no puede despreciar las viejas riquezas arquitectónicas, herencia de la riqueza cultural del pasado. Los intereses financieros en juego, la especulación, no pueden triunfar sobre las consideraciones de orden estético que aboguen por conservar las viejas piedras.

Es decir, para hacer un urbanismo más humano será preciso neutralizar ciertas proyecciones del urbanismo actual, que favorecen a propietarios de inmuebles artísticos, interesados en el lucro y no en los valores arquitectónicos, a las empresas dirigidas por ciertos promotores al margen de todo lo que no sea la especulación de las viviendas, de los solares, etc.

La vida en las ciudades, caracterizada por el fenómeno de las horas punta, del embotellamiento de vehículos, de las aglomeraciones en comercios, espectáculos, y otros lugares de esparcimiento; los efectos nocivos de las máquinas electrónicas y de ciertos hábitos que encuentran gran desarrollo en la vida moderna como son drogas, alcohol, tabaco y ciertas medicinas, amenazan y alienan al individuo física y psíquicamente.

### **III CONCLUSIONES**

La Comisión de Urbanismo del VII Congreso Mundial de Ciudades Hermanadas, una vez estudiado con amplitud y discutido el informe anterior, elaboró las siguientes conclusiones:

#### **I. CREACION DE UN CENTRO MUNDIAL DE INFORMACIONES TECNICAS Y DE URBANISMO EN SOFIA (BULGARIA)**

##### *Objetivos:*

1. Reunir toda la documentación e información técnica que se refiera a los problemas urbanísticos y a las aplicaciones prácticas de los métodos y medios para desarrollar, aumentar, equipar y organizar las ciudades.

2. Utilizar esta documentación con ayuda de fichas técnicas en las que se detallen las características descritas en el capítulo "Métodos".

3. Llevar al día regularmente esta documentación.



#### 4. Difundir esta documentación:

- a) Entre las ciudades hermanadas miembros de la Federación, bien entendido que éstas se comprometen:
  - a suministrar regularmente al Centro toda la documentación e información concerniente a sus proyectos y realizaciones.
  - a responder a las peticiones de información y aclaraciones que les puedan ser dirigidas por otras ciudades participantes, o por mediación del Centro.

En contrapartida el Centro les enviará gratuitamente la publicación anual de las fichas técnicas y la documentación general reunida.

- b) Entre otras ciudades del mundo, por medio de un abono mínimo por las publicaciones periódicas del Centro, así como entre todas las personas físicas o morales, públicas o privadas que se adhieran.

La difusión de esta documentación será asegurada principalmente:

- a) Por medio de la revista trimestral de la Federación, "Cités Unies".

- b) Por la publicación anual de fichas técnicas.

5. Emprender, sirviéndose de la documentación recibida, estudios particulares, que pueden ser objeto de tesis y de publicaciones diversas. Estos estudios podrán hacerse a petición de una ciudad, que deberá soportar la financiación.

6. Constituir y llevar al día el fichero de ciudades adheridas a la Federación.

## II. PROPOSICIONES

Organización de conferencias de cooperación mundial intercomunal, sobre la base de temas de interés para la organización y equipamiento de las ciudades; por ejemplo:

- Condiciones para la participación de los ciudadanos en el desarrollo, planificación y equipamiento de la ciudad.
- Creación de un marco de vida que tenga en cuenta las necesidades actuales y futuras de los ciudadanos.
- Las relaciones humanas en las ciudades, el papel de los concejales y de las asociaciones intermedias.
- Las condiciones técnicas y financieras de la programación urbana (fiscalidad y planificación), etc.

Estas conferencias permitirán conocer y reunir a los concejales, técnicos y representantes de los ciudadanos en el ámbito local.

## III. PARTICIPACION DE LAS CIUDADES EN LAS MANIFESTACIONES CONCERNIENTES A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO NATURAL Y A LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA

- Organización en 1971 de una conferencia mundial de ciudades hermanadas.

¿Cómo impedir la agresión constante del modernismo y de la técnica contra el equilibrio biológico, contra el hombre y su medio?

Si la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas se ocupa de estos problemas, del aire, del agua, de los elementos naturales que el hombre contamina o destruye para su desgracia, no debe tener límite la urgente lucha que se debe emprender contra estas contaminaciones y destrucciones, y debe emprenderse sobre la base de una gigantesca cooperación internacional.

Esta cooperación interesa a los Estados y a sus Administraciones, pero ella debe ocupar inclusive a todos los ciudadanos y a todos los municipios.

Es decir, la participación de las ciudades en una mejor toma de conciencia interesa directamente a las ciudades hermanadas, para las que supone ya un objetivo "hacer sentir a todos por medio de los contactos cuánto se asemejan los sentimientos y los problemas y cómo debe imponerse la solidaridad"; no es preciso recordar las exigencias de una participación efectiva contra todo lo que amenaza al hombre.

Las actividades, las acciones concertadas propuestas por la Federación a sus miembros y a los municipios son numerosas y diversas, pero todas se inscriben en la rúbrica de una "cooperación mundial intercomunal" soporte de la cooperación oficial de los Estados.

No se excluye que mañana nuestra Federación consagre una próxima conferencia anual de cooperación mundial intercomunal a los problemas del equilibrio de la naturaleza, e igualmente a los más angustiosos que forman los intereses mercantiles particulares, ante los que las medidas políticas y administrativas se muestran tímidas e irrisorias.

Emprender esta gigantesca lucha supone también la creación de una nueva mentalidad con el fin de superar todas las mezquindades, los odios y la división de razas o bloques.

*Cooperar o morir*, tal parece ser la trágica alternativa de nuestra época.

En 1972 la ONU reunirá en Nueva York una gran conferencia sobre el "medio urbano". Debemos prepararnos para una acción local, una participación activa de las ciudades, con el fin de dar contenido real a una laudable intención.

Leningrado, julio, 1970.





## JULIO

- En sesión plenaria del Ayuntamiento de la Capital fue aprobado el Proyecto de Ordenanzas Municipales sobre el uso del suelo y edificación. Las nuevas Ordenanzas definen la unidad vecinal, el barrio, el distrito, el sector urbanístico, el polígono y la manzana.
- En reunión celebrada bajo la presidencia del Gobernador Civil de Toledo, expuso esta Autoridad el propósito de promocionar y organizar una zona de tanto porvenir turístico como la del río Alberche, elaborándose para ello un Plan completo de urbanismo.
- En la Universidad Internacional "Menéndez Pelayo" de Santander se ha desarrollado un Curso sobre "El monumento y su ambiente: los conjuntos histórico-artísticos", en el que se han estudiado una serie de ciudades monumentales, así como una amplia visión, en detalle y en conjunto, en torno a esta temática.
- Contestando a "El Europeo" sobre el tema de las urbanizaciones próximas a las urbes, el Director Técnico del Área Metropolitana de Madrid, D. Juan Gómez y G. de la Buelga, ha dicho: "El enorme déficit urbanístico que existe es consecuencia de la poca atención que históricamente se le ha venido prestando al Urbanismo, que solo recientemente ha sido configurado como un problema del máximo rango social. Para su financiación son necesarios fondos importantes, como los que se destinan a las carreteras o a las escuelas, cosa que ya nadie discute". Sin embargo, a la hora de establecer prioridades para las inversiones, las necesidades urbanísticas han venido quedando siempre las últimas en la lista.
- Por el Ministro de la Vivienda, ha sido aprobado el Plan General de Ordenación urbana de Pontevedra, presentado por el Ayuntamiento de dicha ciudad. La resolución de la D<sup>on</sup>. Gral. de Urbanismo contiene diecisiete rectificaciones.
- Durante su último viaje a las Islas Canarias, el Ministro de la Vivienda pronunció dos importantes discursos sobre el problema de la vivienda en España, coincidiendo en señalar en ellos como principal culpable de la actual escasez de viviendas en nuestro país la especulación del suelo.
- El Banco de Crédito Local ha concedido al Ayuntamiento de Hospitalet, un crédito de 36.150.000 pesetas para poner en marcha un proyecto que beneficiará grandemente la circulación en varias zonas de Hospitalet y Esplugas de Llobregat. Se trata de un bucle de acceso que facilita la entrada en Hospitalet, desde la carretera nacional número 2 —Carretera de Collblanch— a distinto nivel.
- Con motivo del 18 de julio han sido inaugurados en Madrid el paso Raimundo Fernández Villaverde-Joaquín Costa, ajardinamientos en la Dehesa de la Villa y la segunda fase del complejo deportivo de Carabanchel. El nuevo paso sobre la Castellana es uno de los más espectaculares por haber salvado tramos de luz hasta de 54 metros, y da continuidad a las rondas, ya que forma parte del itinerario Plaza de Roma, Francisco Silvela y Cuatro Caminos.
- El Pleno del Ayuntamiento de Ciudadela llevó a cabo la aprobación inicial y exposición al público del Plan General de Ordenación urbana del término municipal.
- El Ayuntamiento de Barcelona va a emitir obligaciones para hacer frente a la financiación de múltiples realizaciones urbanas. Para cubrir las necesidades de la programación aprobada y proseguir el ritmo previsto de reducción del déficit de obras y servicios hace falta una financiación extraordinaria de más de cinco mil doscientos sesenta y ocho millones de pesetas, es decir a razón de ochocientos setenta y ocho millones anuales hasta 1975.
- La última fase de revisión del Plan General de Ordenación de la ciudad de Palma, confeccionado por un equipo técnico dirigido por el Arquitecto don Manuel Ribas Piera, fue entregada al Ayuntamiento. La expansión periférica de Palma lleva un ritmo inusitado, que exige una vigilancia urbanística, económica y humana, por lo que habían quedado desfasados los anteriores planes de 1943 y 1963.
- La Sala primera de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de la Capital ha anulado acuerdos administrativos de la Gerencia Municipal de Urbanismo y de la Comisión del Área Metropolitana, declarando la pérdida de vigencia de valoraciones de fincas urbanas realizadas en julio de 1958. La Sala estimó el recurso basado en que la Administración demoró nueve años y once meses el pago de las expropiaciones, aparte de que también la legislación prevé que las valoraciones tendrán que modificarse antes de diez años, si el valor adquisitivo del dinero varía, lo que también ha ocurrido.

- Se constituyó en Madrid la Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan de Desarrollo Económico y Social, ponencia que pretende el desarrollo integral de "todas las tierras de España", de sus provincias y sus regiones. El III Plan actuará en tres frentes principales: Investigación y desarrollo tecnológico, racionalización de los programas del sector público y desarrollo regional. El Presidente de esta Ponencia, Sr. Meilán, delimitó y definió los cometidos de la misma y precisó la clase de desarrollo regional que se pretende: "un desarrollo regional selectivo, que constituya un verdadero combate incruento por la armonía, una igualdad de oportunidades para todas las tierras de España, conforme a la vocación auténtica de cada región; una auténtica rebelión contra el determinismo geográfico, que vigorice el armazón regional, vertebrando el territorio nacional, integrándolo plenamente. Y todo ello con carácter realista, sobre la base de la adhesión verdadera de la población, aspirando a superar planteamientos parciales".
- *El Ayuntamiento de Villajoyosa ha aprobado el Plan General de Ordenación urbana, que forma parte del Plan Comarcal de Ordenación urbanística de la Costa Blanca (zona norte) promovido por la Diputación General de Urbanismo en colaboración con la Diputación provincial y este Ayuntamiento.*
- *El Plan urbanístico de Villajoyosa, prevé la creación de 35.000 plazas turísticas y un incremento de 30.000 habitantes residentes en el plazo de 1970-1984 y supone la ordenación de 1.120 hectáreas, con una capacidad de población de 131. habitantes en un futuro próximo.*

---

## AGOSTO

---

- Se anuncia oficialmente que en el Ministerio de la Vivienda han comenzado los trabajos para la revisión de la Ley del Suelo. Se pretende planificar una nueva política urbana y ambiental, mediante una refundición y estudio de las directrices internacionales. Serán realizadas encuestas de información, habiéndose ya ultimado los objetivos para las mismas, que serán llevadas a cabo entre administradores, técnicos y "público".

---

## SEPTIEMBRE

---

- El Ayuntamiento Pleno de Gijón acordó mostrarse conforme con los condicionamientos establecidos por el Ministerio de la Vivienda sobre el nuevo Plan General de Ordenación aprobado ya por dicho Ayuntamiento. Se elevará recurso a dicho Ministerio para que no se efectúe nueva exposición al público.
- *El Pleno del Ayuntamiento de Mahón aprobó el proyecto del Plan General de extensión, con reforma de alineaciones del*

*sector Santamaría. Se trazarán seis nuevas calles y amp. zonas verdes y jardines.*

- El Alcalde de Barcelona ha dispuesto la incoación de la información que proceda a las exigencias de responsabilidades en la Ordenación urbanística del "Paseo del Valle de Hebrón" y, asimismo, la redacción de un nuevo Plan parcial.
- *La Corporación Administrativa "Gran Bilbao" anuncia concurso para la realización de los trabajos de revisión y actualización del Plan General de Ordenación Urbana y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia. Se dedican a este estudio nueve millones de pesetas.*
- Por encargo de la Diputación provincial de La Coruña, un equipo de sociólogos y economistas, integrado por los señores Bringas, Gaviria, Fernández Cavada y Nieto Álvarez-Uria, intervendrá en "La Ciudad de las Rías", redactando el esquema de los trabajos futuros del proyecto.
- *Ante la posibilidad de que industrias hoteleras levanten edificios en la zona comprendida desde la Riera de San Simón hasta el final del término municipal de Mataró, y con el fin de señalar el criterio urbanístico que debe seguirse y evitar una lamentable anarquía, difícil de subsanar posteriormente, ante la carencia del Plan de Ordenación Urbana, que está confeccionando la Comisión Provincial de Urbanismo, el Ayuntamiento de Mataró promueve el Plan Parcial de Ordenación de dicha zona.*
- El jurado que decidirá el fallo del concurso de ideas para ordenación de la plaza de Colón de Madrid, se ha reunido. Se han presentado 48 proyectos.
- *Serán inaugurados en Zaragoza, en las próximas fiestas del Pilar, el aparcamiento subterráneo de la plaza de Salamero, el Parque de Palomar y la obra de jardinería de la plaza de Santo Domingo Sabio, en la Ciudad-jardín.*
- Merece ser elogiada la iniciativa del Ayuntamiento de Baracaldo de aprovechar como parque público el monte Argalar situado frente a la Vega de Ansio, a la derecha de la carretera Santander-Bilbao, a pocos kilómetros del casco urbano, y donde ya se ha construido una carretera de más de cinco kilómetros, que facilita su acceso.
- *En declaraciones hechas en Vigo por Don José Luis Meilán Gil, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, dijo: "Para que nuestra acción urbanística sea eficaz habría que dar a la Diputación provincial un papel que no tiene en la Ley del Suelo" y señaló la reordenación del territorio como camino para superar las limitaciones del urbanismo clásico.*





# Bibliografía

## Historia del Urbanismo en Barcelona

Para cualquier persona adentrada en las tareas del urbanismo nacional, es evidente que Barcelona juega un papel destacado y peculiar en el panorama, tanto por el hecho puramente físico de la compleja realidad de su gran área en urbanización creciente, que suscita problemas de organización territorial de organización territorial a una escala aún no planteada en el resto del país, como por el caudal de recursos humanos implicados en este proceso expansivo, entre los cuales no es el de menor importancia, dentro del enfoque con que interesa abordar el fenómeno urbanístico barcelonés, el de la exigencia de una auténtica vanguardia de especialistas, madurada al contacto con aquella pujante realidad física a lo largo de muchos decenios, en los cuales ha ido formándose un clima que tampoco tiene un equivalente paralelo en otras ciudades españolas, más acostumbradas a la acción insolidaria de individualidades más o menos brillantes, de difícil enraizamiento en la realidad del proceso de urbanización. Barcelona que entró brillantemente en la historia del urbanismo moderno con aquel gran proyecto de ensanche de Ildefonso Cerdá, ha sabido mantenerse al día, actualizando, revisando y ampliando su planeamiento en un proceso que se encuentra en estos momentos en un punto crítico y decisivo como es la terminación del Plan de su Área Metropolitana. Y si el documento de Cerdá es importante en el contexto histórico de su época, no creo exagerado afirmar que este plan del Área Metropolitana, en la forma en que fue abordado y aprobado como Avance de Planeamiento, marca también un hito, en cuanto a la madurez de sus planteamientos, en la historia nacional del planeamiento urbano.

Pues bien, el sistemático examen cronológico de los hechos que se suceden entre el Plan Cerdá y el Plan del Área Metropolitana, en una cadena de intentos de configuración voluntaria del proceso de desarrollo urbano impulsado por la potente vitalidad barcelonesa sobre un marco geográfico en transformación, es el apasionante tema del libro que comentamos aquí, cuya auténtica necesidad

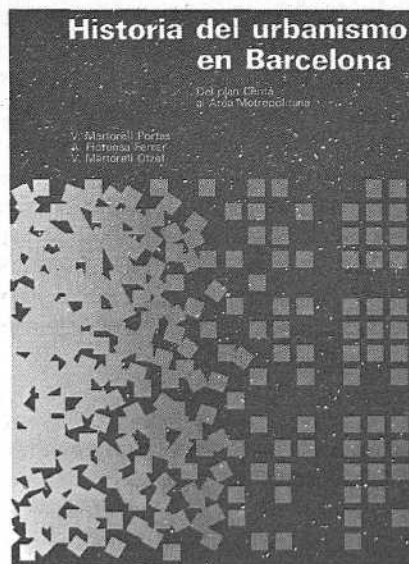
hemos venido sintiendo hasta ahora de modo acuciante. Así, resulta claro lo que dice Udina Martorell en su atinado prólogo, "el libro, por tanto, abarca cien largos años de historia urbanística de Barcelona, desde el Plan Cerdá hasta la elaboración de esta área metropolitana, monografía, sin duda, de un gran interés no sólo para nuestra ciudad, sino para los estudios de historia urbanística que vienen haciendo distintas entidades científicas y, a la cabeza de ellas, algunos organismos internacionales".

El autor del libro no necesita de presentación. Vicente Martorell Otzet, que ha ganado un merecido prestigio al frente de la Gerencia de la "Comisión de Urbanismo de Barcelona", desde la creación de ésta en 1953, resulta la persona indicada para sintetizar y registrar todo el proceso, máxime cuando en su caso se da la circunstancia de ser hijo de Vicente Martorell Portas, Ingeniero-Jefe de la Brigada Topográfica que entre 1920 y 1924 levantó el plano de Barcelona y sus extensiones, continuando luego su labor como director de la Oficina Municipal del Plano de la Ciudad, así como coordinador de los Servicios de Edificación Particular y de Extensión y Reforma, y finalmente, como Jefe de la Agrupación de Urbanismo y Valoración hasta su jubilación en 1949.

Y es precisamente con apoyo en la labor paterna, como Martorell Otzet inicia la exposición del proceso urbanístico de Barcelona, que arranca con la reseña de los primeros intentos de configuración del ensanche, a partir de 1838. Los dos primeros capítulos del libro están basados en sendas Memorias de Martorell Portas presentadas a la Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona, y el tercero, en otra presentada al mismo centro por Adolfo Florensa, amigo de Martorell y Jefe de Servicios técnicos del Ayuntamiento de Barcelona. Estas Memorias, escritas respectivamente en 1950, 1953 y 1961, han sido actualizadas, en el propio texto, lo cual no deja de extrañarnos un tanto, ya que hubiéramos preferido un mayor rigor, haciendo la actualización sólo por medio de notas, y ofreciendo los textos originales en versión intacta, como suele ser habitual cuando no se trata de una completa reelaboración. Estas extensas, documentadas y bien construidas Memorias son documentos de gran valor para conocer lo que podríamos llamar los "entresijos" del planeamiento y de la política urbanística barcelonesa de ámbito interior, y ocupan en extensión las dos terceras partes del libro, lo que inevitablemente produce un desequilibrio en la estructura de éste que exigía un desarrollo más extenso de algunos capítulos posteriores, en los que se abre el panorama de la planificación supramunicipal, especialmente de los dedicados al Plan Provincial, Plan Comarcal y Plan del Área Metropolitana. Y este es, efectivamente, el único reparo que tenemos que hacer a este interesante libro, ya que los temas planteados en esos capítulos resultan, no sólo comparativamente, excesivamente esquemáticos, faltando, a nuestro modo de ver, unas exposiciones más detenidas de las características y contenido documental de los respectivos planes, así como de las peripecias de sus aplicaciones y de los ámbitos políticos y culturales dentro de los cuales se producían.

Conviene dejar claro, para determinar, que estas reservas, de obligada formulación, no deben hacer desmerecer el evidente interés de la obra, que viene a llenar dignamente el vacío, a que ya hemos aludido, en la literatura urbanística de nuestro país.

No puede quedar sin mención, finalmente, la esmerada edición de la obra y su muy cuidada presentación gráfica y tipográfica. F.T.





**CIUDAD Y  
TERRITORIO**  
revista de  
**Ciencia Urbana**  
3/70

Instituto de Estudios de  
Administración Local.  
Madrid.-España

125 Ptas.

