

Tema I. - URBANISMO

PLAN NACIONAL DE URBANISMO

Ponente: Sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura

I

NECESIDAD, NATURALEZA Y PRIMEROS PASOS

La idea de estudiar y desarrollar un Plan Nacional de Urbanismo atrae inmediatamente la atención de la gente, tanto técnica como profana, por la visión instintiva que todo el mundo tiene de una serie de graves problemas relacionados con el Urbanismo, que surgen repitiéndose de manera uniforme en todos los núcleos urbanos y rurales de la nación. En principio parece evidente que los resortes existentes, tanto públicos como privados, para la adecuada ordenación urbana del país ofrecen grandes lagunas, y que existe una desproporción entre las necesidades colectivas en la materia y la actuación que se lleva a cabo, siendo esto debido a la insuficiente actividad y experiencia, y a la desconexión general, que no ha permitido establecer criterio de conjunto ni experiencias colectivas. Pero cuando se pasa de la impresión subjetiva a tratar de concretar lo que puede ser un Plan Nacional de Urbanismo, se percibe que tras de esta expresión pueden contenerse conceptos muy diferentes y que es de la mayor importancia establecer una orientación correcta que permita concretar las ideas y plantear su desenvolvimiento, sin que interpretaciones erróneas puedan tender a malograr un objetivo claramente sentido, pero cuya puesta en práctica ha de ofrecer dificultades grandes.

De la misma manera que sucede en otras actividades, este Plan nacional podría consistir en el señalamiento de una serie de obras concretas de urbanización que fuera necesario realizar y para lo que se gestionaran los oportunos medios de realización. Esta interpretación, que algún día puede ser perfectamente práctica, no corresponde a la organización ni a las posibilidades actuales del Urbanismo español, porque no existen para ello ni el organismo apropiado ni el ambiente necesario, siendo además la coyuntura nacional desfavorable por la prelación que lógicamente se da a otros planes nacionales de máxima urgencia. Si no se trata de abordar la realización de unas obras determinadas, el Plan nacional ha de orientarse forzosamente hacia el establecimiento de una serie de criterios generales que llevados a la práctica por los procedimientos más oportunos en cada caso, garanticen un desarrollo ordenado de la actividad urbanística nacional que se efectúa a través de innumerables entidades públicas y particulares.

Dentro de un planteamiento tan amplio cabe todavía distinguir dos caminos de ambiciones diferentes. Uno consiste en concretar las actividades del Plan hacia una labor de tutela, asesoramiento, animación e inspección de todas aquellas actividades urbanísticas que por su importancia merezcan una atención especial del Estado, y el segundo camino, más ambicioso, en examinar el grado de convivencia nacional de cada una de estas actividades para protegerlas o restringirlas, conforme a criterios que, sobrepasando lo puramente urbanístico local, respondan a una integración del Plan de Urbanismo en el marco conjunto de un Plan de desarrollo total de ordenación.

De estos dos caminos, el primero corresponde al criterio del legislador en el Estatuto Municipal y en la Ley de Bases de Administración Local, en tanto que el segundo no ha recibido todavía una consagración oficial, salvo la misión otorgada a la Dirección General de Arquitectura en su Decreto fundacional. El segundo camino constituye una aspiración que se ha hecho presente en la mayor parte de las naciones, al ir ampliándose sucesivamente el ámbito de los planes urbanísticos, desde los planes locales hasta los comarcales y regionales, surgiendo de una manera natural la necesidad de armonizar los diferentes planes en un Plan nacional.

Por tanto, la aspiración de un Plan Nacional de Urbanismo tiende a abarcar las tres interpretaciones expuestas, partiendo de las consideraciones más altas de orden nacional.

Ahora bien, el Plan Nacional de Urbanismo no puede ser una elucubración teórica que baraje elevados conceptos e inasequibles ambiciones, sino que forzosamente habrá de tratar de ser un documento realista que establezca corrientes intensas de actividad en el cuerpo nacional para convertir la España urbanística de hoy en lo que convenga que sea conforme a criterios racionales establecidos, y en las etapas que prudentemente

puedan ser señaladas. Por tanto, el primer paso para tratar del tema ha de consistir en examinar la situación urbanística nacional en la actualidad. Tras esto será posible esbozar unas líneas generales de lo que puede ser el Plan Nacional de Urbanismo, deduciéndose a continuación la necesidad de iniciar una aportación de datos informativos que sirvan de base para poder concretar en una actuación futura la materia del Plan.

En razón de estas consideraciones se divide la presente exposición en tres partes, que corresponden a los temas siguientes: I. Situación urbanística nacional. II. El Plan Nacional de Urbanismo, y III. Información nacional previa.

I

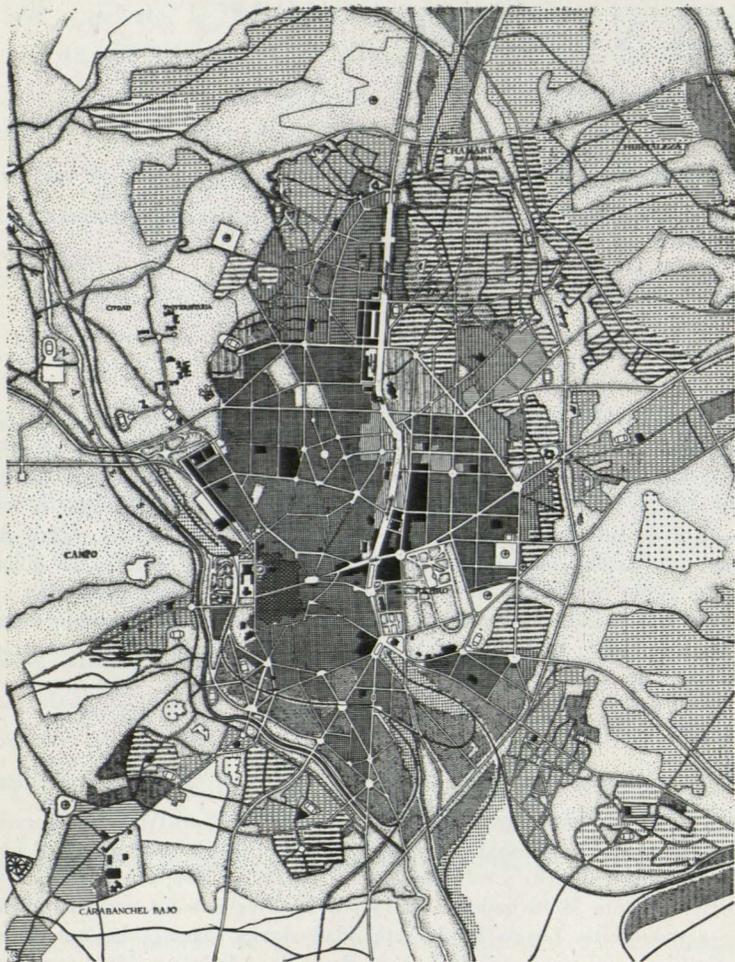
SITUACIÓN URBANÍSTICA NACIONAL

El Urbanismo nacional se ha regido hasta el Movimiento nacional por las Leyes de Ensanche y reforma interior de 1892 y 1895, respectivamente, por el Estatuto Municipal de 1924 y por los Reglamentos correspondientes a todas estas Leyes. En la actualidad siguen vigentes las anteriores Leyes, pero existe además la Ley de Bases de Administración Local, cuyos preceptos urbanísticos no han entrado todavía en vigor, y una serie de Leyes y Decretos de tipo especial que corresponden a la actuación desarrollada por la Dirección General de Arquitectura.

La Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 se dió en un principio para las poblaciones de Madrid y Barcelona, concediéndose posteriormente sus beneficios a los ensanches de otras muchas poblaciones, estando complementada por el Reglamento para su aplicación de 31 de mayo de 1893. La Ley de 18 de marzo de 1895 se refiere al saneamiento, reforma y ensanche interior de las poblaciones de 30.000 o más almas y está complementada por el Reglamento para su aplicación de 15 de diciembre de 1896. Estas Leyes se limitan a establecer el procedimiento para la ejecución de las obras de ensanche o de reforma interior, fijándose la relación entre las Comisiones y Entidades que han de entender en ellas y las condiciones económicas que han de regir, tanto para los municipios como para las entidades interesadas. En los aspectos generales del Urbanismo siguen vigentes el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924.

En estas disposiciones se establece que los pueblos mayores de 10.000 habitantes, que en el período de 1910 a 1920 hayan experimentado un aumento de población superior al 20 por 100, que no tengan aprobado su plan de ensanche o de extensión, procederán en el plazo máximo de cuatro años a redactar los proyectos correspondientes y asimismo los municipios de más de 200.000 habitantes, procederán en igual plazo a redactar los anteproyectos de urbanización de las zonas de terrenos comprendidas entre los límites de sus ensanches y los respectivos términos municipales, cuando por las edificaciones ya existentes en ellos o que quepa presumir para el futuro haya probabilidad de que se formen nuevos núcleos urbanos. De todos es sabido que fueron pocos los municipios que se dispusieron a cumplir estos preceptos, y que la buena intención del legislador quedó malograda fundamentalmente por dos razones: Una, porque en el plazo fijado de cuatro años era completamente imposible realizar la ingente labor que se había señalado sin suficiente conocimiento del problema, pues no había en España topógrafos ni técnicos en volumen suficiente para dar cumplimiento a las disposiciones; y en segundo lugar, porque no se estableció un organismo con suficiente personalidad y medios para orientar y exigir la labor preceptuada, si no en los plazos señalados, por lo menos en los plazos que hubiera sido posible.

Los proyectos de Urbanismo, según el Estatuto, deben ser aprobados por Comisiones sanitarias provinciales, si se trata de municipios que no sean capitales de provincia, ni tengan más de 30.000 almas, y por la Comisión sanitaria Central, si se trata de cualquier otro municipio. Tanto



«Plan de Ordenación de Madrid.»

la Comisión sanitaria Central como las provinciales, tienen la exclusiva función de examinar los proyectos desde el punto de vista técnico sanitario y señalar las deficiencias concernientes a este aspecto. El Estatuto fija unas normas sobre diferentes materias, como son los documentos que han de reunir los proyectos, los preceptos técnicos sanitarios mínimos que han de satisfacer y la tramitación a seguir para su aprobación. Compre-

de asimismo varios capítulos en los que se fijan las condiciones para la realización de las obras.

La Ley de Bases de régimen local de 17 de julio de 1945, cuya redacción articulada no ha sido todavía aprobada y, por tanto, no es vigente, abarca preceptos urbanísticos enfocados de manera análoga a la del Estatuto. Así, en la Base 16 se dice que en todo municipio se formará, en el plazo máximo de tres años, un Plan completo de Urbanización, acompañado de los proyectos de instalación de servicios obligatorios que, como mínimo, señala la Ley. Esta exigencia es todavía más fuerte que la del Estatuto, y tan imposible o más de cumplir que aquella, puesto que la obligación de redactar los planes se extiende a todos los municipios, y su trabajo y coste se multiplica extraordinariamente por la obligación de acompañar los proyectos de instalación de servicios que, redactados en esta forma con gran anterioridad a su ejecución, han de presentar un gasto grandísimo e inútil. La novedad de la Ley consiste en que los planes urbanísticos, cuando los municipios carezcan de personal técnico, estarán a cargo de las respectivas provincias, y para ello, en todas las Diputaciones provinciales se establece, según la base 40, una Comisión de servicios técnicos, llamada a asumir las atribuciones de la Comisión provincial de Sanidad Local y a cumplir la formación de planes de los municipios citados que carezcan de personal técnico adecuado. Tampoco queda prevista en esta Ley la creación de un organismo central que tenga la responsabilidad de hacer cumplir, al menos el espíritu de la Ley.

Se ve que existe la preocupación esencial de que la urbanización sea materia municipal y el criterio de sostener lo más posible la autonomía municipal, sobre todo de los municipios importantes, aceptándose tan sólo la ayuda de las Diputaciones a los municipios que no tengan medios técnicos propios. No se quiere ver el fracaso constante de la gestión municipal en materia de Urbanismo al no cumplir las disposiciones en materia tan fundamental como la obligación de tener un plan de extensión y al no utilizar los medios que en materia de expropiación y de ejecución de obras concede la legislación más que en una proporción insignificante, dando como resultado que constantemente el interés particular domine sobre el interés general.

Tampoco se plantea en esta Ley el criterio, ya dominante en una buena parte de la legislación extranjera sobre Urbanismo, de que las ciudades no pueden ser tan radicalmente autónomas, sino que sus intereses están ligados a las comarcas y regiones a que pertenecen, y que son solidarias unas de otras, de manera que es necesario abrir el cauce por el que se haga compatible el mayor respeto de la autonomía municipal y la armonización de municipios, comarcas y regiones con un sentido nacional. Este problema está reconocido en el preámbulo de la Ley fundacional de la Dirección General de Arquitectura en la que se habla de la reconstrucción nacional como labor conjunta y ordenada de todas las ramas de la técnica y de la necesidad de ordenar la vida material del país con arreglo a nue-

Plan de Ordenación de Bilbao.



vos principios, justificando precisamente la inclusión en el Ministerio de la Gobernación en la relación inmediata y continua con los servicios encargados de dirigir y asesorar en materia de Urbanismo y de Corporaciones Locales.

La Dirección General de Arquitectura desde sus primeros pasos ha iniciado una labor urbanística intensa para asesorar a diversos organismos, tales como la Comisión Central de Sanidad Local, la Fiscalía de la Vivienda y gran número de Diputaciones y Ayuntamientos, ofreciendo sus servicios técnicos a quienes lo solicitaban para llevar a cabo trabajos de la especialidad, promoviendo disposiciones legales que abrieran cauce a nuevas modalidades de los problemas concretos que la realidad plantea y verificando una labor de animación constante para que todos los municipios redacten sus planes de ordenación y se vaya formando el ambiente necesario para dar al Urbanismo la importancia que le corresponde en el ámbito social. Esta labor se ha llevado a cabo sin un método previamente establecido, sino atentos a pulsar los problemas tal como se presentan en el medio humano y social en que vivimos, y reaccionando ante cada uno de ellos con la mira siempre puesta en conseguir un nivel cada vez más alto de la técnica urbanística y la preocupación de ir estableciendo poco a poco las primeras mallas de la red que en su día pueda abarcar el Urbanismo nacional, como un cuerpo conjunto sin lastimar a los diversos elementos componentes. De esta manera se ha tratado de conseguir una experiencia que permita estudiar con conocimiento suficiente la futura Ley de Urbanismo. De no ser así, se hubiera corrido el riesgo de promulgar nuevamente una Ley teórica que pudiera satisfacer nuestras ilusiones de tener un instrumento legal moderno y teóricamente perfecto, pero que no tendría la garantía de adaptarse a las necesidades y problemas nacionales. La superioridad estimó que era mucho más prudente y positivo abrir un período en que se estimulara la actividad urbanística mediante la acción personal directa y el estímulo de Decretos adaptados a las circunstancias, promulgando incluso leyes especiales para determinadas ciudades para que pudiera apreciarse su resultado experimental.

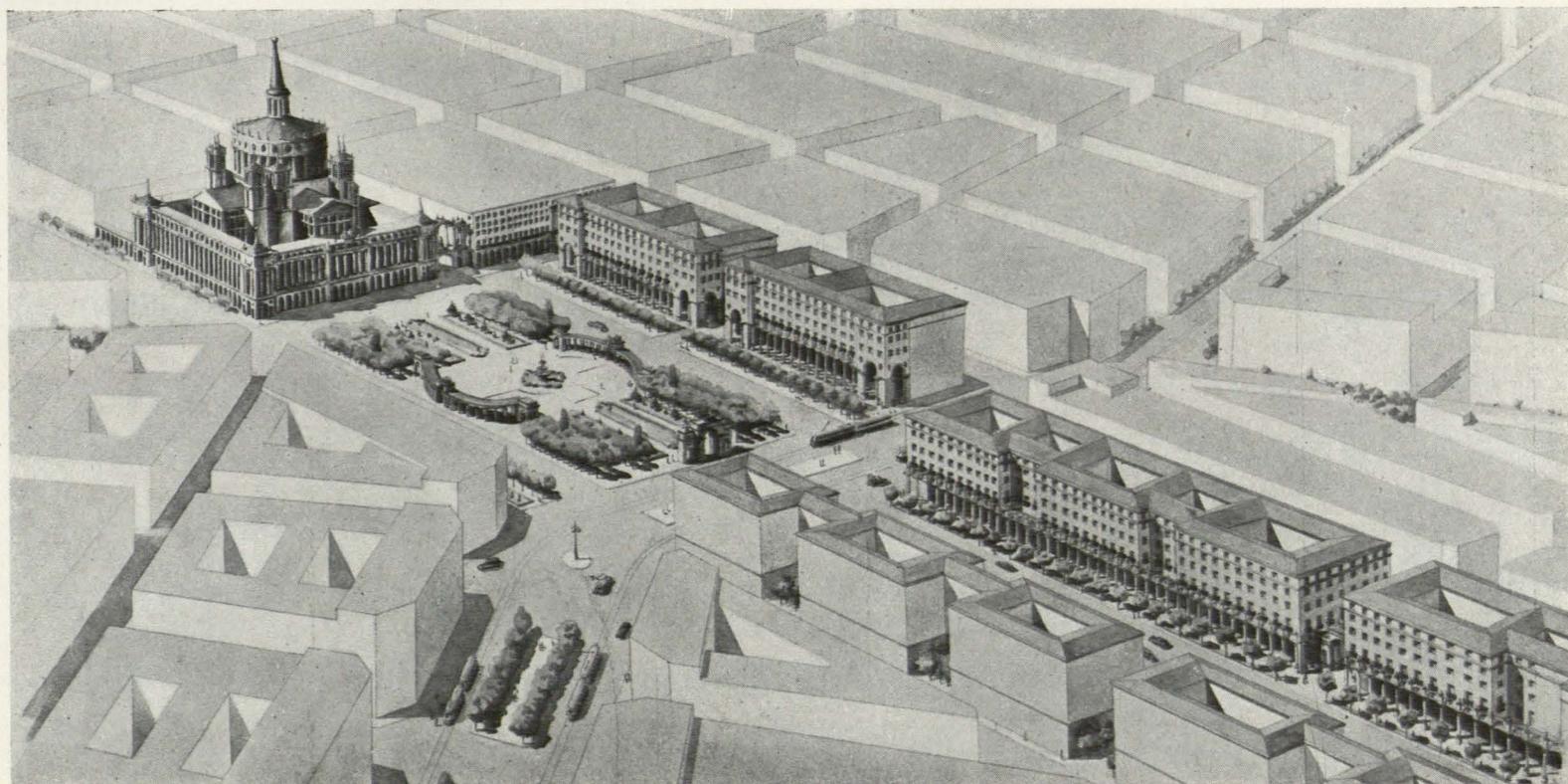
Como consecuencia de este criterio se ha ido a la resolución del problema de la capital a través de la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, se han instituido por Ley especial los Consejos del Gran Bilbao y del Gran Valencia, y se han creado por Decreto las Comisiones provinciales de Guipúzcoa, Valencia, Málaga, Barcelona, Gerona, Lérida, Santander, Jaén, Guadalajara, Almería y Córdoba y la Comisión de la Ciudad de Toledo.

Redactado por la Junta de Reconstrucción de Madrid un Plan General

para la Ordenación de la Ciudad y su zona de influencia, resultaba evidente que el Ayuntamiento de la capital no estaba en condiciones para llevarlo a la práctica con su solo esfuerzo, y esto por varias razones: en primer lugar, porque el Plan desbordaba su término municipal, y el municipio no podía ampliar de un golpe su máquina administrativa sin enormes dificultades que no era prudente abordar; en segundo lugar, porque el Plan alcanza a muchos Departamentos ministeriales que tienen en la capital funciones tan relevantes como los accesos, los enlaces ferroviarios, el Canal de Isabel II, los aeropuertos, la reconstrucción de zonas adoptadas, las viviendas protegidas, y, en general, las numerosas edificaciones que los distintos Departamentos ministeriales realizan en Madrid y cuya actuación queda fuera de la jurisdicción municipal; y en tercer lugar, porque el problema urbanístico ha evolucionado tanto, se ha hecho tan complejo, y se ha enconado de tal manera por el abandono de muchos años, que ya ahora se necesita una actuación excepcional, para lo que se requieren una autoridad y unos medios legales que el municipio no posee.

La Comisaría nace, por lo tanto, para suplementar al Ayuntamiento en la esfera que éste deja de llenar, y para ello cuenta con un Comisario con categoría de Director General, una Comisión Interministerial y los servicios técnicos y administrativos correspondientes, y está dotada por el Estado durante veinte años con una subvención mínima anual de pesetas 25.000.000. El Gran Madrid, como el público llama a la Comisaría, se halla al cabo de tres años de organización en pleno funcionamiento. La colaboración cada día más compenetrada con los diferentes Departamentos, especialmente con los de Obras Públicas; la actividad municipal creciente a favor del Plan; la redacción de proyectos parciales tan importantes como los del sector de la prolongación de la Avenida del Generalísimo, el de la prolongación de la Avenida del General Mola y los correspondientes a los términos municipales de los alrededores; el estudio reglamentario y la puesta en marcha de nuevos métodos de relación con los propietarios para la ejecución del ensanche y la prolongación de la Avenida del Generalísimo (Decreto de 13-II-48); la iniciación de obras orientadas a la redención de algunos suburbios y la creación de solares urbanizados a precios razonables; el contacto con el público mediante la publicación de un boletín informativo trimestral denominado *Gran Madrid*, y, en fin, la atención constante a la iniciativa particular, mediante una labor de información y adaptación a problemas y situaciones urbanísticas imposibles de prever, dándoles cauce reglamentario relativamente rápido, constituyen la base sobre la que, poco a poco, se va forjando una conciencia urbanística, se van poniendo los medios para

Perspectiva del encuentro de la Gran Vía Marqués del Turia y la calle Ramón y Cajal, del proyecto de ordenación de Valencia.



enmendar el estado de abandono existente y se afrontan las grandes obras que, en un día no muy lejano, transformarán la fisonomía urbana de la capital.

La idiosincrasia tan distinta de nuestras poblaciones y la variedad de los problemas que se abordan han aconsejado no reducir a la capital la experiencia de una Ley especial, y así se han estudiado y puesto en práctica las Leyes del Gran Bilbao y del Gran Valencia, que aprueban los planes generales redactados por la Dirección General de Arquitectura y que constituyen Comisiones Interministeriales con visión análoga a la ya existente para Madrid: coordinar los planes de los diferentes Departamentos, ordenar la actuación urbanística dentro de los Términos municipales colindantes que constituyen la zona de influencia y contar con una mayor elasticidad de los Municipios para la puesta en práctica de toda actividad urbanística. Lo que distingue en esencia estas Leyes de la de Madrid es que en ellas el Alcalde de la capital, como Presidente de la Comisión ejecutiva, tiene en su mano el porvenir del Organismo, adquiriendo así una doble personalidad de Alcalde de la ciudad y Gerente del Plan. La experiencia dirá si los Alcaldes saben utilizar estas facultades consolidando así la autonomía municipal tan celosamente defendida, o si el ambiente municipal, con sus pasividades, su cerco de intereses burocráticos y su deseo de complacer a las amistades, aún por encima del bien general, hacen desvirtuar la eficacia prevista obligando a una intervención mayor. Ambos Organismos, Gran Bilbao y Gran Valencia, han iniciado el desarrollo de los proyectos parciales, aun cuando en ambos se percibe la lentitud y la suspicacia propias de la influencia municipal.

Como medios de menor alcance y compromiso que las Leyes referidas se han promulgado los Decretos de creación de Comisiones de Ordenación urbanística provincial o local, cuya iniciativa corresponde generalmente a los Gobernadores civiles y en algunos casos a los Presidentes de Diputaciones o Alcaldes de las capitales de provincia. La creación por Decreto de una Comisión provincial de Ordenación urbana supone la formación de una Comisión interministerial presidida por el Gobernador, cuya finalidad consiste en redactar el plan parcial o local, según los casos, bajo la Asesoría técnica de la Dirección General de Arquitectura. La finalidad es siempre la misma: establecer la colaboración con los distintos Departamentos, hacer posible a las capitales el estudio de sus planes abarcando zonas de influencia exteriores a su término municipal y estimular el planteamiento de los problemas urbanísticos en su raíz auténtica,

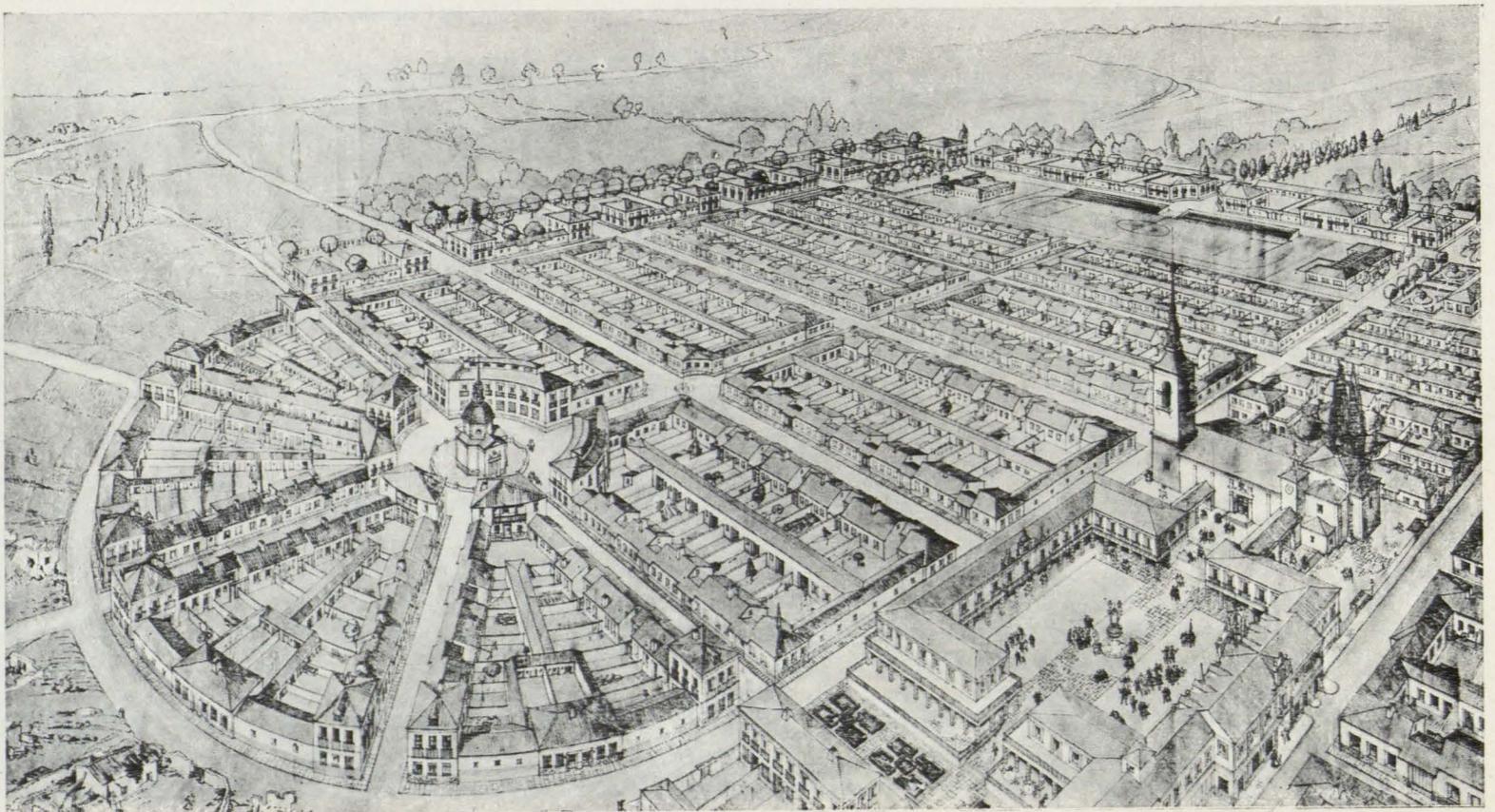
para que se descubran con claridad las medidas que es necesario adoptar para proceder a la ordenación.

Como funciones específicas de estas Comisiones están la de crear una conciencia urbanística por encima de la local, atender a los pequeños Municipios, defender el campo y proporcionar la información necesaria para ir adquiriendo criterios nacionales de Urbanismo. En algunos Decretos se concede al Ayuntamiento de la capital la facultad de redactar por su cuenta su Plan general en una zona de influencia previamente determinada; pero siempre dentro de la orientación señalada por la Comisión y por la Ponencia técnica que se constituye en el seno de ésta. Estas Comisiones comienzan su funcionamiento redactando su Reglamento y estableciendo a continuación unas normas generales que defiendan desde el primer momento la provincia contra los atentados más graves que se pudieran cometer en el orden urbanístico. Funcionan en el orden económico a base de aportaciones de la Diputación y de todos los Ayuntamientos de la provincia, con lo que ha sido posible constituir Oficinas técnicas de Urbanismo en la mayor parte de las provincias citadas, en las que se trabaja con gran entusiasmo.

La labor emprendida a través de estas Comisiones es amplia y requiere un esfuerzo sostenido, pues al fin y al cabo se trata de Organismos sometidos a prueba que, según el resultado a que lleguen, ganarán o no su permanencia. Su actuación supone, por otra parte, un avance sobre lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, referente a las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, por lo que en su día será lógico que se fundan con ellas, llevando a las Diputaciones experiencia y entusiasmo, que serán fundamentales para que el espíritu del Legislador no quede, una vez más, en letra muerta ante las dificultades de un problema que, en otro caso, cogería a las Diputaciones con falta total de preparación.

Independientemente de esta actuación, las ciudades españolas, en general, han intensificado sus trabajos de planificación, y ya por su propia iniciativa o por indicación de la Dirección General, y en algunos casos a través de la Oficina técnica de su Sección de Urbanismo, se han redactado y aprobado desde la guerra gran número de planes, tales como los de Cuenca, Toledo, Badajoz, Salamanca, Valladolid, Zamora, Orense, Vigo, Oviedo, Gijón, reconstrucción de Santander, Burgos, Zaragoza, Palma de Mallorca, Sevilla, Jerez de la Frontera y las ciudades del Marruecos español Ceuta, Melilla, Tetuán, Larache y Alcazarquivir. Son

El pueblo de Brunete, reconstruido por la Dirección General de Regiones Devastadas.



también numerosas las que hoy lo tienen en estudio, pudiendo citarse entre ellas Palencia, Pontevedra, La Coruña, Vitoria, Pamplona, Murcia, Albacete, Almería y Cádiz. Puede afirmarse, sin temor a errores, que en muy breve plazo todas las ciudades de alguna importancia contarán con sus planes de ordenación y sus proyectos parciales fundamentales, redactados y aprobados por la Superioridad, lo que constituye, sin duda alguna, la primera aspiración a satisfacer dentro de la ordenación urbanística.

Todos estos planes, así como cualquier modificación de proyecto o de ordenación de las capitales y ciudades de más de 30.000 habitantes, son sometidos a la aprobación de la Comisión Central de Sanidad Local, que los examina tras de solicitar informe de las Direcciones Generales de Sanidad y de Arquitectura, en reuniones que se celebran de ordinario mensualmente. Este mecanismo de tramitación funciona perfectamente, pero tiene el defecto de que una vez aprobado un proyecto se pierde todo contacto con su realización, de tal manera que en ocasiones los Municipios alteran los planes sin conocimiento de la Superioridad.

La práctica del Urbanismo se lleva también a cabo por otros organismos del Estado, que en razón de sus cometidos intervienen en mayor o menor escala en los problemas urbanísticos. La Dirección General de Regiones Devastadas, en su programa de reconstrucción de pueblos y sectores destruidos y adoptados por el Caudillo, se enfrenta constantemente con temas urbanísticos que varían desde la necesidad de concebir un Plan general urbano para poder reconstruir las zonas devastadas, procurando utilizar las destrucciones en beneficio de una mejor ordenación, hasta la construcción de nueva planta de numerosos pueblos distribuidos por todas las regiones de España. Esta labor, que en gran porcentaje ha pasado a ser una realidad nacional, ha sido llevada a cabo con el entusiasmo de todos conocido, y ha contribuido grandemente a formar un gran número de técnicos en la preocupación de la disciplina urbanística.

Por su parte, los Institutos Nacionales de la Vivienda y de Colonización tocan también constantemente con el problema al construir sus barrios de viviendas protegidas, que en algunos casos llegan a alcanzar proporciones de verdaderos ensanches, como, por ejemplo, en El Ferrol o en la Vega de Deusto, de Bilbao, y al levantar nuevos poblados resultantes de una nueva economía agraria. Todos estos organismos constituyen piezas de interés vital en una ordenación urbanística nacional, tanto por la índole del trabajo que tienen encomendado, como por la experiencia adquirida y la formación lograda de equipos técnicos convenientes.

El Ministerio de Obras Públicas tiene asimismo estrecha relación con todo lo urbanístico, de tal manera que no es posible proceder a ninguna ordenación urbana de alguna importancia sin que colaboren representantes de sus diferentes Departamentos. Entendiéndolo así, la Subsecretaría ha creado una Asesoría de Acondicionamientos Urbanos destinada a formar un criterio urbanístico para su aplicación a los diferentes casos que se presentan en el Ministerio en relación con la ordenación de las ciudades. La labor en curso en lo referente a accesos y travesías de las ciudades y enlaces ferroviarios es extraordinariamente importante. Basta pensar en los enlaces ferroviarios de Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Sevilla, Bilbao y tantas otras poblaciones que requieren obras de coste elevadísimo y trascendental para su porvenir. Muchas de estas obras están en ejecución avanzada, como sucede en Madrid y Barcelona, y en las demás están proyectadas o en estudio. Análoga importancia tienen los accesos y travesías, pues al estudiarse los planes generales de nuestras grandes ciudades ha surgido en todas ellas como problema esencial la necesidad de disponer nuevos accesos de acuerdo con las exigencias actuales. También en este orden las realizaciones están en curso, como lo atestiguan obras tan importantes como la prolongación de la Avenida del Generalísimo y la Autopista del Aeropuerto de Barajas, en Madrid, y la prolongación de la Avenida de José Antonio, de Barcelona. Algo semejante puede decirse también del crecimiento de los puertos. Todas estas obras suponen un esfuerzo de muchos miles de millones con que el Estado contribuye a la prosperidad de las ciudades españolas, y se comprende fácilmente hasta qué punto es del mayor interés la perfecta compenetración en todo momento de esta ingente labor del Ministerio de Obras Públicas con la de ordenación urbana que se realiza a través de los organismos de Administración local.

Sin que la vinculación sea tan inmediata, es raro el Departamento oficial que de una manera u otra no contribuya al engrandecimiento urbano de las ciudades. El Plan de Aeropuertos, las construcciones milita-

res, la Ciudad Universitaria, las Ferias comerciales, las repoblaciones forestales, las construcciones sanitarias y las del Instituto Nacional de Industria suponen actividades que, integradas dentro de un Plan, contribuyen poderosamente al desenvolvimiento urbanístico, y que realizadas despreocupadamente pueden malograr muchos ensanches, existiendo por desgracia numerosas muestras de esta afirmación a través de las provincias españolas.

Para la formación de técnicos al servicio de la Administración Local especializados en Urbanismo se creó por Ley, dentro del Instituto de Estudios y Administración Local, una Sección especial, que viene funcionando desde hace varios años. Con verdadero sacrificio de los asistentes, que en gran proporción acuden de las provincias, se llevan a cabo estos estudios desarrollados en dos cursos y abarcando todas las materias fundamentales que interesan al Urbanista, tales como la Teoría y Práctica del Urbanismo, los Servicios urbanos, la Legislación, la Sociología y la Economía urbanística y los Proyectos de planeamiento urbano. Cinco promociones con asistencia creciente atestiguan el interés que los Técnicos dispensan al Urbanismo y constituyen una esperanza alentadora para formar los futuros equipos que hagan llegar de una manera razonable la mejora de los medios urbano y rural de vida hasta el último rincón de España.

De la exposición anterior se deduce que durante estos años la actividad urbanística en España, tanto en el orden de la planificación como en el de las realizaciones, es muy intensa, colaborando en ella todos los organismos del Estado, de las Provincias y de los Municipios; pero también se percibe que estamos en un período de iniciación y de creación de experiencia, tras del cual es decisivo que se alcance una situación de madurez en la que el Urbanismo disponga de las organizaciones que necesita para un desenvolvimiento lógico de la gran tarea que en este orden ha de llevarse a cabo. La ordenación futura habrá de definirse mediante una Ley nacional de Urbanismo que establezca las bases fundamentales de la actuación en esta materia. Esta Ley habrá de determinar la estructura orgánica del Urbanismo español, creando el Departamento que ha de hacerse responsable de esta tarea, dentro del cual se abrirán los cauces normales de colaboración entre todos los Departamentos, fijándose asimismo las respectivas atribuciones estatales y municipales en la materia; habrá de señalar también los criterios básicos de orden jurídico que den lugar a una situación de justicia hoy inexistente en materia de suelo, propiedades, restricción en la edificación y expropiaciones, materias todas en las que la orientación moderna de los planes ha dejado inservibles conceptos anteriores; y, por último, ha de comprender las diferentes medidas que se prevean para la realización de las obras, tanto cuando hayan de verificarse por iniciativa estatal o municipal, como en los casos de colaboración con la iniciativa privada, que ha de tenderse contribuya en una escala cada vez mayor.

Para todo ello se necesita crear previamente un ambiente adecuado; que los profesionales por una parte, la opinión pública por otra y los gobernantes en su esfera, perciban la necesidad de actuar ordenadamente, conforme a criterios técnicos, sociales y económicos, previamente establecidos, para poder llevar adelante una labor íntegra de reconstrucción y revaloración nacional, para evitar daños irreparables que constantemente se ocasionan por el desfase de las distintas actividades oficiales, lo que da lugar a un rendimiento pobre del esfuerzo nacional en momentos en que es poco todo el desvelo que se ponga en administrar maravillosamente todos nuestros recursos y todos nuestros sacrificios. Es una satisfacción para la Sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura contar con esta ocasión de poder comunicar sus inquietudes y su honda preocupación a los compañeros de profesión, cuya movilización para esta campaña ha de constituir uno de los primeros pasos y más importantes en esta creación de un estado de opinión indispensable para llevar a buen puerto una tarea tan compleja y tan cargada de dificultades de todo género, y que fácilmente se comprende no puede ser materia a desarrollar por un grupo reducido de personas, sino que tiene que ser el resultado de una amplísima colaboración de compañeros, de los profesionales de distintas especialidades, del entendimiento cordial de los diferentes Departamentos oficiales y de la atención de los elementos directivos, sobre los que carga fundamentalmente la responsabilidad del porvenir español.

Si se examinan los problemas urbanísticos desde el punto de vista nacional, repitiéndose de manera análoga en las diferentes ciudades y comarcas, y obedeciendo a causas que fácilmente se perciben por encima del interés local, y que cuando menos obedecen a circunstancias de orden nacional, el Urbanismo adquiere volumen creciente, de tal manera que es difícil encontrar materia alguna que no esté directamente relacionada con él. Territorialmente, la integración de planes comarcales y regionales da lugar a un Plan nacional. Políticamente se ha sentido la necesidad de la planificación, y, por una parte, algunos Departamentos han redactado sus planes nacionales, como el de Obras Públicas, y con menos alcance otros, como los Planes nacionales de Industria, de Vivienda, de Colonización, etc., y, por otra parte, se han formado las Comisiones provinciales de Ordenación Económico-social como base para establecer un criterio nacional en la materia. Desde el punto de vista humano, el crecimiento de la población española obliga a un desvelo constante para afinar decorosamente este aumento de población, y desde un punto de vista económico, la elevación del nivel de vida se suma al crecimiento demográfico para obligar a un esfuerzo ordenado de producción para poder mirar con relativa tranquilidad el porvenir económico de la nación. Pues bien; todas estas planificaciones originan actuaciones materiales sobre determinadas extensiones del territorio español que se interfieren entre sí con facilidad y que requieren una concepción de planificación territorial que armonice todos los intereses, partiendo de puntos de vista de composición de orden más elevado, político, social, filosófico, humano, estético, resultando por tanto que toda fuerza espiritual ha de estar presente en una labor que abarca a todo el cuerpo geográfico nacional. Esta ordenación, que procede de aspiraciones de tipo espiritual y que actúa sobre la ordenación material de los elementos, es la materia propia del Urbanismo, y esta interpretación constituye la más alta expresión de un Plan nacional de Urbanismo.

El Plan nacional de Urbanismo, análogamente a lo que ocurre en los planes generales de tipo comarcal o local, dependen esencialmente de tres factores: el hombre, la Geografía y la producción.

El problema primordial que plantea el hombre en España es el crecimiento de su población, con las necesidades inherentes de construir nuevos hogares y de complementarlos con todos los medios necesarios para que su vida sea digna. La localización y ordenación de estas viviendas, en relación con las nuevas fuentes de trabajo posibles, es uno de los primeros objetivos de un Plan nacional. El conocimiento e interpretación de la geografía natural y humana, que permite tener en cuenta la personalidad comarcal y regional de forma completa y sus posibilidades de todo orden, constituye un segundo objetivo. La relación de la ordenación urbanística con el incremento de la población, la ordenación económico-social y la superación del nivel de vida y de la misión de tipo nacional, da lugar a un tercer objetivo. Del dominio de estos tres puntos de vista surge la posibilidad de una ordenación urbanística nacional.

Si en España no existiera crecimiento demográfico, el problema del Plan nacional consistiría en renovar el conjunto de las obras nacionales para aumentar el bienestar, la riqueza y el orden; pero la intensidad adquirida por el crecimiento durante el pasado siglo hace que el aspecto primordial de todo planeamiento sea el crecimiento de la vida en todos sus órdenes; núcleos urbanos, servicios, medios de producción, con la preocupación constante de que el aumento de riqueza lleve un ritmo superior al de crecimiento de la población para que sea posible una cierta mejora del nivel de vida.

El crecimiento de la población española se ha llevado a cabo durante los últimos tiempos con arreglo a las cifras siguientes:

1855	15.495.212		
1860	15.655.467	160.255	1,03 %
1877	16.631.869	976.402	6,24 »
1887	17.560.352	928.483	5,28 »
1897	18.065.635	505.283	2,88 »
1900	18.594.405	528.770	2,93 »
1910	19.927.150	1.332.745	7,17 »
1920	21.303.162	1.376.012	6,90 »
1930	23.563.867	2.260.705	10,61 »
1940	25.977.971	2.314.104	9,81 »

Estas cifras globales ponen de manifiesto la importancia del problema, pues si establecemos la hipótesis de que se ha de mantener el ritmo de crecimiento actual en los próximos decenios, nos encontramos que con un porcentaje del 10 por 100 decenal la población española durante este siglo adquirirá las cifras siguientes:

1950	28.465.768
1960	31.312.344
1970	34.443.578
1980	37.887.935
1990	41.676.728
2000	45.844.400

Se trata, por tanto, de prever la organización material de la España de 45.000.000 de habitantes. Naturalmente que no es posible pensar que crecimiento de esta importancia se mantenga indefinidamente, a no ser que las condiciones económicas del mundo varíen radicalmente, en razón de perfeccionamientos técnicos, pues, en otro caso, la Nación llega a un punto de saturación, traspasado el cual el desequilibrio que se produce es propicio a toda clase de catástrofes, como son guerras y revoluciones. El señalamiento del punto de saturación para España es difícil de precisar, pues depende de una serie de factores de política internacional y avance técnico completamente imposibles de prever. Pero, en principio, parece prudente pensar que España puede llegar, aunque sea con un retraso de 30 a 50 años, al volumen de población de las vecinas naciones europeas, tales como Francia, Italia e Inglaterra, aun cuando es ya patente que Italia se halla en período de desequilibrio, y que Francia e Inglaterra mantienen su normalidad a base de imperios coloniales. Y, por otra parte, ¿qué menor previsión podemos tener que la que corresponde a la vida de nuestros hijos? Si se examina el problema desde el punto de vista específico del Urbanismo, vemos también que el paso de etapas sucesivas en la vida de la Ciudad se realiza en plazos comprendidos entre 30 y 60 años.

El aumento de población origina movimientos de la excedente que acusan los caminos naturales de adaptación al crecimiento. Para estudiarlos es necesario partir del conocimiento detallado de la distribución actual de la población y de sus características, y al iniciar este estudio lo primero que se observa es la gran variedad que existe en las diferentes comarcas españolas, tanto en lo que se refiere a los tipos de agrupación como a la densidad. Los tipos de agrupación normal varían, desde la

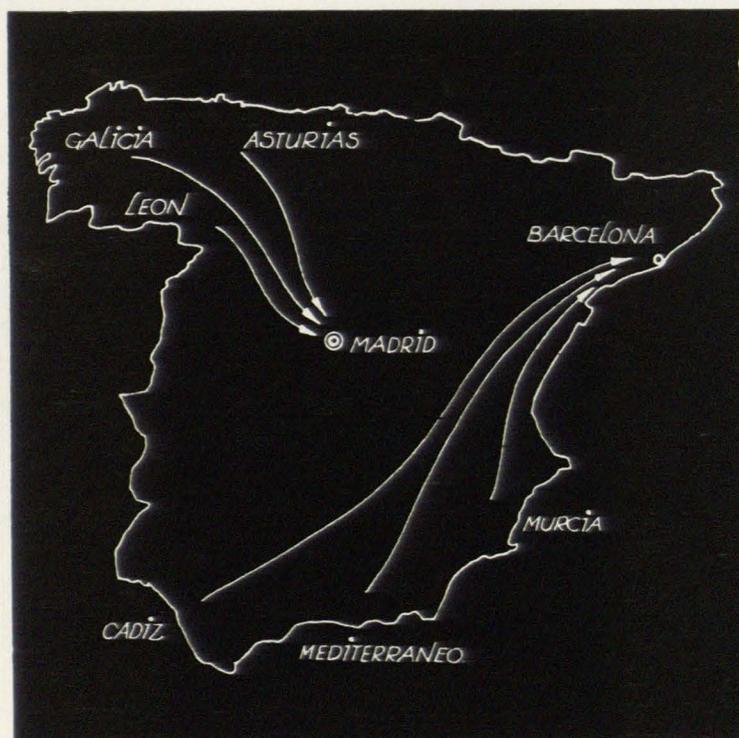
Crecimiento de la población española.



diseminación total de caseríos aislados, característica del País Vasco, hasta la colonización por núcleos urbanos de 5 a 20.000 habitantes, propia de las riberas del Guadalquivir. Entre estos límites existe una cadena de tipos intermedios formada por diseminación de reducido número de habitantes, 300 a 1.000, y de condensaciones gradualmente más importantes, y es normal asimismo la formación de tipos mixtos en que se asocian muchas veces en felices combinaciones de tipo social la diseminación y concentración. El mapa de las zonas que delimitan los diferentes tipos de agrupación coinciden en gran parte con el de las comarcas y regiones naturales. El examen de las densidades efectuado descendiendo en el detalle hasta el término municipal y no conformándose con las densidades por provincias y partidos judiciales, revela la existencia de núcleos de concentración de población como base regional, que en algunos casos no coincide con la división de regiones administrativas a lo que estamos acostumbrados. Análogamente, si se desciende también hasta el término municipal al examinar el crecimiento de la población, se encuentra con que surgen dibujadas perfectamente las zonas en que la población permanece estacionada, e incluso en algunos casos disminuida, aquellas otras en las que se sostiene un crecimiento semejante al nacional, y, por último, las que aumentan muchísimo y constituyen focos de inmigración que se nutren de las primeras. Las formas que adquieren estas zonas revelan que el fenómeno no es tan sencillo como lo definen algunos, diciendo que la población emigra del centro a la periferia o del campo a la ciudad, pues existen zonas periféricas que se despueblan, zonas interiores que crecen y asimismo campos que aumentan de población intensamente. El fenómeno se percibe como complejo y dependiente de circunstancias económicas y sociales que han de ser estudiadas con gran detenimiento.

A primera vista se desprenden algunas conclusiones, tales como las siguientes: la despoblación del campo en el valle bajo del Ebro y en la Serranía Ibérica, en una extensa mancha que se extiende sobre las provincias de Tarragona, Castellón, Huesca, Zaragoza, Teruel, Cuenca, Guadalajara, Soria, Logroño y Burgos, con prolongación hacia las comarcas de Palencia, Asturias y León; la despoblación de una comarca alrededor de Almería, que se extiende también por parte de la provincia de Granada, y otra en la de Cádiz, que se extiende hasta Málaga; otras despoblaciones de menos importancia entre las provincias de Cáceres, Avila y Salamanca; una línea divisoria que va aproximadamente de Salamanca a Valencia que separa el campo que decrece que queda al Norte, del campo que crece que queda al Sur, línea que coincide sensiblemente con la de separación de la población distribuida en pequeños núcleos, con la de los pueblos más importantes; el aumento de población en el campo en una extensa zona que coge íntegramente los valles del

Los principales movimientos de población dentro de España.



Guadalquivir y del Guadiana, extendiéndose además por la parte extrema del valle del Tajo y por la Mancha hacia Valencia, con crecimientos iguales o superiores al normal de España; la existencia de zonas de aumento de una serie de comarcas, tales como la provincia de Barcelona, una parte de Lérida, la Rioja, el grupo de Guipúzcoa, Vizcaya y Santander, la zona minera de Asturias, la influencia de Madrid, la Vega de Valencia y las islas Gran Canaria y Tenerife.

La existencia de zonas de aumento y disminución de población hace que se establezcan unas corrientes de emigración en las que puede suponerse que, en términos generales, la población emigrante acude a los centros de inmigración más próximos, con cuya hipótesis resultan equilibradas todas las zonas, de manera inmediata, quedando como corrientes emigratorias importantes dos, que corresponden a la marcha de los excedentes del Noroeste—Galicia, Asturias, León—hacia Madrid, y la del Sur—Mediterráneo, Cádiz, hasta Murcia—hacia Barcelona. Un estudio detallado de las causas de estos movimientos, de la posibilidad de su encauzamiento en relación con las conveniencias nacionales de desarrollo agrícola, industrial y urbano, podrían orientarnos en la previsión futura y en las medidas a tomar para proteger o estorbar determinados desplazamientos.

Es absurdo argumentar contra este estado de cosas que la población campesina debe ser sujeta en un ambiente rural, pues las gentes no pueden acumularse donde no hay posibilidades de aumento de riqueza, y en todo el campo español, cuyo nivel de vida es pobre, es lógico que emigre el excedente de población hacia las comarcas que por sus regadíos, sus industrias o sus servicios urbanos puedan darles un jornal. Por el contrario, una de las preocupaciones mayores ha de ser la de elevar el nivel de vida en el medio rural, yendo a una reordenación del campo que permita aumentar su riqueza mediante la mejora de los rendimientos, la ampliación de los nuevos regadíos, la parcelación agraria, la introducción de máquinas de cultivo y elementos de trabajo, la racionalización de los sistemas de colonización, un primer grado de industrialización y un aumento de servicios colectivos: construcción, transportes, comercio, administración, esparcimientos, etc., consecuencia de los posibles progresos referidos. Este proceso requiere en una primera etapa, en gran parte del campo español, la descongestión de muchos poblados para elevar su nivel de vida, encauzando la emigración hacia las nuevas explotaciones, hacia las capitales comarcales, cuya prosperidad sea conveniente, como centros rurales de industrialización y servicios, y, en último término, hacia los grandes centros industriales y urbanos de la Nación.

Por su parte, las ciudades, como recipientes del exceso de población, se encuentran con la acumulación continua de problemas que desbordan su crecimiento normal, agravándolo con toda clase de repercusiones urbanísticas, económicas y sociales, cuyo origen no es local, sino nacional. Las ciudades se encuentran sin medios para enfrentarse constantemente con los ensanches, reformas y ordenaciones que se hacen indispensables. Si son prósperas, este nerviosismo produce su engrandecimiento más o menos ordenado a base del crecimiento de la industria, el comercio, la administración; de la ampliación de los transportes y los servicios urbanos y de una continua fiebre de edificación. En estos casos, el crecimiento de población lleva consigo un aumento de nivel de vida, por lo menos en determinadas clases sociales, y un crecimiento asimismo del índice de tecnificación urbana. En el caso en que la ciudad no tenga estímulos suficientes de creación de riqueza, el exceso de población da lugar a profundos problemas sociales, de los que el más grave es la creación de las barriadas suburbanas, en las que vive la gente en condiciones infrahumanas, formándose focos peligrosos de insubordinación social. Prosperidad y miseria van, en la mayor parte de los casos, juntas, por la rapidez con que se producen los acontecimientos y la dificultad de adaptación de un porcentaje de población que acude sin condiciones de preparación o de salud adecuadas.

La acumulación creciente, sin que las ciudades estén en condiciones técnicas y económicas para ir por delante de tan crítica situación, ocasiona que la organización urbana se haga de manera deficiente, no pudiéndose edificar las viviendas en la dignidad y número necesario, ni acompañarlas de aquellos servicios que hacen agradable, sana y posible la vida de la ciudad, tales como los centros de deportes, el esparcimiento, los centros culturales y sanitarios. Por otra parte, la confusión planteada constituye el medio más adecuado para fomentar la especulación del suelo, al convertir terrenos rurales en urbanos sin molestarse en realizar los servicios inherentes al cambio, creando cada vez un déficit mayor al buen orden de la ciudad.

El crecimiento de las ciudades españolas es patente. No se trata ya solamente de las grandes capitales, como Madrid y Barcelona, ni siquiera de las capitales regionales, sino que todas las capitales provinciales y un grupo importante de otras ciudades han entrado en crecimientos superiores al 20 por 100 decenal y manifiestan en una simple visita, por una parte, su prosperidad, y por otra, los graves daños causados por la imprevisión y la impotencia.

Ordenación del campo y ordenación de la ciudad son los dos polos que han de constituir la base de la planificación comarcal. Urbanísticamente constituye un tema del mayor interés el de las zonas intermedias entre las que se realiza la transición entre la ciudad y el campo. En otros tiempos la ciudad quedaba perfectamente delimitada por sus murallas o tapias; pero hoy es frecuente la existencia de una zona de nadie, en la que reina el más completo desorden, lo que causa indudables perjuicios, tales como el alejamiento del campo respecto de la ciudad, la fealdad de los accesos y de las vistas desde el exterior, la desnaturalización del campo y la destrucción del paisaje. Su solución ha de ser el estudio de los planes comarcales de influencia de los centros urbanos e industriales sobre las zonas próximas, estableciendo un equilibrio adecuado entre los diferentes núcleos y entre los diferentes medios de vida.

El conocimiento y protección de los sectores que han de dedicarse preferentemente a actividades especializadas, ya sean agrícolas, industriales o de otro orden, y su armonización con una cierta ponderación de los tres medios de vida, agrícola, industrial y urbano, es uno de los temas que requieren atención más cuidadosa dentro de un Plan nacional, pues se comprende el interés que tiene que haya una proporción conveniente en el cuerpo nacional entre las dimensiones, número y situación de sus capitales administrativas, sus villas industriales y comerciales y sus aldeas rurales. Renovación y crecimiento precipitados tienen como consecuencia la fácil destrucción de los existentes con todos los valores de tradición y de ambiente que presentan las ciudades y los campos. La defensa de una y otro y su compatibilidad con todas las necesidades modernas es una constante de toda labor urbanística. Apenas se ha hecho nada todavía en España sobre la protección del campo, y, sin embargo, es clara la conveniencia de proceder con carácter general a evitar que la construcción de tipo urbano o industrial no justificada se alce en medio del paisaje, desnaturalizándolo. En otras ocasiones los nuevos usos destruyen sin necesidad la riqueza agrícola de las vegas y de los campos más ricos. También es esencial la protección nacional de los bordes de las carreteras, para así conseguir la seguri-

dad del tráfico, cuidar las vistas y prever la posibilidad futura de intensificación del tráfico mediante ensanchamientos o cambios de carácter de las pistas.

Análogamente, las ciudades, en sus barrios antiguos y monumentales; las poblaciones histórico-artísticas, que tanto representan en la fisonomía nacional; los pueblecillos de profundo carácter y ambiente pintoresco, requieren una tutela organizada. Para ello se requiere tener preparadas de antemano las correspondientes determinaciones de zonas de interés, los catálogos de edificios, calles, elementos urbanos, paisajes urbanísticos definidos como de interés para su conservación, con el señalamiento de las normas correspondientes y, en su caso, de los medios disponibles para la defensa, pues toda labor es inútil después que los intereses puramente económicos hayan arraigado en las reformas urbanas.

Hemos examinado el alcance de la demografía en el Plan nacional y asimismo los problemas que el crecimiento de la vida crea en los medios urbano y rural. Pues bien, la solución al problema no puede ser otra que la previsión de la forma en que vaya a realizarse el crecimiento nacional, partiendo del crecimiento económico, del aumento de la producción y de la modernización de los medios de transporte. Un Plan nacional de Urbanismo no puede ser independiente del Plan nacional de producción y resurgimiento, sino que ha de ser precisamente su consecuencia. En este sentido, para proceder a la concepción de un Plan nacional de Urbanismo es indispensable asimilar previamente la síntesis de los planes fundamentales que atañen a la producción nacional, tales como un plan nacional de colonización que tenga en cuenta los regadíos y la ordenación general del campo, un plan nacional de repoblación forestal, un plan nacional de minas e industria, un plan nacional de Obras Públicas en sus cuatro ramas: carreteras, ferrocarriles, puertos, obras hidráulicas; un plan nacional de aeropuertos, estableciéndose además las oportunas consultas con otros campos, como, por ejemplo, la defensa nacional. Estos planes han de partir de la consideración puramente económica de obtener el mayor rendimiento de producción, determinando la posibilidad de creación de nueva riqueza y el orden que en principio es más conveniente para su desarrollo en el tiempo.

El Plan nacional de Urbanismo puede condicionar, a su vez, en gran medida a todos estos planes, pues es evidente que tanto las comunicaciones como la industria y el abastecimiento agrícola han de estar al servicio de las grandes aglomeraciones urbanas, que serán las que utilicen con mayor intensidad sus servicios. La asociación de los ante-



Un acceso a la ciudad.

riores planes nacionales y el de Urbanismo, incluyendo en él los planes nacionales de vivienda, edificios públicos y los de arquitectura en general, constituyen la planificación nacional, que, en último término, viene a ser una forma más alta y compleja de la técnica urbanística.

En la actualidad es difícil avanzar firmemente en este concepto del Plan nacional de Urbanismo, porque no existe todavía en muchos Departamentos un criterio de conjunto establecido que pueda servir de norma. Como obra concreta se dispone del Plan nacional de Obras Públicas, que estando publicado permite tener una orientación sobre esta materia. Puede decirse que no existe un Plan nacional de Industria o de Colonización en el concepto expresado, pues no pueden considerarse como tales los programas de protección del I. N. I. o las mejoras parciales del Instituto Nacional de Colonización, pues en ambos casos se afrontan problemas de interés nacional, pero no la totalidad del problema industrial o de colonización de España.

Como se ha dicho anteriormente, y sin duda para ir cubriendo las lagunas existentes, se ha iniciado la formación de los planes provinciales de ordenación económico-social que podrían ser la base más firme para avanzar seriamente en la planificación referida. Sin embargo, para que esta documentación sea verdaderamente útil, sería necesario que se llevara a cabo con una cierta uniformidad de intención o de criterio, pues en algunos planes provinciales de este tipo que hemos tenido ocasión de conocer, se ha observado que las premisas de que parten las diferentes provincias varían extraordinariamente, no habiéndoles señalado un nivel de aspiraciones ni un período de tiempo para el Plan. Es posible, sin embargo, que tras la documentación redactada, un equipo preparado puede realizar con cierta rapidez un segundo grado de estudio que constituya base informativa adecuada de tipo económico-social para abordar el Plan Nacional. Desde el punto de vista urbanístico, estos planes tienen grandes lagunas y su formación es, en general, improvisada e incompleta, y, para obtener una cierta eficiencia, sería necesario formular previamente un cuestionario.

Llegado el momento de tener la oportunidad y la suficiente base de estudio para afrontar la planificación nacional o, en su caso, el Plan nacional de Urbanismo reducido al aspecto urbanístico, salvando los demás Planes nacionales con hipótesis provisionales, la primera iniciativa a tomar es la de fijar el período de duración del Plan, que, como

se ha dicho anteriormente, puede ser de cincuenta a sesenta años, y su subdivisión en etapas intermedias que pueden ser decenales o bien quinquenales. Naturalmente, el mayor período de tiempo requiere una mayor elasticidad, concretándose más los planes a medida de que sean más próximos. Como iniciación se juzgaría conveniente ir a concretar un primer Plan decenal 1950-1960, que pueda servir de experiencia sobre la que cimentar una actuación posterior. Para ello sería conveniente que todos los Departamentos y todas las provincias dieran su programa de aspiraciones dentro de un nivel de posibilidades y normas que habrían de ser previamente fijadas con arreglo a las circunstancias políticas y económicas de la nación. En este caso, durante el decenio se pondría en práctica el Plan con criterio de elasticidad, y, al mismo tiempo, se prepararía el Plan completo del período siguiente, que se determinaría con la precisión debida.

Lo más difícil de un Plan nacional de Urbanismo, lo mismo que ocurre ya con los Planes generales de tipo comarcal, es establecer el límite entre la objetividad de las medidas que obligan y la elasticidad de las trayectorias que tienen varias soluciones. Un Plan nacional no puede ser un documento rígido que desarrolle un programa definido en proyectos y presupuestos de naturaleza poco menos que invariable. Tiene que ser más bien una suma de proyectos, anteproyectos, ideas, programas e intenciones, es decir, documentos cuyo grado de desarrollo es diferente y cuyo modo de obligar, por tanto, tiene que ser diferente. El establecimiento de obligaciones a base de proyectos determinados es fácil; pero, en cambio, la aprobación, defensa y cumplimiento de medidas de desarrollo elástico puede suponer conceptos jurídicos nuevos, que habrán de ser recogidos en la Ley nacional de Urbanismo. Ante la novedad que supone una labor de este tipo, y ante la necesidad evidente de abordar la situación de alguna manera, algo debe iniciarse, pues se requiere ir avanzando poco a poco en esta investigación hacia una técnica en parte desconocida. Por otra parte, es también claro que toda prudencia será poca para evitar que un exceso de pretensión planificadora pueda causar perjuicios aun con la mejor intención. Para evitarlo se necesita el concurso, en primer lugar, de todos los organismos interesados en alguna manera dentro del Plan nacional de Urbanismo, y, en segundo lugar, de todos los Arquitectos, cuya labor depende en una buena medida de un adecuado enfoque de estos problemas generales.



El suburbio.

De todo lo dicho anteriormente se deduce que el punto de partida para tratar de un Plan nacional de Urbanismo es contar con una información nacional adecuada de tipo urbanístico.

Dadas la amplitud y la generalidad que alcanzan los planes nacionales de Urbanismo, esta información tiene el riesgo de hacerse una tarea tan vasta y compleja que ella por sí agote todo esfuerzo. Esto sucede

en numerosos casos en el planeamiento y redacción de los planes generales, ya sean comarcales o locales, pues, al enfrentarse con un problema cuya técnica no se domina, es preocupación natural que la información previa lo abarque todo, no limitándose a los datos que han de ser utilizados directamente, sino extendiéndola a todos los campos complementarios y siempre con el mismo detalle. Esta medida de prudencia, que sirve, por una parte, para adelantarse en los problemas, y por otra para ir ganando tiempo, tiene el inconveniente de que retrasa y encarece inútilmente la tarea.

Habrà de verse, por tanto, la manera de ceñirse al tema y, sobre el fondo general del conocimiento de España, tratar de acudir derechos a aquellos datos que han de formar la base real de apoyo del planeamiento. La información así estudiada puede comprender los ocho capítulos siguientes.

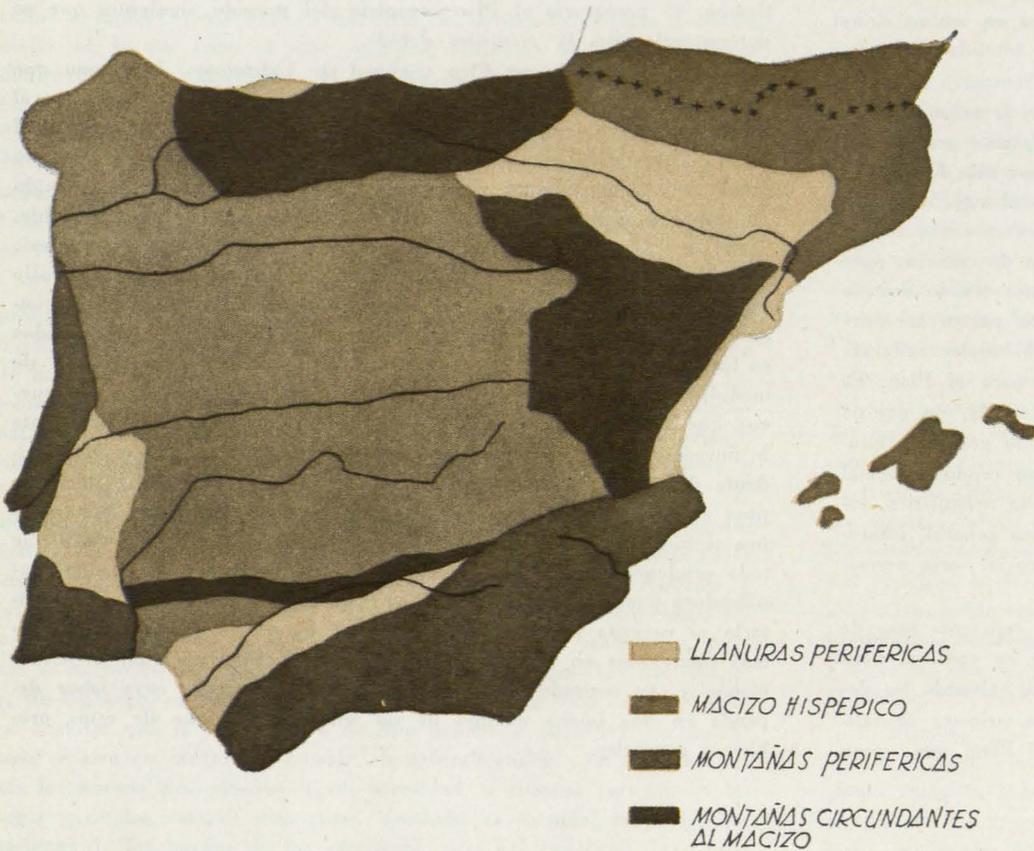
- 1.—Geografía.
- 2.—Demografía.
- 3.—Medios de riqueza.
- 4.—Vivienda.
- 5.—Catálogo históricoartístico.
- 6.—Constantes urbanísticas.
- 7.—Servicios urbanos.
- 8.—Economía.

Veamos cuál es el contenido de cada uno de ellos.

1.—Geografía.

El conocimiento del terreno es el punto de partida de todo plan urbanístico. La Geografía en todas sus divisiones constituye la base informativa fundamental. Pero en este capítulo, como en todos los demás, el verdadero interés hay que saber concentrarlo no en los aspectos analíticos o descriptivos, sino en aquellos que contribuyen a dar una idea sintética de la materia; así, por ejemplo, en este caso será necesario disponer de todos los mapas estadísticos y memorias que hacen referencia a la Geografía en sus diferentes partes: geología, relieve, hidrografía, Geografía administrativa, política, histórica, económica, humana, etc.; pero habremos de prestar una especial atención a aquellas versiones geográficas que nos permiten asociar todos estos aspectos en ideas de conjunto sencillas y orientadoras. Este camino es el emprendido por la geografía natural, que examina los distintos elementos influyentes en el medio geográfico, para determinar las regiones y comarcas naturales del país, como asociación de determinadas condiciones del medio.

Otra síntesis geográfica de honda repercusión urbanística nos da la Historia con sus interpretaciones sucesivas del suelo nacional que, por sedimentación y acumulación, nos dan la España actual. También cabe definir una especie de geografía urbanística, que en este tipo de información es, naturalmente, la más importante, y que se refiere al conocimiento de las diferentes entidades urbanas agrupadas por regiones, por poblaciones, por su tipo de organización urbanística, adquiriendo también dentro de este grupo interés destaca-



ELEMENTOS GEOGRAFICOS GEOLOGICOS.

CLIMATOLOGIA.



do la arquitectura en sus variantes referidas al medio popular, a los materiales y sistemas de construcción y a las condiciones del medio geográfico.

2.—Demografía.

Ya se han hecho referencias anteriormente a la parte fundamental que la demografía alcanza en la información. El Noménclator nos proporciona cada diez años la población de todos los Municipios españoles y su distribución en los diferentes núcleos o entidades existentes en cada término municipal. Con esta base es fácil representar gráficamente la distribución de la población en el mapa español, y, asimismo, las densidades de las distintas partes mediante curvas de análoga densidad.

Los censos decenales son también la mejor base para examinar el crecimiento o decrecimiento de cada una de las poblaciones, pudiéndose establecer, por una parte, los mapas en que se señalan las zonas de mayor crecimiento en relación con la población existente, y, por otra, las curvas de crecimiento o decrecimiento de las distintas ciudades, comarcas o zonas. Con esta base se pueden también obtener los resúmenes de la distribución de la población en distintos tipos de aglomeración, ya en el conjunto nacional o en la división regional, comarcal o de zonas.

Alguna mayor dificultad presenta el estudio de las corrientes de emigración, pues requiere no solamente manejar los datos de población de cada Municipio, sino también los correspondientes a nacimientos y mortandad, y la Dirección General de Estadística ofrece estos datos por capitales de provincias y por conjuntos provinciales, no permitiendo, por tanto, llegar al conocimiento exacto de la situación de la natalidad y mortalidad en mapas que puedan acusar, independientemente de las líneas administrativas provinciales, las zonas de análoga condición de natalidad y mortalidad y los porcentajes de la población que emigra o inmigra de cada una de estas zonas. Sería sin duda un dato informativo importante la delimitación de las zonas de mayor crecimiento por su mayor natalidad o menor mortalidad y el seguir el curso de la emigración desde estas zonas y asimismo conocer las alteraciones que en el curso de varios decenios tienen estos movimientos en cada zona.

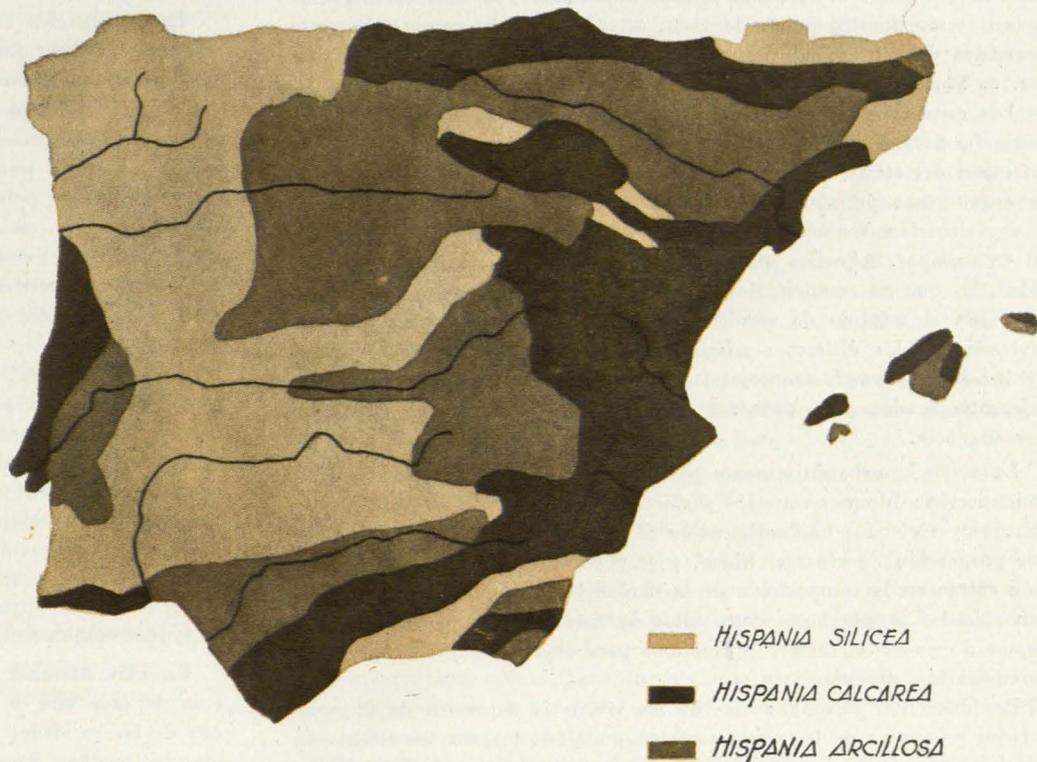
Los datos demográficos deben ser puestos al día constantemente para poder examinar el curso de las hipótesis establecidas y su posible corrección, tanto en lo referente al desarrollo de la población en el conjunto de la nación como en lo que se refiere al desarrollo de cada una de las ciudades o de las comarcas.

3.—Medios de riqueza.

Este capítulo de información es el que puede alcanzar mayores diferencias de amplitud, según que el Plan nacional de Urbanismo se circunscriba a lo puramente urbanístico o se enlace e integre dentro de la planificación nacional. En el primer caso, que es el que aquí se examina, la información de los medios de riqueza ha de ser somera, limitándose a adquirir los criterios fundamentales que en el orden nacional presentan las diferentes actividades y reuniendo los datos gráficos que

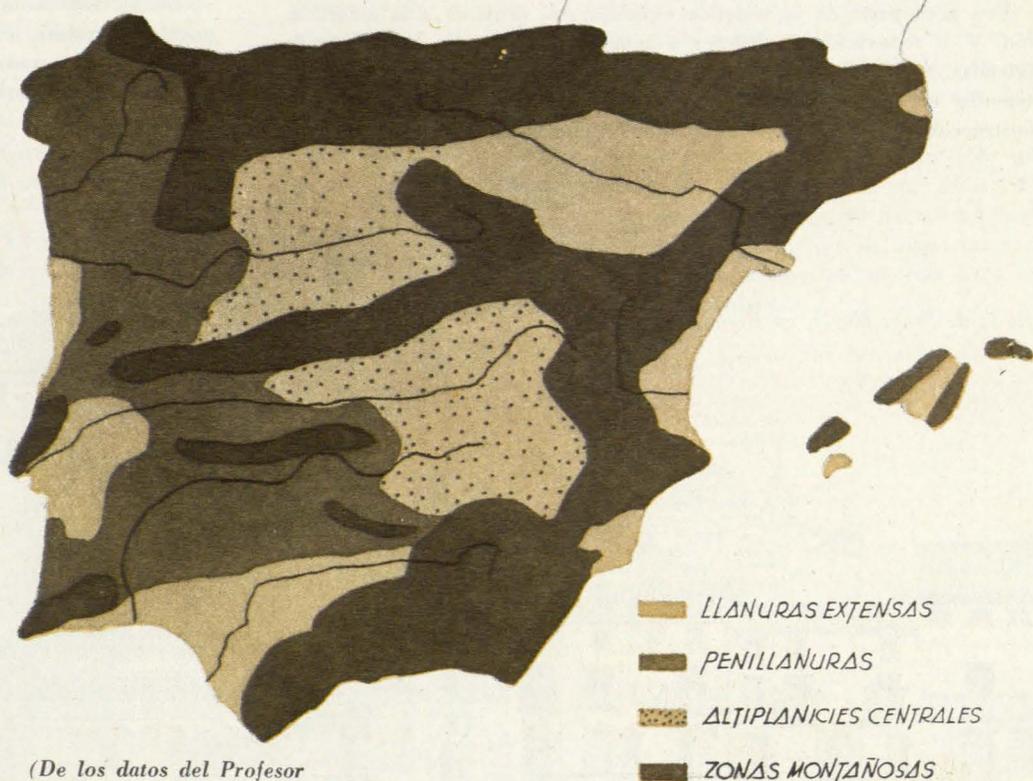
puedan tener una repercusión directa en el planeamiento. Será siempre el capítulo en el que las hipótesis serán más difíciles de realizar y en el que, por tanto, existen más variaciones con el tiempo.

Como se ha dicho anteriormente, la información se referirá a las obras hidráulicas existentes, en construcción y en plan; a los diferentes medios de transporte, ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos, existentes y proyectados; al conocimiento de la industria nacional enfocada hacia los problemas urbanísticos, es decir, conveniencia de emplazamiento, dimensión de zonas industriales, número de personas empleadas, grado de molestia, insalubridad e incomodidad; riqueza agraria con división de la intensidad de los cultivos e indicación del tamaño



LITOLOGIA.

TOPOGRAFIA.



(De los datos del Profesor Hernández Pacheco.)

de la parcela familiar y del sistema conveniente de colonización; riqueza pesquera y sus necesidades, en relación con los puertos y poblados pesqueros; riqueza forestal con señalamiento de las manchas existentes; tipos de colonización y planes de repoblación.

De acusado relieve dentro del planeamiento urbanístico, es como medio de riqueza el turismo, y, por tanto, es de interés la consignación de todas las fuentes naturales posibles, tales como estaciones veraniegas, balnearios, centros de deportes, ciudades monumentales, parques nacionales, paisajes de interés, etc.

4.—Vivienda.

Por sus características humanas y por su volumen, tal vez sea la información sobre la vivienda la más importante y la más compleja de todas. Desde nuestro punto de vista, esta información comprende cinco apartados diferentes: a) Características regionales. b) Situación sanitaria. c) Tipos urbanísticos. d) Base económica. e) Período de vida.

Las características regionales están directamente relacionadas con la geografía natural y la geografía humana y suponen la diferenciación que en razón del clima, los materiales, la economía y la tradición adquiere la arquitectura popular.

La situación sanitaria responde a la clasificación de las viviendas en tres grupos. Aquellas que reúnen perfectas condiciones de habitabilidad, las que no reuniéndolas son susceptibles de arreglo y las que no satisfacen el mínimo de condiciones apetecibles. La gran cantidad de viviendas en las últimas condiciones puede hacer variar el límite de habitabilidad y puede aconsejar también la división del último grupo en diferentes grados para proceder a su sustitución en etapas ordenadas por urgencia.

La vivienda urbanísticamente puede edificarse en diferentes tipos de construcción: bloques cerrados y abiertos, altos y bajos, urbanos y suburbanos y viviendas unifamiliares en filas o aisladas o con mayor o menor proporción de espacios libres, y se necesita conocer en qué proporción entran en la composición de la ciudad los diferentes tipos y cuáles han sido las proporciones entre ellos durante los últimos años, con el objeto de poder establecer previsiones para la reserva de terreno para la edificación privada.

Los diferentes tipos y ventas de las viviendas dependen de la prosperidad respectiva de las clases sociales, pudiendo tomarse en el caso en que las rentas tuvieran una relación efectiva con el valor de la vivienda, como exponente de la división de la población en clases. Estos datos se hacen indispensables para dar a los barrios residenciales la ponderación debida, no disponiendo zonas lujosas en mayor proporción de la permitida por las circunstancias económicas de cada localidad y su normal desenvolvimiento.

Una gran parte de la vivienda española está próxima a la amortización, y su renovación contribuye a aumentar gravemente la escasez de viviendas. Sería muy conveniente tener la distribución geográfica de las viviendas en sus diferentes períodos de vida para ajustar los planes de construcción de nuevas viviendas y preparación de nuevas urbanizaciones.

5.—Catálogo históricoartístico.

La riqueza históricoartística de España es espléndida, pero estamos muy lejos de llegar a tenerla protegida; la protección requiere como primera medida la determinación de lo que se ha de conservar, proteger y mejorar. También es cuestión previa el señalamiento de la norma para clasificar la ciudad—barrios y edificios como de interés—, pues sería sin duda una equivocación exagerar la nota y pretender conservar muchos barrios y pueblos que, aunque hayan conservado un cierto valor humano, en razón de las diferentes generaciones que han pasado por ellos, son, por otra parte, focos de suciedad, de incomodidad y desorden. Una vez más se requiere un criterio de ponderación para no caer en el error de perderlo todo por querer conservar demasiado y no tener medios para ello.

La catalogación es labor larga, pues requiere en la mayor parte de los casos la determinación de los límites de lo que se declara de interés, lo que en algunos casos resulta muy dificultoso, por ejemplo, si se trata de proteger un paisaje urbano, pues las restricciones no deben pasar de las indispensables, para no hacer excesivamente impopular este género de labor, pues hay que pensar en ir siempre que se pueda, de acuerdo con las poblaciones, encariñándolas con sus valores para que colaboren a su conservación. Ya se comprende que, en otro caso, la tutela desde el Estado o desde las Corporaciones provinciales es poco menos que inabordable. La delimitación de zonas de interés no dará como resultado con mucha frecuencia recintos únicos, sino que en muchas localidades se distinguirán diferentes zonas sueltas que abarquen barrios, plazas o calles e incluso listas de edificios.

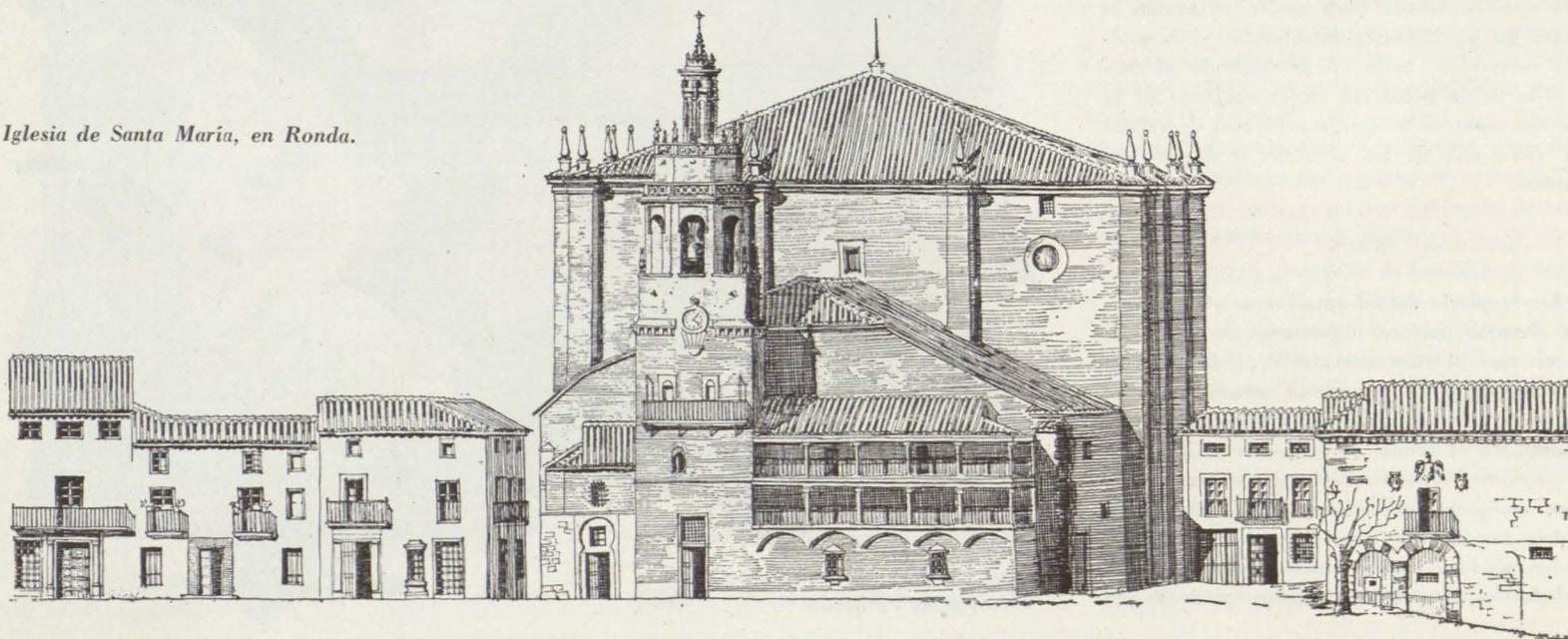
La información comprenderá la enumeración de ciudades, pueblos, barrios, edificios y paisajes, con la delimitación de la influencia de cada una y la expresión de sus características para que sirva de base a las ordenanzas nacionales, comarcales y locales de protección históricoartística. Asimismo comprenderá la enumeración de los defectos subsanales y de las necesidades de modificación o adaptación que se requiera para su puesta en valor e inclusión en un Plan nacional de este tipo.

6.—Constantes urbanísticas.

Un Plan nacional no puede descender al detalle de prever la resolución de cada uno de los edificios o servicios que se requieran en cada una de las entidades urbanas de la nación; pero, en cambio, puede tomar las medidas generales conducentes a que en el estudio de ordenación se tengan en cuenta los programas constructivos propios de todas las ciudades. El conocimiento de estos programas constructivos con las variaciones que aportan las diferentes modalidades regionales y los distintos niveles de vida, es la base para poder exigir previsiones mínimas en cada una de las circunstancias.

Establecidos diferentes tipos de ordenación urbana, ciudades, villas, pueblos y aldeas, y distinguiéndose asimismo una escala de entidades dentro de una gran ciudad: distritos, barrios y núcleos, la definición de cada uno de estos grupos se hace en gran parte por los servicios que contiene.

Iglesia de Santa María, en Ronda.



Interesa, en consecuencia, tener una información lo más numerosa posible de cuáles son los servicios y su importancia en cada uno de sus grupos y en diferentes circunstancias de nivel. Estos servicios son todos los que se refieren a la vida colectiva, y comprenden varias unidades, tales como el comercio, los espectáculos, la industria urbana, los mercados, las iglesias, las escuelas, los centros sanitarios y de beneficencia, los cementerios, los espacios libres, los campos de deportes y los estacionamientos. Cada uno de estos conceptos es susceptible de división y desarrollo, clasificando por ejemplo el comercio en sus diferentes ramas, y fijando categorías dentro de cada una, y lo mismo cabe decir de todos los demás.

Estas informaciones permitirán comparar el grado de adelanto urbanístico y social de una ciudad respecto de otras y contribuiría a hacernos ver las zonas de atención urbanística deficiente que requieren estímulo o ayuda desde el Plan nacional. Serviría también para comparar nuestro medio urbanístico con el extranjero y ver en qué ocasiones podemos alcanzar niveles internacionales y en las que debemos conformarnos con mantener o mejorar prudentemente el estado de cosas tradicional.

7.—Servicios urbanos.

Como continuación del capítulo anterior, pero con características diferentes en razón de su naturaleza, se presentan los grandes servicios colectivos que sostienen los propios Municipios o grandes empresas, tales como el abastecimiento de aguas, el alcantarillado, la depuración de aguas residuales, la recogida y tratamiento de basuras, el suministro de electricidad, gas y teléfono, los medios de transporte en sus diferentes variantes: tranvías, autobuses, trolebuses, metropolitano, taxis.

Estos servicios dan la tónica de la ciudad moderna con mayor intensidad todavía que los anteriores, y su coste obliga a grandes esfuerzos municipales; y en el caso de abandono repercute trágicamente en el desarrollo urbano. Se comprende el interés por una referencia nacional sistemática que permita pesar el esfuerzo realizado por las pasadas generaciones y el que es necesario desarrollar en el futuro. Los coeficientes de metros cúbicos, kilovatios, vehículos, teléfonos, etc., por habitante, son una buena base para discernir el avance de cada ciudad y para guiarnos en hipótesis y previsiones en razón del crecimiento general.

8.—Economía.

La información técnica no es completa si no está presente el factor económico, ya que en una actuación como la urbanística, en la que todo ha de ser medida y limitación, la economía precisa con mayor intransigencia que en ningún otro aspecto unos límites determinados de los que no se puede sobrepasar. La información económica ha de tener dos aspectos: uno, el estudio de las haciendas municipales, examinando la cuantía de los presupuestos por habitante y su distribución en partidas de conservación o reproductivas, y la participación de las haciendas provinciales y del Estado en la tarea urbanística; y otro, las informaciones generales del estado económico de la nación a través de sus actividades y clases sociales para armonizar los proyectos con esta situación.

El examen de la variación de los niveles de vida a través de los años, y en cada una de las comarcas y localidades, ha de ser un documento esencial para un Plan nacional. Su preparación tiene, sin embargo, di-

ficultades graves, acrecentadas actualmente por las circunstancias económicas.

De especial importancia, tratándose del Urbanismo, es la información sobre el valor del suelo en las distintas ciudades y en los diferentes emplazamientos dentro de cada ciudad, así como la actuación diversa de cada Ayuntamiento, pues una adecuada política del suelo habrá de ser uno de los pilares fundamentales de toda planificación urbanística del porvenir.

IV

FINAL

La enunciación expuesta de la tarea a desarrollar para desembocar en un Plan nacional de Urbanismo asusta, sobre todo si se vuelve la mirada atrás y se ve el abandono de cuarenta años que nos ha situado en una postura deficitaria. Sin embargo, y precisamente por esto, no se ve el procedimiento de que la vida nacional se encauce ordenadamente sin que se señalen objetivos comunes, guiados únicamente por el interés nacional, y eliminen anarquismos caprichosos que redundan en perjuicio grande de la tarea común. El problema es atender simultáneamente a recuperar el tiempo perdido, salvar el déficit, preparar el crecimiento nacional y tratar de elevar el nivel de vida. Pero ¿habrá nadie que piense que puede renunciarse a alguno de estos tres objetivos?

Característico también del Plan nacional de Urbanismo es su complejidad y su volumen. Puede decirse sin temor a equivocarse que ningún otro Plan nacional supone una mayor inversión económica, ni mayor repercusión social. Por esta razón, poco a poco, los gobiernos de las diferentes naciones van incorporando al Urbanismo como pieza importante en la dirección del país, siendo un buen ejemplo el de Inglaterra, en la que se ha formado un Ministerio especial. La mayor dificultad ha de encontrarse siempre en que se trata de una labor callada e ingrata, en la que de momento no se recoge más que el choque contra todos los intereses y, por tanto, la impopularidad, y, en cambio, sus beneficios son, a largo plazo desde luego, muy superiores a la gestión normal de una Corporación determinada. La tendencia española a la improvisación y a que prevalezca el interés amistoso inmediato sobre un bien nacional un tanto difuso, hace que sea más necesario plantear con energía una acción de orden y de seriedad en un campo que ha de tener tan profundas repercusiones nacionales.

Repetimos que la tarea requiere la creación de un ambiente y las más amplias y abiertas colaboraciones. Es inútil pensar que pueda moverse una máquina tan complicada, sin que previamente se haya llevado al ánimo de una mayoría de los dirigentes del país la absoluta necesidad de esta acción ordenadora y la posibilidad de llevarla a cabo de una manera positiva y eficaz sin constituir una perturbación en el desarrollo de la economía nacional. En cuanto a la colaboración, es evidente que, tratándose de un mundo tan complejo, el número de especialidades a trabajar es muy grande, y siendo una técnica, en muchos aspectos nueva, no puede ser dejado a un lado nadie que haya podido reunir alguna experiencia.

La ayuda es, pues, imprescindible. Esperamos que la profesión que ha dado muestras numerosas de percibir la importancia que para el futuro tiene la orientación de estos problemas, no dejará de ayudar desde el punto de vista de la colaboración, de la formación del ambiente y de la sana crítica, a una labor en la que nos jugamos el porvenir de la nación y nuestro papel dentro de sus actividades.

