

Aspectos técnicos de la nueva Ley de Ordenación Urbana

La aprobación legal de un plan general de ordenación representa el paso más importante de su trámite hasta convertirse en una realidad; pero sólo alcanza en ella eficacia suficiente cuando la entidad social a que afecta llega a comprenderlo, en un proceso razonable de convencimiento, hasta compenetrarse con sus principios e incorporarlos a su estructura urbana o rural como elementos fundamentales y propios de su sistema de vida.

La rapidez y profundidad de esta compenetración depende, en primer lugar, del grado en que esa entidad social participe en la formación del plan, contribuyendo directamente con sus iniciativas e intervenga en su desarrollo por medio de representaciones, más o menos específicas, a través del conjunto de trabajos técnicos que cumple realizar.

Quiere decirse con esto que el ambiente formado en torno al plan será distinto según sea el camino seguido en su formación. Un camino es el de "campo abierto", que deriva al régimen de pública difusión y tribuna libre, con acceso para cuantos pareceres y opiniones se crean en posesión de ideas estimables; otro se encierra inicialmente en un régimen de laboratorio, hasta obtener un producto contrastado, de manera sistemática y en condiciones de aplicarse a la pública utilidad por quienes ofrecen la garantía de su competencia y de su representación oficial.

El primer camino conduce más fácilmente a la formación pau-

latina de un ambiente a través de acciones y reacciones sucesivas, útiles (aun en sus errores) a la general orientación de las gentes frente al problema planteado; aunque a veces no obedezcan aquéllas hacia una finalidad conveniente al bien general, por causas ajenas a la razón pura y más o menos dependiente de motivos interesados, siendo la consecuencia más inmediata de este camino el abrir inocentemente los ojos a la especulación, señalándole las zonas de más lucrativo porvenir e inutilizándose de esta manera los propósitos mejor orientados, si no existe una ley previa que evite el daño.

Lógicamente cabe suponer que estos daños y otros parecidos no pueden producirse en el otro camino, apoyado como está sobre las consecuencias deducidas de un análisis objetivo y un sistema científico; teniendo, en cambio, el inconveniente propio de toda finalidad de experimento de laboratorio, desprovisto de pasiones y asistido exclusivamente del contraste de registros diferentes, de suficiencia condicionada a su adecuación; pero de eficacia condicionada también por la necesidad de salvar previamente esa distancia que media entre la realidad de existir de una obra y el conocimiento debido de ella, a lo largo de las fases sucesivas en que ha de desdoblarse su exposición.

Sirvan estas primeras anotaciones para explicar cómo resulta la necesidad ineludible de optar por uno u otro camino, a sabiendas de sus defectos esenciales; el carácter político que incumbe a la resolución que se adopte, como medida de Gobierno, y la coincidencia de la trayectoria seguida en el caso de Madrid con las adoptadas por los países de las más diversas ideologías, según ha podido probarse de manera documental a quienes pensaron lo contrario, como consecuencia de no usar exactamente las denominaciones específicas de esta técnica, al sufrir en ella confusiones perfectamente comprensibles. Tampoco es ocioso recordar aquí los primeros pasos de la Junta de Reconstrucción, que empezaron a orientarse hacia otra trayectoria, de publicidad, al tiempo de preparar los primeros estudios técnicos del Plan, operándose un cambio absoluto de derrotero merced a las indicaciones debidas a una visión superior del proble-

ma, enfocado desde un ángulo superior de carácter político más previsor extendido.

Es hoy evidente la conveniencia de dar a conocer el plan de ordenación de Madrid, considerándolo desde todos los puntos de vista que ofrezcan algún interés; y no sólo en tono de propaganda o por quienes asistieron con su esfuerzo al trabajo, rematado con la aprobación de la Ley de Bases, sino por los que hayan tomado contacto con él (incluso frente a él) y por cuantos (doctos y profanos, profesionales y aficionados) se incorporen lealmente, de ahora en adelante, a la nueva labor para contribuir con sus ideas y observaciones a lograr un perfeccionamiento de lo que existe.

En esta tarea primera de divulgación, que lógicamente ha de preceder a todo enjuiciamiento, existe un campo inmenso de atención pública a satisfacer, de diverso modo, según es divisible en tres sectores: primero, el que puede circunscribirse en los contornos marcados por las autoridades y jerarquías, a quienes interesa exponer y dominar los conceptos políticos del sistema; segundo, el que abarcan todas las ramas superiores de la intelectualidad y la cultura, para quienes conviene plantear primero y desenvolver luego con la debida amplitud los problemas especiales de orden diferente, y tercero, el que se extiende en general sobre toda la sociedad con matices diversos, que llegan hasta las masas obreras, productoras, estudiantiles y colegiales.

Así las cosas en este punto, parece conveniente partir de lo general y ampliar de manera sucesiva las partes diversas de que consta, hasta dejarlas perfectamente conocidas o al alcance de quienes interese, en un desarrollo del criterio mantenido, su alcance, su extensión y la forma en que se han dejado preparadas aquéllas para servir de base a su realización inmediata, todo ello dentro de tres órdenes especiales: el económico, el jurídico y el técnico.

Parece innecesario que se intente explicar el criterio general mantenido en el plan de ordenación de Madrid tras de haberse publicado el discurso del Sr. Ministro de la Gobernación, que lo define y expresa en forma impecable, junto al cual forzosamente resulta parcial y deficiente cualquier nueva insistencia; parece también

innecesario hacer constar la limitación del comentario al orden puramente técnico.

La más exacta introducción al examen técnico se contiene en el texto expositivo de la propia Ley; y nada mejor que remitir a ello la atención de quien desee encuadrarlo en la exactitud de un esquema; cumple, sin embargo, resumirlo aun en sus conceptos esenciales de estructura y de funcionamiento.

En cuanto a la primera, se establece la posibilidad de anexión o mancomunidad de municipios limítrofes a Madrid e influyentes en su expansión; la amplitud de base operativa en materia de expropiación hasta alcanzar zonas enteras cuando sean necesarias a la ordenación urbana; la obligación de revistar ordenanzas con un sentido racional, ajustado a las realidades actuales y al porvenir de la ciudad; la oportunidad considerable para la iniciativa privada, de emplearse directamente en el plan y contribuir a su realización en beneficio de todos, recogiendo debidamente los nuevos conceptos de propiedad, que la evolución del mundo modifica e impone de manera universal; el reconocimiento de la preponderancia municipal y la incumbencia de deberes y derechos sujetos a una inspección y orientación de carácter superior.

En cuanto al funcionamiento deben destacarse los propósitos de unidad de acción en una verdadera actividad de empresa, donde se elimine todo residuo innecesario de burocratismo, imperando la energía de una autoridad vigilante sobre todas las actuaciones parciales.

La Ley de Bases de Ordenación de Madrid es la primera en su clase dentro de la legislación española; persigue la unidad de acción en empresas urbanas y públicas, que afectan a la capital y que hasta ahora se mantuvieron entregadas al arbitrio y cuidado exclusivo de municipios o dispersadas en diferentes entidades oficiales sin conexión.

La estructura prevista para lograr esta finalidad responde, no sólo a experiencias extranjeras, sino a propias iniciaciones. Significa, como toda ley, una alteración de principios establecidos y anticuados, que conviene corregir en el momento presente si se quiere seguir el ritmo marcado por la eficiencia de sistemas familiares a la vida moderna, y ocasiona unas interferencias, al operar inevita-

blemente sobre realidades existentes, cuya modificación resulta indispensable.

El funcionamiento no puede ser previsto, porque se desconoce la magnitud de las reacciones, que sólo pueden predecirse en el campo de la lógica y salir al paso de sus inconvenientes estableciendo el instrumento idóneo a cada caso.

La experiencia universal señala la oposición de dificultades a todo organismo nuevo, creado con el contenido de servicios o funciones ya existentes, y precisa su origen y situación en los antiguos organismos que los desempeñarán con un concepto de exclusividades de todo orden, siendo las dificultades de dimensión proporcionada a las reacciones esenciales contra todo cambio de sistema, que signifique para ellos una intromisión en el campo de su especialidad.

Estas dificultades se producen y neutralizan sobre la marcha del plan, según modos diferentes. Se producen orientándose hacia la absorción inmediata o progresiva del nuevo organismo, según arbitrios diversos y con arreglo a su composición, o bien hacia influencias sucesivas sobre los desarrollos parciales del plan general hasta llegar a su transformación en reformas crecientes.

Son también dos los medios de neutralizar esas dificultades: uno es la creación de una mesa o ponencia interministerial que liquide, de entrada, los problemas confusos o litigiosos de competencias o sistemas de acción; otro es una Comisión que reúna a todas las representaciones con evidente participación activa en el desarrollo del plan, bajo un mando único que armonice el conjunto.

Las consecuencias de aquellas dificultades se vislumbran claramente; cada entidad trata de reivindicar su libertad de acción por independencia de los demás o su predominio sobre ellas, conduciendo al resultado de invalidar el plan y volver a las situaciones anteriores.

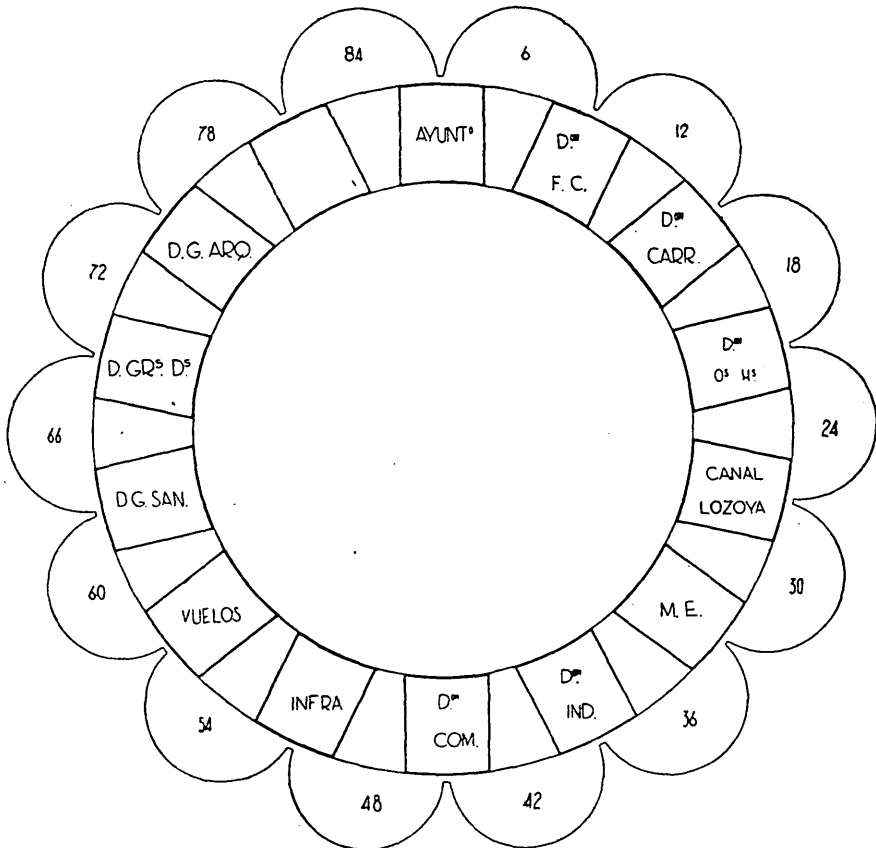
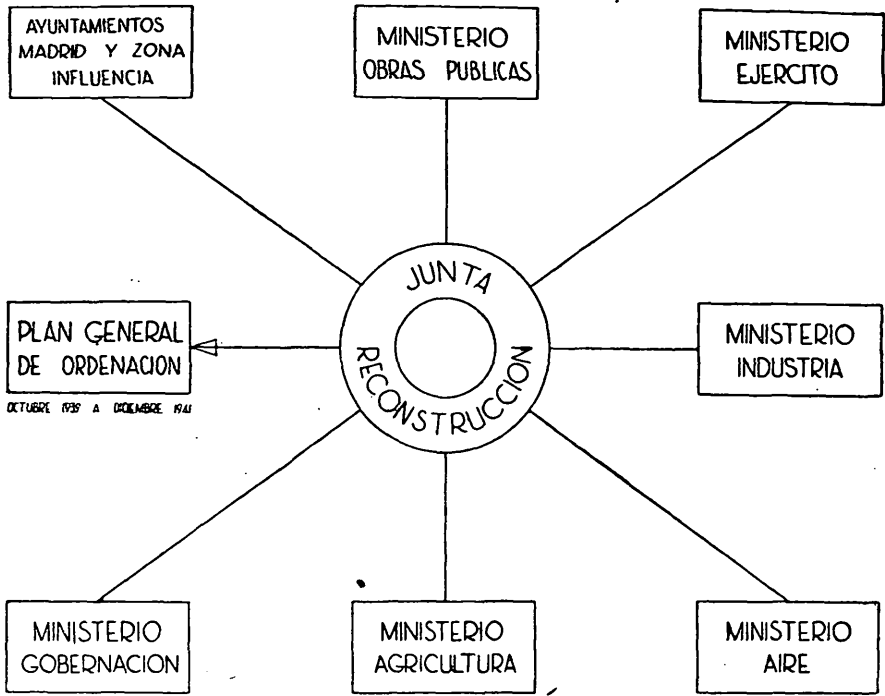
También se comprende la misión de las mesas o ponencias interministeriales o las comisiones de específica representación y la de dominar el conjunto en su unidad de acción las desviaciones de carácter individual en el desarrollo del plan.

Es obvio añadir que frente a esta experiencia universal se opone de nuestra propia cosecha, el ejemplo de la Junta de Reconstruc-

ción de Madrid que no conoció en su seno dificultades ni reacciones negativas del orden expresado, y sí solamente un espíritu de colaboración digno de ser destacado en todas ocasiones.

Todo plan de ordenación es, en sí mismo, una materia propicia a ser modificada, por cualquier circunstancia momentánea, a más de lo que aconseje el detallado estudio de cuestiones planteadas en el mismo, y esta condición de elasticidad permite plantear dificultades en tantas ocasiones cuantas sean las posibilidades de suscitar un cambio de cualquier orden. La base 1.^a de la Ley de Ordenación redundante en esta cualidad del plan, con el fin de evitar todo género de suspicacias que pudieran abrigarse en el desconocimiento de la materia, al condicionar su aprobación categórica a las posibles modificaciones que se introduzcan en su desarrollo; y pudiera incurrir en el riesgo de suscitar dudas sobre los límites a que deba llegar lo alterable, si no quedara zanjado seguidamente este peligro de confusión en el sistema previsto en las bases 3.^a y 4.^a al crear los instrumentos adecuados y articular su función con lo existente y utilizable, en un mecanismo armónico cuyas fases de acción sucesiva arrancan en la misión que incumbe a los Ayuntamientos (de Madrid y limítrofes no anexionados) de formular los proyectos parciales conforme al plan general y someterlos a fiscalización de un Comisario General, cuya acción será prácticamente la de un verdadero gerente de empresa con la máxima autoridad, auxiliado de una Comisión de Urbanismo, en la que tienen y alcanzan representación todas las entidades interesadas en el problema, y que interviene e informa aquéllos, como trámite previo e inexcusable para alcanzar la resolución favorable al Consejo de Ministros.

No es de este lugar hacer una ponderación de la excelencia del sistema, que puede ser considerado como base universal, porque depende de cuestiones radicadas en las personas mismas que lo integren; pero basta señalar el hecho de las experiencias ya obtenidas, fuera de España, en otros organismos equivalentes y entre nosotros en la Junta de Reconstrucción, y predecir la eficacia de trámite en brevedad y sencillez con la comparación de los dos gráficos que se insertan a continuación y describen el sistema antiguo y el propuesto.



Queda, así, reforzada la prerrogativa municipal que ha de articular en su conjunto las obras de su especial incumbencia con las dependientes de otras especialidades, que, como la Ciudad Universitaria, la Dirección General de Regiones Devastadas y la Canalización del Manzanares, pudieron llegar a constituir cantones independientes dentro de la ciudad, en el régimen de conexión anterior y que hoy quedan incorporadas al conjunto orgánico en la base 7.^a de la Ley; pero el esfuerzo de la prerrogativa municipal en establecimiento legal y eficaz de esta articulación radica precisamente en la agrupación de acciones inconexas y lógicamente en una intervención de todas en el conjunto, y sobre ellas la del Estado, que no puede permanecer desentendido del presente y el porvenir de la capital y ha de regular desde un organismo de carácter permanente las consecuencias que en el orden urbano pudiera producir la posible mutabilidad en la regiduría municipal.

Tampoco es de esta referencia ponderar el valor de la base 9.^a en su primera parte al conceder a los Ayuntamientos la facultad de establecer y explotar diferentes servicios, por ser cuestión que desborda la técnica aquí considerada. Conviene, en cambio, destacar muy especialmente la facilidad otorgada en el derecho a expropiar zonas enteras, rompiendo así las barreras de aquel sistema arcaico de fajas de terreno de dimensión constante, que sirvieron para invalidar la racionalidad de reformas urbanas indispensables, haciéndolas económicamente imposibles; esta facilidad responde a un sentido elemental de congruencia con el derecho de anexión establecido en la base 2.^a, guardando ambos problemas un estrecho paralelismo y constituyendo sus soluciones respectivas unas armas poderosas para procurar a la capital su verdadera configuración y organizar sus sectores diferentes con un sentido racional, vitalizando zonas reservadas de otra manera al vaivén exclusivo de la especulación; haciendo desaparecer "calvas" de zonas inedicadas al tomar la iniciativa perdida hasta ahora en un régimen minado por particularismos que esclavizaban a su propia conveniencia los servicios municipales, desangrando sus energías las extensiones innecesarias o inconvenientes a su propia economía.

Dos problemas enfocados en la Ley merecen especialmente la

atención destacada en esta referencia: uno es la importancia concedida al problema de la vivienda; otro es la incorporación de la iniciativa particular.

El problema de la vivienda se plantea en toda su importancia y de modo taxativo en la base duodécima, al ordenarse concretamente a la Comisión de Urbanismo acometer urgentemente la urbanización de zonas para resolver cuanto en este orden pueda ocasionar la aplicación de la presente Ley, singularmente de las disposiciones contenidas en las bases décima, undécima y décimotercera al restringir, en primer lugar, la edificación de todo aquellos que se oponga o dificulte la realización del plan; en segundo término, al supeditar a la aprobación conjunto del Ayuntamiento respectivo y la Comisión de Urbanismo cualquier parcelación de tipo agrícola con fines urbanos; finalmente, a impedir toda edificación sin ser dotada previamente de todos los servicios indispensables.

La misión urbanizadora contraída a la Comisión de Urbanismo no es una ficción que venga a salvar sobre el papel, con la habilidad de una frase o un tópico más, el problema de la vivienda, desenfocado en gran parte y sin apenas ser abordado en el resto; tiene, por el contrario, una evidente fuerza de obligar y encuentra precisamente la mayor eficacia en la forma de componerse la Comisión (donde se encuentran los Ayuntamientos, obligados aún por el Estatuto Municipal a la resolución del problema); en su autoridad específica indiscutible sobre todos los organismos que la integran y en la libre disposición, en orden económico y financiero, de la subvención otorgada por el Estado con carácter mínimo, en la base 8.^a

Existe así un instrumento operante que sirva a cubrir de manera suficiente todos los huecos que dejen en ese extremo frente de combate, tanto la iniciativa particular como las actividades oficiales a quienes incumbe la solución del problema y que evidentemente en su organización actual no alcancen zonas determinadas, algunas de ellas las más humildes y necesitadas.

De esta manera pueden ejercitarse esas tres restricciones que sirven: a impedir la realización de proyectos que destruyan viviendas en tanto se mantenga la penuria actual o estén mal concebidos en relación con ello, y a terminar con el régimen de una especulación

demasiado frecuente en los alrededores de la ciudad al adquirirse una gran zona de terreno cultivable y vender como solares el resultado de una parcelación arbitraria, ideada sobre el papel, sin conexión con el sistema urbano de la ciudad, o bien al edificar directamente y venderlo o arrendarlo, completando así el ciclo inmobiliario de la especulación.

Si a esto se añade la revisión de ordenanzas obligada por la base décimoctava, puede tenerse por seguro que la aplicación de la Ley de Ordenación de Madrid, en cuanto afecta a la vivienda, ha de ocasionar a la salud pública un conjunto de beneficios de efectos incalculables, siendo de desear que alcancen de lleno a esos sectores edificados con ese otro concepto especulador (que ha dado lugar al exceso de pisos interiores), o, cuando menos, que se neutralicen en lo posible y desaparezca en absoluto ese peligro para lo futuro.

Pero esta preocupación esencial por la vivienda en la capital de España no alcanza caracteres oficiales de exclusividad, que significarían la presunción extravagante de dominar en absoluto un problema grave y urgente, cuyas enormes dimensiones requieren una solución compleja y costosa en extremo.

Tampoco se abarcan todas sus fases, sino la primordial, que hace posible la edificación de viviendas en forma adecuada, tanto en orden puramente sanitario como en el aspecto urbanístico, dependiendo de la agilidad de la Ley su aplicación en forma que la base fundamental para la edificación de viviendas el solar urbanizado se procure por la Comisión de Urbanismo, dentro de un sistema de ventajas y facilidades ajustadas a su más efectiva y benéfica utilización, asequible a quienes necesitan de vivienda y sean capaces de construirla con arreglo a un sistema reglamentado.

La base décimotercera abre cauce a la iniciativa particular para cubrir, con el caudal de su aportación directa, todo el campo de la vivienda o bien aquellos planos de nivel alcanzables con arreglo a sus conveniencias, según las facilidades y beneficios que se otorguen; descargando así a la acción oficial de todo o parte del peso que para ella representa su solución; no tan sólo en la edificación estricta de las viviendas, sino en todos los cuidados inherentes a la urbanización indispensable.

Y, lógicamente, se concede prioridad de acceso a los propietarios de aquellas zonas cuya urbanización se contiene en los planos municipales aprobados por la Comisión, estableciéndose en el conjunto de bases siguientes un sistema de funcionamiento que sirve a mantener el equilibrio indispensable que evite inclinarse hacia extremos inconvenientes.

Partiendo de la base de corresponder a los Ayuntamientos la iniciativa de redactar los proyectos que desarrollen el plan, y de la censura de la Comisión que garantice la armonía con las conveniencias de la ciudad, las propiedades afectadas pueden asociarse y llevar a cabo por sí mismas el proyecto, para cuya realización habrían de ser en otro caso expropiados en sus terrenos, que se clasifican debidamente a todos los efectos, según su uso y naturaleza.

Y, naturalmente, se transfieren a esa asociación de propietarios las facultades de expropiación sobre las fincas restantes del proyecto, pero de una forma condicionada en la base décimoquinta, que evite cualquier exceso de tipo particular e identifique la acción de la propiedad asociada con la que en el mismo caso habrá de ejercitar el Ayuntamiento respectivo.

Una mayor insistencia en estos aspectos de la Ley sitúa a este escrito fuera de su incumbencia al llegar al concepto jurídico de la propiedad. Y esto, naturalmente, entra de lleno en una indispensable referencia del aspecto jurídico de esta Ley; referencia que pertenece al dominio del Excmo. Sr. D. José Gascón y Marín por muy diversos motivos, entre los que me cumple destacar, como testigo de mayor excepción, su intervención fundamental en la preparación de esta Ley, como asesor especial de la Junta de Reconstrucción, y la gratitud que en este orden ha de guardarse a su labor excepcional y extraordinaria.

Quede, pues, terminada aquí esta primera referencia técnica de la Ley de Ordenación, completada con lo que de ella se ha publicado y que en fecha próxima ha de ser objeto de más detallado estudio.

PEDRO MUGURUZA OTAÑO
Director General de Arquitectura.