

El XXI Congreso de la «Federación Internacional del Urbanismo y de la Vivienda», celebrado en Lisboa

La «Federación Internacional del Urbanismo y de la Vivienda» es una institución que cuenta ya con treinta años de existencia, acostumbrando celebrar Congresos cada dos años en ciudades diferentes. Este año ha correspondido a Lisboa ser la sede del Congreso XXI.

Entre los temas principales a discutir en el Congreso de Lisboa, figuraba el de la *Política del suelo urbano*, de gran actualidad para todo el mundo, y no menos para España, en donde se halla en preparación un proyecto de ley sobre el mismo, ley cuya promulgación tendría una importancia decisiva como base indispensable para afrontar el problema gravísimo de la falta de viviendas.

Otros temas no menos importantes, eran: *Relación entre el tipo de vivienda y el plano del barrio residencial* y *Reconstrucción a largo plazo*.

Siendo estos temas de una actualidad tan palpitante, no es de extrañar que este Congreso haya tenido una importancia extraordinaria, reflejada en el número de los países representados, en total más de treinta, desde los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, hasta el Japón y Sudáfrica, incluyendo algunos como Polonia y Yugoslavia, del otro lado del «telón de acero», así como en el número de los congresistas, unos seiscientos, entre los cuales figuraban no sólo las más conspicuas personalidades técnicas del Urbanismo, sino también notables políticos y municipalistas.

En España, no sólo existía el correspondiente grupo federado, sino que su presidente, don César Cort, fué uno de los fundadores

de la Federación Internacional. Pero, hace unos diez años, el grupo español dejó de formar parte en la misma, principalmente por causas políticas. Debido a esto, los congresistas españoles, a pesar de su número, tomaron parte en el Congreso como miembros independientes. Esperamos que, después del contacto establecido, los urbanistas españoles volverán a ocupar su lugar en la Organización internacional.

Por otra parte, ha sido de lamentar que el idioma español no se hallara incluído entre los oficiales del Congreso (portugués, inglés y francés), razón indudable por la cual no asistieron congresistas sud-americanos. A pesar de esto, la representación española tomó parte activa en diferentes sesiones.

La Ponencia sobre *Política del suelo urbano*, tratando principalmente de la acción del Estado o de sus Organismos, frente a la propiedad privada del suelo urbano, con vistas al mejoramiento de la ciudad y a la construcción de viviendas, fué leída por el norteamericano Charles Abrams; y de la misma entresacamos los conceptos siguientes :

Existen cuatro formas de actuación gubernamental frente a la propiedad del suelo urbano :

La primera es la del *laissez-faire*, o sea la de permitir libremente la construcción y negociación de los solares sin restricciones, interferencias ni ayuda positiva.

La segunda es la del *estímulo* a los propietarios para que ellos mismos edifiquen, por medio de exención de impuestos, préstamos hipotecarios, primas a la construcción, etc.

La tercera es la del sistema de regulación, mediante leyes de planeamiento, ordenanzas, control de alquileres, etc.

La cuarta es la actuación directa por los Organismos oficiales, expropiando los terrenos y construyendo y explotando las viviendas.

Claro que en ningún país se sigue de una manera exclusiva ninguna de estas formas, sino que se combinan los distintos sistemas, con preponderancia, en cada caso, de alguno de ellos.

Resulta en nuestro tiempo inevitable que el propietario urbano se halle sujeto a una cantidad creciente de controles y limitaciones que van desde la simple obligación de someterse a unos planos urbanísticos y a unas ordenanzas de uso y volumen hasta los controles más rígidos de la renta que privan al dueño de ejercer dos de los

más importantes atributos de la propiedad : el derecho a la posesión y el derecho a fijar la renta.

En el siglo XVIII, el Conde de Chatham podía decir que «el hombre más pobre, dentro de su hogar, puede desafiar al Rey ; el viento puede entrar, la lluvia puede entrar, pero el Rey de Inglaterra no puede entrar». Pero en el siglo XX el Rey —su equivalente el Estado— puede entrar, precisamente con el objeto de evitar que entren la lluvia y el viento.

No hay duda de que en el intento de racionalizar los conflictos entre los derechos del propietario urbano y sus deberes en orden al bienestar de la comunidad, se halla uno de los grandes problemas éticos que nuestra cultura tiene que resolver, precisamente en el escenario del nuevo urbanismo.

La necesidad de evolucionar en el concepto de la propiedad urbana, de sus derechos y de sus deberes, viene impuesta por ciertos problemas típicos de nuestro tiempo, que vamos a enumerar :

I) *Migración acelerada hacia las ciudades*, fenómeno que ocurre en todos los países, desde los más conservadores a los más revolucionarios.

II) *Acumulación humana en ciudades y viviendas*. El grado de intensidad de este problema varía de un país a otro, de acuerdo con la riqueza o el nivel de vida ; pero, de hecho, en parte alguna ha podido ser resuelto totalmente.

III) *Viviendas inhumanas*. En más o menos cantidad, las hay en todas las ciudades del mundo. No se trata ya de las que existen actualmente, sino de las que emergen constantemente bajo la presión de las migraciones en masa. La choza, la cueva, vuelven a estar presentes en nuestra civilización como en el Paleolítico.

IV) *Ocupación sin derecho alguno del terreno de propiedad ajena*. De hecho, todas las extensas zonas de chozas y barracas se hallan construídas sin contar con la propiedad del terreno.

V) *Desproporción entre el coste de las viviendas y el alquiler que se paga por las mismas*. Las estadísticas indican que en ningún país es posible construir viviendas, especialmente viviendas para los grupos de bajos ingresos, rentables económicamente, de acuerdo con los máximos que los trabajadores no especializados puedan pagar. Y mucho menos en los países de bajos «standards» de vida.

VI) *Desajustes sociales, debidos a las condiciones de la vivienda.* Indices altos de enfermedad y de mortalidad en las zonas de *slums*. No hablemos de otros fenómenos negativos como la inmoralidad, la delincuencia, etc.

VII) *Inseguridad creciente en la propiedad inmobiliaria urbana.* Es, naturalmente, consecuencia de los problemas citados con anterioridad.

La necesidad absoluta de resolverlos, ha hecho que todos los países vayan tomando medidas de acuerdo con sus propias necesidades peculiares o con los recursos con los que cuentan. Estas medidas, parece que tienen por base común la colaboración efectiva de los Organismos del Estado con la iniciativa privada. La necesidad de esta colaboración viene demostrada por algunas leyes promulgadas recientemente en países más allá del «telón de acero». La misma Rusia, por ejemplo, ha reconocido recientemente, por una ley, cierta forma de propiedad de la vivienda, como derecho al «uso perpetuo» del hogar y por otra ley establece que el Estado no podrá expropiar ninguna vivienda sin la debida compensación. En Polonia, un Decreto de 1947, no tan sólo fija una ayuda a los que quieren construir viviendas, mediante cesiones de terrenos, prioridades en la obtención de materiales, etc. ..., sino que *libera a las nuevas construcciones de todo control sobre las rentas a percibir*. Y en Yugoslavia, existen leyes dictadas con criterios semejantes.

El delegado de Bélgica, Mr. de Groot, al afirmar que la propiedad privada en su país, sigue resistiendo firmemente a la presión de la evolución de las necesidades humanas, presentó el siguiente ejemplo que expresa muy gráficamente la actitud de los poderes públicos en Bélgica, y por lo que se ve en el resto del mundo, frente a la propiedad urbana: La propiedad urbana es una roca solitaria en medio del mar, batida constantemente por el oleaje; la erosión va labrando lentamente su obra destructora y no pasa día en que su volumen no quede disminuído en algunas partículas, a pesar de lo cual queda roca para siglos. Claro que a alguien se le ha ocurrido volarla con una carga de dinamita. Pero la opinión que priva actualmente es la de que esta voladura ni es necesaria, ni es conveniente.

Aparte de estos temas principales, figuraban en el programa del Congreso los siguientes, secundarios, de no menor interés.

Los alquileres en relación a la renta familiar.

El papel de las Asociaciones voluntarias para la construcción de viviendas.

Normas objetivas de las condiciones de habitabilidad.

El aspecto de los barrios industriales.

Los Parques Nacionales.

La utilización de las zonas verdes.

La formación del urbanista.

Complemento de los trabajos teóricos del Congreso fué la Exposición Internacional sobre temas de Urbanismo y Vivienda, en la cual cada país presentó sus proyectos y realizaciones, pero más que nada, la visita detenida y comentada a los nuevos barrios de la ciudad de Lisboa, que constituyen la parte más importante de la magna obra realizada por los Municipios portugueses con la ayuda poderosa del Estado.

La financiación de estas viviendas, que se apoya naturalmente en la legislación vigente, tiene distintas modalidades, que podemos resumir en el siguiente sistema:

El Municipio —a cargo del cual corre, de hecho, la realización de los nuevos barrios— empieza a expropiar los terrenos en los cuales deben ser éstos construídos. La expropiación se realiza a un precio intermedio entre la capitalización del líquido imponible y el libre de venta, con lo cual puede considerarse que se paga el *valor real* (por ejemplo, el que tienen los terrenos de acuerdo con su aprovechamiento agrícola), pero no el *valor potencial* (el que les correspondería por su elevación a solares).

Una vez expropiados todos los terrenos, se procede a la realización de las obras de urbanización en un plan completísimo y generoso: pavimentación, aceras, abastecimiento de aguas, instalaciones eléctricas y de gas, arbolado y jardines.

De los solares resultantes, unos se destinan a la construcción de viviendas por el propio Municipio u otros Organismos oficiales, así como a los edificios de carácter público —iglesias, solares de espectáculos, escuelas, etc.

Los solares resultantes se venden en pública subasta sobre dos tipos distintos. Un tipo, más alto, implica que las futuras viviendas no se hallarán sujetas a control de ninguna clase en cuanto a alqui-

leres y desahucios y un tipo más bajo que trae consigo la obligación de ajustarlas a una reglamentación determinada.

El resultado ha sido sorprendente. En cinco años, sólo en las ciudades de Lisboa y Oporto, han sido edificadas 65.000 nuevas viviendas de distintas categorías que resuelven el problema de la vivienda en el país, en un 70 por 100.

Una gran parte de estas viviendas integran las barriadas de Alvalade y Areeiro que forman el ensanche más moderno de Lisboa. No hay duda de que en plan de crítica y especialmente desde el punto de vista social —no existe nucleización de ninguna clase— podrían ponerse objeciones a estas barriadas. Pero, en un momento en que el problema concreto con que nos enfrentamos es de realización, cualquier crítica pierde todo su valor ante la importancia de los resultados.

* * *

Para terminar, después de esta toma de contacto con el mundo urbanístico exterior, trataremos de aplicar nuestras impresiones al caso español —creo que al decir nuestras, puedo significar las unánimes de todos los compañeros españoles—, resumiéndolas en los puntos siguientes :

I) Es de absoluta necesidad la promulgación de una «Ley del Suelo Urbano», «Ley de Urbanismo», o como se la quiera llamar, base fundamental sin la cual no podrá irse a la solución definitiva del problema de la vivienda ni a la modernización de nuestras ciudades. No olvidemos que vamos en esto muy atrasados respecto a los otros países europeos: Italia tiene la suya desde 1942; Portugal, desde 1934 y 1944; Inglaterra promulgó la primera en 1925 y la ha ido revisando en los años 1932, 1943, 1947 y 1952; y del mismo modo, bajo distintas modalidades, las tienen también Francia, Polonia, et-cétera.

II) Una vez en vigor la Ley de Urbanismo, hay que formar urgentemente un plan nacional de viviendas, racionalmente fundado sobre los planes existentes de desarrollo industrial y de colonizaciones, y en vista de las tendencias constantes de migración y de otros factores económicos y sociales.

III) Es necesario coordinar la labor de los múltiples Organismos cuya misión tiene relación directa con urbanismo y viviendas, desde

la «Jefatura Nacional de Urbanismo» y el «Instituto Nacional de la Vivienda», hasta el Ministerio de Obras Públicas y el «Instituto Nacional de Colonización», hoy por desgracia verdaderos compartimentos estancos, trabajando separadamente muchas veces con objetivos idénticos. La colaboración iniciada, hoy tímida y aun así eficaz, dentro de las Comisiones de Ordenación Provincial, debe ser generalizada y elevada a esferas más altas.

No hay duda de que las realizaciones del urbanismo portugués se deben principalmente a esta unidad de acción. Y, por otra parte, resulta interesante confrontar con este hecho el del urbanismo italiano, el cual, según parece, se halla atravesando un período difícil, debido principalmente a una falta de coordinación parecida a la nuestra.

IV) Resulta de urgencia imperiosa el revisar nuestra legislación sobre inquilinato, por lo menos para los edificios de vivienda que se construyan de ahora en adelante. La Ley vigente de Arrendamientos Urbanos es un instrumento contraproducente, causa principal de la falta de viviendas de tipo medio.

Hemos visto que hasta los países comprendidos por la envoltura comunista van reaccionando contra el control de los alquileres y desahucios que destruyen todo estímulo para las inversiones inmobiliarias.

V) En los ensanches urbanos, las obras de urbanización deben preceder a la construcción de los edificios. El construir las casas es obra que debe llevarse a cabo cuando están las calles ya urbanizadas y provistas de servicios. Este es un sano principio que rige en todos los países europeos menos en el nuestro; de aquí el triste resultado de los ensanches polvorientos de las ciudades provinciales españolas, zonas híbridas en las que ha desaparecido el carácter rural, sin que llegue a aparecer la verdadera ciudad urbanizada.

GABRIEL ALOMAR