

Aspectos económicos y jurídicos del plan de ordenación de Barcelona

I

INTRODUCCIÓN

«Es la ciudad moderna la síntesis sociológica más representativa de los beneficios de la paz; expresa el más alto grado a que la Humanidad ha podido llegar, en su esfuerzo, para dominar el medio natural, crear y dominar el social, y producir un profundo y expansivo bienestar.»

Estas palabras del Profesor A. Posada, evidentemente ciertas como referidas a cualquier ciudad, lo son en mucho mayor grado si pensamos en esos núcleos, cerebro y corazón de las sociedades modernas, las grandes aglomeraciones urbanas, en las cuales se asientan los mayores porcentajes de valores culturales, económicos y sociales que descuellan en el acervo de los pueblos.

Pero al propio tiempo hay que constatar que, junto a esos factores positivos, el engrandecimiento de la urbe moderna ha creado unos problemas de orden sociológico, político y económico de tal magnitud que ha obligado a los hombres responsables a enfrentarse con los mismos, convencidos que la solución de las ecuaciones planteadas no puede dejarse a la fácil y alegre improvisación o al brillante arbitristo de falsos políticos de fortuna, incapaces de resolver previo un profundo estudio y con mirada tendida hacia el porvenir.

Que los problemas que suscita la gran urbe moderna son de en-

tividad difícilmente ponderable, nos lo explican datos tan elocuentes como los que se desprenden del hecho, por ejemplo, de que el 90 por 100 de la población de Nueva Inglaterra —uno de los núcleos fundamentales y originarios de los Estados Unidos— tenga carácter urbano o el hecho asombroso de que una quinta parte de la población de la Gran Bretaña viva en el área metropolitana de este ente inexistente en la organización administrativa, pero tremendamente presente en la realidad de su país, que se llama Londres.

En nuestra propia patria se acusa con singular relieve el fenómeno, hasta el extremo de que hoy un 50 por 100 de la población del país tiene carácter urbano, y, por lo que a Cataluña se refiere, la población de la ciudad de Barcelona y de su comarca representa el 47 por 100 del total, porcentaje que, referido a la provincia de Barcelona, es un 70,5 por 100, mientras que la extensión superficial de Barcelona y comarca es de 478 Km²; esto es, sólo un 6 por 100 de la superficie total de la provincia y un 0,09 por 100 de la superficie total de España, que contrasta con el 5,5 por 100, que es de la población total del país.

El hecho, por otra parte, de que en los grandes núcleos convivan hombres que se dedican a toda clase de actividades, estratificados en diversas clases y grupos sociales, en muchos incluso diferenciados por hechos de carácter racial o religioso, problema afortunadamente inexistente en nuestro país, y especialmente la ubicación en la misma zona geográfica de grandes, medianas y pequeñas industrias; de explotaciones económicas de la más variada especie y la infinita calidad de servicios culturales, sociales, sanitarios que estos aglomerados humanos imponen, han hecho comprender, como se decía antes, la imperativa exigencia de orden, ya que «si un hombre se propusiera emprender un importante viaje de negocios sin saber dónde ir, cuánto tiempo duraría, qué pensaba hacer al llegar, cuánto le costaría, de dónde sacaría el dinero, llegaríamos a la conclusión que estaba loco», según agudamente observan los Profesores americanos Fisher y Bishop, los cuales, como corolario, sientan la conclusión de que «el trabajo gubernamental debe ser planeado», pero frecuentemente poco o nada se hace para preparar estos planes antes de que la necesidad sea apremiante.

El signo, con todo, hoy ha cambiado. Casi me atrevería a decir

que de una negligencia absoluta en cuanto a las previsiones para el futuro, que fué nota predominante hasta hace pocas décadas, hoy hemos pasado a una posición diametralmente opuesta, y así se puede comprobar que en la actualidad es frecuentísimo oír hablar de planeamiento en los más varios sectores, no sólo planeamiento urbano, sino también industrial, económico y social, y desde el «GosPlan» soviético o plan del Estado hasta los más modestos planes comarcales de carácter económico-social de cualquier provincia española o Estado americano, pasando por el Plan Monnet francés o el planeamiento industrial británico. Podemos hoy afirmar que el mundo actual, en el aspecto organizativo, está viviendo en la era del planeamiento, lo cual, en principio, no debe considerarse un mal siempre que responda a su auténtico significado de previsión y no coraza o cinturón que impida la expansión social. El planeamiento debe prever, orientar, ayudar, nunca coartar o limitar el desarrollo cuando el mismo responda a fuerzas auténticas y a necesidades reales y no a estados patológicos que deben diagnosticarse a tiempo.

De lo poco que llevamos dicho se desprende la trascendencia que la actividad de planeamiento tiene en el plano económico y en el jurídico.

Hasta épocas recientes se creía que el planeamiento urbano era actividad que debía correr únicamente a cargo de determinados técnicos, generalmente arquitectos o ingenieros; que debían preocuparse de estudiar zonas de expansión de las ciudades, elaborar unos planes y, de un modo esquemático, prever una zonificación más o menos racional. Esta concepción elemental ha sido superada hace ya mucho tiempo y hoy está todo el mundo de acuerdo que esta actividad debe ser realizada en equipo y que en el mismo deben entrar no sólo técnicos, arquitectos e ingenieros de las diversas especialidades, sino sociólogos, economistas y hombres de Derecho, y tan ello es cierto, que así como en España lo frecuente es, en los equipos de planeamiento, que ostente la dirección un arquitecto o un ingeniero especializado en Urbanismo, en los EE. UU. es más frecuente todavía que el director de equipo sea un sociólogo o un jurista. Esto sucede porque en última instancia un acertado enfoque económico y sociológico del planeamiento o el adecuado tratamiento jurídico de su ejecución son las claves del éxito o fracaso

de cualquier plan, por muy excelente que haya sido su elaboración, estrictamente técnica.

Y corrobora esta afirmación el Profesor Arthur Gallion, Decano de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de California del Sur, al afirmar que el adecuado tratamiento jurídico del suelo urbano es transformar un City Plan en una realidad.

II

EL MARCO ECONÓMICO DEL PLAN DE BARCELONA

Al principio he citado el hecho de que sobre un territorio que es el 0,09 por 100 del de toda la Nación viva una población de 1.545.000 habitantes, que es el 5,5 por 100 de los habitantes de España, y si este porcentaje ya tiene cierta respetabilidad, principalmente cotejado con el de extensión superficial, las cifras adquieren proporciones extremadamente importantes si las examinamos bajo el prisma económico. Tomando el índice de la riqueza urbana, inducida a base de la tributación recaudada en Barcelona y los 26 pueblos de la comarca que abarca el Plan, vemos que dicha riqueza representa muy cerca del 30 por 100 del de toda la Nación, y puede estimarse como valorada en 18.180 millones de pesetas.

Si examinamos el valor de la producción que se obtiene en esa comarca y la evaluamos por vía estimativa en unos 21.000.000.000 de pesetas anuales, puede considerarse, sin gran margen de error, que ha de representar del 10 al 15 por 100 del valor de la producción española, coeficiente que viene confirmado si lo cotejamos con el de consumo de energía eléctrica, que en esa comarca puede evaluarse, según cifras del año 1952, en 1.100.000.000 de Kwh., que representan un 16 por 100 del consumo nacional, cifras todas ellas de carácter auténticamente estimativo, pero elaboradas a base de hechos ciertos, cuales son los coeficientes recaudatorios de carácter fiscal, que todavía arrojan mayores porcentajes.

Por otra parte, la vida económica de la comarca de Barcelona no es algo estático, sino caracterizado por notas de extraordinario dinamismo, según lo justifican los Índices de crecimiento demográfico e industrial, a los que seguidamente me referiré y que vienen

recogidos en la documentada Memoria del Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia, Plan aprobado por Ley de la Jefatura del Estado de 3 de diciembre de 1953.

Según dicho documento, la población de la comarca de Barcelona, que, como he repetido, era de 1.545.000 habitantes en 1950, de los que correspondían 1.280.000 a la ciudad y 265.000 a los 26 pueblos de la comarca, era en 1900, o sea, cincuenta años antes, de 525.000 y 62.900 habitantes, respectivamente, lo que representa un crecimiento de dos veces y media su población para la ciudad y un promedio para todos los pueblos del cinturón de tres veces y media, crecimiento que responde tanto al aumento vegetativo como de un modo fundamental al movimiento inmigratorio, factor este último que para el período comprendido entre 1905 y 1948 representa un aumento de 675.000 habitantes en cuyo período se llega a la cifra récord de 140.000 habitantes para el quinquenio 1930-1935.

Estos fenómenos no son exclusivos, como es natural, de nuestra ciudad, sino que se repiten en todas las grandes urbes del mundo, y en algunas en proporciones inmensamente mayores, cual es el caso tremendo de Sao Paulo, que de 1940 a 1950 ha pasado de 700.000 habitantes a 2.000.000.

En el orden demográfico, el Plan de Ordenación de Barcelona contiene unas prudentes previsiones de crecimiento para los próximos cincuenta años, tomando como base el ritmo de crecimiento de la primera mitad de siglo, criterio prudente, como hace constar la Memoria del Plan, pues, aunque es de suponer un ritmo más lento en el crecimiento, este hecho no quedará perjudicado con una previsión superior, y, en cambio, la hipótesis contraria sería catastrófica. Que la realidad del crecimiento ha de ser probablemente un tanto inferior a la previsión nos la da, por ejemplo, el hecho que, tomando como base el censo de población de 1940, se preveía una población para los pueblos del cinturón de Barcelona, en 1950, de 285.000 habitantes, y, en cambio, el censo real efectuado en dicho año arroja una población de 265.000.

Siempre, según las previsiones del Plan y con el módulo de los Índices de crecimiento establecidos, se supone que a final de siglo la población de Barcelona y su comarca ascenderá a los 4.000.000 de habitantes; pero, en cambio, los módulos de crecimiento urbano

se rectifican ligeramente con el propósito de desconcentrar un tanto Barcelona capital, que, en lugar de los 3.200.000 habitantes que le corresponderían, tendrá una capacidad para albergar sólo a 2.400.000, y, en cambio, en los pueblos del cinturón que por su aumento previsible deberían contener solamente una población de 800.000 habitantes, podrán albergar a una población de 1.600.000, es decir, absorber el excedente, que no podrá ni deberá albergar la ciudad propiamente dicha.

Si del examen de la evolución demográfica pasamos al de las perspectivas económicas de expansión industrial, a las que tendrá que proveer el plan de ordenación, podemos constatar que la industria ubicada en Barcelona y su comarca ha seguido un extraordinario proceso de crecimiento en la década comprendida entre 1939 y 1949, en cuyo período se ha pasado de 9.000 industrias a 17.000 unidades industriales en la zona, lo que representa un crecimiento de un 89,77 por 100 en diez años, y si el crecimiento lo referimos al de la potencia electromotriz, vemos que en el mismo período se pasa de 140.000 C. V. en 1939 a 211.234 en 1949, lo que significa un crecimiento de 50 por 100 en diez años, o sea, unos crecimientos anuales del 8,97 por 100 y del 5 por 100.

Este crecimiento industrial no es homogéneo, por lo que se refiere a los tres grandes grupos en que el plan de ordenación considera clasificada la industria: grande, mediana y pequeña industria. En cuanto a las previsiones de crecimiento en cada grupo, se ha tomado como base lo ocurrido en los períodos anteriores, que han sido objeto de estudio, y sobre ellos se han efectuado las previsiones para el futuro, arrojando los resultados de que la gran industria ha de aumentar en los próximos cincuenta años 1,5 veces; la mediana industria, 3,5 veces, y la pequeña industria, 7 veces, y el número de obreros que atenderían dichas industrias pasaría de 308.800 en la actualidad para el conjunto de Barcelona y su comarca a 260.500 para Barcelona capital y 465.000 para el resto de la comarca en el año 2000, lo que significa en conjunto un aumento de 2,5 veces; esto es, un crecimiento de un 5 por 100 anual.

Este crecimiento industrial significaría que la riqueza anual producida en la comarca pasaría de unos 21.000.000.000 de pesetas, en que puede evaluarse en la actualidad, a 56.000.000.000 de pesetas en

el año 2000, evaluación de riqueza que tiene una extraordinaria importancia, como lo veremos, pues es la base para financiar los planes de realización urbanística previstos en el Plan de Ordenación.

No sólo no creemos exagerados los precedentes presupuestos de incremento de riqueza, que, en definitiva, corren prácticamente paralelos con los de crecimiento de población, sino que tenemos el convencido optimismo de que han de ser extraordinariamente superados por la realidad, pues esas previsiones se efectúan tomando como base para el futuro un idéntico Índice de Productividad que en el presente, y no cabe la menor duda que, por poco que se adelante en este renglón, se han de obtener resultados verdaderamente asombrosos, si consideramos, por ejemplo, que la productividad del obrero americano es ocho veces superior a la del español en la actualidad y que, además, está a punto de entrar en una era en que, empujados por la aplicación electrónica, han de obtenerse fabulosos incrementos en los índices de rendimiento. Por muy lenta que sea nuestra evolución económica y el incremento de la productividad, entrever un aumento de la misma en unas dos o tres veces estimo que ha de ser siempre un criterio extraordinariamente prudente, pero cuya obtención trastocaría con signo positivo, naturalmente, todas las previsiones que podamos efectuar en el presente.

III

MEDIOS PARA LA REALIZACIÓN DEL PLAN DE BARCELONA

Siguiendo un orden lógico en la exposición, debemos ahora examinar los medios que para la puesta en práctica del Plan prevé la Ley que le dió fuerza obligatoria.

Antes, con todo, debemos sentar unos presupuestos de suma importancia. Los podemos resumir en los siguientes puntos:

1. España no es un país rico, y, por tanto, el gran problema que tiene planteado es el aumento de su renta nacional, tanto absoluta como relativamente.

2. El país se rige bajo el sistema básico de empresa libre y propiedad individual.

No puedo extenderme en glosar ampliamente estos puntos fundamentales, pero sí deberé hacer alguna puntualización.

La escasez de medios económicos de nuestro país salta a la vista si recordamos lo que acabamos de decir respecto a la productividad del obrero español comparado con el norteamericano. Pero sin acudir a un tipo tan elevado, la comparación de la renta nacional por habitante y año en los países de la Europa occidental da el resultado descrito en el siguiente cuadro.

Renta Nacional 1949

PAIS	Habitantes	Renta N.	Renta por habitante		
				En M. N.	Pesetas
Bélgica.....	8.600.000	249.100 m.	F. B.	28.965	22.592
Dinamarca.....	4.200.000	16.48 m.	C.	3.923	22.164
Francia.....	41.000.000	6.930 mil mill.	F.	169.024	18.339
Italia.....	46.000.000	6.192 mil mill.	F. B.	134.608	8.459
Luxemburgo.....	295.000	8.800 m.	Guld.	29.830	23.000
Holanda.....	9.800.000	14.050 m.	C.	1.433	14.330
Noruega.....	3.200.000	9.640	C.	3.012	16.315
Suecia.....	6.885.000	26.400	F. S.	3.834	22.620
Suiza.....	4.600.000	16.940 m.		3.682	33.543
Gran Bretaña....	50.000.000	10.226 m. L.	—	204,5	22.595
Turquía.....	19.250.000	7.900 m.	L. T.	410	5.710
España.....	27.650.000	119.031 m.	Pesetas		4.322

Dichos datos están elaborados con las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas y tomando como base la renta de 1949 y su conversión en pesetas efectuada al cambio de la Bolsa libre de Madrid.

La comparación no es nada halagüeña y confirma la afirmación antes sentada, y si bien es cierto que desde 1949 a 1954 la renta nacional española se ha incrementado considerablemente no sólo en pesetas nominales, sino también efectivas, no es menos cierto que un incremento proporcionalmente mayor han experimentado los países referidos.

La consecuencia de este primer punto es que urbanísticamente debe procederse con un extraordinario rigor en el gasto e inversión, realizando todo lo que la previsión y la necesidad aconseje, pero caminando siempre estrictamente ligado a la realidad del país y sin

dejar volar la fantasía en proyecciones suntuarias, pero inútiles, e incluso aquello repütado como necesario debe calibrarse asimismo su rentabilidad, tanto a corto como a largo plazo, y, por ende, dar absoluta primacía a todos aquellos planes y proyectos parciales directamente relacionados con el incremento de los medios de producción. Quiero decir concretamente que antes de preocuparnos en preparar notables zonas residenciales para las clases lujosas o de la alta burguesía que sólo representan el 12,5 por 100 de la población de Barcelona, debemos preocuparnos en ordenar y desarrollar eficientes zonas industriales donde ubicarse las industrias que se prevé han de triplicar el número de las actuales en los próximos cincuenta años y paralelamente ordenar los terrenos en que han de edificarse las viviendas de los productores y empleados que representen junto con sus familias el 64,5 por 100 de la población de Barcelona. No debe olvidarse nunca que un factor fundamental de la productividad es el hogar del obrero y su adecuado emplazamiento, junto con los medios de transporte al punto de trabajo. Un obrero que viva en una barraca de Somorrostro y que tenga que invertir más de dos horas diarias en viajes incómodos necesariamente deberá arrojar un índice de productividad muy bajo.

El segundo punto que señalaba tiene suma importancia, no sólo en la fase de planeamiento, sino acusadamente en la de realización. En un régimen jurídico-económico de economía estatificada a los responsables del planeamiento urbano sólo les corresponde atenerse a los sucesivos planes económicos, y de los mismos deducen las inevitables consecuencias en el ordenamiento urbano y rural. En la U. R. S. S., para citar el ejemplo más paradigmático, el planeamiento urbano no es nada más que una secuela del «Gosplan» o plan del Estado, de periodicidad quinquenal, y todo se somete o pretende someterse a las premisas y objetivos preestablecidos. Así hoy vemos cómo vuelve, al parecer, a resucitarse el ambicioso plan de las «Agrovillas», delineado por Kruschév en la última etapa de Stalin, y que luego se abandonó y que pretende nada menos que el colosal objetivo de agrupar Kolhoses y Sovhoses en grandes poblados de agricultores en régimen industrializado. Es decir, un intento, a escala soviética, de proletarizar la agricultura. No precisa ponderar las consecuencias de orden urbanístico y social que ello acarrearía.

En cambio, en España, como en los demás países de régimen de empresa privada y propiedad individual, aunque el Estado elabore planes generales de desarrollo económico —industrial o agrícola— y la propiedad esté sometida al bien común, de acuerdo con el concepto de función social instrumental, no es menos cierto que el desarrollo económico y social está regido básicamente por unos principios voluntaristas y de respeto a los derechos básicos de la persona humana que no pueden en modo alguno minimizarse.

Por ello el urbanista debe estar doblado de sociólogo, dotado de unos instrumentos y métodos de trabajo que le permitan auscultar y registrar con la máxima sensibilidad los movimientos y tendencias del cuerpo social para intentar variarlos cuando evidentemente adquieren rumbos peligrosos o erróneos, pero principalmente para seguirlos y proporcionar con la debida antelación adecuadas soluciones a las demandas y necesidades del cuerpo social.

Por otra parte, en el plano jurídico debe tener presente que la persona humana es para el cristiano nada menos que el beneficiario de la Redención, y que, por lo tanto, en lo terreno debe ser dotada de aquellos elementos, no sólo morales, sino también materiales, que le permitan cumplir su misión, y en la esfera en que el urbanista actúa debe llamarse especialmente la atención sobre el respeto a la propiedad individual, pues, aunque ésta esté sometida a determinados supuestos y limitaciones, no es menos cierto que su exquisito respeto es una de las bases de nuestra civilización y, por qué no decirlo, de toda civilización. Y, aunque hoy no esté muy de moda hacer estas afirmaciones, no perdamos de vista que uno de los más antiguos y eficaces sistemas que el mundo ha conocido para esclavizar al hombre ha sido el sistemático ataque a su propiedad individual. Por algo ya los romanos prácticamente identificaban las definiciones de «libertas» y «propietas».

Personalmente tan enemigo soy de que se toleren especulaciones estáticas en el suelo urbano, que desgraciadamente se dan con demasiada frecuencia, como que se impida a los titulares del dominio obtener los naturales rendimientos y plusvalías siempre que de meros espectadores se transformen en actores del gran drama del crecimiento urbano. Una de las grandes tareas del urbanismo español contemporáneo es asociar a la propiedad individual y a la empresa pri-

vada a la realización de los planes parciales de desarrollo. La expropiación y los patrimonios municipales de suelo deben ser instrumentos eficaces de acción política, no afines en sí; el fin es el desarrollo urbano o mejor el bienestar social, la vida buena, de que nos hablaba Aristóteles.

Los instrumentos, en cambio, deben ser múltiples y variados y entre ellos debe ocupar posición clave la acción individual y la empresa privada. A estos principios responde tanto el importante «Anteproyecto de Ley de Régimen de Suelo y de Ordenación Urbana», hoy en etapa prelegislativa (1), como la Ley y Reglamento del Plan Comarcal de Barcelona.

IV

MEDIOS JURÍDICOS PARA LA REALIZACIÓN DEL PLAN

El plan de ordenación de Barcelona fué aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953, y posteriormente por Decreto de 22 de octubre de 1954 fué aprobado el Reglamento provisional para el desarrollo de dicha Ley.

El primero de los cuerpos legales citados es un texto acertadamente esquemático, cuyos puntos fundamentales podemos resumir así: 1.º Aprueba el plan comarcal de ordenación urbana de Barcelona. 2.º Se fija el ámbito territorial del mismo, que queda integrado por la ciudad y los 26 pueblos del cinturón. 3.º Se crea una Corporación de Derecho público denominada Comisión de Urbanismo de Barcelona, dotado de plena personalidad jurídica y con los correspondientes órganos de gestión. 4.º Al Plan comarcal deberán sujetarse tanto los particulares como las Corporaciones y organismos públicos que deban efectuar construcciones o realizaciones urbanísticas en la zona y cuya ejecución corresponderá a cada uno de los organismos a que legalmente compete, especialmente a los Ayuntamientos de la comarca y subsidiariamente a la Comisión de Urbanismo.

(1) Después de redactar estas páginas, el Consejo de Ministros ha aprobado el proyecto de ley, que ha pasado a las Cortes Españolas.

5.º En el aspecto financiero se prevé una subvención del Estado y otras de los Ayuntamientos de la comarca. 6.º Por último, la Ley prevé la aplicación a la Comisión de Urbanismo de Barcelona de los preceptos de las Leyes y Decretos que no se opongan a la Ley especial de Barcelona y que en su día fueron promulgados para la ordenación urbana de Valencia, Bilbao y Madrid y sus respectivas comarcas.

En plano más general, es de aplicación para la realización del plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia la legislación de Régimen Local. En este punto no creo que fuera de interés extendernos en consideraciones sobre dicha legislación, pues ello sería siempre materia muy dilatada por mucho que seleccionáramos los aspectos a considerar, y sólo quiero llamar la atención, por creerlo de interés, sobre los preceptos de ambos cuerpos legales que regulan el régimen de carta, tanto orgánica como económica, que deparan una extraordinaria amplitud en la adopción de sistemas de organización de las Corporaciones locales y en la fijación de sus recursos que, unida a las posibilidades de mancomunidad de municipios que regula el Título 1.º del Libro 1.º de la Ley de Régimen Local y apunta el Reglamento de Barcelona, han de dar lugar en todo momento a una elasticidad organizativa que actúe a compás de las necesidades de cada momento.

Es ello importante, a mi juicio, pues si en principio no soy partidario de la fusión o absorción sistemática de los pequeños municipios, técnica que se siguió hace cincuenta años, en nuestra ciudad, y en Madrid recientemente al amparo de la Ley de Ordenación Urbana en aquella capital. Ello no quiere decir que no deba estarse permanentemente en actividad vigilante con el objeto de evitar competencias entre Administraciones, confusión de jurisdicciones, cual está ocurriendo hoy en algunos puntos limítrofes de Barcelona y Hospitalet, o desigualdades irritantes de orden fiscal. A este propósito me permito recordar que, mientras los ciudadanos de Barcelona tributan a razón de 541,3 pesetas por habitante y año, los de los pueblos comarcales 192,57 pesetas. En cambio, todos se benefician de los servicios de la gran ciudad.

No soy personalmente partidario de los esquemas puramente

racionales en la Administración y sí, en cambio, de aquéllos que responden a realidades vivas.

Creo que conviene respetar las tradiciones de cada localidad o núcleo con personalidad propia, para lo cual nada más conveniente que la existencia de órganos de gestión autárquica, para cada núcleo social urbano; pero, en cambio, tampoco debemos caer en el defecto contrario, pues entonces correríamos el peligro de debatirnos en las complejidades y confusiones administrativas en que se debate el área metropolitana del gran Londres, para citar el ejemplo más flagrante, auténtico rompecabezas de competencias administrativas y entrecruzamiento de jurisdicciones, y que puede resumirse diciendo que integra un total de 117, órganos de administración local. No soy, como he dicho, partidario de la sistemática e indiscriminada centralización administrativa en las grandes urbes; pero debemos andar con cuidado en no incidir en un galimatías administrativo como el apuntado que permita una sátira tan fina y tan profunda como la contenida en reciente artículo del escritor francés Pierre Daninos al describir las tribulaciones de un buen francés en Londres, que se pierde en el laberinto de unas calles y de unas numeraciones, que vienen perturbadas por el hecho de que un municipio que tiene jurisdicción sobre un lado de la calle le da un nombre y el otro municipio que tiene jurisdicción sobre la acera de enfrente, le da otro y cada uno sigue su autónoma numeración.

En la esfera de la organización político-administrativa ya he enumerado antes los tres órganos que establece la Ley: la Comisión en Pleno, la Comisión ejecutiva y la Gerencia. La primera, bajo la Presidencia del Gobernador Civil, está integrada por representaciones del Ayuntamiento de la capital y de los de la comarca, de la Diputación provincial, de los Departamentos ministeriales relacionados con el Plan y sus objetivos, y de entidades representativas; en total dieciocho miembros. La segunda, de composición más reducida, seis miembros, más el Alcalde de Barcelona que la preside, y el Gerente del Plan. La competencia de cada una es la normal en los organismos que se desdoblán en Pleno y Comisión ejecutiva o permanente, y no precisa entrar en su detalle.

En cambio sí quiero fijar la atención en la Gerencia del Plan

Comarcal, pues lo considero la clave de la organización prevista. En el artículo 2.º de la Ley se dispone textualmente :

«En el seno de la Comisión de Urbanismo se constituirá una Comisión Ejecutiva, presidida por el Alcalde de Barcelona.

Como órgano ejecutivo de la Comisión de Urbanismo, y para el desarrollo de las funciones que le están conferidas, se crea la Gerencia del Plan Comarcal, cuyo titular actuará a las órdenes del Presidente de la Comisión Ejecutiva.

El Gerente del Plan Comarcal de Barcelona será designado por el Ministro de la Gobernación, quien podrá decretar igualmente su cese por conveniencia de los servicios».

Del precepto legal conviene destacar tres notas :

1.º Que la Gerencia es de libre designación ministerial. Garantía de independencia.

2.º Que debe actuar a las órdenes del Alcalde de Barcelona, Presidente de la Comisión ejecutiva. Garantía de evitación de estériles competencias y fricciones.

3.º Que es el titular unipersonal de la responsabilidad y función ejecutiva. Garantía de eficacia.

Si a estas tres garantías unimos el acierto que ha presidido su designación, queda delineada la importancia de la función.

Como sólo podemos fijarnos en puntos fundamentales, dirigiremos nuestra atención a uno de los aspectos básicos de la realización del Plan : actuación sobre el suelo urbano y su régimen jurídico según el Reglamento.

Se prevén dos clases de actuación : pública y privada.

La primera se desdobra a su vez en actuación de los Municipios de la comarca y actuación de la Comisión y de su Gerencia. En cuanto a la actividad municipal es precepto básico de la Ley y del Reglamento que el desarrollo y ejecución del Plan Comarcal corresponde primordialmente a los Municipios afectados por el Plan y subsidiariamente a la Comisión. Como la actuación de los Ayuntamientos no entraña ninguna novedad, fijemos la atención a la actividad de la Comisión y de la Gerencia. En primer término, salta a la vista que su sola existencia y la norma legal que le concede competencia supletoria y también sustantiva es un poderoso acicate para espolear la actuación de los Ayuntamientos, poco amigos,

por lo general, de emprender actuaciones a largo plazo y que no sean muy tangibles. Características que concurren en toda acción sobre el suelo urbano.

La Comisión y su Gerencia, además de la posibilidad apuntada de suplir la inacción de los Municipios, tienen la obligación positiva de preparar su propio programa de actuación por períodos quinquenales y con vistas a las necesidades previsibles en plazos máximo y mínimo de quince y treinta años en programas que para tener la debida flexibilidad serán revisables cada dos años.

En cuanto al régimen de Suelo, el Reglamento con gran precisión señala el alcance del programa de actuación de la Gerencia al establecer que el programa se encaminará a los fines siguientes :

a) Preparar terrenos urbanizados para cubrir las necesidades naturales de crecimiento de la población, particularmente en sus clases modesta y media, así como para las necesidades de los organismos estatales y locales que tengan a su cargo la resolución de los problemas de la vivienda media y modesta.

b) Adquirir sistemáticamente terrenos para que, por medio de su repoblación forestal adecuada, se dé lugar a la realización del sistema de espacios verdes previstos en el Plan comarcal.

c) Adquirir terrenos que permitan a la Comisión de Urbanismo ofrecer a los particulares parcelas a precios adecuados para influir en un sentido regulador dentro del mercado general de oferta y demanda de los solares.

d) Adquirir terrenos que constituyen una reserva al objeto de hacer posible en el futuro el desarrollo ejemplar y económico de los núcleos urbanos a realizar en etapas posteriores.»

La precedente enumeración es suficientemente detallada para que me releve de ulterior glosa, pero en cambio conviene poner de relieve el acierto sobre los objetivos propuestos, que coinciden con las ideas generales que anteriormente apuntaba.

Finalmente, en el plano de la actuación pública la Gerencia puede utilizar sin cortapisas el instrumento de la expropiación forzosa, aspecto éste que sólo podemos citar de pasada, pues podría ser objeto él sólo de una extensa disertación, sino de todo un curso. Deseo sólo hacer mención del punto fundamental del justiprecio, uno de los problemas más candentes del Derecho moderno, no sólo del público, sino incluso del privado, y al que todavía la legislación no ha

podido encontrar soluciones o normas objetivas de general aceptación. Conviene que tanto los Municipios de la Comarca como la Gerencia, al ejercitar sus funciones, traten este problema con gran delicadeza para evitar situaciones embarazosas o crear un clima de recelo y asfixia en la propiedad privada que podría ser notablemente perjudicial para los grandes objetivos que tiene a su cargo en los que todos estamos directamente interesados en que triunfe rotundamente.

La actuación privada, a la que antes aludía, reviste en el Reglamento dos fórmulas de singular interés. En primer lugar se prevé (art. 51 del Reglamento) que «los propietarios de inmuebles enclavados en la demarcación de un plan parcial podrán constituirse en Asociación para desarrollarlo y ejecutarlo, siempre que sus fincas representen, al menos, las tres cuartas partes del valor total de la propiedad afectada.»

Esta fórmula en Barcelona todavía no ha sido ensayada, a pesar de estar prevista desde el Decreto de 6 de junio de 1949 sobre urbanización de la Avenida del Generalísimo Franco; pero, en cambio, en Madrid se ha usado ampliamente no sólo en la prolongación de La Castellana, para la que se dictó el Decreto de 13 de febrero de 1948, sino posteriormente en otros sectores, con resultados francamente favorables. Pero no cabe duda que debería darse un paso más para dar franca entrada a las compañías urbanizadoras, que incluso en determinadas ocasiones pudieran subrogarse en las funciones de los Municipios o de la Comisión, como ya está legislado desde el siglo pasado, para la reforma interior de poblaciones, y que aun en el día de hoy está proporcionando un éxito bien visible en la bella reforma interior de Palma de Mallorca, realizada por empresa privada y bajo la guía técnica del notabilísimo Arquitecto y Urbanista don Gabriel Alomar.

Otro aspecto del Reglamento de sumo interés en el plano de la actuación privada es la norma que dispone que entre los propietarios de cada polígono y manzana quedará formada una comunidad a los efectos de la justa distribución entre sus componentes de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento. Es éste un principio de importantes consecuencias que viene a contraponerse a lo que repetidamente he calificado como «Lotería Urbanística», es decir, la irritante secuela de muchas realizaciones urbanísticas que han servido para enriquecer a unos y para prácticamente expoliar a otros propieta-

rios, especialmente cuando se han aplicado criterios erróneos en el justiprecio de las expropiaciones. Si a ello unimos que los propietarios beneficiados hasta el presente han podido lucrarse de las plusvalías territoriales sin colaboración apreciable en las tareas urbanizadoras, quedan apuntados los trazos esenciales del cuadro que dicha disposición intenta remediar.

Es lamentable que precepto tan importante tenga simplemente rango reglamentario y no esté revestido de la solemne forma de la Ley, pues le hace eventual sujeto de impugnación, aunque estimo que por muchos motivos es defendible su validez en el orden jurídico privado, por no contradecir ningún precepto sustantivo del Derecho civil, y, en cambio, trasplanta al ámbito de la comunidad ideal que se considera formada por los propietarios afectados la tradicional doctrina del «Commodum» y del «Incommodum» que rige tantas instituciones relacionadas con el régimen jurídico de la propiedad. Este principio se desarrolla convenientemente en el Reglamento, estableciéndose no sólo la posibilidad de reparcelación cuando los beneficios o perjuicios de Planeamiento vengán repartidos desigualmente entre los propietarios de una manzana o polígono, sino también cuando dentro del mismo tampoco está distribuido proporcionalmente el volumen edificable. Esta última consecuencia es también de suma importancia, pues significa la introducción por primera vez en nuestro Derecho positivo del elemento referente al volumen edificable en una parcela, como base legal de su estimación, principio que consideramos indiscutible y que he alegado en numerosas ocasiones, pero que hasta ahora no había tenido el refrendo de una norma jurídica, aunque ya venía ampliamente previsto en el citado Proyecto de Ley sobre Régimen de Suelo, cuya promulgación en su día ha de dar perspectivas hoy insospechadas en cuanto a instrumentos jurídicos de acción urbanística en el futuro de nuestra Patria.

Hay, por último, dos puntos de la materia que ahora trataremos, que conviene señalar. Es el primero el juego acertado que el Reglamento contiene sobre aplicación de la doctrina del silencio administrativo, tanto negativo como positivo, y que responde a una justa preocupación de dar garantías de rapidez y seguridad a los administrados, lo cual siempre hemos de considerarlo elogiabile, pues significa una autolimitación de la Administración en beneficio de la eficacia. Y aunque la norma reglamentaria de que los organismos y

funcionarios que tramiten los expedientes deban hacerlo «...con la mayor diligencia», a primera vista nos recuerda cierto célebre precepto de la Constitución de Cádiz, que ordenaba a los españoles ser justos y benéficos, lo cierto es que la responsabilidad administrativa e incluso civil en que eventualmente puedan incurrir autoridades o funcionarios a los que sea imputable la otorgación por aplicación del silencio de una licencia improcedente, transforman en norma de eficacia jurídica la comentada.

Finalmente, la prescripción del Reglamento para el caso de efectuarse parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada me parece un tanto inoperante. El problema de las parcelaciones es trascendente en la etapa de ejecución de proyectos parciales, pero las soluciones contempladas por el Reglamento en caso de parcelaciones sin licencia no resuelve el problema, pues las que señala son las mismas que en los casos de obras sin licencia o sin ajustarse a los términos de la ya concedida. En cambio, en el caso de parcelaciones, el problema tiene una complejidad mucho mayor, pues entraña perjuicio para los eventuales compradores de parcelas, muchas veces gentes modestas, que pueden resultar perjudicados. Por ello creo indispensable la debida concordancia de la legislación urbanística con la legislación hipotecaria y Reglamento Notarial en el sentido que las escrituras de venta de solares o que entrañen la segregación de fincas urbanas no edificadas deban ir acompañadas de la licencia de parcelación o, al menos, que el Notario efectúe la advertencia al comprador de la necesidad de que quede cumplido dicho requisito para que la segregación o formación de la nueva finca pueda surtir efectos ante la Administración Urbanística y sea por ende edificable la parcela.

V

LA FINANCIACIÓN DEL PLAN COMARCAL DE BARCELONA

Como ya ha sido indicado, la Ley de 3 de diciembre de 1953 que aprueba el Plan de Barcelona prevé una subvención durante veinte años y por una cuantía anual de 25 millones que el Estado otorga a la Comisión para realizar los objetivos previstos en el Plan. Sobre este punto será bueno señalar :

1. Que de las cuatro Leyes especiales dictadas para la Ordenación Urbana de Madrid, Valencia, Bilbao y Barcelona, sólo existe subvención del Estado en las de Madrid y Barcelona.

2. Que la cuantía es idéntica en ambas.

3. Que su montante, si se invierte adecuadamente y en lo principal en adquisición y desarrollo del suelo urbano, ha de dar mucho de sí, pues al cabo de unos años, revierte nuevamente al proceder a la enajenación de solares urbanizados y puede continuarse la rotación.

Por lo demás, en el aspecto financiero, la Ley de Barcelona y su Reglamento es extraordinariamente simple en contraste con las tres leyes anteriormente dictadas, en las que se dotaba a los organismos urbanísticos creados por las mismas de un sistema de recursos económicos más o menos paralelos a los de los Municipios. En cambio, en el caso de Barcelona la Ley y el Reglamento articula dos únicas fuentes de ingresos :

a) La subvención del Estado, de la que ya hemos tratado.

b) Las aportaciones forzosas de los Municipios de la comarca de Barcelona.

Esta segunda fuente de recursos es esencial, y a ella voy a referirme.

La importancia del precepto legal dimana de su amplitud y flexibilidad, que ha de permitir canalizar una parte de los recursos municipales a la acción urbanística, pero sin destruir el principio de la cuasi-soberanía fiscal de los respectivos Ayuntamientos en sus demarcaciones territoriales ; cada Ayuntamiento recaudará la totalidad de lo que le corresponde, a consecuencia del incremento de los recursos fiscales producidos por la ejecución de los planes parciales, y así percibirá la totalidad del Impuesto de Plus Valía de Solares, etc.

En cuanto a la cuantía y naturaleza de las aportaciones municipales nada prejuzga la Ley ni el Reglamento, y por esto calificábamos dichos preceptos como amplios y flexibles.

Primeramente deberá establecerse una subvención para las atenciones ordinarias de la Comisión y Gerencia, para lo cual tengo entendido que se ha fijado o se tiene el propósito de fijar una aportación del 2 por 100 de los presupuestos de los 27 Ayuntamientos de la comarca. Porcentaje que, calculado sobre los Presupuestos de 1954,

de un montante de 746.000.000 de pesetas representa 1.500.000 pesetas, cantidad nada despreciable, pero ciertamente modesta, si ha de montarse un instrumento técnico-administrativo ágil, eficaz y que no sea una máquina burocrática más en la que busquen cómodo y suplementario refugio los acumuladores de empleos.

Pero aparte esas subvenciones de los Ayuntamientos a la Comisión para las atenciones ordinarias es de suponer que de un modo u otro se establecerán con carácter obligatorio otras para atender a la ejecución del Plan propiamente dicho.

Es cierto que la propia Ley previene que la ejecución del Plan competará primordialmente a los Ayuntamientos interesados, y que el Reglamento establece que la Gerencia, antes de trazar su propio programa de actuación, requerirá a los Municipios que propongan el suyo, con especificación de los medios técnicos con que cuenten y de los recursos económicos que se propongan asignar para su realización.

Por ello sería conveniente que se establecieran unos módulos económico-financieros de carácter general o por grupos de Municipios, atendida su potencialidad económica, para que les sirviera de guía, en el bien entendido que lo que no invirtieran, a tenor del módulo fijado, debería hacerlo efectivo a la Comisión, para que ésta realizara por su cuenta la correspondiente actuación urbanística.

Resulta difícil dar ideas para tantear cuál debiera ser la cuantía de dichos módulos. Quizá pueda servir de guía en principio lo que se dispone en el tantas veces citado Proyecto de Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, en el cual se preveía unas asignaciones de los Ayuntamientos de un montante del 5 por 100 de sus presupuestos anuales por la formación de patrimonios municipales de suelo y de otro 5 por 100 para la ejecución de planes generales o parciales de urbanización. No sé si se consideran excesivos esos módulos; yo, personalmente, los considero razonables y mucho más si atendemos al crecimiento anual de los respectivos presupuestos municipales, que, por lo que respecta a la ciudad de Barcelona, solamente se prevé un aumento anual de un 10 por 100, previsión nada exagerada si consideramos que de 1952 a 1955 el incremento de su presupuesto ha sido de un 64 por 100, esto es, un 20 por 100 de promedio de aumento anual.

Sobre la base apuntada de un 5 por 100 para política de suelo y otro 5 por 100 para ejecución de proyectos parciales representaría una inversión en la comarca de más de 81 millones, tomando como base los presupuestos de 1955, que totalizan un importe de unos 810.000.000 de pesetas para toda la comarca, de cuyos 81 millones le correspondiera invertir al de nuestra ciudad 73 y 8 millones a los otros 26 Ayuntamientos de la comarca, todo ello con carácter anual.

Ahora bien: sería conveniente que, incluso para las inversiones y realizaciones que efectuaran los Ayuntamientos, directamente se considerara la ejecución por planes periódicos y que se atendiera al carácter finalístico de la consignación, como está previsto en la Ley de Régimen Local, según la modificación de 1953, para los planes de Cooperación Provincial a los servicios municipales.

En todo caso, aconsejaría que las asignaciones de los presupuestos municipales para la realización del Plan en una proporción mayor o menor se hicieran efectivos a la Comisión para la ejecución directa por la Gerencia de Proyectos parciales, que de otro modo difícilmente serán ejecutados por los Municipios, los cuales, acuciados por las polifacéticas exigencias de la vida local, es problemática su actuación en planes cuyas consecuencias no son tangibles más que a plazo un tanto largo. No es que pretenda coartar la actividad municipal ni sustraerle sus recursos. Mi vocación municipalista es demasiado probada y conocida para que tenga que justificarla; deseo únicamente que los propios Ayuntamientos se den cuenta de las realidades y que sean ellos mismos los que aprecien la conveniencia de esta actuación mancomunada a través de la Comisión y de la Gerencia.

En cuanto a la cuantía de esta subvención directa a la Comisión por parte de los Ayuntamientos para la ejecución de planos parciales y política de suelo, yo la cifraría en un 2,50 por 100 de los presupuestos anuales, detráida, naturalmente, del porcentaje que como módulo se fijara para la actuación urbanística municipal. El porcentaje indicado arrojaría en la actualidad unos 20.000.000 de pesetas anuales, es decir, parecida a la subvención del Estado a la Comisión para la realización del plan, lo cual, por razón de equilibrio, abona la propuesta.

Dichas asignaciones anuales para fines urbanísticos, aplicadas en la forma sugerida u otra parecida, tienen la ventaja de su elas-

tividad, pues irían paralelas al progresivo incremento de los presupuestos municipales que vienen regidos por esos factores :

1. El crecimiento de la población.
2. El crecimiento de la riqueza imponible.

3. El aumento de la presión tributaria, dentro de los límites de una prudente e inteligente política fiscal, que siempre tiene que tener presente el movimiento económico y el signo cambiante de la coyuntura.

Si consideramos que la riqueza producida en la comarca ha de seguir un ritmo de crecimiento sólo paralelo al de la población, nos hallaríamos que de aquí a cuarenta y cinco años, o sea, en el año 2000, habríamos pasado de un montante estimado para la actualidad en la comarca de Barcelona de unos 20 mil millones a unos 56 mil millones, a los cuales debería añadirse lo que correspondiera en concepto de aumento de productividad, que si nos limitamos a multiplicarlo por dos nos da la suma de 112 mil millones de pesetas actuales. Si consideramos, por otra parte, que los presupuestos municipales representan aproximadamente un 3,8 por 100 de la riqueza producida, nos arroja para la comarca de Barcelona la suma de 4.256 millones de pesetas para dentro de cuarenta y cinco años, y, por ende, 425 millones anuales para actuación urbanística, con la correspondiente gradación en el decurso de este período de tiempo.

Es posible que sea tachado de fantástico y de jugador de números, a los que se hace decir lo que se quiere.

Ciertamente que los números son dóciles, pero más dócil es la realidad si va gobernada por la inteligencia, servida por una voluntad firme y con clara conciencia de sus objetivos. Lo que no podemos hacer es encerrarnos en los esquemas y cifras actuales ; es pensar en un organismo estático cuando estamos frente a una realidad llena de vida. No podemos admitir tampoco unos coeficientes de productividad tan bajos como los actuales, cuando se están realizando concienzudos esfuerzos para cambiar de signo, cuyos resultados han de encontrarse en un período no muy largo. No podemos encerrarnos a pensar que la expansión y desarrollo de esta gran comarca y ciudad milenaria vaya a realizarse con unos recursos estáticos, pues en tal supuesto la labor de planeamiento no pasaría de una distraída incursión a los campos de la utopía.

* * *

Claro está que frente a nuestro entusiasmo, para un futuro que se nos antoja mejor, existen perspectivas en el horizonte que a veces nos sobrecogen. Las explosiones termonucleares, aunque sean por vía experimental, dejan un amargo sabor sobre un eventual y catastrófico suicidio colectivo. Las recientes advertencias del Profesor Martín, discípulo del Príncipe de Broglie, uno de los padres de la física moderna, dan mucho que pensar sobre el porvenir de nuestra pobre Humanidad, que, a veces, parece quiera imitar a sus antepasados de Babel; pero al lado de esto, ¿qué perspectivas no ofrece la aplicación pacífica de la energía nuclear, hoy ya pasada del campo experimental al de las realizaciones, como lo prueba el plan inglés, de incalculables consecuencias económicas y sociales? ¿Qué diremos del reciente experimento en los laboratorios del Profesor D. I. Arnon de reproducir la reacción química que produce la fotosíntesis de las plantas, reacción básica de la biología vegetal, y que puede tener consecuencias incalculables en el campo económico por permitir la obtención por vía sintética de los vegetales?

Si queremos cumplir cada uno con nuestro deber la única norma de conducta aconsejable es trabajar con seriedad y constancia, a lo que somos poco aficionados los meridionales, y, en fin, de acuerdo con nuestra condición de cristianos tener el alma preparada como si tuviéramos que morir cada día y la voluntad dispuesta a la acción como si tuviéramos que vivir eternamente.

Con estas disposiciones no hay plan, por ambicioso que sea, que no pueda fácilmente transformarse en realidad.

CARLOS TRÍAS