

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVIII

ABRIL-MAYO-JUNIO 1969

NUM. 162

I. SECCION DOCTRINAL

La coyuntura actual del Urbanismo en España (*)

711 (46) (042)

por

PEDRO BIDAGOR LASARTE

Director General de Urbanismo.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL URBANISMO EN EL MARCO LEGAL DE LA LEY DEL SUELO.—III. DOCE AÑOS DE EXPERIENCIA.—IV. LA COYUNTURA ACTUAL CON VISTAS AL FUTURO.

I. INTRODUCCION

El Urbanismo atraviesa circunstancias críticas en el mundo entero. La aceleración del crecimiento demográfico, los progresos técnicos, el desarrollo económico y social, y la especulación del suelo son factores concurrentes que inciden en dar al quehacer urbanístico cada vez mayor complejidad. La acumulación simultánea de problemas desborda a la sociedad y a las previsiones tradicionales en la materia, y obliga a afrontar situaciones de carácter agudo en medio del nerviosismo general creado por las dificultades que se presentan diariamente para todo: para circu-

(*) Texto de la Conferencia pronunciada el 11 de marzo de 1969 en el Instituto de Estudios de Administración Local, dentro del Ciclo sobre «La problemática actual del Urbanismo en España».

lar, para disponer de vivienda, para adquirir terrenos y, desde el punto de vista de la Administración, para ordenar las ciudades, desarrollarlas y mantener una adecuada disciplina.

Independientemente de las medidas que es preciso tomar en cada momento para resolver los males de cada hora, es evidente que se necesita replantear las cuestiones de fondo a fin de que, poco a poco, se vayan sentando nuevas bases, suficientemente firmes, que aseguren un futuro abierto a la esperanza de poder dominar los problemas y alcanzar el bienestar urbanístico deseable.

Con el propósito de colaborar a este fin vamos a examinar, en el breve ámbito de una conferencia, la situación en que nos movemos en estos años y la coyuntura actual, tratando de proyectar estas circunstancias hacia el futuro.

Ante todo, el problema hay que considerarlo en toda su amplitud, examinando conjuntamente los factores fundamentales. Estos factores, a mi juicio, pueden ser: el marco legal, la técnica del planeamiento, la política de suelo, la gestión urbanizadora y las inversiones financieras disponibles.

Entre los distintos modos de abordar este examen he elegido el de contemplar en primer lugar lo que representa el planteamiento plasmado en nuestro documento regulador fundamental: la Ley del Suelo. A continuación, ver lo que sucedió desde 1956 hasta 1969 en su puesta en práctica; y, en tercer lugar, comentar la coyuntura presente y las inquietudes que nos atormentan con vistas al futuro.

II. EL URBANISMO EN EL MARCO LEGAL DE LA LEY DEL SUELO

La Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 intenta establecer un cuadro legal completo de las actividades urbanísticas. De entrada, llama la atención su titulación en lo que el Régimen del suelo destaca preferentemente: la razón de este hecho es que al Ministerio de la Gobernación se le encomendó en 1949 el estudio de una

disposición que acometiera decididamente el problema de la especulación del suelo. Desde un principio la Comisión establecida al efecto, en la que a mí me tocó actuar de ponente, consideró que era imposible abordar el tema del suelo sin estudiar simultáneamente toda la problemática del quehacer urbanístico. En consecuencia la Ley se convirtió en una verdadera Ley de Urbanismo, añadiéndose al título el segundo epíteto de Ordenación urbana.

El Urbanismo se contempla en la Ley a través de cuatro grandes tiempos: 1, el Planeamiento; 2, el Régimen del suelo; 3, la Ejecución de los Planes, y 4, el Control de la edificación. Primero se proyecta, luego se domina o regula el suelo, después se urbaniza y, por último, se realiza, promueve o controla la edificación. Estos cuatro tiempos constituyen cuatro títulos de la Ley, que se complementan con otros tres que atienden respectivamente al régimen económico, orgánico y jurídico.

El Planeamiento se desarrolla en una línea jerárquica según el ámbito territorial. Se señala que el planeamiento urbanístico del territorio nacional comprenderá la redacción de un Plan nacional de Urbanismo, Planes provinciales y municipales, configurándose además Planes comarcales cuando los Planes locales se refieran a varios Municipios. Los Planes generales municipales o comarcales se desarrollan mediante Planes parciales, y éstos se llevan a la práctica por medio de los Proyectos de urbanización. Además, se prevé la posibilidad de Planes especiales que se refieran a la ordenación de aspectos funcionales determinados.

Este dispositivo adquiere todo su valor si se le compara con el anteriormente vigente. El Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 1924 es el mejor exponente a estos efectos, pues estuvo vigente hasta la aprobación de la Ley del Suelo.

Este Reglamento contempla los proyectos de ensanche, ampliación de ensanche o extensión como un documento total que de una vez configura la ordenación urbana, las alineaciones, los proyectos de todas las obras de urbanización con su presupuesto aproximado, la relación detallada de los terrenos y construcciones

que haya que expropiar y la valoración aproximada de cada una de las fincas. Para las ciudades de más de 200.000 habitantes (en aquel tiempo Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla solamente) se admitían anteproyectos de urbanización, con análoga documentación, aunque limitada a lo que hoy denominamos vías arteriales.

Desglosar el planeamiento en tres tiempos: Plan general, Plan parcial y proyectos de urbanización, era un paso importante e indispensable. Basta considerar el esfuerzo técnico y económico que se requería para abordar de una vez todo este trabajo, que como, por otra parte, habría de desarrollarse en plazos dilatados, resultaría indefectiblemente inútil al no poder contemplar las variaciones impuestas por las circunstancias y los avances técnicos.

En este momento me van ustedes a permitir una pequeña digresión en la que trate de exponerles la evolución en el planeamiento urbanístico operada a lo largo de los años, y que motivó esta modificación, evolución que no ha terminado y que, en el momento actual, nos plantea graves problemas para una nueva adecuación a las necesidades del futuro.

Los Planes de hacia 1860, de los que son buen exponente los Planes de ensanche de Madrid, Barcelona, San Sebastián y Bilbao, y posteriormente algunos más, eran planes geométricos de alineaciones (normalmente cuadrículados) complementados con una cierta jerarquía viaria, con el señalamiento de emplazamientos para algunos edificios singulares y parques y con ligeras previsiones en materia de zonas de diferente uso. Estos Planes resultaban indiscutibles y permanentes, dos preciosas condiciones, y únicamente se alteraban por la presión privada, suprimiendo plazas y parques e intensificando el volumen previsto para las edificaciones. El sistema prevaleció hasta el primer tercio del presente siglo, período en el que se pudo apreciar que la edificación desbordaba exteriormente el trazado urbano creando suburbios anárquicos e incontrolados. Entonces se reaccionó con los anteproyectos viarios, siempre insuficientes, y se planteó con intensidad creciente la necesidad de una zonificación. Era evidente que las ciudades jardín, las modestas casas

suburbanas y la industria no encajaban en la cuadrícula rígida.

Así, poco a poco, en los decenios 20 y 30 la zonificación se impuso y se pasó de un planeamiento geométrico a un planeamiento orgánico. En este tipo de planeamiento lo esencial es tener una visión de conjunto del programa de necesidades de una ciudad en un período de tiempo determinado y verter sobre una concreta geografía una organización que ordene y jerarquice todas las funciones y elementos constituyentes de la entidad urbana. De esta manera cada uso tiene su situación y su estructura adecuadas a su función y a su economía. La zona correspondiente debe ocupar el sitio que le conviene sin estorbar la buena situación y desarrollo de las demás zonas. Como se ve, por una parte se ha roto la disciplina del trazado geométrico, pero, en cambio, se establece una nueva disciplina de uso más sutil y difícil de implantar que la anterior, y que además es mucho más fácil de burlar porque sus motivaciones son más complejas y elásticas que la pura geometría. Este paso se da en Europa en los años 40, y en España se concreta en los Planes y Leyes de 1946 para Madrid, Bilbao y Valencia, y posteriormente en Barcelona. La Ley del Suelo lo regula con carácter nacional.

Sobre estas bases del planeamiento orgánico se suscita pronto una nueva línea de evolución. Los Planes orgánicos son la panorámica de una ciudad en un momento dado con vigencia dilatada, cuarenta a sesenta años. La rápida mutabilidad de las circunstancias económico-sociales y técnicas en las últimas décadas dan lugar a que los Planes queden superados por la realidad, a veces en plazos inverosímiles. Este fenómeno se prevé en la Ley con el régimen de revisiones obligatorias cada quince años y anticipadas cuando sea necesario; y también está en esta línea la inclusión de documentos que dan a los Planes una coordenada temporal, tales como el plan de etapas, el estudio económico-financiero y el programa de actuación en períodos de cinco años.

Pues bien, a pesar de todo, el planeamiento orgánico tiene un carácter predominantemente estático frente a la dinamicidad atropellante de las expansiones urbanas actuales. Los Planes orgánicos otorgan en un momento dado concesiones importan-

tes de edificabilidad y de uso a territorios limitados, lo que supone un régimen de privilegio para un conjunto de propietarios. Los programas de actuación y las declaraciones de prioridad deberían hacer jugar este privilegio a favor del bien común, mediante la sucesiva y ordenada movilización del suelo y su urbanización. Pero este mecanismo requiere una gestión urbanística especializada y bien atendida de personal suficientemente preparado y medios, que en general no se practica. La consecuencia es que las calificaciones otorgadas a los terrenos por el Plan provocan inmediatamente una fuerte especulación del suelo que inmoviliza su desarrollo ejerciéndose, en cambio, una fuerte presión de las propiedades calificadas como suelo rústico para que se practique sobre ellas la expansión frenada por la especulación dentro del Plan. Lo grave es que todas estas concesiones de los Planes son gratuitas, y en cambio, la especulación se lleva el numerario necesario para la urbanización sin que ésta se realice. El resultado no es bueno, y la situación que se produce no puede ser más irritante.

Consecuencia de estos hechos es la tendencia europea de rectificar la metodología del planeamiento orgánico en el sentido de hacerlo menos estático, de crear menos derechos y de vincular las concesiones propias del planeamiento a la efectiva realización de sus objetivos. Los franceses han bautizado este sistema como planeamiento operacional. Este camino lleva a acortar los plazos de los Planes y, por lo tanto, la superficie que abarcan y requiere, como premisa indispensable, contar con el mecanismo operativo, ágil y suficiente, para garantizar la cobertura de todos los objetivos precisos en cada momento.

He aquí una nueva lucha que se nos abre, bien difícil por cierto. Se comprende que, en tanto no se tenga el dispositivo operacional montado, se ha de seguir practicando el planeamiento orgánico, y como éste es el que beneficia a los particulares, es natural que la resistencia por parte de éstos sea muy grande. Si hoy ha sido penoso conseguir la ordenación urbana por lo que significa en razón de las limitaciones que establece al libre uso de las propiedades y a la libre competencia de los Ayuntamientos para resolver al día sus problemas sin tener en

cuenta la anarquía resultante, hay que imaginarse la dificultad que ha de acarrear la implantación de un sistema mucho más dirigido y más técnico.

Más adelante volveremos sobre este tema al examinar la coyuntura urbanística actual proyectada hacia el porvenir.

Espero que esta digresión no nos haya perturbado demasiado la línea de pensamiento establecida, y vamos a reanudarla.

Decíamos que la Ley del Suelo compendia la tarea urbanística en cuatro tiempos y hemos hecho unos comentarios al Planeamiento. El segundo tiempo es el Régimen del Suelo. En este aspecto la Ley intenta ordenar la situación distinguiendo las calificaciones fundamentales aplicables al suelo y estableciendo, vinculado a esta calificación, un sistema para su valoración. Las calificaciones, como es sabido, son: suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico, según que se trate de sectores edificados, urbanizados o con Plan parcial en el primer caso; que esté incluido en el Plan general y a reserva del planeamiento parcial; o que quede expresamente declarado como rústico. La intención de la Ley es bastante operativa, pues se pensaba que sobre un planeamiento general a largo plazo (por ejemplo, sesenta años) se desarrollarían los Planes parciales para una primera etapa próxima de quince o veinte años, en la que se forzaba la actuación mediante los programas de actuación quinquenales y las declaraciones de prioridad. Innovación muy importante de la Ley fue limitar la edificabilidad en suelo rústico a un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados, limitación fundamental que muchas veces es burlada en los Planes estableciendo zonas periféricas que deberían ser rústicas, con aprovechamientos superiores.

La vía operativa se completaba con la creación de los Patrimonios municipales del Suelo, contemplados como órganos municipales cuya finalidad es prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se añade que se adscribirán a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización. Su eficacia podrá asegu-

rarse mediante la creación de Gerencias urbanísticas que estructurarán el mecanismo adecuado.

La política de suelo se completa con las medidas que se prevén para el tercer tiempo, la urbanización. La Ley no entra en cuestiones técnicas, sino que contempla los medios de promoción y asociación para cumplir el objetivo de la urbanización. Dominio del suelo y urbanización son dos partes bien diferenciadas de un mismo proceso: la obtención de solares.

También aquí la Ley muestra su intención operativa. Sobre la división en zonas se superpone una división en polígonos trazada con vistas a la actuación. Se piensa que sobre el Plan general se ha establecido una primera etapa de desarrollo, y que ésta cubre una serie de polígonos que resuelvan todas las necesidades de un lapso de tiempo. Estos polígonos se distribuyen entre los participantes posibles para que cada uno actúe según sus métodos: el Ayuntamiento, el Estado, los particulares; y a continuación se señalan los diferentes cauces posibles con gran liberalidad. Cualquier camino es bueno si conduce al resultado apetecido. Así se regulan los sistemas de actuación: cooperación, expropiación, compensación y cesión de viales. La misma amplitud de criterio se establece para las formas de gestión: pública, privada o mixta.

Por último, el cuarto tiempo se refiere al uso y edificación del suelo y se orienta fundamentalmente a dos objetivos esenciales: la edificación en plazos determinados y la disciplina urbanística.

La edificación forzosa había constituido ya motivo de preocupación legal como primera reacción frente a la especulación en la Ley de 1945 sobre ordenación de solares. Es natural que planteado el grave problema de la preparación del suelo, el primer objetivo sea la movilización de los solares existentes, impidiendo su retención con fines especulativos. Desgraciadamente su aplicación no ha estado orientada, con frecuencia, a este fin; pero, de hecho, este aspecto del problema ha perdido trascendencia, pues no cabe duda que el número de solares disponibles ha disminuido en tal manera que su movilización

no representa aportación sensible a la solución del problema del suelo.

La disciplina urbanística constituye un capítulo vital del Urbanismo. Si los Planes no se cumplen, si los volúmenes previstos se aumentan, si los usos regulados no se respetan, todo el edificio urbanístico se viene abajo y la anarquía impera. El clima resultante es el más apto para la desmoralización y da lugar al caldo propicio para que se cultiven la especulación y el escándalo.

No es de esta ocasión, a mi parecer, extendernos en los demás títulos y pormenores que entraña la Ley del Suelo, pues mi única intención al realizar este examen es señalar el dispositivo general que la Ley abre a la actuación urbanística. Únicamente cabe añadir que en el aspecto económico la Ley marca dos obligaciones: la aportación municipal a los Patrimonios de suelo del 10 por 100 de sus presupuestos ordinarios a través de los presupuestos especiales de Urbanismo, y la subvención mínima de 200 millones anuales del Estado para coadyuvar a los fines de la Ley; y establece una serie de beneficios para las personas u organismos que ejecutan a su costa las nuevas urbanizaciones.

III. DOCE AÑOS DE EXPERIENCIA

Vamos a examinar a continuación lo que ha sucedido en los doce años largos de vigencia de la Ley.

En materia de planeamiento, los Planes locales se han formulado y se formulan con dificultades pero sin pausa, de tal manera que de las 75 ciudades de primera división del censo de 1960, 73 tienen aprobado su Plan general de Ordenación, y de las dos que restan una, Puertollano, lo tiene pendiente de aprobación por el Ministerio, faltando únicamente Melilla. Incluso 13 Municipios han revisado ya su primer Plan. Bien es verdad que al entrar en el año 1969, 18 ciudades con Plan aprobado han cumplido ya el plazo legal de revisión, pero aunque con retraso, todas ellas están redactando la revisión. En este lote hay ciudades importantes, como son Barcelona y Municipios

de su comarca, Valladolid, Vigo, Burgos, Gijón, Málaga, Cádiz y Granada. Al mismo tiempo otras 14 ciudades están preparando sus revisiones antes de haberse cumplido los quince años de vigencia, destacando entre ellas: Santander, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Alicante y Palma de Mallorca. Como se ve, la tarea de planeamiento es ya prácticamente permanente, lo que es forzoso que suceda, pues si calculamos que desde que se inicia una revisión hasta que se aprueba pasan fácilmente cuatro o cinco años, constantemente habrá una media de 20 ó 25 Planes en elaboración. Algo parecido podríamos decir de las ciudades de segunda y tercera división, pero su exposición sería muy prolija y creo prudente ahorrársela a ustedes. Solamente les indicaré que la Dirección General ha subvencionado 80 Planes de estos grupos y que, poco a poco, se va cubriendo totalmente este objetivo. Lo que sí es interesante destacar es que esta labor ha dado lugar a la creación y adiestramiento de equipos técnicos que se han capacitado suficientemente con la experiencia y tal vez este hecho sea el más importante por lo que supone de garantía para el porvenir. También es digno de señalarse el hecho de la entrañable colaboración entre los Municipios y la Dirección General, de tal manera que es rarísimo que un Ayuntamiento formule su Plan sin mantener una relación de asesoramiento permanente, que lo solicitan voluntariamente y que la Dirección les otorga muy gustosa. Así se va creando una doctrina de planeamiento común y se suscitan inquietudes y novedades, que las vivimos juntos, con lo que se va progresando en la técnica del planeamiento.

La Ley plantea también los planeamientos territoriales: el Plan nacional y los Planes provinciales. Aquí las dificultades son mucho mayores. El Plan nacional lo ha de formular lógicamente la Dirección General, y yo les aseguro que se ha invertido mucho esfuerzo y mucha ilusión para cumplir este cometido. Incluso hubo un momento, hace cuatro o cinco años, en que, preparado el programa y organizados los equipos correspondientes, pareció que podía plasmarse en un plazo corto. Sin embargo, llegó un momento en que la prudencia aconsejó detenerlo como consecuencia de la convulsión que ha supuesto en

el país el I Plan de Desarrollo Económico y Social. De todos es conocido el cambio que se produjo en el crecimiento urbano con el aumento masivo de puestos de trabajo en los sectores industriales y de servicios, y el consiguiente aumento de la emigración del campo a la ciudad y al extranjero. La circunstancia era muy poco propicia para presentar una previsión a largo plazo que no podía coincidir con la realidad de la coyuntura presente. Es necesario que se serene el proceso y que podamos tomar conciencia de lo que es de valor permanente en este choque, y conocer las posibilidades que nos ha de reportar una política de desarrollo regional que todavía está inédita. De esta manera el Plan nacional de Urbanismo podrá coordinarse con los Planes económicos y constituirá un elemento armónico dentro de la planificación general del país.

A los Planes provinciales les pasa algo semejante: se han aprobado dos, Barcelona y Guipúzcoa, correspondientes, como se ve, a Provincias del más alto nivel económico. El más antiguo, el de Barcelona, aprobado en 1963, está superado por las circunstancias y habrá de ser revisado en relación con el gran dinamismo del Area metropolitana de Barcelona, paralelamente a la revisión del Plan de la comarca de Barcelona. Otras Provincias como Alava, Vizcaya y Navarra, y las islas de Mallorca y Tenerife, están formulando sus Planes provinciales o insulares. Todos estos Planes están estrechamente vinculados al desarrollo económico y su formulación futura ha de ser forzosamente cautelosa y lenta. En muchos casos deberán ser incluso contemplados en marcos territoriales más amplios, como el regional, pero ya se comprende que hay mucho camino a recorrer antes de que cada región y cada Provincia puedan tener objetivos suficientemente precisos como para verterlos en una ordenación urbanística.

Si del planeamiento pasamos a la política del suelo, se observa que si bien el marco teórico legal había centrado la actuación en los Ayuntamientos y en la iniciativa privada, con la ayuda y posible subrogación por el Estado, la realidad ha sido bastante diferente. De todos es conocida la situación económica que han atravesado los Ayuntamientos en esta etapa: en tanto

que han visto multiplicarse sus problemas, y que se les ha cargado con obligaciones sinnúmero, no han tenido la indispensable contrapartida de contar con los medios financieros adecuados para desarrollarlos. Los años de inflación se padecen especialmente en los Municipios al rehacerse con gran retraso en sus posibilidades financieras para mantener un presupuesto por habitante creciente o, al menos, constante: ante esta situación y teniendo en cuenta que los gastos fijos no pueden disminuir, ni siquiera congelarse, el resultado es que se resiente gravemente la acción urbanizadora. En estas circunstancias los Ayuntamientos sólo pueden atender a la conservación de su patrimonio urbanístico y a la realización de las obras requeridas por las necesidades críticas y apremiantes como las que se derivan de la vialidad, del abastecimiento de agua y del saneamiento. No nos puede, por lo tanto, extrañar que no haya habido recursos para iniciar la política del suelo, que requiere capitales de maniobra y nuevas organizaciones administrativas. El resultado ha sido que, salvo honrosas excepciones, no se ha implantado la política de suelo municipal prevista en la Ley. Como consecuencia obligada, y para mí muy trascendente, no se ha formado en los Ayuntamientos la conciencia de la necesidad de abordar esta tarea como función primordial, y, claro está, no se han constituido los equipos técnicos y administrativos capaces para practicarla.

Una dificultad suplementaria es que en los Municipios más importantes la política de suelo ha de realizarse en Municipios colindantes, y así como se aprecia que es posible crear consorcios para servicios concretos como el abastecimiento de agua, es, en cambio, muy difícil, por no decir imposible, poner de acuerdo Municipios con intereses encontrados, como sucede siempre entre una ciudad y los núcleos urbanos de su influencia, para ejecutar mancomunadamente las tareas de planeamiento, preparación de suelo y disciplina urbanística. Habrá de pensarse muy seriamente, como creo que apuntó el señor CARRO, en montar la organización administrativa comarcal con fórmulas de autoridad claras y de eficacia administrativa.

Otra limitación vendrá impuesta también por el hecho de

que la gestión urbanística requiere una preparación altamente especializada y, en consecuencia, no es fácil que puedan establecerla los Municipios que no hayan alcanzado un cierto nivel económico. Por lo tanto, yo me permito sugerir que en el futuro, más que prever en las disposiciones legales obligaciones u oportunidades de tipo general para todos los Municipios, incluso limitados a los de primera división, será conveniente asesorar y ayudar enérgicamente al grupo de Municipios o Areas metropolitanas que reúnan las condiciones idóneas para que en ellos sea una realidad la política de suelo operativa. Es el mismo fenómeno que ocurrió con el planeamiento: el legislador del Estatuto municipal, con cierta ingenuidad, impuso la obligación de que todos los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes que en el período de 1910 a 1920 hubieran experimentado un aumento de población superior al 20 por 100, procederían a redactar su Plan de ensanche en el plazo máximo de cuatro años. Algunos Ayuntamientos intentaron cumplir el mandato, pero la inmensa mayoría desconoció el precepto legal. Claro está que si hubieran intentado cumplirlo se hubieran encontrado con que no había en el país técnicos suficientes para llevar a cabo tan ingente tarea. Pues bien, nuevamente hemos caído en un espejismo parecido: el país no está preparado para improvisar a corto plazo los hombres capacitados y las organizaciones necesarias para la implantación de la gestión urbanística al nivel necesario para los tiempos presentes y para el porvenir. Hay, por lo tanto, que preparar, impulsar y sostener este objetivo desde equipos centrales que tengan conocimientos y experiencia para practicar una labor llena de obstáculos.

En cuanto a la iniciativa privada, tampoco el resultado ha sido satisfactorio. La iniciativa privada tropieza, a estos efectos, con un obstáculo casi insuperable: la propiedad del suelo. La urbanización requiere una escala determinada; las actuaciones de cinco hectáreas no son interesantes ni practicables porque no tienen base para resolver los problemas de infraestructura; se necesita una actuación a escala mayor, por otra parte siempre creciente, que abarca superficies de 20, 50, 100 o más hectáreas. Pues bien, ¿cómo se las arregla una entidad privada para ad-

quirir este suelo? La expropiación le es muy dificultosa, depende de los organismo oficiales y no sabe hasta muy tarde cuál va a ser el precio real de coste, aparte de las sorpresas que pueden darle los Tribunales al resolver los recursos. Prácticamente son muy escasos los que tengan el valor de tomar un camino tan impopular y tan lleno de obstáculos y de factores desconocidos. Entonces quedan limitados a la actuación en aquellas ciudades en cuyos alrededores existan grandes fincas que se puedan adquirir y, aun en este caso, se encuentran con la apetencia abusiva del propietario que se aprovecha de su excepcional circunstancia para solicitar precios de especulación. El panorama, ciertamente, no es muy alentador. Si se tiene madera de héroe se puede intentar poner de acuerdo a los propietarios y crear una asociación, pero ¿quién se anima a promover una empresa del brazo de propietarios que desconocen totalmente la promoción urbanística, que piensan que tienen un tesoro y que no desean más que el beneficio sin los sudores de la gestión? El resultado es que la iniciativa privada se ha orientado por los cauces posibles: la urbanización de sectores de lujo, y en los últimos años han descubierto su Meca deseable: las urbanizaciones turísticas. En este caso, se podían adquirir, a bajo precios, fincas rústicas, y actuando en pequeños Municipios sin preparación urbanística, podrán gozar de ventajas notorias para desarrollar programas no interferidos por los Planes de ordenación urbana. Por este cauce se han lanzado, como es conocido, gran número de empresas cumpliendo, con resultado muy variado, un cometido muy importante para la economía nacional. El hecho es que su actividad ha estado ausente de la tarea urbanizadora en la expansión urbana, salvo en el caso de las empresas constructoras de viviendas que han llevado conjuntamente la actividad urbanizadora y de edificación. En cualquier caso, por este camino no se han obtenido resultados tangibles en la preparación de solares urbanos para la disponibilidad por parte de las empresas puramente constructoras.

En estas circunstancias el Estado ha tenido que hacerse presente en la preparación de suelo en medida muy superior a la prevista inicialmente. En 1957, fecha de la creación del Minis-

terio de la Vivienda, se contaba a estos fines con dos bases financieras: la subvención de 200 millones de pesetas establecida por la Ley y el convenio entre la Dirección General de Urbanismo y el Instituto Nacional de la Vivienda para preparar suelo residencial al servicio del Plan Nacional de la Vivienda, a cuyos efectos el Instituto Nacional de la Vivienda previó en su presupuesto 400 millones. Atendido, en principio, el sector de la vivienda con esta consignación, la subvención se dedicó preferentemente a la preparación de suelo industrial y, en ocasiones, comercial, objetivos que se consideraron esenciales tanto desde el punto de vista urbanístico como económico. Efectivamente, la separación de la edificación residencial y cívica, en general, de la industrial, es uno de los elementos primordiales de una correcta ordenación urbana y esto se consigue perfectamente habilitando, por separado, polígonos residenciales y polígonos industriales, con lo que los empresarios se sitúan automáticamente en perfecto orden. La preparación de polígonos industriales tenía, además, el aliciente de comenzar una nueva etapa de quehacer urbanístico propulsando la base económica urbana, con lo que la Dirección General de Urbanismo se adelantó a la posterior política de desarrollo mediante la creación de polos y polígonos seguida por la Comisaría del Plan de Desarrollo, lo que permitió disponer de infraestructura urbanística industrial en Sevilla, Zaragoza, Valladolid y La Coruña en la hora en que se designaron las localizaciones de los polos.

Las consignaciones iniciales se incrementaron posteriormente mediante subvenciones especiales otorgadas por la referida Comisaría para la habilitación de polígonos industriales en Vigo, Huelva, Zaragoza, Sevilla y el Campo de Gibraltar; y a partir de 1964 con la reinversión del producto de las enajenaciones que ha supuesto en el quinquenio 1964-1969 una inversión suplementaria de 1.740 millones. En el II Plan de Desarrollo la subvención del Estado ha aumentado hasta alcanzar en el cuatrienio 3.400 millones, lo que supone una media anual de 850 millones, y queda prevista una recuperación de 2.710 millones, o sea una media anual de 677 millones. Por otra parte, el Instituto Nacional de la Vivienda ha aumentado también grande-

mente su aportación a la preparación de suelo, pasando de los 400 millones primitivos a cifras comprendidas entre 1.000 y 2.000 millones en los años 1964 a 1967, para alcanzar los 4.000 millones en el ejercicio de 1968. Por último, en estos años se han iniciado una serie de convenios con los Ayuntamientos, los Sindicatos, los propietarios de terrenos y la iniciativa privada para la realización de diversos polígonos, encargándose la Gerencia de las gestiones de planeamiento y urbanización necesarias basadas en una financiación mixta. De esta forma la inversión total efectuada por la Gerencia hasta diciembre de 1968 asciende a 17.150 millones de pesetas y normalmente la inversión de 1969 se aproximará a 6.000 millones de pesetas.

Para el cumplimiento de tan amplio cometido el Ministerio de la Vivienda creó la Gerencia de Urbanización, pues resultó evidente que había una manifiesta desproporción entre la labor a realizar y los medios de que disponía la Dirección General de Urbanismo, mucho más teniendo en cuenta el carácter empresarial que se preveía al nuevo organismo y la agilidad administrativa que a este fin se requería. La Gerencia ha supuesto la demostración práctica de la posibilidad de llevar a efecto este objetivo a gran escala y la comprobación de la efectividad de las recuperaciones anunciadas, lo que permite que toda gestión se realice sin más sacrificio para el Estado que la aportación de un capital de maniobra en forma de subvenciones, capital que se acumula a lo largo de los años y se mantiene al día con las valoraciones anuales en relación con las oscilaciones de la moneda. Los gastos del organismo se costean por la propia operación mediante el incremento del precio de coste de los solares que se enajenan, en las tasas aprobadas por Decreto de 28 de marzo de 1958.

La Gerencia de Urbanización ha rendido ya un nuevo fruto con la creación de un equipo especializado compuesto por letrados, economistas, sociólogos, arquitectos, ingenieros de caminos, industriales y agrónomos que trabajan perfectamente coordinados. Esta realidad ha permitido profundizar en los temas que lleva consigo la preparación de suelo, temas complejos y de alta especialización como son el proceso de las valoraciones y

expropiaciones, la formulación de Planes parciales y proyectos de urbanización, la ejecución de las obras y el dispositivo de las enajenaciones. Esta experiencia ha permitido colaborar eficazmente a la preparación del II Plan de Desarrollo mostrando una panorámica nacional de los problemas urbanísticos y recabando para este sector una atención creciente proporcionada a las verdaderas necesidades del país. Tenemos también la esperanza de que los grandes Ayuntamientos utilicen esta experiencia para constituir Gerencias urbanísticas municipales que realicen una tarea paralela en sus respectivos ámbitos, bien con completa autonomía o auxiliadas por la Gerencia estatal si así lo desean. Este auxilio puede ser especialmente interesante para las tareas de expropiación, pero, en cambio, son pocos los que consideran oportuno implantar las expropiaciones masivas desde el propio Ayuntamiento por la excesiva proximidad existente entre los componentes y funcionarios de la Corporación y los propietarios afectados, lo que, evidentemente, recrucece la dificultad y la impopularidad del sistema.

Como complemento de lo ocurrido en estos doce años cabe decir que el vasto programa de medidas previstas en la Ley que abarcan las parcelaciones, los sistemas de actuación, las declaraciones de prioridad, los índices municipales de valoración, las cédulas urbanísticas, la edificación forzosa y el control de la edificación, ha tenido una aplicación limitada. Todas las medidas se han aplicado; es muy raro el artículo legal que no haya tenido una repercusión práctica; pero, al mismo tiempo, hay que confesar que su rendimiento no ha sido proporcionado a las esperanzas del legislador y a las necesidades del país. La razón íntima de esta desproporción es la complejidad del sistema, que exige: equipos técnicos preparados que no se improvisan; organizaciones administrativas especializadas que no se han podido crear; medios financieros generosos de los que no se ha dispuesto. Ya se ha hecho mención anteriormente de las dificultades esenciales que han encontrado las Corporaciones locales y la iniciativa privada en sus tareas respectivas.

También se ha apuntado reiteradamente como causa principal de este retraso en la aplicación de las medidas legales,

la carencia de una reglamentación adecuada que facilitara su interpretación. En descargo de esta acusación cabe decir que aquellos capítulos que han sido reglamentados, como la reparcelación y la edificación forzosa, capítulos, por cierto, bien importantes, no han acusado, por ese hecho, una aceleración tangible en su desarrollo. Por otra parte, quienes manejan la Ley saben que sus disposiciones son suficientemente precisas para no requerir necesariamente la reglamentación para su puesta en práctica. Y, por último, un sentimiento de responsabilidad nos ha aconsejado no reglamentar teóricamente determinados capítulos que suponen una verdadera innovación, sin adquirir previamente una cierta experiencia que permitiera observar el panorama con la amplitud debida. Como en los últimos años se percibe una aplicación creciente de las medidas a que nos referimos, abrigo fundada esperanza de que la labor reglamentaria se intensificará en los próximos años.

De todas maneras, se puede afirmar que el dispositivo general de la Ley se mantiene válido y que puede rendir los frutos deseados si se superan los obstáculos indicados de tipo técnico, administrativo, financiero y reglamentario. Es importante mantener la fe en el sistema y no caer en la fácil tentación de dar por fracasada la experiencia y de intentar nuevos caminos que habrían de producir una profunda desorientación. Esto no quiere decir que no haya que complementar, rectificar o ampliar la Ley para hacerla más efectiva y para responder adecuadamente a los conflictos urbanísticos de gravedad creciente que, día a día, surgen ante nosotros.

Por ejemplo, un aspecto que nos preocupa grandemente es la indisciplina urbanística. Parecía que el dispositivo legal era suficiente, pero una cuestión tan fundamental como la anulación de licencias concedidas contra la Ley o contra los Planes no ha prosperado en su vía administrativa como consecuencia de determinados informes del Consejo de Estado y sentencias de los Tribunales. La vía que se propone por esta doctrina, de la previa declaración de lesividad, o de la impugnación por la vía jurisdiccional, representa una posible utilización limitada y de tardíos efectos. En conjunto, la confusión es grande y ve-

mos con dolor cómo algunas ciudades no perciben los graves perjuicios que se les originan con la vulneración de los Planes y cómo numerosos pueblos, con escasez acentuada de medios, reaccionan ante los señuelos del desarrollo turístico dando libertad omnímoda a cualquier promotor que quiera edificar lo que sea, pensando que así sirven mejor a sus intereses locales. El asesoramiento y la inspección que actualmente practicamos desde el Ministerio de la Vivienda no es suficiente para garantizar un resultado satisfactorio. El daño que se hace al orden urbano y el auge que se ofrece a la especulación con estas concesiones son males irreparables a los que es necesario poner remedio.

IV. LA COYUNTURA ACTUAL CON VISTAS AL FUTURO

Vamos a ver ahora qué esperanzas podemos tener en un próximo futuro de que mejore nuestra situación urbanística.

Ante todo, creo que se puede afirmar que, en estos últimos años, hemos entrado en un período crítico, del que han de salir consecuencias importantes. Tras de muchos años en los que los urbanistas hemos predicado poco menos que en el desierto y hemos sido considerados como seres peligrosos, se ha desembocado en una situación en la que el desarrollo económico ha puesto el problema en carne viva. El desarrollo ha impulsado en primer lugar el sector industrial y, dentro de él, determinadas industrias como la del automóvil y los electrodomésticos y, de pronto, hemos visto inundadas nuestras ciudades de automóviles que han puesto al descubierto la gran deficiencia de sus estructuras para la vida del porvenir: no se puede circular, no se puede aparcar. La alarma es grande, y el urbanismo atrae la atención de todo el mundo, de los poderes públicos y de los pobladores urbanos a los que la vida se les ha hecho repentinamente incómoda a más no poder.

La elevación del nivel de vida ha abierto paralelamente una mejora sensible de la vivienda: se han construido cientos de miles de viviendas en proporción nunca soñada, y su calidad, en cuanto a confort y a sanidad urbanística, ha alcanzado una

mejoría extraordinaria. Estamos lejos de construir nuevas viviendas interiores: ahora, la inmensa mayoría de las viviendas que se construyen reúnen condiciones higiénicas plenamente satisfactorias. Además, las dotaciones de servicios comunitarios: escuelas, institutos, universidades, iglesias, parques, campos deportivos, etc., comienzan a ser una realidad. En consecuencia, los espacios necesarios van alcanzando superficies mucho más extensas que antes.

También la especulación del suelo ha crecido aceleradamente con el crecimiento de la vida, y la lucha entre promotores y usuarios por una parte y propietarios y especuladores por otra es cada vez más dura, más grave y más decisiva. Antes, se trataba de un determinado perjuicio y de una cierta irritante injusticia; ahora, la cuestión es vital, se trata de ser o no ser, o se domina el problema o nos hundimos en el caos, con todas sus repercusiones políticas y sociales.

El desarrollo económico, como consecuencia del incremento del turismo y del impulso dado por los Planes de Desarrollo, al mismo tiempo que ha agravado todos nuestros problemas abre la esperanza de una ordenación económica que permita abordar su posible solución. Ya el II Plan tiende a un cierto equilibrio entre los sectores fundamentales, y como hemos visto anteriormente, el Urbanismo comienza a mejorar sus dotaciones. Es evidente que en los próximos Planes, de análoga manera a lo que ha sucedido en los Planes franceses, las estructuras urbanas recibirán una atención creciente y podrán plantearse sus problemas en su descarnada realidad.

La crisis a que me refería se concreta, por lo tanto, en la aparición violenta de los síntomas del mal que nos aqueja y en la perspectiva simultánea de una posible actuación al nivel de la enfermedad, a fin de no tratar los síntomas con simples analgésicos, sino atacar el mal en su propia raíz.

Veamos ahora cuál es esta raíz y cuál puede ser la terapéutica apropiada.

En nuestra actuación de la Gerencia de Urbanización se ha seguido un proceso natural que ha consistido en actuar en un primer período preparando suelo mediante polígonos de exten-

sión relativamente reducida (10 a 50 hectáreas) rellenando calveros existentes en la periferia urbana. No ha sido demasiado difícil delimitar estos polígonos y han tenido la ventaja inicial de complementar los ensanches existentes mejorando el tejido urbano pero incorporándose a las estructuras existentes en cuanto a vialidad, saneamiento y servicios generales.

Pero al cabo de diez años de actuación esta oportunidad de disfrutar de una estructura se ha terminado, al mismo tiempo que ha quedado patente que estas estructuras heredadas no son aptas para las necesidades del presente y mucho menos para las del porvenir. Así, se aprecia fácilmente que de la misma manera en que hoy calificamos como partes viejas a los sectores urbanos de siglos pasados, muy pronto sucederá lo mismo con todo lo que se ha urbanizado y construido en el último siglo. No hay más remedio que tomar resoluciones drásticas y éstas no pueden ser otras que dar un tratamiento adecuado a los cascos actuales y emprender la construcción de elementos urbanos nuevos con características correspondientes a las nuevas circunstancias. No hay que asustarse demasiado por esta afirmación, pues, al fin y al cabo, ya en 1860 se hizo algo parecido con los ensanches, y gracias a aquel esfuerzo hemos podido sobrevivir.

Al tener que organizar elementos urbanos nuevos separados de las estructuras existentes, el primer problema que se presenta es el cambio de escala. La necesidad de nuevas vías arteriales, costosos colectores, completa dotación de servicios y el acoplamiento a una determinada topografía llevan consigo el planteamiento de las zonas residenciales e industriales a la escala exigida por los problemas y las soluciones. Este fenómeno ha sido palpable en la Gerencia, y así los polígonos emprendidos en los tres últimos años alcanzan dimensiones de hectáreas y ya no nos asustan los de 500 y 1.000 hectáreas, a pesar de que cada uno puede contener 100.000 y más habitantes. Ejemplos de este tipo de actuaciones son:

El Valle de Asúa, en Bilbao, con 575 hectáreas.

El conjunto Elviña Bens, en La Coruña, con 324 hectáreas.

El conjunto Paterna Ademuz, en Valencia, con 342 hectáreas.

La Nueva Ciudad, de Sevilla, inicialmente en ampliación, con 1.000 hectáreas.

La Bahía de Cádiz, con 1.500 hectáreas.

El Nuevo Puerto de Huelva, con 1.440 hectáreas.

Porriño, en Vigo, con 882 hectáreas.

Argales, en Valladolid, con 450 hectáreas.

Malpica, en Zaragoza, con 325 hectáreas.

Jinamar, en Las Palmas, con 310 hectáreas.

Ciudad en el Vallés, de Barcelona, con 500 hectáreas.

También las ciudades de descongestión de Madrid suponen actuaciones a esta escala, pues Toledo abarca 670 hectáreas y las otras cuatro corresponden a unas 400 hectáreas cada una.

Los nuevos polos creados recientemente habrán de ser atendidos con polígonos cuyas dimensiones oscilarán entre 300 y 600 hectáreas por ciudad.

Este mismo fenómeno del aumento de escala que se nos ha impuesto en la Gerencia se refleja en los Planes de Ordenación urbana. También aquí se refleja el momento crítico aludido. Tras de la primera serie de Planes en los que el objetivo esencial es llegar a tener un Plan que pusiera orden en la expansión del casco, la segunda serie que coincide, más o menos, con las revisiones obliga a plantear problemas fundamentales de estructura.

Voy a indicar someramente en qué consiste este problema. Cuando una ciudad se desborda en sus alrededores un poco anárquicamente crece en todos los sentidos y se produce lo que se denomina crecimiento en mancha de aceite. La ordenación urbana realizada *a posteriori* no puede plantearse más problema que establecer los esquemas ordenadores sobre el territorio ya manchado. Este ha sido el criterio predominante en la primera serie de Planes.

Ahora bien, en el momento actual un gran número de ciudades y entre ellas las más importantes, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y otras, se encuentran con situaciones críticas en las que hay que decidir si el crecimiento va a seguir siendo en mancha de aceite o si va a señalar impulsos determinados que rompan la tendencia. Obsérvese que la decisión es

muy importante: si se va tras de la iniciativa privada se cae automáticamente en la mancha de aceite, pues todos los propietarios de los alrededores se quieren hacer presentes en los premios de las quinielas urbanísticas. Si se quiere romper el sistema, teóricamente abominado por todo el mundo, es necesario tomar la iniciativa de la promoción urbana y si se dice, por aquí, es indispensable que haya una voluntad y unos medios suficientes para respaldar la decisión.

Cuando una ciudad tradicional adquiere un desarrollo de importancia resulta que su casco actual y su expansión entran en esa situación que siendo actual en el tiempo, es ya antigua en la forma como se ha señalado anteriormente. Resulta evidente que no podemos continuar haciendo ciudades antiguas. Sin embargo, si desarrollamos las expansiones en todas direcciones, el casco actual seguirá siendo el centro y o se destruye totalmente o no tiene solución.

No hay más remedio que dar a las ciudades una expansión direccional, eligiendo entre las diversas opciones la más conveniente. El mar, los ríos, las autopistas señalan en cada caso esta dirección preferente. En consecuencia, el Plan ha de plasmar esta intención, estableciendo medidas de rigor para que las expansiones en otras direcciones queden congeladas manteniendo su calificación de terrenos rústicos y solicitando la disciplina urbanística que garantice el resultado.

Se comprende que si en todo momento se reclamaba una gestión urbanística que asegurara la preparación de suelo, en una expansión direccional la gestión es algo totalmente indispensable, pues la ciudad a través de los estímulos privados no responderá a este criterio. Los órganos urbanísticos, sean los Ayuntamientos, los órganos especiales o el Estado, o bien asociaciones mixtas, tendrán que adquirir la responsabilidad de impulsar el nuevo Plan y lo primero que tendrán que hacer es establecer la apropiada política de suelo, adquiriéndolo o aplicando fórmulas o sistemas convenientes para su fructífera colaboración. En todo caso, hay que definirse y no se puede continuar con políticas de dejación que malogren las indispensables medidas de renovación.

He aquí cómo llegamos nuevamente a comprobar la necesidad de que el Planeamiento tenga en cuenta la forma de operar, no concediendo a la propiedad privada del suelo derechos de edificabilidad sin que previamente se hayan garantizado los cauces para asegurar la ejecución de los Planes en la forma, etapas y plazos que queden previstos.

Señores, la encrucijada es muy seria. Cada ciudad, cada área metropolitana, cada comarca, tienen que tomar decisiones de este tipo y las tienen que tomar ya, ahora, en un plazo de muy pocos años. Ante estos hechos ¿responde la tradicional y actual estructura municipal a las nuevas necesidades planteadas?

Quiero aprovechar la ocasión, en esta Casa a la que tanto afecto guardo, pues no en vano he colaborado con ella desde su fundación, para hacer un nuevo llamamiento a fin de movilizar a nuestros Ayuntamientos en esta gran tarea. Yo creo que los Ayuntamientos son irremplazables, al menos en un gran porcentaje del quehacer urbanístico, pues es evidente que los problemas urbanos hay que vivirlos en el ambiente local, pero, al mismo tiempo, es patente que se han perdido muchos años sin que las Corporaciones locales se hayan organizado para la nueva tarea. Creo que ha llegado la hora de que, dejando a un lado cuestiones bizantinas de competencias, nos unamos todos para ayudar a nuestras ciudades, auxiliar a los Ayuntamientos, prestarles amplísimas colaboraciones, establecer responsabilidades, concertar los objetivos, señalar metas y cumplirlas. El tiempo apremia y si no se responde a la reiterada llamada, no nos podremos quejar de que se implanten trayectorias que no deseamos pero que serán impuestas por las circunstancias.

Yo tengo que confesar que mi experiencia de colaboración con las Corporaciones locales ha sido francamente satisfactoria. El Ministerio de la Vivienda, y, dentro de él, la Dirección General de Urbanismo y la Gerencia de Urbanización, actúan siempre, o casi siempre, en plena identificación de propósitos con los Ayuntamientos. Estos requieren nuestro asesoramiento espontáneamente en la elaboración de los Planes de ordenación y solicitan la preparación de polígonos que les descarga de una parte de los problemas que no pueden resolver. El clima huma-

no es, por lo tanto, bueno, pero sería deseable que la parte municipal de la gestión urbanística se robusteciera para que en el futuro se pueda hablar de auténtica colaboración en los grandes problemas a que me he referido que son los que deciden el porvenir de las ciudades y de sus organismos rectores.

Mi compañero el señor PÉREZ OLEA puso de manifiesto el martes pasado, con mucha mayor competencia en la materia, análogas preocupaciones al examinar la organización administrativa del Urbanismo en España. Mi insistencia se dirige a manifestar que estos problemas son acuciantes, que el momento actual es crítico y que las nuevas tardanzas pueden ser irreparables.

Para terminar voy a aludir solamente a dos cuestiones más: la ordenación territorial y el volumen financiero del problema.

He aludido anteriormente a las dificultades que entraña en el momento presente la formulación de un Plan nacional de Urbanismo. Esto no quiere decir, sin embargo, que los trabajos de ordenación territorial deban ser detenidos. Todo lo contrario, han de impulsarse al máximo para que podamos alcanzar las panorámicas deseables.

Los problemas de las grandes ciudades que en el decenio de los años 40 se plantearon en el ámbito comarcal de veintitantos Municipios en cada una, actualmente exigen planteamientos que abarcan Provincias enteras y las desbordan regionalmente. La revisión del Plan de Madrid habrá de comprender prácticamente el Plan provincial y el Plan de descongestión en la región Centro, pues estas tres piezas, local, provincial y regional, se presentan indisolubles. El esquema del Plan director del Area metropolitana de Barcelona abarca territorialmente media Provincia y tampoco puede separarse de la acción regional en las Provincias limítrofes. Los Planes de Vizcaya y Guipúzcoa se interfieren en sus puntos de contacto y en último término no alcanzan solución sin contar con Alava y las demás Provincias limítrofes. Análogas solidaridades se apuntan en otras regiones, en Levante y en el Bajo Guadalquivir, y se irán produciendo, poco a poco, en las demás regiones a medida que el desarrollo les alcance. La perspectiva de la España de 60 millones de ha-

bitantes allá por los años 2030 se configura en una serie de áreas metropolitanas de ámbito regional que congregarán el 65 por 100 de la población española, fuera de las cuales quedarán solamente un pequeño número de ciudades medias de ámbito provincial o comarcal y las pequeñas ciudades que en el futuro han de constituir la estructura rural del país. Las grandes áreas metropolitanas y sus zonas de influencia que naturalmente se extenderán siguiendo derroteros geográficos y económicos, constituirán el más vivo elemento de delimitación de las regiones españolas del porvenir.

Hay que ir pensando en acomodarse en las Ordenaciones territoriales, en las Actuaciones urbanísticas y en las Organizaciones administrativas a este esquema si no queremos que los trajes de hoy se nos queden cortos mañana.

He aludido a la estructura rural del país. También este tema es digno de meditación. La conversión del medio rural en medio urbano, exigencia social de nuestro tiempo, sólo puede llevarse a cabo señalando cabeceras comarcales que concentren Municipios y actividades hasta alcanzar el nivel de polaridad mínimo para soportar económicamente los servicios modernos. Actualmente los Ministerios de Agricultura y de la Vivienda colaboran para que, a través de las Direcciones Generales de Ordenación Rural y de Urbanismo, se inicien los ensayos pertinentes para poder extender la actuación a amplios sectores nacionales. No ofrece duda que las comarcas elegidas nos darán una experiencia que, sin duda, exigirán modificaciones sobre la actual estructura, en parte prehistórica y en parte medieval, de la organización administrativa rural.

El panorama de la Ordenación territorial, compendiando muchas de las sugerencias ofrecidas esta noche, se ve que implicará junto a la Ordenación urbana de ciudades, la creación de nuevos núcleos urbanos, la promoción de pequeños pueblos a nuevos destinos de mayor relieve, la ordenación de las zonas turísticas, la concentración de Municipios rurales, la protección de los espacios libres y los Parques nacionales; en fin, todo un programa que desborda los límites de una acción local para

formar, como decía el señor PÉREZ OLEA, parte sustancial de una acción política.

Respecto del volumen financiero del problema urbanístico, voy simplemente a indicar las cifras manejadas en los estudios realizados por la Comisión de Estructuras Urbanas para la preparación del II Plan de Desarrollo.

Por primera vez se ha hecho un balance de la situación en que se encuentra el Patrimonio Urbanístico Nacional y de las inversiones anuales que se requieren para regularizar la acción urbanística.

Los datos obtenidos son los siguientes: el Patrimonio Urbanístico Nacional, comprendiendo viales, saneamiento, abastecimiento de agua, alumbrado, jardines y obras de ornato, y obras de fábrica, asciende a 152.575 millones de pesetas. El Déficit Urbanístico Nacional, es decir, la carencia o insuficiencia de los servicios dentro del marco urbanístico existente, comprendiendo los mismos capítulos, es de 138.019 millones de pesetas, que representa el 90 por 100 de la valoración del Patrimonio. Las inversiones anuales necesarias son de 12.143 millones para atender al Patrimonio actual, comprendiendo la conservación, la absorción del déficit y la realización de reformas; de 20.400 millones anuales para las necesidades de nuevo suelo, abarcando suelo residencial, industrial, servicios y zonas verdes; y de 1.387 millones para las actuaciones turísticas y estudios técnicos. En total, se ha estimado que las necesidades de inversión anual en este sector ascienden a 33.930 millones de pesetas.

Frente a estas necesidades se calcula que las inversiones efectuadas han sido de 14.481 millones en 1965 y de 17.340 millones en 1966. La desproporción entre inversiones y necesidades es manifiesta y es un buen exponente del esfuerzo que corresponde realizar hasta conseguir un adecuado equilibrio.

Estos hechos muestran, otra vez, la necesidad de la más amplia colaboración entre todos los participantes interesados; en primer lugar las Corporaciones locales, luego la promoción privada, y con ambas las organizaciones especiales del Estado. Todos tenemos un amplio cometido y nadie debe desfallecer. Yo quiero creer en que las Corporaciones locales han pasado ya su

período más crítico y que en los próximos años van a ver sus finanzas reforzadas y espero que con este paso reorganicen y refuercen sus organizaciones para dominar toda su competencia. Tampoco se han de considerar definitivas las faltas de colaboración de la iniciativa privada; las urbanizaciones turísticas se han excedido en superficie y la experiencia urbanizadora adquirida puede venirse a las ciudades si acertamos a resolverles el problema de la adquisición de suelo y su incorporación a las grandes operaciones urbanísticas que han de promoverse, que, sin duda, despertarán alicientes de verdadero interés; por último, el Estado está mostrando claramente su deseo de participar con los compromisos que ha adquirido, las inversiones que realiza y su voluntad de enfrentarse con la especulación.

Las cifras señaladas son importantes y el desequilibrio grave, pero al mismo tiempo, si se las compara con las correspondientes a otros sectores nacionales, se comprueba que no son inabordables. La verdad es que, hasta ahora, el sector de las estructuras urbanas no se había hecho presente a la hora de las grandes preocupaciones nacionales, y la situación deficitaria estaba escondida en la dispersión de los presupuestos municipales. La clarificación de los planteamientos, la conciencia de las necesidades, la concreción de los objetivos y, sobre todo, la unidad entre todos los participantes serán la base fundamental sobre la que se puede confiar con seguridad en la consecución de tan ardua tarea. Los sucesivos Planes de Desarrollo habrán de ser nuestros periódicos exámenes en los que, sin duda y en plazos razonables, se ha de conseguir el éxito que permita ver con optimismo la mejora de la coyuntura actual del Urbanismo en España.