

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LOS PROBLEMAS DE LA RENOVACIÓN URBANA (1)

POR

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

Secretario general Técnico  
del Ministerio de la Vivienda.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: A) *El proceso de urbanización y sus consecuencias.* B) *El proceso de urbanización y la extensión de las formas convencionales de relación y de organización: características de las «grandes organizaciones».* a) La masificación y tecnificación. b) El alejamiento progresivo de los fines en la conciencia humana. c) La conversión del hombre en individuo. d) Las condiciones en las que se opera la transformación de sistema económico clásico. e) La racionalización indiscriminada. f) La relajación afectiva. C) *La Administración Local y el proceso de urbanización.*—II. LA RENOVACIÓN URBANA: SU EVOLUCIÓN CONCEPTUAL, FINES Y FUNDAMENTO. A) *Concepto y fines de la renovación urbana.* a) De la reforma interior de las poblaciones a la reordenación de las ciudades. a') Los tres estadios de la evolución del urbanismo. b') Los modos de actuación del concepto estático de renovación urbana. c') El sentido humanista de la renovación urbana. b) Los aspectos de la ciudad como asentamiento urbano. a') Los tres aspectos de la ciudad. b') La superación del urbanismo clásico por la renovación urbana. c') Elementos condicionales de una política de renovación urbana. B) *Fundamento de la renovación urbana.* a) La creación y ordenación de la ciudad han de ser planificadas. a') La crisis de la ciudad como realidad natural. b') Las ciudades en su ciclo existencial. b) Las consecuencias de la ciudad en expansión. a') El fenómeno de las aglomeraciones como problema de la renovación urbana. b') La descongestión de las «conurbaciones» como objetivo de la renovación urbana. c') Motivaciones específicas de la política de renovación urbana.—III. LA RENOVACIÓN URBANA Y LOS PROBLEMAS DE SUS OBJETIVOS BÁSICOS. A) *La renovación urbana y la reforma interior de las poblaciones.* a) Las causas determinantes de una remodelación física de la ciudad: crecimiento y vejez. b) La remodelación de la ciudad ha de ser planificada: problemas. a') El sentido de urgencia de la vida urbana. b') El fenómeno de las plusvalías del suelo urbano. c') La estratificación anormal del régimen de arrendamientos. d') Las necesidades económicas de la remodelación de la ciudad. B) *La renovación urbana como lucha contra el suburbio.* a) El suburbio es una consecuencia del régimen de la ciudad. b) Suburbio interior y suburbio exterior. a') El término suburbio y su diversa significación. b') El suburbio como consecuencia de la estructura económica de la sociedad industrial. c) Las características del suburbio. a') Asentamiento clandestino e insuficiente. b') Estructura demográfica y social anormal. c') El efecto demostración de la ciudad y sus consecuencias. d) El nacimiento y desarrollo del suburbio en España. a') De la excepción a fenómeno ordinario. b') Las repercusiones de las tendencias y movimientos migratorios. C) *La revisión de la tendencia ex-*

(1) Conferencia en el II Curso de «Problemas Políticos de la Vida Local», Peñíscola, agosto 1961, organizado por la Delegación Nacional de Provincias, con la colaboración del Instituto de Estudios Políticos y el Instituto de Estudios «Castillo de Peñíscola».

*pansionista de las grandes ciudades y la lucha contra el suburbio.* a) Descentralización residencial: posibilidades y limitaciones. b) Las orientaciones y realizaciones de la política y la legislación españolas en esta materia. a') Las orientaciones y las posibilidades de la Ley del Suelo. b') La política y la legislación de descongestión de Madrid y otras capitales. c') La absorción del chabolismo. d') Los polígonos de urbanización. D) *La renovación urbana como política de ordenación de la ciudad.* a) Consideraciones generales. b) La renovación urbana en los planes de ordenación del territorio y de asentamiento de la población en comunidades autosuficientes. c) La temática general de un programa de renovación urbana. a') La complejidad de los problemas económicos. b') Las fases de la planificación. c') Las condiciones de la estructura económica de la ciudad: factor humano, territorio, servicios y relaciones.—IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA POLÍTICA DE RENOVACIÓN URBANA. A) *La integración del Estado, de la Provincia y del Municipio en una política de renovación urbana.* B) *La Provincia y la renovación urbana.* C) *El Municipio y la renovación urbana.* D) *Las funciones y competencias del Estado, de la Provincia y del Municipio en la renovación urbana.* a) Las fases de la política y de los programas de renovación urbana y las competencias de la Administración del Estado, de la Provincia y del Municipio. b) Las competencias en los programas de renovación urbana y su régimen en la Ley del Suelo.—V. RESUMEN Y CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN.

### A) *El proceso de urbanización y sus consecuencias.*

Dos de los fenómenos más característicos de nuestro tiempo—el acelerado proceso de urbanización (2) y la utilización de los recursos de la técnica, como instrumentos de dominio, cualquiera que sea su explicación y finalidad material (3)—han originado la llamada sociedad de masas, la sociedad de la civilización industrial, de esa civilización, la nuestra, que como dice GARCÍA DE ENTERRÍA «ha llegado más allá que

---

(2) El proceso de urbanización que caracteriza, en términos de generalidad, el desarrollo cultural de los pueblos, se convierte en uno de los fenómenos más graves en consecuencias para los fines y la propia razón de ser de la ciudad, cuando se origina incondicionalmente como resultado patológico de un desequilibrio en el tratamiento de las tierras y los hombres de una misma comunidad nacional, como diríamos en expresión entrañable del ideario político de la España de hoy. De las causas de esta patología de la ciudad, de nuestras ciudades, nos ocuparemos extensa y enunciativamente en esta Conferencia. En el sentido apuntado ha de señalarse también la independencia y la diferenciación entre el proceso de urbanización y el proceso constitutivo de la sociedad de masas. Es esta última, como advierte E. E. BERGEL (*Sociología urbana*, ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 16) la que caracteriza la metrópoli y la que causa sus problemas especiales.

(3) Vid. las sugestivas y aleccionadoras consideraciones sobre la técnica artesana y la técnica industrial, en el ser y consistir de los hombres y de la comunidad, de G. MARCEL, en *Decadencia de la sabiduría*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1955.

ninguna (y aún no se vislumbra el límite posible) en la tendencia a concentrarse en estructuras urbanas» (4).

Uno y otro fenómeno han producido esas gigantescas aglomeraciones de centenares de miles de seres humanos, para los que el noble apelativo de ciudad ha sido sustituido por otros llenos de connotaciones peyorativas, tales como metrópolis, megalópolis, conurbaciones, «deviathanes» y otras.

En esta «insensata ciudad industrial» como la califica MUNFORD (5); en la inorgánica aglomeración, la pura existencia material demanda una organización donde «los hombres, como describe GUARDINI, son tratados como objeto cada vez con mayor naturalidad, en una gama que va desde las incalculables formas de *comprensión* estadístico-administrativa hasta las opresiones inconcebibles del individuo, de grupos, e incluso de pueblos enteros, no sólo en situaciones excepcionales y en el paroxismo de la guerra, sino como forma normal de gobierno y administración» (6).

Es en ese cuadro donde se produce la *rebelión del hombre contra lo humano*, descrita ya hace tiempo por GABRIEL MARCEL (7); el desarraigo, la desintegración familiar y social; la paradójica soledad del hombre-masa orteguiano; el tedio o la angustia vital.

Así, como señala ROPKE, con el aplanamiento de la pirámide de la estructura social, con la atomización y la conglomeración de los individuos que la acompañan, se ha hecho saltar a éstos de su comunidad, se les ha colocado en independencia caótica y se convierten en nómadas errantes que ya no saben justamente de dónde son, ni cuál es su lugar en la sociedad, desprendidos cada vez más de los ataderos de la familia, de la profesión, de la vecindad, de la naturaleza y de la comunidad (8), de forma que estas raíces antiquísimas de la existencia, como dijo SPENCER, se secan en los adoquines de las ciudades (9).

---

(4) *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, en *Problemas actuales del Régimen Local*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pág. 102.

(5) Así titula el capítulo III de su obra *La cultura de las ciudades*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1959, positivamente constructiva y sugerente para todo examen crítico y objetiva valoración de la ciudad.

(6) *El ocaso de la Edad Moderna*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1958, pág. 88.

(7) *Los hombres contra lo humano*, Ed. L. Hachette, Buenos Aires, 1955.

(8) *Civitas Humana* (Cuestiones fundamentales de la Sociedad y la Economía), traducción esp. de la 3.<sup>a</sup> ed. (1949), por T. Muñoz, Ed. Revista de Occidente, Madrid, página 146.

(9) *La decadencia de Occidente*, 2.<sup>a</sup> parte, v. III. Trad. de M. GARCÍA MORENTE, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1934, pág. 134.

B) *El proceso de urbanización y la extensión de las formas convencionales de relación y de organización: características de las «grandes organizaciones».*

La más simple consideración de la realidad en torno nos permite apreciar la existencia de dos grupos formales de relación y de organización de los hombres: las *formas naturales*—cada vez más limitadas, acantonadas o interferidas—y las *formas convencionales*—que podríamos calificar de *inventadas*—en progresivo desarrollo si atendemos a su extensión material o territorial, medios de que disponen y fines que asumen. En los tiempos de las *grandes aglomeraciones* resultan necesarias también las *grandes organizaciones*; las organizaciones que resuelvan y satisfagan las necesidades de los individuos que forman aquéllas y a que éstas se refieren.

Las características de estas organizaciones *inventadas* y de sus relaciones más propias, ¿cuáles son? La sociología actual ha analizado repetidamente los caracteres de las nuevas estructuras, lo que justifica la simple referencia de los que, en nuestra opinión, se estiman más comunes, sin detenernos en su desarrollo por la calidad de los asistentes a esta lección y en mérito de la brevedad—ya excedida—de todo introito al examen o exposición de un problema.

En resumen, los caracteres de las formas convencionales de organización y de relación, o mejor dicho, las características de la sociedad a que las mismas responden son:

a) *La masificación y tecnificación* (desde la actividad profesional y del proceso técnico de los sectores económicos, hasta el ocio del hombre actual, que resulta una prolongación de su vida atomizada, porque el ocio en la «gran ciudad» es también un ocio trabajoso por la socialización de las diversiones, como ha señalado ARANCUREN) (10).

b) *El alejamiento progresivo de los fines en la conciencia humana* (con el aumento constante, dramático, del *para qué* que ignora el hombre de hoy, tanto en el orden superior de las estructuras políticas y científicas, como en el más próximo y limitado orden de su propio trabajo).

c) *La conversión del hombre en individuo* (con la quiebra de las

---

(10) Vid. *El ocio y la diversión en la ciudad*, en «Revista de la Universidad de Madrid», v. VII, núm. 25, *La ciudad como forma de vida*, Madrid, 1958, pág. 57 y sigs. Vid. también ARANCUREN, *Sentido socialógico-moral de las antiguas y las nuevas humanidades*, «Revista de la Universidad de Madrid», v. IX, núm. 34, Madrid, 1960, página 537 y sigs.

organizaciones y relaciones o religaciones humanas y la consideración del hombre como mera unidad, hasta los peligros de desintegración individual por la aplicación de las técnicas psicológicas y de envilecimiento).

d) *Las condiciones en las que se opera la transformación de sistema económico clásico* (pues si la monarquía de lo económico en el esquema de conductas personales y colectivas puede haber conducido, justamente, a un nuevo planteamiento de la vida y de la estructura económica de la sociedad, las condiciones de su desarrollo han causado el sacrificio del hombre a su tarea, de la tarea personal a la colectiva, de la seguridad social a la seguridad económica).

e) *La racionalización indiscriminada* (en cuanto si la operación y la conducta del hombre no sería posible sin un mínimo de racionalización de las estructuras en y sobre las cuales actúa, dada la complejidad de la vida actual, al llevar a sus últimas consecuencias, indiscriminadamente, el proceso de racionalización, se ha producido un nuevo tipo de servidumbre, la servidumbre que implica la vinculación abusiva del hombre a su máquina, la servidumbre de un hombre atormentado como un nuevo Hamlet ante la duda que le causa ese dominio); y

f) *La relación afectiva*, como culminación dialéctica del proceso caracterológico tan sucintamente enunciado—que atañe explícitamente a los modos o formas de organización y de relación entre los hombres—; relajación afectiva que crece, como si fuera un fenómeno natural, irreversible, en las *grandes aglomeraciones* y en las correlativas *grandes organizaciones*.

### C) *La Administración local y el proceso de urbanización.*

Las panorámicas referencias al proceso de urbanización, a sus consecuencias y a los caracteres de las estructuras a que ha dado origen, quizá se estimen ajenas al contenido propio del tema que hemos de examinar durante nuestra conferencia.

En efecto, puede decirse que son extrañas al particular problema de la Administración local y la renovación urbana, la sugestiva temática de la sociedad de masas; de la existencia humana en las grandes aglomeraciones en que van convirtiéndose las urbes; de la organización tecnificada de la producción económica y sus repercusiones en la vida personal y comunitaria; por cuanto constituye un rosario de problemas cuya singular disección exigiría un tratamiento exclusivo y un exa-

men desde las diversas perspectivas—políticas, económicas, religiosas, etcétera—a que se refieren sus causas. Es más, este examen es particularmente necesario cuando se pretende desarrollar un programa de renovación en una concreta ciudad, pues el éxito del mismo dependerá en buena parte del conocimiento de los complicados factores que originaron su aparición y desarrollo.

En nuestra opinión, pues, los problemas, cualquiera de ellos, de los Municipios y de las Provincias—y la *renovación urbana* es uno de los que tienen más agudamente planteados—, sólo pueden resolverse con un adecuado examen de sus causas, de su naturaleza, de las consecuencias que han tenido y pueden originar a la ciudad. De ahí que los problemas de organización y gestión, los medios financieros y económicos, y los objetivos de la Administración local de hoy y de ese inmediato mañana que cada día hacemos y deshacemos, son y serán radicalmente distintos y diversos de los planteados a los Municipios y Provincias en el último siglo y cuarto. El impacto de la concentración urbana, de los modos de vida y de la estructura de la sociedad industrial sobre el Municipio y la Provincia, es tan evidente, que muchos de los males del raquitismo o de la hipertrofia de nuestra vida local derivan de su pasividad y de la estratificación de su régimen ante los fenómenos y exigencias de la vida urbana.

Si el Municipio antiguo respondía y se autodeterminaba conforme a los caracteres de una sociedad artesana, el Municipio de hoy tiene otras responsabilidades y otras limitaciones, porque la magnitud de los problemas imponen relaciones de jerarquía y de coordinación planificada de estructuras y de funciones.

En efecto, como ha señalado MANHEIM no puede mantenerse con seriedad que la nostalgia de la producción y maneras del artesanado informen los planes económicos del hombre actual (11); o con GUARDINI, no se puede responder con los criterios de la antigua cultura de la *personalidad* a la pregunta de cuál es el modo de que las posibilidades de la *persona* permanezcan abiertas en la *masa* y de cómo la *persona* puede incluso llegar a ser algo especialmente apremiante en ella, sino que se ha de responder con los criterios de la misma *masa*, en cuanto tenemos que descubrir un sentido positivo a los acontecimientos de los últimos siglos (12). Es decir, que si las ciencias nuevas han exigido una nueva

(11) *Libertad y planificación social*, F. C. E., Méjico, 1946, pág. 325.

(12) Op. cit., pág. 92. También K. JASPERS, en *Ambiente espiritual de nuestro tiempo*, trad. esp. R. de la SERNA, Ed. Labor, Barcelona, 1933, dice: «La relación con las cosas se modifica, se alejan de nosotros y se hacen indiferentes tomando la forma de

metodología, los nuevos hechos sociales, las nuevas estructuras y la particular situación del hombre en unos y otros, exigen también un nuevo sistema de categorías de concepción y de la vida comunitaria.

En tal sentido, y por sus enormes posibilidades, la Administración local, en nuestro caso el Municipio y la Provincia, se nos presentan como las dos primeras formas de organización general de los hombres, bien en aglomeración, en sociedad o en comunidad. El Municipio—y nos referimos, por supuesto, a las grandes ciudades—y después la Provincia, es la primera estructura general que merece hoy el nombre de *inventada*; la forma de organización y de relación en que necesariamente se van proyectando los caracteres señalados para las organizaciones propias de una sociedad tecnificada y de masas; de toda aglomeración. Es así como la unidad técnicamente pensada de los grandes centros urbanos, como dice NIEBUHR, es enemiga de la auténtica comuni-

---

funciones intercambiables; la técnica ha separado al hombre del presente inmediato. La nueva tarea que se le impone (al hombre) es encontrar, por medio de las realizaciones técnicas, una presencia inmediata de su ser en todas las cosas que constituyen su mundo. Las nuevas condiciones creadas por el desarrollo de las posibilidades deberían ser puestas al servicio del hombre. La realización de la existencia llevada hasta la organización del tiempo y hasta una estrecha economía de las fuerzas, debería permitir a cada individuo encontrar en sí mismo la posibilidad de estar totalmente presente en el mundo: en la reflexión, en la maduración (interior), en una proximidad real de las cosas que forman parte de su contorno. La nueva posibilidad que se nos ofrece no es sólo la perfección de una manipulación completamente exterior de las cosas, la realización eficaz de las necesidades materiales de nuestra existencia, es la adquisición, por medio de esta técnica misma, de una libertad que excede todas las determinaciones materiales».

En el mismo sentido de destacar los valores positivos de la socialización y de la técnica, frente a una estéril actitud de nostalgia de la antigua cultura y de las formas preindustriales de civilización, son muy expresivos estos textos de LECAZ LACAMBRA: «Del personalismo se ha dicho que constituye no sólo una filosofía, sino la intención misma de la Humanidad; pero esta intención debe expresarse y realizarse de modo diferente según los progresos del itinerario humano, y hoy no puede ser lo mismo que era ayer. Por eso subraya con acierto LACROIX que existen hoy muchas filosofías que pretenden salvar al individuo y, en realidad, lo pierden, al pretender defenderle contra el movimiento de unificación, de socialización progresiva de la Humanidad. Pues no se trata de comprometer, sino de desarrollar lo que ha sido adquirido al analizar las diversas formas de sociabilidad y quizá una profundización de su más auténtica libertad... El único personalismo posible es el que tiene en cuenta el orden total de lo real». Y más adelante dice: «La solución no está, evidentemente, en recusar la técnica, sino, como señala C. PARIS, en lograr la recuperación del hombre auténtico a través del hecho técnico. El dilema no es técnica o humanismo, sino salvar el humanismo en la técnica. No es la técnica la que pierde al hombre, sino la técnica puesta al servicio de ideales que constituyen una negación directa del humanismo». De su artículo *El hombre y lo humano en el pensamiento político contemporáneo*, en *El hombre y lo humano en la cultura contemporánea*, Servicio Español del Profesorado del Movimiento, Madrid, 1961, páginas 292 y 298.

dad; porque la comunidad se funda en las relaciones personales (13).

Y, sin embargo, la realización de la vida comunitaria es quizá la primera tarea, la esencial responsabilidad que tiene el Municipio; el Municipio que es capaz de estructurarse y realizarse a escala humana; el Municipio que utiliza positivamente los recursos de la técnica en servicio del hombre y de su integración en la comunidad vecinal en donde puede convivir y relacionarse personalmente, no donde coexiste en situación atomizada y puramente biológica.

Los Ayuntamientos y las Diputaciones, como órganos de gobierno y administración de la vida local española, han de asumir la responsabilidad de desmasificación de sus ciudades convirtiéndolas en un conjunto de unidades de vecindad, o descongestionándolas, suscitando, estimulando y colaborando en la *creación* de las nuevas ciudades en las que pueda desarrollarse una vida comunitaria autosuficiente. Es la tarea responsable de la *renovación urbana*, de cuyos problemas, métodos, medios y operaciones en que se concreta no podemos tratar en el curso de una conferencia, limitándonos a suscitar el alcance político de la misma en esta hora que todo cambia y exige también un cambio de las estructuras y de los contenidos funcionales de las organizaciones con tendencias más naturalmente comunitarias.

A la motivación de esta tesis deseáramos que contribuyera nuestra intervención en este segundo curso sobre *Problemas políticos de la vida local*, que con preocupación y esperanza ha organizado la Delegación Nacional de Provincias con la colaboración del Instituto de Estudios Políticos.

## II. LA RENOVACIÓN URBANA: SU EVOLUCIÓN CONCEPTUAL, FINES Y FUNDAMENTO.

### A) *Concepto y fines de la renovación urbana.*

a) *De la reforma interior de las poblaciones a la reordenación de las ciudades.*

a') *Los tres estadios de la evolución del urbanismo.*

El sentido y alcance de la actual *renovación urbana* difieren sensiblemente del concepto inicial propio de la doctrina urbanística de los

---

(13) *La ironía en la Historia americana*, trad. esp. de E. T. G., Ed. Instituto de Estudios Políticos, Col. «Civitas», Madrid, 1958, págs. 33-34.



últimos cincuenta años. La evolución del concepto resulta definida a través del proceso integrado por estas tres esenciales etapas del urbanismo; *reforma interior, ensanche—y extensión—de las poblaciones y ordenación de la ciudad y de su territorio* de influencia en el marco de una adecuada distribución y organización de la población.

b') *Los modos de actuación del concepto estático de renovación urbana.*

Desde otra perspectiva, la *renovación urbana* se ha estimado que consiste en tres modos de acción simultánea para el mejoramiento de la ciudad: *conservación, restauración o rehabilitación y reordenación.*

Las dos primeras atienden más directamente al mantenimiento y protección del patrimonio urbano, que constituye siempre uno de los activos más importantes del país; la tercera, tiene finalidades de renovación, no obstante sus limitaciones por la autónoma consideración de cada ciudad o núcleo urbano objeto de reordenación.

De otra parte, la *renovación urbana* no consiste simplemente en la destrucción de barrios viejos, insalubres e inadecuados a las exigencias de la vida actual de la ciudad y de sus habitantes, mediante la construcción de otros; no se reduce, como se ha dicho (14), a operaciones de cirugía urbana; tampoco tiene por finalidad exclusiva la supresión de *barracas y chabolas*, porque su existencia desagrada, afea y daña al rango de la ciudad; son, por el contrario, exigencias de justicia las que demandan esa supresión del suburbio, con la integración de sus habitantes en la vida comunitaria que la ciudad debe facilitar y realizar como condición de su propia y natural existencia.

c') *El sentido humanista de la renovación urbana.*

La *renovación urbana*, en definitiva, como expresión más humanística del urbanismo, tiene como pretensión dirigir el desarrollo de las ciudades conforme a las exigencias de la población y en forma que la planificación del territorio y de su desarrollo económico asegure al hombre una existencia *personal* y en *comunidad.*

Es así como la *renovación urbana* supera y compendia las anteriores finalidades y formas de la política y de la acción urbanística. El *urbanismo* de hoy, o planificación de la vida urbana del país mediante la racional distribución de la población sobre el territorio nacional, alcan-

---

(14) J. OMEZ, *Les organismes H. L. M. et la renovation urbaine* (Publicación de la Unión Nacional de Organismos H. L. M.), XXI, Congreso Nacional de H. L. M., Annecy. 18-21 mayo 1960, pág. 4.

za su mejor expresión, su más humana expresión, en la *renovación urbana*.

b) *Los aspectos de la ciudad como asentamiento urbano.*

a') *Los tres aspectos de la ciudad.*

En síntesis general podríamos distinguir en la ciudad tres aspectos:

a'') *La estructura física del núcleo* (la forma de agrupamiento de sus casas y calles);

b'') *El proceso determinante de esa estructura* (el carácter social, político, cultural y económico de la ciudad); y

c'') *Las condiciones de su desarrollo histórico* y las que deben intervenir en la configuración de su futuro.

b') *La superación del urbanismo clásico por la renovación urbana.*

El urbanismo doctrinal y legal, hasta fechas muy próximas a nosotros, sólo se ha ocupado del primero de los aspectos, es decir, de la estructura física de la ciudad. Sobre los graves resultados de esta limitada orientación, insistiremos más adelante. La *renovación urbana*, por el contrario, ha de considerarse como la idea rectora que debe inspirar una política moderna y dinámica del urbanismo; de una política que ha de tener en cuenta, además y fundamentalmente, el proceso determinante de la estructura de la ciudad y las condiciones del futuro de ésta para restablecer o conservar y mejorar, de modo progresivo, su condición de asentamiento urbano capaz de satisfacer humanamente las necesidades espirituales y materiales de sus habitantes.

c') *Elementos condicionantes de una política de renovación urbana.*

En tal sentido, y como elementos que se integran conceptualmente en la *renovación urbana* y condicionan su política, merecen citarse los siguientes:

a'') *Las condiciones físicas y culturales presentes en los orígenes del núcleo de asentamiento.*

b'') *Las reacciones del núcleo en su formación topográfica o funcional al impacto de los sucesos históricos.*

c'') *Las condiciones de vida y de organización del asentamiento actual como un todo y con relación a sus partes diferenciadas.*

d'') *La interrelación entre el núcleo y su campo gravitatorio.*

e'') *El condicionamiento de la extensión, funciones y formas del*

*núcleo en relación con el desarrollo de su estructura espiritual, social y económica*, por consideración de las necesidades de los grupos humanos a los que representa y sirve.

De todo ello se deduce que la *renovación urbana* es un proceso dinámico que afecta y debe afectar constantemente a todos los sectores del complejo urbano, tendiendo a un permanente rendimiento de los elementos de la ciudad en cuanto estructura humana. De ahí que la evolución demográfica, el rejuvenecimiento de las edificaciones, el equipo y las condiciones de la organización urbana y de relación de sus miembros, como factores en constante evolución, exijan una revaluación permanente (15).

**B) Fundamento de la renovación urbana.**

a) *La creación y ordenación de la ciudad han de ser planificadas.*

a') *La crisis de la ciudad como realidad natural.*

Es muy distinta nuestra particular circunstancia de la que hizo decir a ARISTÓTELES con bellas y simples palabras: «Los hombres se reúnen en la ciudad para vivir y se quedan en ellas para vivir mejor» (16).

Contrariamente, la ciudad nueva, la «gran ciudad» a que nos referimos, pronto es una organización patológica por su centralización,

---

(15) Informe de Mr. GARRET B. RATCLIFF, sobre «la conservación del patrimonio inmobiliario», Comité de la Vivienda de la C. E. E., Seminario Urban Renewal, Conferencia 8, 1961. Reproducido en el documento número 9 de la serie II (núm. 25) de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 27 de junio de 1961, página 15. En este informe también se insiste en que «la renovación urbana designa un programa que tiende a ajustar los procesos en decadencia y renacimiento de las ciudades en beneficio de todos sus habitantes. Es una técnica por la que todo ciudadano, sea hombre de negocios, arquitecto, planificador, policía, obrero, maestro de escuela o ama de casa, orienta y utiliza el vigor persistente del medio urbano para cubrir mejor las necesidades de las gentes que allí viven y trabajan. Es un sistema cuyo fin es impedir el envejecimiento prematuro de los barrios e instalaciones de una ciudad. Es un instrumento de restauración de las zonas que se mueren, pero que podrían y deberían disfrutar más tiempo de una vida útil. Es un medio de recrear zonas decadentes, sin dejarlas que se pudran con sus habitantes, esperando que un accidente en un futuro imprevisible venga a estimular una renovación de su desarrollo (pág. 27, ed. cit.). En el estudio de A. A. FOARD y H. EFFERMAN, *Legislación federal en materia de renovación urbana*, en «Law and Contemporary Problems», vol. XXV, otoño 1960, núm. 4, Urban Renewal, parte I, se exponen y analizan las etapas del proceso legislativo federal de los Estados Unidos, con amplias referencias de la discusión sobre los medios y de los fines de la renovación urbana, desarrollada casi durante un decenio, aprobándose en 1949 la Ley de la Vivienda, en la que se contiene el tratamiento inicial de la renovación urbana en los últimos tiempos.

(16) *Política*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Col. «Clásicos Políticos», traducción y edición bilingüe de J. Marias y M. Araujo, Madrid, 1951, págs. 83, 85 y 124.

cada vez más monopolística; por su magnitud, que sobrepasa toda medida; y por su estructura sociológica, coherente con su tamaño, que hace de ella campo abonado para la masificación, la proletarización y la desvitalización (17).

De donde cualquier actitud nostálgica respecto del clima de espontaneidad en la génesis de la ciudad que aquellas palabras revelan, están fuera de lugar y de tiempo, pero no es utópico ni anacrónico que el Municipio asuma la alta misión de procurar una vida buena y virtuosa, que tal es una de las causas de fundación de la ciudad, como señalaba nuestro SÁNCHEZ DE ARÉVALO (18).

La ciudad ha de nacer, ha de hacerse, no espontánea, sino reflexivamente. La ciudad, como dice el gran sociólogo francés CHOMBART DE LAUWE, ya no puede nacer por sí misma, porque la afluencia de masas, condicionada por la extensión industrial, exige su *creación* (19).

Es así como se han desarrollado fuertes tendencias en favor de la *creación* y de la *configuración* de la ciudad, desde la espontánea y natural vida local propia de una organización artesana de la vida, a la planificación de esa misma vida local, de forma que, como veremos seguidamente, se impidan los graves problemas de la muerte de la ciudad espontánea, por falta de las condiciones de *viabilidad*, según se ha generalizado entre nosotros desde la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, o por un exceso de vitalidad que atomiza la vida íntima, la vida profesional y la vida social de los habitantes. Los fundamentos de esta

---

(17) W. ROPKE, ob. cit., pág. 195. Muy expresivos de la misma idea son estos textos del filósofo hispano-yanqui SANTAYANA: «... cuando el régimen militar, imponiendo el orden en el interior y realizando conquistas exteriores, ha dado al comercio mayor holgura, el centro de gravedad del Estado pasa de la ciudadela al mercado. Entonces no existen límites para el posible crecimiento de la ciudad: dentro de ella hormigean uno, dos, diez millones de seres humanos políglotas de distintas naciones y doctrinas. Una multitud atraca a otra multitud; y el proletariado, la masa flotante de pobres, sin raíces en el país ni cohesión social, preferirá la pobreza en una gran ciudad, donde al menos siempre puede surgir algo, al trabajo mecánico de la agricultura en un pueblo triste, pobre y sin hogares». «El proletariado es la vasta multitud de desterrados en su propia patria, a los que la ambición de los salarios industriales y de las diversiones de la ciudad arrancó de sus aldeas», en *Dominaciones y potestades (Reflexiones acerca de la Libertad, la Sociedad y el Gobierno)*, Ed. Aguilar, Madrid, 1953, págs. 319 y 423.

(18) *Suma de la Política*, 1, in pr., recogido en *Textos políticos españoles de la Baja Edad Media*, de Juan BENEYTO, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, página 58. FRANCISCO EXIMENIS, *Dotzé*, 12, 69, en ídem íd., pág. 57, también señala que la ciudad, cual congregación, debe ser compuesta y honorable y ordenada a la vida virtuosa.

(19) Vid. *Sociología de la vivienda* (Soziologie der Wohnens), en «Bauen und Wohnen», núm. 6, junio 1960. Sobre el tema de creación de ciudades y sus condiciones, J. M. MARTÍNEZ-MARI, *La creación de la ciudad y su problemática*, «Rev. Documentación Social», año II, núm. 8, enero 1960, pág. 35 y sigs.

inversión en la determinación del orden de la ciudad se derivan de una exigencia histórica.

La simple y esquemática exposición del proceso «natural» de las ciudades puede facilitarnos una mejor estimación de la denominada *renovación urbana*, de los problemas que han determinado el movimiento de revisión de la estructura de las actuales ciudades y de programación de las condiciones de las del futuro.

b') *Las ciudades en su ciclo existencial.*

En efecto, las ciudades son entes vivos, y ello es una prueba de su fundamento—porque el hombre es un ser menesteroso de relación—; con existencia propia y personalidad independiente; tienen así sus leyes biológicas, su fisiología y su patología.

Las ciudades tienen su ciclo vital—que se desarrolla a través de siglos—de nacimiento, crecimiento y madurez, hasta el propio momento en que también puede aplicárseles la vieja exigencia de «renovarse o morir».

En España tenemos ciudades muertas, decaídas de su condición de urbe, simplemente porque en unas circunstancias históricas determinadas no supieron hallar una nueva razón de ser, una nueva justificación de su existencia, y hoy son grandes cadáveres de piedra, de venerables monumentos mantenidos sólo por y para el visitante forastero; de nobles casas solariegas, tras cuyo escudo esculpido en la fachada no hay ya sino pasado, sin futuro posible. De modo contrario, otras ciudades que llegaban hoy a los últimos estertores de su agonía, están recibiendo a punto una nueva savia rejuvenecedora y el problema está en que su nueva juventud no les lleve a renegar totalmente de sus tradiciones y de sus características anteriores.

En todos estos casos la renovación urbana viene a ser como la salvación de estos entes colectivos decrepitos; la renovación urbana es la terapéutica conveniente de la hipertrofia de unas pocas ciudades y del raquitismo de otras muchas. Así lo han comprendido los ingleses, cuando tratan de infundir nueva vida a ciudades de este tipo a partir del exceso de vitalidad de sus conurbaciones: Son las ciudades «receptoras» de su Ley de Desarrollo de Ciudades.

b) *Las consecuencias de la ciudad en expansión.*

a') *El fenómeno de las aglomeraciones como problema de la renovación urbana.*

La segunda razón de ser de la *renovación urbana* es precisamente el reverso de la anterior. Hay también que renovar a la ciudad que entra

en período de expansión indefinida y de crecimiento geométrico; a la ciudad que se convierte en un tumor regional o nacional; la ciudad que absorbe todas las energías de su zona de influencia y termina como los tumores malignos, matando al cuerpo que le alberga, y, naturalmente, a sí mismo. En evitación de estos males, y en la orientación de PEDRO BIDAGOR, hemos de abogar, cuando menos, porque la concepción de la «gran ciudad» como una tela de araña dominadora de extensiones cada vez mayores, sea prontamente sustituida por la de un sistema planetario en el que la ciudad-sol ocupe una posición focal, alrededor de la cual y en su órbita geográfica y económica giren como planetas y satélites los barrios, los poblados de absorción y las nuevas ciudades (20).

El fundamento de la renovación urbana que ahora nos ocupa es de aparición muy moderna, porque sólo en nuestro tiempo se ha presentado con los caracteres de agudeza y generalidad esa degeneración de las ciudades en *aglomeraciones*; ese surgimiento de *modernos leviathanes* que oprimen al individuo y corroen a la sociedad. Fenómeno moderno, pero intuído ya por ARISTÓTELES al aplicar a las ciudades la lección que brinda la naturaleza sobre el crecimiento limitado de las especies biológicas (21).

b) *La descongestión de las «conurbaciones» como objetivo de la renovación urbana.*

En tales casos la renovación urbana será de signo contrario al considerado anteriormente: Se tratará de detener ese crecimiento enfermizo; de transfundir esa vitalidad a otras comarcas que carezcan de ella; de hacer del monstruo avasallador, la ciudad clásica; la que ha dado origen a la «ciudadanía» y a la «civilización»; aquella de la que se dijo «el aire de la ciudad hace a los hombres libres» en vez de llenarles las vías respiratorias de alquitrán cancerígeno como hace hoy, o con SPENGLER, que «la ciudad es espíritu», y la gran ciudad, «pensamiento libre» (22).

Es imposible, por razones obvias, tratar simultáneamente en el marco estrecho de una conferencia de estos dos tipos de renovación urbana.

(20) *Problemas urbanísticos actuales*, en *Estudios de urbanismo*, cit., pág. 114.

(21) Obra citada, págs. 118 y 120. Como manifestación de la misma idea de oposición al crecimiento indefinido de las ciudades griegas, nos dice SANTAYANA: «Cuando la población de una ciudad griega sobrepasaba sus estrechos límites, se enviaba una colonia allende los mares para formar una ciudad exactamente similar, hasta que la presión en sus fronteras de unidades mayores, como Macedonia y Roma, las eclipsó a todas, poniendo fin a la vez a sus disputas, a su expansión y a su libertad», en *Dominaciones y potestades...*, cit., pág. 389.

(22) Ob. cit., t. III, pág. 140.

No sin pesar habrá que abandonar el primero para centrarnos exclusivamente en el segundo; en los problemas que plantea la renovación urbana de las *grandes aglomeraciones*, de las que son manifestaciones sobresalientes Madrid y Barcelona entre nosotros, y también los conjuntos industriales de Vizcaya y Asturias, y lo serán pronto Valencia, Sevilla, Zaragoza y algunas más de las ciudades punteras. Estos problemas son de una urgencia extraordinaria y de una repercusión a escala nacional, y, por otra parte, sin su solución no puede pensarse en afrontar seriamente la revitalización de los núcleos en decadencia. Por ello resulta lógico darles preferencia en su tratamiento, aquí y ahora. A estas ciudades se refiere, en general, cuanto después se expone.

c') *Motivaciones específicas de la política de renovación urbana.*

En la referencia de los problemas del proceso de las ciudades y de la evolución conceptual de la renovación urbana, implícitamente al menos, se han citado también los fundamentos de ésta.

La revisión estructural de la ciudad y la absorción y eliminación del suburbio—como fenómeno patológico del desarrollo inorgánico de las urbes—y la planificación económica del territorio, constituyen la motivación y fundamento de la renovación urbana.

La promoción de esta política ha sido determinada, en particular, por los factores siguientes, entre otros:

a'') *El aumento progresivo de la población*, por el crecimiento vegetativo de las ciudades y, sobre todo, por las corrientes migratorias y el éxodo rural (causado, de una parte, por el desarrollo de la industria y los servicios, y de otra, por la mecanización de los trabajos agrícolas y racionalización de los mismos).

b'') *La mejora del nivel de vida de la población* en general, con sus repercusiones en el nivel de las viviendas (exigiendo mayor superficie, mejor equipo, más «confort», etc.).

c'') *La intensificación del tráfico y difusión de los medios de transporte* individual y colectivo (con los problemas consiguientes de la circulación masiva, de su congestión y demanda de espacios para aparcamientos, los ruidos, los largos desplazamientos desde la vivienda al lugar de trabajo, etc.).

d'') *La creciente solicitud de servicios comunales* de zonas verdes, de parques, de centros culturales y recreativos, etc.

e'') *La demanda masiva de espacio por la industria y los servicios terciarios* (en razón de la concentración industrial, de la fabricación en

serie y de la automatización y de la complejidad y volumen de las necesidades de la vida urbana).

f") *El establecimiento de índices normales de densidad de construcción y de habitantes por hectárea, como la dotación de servicios a los viejos barrios de la ciudad.*

### III. LA RENOVACIÓN URBANA Y LOS PROBLEMAS DE SUS OBJETIVOS BÁSICOS.

Con palabras de ORTEGA podríamos decir que ha llegado el momento de «rizar el rizo» de esta conferencia. Hasta aquí nos hemos limitado a presentar una amplia panorámica de la sugestiva—e inagotable—temática de la renovación urbana, entendida en un sentido francamente superador de los estrechos planteamientos de que ha sido objeto hasta nuestros días. Nos cumple ahora la tarea de destacar para su tratamiento independiente los tres objetivos básicos de la renovación urbana, según nuestra personal visión del tema: *reforma interior de las poblaciones, lucha contra el suburbio en su doble aspecto de absorción de las existentes y evitación de que se reproduzcan en el futuro y, finalmente, redistribución a escala nacional del territorio y de la población.*

A) *La renovación urbana y la reforma interior de las poblaciones.*

a) *Las causas determinantes de una remodelación física de la ciudad: Crecimiento y vejez.*

Hemos señalado que por una experiencia muy gravosa, apreciada con grave retraso en la mayoría de las ciudades afectadas, nuestras ciudades no sólo sufren los males de su crecimiento, de su pubertad o los exógenos del desarrollo de su suburbio, sino que están también aquejadas de un mal típico de la vejez: la arteriosclerosis. Las zonas antiguas, concebidas para otras necesidades y para otros medios de transporte se congestionan, se anquilosan y carecen de fluidez para la circulación rodada de hoy; sus comercios resultan anticuados y antieconómicos; y sus viviendas, insalubres y de precaria estabilidad.

La revisión de su estructura física es inaplazable, y no mediante los parches simples de algunos planes parciales; de la construcción, a estilo decimonónico, de nuevas grandes vías; ha de ser una revisión que devuelva a la ciudad su forma elevada de organización humana;



que reintegre otra vez a los barrios y a sus habitantes. Debiendo cuidarse mucho que la reforma no afecte a la función integradora de la ciudad; que no origine nuevas segregaciones sociales, como ha sucedido más de una vez en España.

b) *La remodelación de la ciudad ha de ser planificada: Problemas.*

a') *El sentido de urgencia de la vida urbana.*

En tiempos anteriores, la reforma interior podía dejarse a la constante evolución, al lento proceso de adaptación natural, invisible e inservible de que hablara GANIVET (23). Pero eso no es hoy posible por tres razones: la primera, el dinamismo de nuestra época, que prohíbe las esperas; que prefiere la revolución violenta a la evolución pausada; el remedio de urgencia a la curación definitiva; que teme que mañana esté caduco lo que hoy parece en exceso futurista. La reforma interior se pide en nombre del progreso, de la economía, de la salud mental de los conductores de automóviles y poco importa lo que se lleve la piqueta por delante, si se lo lleva pronto y deja detrás una amplia autopista.

b') *El fenómeno de las plusvalía del suelo urbano.*

De otra parte, la especulación impide la reforma interior de forma absoluta. ORTEGA, en su bella teoría de los soportales, ha sabido destacar la generosidad—un tanto inconsciente, ciertamente—que hay en ese sacrificio de terreno edificable y otro tanto podría decirse de los bellos jardines privados o de las plácidas y recoletas plazuelas dieciochescas (24). También MUMFORD destaca el valor del claustro como centro de intimidad, pues si la ciudad no tiene un centro de sosiego, se convierte en un campamento; la vivienda, en un barracón; por que es

(23) A. GANIVET, en *Granada bella* (Helsingfors, 14-27 de febrero de 1896), 5.ª edición, L. Beltrán, Madrid, s. f., nos ha legado páginas admonitoras en esta obra, verdadero ideario de un urbanismo humanista. Con referencia al tema enunciado en el texto, advierte: «La apertura de grandes calles en sustitución de calles pequeñas trae consigo un encarcamiento artificial de la vida... Si allí donde vivían dos mil pobres edificamos casas que éstos no pueden seguir habitando, dicho se estará que se les obliga a huir de aquel centro; y si la operación se repite varias veces, se llega, como si se le diera la vuelta a la población dentro de un tamiz, a la aparición de clases» (pág. 51). «Los filántropos idearon con excelente intención algo nuevo: las ciudades obreras, y para construir casas baratas tuvieron que irse a las afueras de las poblaciones. Hoy el movimiento se ha parado en firme, porque se ha visto que el único resultado conseguido era poner frente a frente dos frentes de combate...» (págs. 49-50). Y comentando el alcance de este fenómeno de segregación sucesiva en París, dice: «Quizá esas guaridas de la miseria sean el factor más importante en la historia moderna de Francia» (pág. 51).

(24) *El Espectador*, ob. cit., t. II, págs. 415 y 416.

tanta la degradación actual de la vida interior que se manifiesta en el hecho de que el único lugar libre de intrusiones es el cuarto de baño (?) (25).

La extraordinaria plusvalía que ha venido a incidir en esos terrenos desde cien años acá, no sólo no ha hecho posible la reforma, sino que ha agravado el estado del interior de las poblaciones. Como dice PETER SELF, «el problema de indemnización se ha convertido últimamente en el talón de AQUILES de la planificación...». «La indemnización se está convirtiendo en un monstruo mítico cuyo apetito aumenta cuanto más se le nutre y se presenta acompañado de su hermano gemelo: el problema de las plusvalías» (26).

Es observación frecuente que los barrios más indeseables desde todos los puntos de vista son los decimonónicos: Ninguna época ofrece más monotonía; más insalubridad; más mezquindad en el concepto de vivienda; más explotación inicua del palmo de terreno. El urbanismo del siglo XIX, ha señalado P. BIDAGOR, se desarrolló con un mínimo de disciplina y un máximo de libertad, que han producido el fatal resultado de la rotura de vínculos de todo orden, espirituales y sociales, con predominio de lo económico y presencia de un sentido materialista de la vida (27).

De todo ello resulta que el constructor del siglo XX, que paga aún más que el del siglo XIX por su solar, no va a ser más generoso que éste en lo relativo a cesión de su terreno para zonas verdes, calles amplias o servicios adecuados.

c') *La estratificación anormal del régimen de arrendamientos.*

Por si todo fuera poco, la congelación de las relaciones arrendaticias y la tutela inquebrantable del inquilino han anulado la última posibilidad—incluso egoísta—de reforma interior. El propietario no dispone de su propiedad; no puede derribar su casa vieja para hacer otra nue-

(25) *The City in History*, Ed. Harcourt, Brace y World, Nueva York, 1961, pág. 269.

(26) *Los problemas del crecimiento urbano*, trad. esp. de M. PÉREZ OLEA, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, págs. 225-226. J. L. de ARRESE, en el discurso de clausura del I Congreso Nacional de Urbanismo en Barcelona, el 8 de noviembre de 1959 (recogido en *Política y Vivienda*, vol. II, Madrid, 1961, págs. 131-132), al referirse al buen funcionamiento y desarrollo de los organismos urbanos, señalaba indispensable poner el suelo al servicio de la colectividad, enunciando como enemigos de la política del suelo el juego de especulación practicado generalmente por intermediarios ajenos a la tarea urbanística; la *lotería del planeamiento*, que distribuye beneficios y cargas con desigualdad irritante, si no se aplican los sistemas de actuación adecuados; y, por último, el fraude que se realiza al vender terrenos agrícolas como solares sin haberse sometido previamente a la urbanización precisa.

(27) Op. cit., pág. 111.

va. Por lo demás, su propiedad no le es rentable y lo que desea es que la ruina de la edificación se consume cuanto antes: luego no la reparará y mucho menos la perfeccionará.

d') *Las necesidades económicas de la remodelación de la ciudad.*

¿Cómo esperar que los Poderes Públicos acometan alegremente la reforma interior de las poblaciones? Quienes así lo preconizan no pretenden sino que pechen ellos con las consecuencias de una economía liberal y de una sociedad capitalista—y las consecuencias son dramáticas—que su remedio ha de confiarse a la tarea de generaciones enteras.

Una labor de reforma interior así entendida supone expropiaciones masivas, parte de las cuales no se enajenarán nunca más; supone destrucciones de barrios enteros—lo que implica la construcción de otros tantos—; el abandono de servicios en los que se han invertido lustro tras lustro capitales fabulosos. Y todo, además, para que la reforma interior pueda contabilizarse, unos decenios después, como ha ocurrido en Valencia y Zaragoza y hasta en el mismo Madrid, en una airada increpación a quienes demolieron fanáticamente monumentos y bellezas irreemplazables para alzar en su lugar agobiantes bloques de cemento, hierro y ladrillos (28).

---

(28) Vid. una información sobre el desastre de las renovaciones en las ciudades en el patrimonio monumental, en J. A. GAYA NUÑO, *La arquitectura española en sus monumentos desaparecidos* (Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1961). Del estudio de introducción de esta obra entresacamos algunos textos representativos del proceso que se juzga: «... hasta 1808, la monumentalidad española, el Tesoro Artístico Nacional, estaban prácticamente íntegros. Fué a partir de entonces cuando cundió la idea del escaso respeto que merecía ese tesoro, de la facilidad con que se podía proceder a un derribo y de la supuesta incompatibilidad del viejo monumento con los nuevos planes urbanísticos» (pág. 17). «... puede formularse la ley general de que las destrucciones han sido mucho más copiosas en las ciudades que en los pequeños núcleos de población; cada capital de provincia trató de engalanarse con una pobre calle principal, el poco seso de concejales y asesores técnicos procuró siempre que esa gran vía—pues este nombre han recibido obligatoriamente tales engendros urbanísticos—se trazase en el centro de la ciudad, llevándose por delante lo viejo y lo antiguo, lo que tuviera merecimientos como lo que anduviera desprovisto de ellos» (pág. 23). «Algo tenía que traer de positivo aquella desgraciada etapa decimonónica en trueque de todos los más variados atropellos contra una monumentalidad prestigiosa por el tiempo y por no caducables conceptos de belleza. En cambio de ellos, se construyó mucho, muchísimo, demasiado. Se construyó tanto y con tal desprecio de la dificultad arquitectónica, sustituyendo, no lo derribado, que se comenzó a delimitar en los criterios de la masa la idea de que lo antiguo sobraba, de que respondía a viejas necesidades, incompatibles con las del momento, y que si una construcción, fuese cual fuese su prosapia, obstruía un plan urbanizador, debía desaparecer. Criterios tan simplistas permanecen hoy todavía en la mente de muchos españoles» (pág. 24). En la serie decimonónica hubo serios propósitos de desmontar las «ruinas» de San Juan de Duero y trasladarlas, nadie sabe con qué arbitrariedad y estafalaria nueva planta, a los altos de la Alameda, dos kilómetros más arriba de su emplazamiento. Pues

D) *La renovación urbana como lucha contra el suburbio.*

a) *El suburbio es una consecuencia del régimen de la ciudad.*

Es muy posible que haya de aceptarse, dialéctica y realmente, el fenómeno del suburbio como una excrecencia de la ciudad. La Historia demuestra que no existe ciudad sin su barrio bajo—suburbio interior—; que si en la cima del otero se alzan las nobles siluetas del castillo—atalaya—y de la catedral, y hoy la de los grandes rascacielos y edificios creados por el monumentalismo de las actuales técnicas del cemento y del acero, junto al cieno del río se encuentran, indefectiblemente, la miseria física y espiritual, el alcoholismo y la desesperación.

Ello no obstante, las características, la extensión y la gravedad del suburbio dependen del régimen de la ciudad; y así, de modo natural, cuanto mayor sea la ciudad, cuanto mayor sea su carencia de normas para el proceso de su desarrollo, mayor será el suburbio, más onerosa su existencia, más difícil su absorción.

b) *Suburbio interior y suburbio exterior.*

a') *El término suburbio y su diversa significación.*

En primer término hemos de señalar que la palabra *suburbio* evoca entre nosotros el cinturón de *tugurios* y *chabolas* que rodea y oprime física y espiritualmente a las grandes y medianas ciudades. No ocurre lo mismo en los países anglosajones, donde *suburbio* o *suburban áreas* son las áreas residenciales de las clases acomodadas, mientras que los

---

bien, si este descabellado propósito no pasó de serlo, sólo se debería a estrecheces del presupuesto municipal» (pág. 34). «... las penurias de las ciudades en clara decadencia han velado por sus edificios con eficacia mil veces mayor que la suministrada por las Leyes protectoras. Lo que verdaderamente ha protegido los monumentos antiguos de un núcleo urbano ha sido su equidistancia entre la ciudad ambiciosa de gran urbe y el desmán impune en el casi despoblado» (pág. 34). De la prensa, el autor recoge noticias sobre los fines de los «atentados» contra el Tesoro: 1915, «Ha comenzado el derribo parcial de los Caños de Carmona, en Sevilla...»; 1915, «El Ayuntamiento de Palma de Mallorca ha acordado derribar la Puerta de las Cadenas para ensanchar una calle...»; 1920, «un particular acaba de adquirir el castillo de Fuentes de Valdejero y ha empezado a venderlo para convertir la piedra en grava...» (pág. 35, nota). En cuanto a la conservación de conjuntos antiguos de las ciudades y de los monumentos histórico-artísticos, en los programas de renovación urbana, vid. A. BELTRÁN, *La ciudad antigua en la ciudad moderna, en Estudios de urbanismo*, cit., pág. 149 y sigs. El Ministro de la Vivienda, en las recientes declaraciones al diario madrileño *Ya*, el 18 de julio de 1961, ha señalado que en estos momentos y al ritmo de la resolución en cada una de las ciudades españolas de los problemas de la vivienda, se inicia ya decididamente una política de renovación urbana, que sin alterar la propia sustancia espiritual de las zonas más viejas de nuestras ciudades...»

*slums* son el equivalente de nuestros suburbios. El término *slums* se refiere a cualquier zona residencial que no reúna las condiciones mínimas exigibles de higiene y habitabilidad, con independencia de su localización en el centro o en la periferia del núcleo urbano. Es conveniente llamar la atención sobre el hecho de que hay viviendas suburbanas, es decir, viviendas en que la vida se desarrolla en condiciones infra-urbanas, no sólo en el extrarradio, sino también en pleno corazón de nuestras ciudades. Y no es exagerado afirmar que desde muchos puntos de vista (ventilación, higiene, superficie), los suburbios interiores son aún peores que los exteriores. Es el caso, sin embargo, que por haber entendido la lucha contra el suburbio como una exigencia de estética, cuando lo es de estricta justicia, se olvida que tan importante es eliminar la miseria ostensible que hiere la vista del extrarradio, como esa otra, que se oculta en el viejo *core* de la ciudad.

En uno y otro, en el suburbio exterior y en el interior se presentan en reprochable maridaje los cinco grandes males que, según BEVERIDGE, el Estado tiene que destruir: *la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.*

b') *El suburbio como consecuencia de la estructura económica de la sociedad industrial.*

En efecto, el suburbio que está ligado a la expansión de la ciudad ha crecido desde la revolución industrial en proporciones mucho mayores que el centro de la ciudad; que la ciudad misma. En las ciudades en las que el desarrollo industrial vino a injertarse sobre una comunidad preestablecida, ésta resultó bloqueada, enquistada en un cinturón suburbano de suciedad y miseria y a la vez presidida—no desde el suburbio, sino desde las *afueras*—por los barrios residenciales, apartados geográficamente—pero mucho más distantes en lo espiritual—de los magnates de la industria.

La revolución industrial, que comienza en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII, y que sólo afecta seriamente al Continente desde las primeras décadas del siglo XIX; el incremento de la población en el mundo occidental, y, como consecuencia de una y otro, la gran concentración de las gentes en aglomeraciones urbanas, compactas, causan, como decimos, el nacimiento de los *suburbios*.

El que podríamos llamar *suburbio interior*, formado por esos pobres barrios de las grandes ciudades; de esos barrios de viviendas insuficientes, casi sin luz, sin agua, sin servicios sanitarios o con servicios muy rudimentarios, en muchos casos de utilización colectiva por la colmena

de familias localizadas en las edificaciones; en las *casas de vecindad*. que hizo posible la especulación sin ética de liberalismo económico; los barrios en donde la pobreza y la riqueza constituyen dos mundos extremos y próximos que se ignoran.

Los huecos de esta ciudad tentacular son muchas veces aprovechados por los aluviones inmigratorios, que unas veces de forma ordenada, formando el *suburbio-barrio*, otras, de manera anárquica (suburbio en sentido peyorativo), consiguen llenar de viviendas o chabolas lo que, en principio, podría haber sido la zona verde de limitación del casco urbano. Se forma así, en gran número de casos, el cinturón proletario, el *suburbio exterior*, los *tambos* de algunas de las ciudades hispánicas de América; el que nace y se desarrolla en los alrededores de la ciudad; el suburbio de los más pobres, de los más desarraigados, de los que llegan en caravanas anárquicas a la gran ciudad devoradora de hombres y almas. El suburbio que crece alejado de la ciudad y que después, al tomar conciencia de su causa y de su significación, puede amenazar la existencia de la propia urbe que ha sido incapaz de programar, de ordenarse, de integrar en comunidad a todos los que viven bajo el cielo de su jurisdicción y de su influencia.

c) *Las características del suburbio.*

a') *Asentamiento clandestino e insuficiente.*

El suburbio es, como hemos señalado, la consecuencia de las fuerzas centrípetas migratorias del campo a la ciudad. La ciudad atrae y llama; en la ciudad se realizan grandes inversiones sociales y culturales; se originan incesantemente las más diversas oportunidades de trabajo y de toda clase de trabajo; todo ello en contraste con las condiciones de la vida campesina. Así, con fundamento, se ha formado la corriente de opinión de que la vida en las ciudades constituye o puede constituir para los que llegan a las mismas un seguro de nivel superior de vida al de su propio medio rural. De esta forma las familias, en aluvión, llegan a la urbe; abandonan el campo atraídas por el espejismo de la ciudad y a la búsqueda de posibilidades de subsistencia. Las gentes se incorporan y establecen en los lugares que circundan a la ciudad, donde no hay autoridad que se lo impida—construyendo clandestinamente sus alojamientos—si es que así pueden llamarse las chabolas y barracas—porque las autoridades estatales y municipales no pueden, o no deben, ante el volumen de migración y ante la continuidad de ésta, construir en el tiempo preciso las viviendas y los servicios comunales necesarios; la ciudad crece así de forma incontrolada, inorgánica, como

dependiente del azar, que es la mayoría de las veces la causa de los males y de la propia existencia—del suburbio.

En el suburbio se padece una sustancial carencia de espacio. Las personas se hacinan en esos pequeños alojamientos improvisados por la falta de medios y por su construcción urgente y furtiva; se facilita de este modo la promiscuidad de sexos, un bajo índice de moralidad y de nivel de vida en todos los órdenes. Surgen así forman infrahumanas de vida colectiva, donde las «viviendas» no cumplen ni siquiera la función primitiva de abrigar a sus ocupantes de la intemperie y hacen imposible la integración de éstos en la vida social y política de la comunidad.

b') *Estructura demográfica y social anormal.*

Las familias emigrantes que forman el suburbio tienen unas características especiales, que influyen mucho en su forma de comportarse y en su relación con la ciudad de la que están desligadas.

El asentamiento anárquico origina una composición anormal de la población suburbial; en el suburbio no hay equilibrio estructural de la población; abundan los matrimonios jóvenes; la natalidad es alta; el nivel de vida es monótonamente igual y bajo; la vida de familia se reduce a las necesidades más primarias y vegetativas.

c') *El efecto-demostración de la ciudad y sus consecuencias.*

El emigrante a la ciudad, una vez establecido en el suburbio, recibe el impacto de un fenómeno que en la literatura económica sobre los países subdesarrollados se denomina *efecto-demostración*. El hombre del campo llega así a conocer una forma distinta de vivir; de hacer las cosas; un nuevo nivel de vida, que aspira alcanzar algún día. Su postura allí, sus reacciones, son consecuencia de este principio. Quiere alcanzar lo que la ciudad le ofrece, pero para ello ha de realizar un gran esfuerzo. Muchas veces este esfuerzo es superior a sus fuerzas, a sus posibilidades, a su formación; entonces puede resignarse en apariencia y tenemos al hombre oscuro, proletario, que explota en las revoluciones: puede tender a formarse o puede discurrir por los cauces más fáciles de la mendicidad o la delincuencia. Tenemos así la ciudad que ilumina y la ciudad que envilece. Las distintas actitudes resultantes deben condicionar, en muy alto grado, la *política de absorción del suburbio*.

d) *El nacimiento y desarrollo del suburbio en España.*

a') *De la excepción a fenómeno ordinario.*

Las mismas causas determinantes del suburbio—interior y exterior—de las grandes ciudades de todo el mundo, han originado o acelerado, prácticamente en nuestros días, el desarrollo suburbial de las grandes ciudades españolas. El fenómeno se ha producido, además, en circunstancias de excepción, y con la nueva estimación de los problemas sociales, económicos y políticos del suburbio, nos hemos encontrado acumuladas las necesidades que sólo pueden resolverse con un planteamiento adecuado de la política de urbanismo y de ordenación económica del territorio; es decir, con una rápida redistribución de la población y una racional localización de todas las inversiones, únicas formas de asegurarse el normal desarrollo de la vida urbana, evitándose, simultáneamente, el crecimiento indefinido de nuestras ciudades y que la lucha contra el suburbio no consista en otra cosa que en un simple adentramiento del mismo, sin integrarlo comunitariamente en la ciudad, pues como ha dicho JACQUEMYNS, la lucha contra el tugurio es un urbanismo de vía estrecha, más filantrópico que urbanístico (29).

b') *Las repercusiones de las tendencias y movimientos migratorios.*

La estimación de los problemas suburbanos de nuestras grandes urbes y las previsiones que deben adoptarse sin más dilación, se deducirán fácilmente con el siguiente resumen de las tendencias y movimientos migratorios de la población española y de la distribución de ésta en la agricultura, la industria y los servicios.

En efecto, según el censo de 1900, de una población de 18.594.405 habitantes, el 66,35 por 100 radicaba en las zonas agrícolas. De los datos del censo de 1950 resulta que de 27.976.755 habitantes en España, sólo 4.783.339 correspondían a la población activa agrícola, lo que significa que aquel porcentaje de 66,34 bajó al 47 por 100, y así, mientras el índice de población en el sector industrial, tomando como base 100 en el año 1900, es de 105,6 en 1910, 155,7 en 1920, 210,50 en 1930 y 260,10 en 1950; y el sector de servicios, para los mismos años, presenta los índices 110,30, 133,8, 201,2 y 229,6; el sector agrícola solamente pasa al 112,4 en 1950, lo que significa que ha permanecido prácticamente estabilizado, siendo absorbido todo el crecimiento vegetativo por la

---

(29) *Problemes actuels d'Urbanisme*, «Cahier d'Urbanisme», núm. 16. Ed. Art y Technique, Bruselas, 1954, pág. 26.



industria y los servicios, lo que origina, dada la concentración típica de estos sectores, los grandes desplazamientos humanos a las ciudades.

En un examen de la dirección de los movimientos migratorios operados en el período 1940-55, se aprecia que tan sólo seis provincias han sido receptoras de población a lo largo del mismo, aumentando el número de las provincias expulsoras de 21 en el período 1941-45 a 41 en el 1946-50 y 42 en el 1951-55. De ello se deduce que el problema de las aglomeraciones humanas se da en un número cada vez más limitado de provincias, y dentro de cada una de ellas, en un número muy reducido de núcleos.

El éxodo del campo a la ciudad que se produce en nuestra patria no puede causar sorpresa. Nuestra producción agrícola se encuentra estacionada alrededor de los niveles del año 1929. Los índices de producción agraria en los últimos quince años, según el estudio realizado por el Instituto de Cultura Hispánica, son los siguientes:

Periodos	Indices medios anuales
1931-1935.....	100
1941-1945.....	90,75
1946-1950.....	91,50
1951-1956.....	109

Es decir, que mientras la población ha aumentado en un 25 por 100 desde 1930, la producción agrícola lo ha hecho únicamente en un 9 por 100. En contraste, la evolución en los otros sectores es más favorable con una renta *per capita* de 6.445 en 1940 a 10.396 en 1959 (expresadas en pesetas de 1953). Este hecho explica, desde el punto de vista económico, los movimientos centrípetos de emigración del campo a la ciudad.

Hay que pensar que estamos ante un fenómeno en iniciación que posiblemente se agravará en el futuro, y en ello radica la gravedad y la urgencia de la planificación urbanística local, regional y nacional. En nuestra agricultura hay actualmente un paro encubierto estimado aproximadamente en 850.000 puestos de trabajo, lo que significa una población de 2,5 millones de personas. Una gran parte de esta población está engrosando potencialmente los centros receptores, y es una realidad que no puede desconocerse a la hora de considerar los complejos problemas del suburbio.

Tampoco se puede desconocer el hecho de que en los próximos

quince años, el campo español verá probablemente disminuir el empleo en 240.000 puestos de trabajo aproximadamente, es decir, unas 800.000 personas.

C) *La revisión de la tendencia expansionista de las grandes ciudades y la lucha contra el suburbio.*

a) *Descentralización residencial: Posibilidades y limitaciones.*

En oposición al proceso de concentración y centralización tentacular de las grandes ciudades pronto se inició un movimiento descentralizador que asegurase todas las ventajas personales y comunitarias de la vida urbana y excluyera todos los peligros que para las mismas tienen las grandes aglomeraciones. A esa orientación responden las ciudades-jardín, las ciudades-satélites, las ciudades-dormitorio. De otra parte, la ciudad en su crecimiento incorpora administrativamente núcleos que antes sólo estaban sujetos a su influencia, resultando así una ciudad central rodeada a distancia de otras pequeñas ciudades, que ha sido y es el objetivo de toda la política inglesa de planeamiento urbano y descentralización de las grandes aglomeraciones.

Y todo ello porque la tragedia del suburbio, desde el punto de vista urbanístico, es que con toda su expansión, con toda su amplitud y con todo su aparente progreso, es siempre suburbio, esto es, depende del centro urbano al que congestiona y sobrecarga. De aquí que las medidas contra el suburbio están todas fundadas en el lema «divide y vencerás», es decir, en la partición de los grandes distritos monótonos e indiferenciados, en entidades substantivas, equilibradas y autosuficientes.

La realización de esta política, de esta necesaria política, exige la redistribución de la industria, la promoción económica de los territorios idóneos para el desarrollo comunitario, el establecimiento de cinturones verdes, la creación de ciudades-jardín, incluso de suburbios-dormitorios, tan criticados, pero que si están provistos de los servicios esenciales y de un mínimo de aislamiento, pueden terminar por constituir auténticas colectividades homogéneas y hasta cierto punto manumitidas de su dependencia a la gran ciudad matriz.

Es así cómo la lucha contra el suburbio, uno de los objetivos concretos de la renovación urbana, no es sólo un imperativo ético, por razones políticas, espirituales y sociológicas, por las formas de vida y convivencia a que da lugar; es también una necesidad vital para el núcleo urbano, si la ciudad no quiere perecer estrangulada por el cinturón

fatídico en que se concreta el suburbio exterior o gangrenada por el tumor maligno del suburbio interior.

En este sentido, es suficiente la referencia de que a los veinte años de iniciarse la rápida expansión industrial de Madrid, y según nos informan los últimos avances estadísticos, los distritos suburbanos superan en población a los tradicionales, al extremo de que algunos de ellos ha incrementado su población a un ritmo del 172 por 100 en el último decenio, mientras los distritos del centro han visto disminuir su censo durante el mismo período.

b) *Las orientaciones y realizaciones de la política y la legislación española en esta materia.*

En la exposición hemos de limitarnos a unas generales referencias sobre la Ley del Suelo, Plan de Urgencia Social de Madrid y Decretos de absorción del chabolismo en varias capitales.

a') *Las orientaciones y las posibilidades de la Ley del Suelo.*

A primera vista puede estimarse paradójica la referencia a la Ley del Suelo cuando se está tratando de la revisión de la tendencia expansionista de las *grandes ciudades*. Es innegable que dicha Ley se ha dictado con otra finalidad y es por ello insuficiente para resolver el problema que nos ocupa. Más aún, se han elevado contra ella voces muy autorizadas, criticando cabalmente su inspiración en criterios expansionistas. Sin embargo, es obligado reconocer que una inteligente aplicación de sus preceptos puede contribuir decisivamente a remediar los males de la congestión urbana y la proliferación del suburbio. Porque, como se dice en su Exposición de Motivos, «en la Ley se articula la política del suelo y la ordenación urbana», y más claramente: «La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social».

La Ley arbitra los medios orgánicos, jurídicos, funcionales y reales para el ejercicio de la amplia función administrativa de planificación urbana. Prevé la formación de planes territoriales—Plan Nacional de Urbanismo y planes provinciales, comarcales y municipales—y especiales o referidos singularmente a un aspecto de la ordenación, como los de saneamiento de poblaciones, vías de comunicación, etc. Se regula el

régimen jurídico del suelo para asegurar su utilización conforme a la función social de la propiedad, configurando las facultades dominicales sobre los terrenos según la calificación urbanística; crea una organización idónea para proyectar la ordenación urbanística desde una perspectiva nacional y se la dota de los medios económicos necesarios. Todo este complejo normativo, cuyo examen aún somero excede el propósito de esta conferencia, puede y debe servir para evitar los graves males del crecimiento desordenado de nuestras ciudades y de las urbanizaciones emprendidas bajo la presión de intereses particulares. Con su recta aplicación se ha de obtener indirectamente el beneficio de extirpar definitivamente el cáncer de los suburbios.

b') *La política y la legislación de descongestión de Madrid y otras capitales.*

Con los fines enumerados, la Ley de 13 de noviembre de 1957 aprobaba el llamado *Plan de Urgencia Social de Madrid*. El plan, aunque concebido para un fin concreto y limitado, cual era la construcción de 60.000 viviendas en dos años, tiene el mérito extraordinario de querer ser un instrumento de planificación urbana, ecológica e industrial del futuro de la capital de España. Así se deduce de lo dispuesto en su artículo 2.º, en el que se encomienda al Ministerio de la Vivienda la tarea de «abordar con el Ayuntamiento y demás organismos competentes la limitación y descentralización de Madrid, para impedir la inmigración y el desarrollo anormal de los suburbios, creando una zona verde de protección perimetral y encaminando la nueva industria hacia un sistema de dispersión en ciudades satélites».

En orden al objetivo de limitación de la inmigración incontrolada que agrava la enfermedad del suburbio, el plan recoge lo dispuesto por el Decreto de 23 de agosto de 1957, de *asentamientos clandestinos*, conciliando la necesidad imperiosa de cohibir la inmigración con la libertad de residencia garantizada por el Fuero de los Españoles. Siguiendo el ejemplo de los países más avanzados en materia de planificación urbana, el plan adopta la técnica del cinturón verde como límite máximo a la expansión de la ciudad y para *asfixiar la formación de suburbios infrahumanos*, porque, como dijo el Alcalde de París, *detrás de una zona verde no existen chabolas*.

Dentro y fuera del perímetro definido por el cinturón verde se establecen determinados *polígonos*, cuya utilización queda sometida al control de los órganos creados para la ejecución del plan y conforme a las directrices del mismo. En los polígonos interiores se prevé la crea-

ción de zonas deportivas, escolares, de recreo, etc. Los polígonos exteriores se destinan por regla general a fines residenciales, mediante la creación de *ciudades satélites autónomas*, de acuerdo con los principios de desintegración y polinucleización que inspiran el urbanismo actual para combatir la dilatación cardíaca de la capital. Otros polígonos exteriores se dedican a repoblación forestal, buscando ese contacto con la Naturaleza que la jungla del asfalto hace imposible y una purificación, tan necesaria, de la atmósfera de la ciudad.

La vertiginosa metamorfosis de Madrid, que en pocos años la ha transformado de prototipo de urbe burocrática en la segunda ciudad industrial de España—lo que indudablemente ha de tener sus consecuencias cuando cada día ha de intensificar su función de integración, sin actitud egoísta, de los intereses de toda la población y de todo el territorio nacional—, justifica la adopción de medidas de descongestión industrial similares a las adoptadas por otras conurbaciones como la londinense y la parisina. Para esa finalidad, el Plan de Urgencia Social de Madrid establece una división zonal de tres círculos concéntricos en un radio de 50 kilómetros: en el primero se prohíben total o parcialmente, según los casos, los nuevos establecimientos industriales; en el segundo se fomentan, y en el tercero se deja a la libre iniciativa. En la misma línea, aunque con independencia formal del plan, se sitúan los proyectos de polígonos industriales de descongestión de Madrid, en Toledo, Guadalajara, Aranda de Duero, Alcázar de San Juan, Talavera de la Reina, etc. Con ellos se pretende cumplir el doble objetivo que antes asignábamos a la *renovación urbana*, de corregir la hipertrofia de las *grandes aglomeraciones* y el raquitismo de las *ciudades sin futuro*, en una operación doble y simultánea de amplia estrategia ecológica.

Parece que es ésta razón oportuna para llamar la atención sobre los peligros de una equivocada y falsa descentralización, la que consiste en una simple distensión de la gran ciudad hacia el campo, a lo largo de sus principales vías de acceso (30). Si al crear nuevos núcleos de población en torno a la gran ciudad, aunque sea a considerable distancia del centro, no se les dota de los servicios mínimos que aseguren su autonomía y sentido comunitario, los males de la congestión urbana no sólo no se remedian, sino que se agravan con nuevos problemas de tráfico, de recorridos cada vez más largos y pérdidas de tiempo cada vez más gravosas. Hay que realizar un urbanismo fundado, como ha dicho ROUGE, en el *principio de la discontinuidad* (31).

(30) W. ROPKE, ob. cit., págs. 196-197.

(31) Ob. cit., pág. 54.

Es penoso tener que reconocer que el Plan de Urgencia Social de Madrid no se ha cumplido satisfactoriamente, pues si bien se han realizado, y con creces, sus previsiones para resolver el angustioso problema social de la vivienda, no puede decirse lo mismo de sus directrices para la planificación urbana total de Madrid. En cuanto a las primeras, la virtualidad del plan se agotó a los dos años de su publicación; pero en cuanto a las segundas, no debe olvidarse que, contra lo que ha pretendido una oposición no por silenciosa menos eficaz, su validez no está limitada a plazo alguno. No se ha realizado hasta la fecha ningún ensayo serio—salvo algún polígono de descongestión por gestión directa del Ministerio de la Vivienda—de poner a prueba las disposiciones del Plan de Urgencia Social, y sin embargo, es la norma que contiene los criterios más avanzados y certeros para el tratamiento del urgente problema de una ordenación urbana en gran escala de la capital.

El Plan de Urgencia Social de Madrid tiene, como no podía ser menos, su correlativo barcelonés. Barcelona es un caso arquetipo de lo que se ha llamado «conurbación», es decir, «una gran ciudad que en su expansión ha confundido sus límites con los de núcleos de población circundantes, normalmente también en pleno período de desarrollo superficial, transformando toda la región en un caos de cemento y ladrillo» (32). Para determinar las consecuencias de esta grave situación se arbitró el Plan de Ordenación de Barcelona y su Comarca, sancionado por Ley de 3 de diciembre de 1953, y, recientemente, el Plan Provincial de Ordenación Urbana y Rural de Barcelona, que constituye uno de los primeros ejemplos de planificación regional de nuestra patria. No podemos entrar ahora en el estudio de esta norma, ni en el de las repercusiones que sobre el complejo orgánico por ella creado ha supuesto la aprobación de la Ley de su Régimen Especial.

c') *La absorción del chabolismo.*

El éxito de la lucha contra el suburbio está condicionado a la aplicación de unas medidas previas, del tipo de las que hemos analizado en los apartados anteriores, que puedan evitar la sucesiva formación del mismo. El dicho popular «más vale prevenir que curar» puede aplicarse a este problema con máxima vigencia, porque si es cierto en cualquier caso que toda terapéutica requiere una profilaxis previa, en el caso de los suburbios, la terapéutica sin profilaxis, es decir, la absorción del chabolismo sin eliminación de las causas que lo producen se parece mu-

(32) PÉREZ OLEA, en el *Prólogo* a su traducción de P. SELF, ob. cit., pág. 7.

cho a los trabajos del mito de Sísifo o, dicho en forma más vulgar, a recoger agua en un cesto.

Pero es un hecho que la falta de medidas planificadoras y de control de las corrientes migratorias ha engendrado los asentamientos clandestinos en chabolas, cuevas y demás alojamientos insalubres e ilegales, o, cuando más, sólo responden a lo que se ha llamado *urbanizaciones salvajes*. Como hemos dicho, son consideraciones de estricta justicia y no exigencias estéticas de un *urbanismo visual*, las que imponen una rigurosa toma de conciencia del problema de los suburbios por los Poderes públicos y les obligan a acometer decididamente programas especiales para su absorción.

Así lo ha entendido el Ministerio de la Vivienda, como lo prueban los Decretos de 6, 13 de abril y 8 de junio del año en curso, que afrontan el problema del chabolismo en cuatro de sus localizaciones más agudas, ordenando la construcción de 30.000 viviendas en Madrid, 12.000 en Barcelona, 7.500 en Sevilla y 1.500 en Murcia, destinadas exclusivamente al realojamiento de los chabolistas.

Estos programas especiales, que se extenderán a otras ciudades con iguales problemas, deben realizarse procurando que *la absorción del chabolismo no se traduzca en mera adición de bloques de viviendas*, sino en una efectiva integración de los realojados en la vida urbana. Para ello hay que evitar la odiosa y antisocial segregación clasista de la población, armonizando, en las nuevas unidades vecinales resultantes de estos programas, distintos tipos de viviendas para la convivencia de familias de varios niveles de renta y procurando una relativa autosuficiencia de los núcleos así creados mediante su adecuada dotación de los necesarios servicios comunales.

d') *Los polígonos de urbanización.*

Finalmente, con un fin de lucha contra las plusvalías del suelo urbano y de garantizar la disposición de solares conforme a las exigencias y conveniencias más óptimas para el desarrollo de la ciudad, el Ministerio de la Vivienda, a través de sus diversos Organismos, tiene en curso de realización un conjunto de proyectos de polígonos de urbanización, que afectan a más de cuarenta ciudades, con una extensión de 4.000 hectáreas, lo que constituye un paso decisivo en la constitución de reservas, en mano pública, del suelo urbano. Es éste uno de los procedimientos más viables en la ordenación de la ciudad, en sus propios límites de desarrollo.

D) *La renovación urbana como política de ordenación de la ciudad.*a) *Consideraciones generales.*

Si hemos visto que los males de la ciudad son una consecuencia de la imprevisión, del egoísmo económico, de la espontaneidad en el establecimiento y desarrollo del grupo urbano, sólo actuaciones antidotas podrán devolver o asegurar a nuestras urbes su condición primera, su condición de comunidad. La planificación del territorio; la revisión de las estructuras administrativas, sociales y económicas; y, la distribución racional de la población en uno y otras, son los remedios que han de aplicarse por una política de *renovación urbana* al nivel y en las condiciones que exige nuestro tiempo.

La gran ciudad moderna es algo más que una zona de edificación compacta: no termina con el paredón tajante de unas murallas, sino que extiende sus tentáculos e infiltra sus virus a cientos de kilómetros. La atracción de la gran urbe, como señalamos anteriormente, es uno de los más sugestivos fenómenos de hipnosis colectiva. Los habitantes de las zonas pobres; los jóvenes con afán de seguir el pulso de nuestro tiempo, se sienten fascinados por la ciudad como los pajarillos por las serpientes. Muchas veces son auténticas víctimas inmoladas en los altares de un Baal sanguinario y cruento, como en la novela *La jungla* de Upton SINCLAIR, o de algunos de los casos reales recogidos por SIGUAN (33).

El hecho es que todo un sector de la vida del país viene canalizado y catalizado por sus grandes ciudades; por ello toda acción de reforma sobre éstas tendrá repercusiones nacionales y se reflejarán en sectores distintos de los afectados. En la última reunión del Comité de la Vivienda de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, un delegado (de un país occidental) sostuvo que en toda reforma urbana debería figurar un programa de control de nacimientos: esto demuestra hasta dónde puede llegar la influencia de la *gran ciudad*.

Por ello, la *renovación urbana* no aparece hoy como un problema en sí, sino como un sector más de la total planificación de la comunidad nacional, urbana y rural, para evitar ese fenómeno, denunciado por Christopher DAWSON, de la fase final de las ciudades en las que pierden todo contacto económico y vital con la región que las circunda, transformándose en parásitos que dependen menos de la Naturaleza y más

---

(33) M. SIGUAN. *Del campo al suburbio* (Un estudio sobre la inmigración interior en España), Ed. C. S. I., Madrid, 1959 (en especial, sobre el texto, pág. 53 y sigs., 4, 1), *Historias de familias*.



de un sistema político y económico artificial que creen necesario mantener (34). De aquí que un Plan Badajoz o un Plan Jaén pueden ser instrumentos efectivos en conseguir la inflexión del crecimiento inmigratorio de Madrid y Barcelona. Los polígonos industriales, en avanzado curso de estudio y realización, han de servir también para conseguir la descongestión de estas capitales y, simultáneamente, la reviviscencia de otras comarcas en regresión. Lo que urge ahora es la acción.

La reforma de las grandes urbes no es sólo purificación de sus lacras; es un auténtico renacer, al servicio de nuevas ideas y con la finalidad primera de servicio al bien general del país. Esta realidad sólo ha de ser posible mediante la planificación cuyos fines y condiciones aseguren la reintegración del hombre a los órdenes más vitales de su existencia personal.

b) *La renovación urbana en los planes de ordenación del territorio y de asentamiento de la población en comunidades autosuficientes.*

La *renovación urbana* en su objetivo fundamental, en su fin esencialmente político, ha de consistir en la configuración a escala y proporción humana de nuestras ciudades, de las actuales y de las futuras, realizando las *conversiones* necesarias para que nuestros núcleos urbanos integren y constituyan auténticas comunidades; comunidades autosuficientes, ciudades en las que sea posible la vida buena, en el sentido aristotélico; ciudades tan distantes del villorrio o del enano Municipio, en donde la persona se asfixia y empobrece espiritual y materialmente, como de la gran aglomeración, de esas aglomeraciones caracterizadas por la despersonalización y decadencia del alma de la ciudad, como ha señalado el Profesor RUIZ DEL CASTILLO (35); las aglomeraciones que han venido a ser ciudades-monstruo, ciudades necrópolis, *ciudades demoniacas*, diría SPENGLER, en las que todos se ignoran y en donde el sentido de comunidad, de camaradería y de familia se agosta y desaparece (36).

La *renovación urbana* resulta así una exigencia de toda política cuyo primer y mejor servicio sea la defensa, conservación y desarrollo de los

(34) *Dinámica de la Historia Universal*, trad. esp. de E. VÁZQUEZ, Ed. Rialp, Madrid, 1961, pág. 58. Un interesante estudio de la ciudad como foco de actividad y organización humana al servicio del área geográfica que le rodea, se realiza en el libro de Robert E. DICKINSON, *City region and Regionalism. A Geographical Contribution to Human Ecology*, Ed. Routledge & Kegan Paul, London, 1959.

(35) *La Sociología y la Pedagogía de la ciudad*, en Ciclo de Conferencias sobre Urbanismo, en Barcelona, 24-29 de mayo de 1948, págs. 73-103. Vid. también F. CHUECA, ob. cit., págs. 21 y 22, en relación con Madrid y la actuación necesaria, abstracta, impersonal y formalista de las autoridades madrileñas.

(36) Ob. cit., t. III, pág. 150.

valores humanos, y es también esta idea de servicio la que puede condicionar las técnicas de planeamiento y los métodos de ordenación del territorio y de asentamiento de la población. En una política de *renovación urbana* ha de reconocerse preferencia a la reestructuración de las formas de relación y de organización de la ciudad, teniendo en cuenta los problemas políticos, espirituales y sociológicos que han determinado su evolución, sobre las preocupaciones de naturaleza material que tantas veces degeneran en una política de gigantismo de la ciudad y de sus edificaciones, contrarias a las necesidades y posibilidades de sus habitantes.

La experiencia de nuestro Gran Madrid, de nuestro bello Madrid, ciertamente, nos dice que la *dilatación cardíaca* que han originado su crecimiento anormal y la estructura económica de nuestro país, constituye una de las causas más decisivas en el empeoramiento funcional de su estructura humana, sobre todo si idealmente nos lo figuramos cómo ha de ser en los próximos lustros.

La ordenación, casi la creación, de la ciudad en comunidad, es, como decíamos, la mejor y más definitiva pretensión de la *renovación urbana*; es también una exigencia de la transformación de la estructura social de la población española, cuyo impacto se aprecia y ha de acusarse mucho más en el futuro. Con ella, el vertiginoso crecimiento de algunas de nuestras capitales; las modificaciones revolucionarias en los medios de comunicación y transporte; los rendimientos políticos y económicos del complejo y vario sistema de inversiones sociales, y tantos otros fenómenos que tienen como causa fundamental la radical modificación de la estructura de la economía nacional que viene operando la que, con generosidad, pero no sin ventaja sociológica, llamamos nuestra *segunda revolución industrial* y, en un futuro próximo, que ya es presente para muchos países, la *automatización*, ha de incidir en las formas de relación y de organización de las ciudades. Como dice GABRIEL ALOMAR, se empezó *planificando* a la ciudad y hoy se *planea* la región y la nación entera, dentro de la cual la ciudad no es más que un punto singular, punto de interés concentrado, pero sólo un punto, un lugar geométrico (37).

De ahí que la política y los programas de *renovación urbana* ni pueden contemplar a la ciudad en situación estática—conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario y de servicios urbanos—ni tampoco en el simple y limitado alcance de un *redesarrollo*, al estilo de

---

(37) *Sociología urbanística*, Ed. Aguilar, Madrid, 1961. Introducción, pág. 9.

la legislación norteamericana, es decir, de simple previsión del desarrollo urbano de la ciudad. El condicionamiento de las funciones de la ciudad a las propias de toda comunidad autosuficiente exige que su *renovación* se comprenda en los planes de desarrollo económico-social de mayor extensión, de más amplios contenidos, de superiores posibilidades para todas y cada una de las ciudades; de las comunidades establecidas en el territorio del plan.

En esta dirección, la Ley del Suelo de la República Federal Alemana, de 20 de mayo de 1960, Ley de ordenación urbana del campo y la ciudad; Ley en la que se regulan los planes de utilización de superficies y los planes de ordenación urbana, de forma que estos planes han de adaptarse a los fines de la ordenación del espacio y de planificación del país, en orden a la mejor satisfacción de las necesidades de la población (art. 1.º). La ordenación de suelo resulta ser una ordenación en el espacio y en el tiempo de un extenso territorio, mientras la ordenación urbana se refiere a la configuración y ordenación del espacio en el territorio de un Municipio (38).

También se recomienda en una de las conclusiones del Informe de la Secretaría del Comité de la Vivienda de la CEE de las Naciones Unidas para Europa, sobre cuestiones relacionadas con la política de renovación urbana, de junio último, que los programas y proyectos de *renovación urbana* deben inscribirse en los planes generales de desarrollo material de la ciudad, y éstos, a su vez, deben estar integrados en los planes regionales o nacionales de desarrollo económico y social (39).

La ordenación del territorio y la distribución sobre el mismo de la población resulta así un problema político más que técnico, porque, como hemos visto, la espontaneidad en el nacimiento o en el desarrollo de las ciudades o causa una inversión estéril de energías y de medios

---

(38) Vid. también las orientaciones sobre la planificación del destino de superficies, los artículos 3 y sigs., como el régimen de competencias que establece la citada Ley alemana. En cuanto a Francia, la Ley 58/346, de 31 de abril de 1958 (texto refundido y actualizado al 2 de agosto de 1960, ed. del Ministerio de la Construcción), y en particular, el Decreto 58/1.305, de 23 de diciembre de 1958, sobre atribuciones del Ministerio de la Construcción, de las que resulta una competencia coordinadora sobre el conjunto de cuestiones del urbanismo con la adopción de todas las disposiciones que permitan adaptar la estructura de las aglomeraciones a la evolución demográfica, técnica, económica y social.

(39) Sobre este punto se ha venido insistiendo reiteradamente por todos los delegados en las últimas reuniones del Comité. El lugar que ocupa la vivienda y el urbanismo en el plan económico general ha sido el tema del «Ciclo de estudios sobre los problemas que plantea la preparación de las investigaciones sobre la vivienda y el establecimiento de programas de vivienda en los países en vías de desarrollo», celebrado recientemente en Yugoslavia.

o deriva en grandes aglomeraciones y en enormes desiertos (40). Es preciso, pues, llenar de contenido la idea creadora del espacio para el hombre, que debe realizarse en la creación de un nuevo o nuevos centros de gravedad de la población y en la ordenación de las zonas de nuestras actuales ciudades.

c) *La temática general de un programa de renovación urbana.*

En la imposibilidad de ocuparnos de los particulares problemas políticos, económico-financieros, técnicos, sociales, jurídicos y administrativos, de todo programa de renovación urbana, así como de los diversos medios y operaciones que con carácter general o especial puede exigir, si estimamos útil exponer algunas consideraciones sobre el tratamiento de la ciudad en un plan de desarrollo económico-social de ámbito local, regional o nacional, pues la falta de un conocimiento del desarrollo de la vida municipal concreta, y en particular de sus posibilidades y límites convenientes en su desarrollo económico, origina la anarquía propia de todas las soluciones de emergencia, la ausencia de todo sentido orgánico, la ruina o la hipertrofia de un territorio y de su comunidad (41).

a') *La complejidad de los problemas económicos.*

Los aspectos económicos de la programación y planificación urbana son demasiado complejos y multiformes para que se puedan estudiar aquí con un mínimo de detenimiento y exactitud. Limitándonos, por tanto, a una idea esquemática, es preciso señalar como punto de partida que la planificación de una ciudad, económicamente hablando, no se diferencia esencialmente de la planificación a escala nacional. Considerada desde la perspectiva económica, la ciudad es una unidad económica tan perfecta como un país, con unos recursos propios humanos y materiales y un sistema completo de relaciones con el exterior que han podido reflejarse en tablas in-put-out-put similares a las utilizadas para las interrelaciones económicas a escala nacional o aún internacional (42).

(40) Así, J. F. CRAVIER ha podido titular un libro que tuvo gran repercusión en el vecino país, *Paris et le desert français*.

(41) En las series II y VI de Documentos Informativos que publica la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, se han recogido informes sobre todas estas cuestiones.

(42) En la Conferencia Internacional sobre las técnicas de *input output*, celebrada en septiembre de 1961 en Ginebra, se ha presentado una comunicación. «Application of input-output techniques to urban areas», donde se pasa revista a diferentes modelos econométricos y su capacidad de aplicación a la investigación para la ordenación urbana. Un ensayo de estas técnicas en España, aunque a nivel provincial, lo ha realizado TRÍAS FARGAS y sus resultados, publicados bajo el título de *La balanza de pagos interior*, Madrid, 1959.

Por ello no puede extrañar que la ciudad sea también objeto de una programación de sus futuras actuaciones y desarrollos y que esta programación se ajuste perfectamente a los moldes clásicos de la planificación económica.

b') *Las fases de la planificación.*

Desde esta consideración, la ordenación urbana deberá descomponerse en las siguientes etapas:

a'') *Información analítica y retrospectiva de los principales factores del crecimiento y de la estructura económica y social de la ciudad, proyectando las tendencias halladas hacia el futuro, con las correcciones que la experiencia o las circunstancias aconsejen en esa previsión (43).*

b'') *Elaboración de programas a corto y largo plazo, teniendo en cuenta los medios de que se dispone y la situación ideal óptima que con esos medios se puede alcanzar (y que a su vez será la más cercana posible a la situación óptima absoluta).*

c'') *Ejecución de los planes, fiscalización de su cumplimiento y corrección de sus prescripciones, conforme a los dictados de la experiencia.*

La última etapa es tal vez la más importante en los programas de ordenación urbana que en cualquier otro tipo de planificación económica, en cuanto los efectos adversos o negativos de la planificación de la ciudad—o simplemente de la falta de planificación—son más duraderos, e incluso irreversibles, que la programación industrial, como acusa una simple meditación sobre el volumen de las inversiones realizadas en una gran ciudad.

c') *Las condiciones de la estructura económica de la ciudad: Factor humano, territorio, servicios y relaciones.*

Los elementos a tener en cuenta, de modo fundamental, para la ordenación económica de una población son cuatro: el primero de todos, *el factor humano*, esto es, el volumen de sus habitantes; el segundo, *el elemento territorial*: su extensión; el tercero, *los servicios* de que está

---

(43) Ved, por ejemplo, *Análisis de ciudades y bases de puntos de partida para proyectar ciudades*, José BONILLA, La Plata, 1955; *Estructuras urbanas. Monografías de ciudades uruguayas*, GÓMEZ CAVAZZO, Montevideo, s. f.; *The Future of Cities and Urban Redevelopment*. Catherine BAUER y otros, Chicago, 1953.

o debe estar *dotada*; y, por último, su *sistema de relaciones* con el exterior (44).

El *volumen de población* es, de todos estos elementos, el que plantea más problemas y de más interés. El primero y esencial es, naturalmente, el de la determinación del *óptimo de población*. Es éste un problema cuya solución varía con cada planteamiento, con cada ciudad, puesto que no hay dos ciudades iguales. No cabe sino dar principios generales como el ya enunciado de que también las ciudades tienen unos límites máximos o mínimos que no pueden rebasar sin perder su condición auténtica de centro de convivencia humana. De otra parte, la determinación del *óptimo de población* se complica por el hecho de que no existe una cifra genérica y abstracta, sino que este mismo ideal variará según se considere desde un punto de vista económico o social o regional o político, etc. De aquí la necesidad de determinar lo que los economistas llaman *óptimo conjunto*, que en realidad no tiene de *óptimo* sino el no contrariar excesivamente a ninguno de esos otros ideales, pero que tampoco se ajusta a ninguno de ellos; es, en definitiva, una cifra de compromiso, una vía media, que será, sin embargo, la que oriente la política de población a seguir según el número presente de habitantes que esté lejos de ese número áureo—política de aceleración expansiva—, cerca del mismo—política de restricción del crecimiento—o lo haya rebasado, en cuyo caso habrá que empeñarse en la casi desesperada batalla de la descongestión hacia otros núcleos (45).

Hay que tener presente también que este volumen *óptimo de población* puede ser calamitoso si no se cuida cuantitativa y cualitativamente: es preciso un equilibrio, muy delicado de obtener y preservar,

(44) ARISTÓTELES, ob. cit., I. IV (VII), c. 4-12, al referirse al régimen mejor de la ciudad, analizaba población, territorio, comunicaciones, carácter, estructura social, emplazamiento y construcción de la ciudad (págs. 117-134). Vid. J. M. CASAS TORRES, *Las ciudades desde el punto de vista geográfico*, en *Estudios de Urbanismo*, cit., pág. 23, examina: I) La ciudad organiza siempre una región y encuentra en ella la razón a su existencia (factores físicos y funcionales); II) Emplazamiento, funciones y estructura social se reflejan en la morfología de la ciudad; III) La ciudad es un organismo vivo y operante (servicios urbanos y vida de relación); IV) Las ciudades aseguran la vida de relación regional.

(45) Ved sobre este punto, por ejemplo, C. E. R. E. S., *Niveaux optima des villes*, Lille, 1959; Colin CLARK, *The Economic Functions of a City in Relation to its Size*, «Rev. Económica», abril 1945, y M. Loyd RODEVIN, *La política urbana en las regiones en vías de desarrollo*, ponencia presentada a la I Conferencia sobre los problemas de desarrollo económico, organizada en Bellagio, en julio de 1960, por la Agencia Europea de Productividad, así como la réplica de Esat Turak (ambas en *Planification Economique Regionale*, publicado por la O. E. C. E.). Puede consultarse también *L'optimum de population*, de L. BUCUET, Presses Universitaires de France, París, 1960; así como uno de los capítulos de la obra de SAUVY, *Teoría general de la población*, Aguilar, Madrid, 1957.

entre los representantes de los diferentes sectores económicos, para impedir inestabilidades sociales y estrangulamientos en los procesos económicos. Los británicos se han cuidado muy especialmente de este problema al distribuir los alojamientos y las industrias en sus *nuevas ciudades* (46). La dificultad de este proceso se pone de relieve cuando se considera que casi todas nuestras capitales de provincia son esencialmente *ciudades de servicios*, como lo era Madrid mismo hasta su prodigioso crecimiento industrial de estos últimos años, crecimiento que, económicamente hablando, es bastante discutible. Precisamente muchos de los problemas con que se enfrenta hoy la capital—incluso el de depuración de su atmósfera, de cuya limpieza estaba tan justamente orgullosa no más de cuatro lustros atrás—se debe a esta expansión industrial, que en virtud de los efectos en cadena que se producen en los sectores económicos a cada alteración que se introduce en ellos, no ha terminado ni mucho menos de dejar sentir sus repercusiones en la vida de la ciudad.

El segundo elemento de la ordenación urbana es *la extensión territorial*. Aquí también habrá un óptimo que estará en función directa de la población, pero en el que intervendrán igualmente toda una cadena de otros factores—desde los geográficos hasta la idiosincrasia de sus moradores—, como lo prueba el hecho de que dos ciudades de igual número de habitantes han de tener por fuerza una distinta extensión y configuración superficial. Ligado con este problema está el de la *reserva de suelo*, fundamental en toda ordenación urbana y que ha de encauzarse, teniendo en cuenta no sólo la forma actual de vida, sino las formas futuras en lo que puedan preverse; las transformaciones previsibles son mucho más patentes en los países infradesarrollados o en vías de desarrollo, que en los que van casi a la par con los descubrimientos y revoluciones técnicas y están realmente a la merced de cualquier innovación que puede dar al traste con sus programas de ordenación. ¡No todas van a ser desventajas para los países modestos!

A su vez, con *relación al suelo*, habrá que determinar un segundo índice óptimo: si el primero era para la extensión superficial, el segundo será para *el aprovechamiento de esa superficie*. Aquí es donde más suelen incidir los planes de ordenación o renovación, aunque, como se ve, es sólo un aspecto bastante parcial del tema. En todo caso habrá que determinar las características de habitabilidad del lugar; las nece-

---

(46) Algunos resultados de esta política pueden verse en el folleto *The New Towns Growth*, publicado por The Ministry of Housing and Local Government.

sidades de espacios verdes; las condiciones geográficas y geológicas del territorio; y, antes de nada, la incidencia de la extensión superficial sobre los costos de circulación y suministros de servicios, como los de transporte, agua, gas, luz, etc.

Los servicios constituyen, precisamente, el tercer factor de la programación económica urbana; sus características y procedimientos son sobradamente conocidos para repetirlos aquí. Únicamente se recordará que existen *servicios públicos* y también los llamados *servicios privados*, que en realidad son tan públicos como los primeros, pero que se confían a la iniciativa particular para su satisfacción. La diferencia esencial, y que no siempre se tiene debidamente en cuenta, es que los servicios públicos suelen agotar su radio de acción en el núcleo de población y a veces al justo y estricto casco urbano. En cambio, los privados tienen una zona de influencia que trasciende de los límites territoriales de la ciudad.

Por último, *el sistema de relaciones* con el exterior lleva al planificador a estudiar seriamente lo que pudiera llamarse *balanza comercial* de la ciudad, a saber, su movimiento de importaciones y exportaciones; su *balanza demográfica*, que analice no sólo el número, sino la condición y las direcciones de los movimientos migratorios que afecten a la ciudad en cuestión; la zona de influencia económica de la ciudad y a su vez la repercusión que las economías de otras zonas, aledañas o lejanas, tienen sobre ella.

En ese mismo orden, el planificador ha de atender a las dos clases de economía urbana, la vegetativa o de simple entretenimiento y la de evolución (a cuyo cargo debe correr la asistencia y la prevención del fenómeno de desarrollo), incluso han de preverse las bases de un plan involutivo o regresivo (47).

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA POLÍTICA DE RENOVACIÓN URBANA.

##### A) *La integración del Estado, de la Provincia y del Municipio en una política de renovación urbana.*

La concepción universalista de la renovación urbana que nos hemos permitido exponer, parecería a primera vista que implica la exclusión, de hecho y de derecho, de los órganos locales, y que es el Estado, como

(47) M. GONZÁLEZ SIMARRO, *Economía urbana*, en *Estudios de Urbanismo*, cit., página 46. Un estudio sobre los factores de la economía urbana, E. SILVA, *Elementi di economia urbanistica*, Ed. Giuffrè, Milán, 1960.



órgano supremo de planificación, quien ha de responsabilizarse de este problema social como lo ha hecho con tantos otros.

Hora es ya de decir, sin embargo, que el urbanismo, por su carácter de actividad total, no admite monopolios de competencia. Al Estado corresponde, sin duda, el papel máximo de coordinador de fines, de jerarquizador de necesidades y de ordenador de medios (48). El Estado, sin embargo, al menos en una concepción política que respete un mínimo de esfera propia de dignidad humana, no puede ser también el instrumento ejecutor total de esa política planificadora, salvo que se acepte una hipertrofia de la actividad estatal que sería nefasta, o una lentitud ejecutiva que sería aún peor. La *renovación urbana* afecta entrañablemente a la vida municipal y, en un segundo grado, a la Provincia. pero los *planes generales de una política de renovación urbana exceden, en cuanto se refieren a las funciones de dirección-planificación y de fiscalización, del propio ámbito de cada uno de los Municipios y Provincias.*

La ordenación urbana afecta a la ciudad, a su población, a su territorio, pero también tiene su incidencia, positiva o negativa, en otras ciudades, poblaciones y territorios, por la interrelación de los intereses de todo orden que la organización de la vida moderna plantea (49). De ahí, que las funciones de planificación urbanística, de dirección y fiscalización de la política de *renovación urbana*, correspondan a los órganos estatales especialmente instituidos, como se reconoce hasta en los regímenes más avanzados de autonomía local, porque lo contrario implicaría tanto como destruir toda la base misma de la planificación urbanística que se concreta, de modo específico, en superar la proliferación de competencias en organismos particulares, locales y específicos, sustituyéndola por una organización jerárquicamente superior en la que de forma lógica las funciones municipales—y en su esfera, las provinciales—, por importantes que sean, han de ceder ante las superiores motivaciones que

---

(48) Por ello, toda política de renovación urbana debe plantearse, inexcusablemente, a mayor escala, desde la municipal, pasando por la provincia—con los condicionamientos y también iniciales ventajas de una división centenaria—, a la regional y nacional, porque el desarrollo de las ciudades es independiente de sus límites administrativos, y en buena parte, de sus propias condiciones *naturales*. Es también una necesidad de esa política —y en adelante se ha de resolver la anarquía derivada de una falta de planeamiento y control de la expansión de las grandes ciudades por una autoridad superior a las mismas.

(49) De ahí que no sea suficiente la ordenación de las zonas de influencia de las grandes ciudades (de «Madrid y sus alrededores», del «Gran Bilbao», etc.). La misma idea debe orientar el proceso de descongestión de las grandes ciudades. Vid. J. L. de ARRESE. *Discurso de clausura del I Congreso Nacional de Urbanismo*, cit., pág. 134.

inspiran las derivadas del interés de la comarca, de la Provincia, de la región y del Estado.

Es obvio que sólo las autoridades centrales pueden tener la generalidad de estimación, de competencia y de información, precisas, para realizar una auténtica política de planificación, sacrificando incluso, llegado el caso, los intereses locales concretos y más perentorios, a necesidades e intereses del resto del país. De otra parte, la realidad nos dice cada día que han sido desbordadas las posibilidades de los órganos locales por los urgentes problemas planteados con la creciente demanda de servicios, de bienes y de comodidades para la existencia urbana, que determinan tanto las sucesivas renovaciones técnicas y el aumento creciente del nivel de vida, como la natural complejidad material y territorial de esos servicios.

#### B) *La Provincia y' la renovación urbana.*

Con las reservas apuntadas sobre la superior planificación nacional, de coordinación de las provinciales—o regionales—y de fiscalización, que corresponden al Estado, pues, como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, la simple creación de un Ministerio encargado del urbanismo supone por sí solo la exigencia de un planeamiento urbanístico a nivel superior al de las actuales ciudades (50), nos permitiríamos sugerir que los órganos de planificación urbanística y económico-social de nuestra vida municipal, y la promoción y ejecución de los planes provinciales, es decir, de la renovación de nuestras ciudades, que resulta ser la de nuestros campos y la de toda nuestra estructura social, deben ser las Provincias a través de sus propios órganos: las Diputaciones (51).

Es posible que haya de ponerse a punto su organización, en cierto modo inadaptada por la precariedad de funciones y de medios durante un siglo y cuarto; es posible también que la coordinación con el Poder central, a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, exija una revisión de la estructura, régimen y funciones de éstas, acen-

---

(50) *La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo*, cit., pág. 140. Vid. sobre relación de entidades locales con el organismo central del Urbanismo (Ministerio de la Vivienda), cuya mayor conexión de éste con *aquellas se irá imponiendo*, C. RUIZ DEL CASTILLO, en *La vida local*, en *El Nuevo Estado Español* (Veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961), Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 316.

(51) En la vigésimotercera conclusión del Seminario *Urbanismo y suelo en el Derecho español*, dirigido por J. A. GARCÍA-TREVIJANO, en *II Curso de Problemas Políticos de la Vida Local*, Peñíscola, agosto de 1961, se dice en relación con las parcelaciones y sus problemas: «... sería conveniente... que todo Municipio tenga, si no un plan general sí al menos unas *Ordenanzas tipo, formuladas por las Diputaciones Provinciales...*»

tuando su interrelación con las Diputaciones, de modo conveniente a la efectiva realización material de una planificación a nivel provincial, que es previa a la regional económico-social, y a la realización de servicios que por su naturaleza y alcance, como por las inversiones que precisan, aconsejan su organización y gestión por las Provincias (52). Es, desde luego, necesario que la Provincia cobre conciencia plena de sus inmensas posibilidades y de las responsabilidades, no menós importantes, que tiene en el momento actual, con la superación de todo complejo de inferioridad y de actitud mendicante de funciones reales, más cuando la transformación política, económica y social que se está operando afirma, de una parte, la existencia de intereses, de necesidades, de fines de ámbito muy superior al del Municipio y la comarca, exigiendo sucesivas planificaciones coordinadas a niveles superiores, y de otra, porque muchos de los servicios clásicos de las Diputaciones, casi todos los que han gravado más su existencia económica, se asumen hoy por el Estado o deben asumirse en cumplimiento de postulados políticos, tales son por ejemplo los sanitarios y de seguridad social, los docentes, etc.

La Provincia, como área ideal para la prestación de servicios y aplicación de las técnicas modernas de planificación económico-social, es hoy para nosotros una posibilidad indiscutible. En el haber de la Provincia hay que incluir también su arraigo indudable en la mentalidad popular, como su situación intermedia o imparcial entre el Poder central y la Administración municipal, situación que constituye un fundamento más para que asuma la delicada y extraordinaria tarea de la planificación y coordinación urbanística y económico-social de su territorio. La Provincia, con sus órganos, dispone de la excepcional oportunidad para responder, apremiantemente, a las esperanzas y necesidades de los españoles en esta hora de integraciones y de modificación de nuestras estructuras administrativas, económicas y sociales.

---

(52) En la decimoséptima conclusión del Seminario *Urbanismo y suelo en el Derecho español*, se interesa con acierto lo siguiente: «La urbanización, por ser un concepto complejo de obras, debe suponer una coordinación absoluta entre Departamentos. En este sentido, las *Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos*, como canalizadoras de las subvenciones estatales, deben actuar dentro del marco de la *Ley del Suelo*, ya que las obras que se ejecutan son de urbanización en su inmensa mayoría. El hecho de que tales Comisiones hayan perdido la competencia en materia urbanística al ser traspasada a las *Comisiones Provinciales de Urbanismo*, no quiere decir que no deban sus planes seguir el trámite normal, y ello aun cuando intervenga en su aprobación la *Comisión Delegada de Asuntos Económicos*. Igualmente nos permitimos la remisión a la severa crítica de las funciones asumidas por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Administración Local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación*, cit., págs. 245, 246 y 265. También, del mismo, *Los planes provinciales de obras y servicios*, en *Problemas actuales de Régimen Local*.

C) *El Municipio y la renovación urbana.*

En la *renovación urbana* el papel de los Municipios es no menos importante, pero los Municipios han de reconocer que los cambios profundos de las estructuras económicas y sociales, que cada día conocemos o vivimos, afectan, y en buena parte de modo conveniente, a su tradicional y *convenida* facultad de autodeterminación (en lo orgánico, en los medios, en los contenidos funcionales). Los Municipios se encuentran así, irremisiblemente, ante una nueva etapa, casi en una etapa fundacional en relación con las exigencias de una sociedad industrial y de masas urbanas. Y en las horas fundacionales debe primar la generosidad y la confianza; los Municipios así, han de tener confianza y generosidad en el Estado y en la Provincia, que no han de excluir sino facilitar la realización de las muchas oportunidades que tienen aquéllos en una política de *renovación urbana*.

En esta política, debe recordarse, porque se olvida más de lo debido, el Municipio tiene como esencial misión la de unir y conducir a sus habitantes conforme a una idea concreta y a unos fines precisos, con preferencia a la prestación de servicios públicos y a la de organizar a aquéllos política y jurídicamente. En *renovación urbana* nada resulta de más onerosas consecuencias que un Municipio sin conciencia de su destino histórico; un Municipio que camina a bandazos, como a impulsos de las distintas modas reformistas—que también las hay—porque ya decía GANIVET, en su *Granada la bella*, que las ciudades no equilibradas por una idea son como los desiértos: un día en silencio mortal y otros agitados por los más violentos huracanes (53).

En nuestras *grandes ciudades* y en las que inexplicablemente aspiran todavía a tal título en crisis, es urgente formular programas de *renovación urbana*, en los que reciban adecuado tratamiento los problemas de los tres básicos objetivos de ésta.

La *renovación urbana* de nuestras ciudades es necesaria y urgente, si se quieren evitar los graves problemas, las irreversibles consecuencias de los que ha suscitado y suscita la gran aglomeración; es necesaria una política municipal de conservación y actualización del patrimonio inmobiliario y de servicios urbanos; nuestros Municipios deben tener muy presente que la *vida urbana* (?) de la aglomeración de cinco, ocho, o diez millones, exige tal acumulación de riqueza que cualquier hecho grave, voluntario o natural, causa la ruina de la ciudad, de la región y

(53) En obr. cit., Ed. Aguilar, Madrid, 1961, v. I, pág. 66.

acaso del país (como sucedería con una destrucción masiva de la guerra atómica o un incendio de extensas proporciones); que la vejez masiva del propio patrimonio, en especial si ha sido acelerado el crecimiento de la ciudad, como ha de suceder con Madrid, es un riesgo que gravará intensamente y que el índice de envejecimiento es ahora mucho más elevado, tanto por las características de muchas de las actuales construcciones, como por las renovadas transformaciones técnicas de instalaciones y servicios; que si la ciudad se caracteriza, como decía don ADOLFO POSADA (54), por la idea de *proporción* de la función del *espacio* (del territorio) como elemento constitutivo de la misma, al exceder de sus propios límites es causa del aumento progresivo de los costes de inversión, de entretenimiento y de prestación de los servicios (por ejemplo, las obras hidráulicas realizadas y en curso para el abastecimiento de agua a Madrid y las necesidades financieras actuales del Canal de Isabel II), la carestía económica y las demás consecuencias (en el régimen de vida, en los horarios de trabajo, etc.) del intenso consumo de medios de transporte (el puramente urbano y el de abastecimiento de la aglomeración); la cara y compleja gestión administrativa, con la diversidad, de hecho y de derecho, de organismos cuya propia existencia tanto repercute en la función integradora de la ciudad; el volumen de las necesidades, exige también una multiplicación y un elevado costo de servicios urbanos, que en buena parte son insuficientes o se prestan con insegura precariedad y grave peligro para la ciudad; el posible y no lejano riesgo de la necesidad de utilización como suelo urbano de superficies de alta rentabilidad económica (por ejemplo, en las extensiones de Valencia, Castellón y Murcia); en resumen, el funcionamiento de *las metrópolis*, de *las aglomeraciones*, de *las grandes ciudades*, entraña gastos enormes y un fallo del mecanismo de los servicios convierte en precaria, en artificial y de angustia pavorosa la situación de los hombres que en ellas residen.

En resumen, como señala R. DUBRULLE, los problemas que se plantean a los Municipios para la administración de las ciudades y núcleos urbanos son hoy problemas de masas: Masa de alojamientos por construir y, como corolario, masas de clases para la población escolar; masa migradora de obreros y empleados que se trasladan de su domicilio al trabajo; masa de vehículos que ha de fluir por una red de vías inadecuadas; masa de producción; masa de aprovisionamientos; masa de

---

(54) *La ciudad moderna*, discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1955, pág. 18.

materiales de desecho por evacuar, etc. En realidad, añade, dichos problemas no se plantean por separado; son el resultado de un problema único; el de desarrollo de un organismo que ha de reordenarse, pues, de lo contrario, no se puede llegar más que al desorden (55).

Con los problemas que plantea el funcionamiento del mecanismo administrativo, económico y social de la aglomeración, los derivados de la estructura que nos ha legado un urbanismo individualista y una gestión municipal apenas orientada y sólo fiscalizada desde el punto de vista de la legalidad formal, sin consideración de las consecuencias que originaba para la misma ciudad, para sus habitantes y para los intereses generales del país, como la autodeterminación por la propia ciudad de sus fines y de las condiciones de su desarrollo, como de la aplicación de los recursos disponibles en cada fase de su existencia.

Es así como resulta justificada la *intervención*—mediante la función de planificación—*de los Municipios en materia de renovación urbana*, y es así como los Municipios también pueden recobrar o alcanzar la condición de urbe, de organización no tangencial, *inventada*, sino integradora de los hombres en los órdenes naturales de su existencia a través de la organización comunitaria que constituye la propia razón de ser y la propia consistencia del Municipio, de la ciudad.

D) *Las funciones y competencias del Estado, de la Provincia y del Municipio en la renovación urbana.*

a) *Las fases de la política y de los programas de renovación urbana y las competencias de la Administración del Estado, de la Provincia y del Municipio.*

En resumen y en los límites y posibilidades de nuestro vigente Ordenamiento para la *renovación urbana*, conforme al sentido y alcance que ésta tiene para nosotros, puede decirse que la materia, como en general en toda actividad planificadora, puede descomponerse en tres momentos o etapas con características propias: la fase de *iniciativa y promoción*; la de *planificación*, que lleva incluida la *fiscalización* de su realización, y la *ejecución práctica*. La primera de estas fases supone la determinación de las necesidades de reforma urbana, su alcance y sentido general y las orientaciones que deben presidirla en atención a las particulares circunstancias del caso. La fase de *planificación* consiste

---

(55) *Las H. L. M. y la renovación urbana*, XXI Congreso Nacional de H. L. M., Annecy, mayo 1960.

en la redacción, a partir de la información y estudios realizados en la etapa anterior y en esta misma con carácter previo, del instrumento ordenador que ha de regir todo el proceso de reforma; y, por último, la fase de *ejecución*, en la que se llevan a efecto las medidas propuestas para la consecución de los fines deseados, con arreglo al plan rector.

En un examen de la división de competencias de los entes públicos con respecto a estos tres momentos sucesivos de la reforma urbana, parece evidente que el papel de la Administración local y sus órganos ha de ser especialmente preponderante en cuanto afecta a la *promoción* y *ejecución*, estando en cambio subordinados a la actuación de los superiores en el de *planificación*. Es obvio que la promoción e iniciativa de los planes de reforma urbana corresponde a los órganos municipales competentes y encargados de la gestión de la ciudad o de la zona afectada por la reforma y, secundariamente, a los entes superiores que los tutelan, en particular, la Provincia, sin perjuicio de que éstos asuman directamente la iniciativa en caso de negligencia o inoperancia de los Municipios.

Ello no obstante, conviene matizar este principio en cuanto que a mayor volumen e importancia de la ciudad objeto de un programa de *renovación urbana*, mayor es la repercusión que sus problemas y necesidades tienen en la Provincia y en la Nación toda. Cuando esa ciudad, además de sus dimensiones intrínsecas, es la sede del Gobierno y capital del país, como en el caso de Madrid, no puede olvidarse que el Estado se encuentra aún más implicado en su problema que con las demás poblaciones.

Con estas salvedades, es de todo punto exacto que las condiciones sociales, demográficas, naturales y económicas de cada lugar, sólo son exactamente determinables por el órgano que día tras día viene empeñado en mejorarlas y en corregir sus deficiencias: no sólo conoce mejor que nadie todo lo que puede reflejarse en estudios y estadísticas, sino también, y quizá sobre todo, esos tenues factores innombrables, esos matices y esas características impalpables que son las que dan fisonomía y personalidad a las ciudades y que son precisamente las que más sufren cuando se las planifica y reforma «desde fuera».

Por razones parecidas, la *ejecución* de los planes ha de corresponder también a los órganos locales, con todos los auxilios técnicos y financieros que el volumen y complejidad de su realización exijan de otros entes. En el caso concreto de la reforma urbana, la limitación aparente de su ámbito no va a un Municipio, sino a la zona edificada del mismo, ha llevado a desentenderse de su proceso, un tanto egoístamente, a los

órganos de la Administración Provincial. A lo largo de lo expuesto en esta conferencia creemos haber demostrado que esta visión miope perjudica tanto a la población abandonada a sus solos recursos, como a las demás entidades que se desinteresan.

De ahí que la *planificación* ha de hacerse en el escalón superior de la jerarquía de los entes públicos. De igual manera a como sólo los órganos locales conocen exactamente los requerimientos y necesidades que les afectan, así ese mismo conocimiento localista y pormenorizado impide una visión generosa y omnicomprensiva de las necesidades ajenas y de las posibilidades de la comunidad nacional, por desgracia todavía harto limitadas. La planificación municipal debe ser objeto de coordinación y de normalización por la Provincia; la planificación provincial es competencia del Estado. Por eso la Ley del Suelo reserva al Consejo Nacional de Urbanismo la alta gestión de la actividad urbanística y consagra, en su artículo 5.º, el principio de actuación sustitutiva de las Corporaciones locales cuando no ejerzan su competencia adecuadamente o el cometido exceda de sus posibilidades. Pero siempre sin olvidar que la ejecución de los programas debe reservarse, en cuanto sea posible, a los órganos competentes del lugar en que se realizan, que por fuerza serán los más idóneos para dar el sentido justo a los programas de reforma.

b) *Las competencias en los programas de renovación urbana y su régimen en la Ley del Suelo.*

En nuestro derecho positivo, el texto fundamental en la materia, que es la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se ajusta a las etapas y procedimientos que acaban de señalarse, recogiendo en su articulado las distintas funciones y competencias de los órganos centrales y locales en relación con los objetivos que pretenden.

En sentido general, el título 6.º de la Ley reconoce como órganos locales específicamente encargados de las actividades reguladas en la misma (artículos 194 y 195) a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en línea jerárquica con el Consejo Nacional y la Comisión Central de Urbanismo (artículo 196) y a los Ayuntamientos, bien en régimen normal o en el de gerencia urbanística, y las Diputaciones provinciales. Si de este reconocimiento genérico de su competencia urbanística pasamos a las formas en que se ejercitan con arreglo a la Ley, esto es, *planeamiento urbanístico, régimen del suelo, ejecución de los planes y policía y fomento del uso del suelo y edificación*, puede verse que en estos últimos aspectos los Ayuntamientos son responsables de los libros-registro de solares



con los efectos respectivos para su incursión en la declaración de venta forzosa, expropiación por el Municipio, bien de oficio o a instancia de tercero (artículo 146) o subasta pública (artículo 147) y están facultados para imponer el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente (artículo 162), así como para actuar todas las medidas de policía que se contienen en los artículos 165 y siguientes.

En lo que afecta al régimen urbanístico del suelo, basta recordar que los Ayuntamientos de capitales de provincia, los de población superior a 50.000 habitantes, los que voluntariamente lo acuerden y los que señale la Comisión de Urbanismo, constituirán su patrimonio municipal del suelo con la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente su expansión (artículo 73), pudiendo, cuando tengan reconocido un perímetro de influencia para el planeamiento urbanístico, extender su patrimonio a los términos municipales que estén incluidos en este último (artículo 74). Preceptos como los transcritos son los que han valido a nuestra Ley del Suelo el reproche, no totalmente merecido, de ser una Ley más «de ensanche» de poblaciones, en vez de una Ley de redistribución demográfica y económica. Pero no hay que olvidar que la Ley del Suelo es una Ley general, pensada para toda la nación, y que los casos de «megalópolis» entre nosotros son, afortunadamente, no muy numerosos y tal vez requieren una Ley especial para cada uno, como tienen ya Barcelona, Madrid, Bilbao y Valencia.

La planificación urbanística se efectúa a través de un *plan nacional y planes provinciales y municipales*. Pero existe también la interesantísima figura de los *planes comarcales* (artículo 6.º, 2) que se refieren a varios Municipios de una o varias Provincias. Con ello se da entrada en nuestra legislación común a la tan sentida necesidad de una organización intermedia entre la Provincia y el Municipio, que tal vez pudiera ser la solución para tantas entidades locales de difícil subsistencia como comprende nuestro régimen local; igualmente, el plan comarcal puede ser un buen correctivo para la aplicación excesivamente localista de la Ley del Suelo y puede constituir la base de planes provinciales muy coherentes

Los planes provinciales, en efecto, han de coordinarse según la Ley (artículo 8.º) con «los planes generales de la capital y de las poblaciones que tengan relevantes problemas de este orden», pero cabe preguntarse si esta coordinación no debería extenderse a toda la planificación urbana y aún a la rural—tema éste tan abandonado entre nosotros—de la Provincia.

Y también debe suscitarse la oportunidad de *planes regionales en*

este momento de generalización creciente de las unidades superiores de planificación, que fuesen el eslabón preciso entre el plan nacional y los provinciales.

Es indudable que la región, desprovista ya de su negativo carácter de entidad política autónoma, ha de constituir por la normal evolución de nuestras instituciones administrativas y los imperativos sociales y económicos que dejan ya sentirse hoy, el fundamental escalón planificador y de organización del país. Pero, como todo lo que obedece a un proceso evolutivo, ha de esperarse para su implantación a que alcance el grado de madurez indispensable para que no suponga una revolución y un trastorno sustanciales en la vida de la nación. Conviene, hasta que llegue ese momento, ir preparando el terreno mediante el reconocimiento de la realidad regional en áreas específicas de competencia y tal vez el paso decisivo, por lo que el urbanismo encierra de actividad social omnicompreensiva, sea el de coordinar e involucrar los distintos planes provinciales en una planificación regional, en donde con mayor acierto y eficacia es posible simultanear los intereses y apetencias locales concretos con las «grandes directrices de la organización urbanística del territorio español», que, según el artículo 7.º de la Ley del Suelo, han de venir configuradas en el plan nacional.

Para ello, naturalmente, es imprescindible la virtualidad y eficacia de los planes provinciales, que hoy por hoy han de constituir la piedra maestra del urbanismo nacional. En este sentido hay que destacar el respeto de la Ley del Suelo hacia facultades de los órganos provinciales, visible en su disposición transitoria 2.ª, que encarga de alguna de las competencias de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos a las provinciales de urbanismo y atempera la actuación de las primeras en todo lo restante, que se refiera a la ordenación urbana, a lo dispuesto en los planes aprobados «o las normas que dictasen los Organismos competentes», encomendando la resolución de las cuestiones de competencia entre las Comisiones de Urbanismo y las de Servicios Técnicos a la Comisión Central de Urbanismo, sin ulterior recurso. Sin entrar ahora en la polémica que se ha abierto con el Decreto de 12 de febrero de 1958 sobre la «estatización» de la Provincia a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, es evidente que ni por su finalidad ni por su rango normativo este Decreto afecta a esta disposición de la Ley del Suelo; en cambio, la generosa ampliación que de los recursos provinciales se hace a partir de la Ley de Presupuestos de 1957, para ser canalizada a través de dichas Comisiones, puede y debe suponer unas notables posibilidades de financiación de la ordenación urbanística provin-

cial, posibilidades que deben aprovecharse con más efectividad y perseverancia que hasta la fecha.

Por último, la ejecución de los planes corresponde al Estado, entidades locales y particulares en sus respectivas esferas de actuación (artículo 102), por lo que se echa de ver el papel que en este aspecto tienen Municipios y Provincias. Los primeros, particularmente, son los órganos ejecutivos por excelencia a quienes corresponde dictar las órdenes de ejecución de las obras urbanizadoras y sus prioridades (artículos 107 y 110); concretar los momentos de realización de la urbanización y edificación de cada polígono y manzana (artículo 112); elegir el sistema de actuación del plan de entre los cuatro que enumera la Ley (artículo 113) y ejecutar, directamente o por concesionarios, las obras mismas del plan cuando se siga la forma pública de gestión (artículos 131 y siguientes), o bien, si se sigue la forma de gestión privada, constituir Sociedades Anónimas de capital exclusivamente municipal o empresas de economía mixta con los particulares (artículo 138) para igual fin.

Tales son, en síntesis, las delimitaciones de competencias y funciones que a los efectos de la renovación urbana se contienen en la Ley del Suelo. De la necesaria extensión de los fines de ésta como imperativo y condición de una política de renovación urbana, de planificación demográfica y económico-social de nuestras ciudades, de nuestras comarcas y provincias y de todo el territorio nacional, con reconocimiento de los órdenes de competencias que la naturaleza y jerarquía de las funciones exigen, no hemos de tratar más particularmente, máxime cuando los principios de jerarquía y de coordinación de actuaciones de nuestras tres esferas de Administraciones públicas territoriales, demandan un expreso reconocimiento y unos medios operativos cuya aplicación permita la resolución o la prevención de los problemas que han constituido el fundamento y la preocupación del examen que hemos tenido la oportunidad y el honor de exponer ante vosotros, cualificados representantes de nuestras Provincias y Municipios.

## V. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIÓN.

A lo largo de esta conferencia, en la que mi mayor estímulo ha sido vuestra generosa atención, he tratado de presentar un programa ambicioso que quiere ser una traducción al ámbito de nuestras preocupaciones específicas de la consigna que hemos recibido del Santo Padre

en su reciente *Encíclica Mater et Magistra* (56): «La reconstrucción de las relaciones de convivencia en la verdad, en la justicia y en el amor». Estoy seguro de que encontrará eco en vosotros éste mi apasionado alegato en favor de una *renovación urbana*, entendida como transposición a la ciudad de la idea paulina del «hombre nuevo», es decir, como reforma de la ciudad en su esencia misma. Porque, creedme, ya lo dijo PLATÓN, «es la esencia misma de la ciudad la que ha de examinarse y reformarse; dar por supuestas las bases políticas y económicas de la ciudad y tratar de mejorar algo que tal vez no debiera haberse realizado en absoluto, es un error frecuente entre los reformistas y los planificadores políticos» (57). Un error al que en su última obra se refiere MUNFORD con palabras lapidarias, que me permito citar una vez más, porque las considero cifra quintaesenciada de cuanto os he venido diciendo: «Los que siguen trabajando en el seno del mito de la Metrópolis y consideran que sus tumores no son sino manifestaciones normales de su crecimiento, seguirán aplicando polvos y fórmulas de encantamiento, la magia de las relaciones humanas y aparatosos remedios mecánicos, hasta que el paciente se les muere entre las manos. Casi todas las reformas urbanas que vienen haciéndose desde hace cien años y, sobre todo, por la generación actual—demolición de tugurios, viviendas modelo, embellecimientos arquitectónicos, «renovación urbana» (por supuesto, en el sentido estático y particularista, que hemos combatido y denunciado como insuficiente)—no consisten sino en proseguir bajo fórmulas, aparentemente nuevas, la misma concentración insensata e inorgánica que ha motivado la necesidad de saneamiento» (58).

Corregir los males ya producidos por ese proceso de concentración y evitarlos donde aún no hayan aparecido es la difícil y urgente tarea para la que solicito vuestra imprescindible colaboración. Es un aspecto del duro y alto deber que tenemos, como políticos y administradores, de dar figura a nuestro tiempo. Para realizarlo están a nuestro alcance las inmensas posibilidades que nos ofrece la Administración de nuestros días, cuya función conformadora de la sociedad sólo tendrá justificación y sentido—como ha señalado el profesor JORDANA DE POZAS, nuestro siempre maestro y amigo—cuando sirva para que el hombre pueda cumplir sus fines personales. Esto debe traducirse en volver a hacer de la ciudad el ámbito de la plenitud humana, el medio en que se reali-

(56) Encíclica que lleva el título *La cuestión social a la luz de la doctrina cristiana*, de 15 de mayo de 1961, parte IV.

(57) Cit. por L. MUNFORD, *The City in History*, cit., pág. 181.

(58) Ob. cit., pág. 560.

ce la máxima aspiración de todos y cada uno de los hombres: ser felices en libertad, en la libertad de la ciudad humanizada.

Si nos volvemos de espaldas a la urgencia de esta necesaria renovación urbana, caerá sobre nosotros la maldición de las generaciones futuras, como advertía SÓCRATES a CALICLES con estas palabras terribles que, para terminar, tomo del *Diálogo Gorgias*, de PLATÓN (60): «*Elogias a hombres que obsequiaron magníficamente a los atenienses con todo lo que deseaban y así dicen que hicieron grande a Atenas; pero no te das cuenta de que por su culpa la ciudad está como hinchada y corrompida, porque la han llenado de puertos, arsenales, murallas y tributos y no han dejado sitio para la justicia y la templanza*».

---

(59) En *Fines de la Administración*, en esta REVISTA, núm. 6.

(60) Colección *Clásicos Políticos*, del Instituto de Estudios Políticos, trad. y notas de J. CALONGE, Madrid, 1951, pág. 111.

