

LOS NUCLEOS PRIMITIVOS EN EL CONGLOMERADO DE LA CIUDAD ACTUAL

En el gráfico se dibuja en trazo seguido el continuo urbano de 1970, y dentro de él, en manchas negras, todos los núcleos rurales que han sido absorbidos hasta la fecha. En el centro, el Madrid de hace doscientos años desde el que se ha irradiado la expansión urbana a uno y otro lado del río.

VI. DEFICIENTE GESTION URBANISTICA

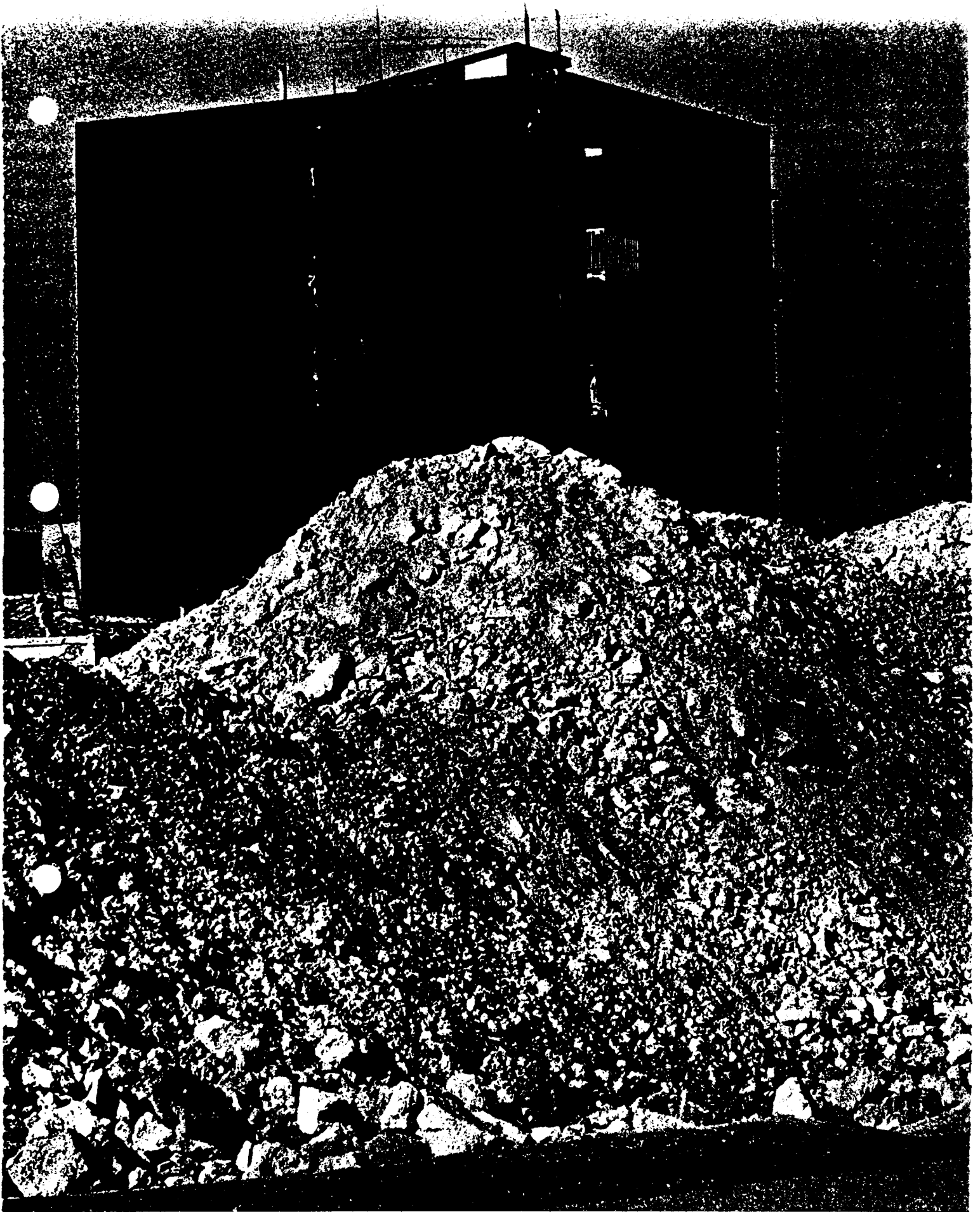
El Madrid castizo de "La verbena de la Paloma" era una ciudad de unos quinientos mil habitantes, lo que significa que tenía un tamaño aproximado, por ejemplo, al de la actual Zaragoza (1). Con el transcurso de los años, y desde aquellas fechas, la villa fue aumentando en extensión superficial hasta invadir los pequeños pueblos que la rodeaban. Primero, los más próximos, como Chamartín, Carabanchel Bajo o Fuencarral. Más tarde, y ya en los años de la posguerra fueron anexionados legalmente una serie de municipios cuyos caseríos habían sido invadidos también por el crecimiento de la ciudad o estaban ya en trance de serlo. Todos ellos pasaron a engrosar el gran municipio madrileño, en el que se integraron como distritos periféricos, y a partir de entonces los problemas de orden urbanístico que se suscitaron en sus demarcaciones serían afrontados por los servicios del propio Ayuntamiento de la capital.

El crecimiento de la urbanización ha continuado después, y continuará en adelante, al compás con el incremento

poblacional. Pero ya no se va a producir, salvo casos excepcionales, sobre terrenos del propio municipio madrileño, cuya extensión territorial es, lógicamente, limitada. La extensión urbana va a desbordarse —lo está haciendo ya— sobre otros municipios periféricos, que poseen una total independencia administrativa con la capital. En este artículo nos proponemos examinar esta circunstancia, que es general a todas las áreas metropolitanas del mundo y que, como en todas ellas, plantea una problemática difícil para el gobierno de su proceso de desarrollo.

Efectivamente, es precisamente este hecho de lo que podríamos llamar el "desbordamiento" de una gran ciudad sobre su territorio circundante, con la asimilación dentro del propio cuerpo urbano de otros núcleos o cuerpos urbanos menores, una de las características más señaladas de las que han dado a denominarse "áreas metropolitanas". El fenómeno

(1) Medido, naturalmente, en número de habitantes





La urbanización se extiende por el territorio sin solución de continuidad. La edificación maciza todos los espacios, y los claros que existen pronto terminan por ser igualmente macizados. Sólo una atenta, ágil y fuerte gestión urbanística es capaz de lograr para la ciudad las reservas necesarias para los equipamientos sociales.

no que se produce es, poco más o menos, como el que se describe a continuación.

En un territorio donde existen desde tiempo atrás una serie de pequeños núcleos rurales (pueblos) se implanta en un determinado momento histórico un centro urbano que, por la razón que sea, va a crecer mucho más intensamente que los demás. En el caso de Madrid, por ejemplo, sabemos que en tiempos de la dominación romana, los núcleos habitados de su comarca eran los actuales de Guadalajara, Alcalá de Henares y Titulcia. Posteriormente fueron apareciendo muchos otros pequeños pueblos y aldeas, uno de los cuales fue Madrid, hasta constituir la actual constelación, resultado de un continuo proceso histórico de colonización rural del territorio. A todos y cada uno de esos núcleos les cupo a través de los años suerte muy diversa, de acuerdo con los diferentes impulsos que unos y otros recibieron para fomentar su desarrollo. Algunos —muchos—, desaparecieron. Otros tuvieron una cierta prosperidad y se hicieron mayores que los demás. Pero a uno sólo le tocó el honor de convertirse en la capital de España y, en consecuencia, albergar a gentes procedentes de todo el país, que fueron así paulatinamente engrosando los diferentes censos municipales. Esa fue la "villa del oso y del madroño", que recibió el mayor de los impulsos de crecimiento que puede recibir un núcleo humano de un país, que es constituirse en su principal centro de decisiones. Su caserío fue creciendo en extensión superficial, sobrepasando pronto a todos sus congéneres, a los cuales llegaría con el tiempo a englobar dentro de su propio cuerpo urbano.

EL CASO DE BARCELONA

El caso de Barcelona, cuyo territorio circundante fue siempre de mucha mayor riqueza que Madrid en existencia de asentamientos de población, es aún más expresivo para entender este proceso de absorción física. El examen de un plano de la ciudad muestra con toda claridad los núcleos que fueron absorbidos hace ya muchos años y cuya estructura se destaca claramente dentro del trazado geométrico de las calles actuales. Hoy son todos ellos barrios o distritos de la ciudad con nombres tan conocidos como Sans, Gracia, o Sarriá, y algunos son municipios independientes, aunque sean parte constituyente de un solo cuerpo urbano (Hospitalet, Badalona).

En Madrid tardó más tiempo en plantearse esta situación, porque por ser bastante menor la densidad demográfica del territorio circundante, los núcleos vecinos estaban más alejados del centro. Hoy están ya integrados en la gran ciudad como barrios de ella misma los pueblos que constituyen el primer anillo de su cinturón, es decir, Canillas, Fuenlabrada, Hortaleza, Barajas, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde, Carabanchel Bajo, Carabanchel Alto y Aravaca.

INEXORABLE LEY DE CRECIMIENTO

La ley del crecimiento y, por consiguiente, del desarrollo físico de la gran ciudad, es inexorable. Y si no existiera ningún control, esa ley originaría un crecimiento en forma de desbordamiento marginal o periférico, que seguiría invadiendo gradualmente el territorio circundante como una gigantesca mancha de aceite, y en ese proceso quedarían englobados más y más núcleos rurales dentro de esa especie de magma informe y confuso que constituye la suburbanización espontánea.

Esto es lo que de hecho ha sucedido en las gigantescas megápolis del mundo, desde Tokio hasta Calcuta y Los Angeles, pese a las diferencias locales que caracterizan y distinguen a unas de las otras. El resultado es en todas ellas

la más perfecta imagen de la "anticiudad", si a la palabra ciudad pretendemos más o menos darle el significado de "lugar donde habitan dignamente los hombres". Por eso, las ciudades que en nuestro tiempo aún no han llegado a esa terrible situación, intentan poner los medios para evitarlo, realizando un planeamiento físico de acuerdo con unas técnicas que no paran de perfeccionarse en el mundo a medida que con el transcurso de cada período histórico se adquieren nuevas experiencias.

Y entre las medidas que se consideran elementales y admitidas por todos está precisamente la de evitar la urbanización sin solución de continuidad sobre el territorio, intentando dejar unos grandes espacios inedificables que actúen como pulmones del congestionado cuerpo urbano. Ya veremos otro día las enormes dificultades que entorpecen en la realidad la puesta en práctica de esta terapéutica urbanística que se considera tan clara.

Pero, en definitiva, llegamos a que el planeamiento ha permitido la creación de unos espacios inedificables (que legalmente llamamos verdes) y otros edificables en muy prudente medida (a los que llamamos rústicos), y otros en los que, por el contrario, se concentrará la futura edificación. En el caso de Madrid, estos últimos, según el plan del Área Metropolitana de 1963, se concentraban en los entornos de los cascos antiguos de los pequeños pueblos que existían en el territorio circundante, y en su virtud, todos ellos han sido objeto de desarrollos espectaculares en los últimos años, hasta culminar con la febril actividad constructora de la que en estos momentos son protagonistas.

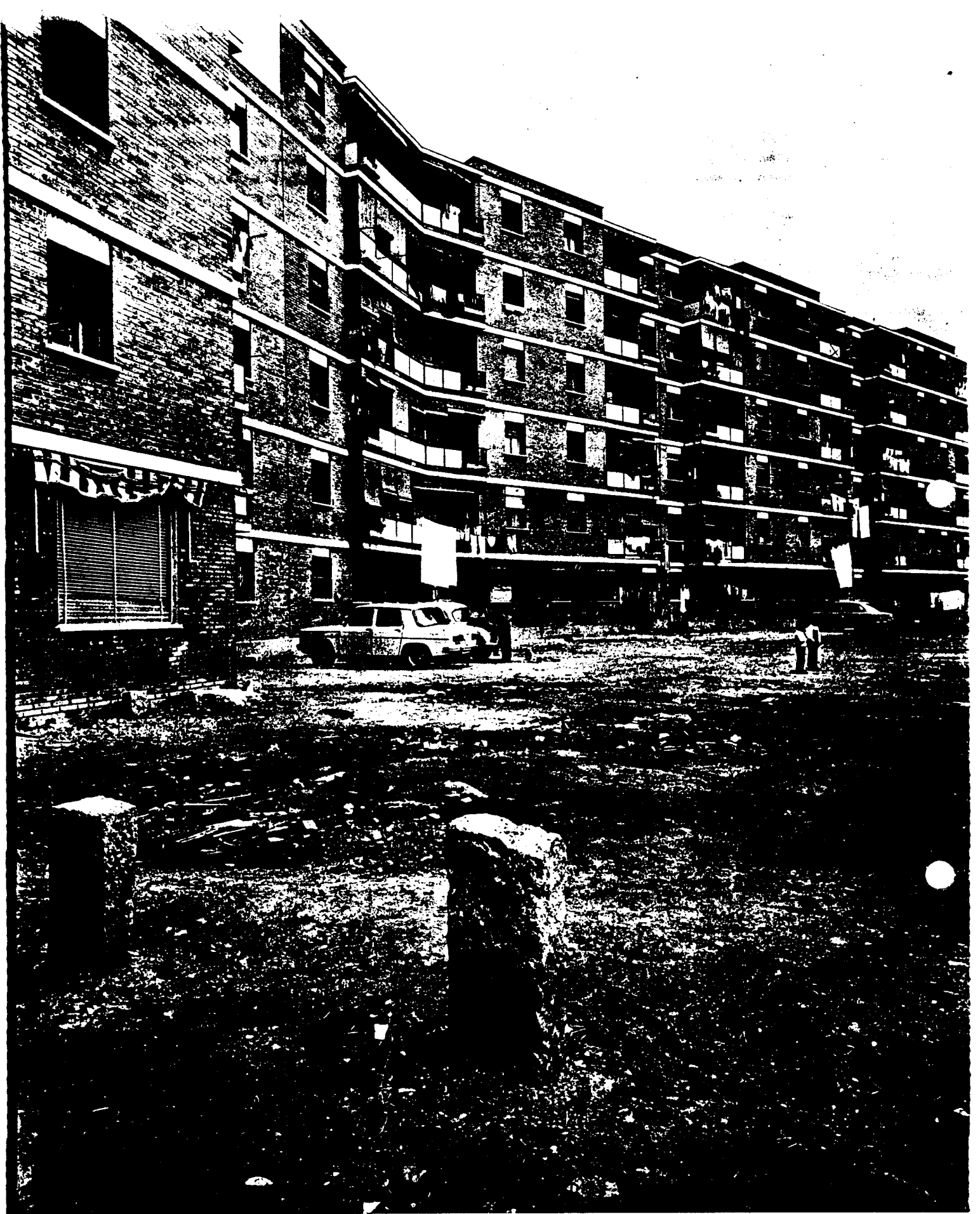
Resulta sorprendente para cualquier observador la enorme cantidad de bloques que se levantan cada día en todos estos pueblos, hasta el punto que puede decirse que se les ve crecer por momentos. La razón es la enorme demanda de viviendas que existe en Madrid, que en vías ya de saturación por falta de suelo edificable produce el desbordamiento de la oferta inmobiliaria hacia este tipo cada vez más abundante de áreas suburbanas.

El cuadro que se incluye a continuación da la medida exacta de este fenómeno de crecimiento explosivo de estos núcleos de los alrededores de Madrid. Compara las poblaciones censadas oficialmente en 1950 y en 1970 para el grupo de pueblos que constituyen el área metropolitana oficial, por una parte, y por otra, para el conjunto de los diez núcleos más dinámicos de la subregión madrileña, exteriores a dicha área metropolitana (2).

	1.950	1.970	INCREMENTO EN 20 AÑOS
Municipios del Área Metropolitana (excluido Madrid)	52.375	314.619	262.244
Conjunto de los diez núcleos más dinámicos de la subregión exteriores al Área Metropolitana	64.909	163.628	98.719
	117.284	478.247	360.963

Como se observará, se trata de una población que se ha multiplicado por tres en sólo veinte años, mientras Madrid-ciudad lo hizo por dos en el mismo período de tiempo. Y si es el área metropolitana el término de comparación, el incremento experimentado ha sido mucho mayor todavía, puesto que su población se ha multiplicado cinco veces. Esto significa que el área metropolitana ha crecido a un ritmo dos veces y medio mayor que el de la ciudad.

(2) Esos diez núcleos más dinámicos son: Alcalá de Henares, Guadalajara, Arganda, Parla, Móstoles, Navalcarnero, Fuenlabrada, Valdemoro, Galapagar y Villalba.



MADRID ESTA CRECIENDO FUERA DE MADRID

Nos encontramos, por tanto, con toda evidencia, con un Madrid que crece "fuera de Madrid" y a ritmo vertiginoso. Y de aquí en adelante, este fenómeno urbanístico-demográfico va a continuar acelerándose progresivamente.

Las directrices del planeamiento oficial se ocuparán también, lógicamente, de apoyar esta tendencia de la revitalización de los núcleos de la subregión madrileña, y a más largo plazo, también los de la región, a los que todavía no han llegado los efectos benéficos de la gran ciudad.

Pues bien, lo que pretendemos comentar hoy a la vista de este espectacular fenómeno del crecimiento explosivo es la necesidad de preparar los dispositivos necesarios para resolver adecuadamente la difícil gestión urbanística de este numeroso conjunto de núcleos urbanos, que de ser modestísimos pueblos se han convertido de la noche a la mañana en ciudades muy importantes. Como muestra expresiva de la medida de estos crecimientos puede tomarse el caso de Leganés, que ayer mismo (en 1950) tenía poco más de cinco mil habitantes, y en 1970 ha censado ya 57.537, que pasarán a ser 150.000 o más cuando esté habitado en su totalidad el nuevo barrio de Zarzquemada. No existe en España ninguna entidad urbana que haya tenido semejante aumento de población, si se exceptúan precisamente los demás núcleos de las grandes áreas metropolitanas, que presentan cuadros semejantes.

Son pueblos todos ellos que han vivido durante siglos una existencia tranquila —de signo generalmente rural— y que se encuentran con el aluvión de la gran ciudad, que se les ha echado encima de improviso, sin darles tiempo siquiera para prepararse adecuadamente. Algo así como si sobre ellos se abrieran las compuertas de una gigantesca presa que almacenara todo el ingente número del variadísimo surtido de problemas que plantea el gobierno de las ciudades.

PLANIFICAR EL PROCESO DE CRECIMIENTO

No conozco otras parcelas de la política municipal, pero puedo asegurar que la gestión urbanística de una ciudad es una tarea enormemente complicada y difícil, y que en resumen consiste en planificar y dirigir al mismo tiempo el proceso de crecimiento. Hay que comenzar con el plan general de urbanismo, que incluye el programa de actuación y el desarrollo en sectores. Luego se precisa desarrollar los planes parciales de las zonas que se pretende promover, que deberán, por último, realizarse a través de los correspondientes proyectos de urbanización. Y sólo cuando esta urbanización esté realizada se podrán conceder licencias de edificación. Pero para llegar a ello hace falta resolver simultáneamente un sin número de otro tipo de problemas, que se refieren fundamentalmente a la construcción de la infraestructura básica, por una parte, y por otra, a la movilización de la propiedad del suelo.

La infraestructura básica la construyen los organismos del Estado, con los que se precisa coordinar debidamente, adecuando a los suyos programas municipales, problema éste del que ya tratamos en otro de los trabajos de esta serie (3).

EL PROBLEMA DE LA MOVILIZACIÓN DEL SUELO

La movilización del suelo suele ser igualmente una penosa tarea si se quiere hacer bien, por el hecho de que al ser inexistentes en la generalidad de los casos los patrimonios municipales del suelo, este está en su casi totalidad en manos de la propiedad privada. Y entonces, para poder contar con ese suelo de acuerdo con los requerimientos de la planificación general, es preciso poner de acuerdo a los propietarios afectados y conseguir identificar sus fines y objetivos con los de la comunidad, representados por esa planificación. Y como la planificación necesariamente definirá algunas zonas como inedificables, se hará preciso

recurrir al engorroso mecanismo de la reparcelación, que es el único a través del cual se consigue la repartición equilibrada y justa de cargas y beneficios.

DIRIGIR CON AUTORIDAD Y EFICACIA

Como se ve, no es tarea fácil lo que deberá hacerse en las ciudades para dirigir con autoridad y eficacia el proceso de desarrollo urbano. Y si esto no se hace, la marcha será a trompicones y defectuosa, y el resultado, la caricatura de una ciudad, que sólo será en definitiva un amontonamiento de edificaciones.

Porque la marcha del proceso urbano, en vez de dirigirla la ciudad representada por su ayuntamiento, la señalarán las iniciativas del mercado inmobiliario. Y esto, si bien va respondiendo con fidelidad a las necesidades de la demanda, lo hace generalmente creando fuertes tensiones, cuyo objetivo final es la obtención de mayores volúmenes de los que serían razonablemente aconsejables. Y en la apresurada concesión de autorizaciones van quedándose prendidos los importantes flecos de los equipamientos sociales, para los que nunca existen terrenos.

Y para evitar esto hace falta que los equipos municipales sean fuertes y cuenten con una organización adecuada, asistida de los elementos humanos, técnicos y económicos que sean necesarios para tan importante cometido.

Pues bien; si muchos de los ayuntamientos de las ciudades españolas no están dotadas todavía a estas alturas, por las razones que sean, para llevar una gestión urbanística a tono con sus problemas que requieren de una organización y una técnica especializadas, de la que todavía están muy distantes no es lógico pensar que estos ayuntamientos menores de las áreas metropolitanas, que hasta ayer mismo eran modestos municipios rurales, vayan a poder, como las hadas de los cuentos, manejar sutiles varitas mágicas con las que realizar milagros urbanísticos.

SOLUCIONES MANCOMUNADAS

En primer lugar, se trata de un montaje caro y cualitativamente tecnificado, como hemos visto, que no parece natural que sea preciso organizar para cada uno de los núcleos que componen el área metropolitana, sino que debería utilizarse de forma, al menos, mancomunadas. Por otra parte, está el hecho de que cada municipio es una pieza de un solo conjunto, y que cada decisión unilateral adoptada en uno de ellos puede repercutir en los demás. Luego las políticas urbanísticas deben estar coordinadas y unificadas.

Esto último constituye precisamente una de las funciones de Coplaco, órgano creado al efecto en 1963 para coordinar las acciones de los órganos de la Administración del Estado y los ayuntamientos que componen la conurbación madrileña. Pero tal coordinación sera inefectiva si no se complementa con una adecuada gestión urbanística a nivel municipal.

EN NUESTRA CAPITAL EL AREA METROPOLITANA HA CRECIDO A UN RITMO DOS VECES Y MEDIO MAYOR QUE EL DE LA CIUDAD

El problema es de tal magnitud que precisa ser afrontado a los más altos niveles y con el máximo realismo, dejando en la cuneta cuantas razones sentimentales o de tradición municipalista se opongan a la consecución de resultados eficaces para conseguir evitar que los núcleos que constituyen las áreas metropolitanas españolas, sobre las que van a producirse en los años venideros las expansiones de todas nuestras grandes ciudades por causa de una organización administrativa arcaica y no adaptada a las nuevas circunstancias se conviertan en obstáculos que invaliden el ordenado y armónico desarrollo de los espacios donde van a habitar la gran mayoría de los españoles del futuro.

(3) Véase número V: "Falta la coordinación entre organismos".