

LOS SERVICIOS URBANOS EN LA SOCIOLOGÍA URBANA

Por José Paz Maroto *

El avance que se ha visto obligada a dar en estos últimos años la disciplina que trata del funcionamiento, reforma y extensión de las ciudades ha sido tan extraordinario, que es lógico que haya llegado a constituir toda una rama del saber, agrupada en el título de "Sociología Urbana".

Es hora ya de decir que el Urbanismo no está vinculado exclusivamente a ninguna técnica y ha dejado de ser lo que tantos años se ha querido que sea: un conjunto de planes más o menos bien estudiados, más o menos bien trazados, más o menos lógicos, para pasar a tener como definición la siguiente: "Ciencia que tiene por finalidad favorecer el desarrollo sanitario, moral y económico de las ciudades y pueblos, y procurar el mejor reparto del bienestar social."

Ello hace acoger en su seno una serie de técnicas parciales, pero todas coordinadas con la idea general, y determina una serie de relaciones de la Sociología Urbana con diversas ramas de otros tipos de Sociología: la Urbana y la Rural, que aunque similares no son del todo iguales; aunque también obligan a una relación con otras disciplinas sociales.

Es, pues, evidente que los problemas de Urbanismo han de acometerse en equipo, debidamente ponderado, de unas y otras técnicas, tales como: Ingeniería, Arquitectura, Jurídica, Administrativa, Financiera, Sanitaria y Social.

Ahora bien, es evidente que el proceso necesario para transformar un medio social o urbano, o para extender y ampliar los núcleos ya existentes, como consecuencia del rapidísimo proceso de crecimiento que vienen experimentando, cabe agruparlo en cinco etapas, a saber:

1ª—Planeamiento urbanístico o trazados urbanos.

2ª—Régimen jurídico, administrativo y económico del suelo afectado por estos trazados.

* El autor es Urbanista de la ciudad de Madrid.

- 3ª—Servicios urbanos que constituyen la urbanización en sí.
 4ª—Intervención y estímulo de la edificación.
 5ª—Organizaciones sociales de todo tipo para la vida de relación urbana.

Con esto queremos decir que la gestión urbanística no cabe limitarla ya, hoy día, a una aprobación de trazados (o planificación, como ahora se llama) y dejar después a toda clase de iniciativas oficiales y privadas la responsabilidad del resultado de la urbanización y construcción.

Tampoco cabe limitarnos a urbanizar, instalar servicios urbanos e intervenir en la edificación, sin que antes hayan sido determinados los objetivos del planeamiento.

Y, finalmente, tampoco debe aceptarse el que las municipalidades planifiquen y urbanicen con arreglo a normas acertadas y terminen ahí su labor; sino que, por el contrario, ésta debe ser completada con una actuación y estímulo adecuados para que todos los intereses públicos y los particulares colaboren en estas obras complejas de la transformación y crecimiento de ciudades.

Lo primero que procede, pues, es estudiar los diversos aspectos sociológicos de las urbes y la relación mutua de unos con otros.

Es fijar cuáles han de ser las características de las ciudades, analizando detenidamente su tipología, para no llegar a normas demasiado unificadores; que, como todo lo igualitario, es (o suele ser) más injusto y menos acertado que lo diferenciado.

Es estudiar cuál es la estructura actual de la ciudad y cuál aspiramos a que sea una vez extendida y transformada, en función de las características especiales de cada una y del aspecto social que en las mismas predomine.

Es tener en cuenta las influencias que el factor geográfico pueda tener en el tipo de ciudad a planificar; y, especialmente, en las grandes ciudades, sobre todo la interdependencia o interinfluencia recíprocas que las áreas circundantes y el campo periférico puedan ejercer sobre la villa propiamente dicha.

De no hacerlo así, el grave problema de la despoblación del campo que hoy se presenta, más o menos atenuado, en casi todas las naciones del mundo, seguirá su desarrollo produciendo perjuicios de gran consideración a la economía nacional, en primer lugar; a la tranquilidad social, en segundo; y al propio confort de la vida de los ciudadanos, en tercer lugar.

Es evidente, también, que la demografía urbana tiene una importancia sociológica de primer orden, seguida de otra no menor de las composiciones étnicas urbanas, así como de las características heterogéneas posibles; raciales

o religiosas; e incluso en algunas ocasiones de la influencia que la población extranjera pueda determinar sobre la planificación a prever.

Por ello, pues, repetimos, los problemas urbanistas actuales caen dentro del dominio de las siguientes técnicas fundamentales:

La Sanidad, que por muchas que sean las opiniones sobre si su influencia ha de ser o no la preponderante, es evidente que es la que ha de dejar sentadas las bases fundamentales para que las otras técnicas más interventoras de forma visible, como son la Ingeniería Civil Sanitaria y la Arquitectura, consigan el desarrollo sanitario, que es el primer fin que hemos asignado al Urbanismo, mediante una adaptación al ambiente del suelo, del subsuelo de las ciudades.

La Ingeniería Sanitaria, que es la que, con su técnica y con su ingenio, ha de procurar un adecuado emplazamiento para las nuevas ciudades o para la extensión de las actuales, en forma a que las condiciones telúricas para la edificación sean las debidas; y que los espacios y áreas, así como los servicios del suelo y subsuelo, sean los normales; y permitir una posterior explotación sanitaria, técnica y económicamente adecuada. Y en el caso en que dichas condiciones no sean correctas, conseguir que reúnan un mínimo de garantías mediante la ejecución de obras que son eminentemente ingenieriles.

La Arquitectura ha de procurar, generalmente en colaboración con la Ingeniería, que sus trazados estén de acuerdo con las normas que la Sanidad señale como más convenientes para lograr una perfecta iluminación, aireación y soleamiento de las construcciones urbanas.

Es también la que ha de orientar la zonificación en forma más adecuada, para un buen funcionamiento de la urbe y de sus ensanches.

Y es asimismo la que dentro de cada zona de uso ha de estudiar las manzanas y sus parcelaciones, con el fin de que los edificios, tanto públicos como privados, que en las mismas hayan de construirse, reúnan las condiciones de habitabilidad señaladas por la Sanidad para dichas viviendas.

Y, por último, naturalmente, ha de ser la que proyecte y construya dichas viviendas de todos tipos, con las adecuadas características de superficie, de ventilación, de sequedad y de capacidad, en función de la clase de vecindad a que sean destinadas.

Naturalmente que todo ello puede ser armonizado con el punto de vista estético y de belleza urbana; pero sin olvidar, como irónicamente indicó no hace mucho un gran político inglés, que la Arquitectura ha de construir unas ciudades modernas adecuadas, pero "sin detenerse en las fachadas".

La Ciencia Jurídica es la que ha de estudiar y promulgar las leyes que permitan la realización de las obras de urbanización y la instalación de los servicios fundamentales urbanos, mediante una adecuada política del suelo.

Es la que ha de dar las normas para que, sin lesión (o con la menor posible) de intereses particulares, siempre respetables, pueda realizarse la adquisición de terrenos; para la constitución de préstamos públicos municipales, para el estímulo de la edificación en la forma que a la ciudad convenga; así como para la reserva de espacios libres y expropiaciones cuando resulten obligadas y para construcción de edificios de carácter público.

Y, finalmente, es la que ha de señalar los caminos a seguir para la aprobación de proyectos, tanto de las urbanizaciones como de los servicios, dentro de una sujeción a leyes de mecánica administrativa, de la que (por mucho que abominemos en ocasiones por lo que puede representar de freno en la rapidez de realizaciones urbanas) no puede prescindirse a menos de caer en el riesgo de la arbitrariedad, que quizá produjera resultados peores que la relativa lentitud burocrática.

La Ciencia Administrativa es la que ha de encargarse de la puesta en ejecución de las disposiciones legislativas, de la tramitación ordenada de los expedientes a que las urbanizaciones y servicios urbanos dan lugar. Y ha de ser la que resuelva, mediante normas regladas generalmente, o mediante recursos oportunistas justos, los incidentes numerosísimos que las obras de urbanismo plantean.

Finalmente, es la que ha de intervenir en la marcha administrativa de la explotación de estos servicios urbanos, sincronizándola con la de las restantes necesidades de la vida municipal.

La Ciencia Económica ha de tener a su cargo las fórmulas económicas a implantar para que una adecuada política de urbanizaciones evite el que tal labor se convierta en pesada carga para los municipios. Es la que ha de estudiar y aplicar las reglas a seguir para la obtención de recursos con que hacer frente a la implantación de los servicios urbanos. Y, finalmente, es la que ha de señalar las exacciones, contribuciones especiales, impuestos y tasas derivados de prestación de servicios; y, sobre todo, fórmulas financieras que, basadas en dichos ingresos y en los de otro carácter, permitan a los Ayuntamientos obtener recursos para la instalación, transformación y puesta en marcha de urbanizaciones y servicios.

Finalmente, es la Ciencia de la Sociología Urbana la que, como hemos dicho, ha de intervenir para orientar las normas y características fundamentales de las ciudades y de su vida funcional, ya que una de las funciones del Urbanismo es la de atender al aspecto moral y al mejor reparto del bienestar social.

En cuanto al planeamiento urbanístico, es evidente que actualmente se encuentra en plena evolución.

Ya no son los trazados puramente geométricos los que constituyen la base

reguladora de la expansión urbana; sino que el esfuerzo urbanista se orienta hacia el planteamiento orgánico de los problemas que aúnen todas las gamas de ideas, así como recojan los impulsos de renovación inherentes a la modificación que viene siendo constante, de criterios y exigencias en lo que afectan a la morfología de la ciudad moderna y de la futura.

La evolución de esta gestión urbanística sigue tres líneas fundamentales, a saber: Amplitud territorial necesaria, Complejidad creciente de las cuestiones planteadas y Modalidades técnicas, estéticas y peculiares, derivadas de las aspiraciones y sentimientos del hombre y sociedad actuales.

La amplitud territorial ha crecido enormemente y ya no se limita a un perímetro en la periferia urbana, sino que desborda ésta; abarca todo el término municipal; y ha saltado, en las poblaciones importantes, hasta abarcar la comarca de influencia de las mismas.

Claro está que en esto, de momento al menos, no cabe pensar en planos vastísimos que desborden la escala nacional y aplicar otra internacional a base de comunidades geográficas que llevaran poco menos que a la ordenación urbanística del planeta; pero sí es evidente que las vinculaciones entre las diferentes urbes de una región, y de unas regiones con otras en una nación, son tan fuertes que tiene que haber algún organismo que desbordando la intervención del elemento urbano, actúe dentro de un ámbito comercial, coordine exigencias, establezca limitaciones mutuas, imponga obligaciones colectivas, etc., para lo cual se requiere una visión conjunta y superior que no puede ser otra que la de confección de planes regionales y nacionales del Urbanismo.

La complejidad es enorme porque el crecimiento urbano afecta a la totalidad de intereses de los que componen la sociedad. Por ello los programas urbanísticos de necesidades y de actuación han de abarcar consideraciones que tengan en cuenta todos los factores de la vida, como son: los propios del ámbito familiar, los de sus vínculos con sus vecinos, los derivados de las necesidades de producción y consumo, los que se originan por sus obligaciones laborales, los que atiendan a sus legítimos esparcimientos espirituales y corporales, y, finalmente, los que afectan a su dignidad de hombre y a su participación en la organización social y política que le permitan intervenir correcta y adecuadamente en su lucha por fines terrenales y trascendentes.

Si a eso se une el que hay determinadas leyes económicas, sanitarias, estéticas y morales, pero de carácter natural que rigen los conciertos humanos y de cuya armonización, en adecuadas organizaciones dentro de una jerarquía de valores correspondiente a una concepción ortodoxa de la vida y de la sociedad, depende el éxito de sus iniciativas urbanas, se comprenderá la evidente complejidad del Urbanismo.

La transformación o régimen administrativo del suelo plantea el problema de la incorporación a la influencia urbana de terrenos rurales.

Si una gestión urbanística de una ciudad está establecida sin la adecuada consideración de este punto, existe el grave riesgo de que la incorporación se haga por la propiedad en una anárquica libertad de actuación; de la que, como es lógico, no puede pasar, pues la condición humana es así, ya que la humanidad se rige por motivos de "atracción" y casi nunca de "contracción"; y que, por tanto, las únicas consideraciones que pesen en esta incorporación sean las correspondientes a los intereses particulares del propietario y no al uso, sino al abuso absoluto del suelo, conforme a sus deseos.

Es evidente que esta solución conduce a una anarquía de trazados, de edificaciones y de usos; a una carencia total (o al menos a una deficiencia de primer orden) en la instalación y explotación de servicios; a una ausencia de espacios libres y viales adecuados a las necesidades de los sectores a urbanizar, y a una carestía enorme de terrenos que dificulta la construcción.

Y aunque en esto como en tantas otras cosas de la vida, pese a las distintas teorías políticas hoy en uso en el mundo, la ley de la oferta y la demanda deja sentir su específico peso, la consecuencia final es la proliferación de "barrios malditos", de "villas-latas" y "suburbios infrahumanos", en los que, recordando a nuestro escritor que hablaba de aquel lugar en que "toda incomodidad tiene su asiento", aquí también la subversión y miseria tiene su habitat propio.

Es, por tanto, evidente que esta organización administrativa del suelo ha de atender a paliar, por un lado, la desigual distribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados, para evitar lo que podríamos llamar lotería urbanística, que tantos enconos, dificultades, tráfico de influencias y resistencias pasivas produce a la urbanización.

Ha de atender a la conservación del carácter rural, en las parcelas que no sean destinadas a uso urbano o a la transformación de las mismas en otras adecuadas cuando el momento es llegado.

Ha de hacer frente a la necesidad ineludible de mantener o de crear espacios libres de amplitud, emplazamiento y características adecuadas a la población que han de servir.

Ha de armonizar el derecho de los propietarios a retener terrenos sin darles el destino que les corresponda por los planes de expansión urbana, con la necesidad de que cese este derecho cuando los intereses generales de la ciudad así lo exijan.

Y ha, finalmente, de intervenir discretamente en una regulación de los valores arbitrarios del suelo, sin llegar, como es lógico, a la socialización del mismo ni al desconocimiento de los derechos de la propiedad privada.

Pero lo que más nos interesa en este trabajo es fijarnos en las labores de urbanización, entendiendo por tales las que afectan a la instalación, ampliación, conservación y explotación de los grandes servicios urbanos.

Podemos clasificar estas obras en cuatro grandes grupos:

- a) Planes de conjunto que afecten a la totalidad de la ciudad y a sus expansiones previstas.
- b) Dotación de servicios dentro de los planes de conjunto que afecten a la dotación de un polígono parcial urbano.
- c) Obras fundamentales de conservación y explotación de los distintos servicios.
- d) Medidas y obras de renovación y perfeccionamiento técnico y estético.

El hacer, como hoy suele ser corriente en muchas poblaciones: bien por escasez de visión, bien por falta de decisión, de acometer un plan general temiendo a la carencia o penuria de medios económicos, sin pensar que casi siempre pueden éstos encontrarse si se aplica el refrán castellano de que "a escote no hay nada caro", o bien por impacencias localistas o deseo de lucimiento personal de algunos regidores de la vida urbana, es causar un grave perjuicio a la Sociología Urbana. Pues las obras realizadas de esta forma, aparentemente más baratas porque permiten salir del paso, resultan más caras y muchas veces opuestas y contraproducentes a las verdaderamente necesarias para el desarrollo de la ciudad.

Y, naturalmente, el bienestar, la facilidad de la vida de relación que estos servicios bien establecidos determinarían en los ciudadanos, no aparecen por ningún lado; y ello, aparte del perjuicio de carácter material, causa otro perjuicio moral enorme, cual es la desconfianza del público medio hacia los servicios necesarios y la oposición de las corporaciones a correr el riesgo de acometer nuevos planes y, sobre todo, a la implantación de los definitivos y adecuados.

En la primera etapa de obras podemos incluir las de: Vialidad, Transportes, Abastecimiento de agua, Evacuación de residuos, Suministros de todo género, y las de carácter propiamente Sanitario.

Generalmente la Vialidad comprende una serie de medios de comunicación por tierra, mar y aire, de los cuales los que podríamos llamar generales suelen estar a cargo del Estado, y los urbanos y suburbanos a cargo de los Municipios, o a veces a cargo de entidades mixtas estatales y municipales.

De que las vías de relación externa respondan a planes coordinados con los de urbanismo local, regional y nacional, o se sujeten únicamente a planes generales del Estado sin la debida ponderación de las necesidades urbanistas