

Joan AMENÓS ÁLAMO, *El mito legal de la ciudad compacta*, prólogo de Robert Bruegmann, Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015, 167 pp.

1) El autor, PTU de Derecho Administrativo en la UAB, está especializado en Derecho Urbanístico (1). Da ahora a la luz un interesante y combativo estudio en defensa de la dispersión urbana y, por tanto, en contra de la postura dominante que, en la doctrina y la legislación, favorece la ciudad compacta.

El volumen está prologado por el historiador de la arquitectura R. BRUEGMANN, profesor emérito de la Universidad de Illinois en Chicago y autor de una completa defensa del modelo urbano que considera prevalente en la actualidad, y que viene constituido por la forma de crecimiento disperso que representan los *suburbs* en las experiencias de Estados Unidos, Australia o Canadá (2). Así, en la línea de su conocida tesis, considera que las alteraciones urbanas de los «últimos siglos» han servido para mejorar las condiciones de vida de los habitantes y también su «capacidad de decidir dónde viven, dónde trabajan o dónde se divierten».

Para el prologuista, ese mensaje contrasta con el habitualmente transmitido por los urbanistas, que considera suelen mostrarse partidarios de la ciudad compacta tradicional conforme a un ideal urbano cuyo modelo estaría conformado por el centro de París. Estima, que ese modelo de ciudad compacta es «producto de una ilusión», pues la mayoría de la población de las ciudades tradicionales tenía históricamente una vida urbana «realmente dura e insalubre». Ello explicaría que, en cuanto la prosperidad y los medios de transporte lo han permitido, las familias prefieran vivir en zonas con densidades más bajas y más alejadas del centro.

Sostiene BRUEGMANN también que la dispersión urbana se ha extendido ya al sur de Europa con un resultado «altamente provechoso» para los ciudadanos. Éstos habrían logrado viviendas más espaciosas en barrios más sanos, tranquilos y seguros, disfrutando también de mayor libertad por el notable incremento de movilidad que les proporcionaría el automóvil. Al mismo tiempo, los procesos de dispersión habrían determinado el esponjamiento y saneamiento

(1) Su tesis doctoral fue publicada con el título, *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, Barcelona, Cedecs, 1999, 326 pp.

(2) Robert BRUEGMANN, *Sprawl: a compact history*, University of Chicago Press, 2005, 308 pp. (*La dispersión urbana. Una historia condensada*, trad. esp., Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, 2010, 281 pp.).

de los centros urbanos, haciéndolos más atractivos mediante su *gentrification*. Finalmente, considera que los intentos de controlar el fenómeno del desarrollo suburbano no hacen sino encarecer el precio de la vivienda.

2) AMENÓS se muestra decidido partidario de las anteriores ideas tras haber seguido un proceso personal que él mismo nos narra. Inicialmente era defensor del modelo de ciudad compacta y se mostró particularmente crítico con la liberalización del suelo (p. 20). Después, sin embargo, repararía en que esos planteamientos no hacen sino recoger una «muletilla» convertida ya en auténtico «mito», acriticamente asumida por los urbanistas y que «ha empezado a colonizar las leyes» (p. 21). El viaje de estudios a Chicago (p. 159), donde debió trabajar con BRUEGMANN, parece mostrarse como su particular camino de Damasco, donde adoptó no la fe, hay que suponer, sino la idea de que la felicidad residencial se encuentra en las experiencias suburbanas y en los centros urbanos adecuadamente «gentrificadas» que, a distancia, terminan al parecer acompañándolas.

El autor organiza la crítica de lo que considera el mito legal de la ciudad compacta en tres capítulos: en el primero presenta la evolución de la dispersión urbana en Estados Unidos y en Europa, en el segundo constata el dominio de las tesis urbanísticas opuestas a la dispersión y su asunción normativa, destinando el tercero a exponer las herramientas jurídicas desarrolladas contra la ciudad dispersa. La argumentación es siempre amena, incluso brillante, y sin duda coherente con las premisas iniciales a pesar de que pueda resultar un tanto arbitraria en bastantes extremos como enseguida podremos comprobar. Dicho de otra manera, la lectura probablemente proporcionará goce o inquietud intelectual, según se esté de acuerdo con los puntos de partida o no.

3) He de subrayar que en esta materia tenemos un problema de información, de datos, pues no conocemos el exacto alcance del *sprawl* de origen norteamericano, al menos en el caso español. El autor lo define como «una forma de crecimiento urbano diseminado, de baja densidad, trufado de conjuntos de casas unifamiliares adosadas o aisladas y salpicado con grandes centros comerciales e incluso imprevistas instalaciones industriales de tamaños muy diferentes» (p. 20). En tal definición quizá se echa en falta una referencia al cerramiento o aislamiento de las urbanizaciones dispersas, es decir, a su configuración física como conjuntos separados del resto del territorio (3). En todo caso, no se comprenden en ella urbanizaciones muy frecuentes en

(3) No por casualidad, en Sudáfrica se encuentran los más drásticos ejemplos de urbanizaciones amuralladas de alto nivel y de guetos habitados por negros marginados, de manera que «las ciudades se fragmentan en pequeñas células de desarrollo comunicadas por el sistema vial y aisladas en función del uso del suelo, la población y el nivel de renta» (tomado de la página Web del *Department of Environmental Affairs, Republic of South Africa*).

nuestro territorio como: *a)* las conectadas a las tramas urbanas existentes que, en muchas pequeñas ciudades de la geografía patria, se han puesto en marcha durante los años del último *boom* urbanístico; *b)* las aisladas de alta densidad que han proliferado en radios de hasta 30-40 km desde los bordes exteriores de las grandes ciudades, pudiendo derivar la compacidad tanto de la colmatación de los solares con casas adosadas, como de las edificaciones de vivienda colectiva en altura; y *c)* las de segunda residencia, pues aun cuando estén aisladas con respecto a los núcleos urbanos, constituyen un recurso turístico de gran significado económico, especialmente si en ellas se ubican establecimientos hoteleros.

Sin embargo, no parece que las cifras empleadas en nuestra experiencia permitan diferenciar situaciones tan distintas. Los datos de densidad poblacional del censo se refieren a toda la superficie de los términos municipales, sin distinguir entre las clases y situaciones del suelo, lo que nos impide saber si se trata de urbanizaciones diseminadas en el territorio. El autor utiliza particularmente el caso de Barcelona, que al disponer de un pequeño término municipal de 101 km² ofrece una alta densidad de 15.810 habitantes/km²; en cambio, Zaragoza, que dispone de un amplio término de 973 km², alcanza una densidad de 683 habitantes/km². No hay manera de comparar estas cifras, como demuestra el hecho de que la densidad máxima legal sea ordinariamente de 22.500 habitantes/km², lo que podría propiciar políticas de densificación incluso en el congestionado casco urbano barcelonés (4). Si quisiéramos acercarnos a las densidades reales, habría que partir de las superficies urbanizadas en cada término municipal, lo que nos daría 24.936 habitantes/km² en Barcelona y 7.358 habitantes/km² en Zaragoza, según los respectivos planes generales.

La magnitud del fenómeno está pues sin determinar exactamente. Nos manejamos con aproximaciones o suposiciones, sin la certeza que la cuestión merecería a fin de valorarla debidamente. Por tanto, la afirmación de nuestro autor de que la ciudad dispersa constituye el modelo urbano dominante en España depende de apreciaciones subjetivas. En efecto, las incertidumbres que rodean la identificación de la ciudad dispersa hacen que, frecuentemente, en las apreciaciones doctrinales relativas a su magnitud y calidad se mezclen ingredientes difíciles de combinar como: *a)* la interpretación de la realidad que el autor cree conocer; *b)* las sensaciones o sentimientos personales sobre la seguridad, la comodidad, la libertad y la belleza de las diferentes formas

(4) La densidad máxima legal derivaría del estándar de 75 viviendas/ha establecido con carácter general (y ahora supletorio) en el art. 75 TRLS'76. Traduciendo esa densidad de viviendas en densidad poblacional, a una media de 3 habitantes/vivienda nos salen 225 habitantes/ha, es decir 22.500 habitantes/km² y no 2.250 habitantes/km² como erróneamente indica AMENÓS (p. 135).

urbanas; y c) por supuesto, como ingrediente fundamental o destacado, la capacidad económica del propio sujeto.

4) En todo caso, la defensa que AMENÓS hace de la ciudad dispersa adolece reiteradamente de fogosas apreciaciones subjetivas. En ocasiones, se trata de afirmaciones carentes de apoyo fáctico, como la suposición de que el auge de la ciudad dispersa deriva de un extendido deseo de «otra» vida urbana que cabría advertir en «la iniciativa y el empuje de los individuos y de las familias», quienes encontrarían en las urbanizaciones periféricas (BRUEGMANN *dixit*) mayor intimidad, movilidad y diversidad que en la ciudad compacta (pp. 52-53). Otras veces, nuestro autor relaciona los indudables avances sociales de la experiencia española reciente con la urbanización dispersa, sin que se sepa qué tiene que ver ésta con la eliminación del chabolismo o de la contaminación de los ríos, ni siquiera con la mejora de los centros urbanos y menos aún con el incremento de ingresos de las zonas rurales, entre otros aspectos que llevan a AMENÓS a asegurar que «todo ello forma parte del acervo de la dispersión urbana» (pp. 59-60).

Acumula el autor aseveraciones que pueden provocar en el lector reacciones variadas, entre el estupor, la incredulidad y la indignación, como las siguientes (pp. 60-61): a) «el aumento de la conciencia ambiental ha sido en gran parte posible gracias a la generalización del automóvil»; b) «el país dispone de una reserva inmobiliaria importante y a buen precio»; o c) «la ciudad española se ha puesto de largo con el vestido de la suburbanización metropolitana».

5) En el caso español podemos sostener que nuestras ciudades llegaron a mediados del siglo XX relativamente poco transformadas, es decir, compactas. La desamortización eclesiástica y los derribos de las murallas en el XIX posibilitaron las reformas interiores de las poblaciones y los ensanches que, en sucesivas aperturas de calles y agregaciones de tejido urbanizado, dieron forma a unas ciudades relativamente integradas. En ellas, los barrios marginales ocupaban, más que una posición geográfica objetivamente desfavorable, un lugar inadecuado en el imaginario social de la burguesía dominante, que construyó barreras de mala fama para aislar los ámbitos urbanos de la pobreza, a veces, sorprendentemente bien situados en el contexto general de la población.

En la época de los planes de desarrollo, entre 1960 y 1976, tuvieron lugar cambios acelerados en las características de las ciudades españolas, que experimentaron la macización de los barrios céntricos y populares y la continua expansión del tejido urbano en los extrarradios. Esos procesos, en muchos casos, fueron espontáneos o, al menos, generalmente no estuvieron controlados por los ayuntamientos, que se encontraban absolutamente desbor-

dados por los acontecimientos. Tan amplias disfunciones no pudieron empezar a ser corregidas hasta la afirmación de los ayuntamientos democráticos (1979) y la afluencia de los fondos estructurales tras nuestro ingreso en la Comunidad Europea (1986).

La paulatina afirmación del sector de la construcción como motor del crecimiento económico determinó la puesta en marcha de amplios procesos de crecimiento urbano que recibieron importante apoyo legislativo con la llamada liberalización del suelo (1998). En la década siguiente se produjo un tremendo desarrollo de las actividades de promoción inmobiliaria y construcción, con predominio de suelos residenciales de baja densidad, e incremento de redes de infraestructuras y grandes complejos comerciales y de ocio a través de una movilidad basada en el automóvil. Proceso que continuó hasta el estallido de la burbuja (2008) y la tremenda crisis financiera, social y política de la que todavía no hemos salido.

6) A lo largo de todas esas transformaciones de nuestras ciudades, la lógica nos lleva a pensar que la tendencia general ha conducido a una bajada en la densidad media de los centros habitados. Así puede deducirse efectivamente del análisis de 79 ciudades españolas (las capitales de provincia y otras de más de 100.000 habitantes) llevado a cabo por el Ministerio de Fomento, donde se constata, en el período 1987-2006, una expansión de los suelos artificiales (urbanizados y ocupados con infraestructuras y equipamientos de todo tipo) del 43,7%, mientras que la población creció el 15% (5). Sin embargo, carecemos de datos esenciales sobre el carácter aislado o no de las propias urbanizaciones, los niveles de renta de los habitantes, el destino a primera o segunda residencia y otros extremos esenciales para comprender el alcance del fenómeno.

En todo caso, sí conviene tener en cuenta que estos desarrollos son producto, no de la urbanización ilegal espontánea, sino del planeamiento urbanístico redactado por profesionales. Ello significa que se da una cierta calidad en la urbanización, aunque ciertamente no toda urbanización planificada se ajuste necesariamente a la legalidad. En relación con el modelo de ciudad, la calidad urbanística suele implicar importantes niveles de conexión con las tramas urbanas existentes, de manera que frecuentemente las nuevas urbanizaciones comparten infraestructuras y servicios de transportes, hidráulicos,

(5) Ministerio de Fomento, *Capitales & Ciudades +100. Información estadística de las ciudades españolas 2010*, p. 28; la edificación de baja densidad domina en el Norte peninsular y en el Mediterráneo Sur y Sureste (p. 33); en la figura 18 de ese estudio se recogen las superficies correspondientes a los diversos tipos de edificación (entre medianeras, unifamiliar adosada, unifamiliar aislada y otros), estadística que parece habría de permitirnos trazar un primer mapa del *sprawl* español (p. 37).

sanitarios, educativos y otros, cuyo refuerzo se incluye con normalidad entre los costes asumidos por el correspondiente sector.

Entiendo que es a ese conjunto de elementos de conexión y cohesión de las distintas partes de las ciudades a los que se refiere nuestro acervo urbanístico cuando incluye la defensa de la ciudad compacta. Es evidente que resultaría imposible ordenar las grandes ciudades, no ya en torno a una plaza mayor que agrupara las sedes de las principales instituciones, sino ni tan siquiera alrededor de una sola centralidad. La compacidad deseada es pues la que afecta, no ya a las edificaciones, sino a los elementos de cohesión territorial, de manera que en las distintas partes de la ciudad sus habitantes puedan disfrutar de razonables niveles de: *a) seguridad* de las personas y los bienes garantizada por una policía pública; *b) libertad* para el ejercicio de las diferentes opciones personales y sociales, incluyendo particularmente la libertad de movimientos a través de un sistema de comunicaciones basado en calles y plazas de uso público; *c) calidad de vida* proporcionada por el uso de los servicios públicos, en especial los de sanidad e higiene, transporte, educación y acción social; y *d) identidad* con la propia ciudad derivada de los sentimientos de arraigo que produce una buena vecindad. Es a esa ciudad cohesionada a la que designamos como ciudad compacta, evocando quizá una mítica visión de la *civitas* donde se originó nuestra civilización.

Finalmente, indicaré que, en mi criterio, los mayores problemas del crecimiento disperso de las ciudades se relacionan con el aislamiento de las nuevas urbanizaciones, que conlleva el germen de la segregación espacial tan característica de algunas partes de Estados Unidos. La segregación relevante, como ya he indicado, es la de la primera residencia, esto es, la que afecta al ámbito de la vida ciudadana ordinaria. Un indicio de su presencia son las vías no accesibles a cualquiera, sino únicamente a los habitantes de las urbanizaciones amuralladas, y a sus amigos y empleados. El uso público de la calle es manifestación de la condición de ciudadanía que se niega a los marginados.

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN