



EL SECTOR URBANISMO EN EL II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Fernando Fernández-Cavada

1 INTRODUCCION

La transformación de una economía agraria y preindustrial a una sociedad tecnificada de consumo de masas tiene como contrapeso lógico e inevitable los problemas de la adecuación del esquema espacial del poblamiento hacia los patrones característicos de una economía avanzada. El proceso de redistribución ecológica, en efecto, al discurrir espontáneamente —es decir, siguiendo la propia dinámica del crecimiento económico— no se produce de una forma armónica y continuada, sino que se manifiesta en los conocidos fenómenos acumulativos (concentración urbano-industriales) y de diferenciación regional (desequilibrios territoriales).

Estas tensiones que son inevitables, y en cierta medida incluso necesarias, al producirse de una forma distorsionada y a un ritmo demasiado rápido, suponen un obstáculo grave para el mismo desarrollo por los enormes costes sociales que implican, tanto en las áreas densamente pobladas como en aquellas regiones que, por el hecho de estar alejadas de los núcleos en expansión, quedan abandonadas a una forzosa regresión. Concretamente en lo que afectan a la urbanización en su conjunto estos desequilibrios tienen gran trascendencia: a) por incidir en aquellos niveles de la red urbana que constituyen la parte esencial de la infraestructura o patrimonio urbanístico; b) por condicionar la extensión, la función y la propia forma del asentamiento urbano (transportes colectivos y redes arteriales), y c) por representar un valor destacado de algunos núcleos de población (monumentos y conjuntos histórico-artísticos).

Toda esta problemática, por su complejidad e implicaciones, desborda el esquema global y abstracto de la pura programación económica y exige, por supuesto, un tratamiento que excede del período normal de los planes de desarrollo. Por ello el primer problema que se plantea en la programación urbanística es la adecuación de su metodología y objetivos a largo plazo con el fraccionamiento cronológico que ha de experimentar forzosamente por imperativo de la planificación nacional.

En el sistema español, esta coordinación se lleva a cabo integrando en la programación urbanística junto a soluciones y fórmulas de eficacia inmediata y concebidas para remediar las situaciones más urgentes, unos criterios urba-

nísticos selectivos que se proyectan a largo plazo en orden a conseguir una progresiva ordenación territorial del país de acuerdo con las precisiones de desarrollo. La programación urbanística en el Segundo Plan de Desarrollo tiende de esta forma a dos objetivos concretos: la mejora equilibrada de todos los niveles de la red urbana, teniendo en cuenta sus necesidades presentes y futuras y la preparación y adecuación de cada núcleo urbano con arreglo a las necesidades y funciones que en cada caso se puedan prever en este contexto de ordenación territorial a largo plazo. Es decir, el sector comporta dos niveles de actuación claramente diferenciados en función del tiempo: a) a corto plazo, la resolución de los problemas urgentes, y b) a largo plazo, la fijación de directrices sobre política urbanística de forma que se establezca el marco que permita abordar ordenadamente todos los problemas.

Paralelamente, teniendo en cuenta la dimensión espacial del urbanismo, se distingue un nivel macroeconómico —distribución óptima de la población en los diversos tipos de asentamiento— y un nivel urbano —resolución de los problemas específicos dentro de una determinada categoría de núcleos. A su vez algunos de estos problemas específicos (abastecimiento de aguas, transportes colectivos, etc.) requieren un tratamiento especial en razón de sus propias características.

En la consideración por lo tanto de los problemas urbanísticos existe en conclusión una doble perspectiva tanto temporal como territorial que si bien es difícil en la práctica desglosar totalmente, a efectos de la exposición se puede sintetizar en los términos siguientes: por una parte, realizaciones de planificación urbana en sentido estricto y destinadas a atender las cuestiones más urgentes, y por otra, programas a mayor plazo con actuaciones iniciales de acción regional. Esta conjunción de objetivos y la consecuente complejidad que ello implica en el momento de dar coherencia a las intervenciones confieren a la programación del sector unas características específicas que hay que tener en cuenta para comprender el alcance de las actuaciones. Sobre todo hay que tener presente que estamos entrando en este período de sucesivas aproximaciones planificación económica-planificación territorial, típico en la evolución de todo proceso planificador, y que en cierta forma se apuntan ya unos conceptos, aún muy elementales, de ordenación del territorio; de aquí la atención preferente al asentamiento de los excedentes demográficos en áreas determinadas como los Polos de Desarrollo y Promoción, ciudades de descongestión u otras zonas en expansión.

2 PROBLEMAS DEL SECTOR

En España, como en todos los países en vías de desarrollo, la clave de la problemática urbanística radica en el asentamiento progresivo de la población en un reducido número de ciudades, fenómeno que favorece la creciente industrialización. La atracción de las ciudades sobre la población rural ha motivado el que la población urbana nacional en el quinquenio 1960-1965 haya experimentado un crecimiento muy intenso; su evolución se ha efectuado a un ritmo de crecimiento decenal del 31,04 por 100, equivalentes a un 2,74 por 100 anual acumulativo, tasa superior a todas las habidas desde principio de siglo. De otra parte el aumento del número de puestos de trabajo en los sectores secundario y terciario crea a su vez problemas de suelo, equipamiento y servicios en los núcleos urbanos, en especial, en aquellos en que se singularizan los fenómenos demográficos. En estas circunstancias es lógico prever que de seguir la evolución tendencial se produzca un desequilibrio entre los nuevos puestos de trabajo y el incremento máximo presumible de la población urbana —calculado en la Ponencia de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos en un 20 por 100 decenal— que agravaría considerablemente los problemas urbanísticos por los efectos de la congestión y de la insuficiencia de dotación de servicios, etc., no sólo en las grandes ciudades, sino en todo el sistema urbano en su conjunto, en virtud de la política de acción regional puesta en marcha.

A todos estos problemas planteados por la expansión urbana se unen las deficiencias de nuestro equipamiento urbanístico. Según los estudios realizados por la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos, el déficit de nuestro patrimonio urbanístico se ha acentuado en los últimos diez años como consecuencia del aumento de 3.000.000 de habitantes en los núcleos urbanos, sin que haya existido la contrapartida correspondiente de inversiones sustanciales para equipamientos.

El valor del patrimonio urbanístico nacional útil se ha estimado en 259.577 millones de pesetas, mientras que la cifra necesaria para convertir el patrimonio defectuoso en útil (déficit físico), sumada a la cifra del déficit por insuficiencia (incluido el de sectores suburbanos) totaliza 138.018 millones de pesetas a precios actuales de construcción (sin computar el déficit funcional y por obsolescencia que no se ha valorado). Es decir, que el déficit representa el 53 por 100 del patrimonio útil. Además ha de tenerse en cuenta que en este déficit no se computa el correspondiente a los transportes colectivos urbanos e interurbanos, redes arteriales y patrimonio monumental, aspectos también incluidos en el sector urbanístico.

3 OBJETIVOS GENERALES Y CUANTITATIVOS

La deficiente situación de nuestra infraestructura urbanística, caracterizada por la existencia de estrangulamientos, que son la prueba más palpable de la tendencia al empeoramiento, ha obligado a limitar la programación del sector en este Plan cuatrienal, al objetivo general de mejora y de previsión de la misma abandonando cometidos de mayor amplitud y ensayos de un urbanismo operativo.

La mejora del patrimonio urbanístico o infraestructura urbana tal como se comprende en el Plan se refiere al conjunto de bienes físicos, cualquiera que sea su nivel técnico de conservación, vinculados a los conceptos de suelo y servicios urbanos. Entendiéndose por suelo urbano no el destinado exclusivamente a uso residencial o de vivienda, sino también el suelo industrial, para servicios y equipamiento y las zonas verdes interiores.

En el Plan se consideran únicamente las inversiones para la preparación del nuevo suelo necesario y, globalmente, las destinadas a la conservación en valor del patrimonio útil actual y a la absorción del déficit físico, por insuficiencia y de sectores suburbanos. Además no son objeto de estudio y planificación todos y cada uno de los servicios urbanos, sino solamente se tratan los abastecimientos de agua y saneamiento, y fuera de los servicios propiamente urbanos, los transportes colectivos y las redes arteriales.

En relación con este objetivo general se han determinado una serie de necesidades concretas cuya valoración se realiza en cada uno de los subsectores en que se ha dividido el sector: urbanización; abastecimiento de agua y saneamiento; transportes urbanos colectivos y redes arteriales, y patrimonio monumental.

La limitación de los recursos disponibles ha impuesto una rigurosa selección de inversiones dirigiéndolas hacia aquellas actividades en que puede conseguirse a corto plazo una

mayor eficacia dentro de la estrategia del Plan. Los criterios de selectividad, como puede deducirse de la Ponencia de la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos, se han establecido según la importancia de las situaciones a nivel nacional (macrourbano) y según los problemas específicos a nivel urbano.

En el primer nivel se han tenido en cuenta especialmente las dificultades de aquellas zonas de mayor potencial demográfico y económico y, por lo tanto, con mayores problemas de expansión urbana, así como las necesidades de aquellos núcleos vinculados a la acción regional. De acuerdo con estos criterios se confiere la prioridad absoluta a: las Grandes Áreas Metropolitanas; los Polos de Desarrollo y Promoción Industrial, y las Comarcas y ciudades de fuerte dinamismo. A continuación de este primer nivel ocupan un lugar preferente: el resto de las áreas metropolitanas y demás núcleos de población superiores a 10.000 habitantes; las cabeceras de comarca en zonas de ordenación rural; la iniciación de nuevas ciudades; los Planes estatales de Jaén, Badajoz y Tierra de Campos, y algunas actuaciones muy singulares, como polígonos universitarios, comerciales y arqueológicos.

A nivel urbano se concede especial preferencia a los siguientes aspectos específicos: conservación del patrimonio urbanístico; la preparación de nuevo suelo, incluido el equipo; la absorción del déficit, y reformas viarias.

Paralelamente a estos órdenes de prioridad que se indican para el conjunto del sector se han establecido además otros particularizados para cada uno de los elementos de la estructura y servicios urbanos; ya que tanto en lo que se refiere a los abastecimientos de agua, saneamiento y encauzamientos, como en los transportes urbanos colectivos de superficie y metropolitanos, enlaces e instalaciones ferroviarias en zonas urbanas y suburbanas, estaciones terminales, redes arteriales y valorización del patrimonio monumental, ha sido preciso reducir el nivel de inversiones o supe-
ditarlo a la posible utilización de otros recursos (crédito oficial, financiación exterior o incremento de la participación privada). En lo que se refiere al abastecimiento de agua y saneamiento, al no poderse abordar simultáneamente todas las obras necesarias para cubrir el déficit actual y los aumentos más inmediatos, se han establecido unos criterios de prioridad que permitan hacer de forma objetiva los programas de ejecución de obras que se adaptan lo mejor posible a los objetivos del Plan. En los transportes urbanos colectivos, por su parte, se señala la prioridad del metropolitano sobre los transportes de superficie, y dentro de éstos los correspondientes a las grandes ciudades. En lo que concierne al Patrimonio monumental, se establece un orden de preferencia bien marcado por la propia clasificación de los monumentos y conjuntos, y precisando en cada etapa del plan general con arreglo a una serie de criterios: peligro inmediato de ruina, incendio o demolición; estado de abandono; importancia intrínseca del monumento, etc.

Las actuaciones que en virtud de estos criterios selectivos se han considerado como objetivos concretos son las siguientes:

URBANISMO.

— Preparación del suelo para los polígonos de los Polos de Promoción y Desarrollo, Campo de Gibraltar y zonas de descongestión de Madrid, Barcelona y Vascongadas.

— Preparación de polígonos industriales, comerciales y especiales en núcleos urbanos seleccionados.

— Ordenación de las zonas de influencia de las autopistas de Barcelona y Bilbao.

— Conservación y mejora del patrimonio urbanístico de ciertas áreas metropolitanas.

ABASTECIMIENTO DE AGUA Y ENCAUZAMIENTOS.

— Ampliación y mejora de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de los núcleos urbanos, realizando las instalaciones necesarias para incrementar, durante el cuatrienio, la posibilidad de suministro anual de agua en 900 millones de metros cúbicos.

— mejorar los encauzamientos y defensas de los ríos a su paso por poblaciones, atendiendo de una manera especial los casos de Valencia (Solución Sur), Sevilla (Corta de la Cartuja) y Madrid (canalización del Manzanares).

TRANSPORTES URBANOS COLECTIVOS.

— Continuación de los enlaces ferroviarios de Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, Sevilla y Vigo. Iniciación de los enlaces y mejoras de Bilbao, Huelva, Tarragona y Sabadell.

— Extensión de las líneas metropolitanas de Madrid y Barcelona.

— Mejora de los transportes de superficie de los principales núcleos urbanos.

— Mejora de las instalaciones complementarias para el transporte terrestre, incluidas estaciones terminales de autobuses y camiones.

PATRIMONIO MONUMENTAL.

— Restauración de 31 conjuntos monumentales de primera categoría.

Como puede observarse ha sido preciso posponer prácticamente los objetivos que implican una planificación a largo plazo de la infraestructura, urbanización y equipamiento de suelo de las ciudades y que estaban orientados a conseguir la adecuada ordenación del territorio nacional. Especialmente en lo que se refiere a la creación del suelo se ha tenido que renunciar a delimitar y planear mayores superficies de las necesarias para el cuatrienio, con lo que se ha malogrado la puesta en marcha de una primera etapa de previsiones a mayor plazo que habría permitido disponer en el futuro de suelo en cantidades y condiciones adecuadas para todos los usos.

4 CUADRO GENERAL DE INVERSIONES Y MEDIDAS PARA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR

Las inversiones públicas programadas para el sector urbanístico se elevan a 59.955 millones de pesetas, cifra que representa el 13 por 100 sobre la total inversión pública. En este programa de inversiones es decisiva no sólo la actuación del Estado y de sus Organismos Autónomos sino también la de las Corporaciones Locales que participan en la financiación a través de sus ingresos ordinarios destinados a inversiones y de los recursos que han de obtener por préstamos del Banco de Crédito Local. Al Estado y Organismos Autónomos corresponde una aportación de 39.899 millones de pesetas, casi un 67 por 100 del total, a las Corporaciones Locales 18.206 millones, es decir más de un 30 por 100, y a la financiación exterior alrededor de un 3 por 100.

En la distribución de inversiones se ha tenido en cuenta, fundamentalmente, la naturaleza de los distintos conceptos en que ha de invertirse, según que los mismos se hallen más o menos directamente relacionados con las actividades y la idiosincrasia de cada uno de los sectores considerados. De todas maneras hay que tener presente que se trata de una distribución apriorística realizada en base a las actividades que hasta el momento han venido desarrollando en materia urbanística dichos sectores sin que por ello prejuzgue su bondad ni la posibilidad de sustituirla por criterios que se consideren más acertados.

Los organismos que han de ejecutar el programa son: 1) el Ministerio de la Vivienda, a través de la Dirección General de Urbanismo, Gerencia de Urbanización, Área Metropolitana de Madrid y Comisión de Urbanismo de Barcelona; 2) el Ministerio de Obras Públicas a través de las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas y de Transportes Terrestres; 3) el Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Dirección General de Bellas Artes y las Corporaciones Locales.

En la ponencia redactada por la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos se indica que la ejecución y realización de las actuaciones urbanísticas programadas requieren la adopción de una serie de medidas que permitan llevarlas a buen término entre las que se estiman como más urgentes las siguientes: intensificación de la política de preparación de suelo; potenciación de la gestión urbanística y coordinación de las actuaciones a distintos niveles; impulsar la actuación de las Corporaciones Locales, dentro de su específica competencia y de la iniciativa privada; autofinanciación, en

la medida posible de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento; fomento de la unidad de criterio entre las distintas explotaciones de transportes urbanos colectivos, etc.

En lo que se refiere al tema de la especulación del suelo, si bien se tiene conciencia de los problemas que entraña, no se ha entrado en su análisis en razón de que podría suponer interferencia con los trabajos de la Comisión Interministerial nombrada por el gobierno para el estudio del mismo; solamente se hace referencia a la necesidad de facilitar la actuación municipal en materia de solares con el fin de contribuir a frenar dicha especulación. En este sentido se sugiere la conveniencia de dictar una legislación más acorde con la realidad en la que se tenga en cuenta especialmente el valor comercial de los terrenos en dicha zona.

5 CONCLUSIONES

El II Plan de Desarrollo manifiesta una concepción más amplia de la política urbanística, al sistematizar la acción correctora de los desequilibrios originados por el proceso planificador y al impulsar indirectamente los programas puestos en marcha de acción regional. Es decir, constituye un avance notable en el proceso de aproximaciones sucesivas, programación económica, planificación territorial que está experimentando el esquema planificador español. Sin embargo, el sistema desde el punto de vista metodológico adolece aún de insuficiencias a causa de la forzosa reducción de las previsiones a un lapso de tiempo (el período de cuatro años de vigencia del Plan), que por su brevedad es incompatible con la anticipación a largo alcance que requieren las estructuras urbanísticas. Esto tiene por el momento escasa repercusión práctica dada la limitación de recursos y la urgente situación de nuestra infraestructura urbanística, condiciones que impiden planteamientos más operativos. No obstante, sería conveniente impulsar en la medida posible la elaboración de análisis prospectivos urbanísticos y territoriales que permitan establecer unas directrices generales a veinte o treinta años, realizables en fases sucesivas, coordinadas con los próximos planes de desarrollo. Estas directrices suplirían la falta de hipótesis generales de evolución territorial y permitirían perfeccionar el carácter de planificación simulada que actualmente tiene la programación urbanística, que pasaría de contemplar al sistema urbano como el punto de convergencia de las restantes planificaciones a configurarse paulatinamente en una ordenación auténticamente operativa.

Asimismo, se podrían mejorar las previsiones establecidas respecto a las estructuras y servicios urbanos, hasta ahora basados en una simple evolución tendencial y carente en consecuencia de intencionalidad correctora. Con esta base a través de análisis previos de las distintas posibilidades de desarrollo se evitarían prejuicios dudosos y subjetivos del sistema urbano español y se podría establecer en último término un marco científico adecuado para determinar la dotación de elementos y la zonificación con el debido criterio de máxima eficacia.

Esta profundización metodológica, por último, sería especialmente útil, en orden a superar el tratamiento por separado que se realiza en el Plan de la ordenación urbana y del desarrollo regional, ya que facilitaría un estudio conjunto y una ordenación coherente de ambas materias. De esta manera se podría conseguir una conexión que es hoy día presupuesto esencial de todo proceso planificador, y se llenaría el vacío existente entre las dos planificaciones tan evidentes en la política de descongestión y en la acción regional (Polos de Desarrollo).