

la crisis del planeamiento

Que las ciudades deberían crecer planificada y ordenadamente según las directrices marcadas por los planes de ordenación y mediando los controles de los órganos de la Administración, es un principio teórico admitido como deseable por casi todo el mundo. Frente a ello no queda otra alternativa que la expansión difusa y la congestión interna a impulsos del capital y del mercado de terrenos, sobre cuya inconveniencia también suele haber acuerdo teórico.

Dejando al margen el caso de los países socialistas, donde el problema se plantea en otros términos, existen como es sabido importantes variaciones entre las formas en que la Administración interviene en el intento de lograr una ordenación del crecimiento urbano. Frente al débil planteamiento de opciones voluntarias de configuración de ese crecimiento, que caracteriza en términos casi absolutos la situación de países fuertemente liberales, la tendencia en algunas naciones europeas occidentales es más intervencionista.

En España es evidente que el ordenamiento jurídico vigente marca una clara voluntad de intervención de la Administración para dirigir hacia el mayor bienestar social el proceso urbanístico nacional con base en el planeamiento y la previsión del desarrollo urbano. Para ello, nuestra Ley del Suelo establece toda la sistemática técnica y jurídica que descansa sobre los planes de ordenación urbana regulando los medios para que estos planes sean armoniosamente desarrollados por iniciativa pública o privada con sujeción a sus previsiones.

A estas alturas no es descubrir ningún secreto afirmar que los catorce años de funcionamiento del sistema arrojan un balance bastante desolador en cuanto a la consideración de la eficacia del mismo para garantizar la armonía del desarrollo urbano de acuerdo con las previsiones de los planes, por lo que de modo general, parece plantearse la duda sobre la conveniencia de seguirlo manteniendo intacto o, por el contrario, someterlo a revisión, dado su carácter utópico e ilusorio.

En el primer supuesto se reconocería la validez conceptual del sistema y se cargaría exclusivamente la responsabilidad de los malos resultados a la inoperancia o mala gestión de los Organismos encargados de su ejecución, por lo que las medidas a adoptar con vistas a una mejora de la situación, se deberían dirigir fundamentalmente al restablecimiento de la disciplina urbanística y a la preparación y dotación de dichos

organismos en forma más adecuada con vistas a su mentalización y responsabilización.

Sin perjuicio de que lo que se acaba de apuntar sea cierto, cabe también pensar, que una parte del fracaso pueda corresponder al propio planteamiento del sistema y a una posible inadecuación del mismo a los imperativos de la realidad, por lo que la mejora de la situación podría beneficiarse también con su meditada rectificación. En esta dirección se viene pronunciando desde hace algún tiempo el sentir de los medios profesionales del urbanismo nacional, en sus sectores más avanzados.

Los planes de ordenación urbana, tal como los define la Ley del Suelo, que empezaron a redactarse a raíz de la promulgación de la misma en 1956, descansaban sobre una metodología que había empezado a ensayarse antes, en los planes de los años 40, y que había madurado con la descomposición en los grados del Plan General y Plan Parcial, definida ya en 1952, como superación de los "planes de ensanche y de alineaciones" que se habían venido redactando anteriormente, como herencia del s. XIX, y de los cuales quedan vestigios bien palpables y operativos en numerosos planes generales posteriores a 1956.

Estos planes generales de la primera etapa, se caracterizan por una gran modestia en sus previsiones demográficas, limitándose en consecuencia a establecer unos esquemas de zonificación de usos y ordenación viaria para los cascos existentes, con unas pequeñas zonas periféricas de ensanche alrededor.

La impetuosa realidad del desarrollo urbano posterior, poderosamente servido por la iniciativa privada, ha rebasado con creces el marco de aquellas previsiones, dejando estrechos los límites de los planes, lo que ha contribuido a agravar el problema de la especulación del suelo al escasear los terrenos calificados como edificables dentro del plan, y ha hecho más difícil el control de la edificación contra el plan, y fuera de él, sirviendo esta insuficiencia para justificar las transgresiones.

Una reacción un tanto simplista ha llevado en algunos casos posteriores, a abarcar en los planes amplísimas reservas de terrenos, para prever por exceso la expansión urbana. Pero antes de este planteamiento elemental, la duda metodológica va mucho más allá, ya que lo que se vislumbra es una auténtica crisis de la concepción del planeamiento tradicional. Flota en el ambiente, junto con la conciencia de que

Editorial

el planeamiento solo por sí mismo no resuelve los problemas, una inquietud profunda sobre la necesidad de revisar la propia metodología de los planes al uso, cuyo enfoque aparece como ingenuamente convencional por su planteamiento fundamentalmente morfológico, por la debilidad de los medios de realización de sus propuestas, y por su inoperancia frente a los efectos económicos inmediatos que desata.

Así, cada vez aparece más claramente dibujada la aspiración hacia un nuevo tipo de plan, que más que un retrato anticipado de la situación urbana futura, rígidamente prevista, sea un programa de actuación, un "plan positivo de acción, compuesto con claras opciones bien definidas, realizables y con pleno soporte económico, que determinan una estrategia que queda en manos, tanto de la Comunidad como de aquellos Organismos representativos que deban inducir a su ejecución" (1), rectificando la metodología del planeamiento "en el sentido de hacerlo menos estático, de crear menos derechos y de vincular las concesiones propias del planeamiento a la efectiva realización de sus objetivos". (2)

Un repaso de la evolución reciente de la legislación urbanística de algunos países europeos es muy iluminador al respecto, pues en ellos se ha producido igualmente la crisis del planeamiento convencional. La división inglesa entre el "structure plan" y el "action plan", y la francesa entre "schema directeur d'aménagement" y "plan d'occupation des sols" según la Ley de 1967, requieren nuestro atento examen, ante una revisión de nuestra legislación, tan prolongadamente inmóvil. Pero es que incluso podrían haberse formulas transitorias dentro de la Ley del Suelo, utilizando posibilidades inéditas del Avance de Plan señalado en el artículo 23 de dicha Ley.

Es pronto para pronunciarse sobre algo que requiere meditación detenida y acumulación de datos de base para conocer realmente las fallas del sistema y las causas concretas de su debilidad. En este sentido, y a pesar de la dramática situación de urgencia en que siempre nos coloca el proceso urbano, los primeros pasos deben dirigirse a ese conocimiento de la mecánica interna de aplicación del sistema. Las incógnitas

son muchas si se plantea seriamente su investigación, en un análisis casuístico realizado por ciudades. ¿Cuáles son las divergencias concretas y sus causas, entre las previsiones del plan y su real desarrollo en los años de vigencia del mismo? ¿Cómo se han realizado las infraestructuras nuevas? ¿Por qué en general no se han redactado planes parciales en desarrollo del general tal como está legalmente preceptuado y cómo entonces se ha realizado el crecimiento urbano, sobre qué solares, sobre qué alineaciones, con qué condiciones de altura y volumen? ¿Qué resultado en volumen y densidad se ha obtenido así, en comparación con el que hubiera resultado de la aplicación del sistema? ¿Bajo qué circunstancias ha crecido la ciudad en suelo rústico? ¿Cómo varía el precio de los terrenos en relación con las calificaciones del plan? ¿Cómo se ha formado el patrimonio municipal de suelo, si existe? ¿Se ha utilizado el Reglamento de Reparcelaciones?

Estas son algunas de las preguntas que surgen en la base, cuando se desea profundizar metódicamente en la comprensión de las dificultades reales de aplicación de ese sistema tan aquilatadamente ajustado en la Ley del Suelo, y tan poco respetado por el desarrollo real de nuestras ciudades. Debemos aplicarnos a contestarlas, como primera aproximación al tema.

Pero no olvidemos que en el fondo de toda esta crisis del planeamiento, lo que hay es un problema de fe en el mismo y en su conveniencia real, aunque se acepte teóricamente cuando no compromete, y una ausencia de voluntad o de autoridad para defenderlo consecuentemente y para encauzar a su favor, y de acuerdo con sus previsiones, el concierto de iniciativas e inversiones fragmentarias y parciales que se producen independientemente en una sociedad de libre empresa, tratando de reducir la dicotomía entre el proceso de planeamiento y la toma de decisiones.

La crisis del planeamiento exige, efectivamente, una revisión de las bases del mismo, pero de nada servirá esta revisión sin una paralela sensibilización y responsabilización de los encargados de su ejecución. Y esto nos sitúa finalmente ante el más grave, y de consecuencias más decisivas, de todos los interrogantes que plantea la crisis del planeamiento: ¿Se dan hoy las condiciones mínimas necesarias para que en nuestra sociedad pueda ser viable y útil un planeamiento urbano de opciones voluntarias previamente definidas?

(1) M. Ribas Piera: "La planificación territorial". "Ciudad y Territorio", n.º 1.

(2) P. Bidagor: "La coyuntura actual del Urbanismo en España", Revista de Estudios de la Vida Local, n.º 162.