



REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO

Fernando de Terán

Un reciente editorial en esta revista, titulado "La crisis del planeamiento", planteaba la cuestión de la oportunidad de una revisión de la concepción teórica y de la metodología utilizada en la elaboración de los planes de ordenación urbana, así como del marco jurídico que los configura, recordando por una parte la experiencia nacional recogida durante la dilatada etapa del funcionamiento de ese marco y de aquella teoría y metodología, y aludiendo, por otra, a una simultánea evolución internacional hacia nuevas concepciones del planeamiento.

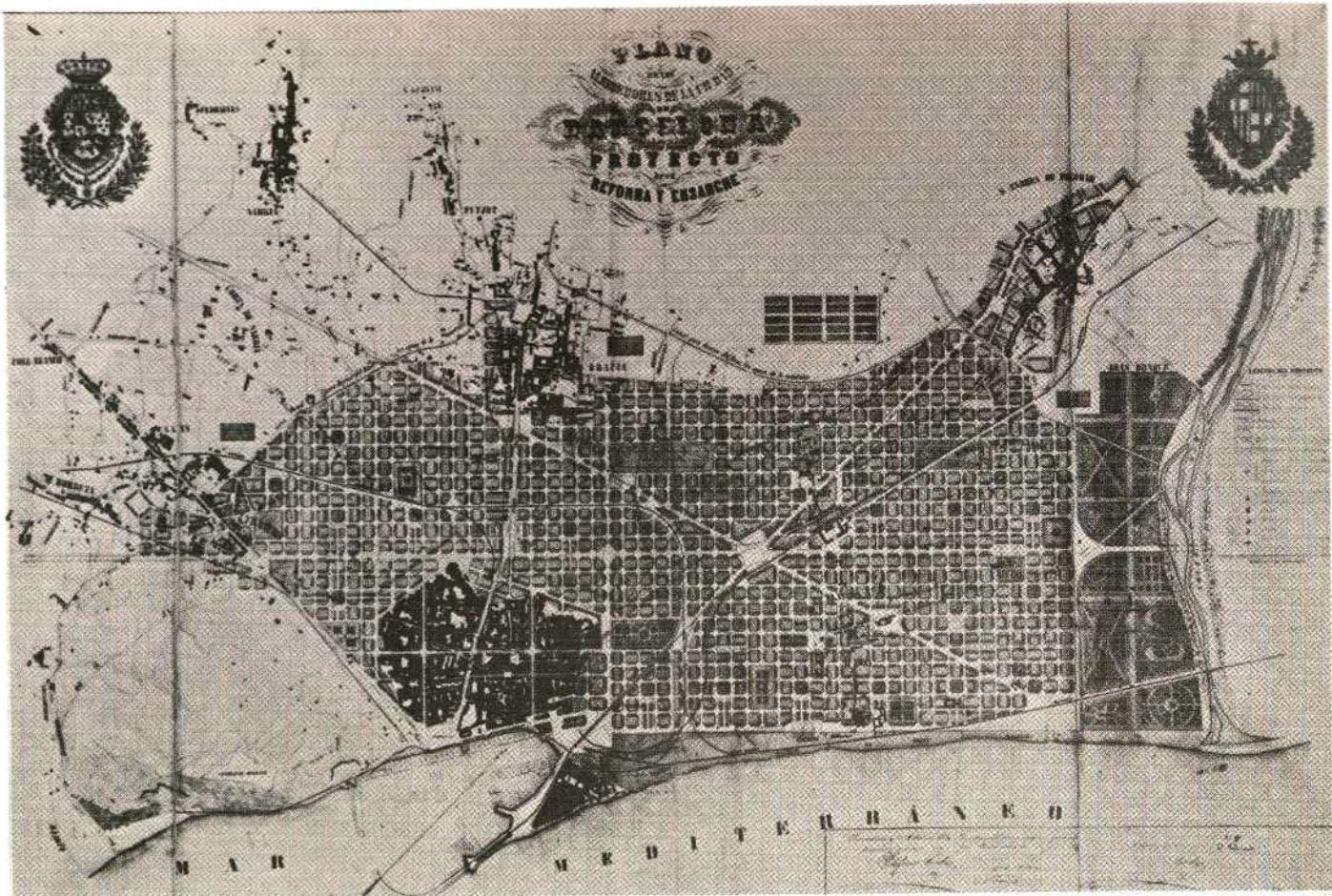
Pero al mismo tiempo que se preconizaba la conveniencia de tal revisión, actualización y reelaboración, por una evidente inadecuación del sistema vigente con respecto a la realidad actual, se señalaba también la inutilidad de tal revisión, si la misma no iba acompañada de una revitalización de la fe en la eficacia y real conveniencia del planeamiento, y de una clara voluntad y autoridad para defenderlo.

Teniendo en cuenta que las cuestiones esbozadas son de verdadera importancia, y que el citado editorial ha tenido amplio eco en los medios profesionales, suscitando reacciones diversas, parece interesante insistir sobre el tema desarrollándolo y precisando su alcance para evi-

tar equivocadas interpretaciones. Esto es lo que se pretende en las líneas que siguen. Por otra parte, posteriormente a la aparición de aquel editorial, el Ministerio de la Vivienda ha anunciado su intención de someter a profunda revisión la Ley del Suelo, celebrando consultas a la opinión general, por lo que parece haber llegado el momento de la pública reflexión sobre un tema que ha de hacer correr mucha tinta. En cualquier caso, debe quedar claro que en el presente artículo se exponen opiniones puramente individuales que expresan exclusivamente los puntos de vista personales del autor.

* * *

Como punto de partida para estas reflexiones, se considera que la revisión anunciada es absolutamente necesaria, y por el contrario, no se comparten los criterios conservadores de aquéllos que, alarmados por supuestos indicios de liberalización, consideran que el sistema técnico-jurídico vigente debería permanecer prácticamente intacto, alegando que para mejorar la situación y evitar los graves inconvenientes que evidentemente padece nuestro proceso de urbanización, bastaría con exigir el exacto y



completo cumplimiento y desarrollo de todos los pormenores de dicho sistema.

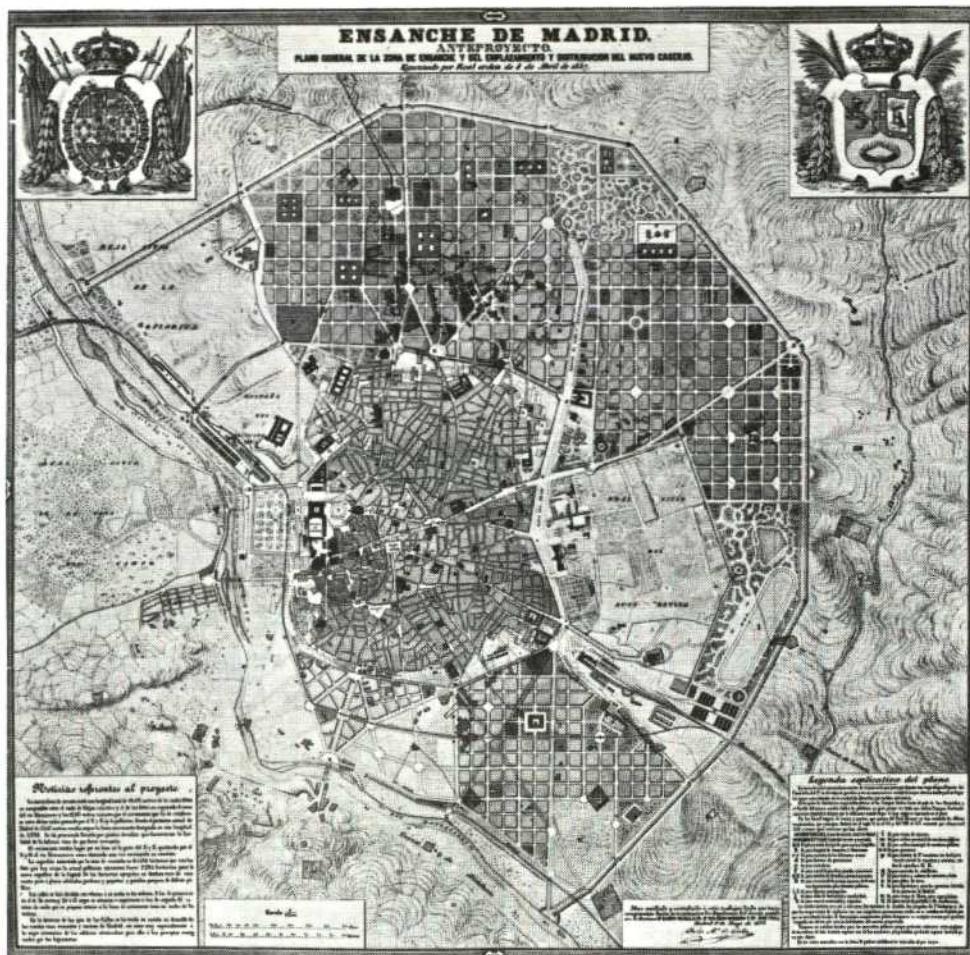
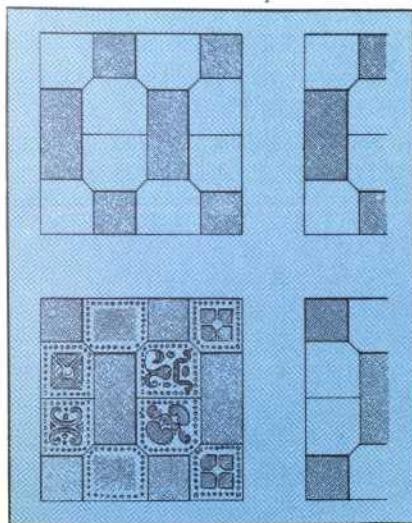
No puede desconocerse el fundamento de este razonamiento, basado en que jamás se ha llegado a plantear seriamente tal exigencia, por lo que se argumenta que, en gran medida, la eficacia del sistema no ha podido comprobarse por falta de aplicación. Pero por otra parte, también es cierto que el hecho de esa misma persistente inoperancia es ya prueba clara de una evidente inadecuación del sistema a la realidad en que tiene que desenvolverse, lo cual nos remite a la consideración de los dos extremos de esa falsa alternativa que parece plantearse: si se mantiene el sistema, hay que corregir la realidad; si se mantiene la realidad, hay que corregir el sistema. Es decir, si la concepción teórica y la metodología usual del planeamiento, así como su definición jurídica actual son válidas e intocables, es imprescindible variar la actual estructura administrativa nacional en forma tal que pueda garantizarse la disciplina urbanística derivada del necesario cumplimiento exacto y completo de las previsiones

de los planes, cosa que, supuesta posible, no ocurre hoy. Por el contrario, si se mantiene la actual estructura administrativa, es el sistema técnico-jurídico el que debe ser adaptado a ella. Pero digamos ya desde ahora, que las cosas no son tan simples ni tan claras como para poder optar tranquilamente por uno sólo de los dos términos de esa falsa alternativa, y que es el sistema y es la realidad los que requieren modificación.

Aunque en seguida adquiere dimensión teórica, la cosa se plantea inicialmente en términos muy pragmáticos: es preciso hacer algo para remediar la situación, para encauzarla, para ordenarla. Entramos pues en el terreno de las decisiones políticas, de las decisiones que configuran precisamente una política urbanística. Y en este sentido las cosas han empezado a moverse. Por una parte está en marcha un importante replanteamiento de la realidad administrativa (nueva Ley de Régimen Local). Pero por otra parte está en marcha, también, la revisión del sistema técnico-jurídico vigente (Ley del Suelo), con todas sus implicaciones. Nos

Madrid.
Plan del ensanche, de Castro.
1860

J. M. Castro, Plan de ensanche de Madrid. 1860.
Diagramas de parcelación de manzanas con abundancia de espacios libres.



acercamos pues hacia un momento clave en la historia del urbanismo español, que requiere la máxima atención. Con la vista puesta en él, es como vamos a considerar aquí la crisis del planeamiento, que es nuestro tema.

* * *

Los planes de ordenación urbana, entendidos como documentos encargados de organizar y prever el crecimiento de las ciudades, atendiendo a la totalidad de sus aspectos como entes complejos y unitarios, son de muy reciente incorporación al planteamiento operativo del urbanismo, por muy extraño que pueda parecernos esto, ahora que nos encontramos tan familiarizados con su existencia.

En España puede decirse que hasta llegar la Ley de Régimen Local en 1950, la necesidad de esta visión unitaria de la ciudad no tiene reconocimiento jurídico, ya que anteriormente sólo existían las Leyes de Ensanche de Poblaciones (1864 y 1876), potenciadas luego por el Estatuto Municipal (1924), y de la Reforma In-

terior y Saneamiento de Poblaciones (1896), que enfocaban el problema urbano de forma parcial y fragmentaria: las primeras hacia la creación de zonas homogéneas de nueva urbanización, yuxtapuestas al casco antiguo y un tanto inconexas y extrañas a él; la segunda, atendiendo a problemas menores del interior de ese casco antiguo.

La Ley de 1950 trae la novedad de prescribir la obligatoriedad, para cierto tipo de ciudades, de tener planes de conjunto que superen las intenciones parcializadas de la legislación anterior. Finalmente, en 1956, es la Ley del Suelo la que acaba de definir rigurosamente la naturaleza y alcance de los planes de ordenación en sus diversos grados, y la que plantea la necesidad de desbordar el marco estrictamente urbano para abarcar territorios comarcales y provinciales, abriendo las puertas al verdadero planeamiento.

Basándose en aquella primitiva legislación, e impulsadas posteriormente por la obligatoriedad del Estatuto Municipal, son muchas las ciudades españolas que a finales del siglo XIX



Reflexiones
sobre
la crisis
del
Planea-
miento.

y principios del XX plantean con unidad y coherencia de intención, una importante ampliación de su superficie, encauzándola a través de un trazado definido por rígidas condiciones formales, con base en una red viaria de intención homogeneizadora, que divide el territorio en manzanas edificables, cuya ocupación era regulada por determinadas normas y limitaciones.

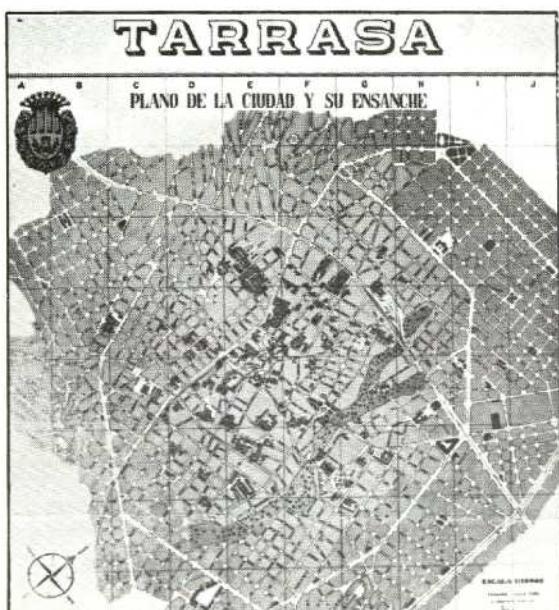
Diversos autores han señalado cómo este tipo casi uniforme de trazado urbano que se había extendido por el mundo desde la aprobación del plan de ensanche de Nueva York en 1811, se adecuaba a las condiciones del capitalismo liberal por las facilidades que ofrecía para el replanteo, para la descripción legal de las parcelaciones, y para la comercialización y edificación de las mismas, de modo que la trama básica bidimensional, servía en realidad como punto de partida para una ocupación volumétrica intensiva e indiferenciada de las manzanas, con desaparición de toda preocupación estructural de orden superior. Sobre la trama neutra, el libre juego del capital podía imponer una imprevisible, variable y no condicionada distribución de funciones y usos, a pesar de que en algunos de aquellos planes de ensanche sus autores hubiesen dejado constancia de su deseo de limitar la edificabilidad, de dotar a la ciudad con espacios libres y de compensar su uniformidad de trazado con unas polarizaciones introducidas por una red de servicios comunitarios. Claro ejemplo de ello es el Plan de Cerdá para Barcelona.

Pero con esto entramos en un punto fundamental, que es el del desarrollo de los planes, de su materialización, de su paso a la realidad, al ser superpuesto su trazado unitario sobre unos terrenos de propiedad fragmentada y desarrollado por iniciativas privadas e independientes.

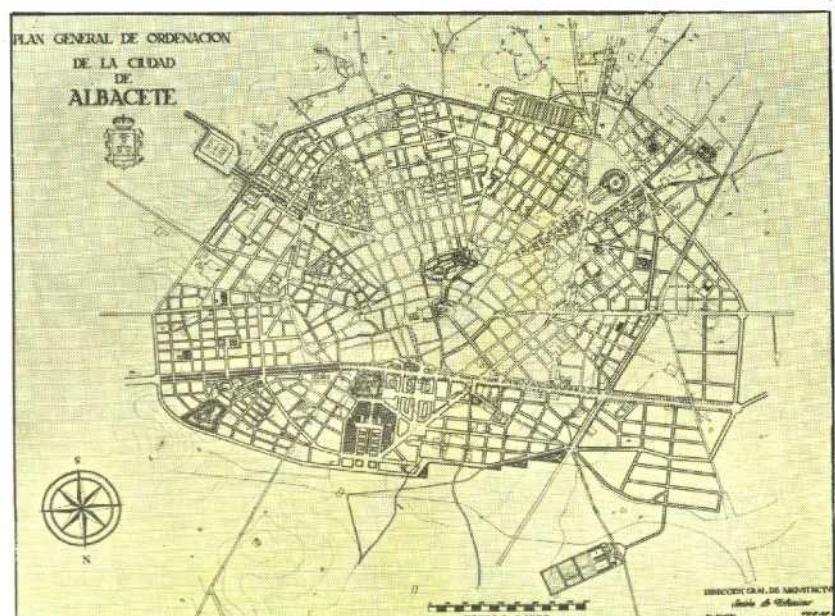
Las Leyes citadas de 1864 y 1876, preveían la declaración de utilidad pública para los ensanches, con ayudas estatales para los Ayuntamientos interesados, y el establecimiento de juntas especiales compuestas inicialmente por propietarios y concejales y posteriormente sólo por concejales. Del funcionamiento de estas juntas dan fe los ensanches de nuestras ciudades: ahí están, pero las previsiones de edificabilidad para los mismos no se han cumplido. Recuérdese, por ejemplo, que el Plan de Castro preveía el ensanche de Madrid sobre manzanas abiertas de interior ajardinado, compuestas de edificios de 4 y 5 plantas.

Por otra parte, al evocar este período, no puede olvidarse tampoco que aquel urbanismo liberal, al admitir cualquier localización de las actuaciones dentro del ensanche, favoreció una prematura dispersión de su ejecución, aumentando los costes de urbanización, al mismo tiempo que permitió la iniciación de procesos de especulación por la retención de superficies sin edificar, lo que provocó, a su vez, el desbordamiento anárquico más allá de los límites del plan, con la aparición ilegal, pero muy real, de los suburbios. Son éstos hechos que conviene recordar ahora que, cansados de los defectos

Tarrasa, 1949.



Albacete, 1952.



más cercanos del urbanismo posterior, volvemos a veces los ojos hacia la elementalidad de aquellos sistemas primitivos que se vinieron utilizando en España hasta bien entrado el presente siglo.

Planes de ensanche tardíos fueron redactados aún para nuestras ciudades hasta los años anteriores a la guerra civil, en los cuales, sin embargo, se habían introducido, a veces tímidamente, las nuevas ideas urbanísticas derivadas inicialmente de las concepciones de la "ciudad jardín" y posteriormente del racionalismo internacional.

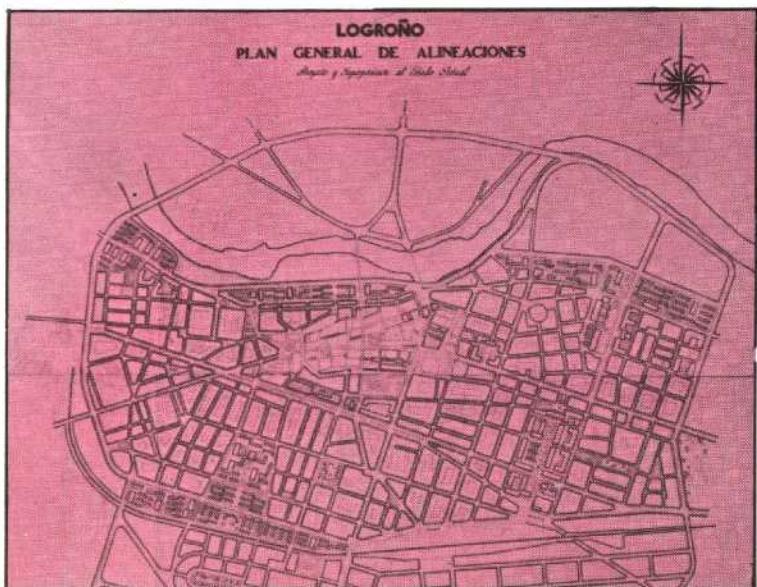
Así, mientras algunos Ayuntamientos, fieles al mandato del Estatuto de Calvo Sotelo, elaboran su plan de ensanche, aparecen nuevos factores que desbordaban los planteamientos anteriores: suburbios incontrolados, colonias de viviendas unifamiliares como remedos de ciudad jardín, y los primeros conjuntos fabriles. Había una nueva realidad que requería una nueva formulación y así apareció conceptualmente la noción de zonificación, inicialmente reducida a marcar sectores de diferente edificabilidad y a separar el uso industrial del de vivienda y del rural.

Este concepto de zonificación es una de las piezas claves de la teoría urbanística que, esbozada anteriormente, alcanza universalmente su maduración, formulación y aplicación al planeamiento en los años 40 y trata de superar la utilización libre e indiscriminada del suelo imponiendo una distribución ordenada y jerarquizada de usos y funciones.

La otra clave para entender la revolución que se operaba en la concepción teórica de la ordenación urbana, fue la noción de "unidad vecinal", derivada de la supuesta organización espontánea de la sociedad en comunidades humanas en función de una sociología más ideológica que científica, que propugnaba la estructuración de la ciudad como un tejido compuesto de células básicas, que favorecían el tradicional ambiente físico y social del barrio, con unos límites definidos y con una relativa autosuficiencia funcional que permitía hablar de "nuclearización orgánica".

Estos dos conceptos, unidos en el aspecto formal a una cierta tendencia a disolver el espacio urbano en la naturaleza, con la frecuente utilización de la llamada "edificación abierta" y las redes viarias independientes de la edificación, con abandono expreso y voluntario de la antigua noción de calle, son las bases del nuevo planeamiento que sucede decididamente

Reflexiones
sobre
la crisis
del
planeamiento.



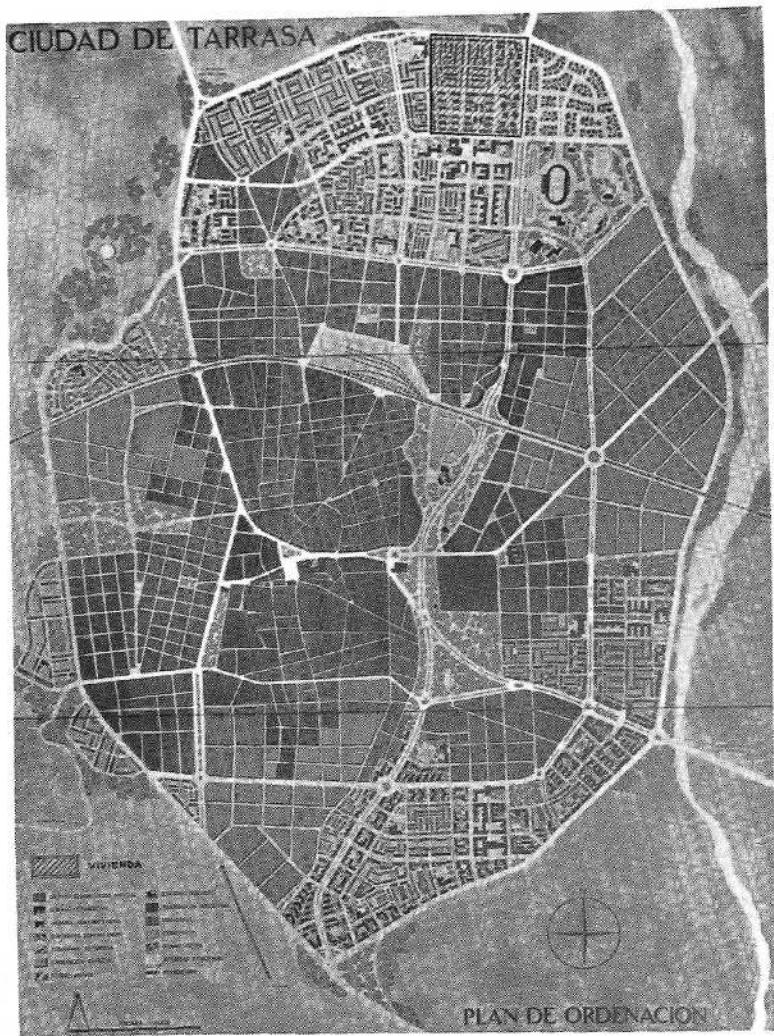
Logroño, 1958.



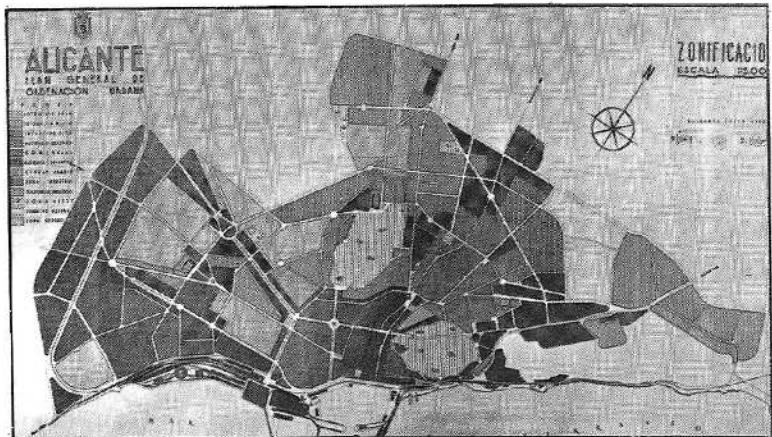
Avilés, 1955.



Algeciras, 1955.



Tarrasa.



Alicante, 1956.

a la rigidez formal y a la simplicidad conceptual de los planes de ensanche.

En una clasificación aproximada de los planes generales de ordenación realizados en España desde la promulgación de la Ley del Suelo, atendiendo a sus aspectos más sobresalientes, y especialmente a sus previsiones de configuración formal de ocupación del territorio, podrían distinguirse unos cinco grupos que corresponden a etapas sucesivas de un proceso, cuya historia está por hacer, y cuyo interés radicaría en la comparación de estos planes con los resultados de su gestión.

En primer lugar aparecen aquellos planes generales que son simples conversiones de planes de alineaciones anteriores, completados con documentos solicitados por la Ley. En algunos de ellos hacen su aparición, timidamente, las "ciudades jardín", las zonas industriales y la "edificación abierta". (Ejemplos: Albacete, 1952; Logroño, 1958).

En el segundo grupo incluiríamos aquellos que parecen haber superado la mentalidad de las "alineaciones" y muestran una intención general más acorde con las ideas teóricas internacionales del llamado "planeamiento orgánico", y una decidida incorporación de "polígonos" de extensión en la periferia del casco urbano existente, tratados con criterio muy arquitectónico, con grafiado incluso de la edificación (en bloques laminares frecuentemente), de "ciudades jardín" también periféricas y de zonas industriales bien delimitadas y segregadas. (Ejemplos: Avilés, 1955; Algeciras, 1955, Tarrasa).

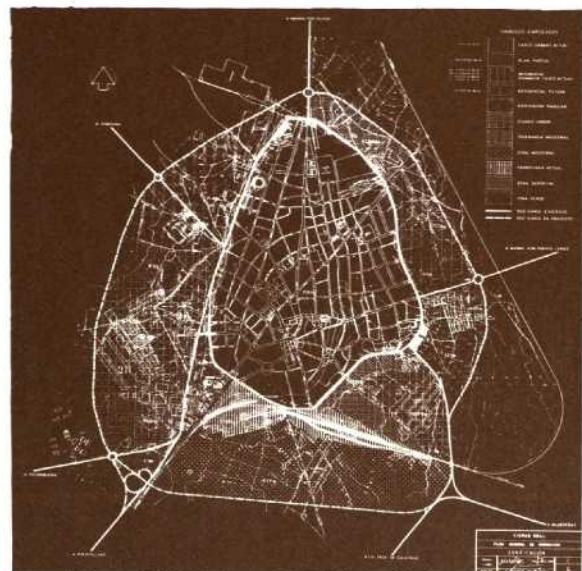
* * *

El tercer grupo supone una maduración de esos criterios anteriores y una recuperación de la concepción arquitectónica a cambio de una mayor sistematización del concepto de zonificación, reservándose al desarrollo en planes parciales, la concreción de las formas de la edificación. (Ejemplos: Alicante, 1956; Huesca, 1957; Ciudad Real, 1963; Segovia, 1964).

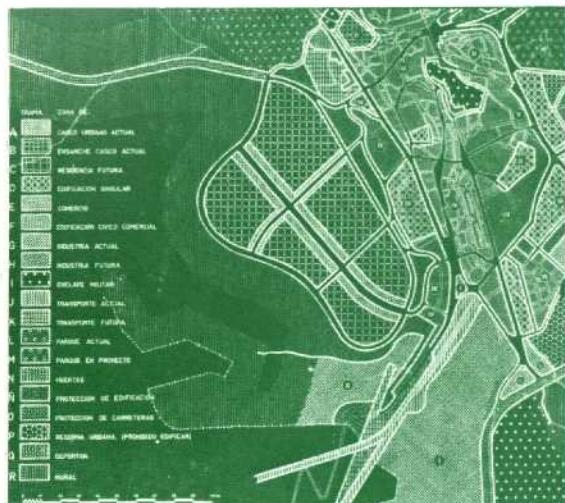
Un posible cuarto grupo se diferenciaría poco del anterior en cuanto a concepción general, pero muestra una nueva preocupación por una gran amplitud en las zonas de reserva urbana, que la experiencia había demostrado ser escasas en planes anteriores, y que se siguen disponiendo alrededor del casco antiguo, dando por resultado una imagen de ciudad concéntrica hipertrofiada. (Ejemplo: Salamanca, 1966). El plan de Zaragoza (1968) aunque



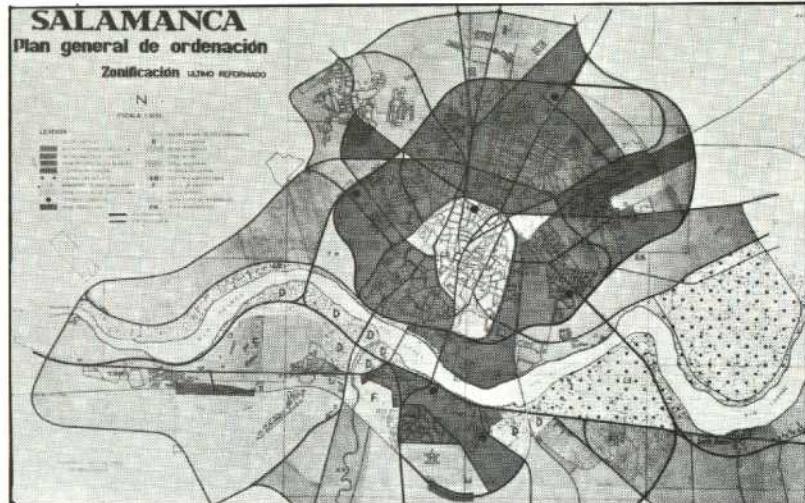
Huesca, 1957.



Ciudad Real, 1963.



Segovia 1964, (Fragmento).



Salamanca, 1966.

completa también de la misma forma el crecimiento concéntrico, plantea sin embargo la necesidad de ponerle fin, acabando esa etapa histórica del desarrollo de la ciudad, para lo cual dispone la creación de una nueva ciudad en paralelo, para absorber el crecimiento ulterior dentro del período de previsión.

Finalmente, se abre paso la idea de que el desarrollo urbano nuevo no puede seguir gravitando indiferiadamente en todas direcciones alrededor de los núcleos antiguos, con peligro de ahogarlos, y es preciso marcarle unas

claras direcciones de expansión. Vienen entonces los planes de ordenación de "crecimiento direccional", de acuerdo con lo que se pensaba entonces en la Dirección General de Urbanismo. (Ejemplo: Valladolid, 1969).

Naturalmente, ha de entenderse que este esquema de clasificación no es tan simple en la realidad y que aunque estas sean las tendencias dominantes en cada etapa, no pueden dejar de encontrarse interferencias de unas en otras. Por otra parte, tampoco encajan del todo en el esquema, lógicamente, los planes de ordenación



de ámbito mayor (comarcas y provinciales) y de las grandes aglomeraciones (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao).

Pero hay algo en estas nuevas orientaciones que llama la atención desde nuestra perspectiva actual. Y no se trata ya sólo de la situación nacional, sino que siendo corrientes ideológicas universales, tenían su misma formulación en cualquier otro territorio más allá de nuestras fronteras. Se trata de la supuesta capacidad con que se abordan estos planteamientos para modelar y configurar la realidad urbana y para determinar su desarrollo tan rígidamente como lo hacían los planes de ensanche, pero según unas previsiones mucho más complejas y delicadas que tratan de anticipar una visión acabada de lo que la ciudad debería llegar a ser al cabo del tiempo. "La ciudad adquirirá el carácter de una empresa estudiada por adelantado y sometida al rigor de un plan general", decía el artículo 84 de la Carta de Atenas, exponente de toda la actitud, y añadía: "sabias previsiones habrán esbozado su futuro, descrito su carácter, previsto la amplitud de su desarrollo y limitado sus excesos con anticipación... La ciudad ya no será más el resultado desordenado de iniciativas accidentales".

Ante tanta confianza no puede por menos de aparecer la pregunta sobre los medios con que estos planteamientos conceptuales contaban para ser llevados a la realidad. Si los planes de ensanche habían sido reducidos prácticamente a un trazado viario dentro del cual el resto de las previsiones no se había mantenido, ¿cómo iba a lograr este nuevo planeamiento imponerse, al tener que ser igualmente desarrollado por la iniciativa privada, tratándose ahora de unas previsiones menos elementales más matizadas y difíciles de materializar? Es interesante continuar la lectura de la Carta de Atenas. Sus tres últimos artículos plantean este problema: "La escala de los trabajos a emprender urgentemente para la ordenación de las ciudades, por una parte, y el estado de la propiedad territorial, infinitamente dividida, por otra, son dos realidades antagónicas" (Art. 93). "La peligrosa contradicción aquí constatada plantea una de las más espinosas cuestiones de la época: la urgencia de reglamentar, por medio legal, la disposición de todo suelo útil, para equilibrar las necesidades vitales del individuo en plena armonía con las necesidades colectivas" (Artículo 94). Y el famoso documento, se acaba con esta afirmación: "el interés privado se subordinará al interés colectivo" (Art. 95). Nada más y nada menos.

En otras ocasiones hemos insistido en el carácter utópico de la "nueva ciudad del urbanismo moderno", y en la desvinculación que la teoría sustentante presentaba en relación con las reales posibilidades jurídicas y políticas de aplicación. Al cabo de muchos años de vigencia y usos de aquellas ideas, y con una experiencia real suficiente, se nos aparece hoy, en gran parte, la revolución del planeamiento "orgánico" o "zonal", como el sueño dorado de los herederos del utopismo, pues toda ella descansa ingenuamente sobre la base del dominio del suelo, de modo que sólo en los países socialistas ha podido servir realmente para conducir y guiar el desarrollo urbano y, parcial y fragmentariamente, para modelar actuaciones reducidas en otros países que han logrado articular algún dispositivo de adquisición de suelo por el Estado o las municipalidades.

Dentro de esta perspectiva es como hay que contemplar el continuo y desgarrado forcejeo de todo el esfuerzo legislativo que se ha venido haciendo en todo el mundo desde la segunda guerra mundial para hacer posibles aquellas concepciones teóricas universales dentro de sistemas de organización política, social y económica que no están en condiciones de aceptarlas.

* * *

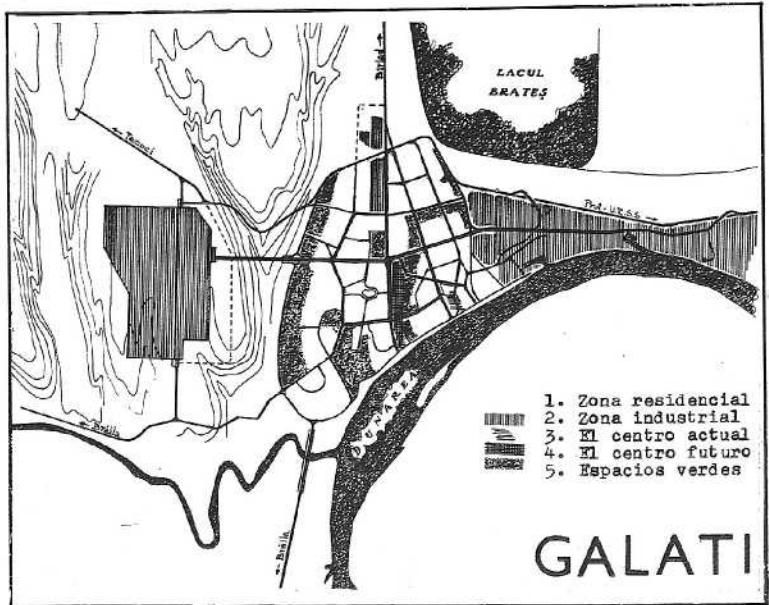
Así pues, conviene insistir en que el planeamiento urbano y territorial, tal como se ha venido practicando en España, responde a toda una concepción teórica generalizada y aceptada universalmente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Dentro de aquélla, la tarea y el objetivo del planeamiento se dirigían casi exclusivamente a determinar claramente la imagen física estática de lo que una ciudad habría de llegar a ser al cabo del período de vigencia del plan, anticipando sobre los planos una visión final deseada, en un intento morfológico e idealista de configuración del futuro. Pero esta aspiración usual de los planes urbanos en todas las épocas históricas anteriores, no iba acompañada del necesario soporte económico ni de una verdadera estrategia de viabilidad (suplida históricamente por la "munificencia regia") quedando normalmente en la incertidumbre el proceso entero de gestión y desarrollo. Por otra parte, no se había comprendido aún que el proceso urbano moderno tenía poco que ver con la lenta maduración de la ciudad en épocas históricas anteriores, y que se requería ahora una mayor elasticidad y adaptabilidad a los fre-



Reflexiones
sobre
la crisis
del planea-
miento.

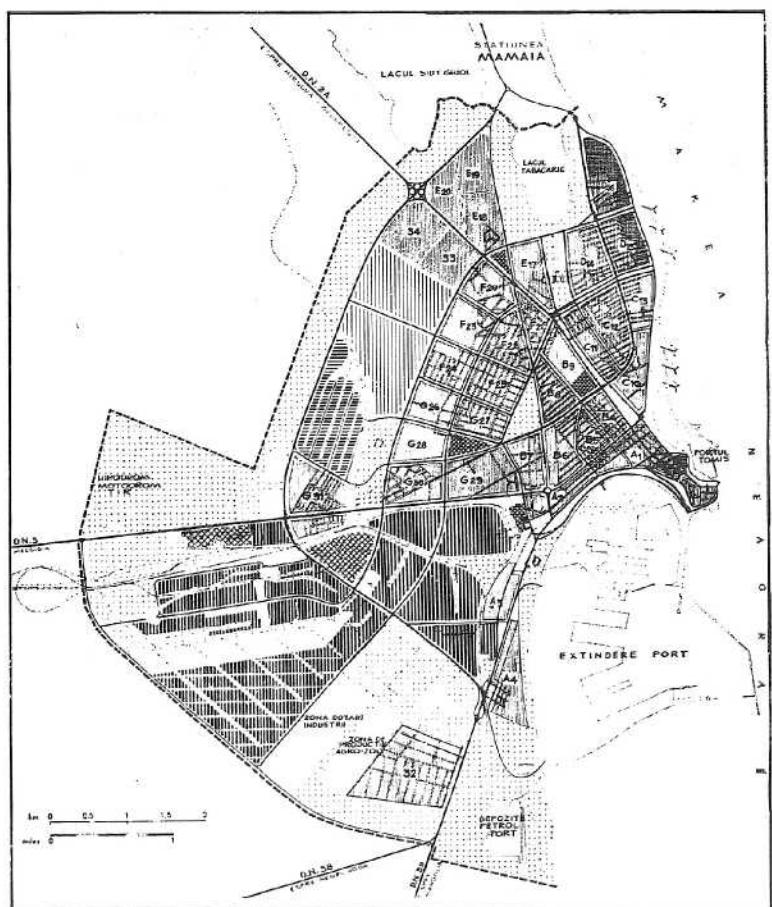


*Plan general de
Ordenación Urbana
de Moscú. 1957.*



Esquema del plan de ordenación de la ciudad rumana de Galati, 1961. un modelo de fidelidad a las tesis del "urbanismo moderno"

Esquema del plan de ordenación de la ciudad rumana de Costanza.



cuentemente imprevisibles cambios de perspectiva y de ritmo en su desarrollo, por todo lo cual es fácil referir esta situación, como antes hicimos, a toda una herencia cultural que proyecta directamente sobre el terreno del urbanismo, desde los primeros momentos de la industrialización, "un proceso de reflexión desarrollado en lo imaginario, que se sitúa en gran medida en la dimensión de la utopía" (1).

Toda esta visión crítica no es referible solamente, por supuesto, a la experiencia nacional. Los pasos han sido semejantes en todas partes, aunque los nuestros han sido más lentos o inconsistentes. Una reciente publicación francesa se expresa así en relación con el planeamiento que estamos comentando: "Se ha podido reprochar a muchos planes de urbanización haber sido ejercicios, a veces brillantes, pero cuya influencia sobre el desarrollo real de las ciudades ha quedado muy inferior a la esperanza de los urbanistas. La información previa recogía materiales heterogéneos y de segunda mano; la elaboración del plan parecía además totalmente independiente de esta información y provenía más de la intuición del urbanista que de un razonamiento lógico cerrado. La ausencia de un calendario y de un estudio de las posibilidades financieras impedía también a menudo las realizaciones, de tal modo que en cada operación concreta eran introducidas modificaciones... En realidad, es esencial convenirse de que un plan de urbanismo no es más que un momento en el proceso que desemboca en el desarrollo de una ciudad y era una ilusión creer que bastaría hacer un plan para que la ciudad se desarrollase como el urbanista lo deseaba" (2). Como puede verse, el paralelismo con las situaciones que nosotros estamos viviendo es total.

Carente de bases científicas y del conocimiento real del funcionamiento de los fenómenos sociales y económicos, el planeamiento rinde tributo a esa tendencia propia de las situaciones precientíficas de sustituir el conocimiento por el deseo: Por otra parte, no puede olvidarse que la dimensión y potencia del proceso urbano universal no ha sido verdaderamente captada hasta después de conocerse los censos de 1960, y que otros muchos factores condicionantes de la visión que actualmente se tiene de dicho proceso, tampoco se habrán manifestado anteriormente con claridad. Todo

(1) Francisco Choay: "L'urbanisme. Utopies et realités". Seuil. París.

(2) Fondation Royaumont. "Sociologie et urbanisme". L'Epi. París. 1970.

ello explica que aparezcan hoy tan desfasadas y tan modestas todas las previsiones del urbanismos de aquella época, las cuales condicionaban, a su vez, no sólo a las concepciones teóricas sustentantes del planeamiento, sino también al marco normativo y jurídico que les servía de pauta de actuación. La limitación del tamaño de la ciudad en formas cerradas y definidas, la claridad funcional establecida sectorialmente por la rígida zonificación, el esquematismo simplista y elemental de los trazados viarios y la descomposición en unidades urbanísticas dotadas de espacios libres y de elementos al servicio de la comunidad, son, como decíamos, las características formales más sobresalientes de unos planes cuya debilidad no está sólo en la proposición de previsiones sin soporte de realización claramente asignado, sino fundamentalmente en el desconocimiento de la realidad esencialmente fluida y cambiante del fenómeno urbano, que ha llevado posteriormente a considerar que "es, pues, el proceso de crecimiento, la dinámica urbana, el objeto del planeamiento; y de ahí la tendencia a buscar como plan urbanístico más que una forma estática, precisamente el análisis y la preparación de su proceso de desarrollo" (3).

Hay también, como señalábamos antes, otra cosa notable en aquel planteamiento, y es la poca importancia concedida al hecho de que para su realización exige inevitablemente la previa disposición del suelo, ya que, superado el elementalismo de los anteriores planes de alineaciones, el nuevo tipo de planeamiento repartía desigualmente cargas y beneficios entre propietarios de terrenos, al superponer ordenaciones de conjunto sobre sectores que en la realidad son mosaicos fraccionados de propiedades privadas. Es este último factor, el que explica el hecho verdaderamente sorprendente, y sobre el que no parece haberse meditado mucho, de que aquellos planes de ordenación sean absolutamente coincidentes en sus planteamientos y en su expresión, en los países de economía de mercado, y en los países socialistas, o en aquellos de economía de mercado en los que gracias a una anticipada y previsora acción de la Administración, la propiedad privada del suelo urbano está muy reducida. Una diferencia tan radical y decisiva, en uno de los puntos claves, no debería haber dejado de tener una influencia fundamental en la con-

cepción y formalización del planeamiento, que evidencia más así su carácter idealista y utópico, y pone de manifiesto que sólo con una estricta planificación general, y con dificultades, puede ser eficaz guía de un desarrollo urbano controlado. Así pues, si aquellos planes son eficaces y pueden cumplirse (a pesar de las dificultades inherentes a la evolución) en los países socialistas, y no en los de libre empresa y libre propiedad, como lo muestra la experiencia, habremos de deducir que aquella concepción del planeamiento exige alguna forma de propiedad pública del suelo, ya que de otra forma, la incidencia de la propiedad privada, de las iniciativas e inversiones parciales, fragmentarias e inconexas que actúan sobre él, y los fenómenos económicos que se producen en el mercado de terrenos, la desvirtúan, la trastornan y la hacen inaplicable en un alto porcentaje.

Todo esto ya fue considerado cuando en 1956 entró en vigor nuestro código urbanístico nacional, la Ley del Suelo, en cuyo preámbulo puede leerse aquel párrafo revelador que tantas veces ha sido comentado: "si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada." Así pues, es verdad lo que comenta González Pérez: "La Ley del Suelo no tuvo recato en reconocer que el ideal sería la nacionalización del suelo. Y si no la acepta es principalmente por falta de medios" (4).

A la vista de esto, podemos deducir que la Ley del Suelo se nos aparece como un notable intento de compatibilizar un planeamiento rigurosamente coherente en sus aspiraciones voluntaristas de configuración física del desarrollo urbano, con un sistema de propiedad privada del suelo y libre mercado del mismo. Dichas aspiraciones voluntaristas quedan bien patentes en todo el cuerpo de la Ley, pero expresamente enunciadas en este otro pasaje extraído también del preámbulo: "La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar



Reflexiones
sobre
la crisis
del
planea-
miento.

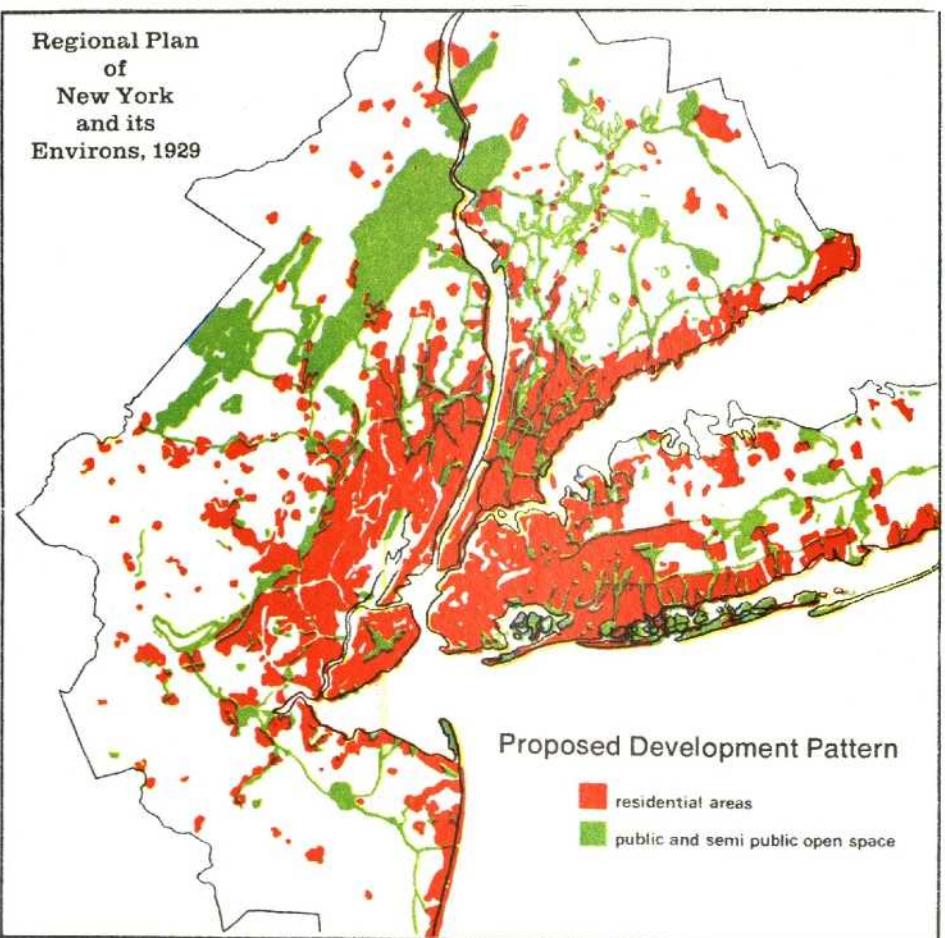
(3) M. de Solá Morales. "Sobre metodología urbanística". Dep. de Urbanística. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. 1969.

(4) Jesús González Pérez. "Principios y realidades de la Ley del Suelo". Revista de derecho urbanístico. Madrid. 1968.

*Plan Regional de Nueva York.
1920: Concentración de población
en el centro de la región y
principio de expansión a lo
largo de las vías de
comunicación.*



*Plan Regional de Nueva York.
1929: El ordenado movimiento hacia
fuera que se recomendaba,
exigía la conservación de
pasillos verdes y parques
naturales, y un sistema de
transportes equilibrado entre
ferrocarril y automovil.*



el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social".

Este párrafo, de claro valor doctrinal, muestra bien el entronque teórico de la mentalidad que presidió la elaboración de la Ley, con aquella generalizada visión del papel del planeamiento a que ya hemos aludido, que apenas ha sido operativa más que en los países socialistas.

Para poder intentar aquella difícil compatibilización, la Ley del Suelo instrumenta todo cable sistematización, cuyas dificultades de rea-

de esas dificultades puede encontrarse en un reciente libro de González Pérez (6) y concretamente, en relación con el tema clave de la Reparcelación (reconocido en el preámbulo de la Ley como pieza fundamental del sistema técnico-jurídico) en un penetrante artículo de Arribas Briones (7). Este es, efectivamente, un tema de la máxima importancia, ya que a él se confiaba en la Ley la posibilidad de "superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación", y la oposición al planeamiento, "en este aspecto comprensible, de los propietarios de terrenos destinados a espacios libres, cuando observaban la depreciación de los mismos correlativa al enriquecimiento de los demás propietarios circundantes". En la sistemática de la Ley, la reparcelación es el agujero estrecho por donde tiene que pasar todo el proceso de la urbanización, y si aquél se obstruye, como de hecho ha ocurrido por las grandes dificultades que ha presentado en la práctica, es lógico que falle y se desborde todo el montaje previsto para la realización jerarquizada del planeamiento basada sobre la confianza en la posibilidad del estricto control de la iniciativa privada. Verdaderamente, si se consideran a fondo todos los defectos de la situación actual, y se toma directamente el pulso a los Ayuntamientos de nuestras ciudades, en relación con el problema del planeamiento urbano, la necesidad de volver a replantear el problema y de buscar nuevas soluciones aparece como absolutamente inevitable.

La tarea que se ofrece es pues, ante todo, la de tratar de dotar de una mayor racionalidad al proceso del planeamiento, en relación con las reales posibilidades de su realización, para lo cual es lógico modificar, a la luz de la experiencia, tanto las bases teóricas y metodológicas del propio planeamiento, como el marco jurídico que le sirve de referencia y le da su definición.

Naturalmente no se trata de entrar aquí, aunque haya ideas al respecto, en anticipaciones de algo que ha de ser necesariamente tarea larga y pluralmente acometida, puesto que, como ya hemos dicho, será preciso empezar por conocer más a fondo y casuísticamente, el estado real del incumplimiento del planeamiento y sus causas, las divergencias concretas entre las previsiones de los planes y su desarro-

Reflexiones sobre la crisis del planeamiento.



Plan Regional de Nueva York.

1960: Macizado central y expansión general anárquica. Problema que se plantea el Plan: ¿dónde emplazar, entre el mar de viviendas, los servicios comunitarios típicos del "centro", para una aglomeración que en el año 2000 tendrá 30 millones de habitantes?

lización han quedado bien patentes en los dos años transcurridos y han sido objeto de abundantes críticas y análisis, si bien, como dice Clavero, "está todavía por hacer, a gran escala, un estudio sociológico del incumplimiento de los planes urbanísticos" (5). Un detenido análisis

(5) Manuel Francisco Clavero Arévalo. "Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo". Revista de Derecho urbanístico. Madrid. 1970.

(6) J. González Pérez. "Comentarios a la Ley del Suelo".

(7) Pablo Arribas Briones. "Las dificultades prácticas del Reglamento de Reparcelaciones". Revista de Derecho urbanístico. Madrid. 1968.



Chicago.

llo, para poder extractar conclusiones generales que sirvan de orientación. Pero ya es posible ver, eso sí, que será preciso considerar al mismo tiempo los nuevos planteamientos científicos del planeamiento, con unos márgenes mayores de indeterminación, por una parte, y la necesidad de una mayor profundización en su base económica por otra, lo cual, necesariamente, en nuestra realidad socio-política actual llevará a contar, con mayor realismo, con el hecho de la propiedad privada del suelo y con la contundente capacidad y potencia urbanizadoras de la iniciativa privada, concitando su colaboración en operaciones concertadas con garantías suficientes, dentro de un marco general previamente definido.

Cabe preguntarse, y esto es lo que ha alarmado a algunos, si esta búsqueda de mayor racionalidad del proceso urbanizador, al poner mayor énfasis en el carácter liberal de la rea-

lidad económica, puede conducirnos a un liberalismo urbanístico para eliminar las contradicciones actuales, lo cual supondría que a cambio de una mayor operatividad y fluidez, se habría introducido una irracionalidad mayor, renunciándose al control del proceso urbano, con un inexcusable abandono de las obligaciones y deberes de la Administración de velar por el bien común ante un proceso de urbanización cada vez más comprometedor para todos. A este respecto, bueno será contemplar la situación de los Estados Unidos, ahora que un convenio de amistad y cooperación con aquel país, con un capítulo IV dedicado a urbanismo y medio ambiente, nos va a permitir beneficiarnos más directamente de su experiencia. Claro que lo primero que se piensa al leer el texto de ese IV capítulo del convenio es que sería preferible no tener que hacer frente “in extremis” a las consecuencias más graves



San Francisco.

del deterioro del medio ambiente, sino aprender a controlar previamente las causas que en gran parte lo producen, a través del ordenado uso del territorio, lo cual es precisamente el objetivo del planeamiento. Pero ¿cuál es la situación del planeamiento en Estados Unidos?

Si existe un país característicamente incapacitado para tener una política de ordenación urbana coherente y voluntaria, que responda a unas bases previamente estudiadas y seleccionadas, es los Estados Unidos, con su liberalismo doctrinal y constitucional, y su Administración, apoyada en legislación compleja y diversa, repartida en múltiples niveles y entidades independientes, con los consiguientes conflictos de competencias, recelos y desconfianzas, que se traducen en desarrollos urbanos confusos y desordenados. En estas condiciones y dada la escasez de controles, la iniciativa privada va produciendo una incoherente ocu-

pación del espacio (8) generadora de conflictos, cuyos efectos sólo una economía potente puede ir paliando *a posteriori*, no sin un evidente despilfarro, como señalaba el presidente Kennedy en 1961: "El actual desarrollo suburbano, realizado al azar, está contribuyendo al trágico derroche que se está produciendo en la utilización de recursos vitales que vienen consumiéndose con ritmo alarmante" (9).

Pero lo verdaderamente interesante es comparar esta real situación, con el impresionante nivel y desarrollo de los estudios de planeamiento y la proliferación de organismos dedicados a ellos. Es indiscutible que las universi-

(8) Como ejemplo baste citar el hecho que señala Mc Connell, de que sólo un 5 % del nuevo desarrollo urbano a lo largo de las carreteras de Pennsylvania, estaba de acuerdo en 1965 con las prescripciones de uso del suelo. R. S. Mac Connell: "Town Planning in North-Eastern America". Revista "Town and Country Planning". 1965.

(9) John F. Kennedy: "Mensaje especial al Congreso". 1961.



Reflexiones sobre la crisis del planeamiento.

dades americanas han formado varias generaciones de "planners" altamente cualificados y que la investigación alcanza en el país los niveles más elevados, con aportaciones singulares de repercusión universal (estudios de transportes, modelos de urbanización...). Por otra parte, existe desde hace algunos años, un esfuerzo creciente del Gobierno hacia una superación de las trabas que ofrece la estructura administrativa que permita corregir las escasas posibilidades de utilización de aquel nivel teórico en la realidad.

Pero la tradición administrativa de que cualquier problema, por importante que sea en sus repercusiones territoriales, no puede ser tratado más que a nivel municipal, hace difícil la creación de entidades superiores de coordinación con poderes reales. Por otra parte, además de las municipalidades, inciden sobre el planeamiento las acciones frecuentemente independientes de diversos organismos de carácter especializado y sectorial, muchos de los cuales tienen papeles decisivos en el hecho de que las ciudades americanas no se acerquen más rápidamente a la inhabitabilidad.

Los inconvenientes de la situación, se ven más claramente cuando se considera en concreto el caso de cada ciudad o región. Los Angeles, por ejemplo, que goza de bien ganada reputación de ser la gran aglomeración mundial menos planeada, tiene un elevado número de organismos, compuestos de especialistas, con escasa coordinación entre sí. Así, el papel de la "Regional Planning Commission", queda limitado en función de su capacidad de actuación referida exclusivamente al condado de Los Angeles, y en competencia con la "Southern California Association of Governments", la "Community Redevelopment Agency", la "Transportation Association of Southern California", la "Los Angeles Transportation Study", la "Southern California Rapid Transit District" y otros organismos especializados.

En San Francisco, la "Association of Bay Governments" debe ejercer una difícil coordinación de los departamentos de urbanismo de todos los municipios de la región, y de los organismos especializados, tales como la "Bay Conservation and Development Commission", la "Bay Area Transportation Study Commission", la "Bay Area Rapid Transit District" y la "Bay Area Air Pollution Control District".

En el caso de Nueva York, la "Regional Plan Association", organismo privado, que ya

entre 1922 y 1929 preparó aquel famoso plan que se cita en todas las historias del urbanismo y que nunca tuvo efecto alguno, viene preparando desde 1957 un segundo plan regional que será sometido al público, ya que la actuación de la Asociación es de carácter oficioso. Esto mismo la sitúa en rivalidad con los organismos especializados de planeamiento sectorial, tales como la "Port of New York Authority", la "Tristate Transportation Study", la "City Planning Commission of New York", la "Metropole Transit Authority" y otros muchos.

En este marco tan poco favorable, el enfoque de los trabajos de planeamiento no es siempre una fácil síntesis de las aportaciones sectoriales de los organismos especializados, ya que la acción de éstos se produce, independientemente, y los planes, aún reconociéndoseles el más alto nivel científico de preparación, dejan entrever inevitables puntos débiles originados en la carencia de objetivos sociales definidos y de un soporte político administrativo adecuado para poder llevar a término cualquier propuesta de estrategia voluntarista, tal como lo ha dicho Lewis Mumford: "No poco del planeamiento y de la construcción en gran escala que realizan en la actualidad los departamentos de carreteras, las municipalidades y las agencias u organismos de vivienda, se convierte en nada, o en algo peor que nada, por falta de unos fines sociales determinados" ... "Con demasiada frecuencia, nuestros organismos de planeamiento más activos se inutilizan recíprocamente por falta de unos fines sociales claramente definidos. Así, en la ciudad de Nueva York, un departamento municipal ha sido encargado de reducir el volumen de contaminación del aire. Entre tanto, el comisario de Tráfico y la "Port of New York Authority", animados por el Departamento de Carreteras del Estado, han estado trabajando celosamente para introducir en la ciudad un número cada vez mayor de vehículos de motor" (10).

La opinión general en el país empieza a ser consciente ya de la gravedad de la situación y cada vez hay más voces que lo ponen de manifiesto. Por ejemplo, la película que se proyectaba en el Pabellón de los Estados Unidos, en la Feria Mundial de Nueva York: *Cielos anu-*

(10) Estas palabras, escritas hace cinco años, han cobrado especial actualidad con la reciente situación de emergencia que vivió la ciudad. L. Mumford: "Estudio crítico sobre el nuevo plan regional norteamericano para impedir la megalópolis". *Architectural Record*. Marzo 1965.

barrados por chorros de gases, sustancias repugnantes vertiéndose en los ríos, pobres sin trabajo contemplando barracas medio rui- nosas, caos de tráfico, hostilidad racial... Mien- tras la cámara iba mostrando todo esto, una voz recitaba un poema que decía así: "Sí, so- mos libres en nuestra avaricia de dejar que los venenos estropeen los ríos hasta que los peces mueran, para desordenar las ciudades, para convertir campos sonrientes en cementerios de trastos y vertederos de basuras, para dejar que nocivos efluvios llenen el aire contami- nando nuestros pulmones".

decir que "si la pura atención pudiera curar a las ciudades enfermas, su salvación estaría cercana". Los problemas son minuciosamente analizados con detalle sorprendente por legio- nes de expertos con toda clase de medios y ventilados públicamente en confrontaciones generales, lo cual va conduciendo a la consta- tación de un hecho cada vez más admitido, que pone en commoción una parte importante del montaje del liberalismo doctrinal: Que, contra lo que se había dado por supuesto, las ciudades no son capaces por sí mismas de re- solver sus problemas y llegar a funcionar



Reflexiones
sobre
la crisis
del planea-
miento.



Levitown, Pennsylvania.

De forma creciente, los americanos se han ido dando cuenta en los últimos años, de que su destino está cada vez más estrechamente unido con el de sus grandes ciudades, y la atención pública dedicada al tema es también creciente, hasta el punto de que se ha podido

adecuadamente. Importantes huellas de pesi- mismo o fatalismo van apareciendo en algunos de los hombres más activamente dedicados al problema, manifestadas frecuentemente en declaraciones públicas: "Lo que está ocu- riendo en las ciudades está en el orden natural





Castellón de la Plana.

de las cosas y no se puede hacer realistamente nada para cambiarlo", parecen pensar hoy muchos administradores locales. Y el profesor Banfield, de Harvard, ha llegado a decir: "Los más serios problemas de las ciudades son ampliamente insolubles ahora, y lo seguirán siendo en un futuro previsible (11).

¿Y qué es lo que hace mientras tanto el Gobierno Federal, puesto que el problema tiene importancia política de primer orden? Evidentemente, no se desarrolla política alguna, tendente a conseguir una decidida ordenación territorial. La forma de actuación se limita a estimular con ayudas e incentivos a los gobiernos locales y a las empresas privadas para que a su vez actúen en las direcciones deseables, pero la experiencia muestra que ésto no basta y que serían necesarios controles más estrictos.

(11) Puede verse una exposición muy cruda de esta situación en varios artículos dedicados al tema en el número de marzo de 1969 de la revista de gran tirada *Newsweek* que recoge entrevistas con alcaldes, urbanistas y expertos de las Administraciones de Johnson y de Nixon.

La administración de Kennedy planteó por primera vez "la creación de un procedimiento eficaz de planificación, de amplias proporciones en cada área metropolitana que comprenda todas las actividades más sobresalientes, tanto públicas como privadas, que dan forma a la comunidad" (12), presentando un proyecto de Ley que fue rechazado por el Congreso. En tiempos de Johnson, se consiguió instrumentar un programa más amplio de ayuda federal para el planeamiento urbano y metropolitano, con la aprobación de la "Demonstration Cities and Metropolitan Development Act", que defraudó, a pesar de todo, a aquellos que deseaban una acción auténtica y directa a favor de la dirección general de la planificación.

El presente Gobierno tras la inicial declaración del presidente Nixon a los alcaldes, de que "los problemas de las ciudades estarán en el candelero de esta Administración", empezó por montar un "Council for Urban Affairs", con un importante equipo de expertos que han trazado

(12) John F. Kennedy: "Mensaje especial al Congreso". 1961.

León.





las bases de una nueva estrategia inteligente, realista y no muy convincente, la cual exige inicialmente mucha más cantidad de dinero, pues hay problemas tecnológicos susceptibles de arreglo puramente financiero. Finalmente, el año pasado quedó aprobada la "National Environmental Policy Act of 1969", con consignaciones del orden de 1.000.000 dólares al año.

Como puede verse por esta breve exposición, las dificultades de una política urbanística coherente en los Estados Unidos son muy grandes y no parecen tener fácil solución por el momento, por lo que el caso de este país será muy interesante de contemplar en el futuro. Del mismo modo, parece también que en materia de ordenación urbana y territorial, no se trata

nuevos. En cualquier caso lo que parece importante es que en estos momentos no se pierda la fe en la conveniencia del planeamiento, que no se aproveche la coyuntura para debilitar aún más la ya menguada confianza que existe en él y que, por el contrario, se exija el compromiso para imponerlo y defenderlo consecuentemente, ya que es seguro que una parte del fracaso del sistema se debe a la falta de voluntad ejercida en esta defensa, al permitirse alegremente la transgresión de los planes por un sin fin de iniciativas e inversiones diversas producidas independientemente de la estrategia establecida en aquéllos. Es muy difícil que pueda lograrse nada positivo mientras ese problema no quede contundentemente resuelto.

Zaragoza.



precisamente de un modelo a seguir. La importación de determinadas situaciones americanas, apoyada en tendencias existentes aquí, tendría consecuencias no muy difíciles de prever.

Así pues, estas reflexiones nos han confirmado previamente la justificación de aquella necesidad de revisión y actualización, que considerábamos inicialmente, de nuestro sistema operativo de planeamiento, de su concepción y metodología, de su marco jurídico condicionante. Pero, posteriormente, nos han puesto en guardia contra los posibles efectos de una orientación demasiado liberalizadora de aquella revisión, que nos deben hacer aconsejar cautela a la hora de configurar una reforma, ya que lo que aparece como fundamental e indeclinable es el robustecimiento de la acción planeadora, asegurando el dominio público de la organización del espacio urbano, aunque esta acción pueda desarrollarse según fórmulas y modelos

Por todo ello, aceptada la conveniencia y oportunidad de la revisión, parece que ésta no debería dar paso a una facilidad para la no planificación. Ello sería un lamentable paso atrás en la posibilidad, que debería ser la meta, de ordenar mejor el desarrollo urbano y territorial, y ante eso no se debería transigir pues las consecuencias se pagarian en el futuro, y es nuestro deber evitarlo. Si la búsqueda de una mayor racionalidad para nuestro proceso urbanizador, al querer eliminar las contradicciones entre el planteamiento teórico y la realidad social y política, nos ha de conducir a una irracionalidad mayor, deducida de una liberalización sin contradicciones, sepámos adonde iríamos con ello. Sepámos claramente que por ese camino no se puede ir muy lejos honradamente y que es preciso conformarse, dentro de una situación de inestabilidad y de contradicción, con aproximarse cada vez más, por reajustes sucesivos y





constantes, hacia un punto difícil de equilibrio tal, que un poco más allá deja las cosas demasiado libres, con riesgos graves de introducir el caos, y que un poco más acá, desata otros problemas y se produce el caos por otros caminos, al romperse y fallar los controles inaceptables. Parece pues que de lo que se trata es de redefinir esos controles buscando su viabilidad y su adaptación a unos mecanismos posibles, en un nuevo intento más adaptado, más realista, más experimentado y menos ilusorio, de compatibilización de dos situaciones antagonicas y conflictivas, cuya contradicción, reconozcámolo decididamente, no es posible resolver de verdad.

La propiedad privada del suelo está en sus formas actuales claramente en contradicción con el ordenado y conveniente desarrollo urbano y parece claro que en este terreno las tendencias liberales habrán de hacer importantes rectificaciones y correcciones para poderse enfrentar en toda su magnitud con el problema de la urbanización mundial. Si éste se contempla en su perspectiva histórica y se consideran los datos esperados para su próximo desarrollo, se advierte lo inadecuado de determinados sistemas para asumir la enorme capacidad de organización que va a requerir el proceso.

De ahí que, contemplando el adverso panorama, resulte cada vez más justificado reclamar previamente alguna forma de socialización del suelo, como única medida eficaz para toda posibilidad de mejora real. Sin embargo, aceptando que efectivamente una medida tal elimina de raíz el grueso de los problemas más graves, no parece razonable condicionar todo a su adopción y emplazar así cualquier intento de mejora posible esperando en el futuro. La experiencia de algunos países europeos debe hacernos meditar. Recordemos al efecto que los laboristas ingleses han tenido siempre aquella medida entre los puntos de sus programas, e incluso aprobada en la "Town and Country Planning Act" de 1947, y han debido ir aplazando su pretensión (lo cual no les ha impedido desarrollar una activa política urbanística avanzada) pues son muchos y muy importantes los aspectos generales que se encuentran implicados en una decisión de ese tipo que, en cualquier caso, es eminentemente política. Tantos y tan importantes que desbordan ampliamente el planteamiento de los problemas que nos estaban haciendo reflexionar, aunque bien es verdad que esto era bastante inevitable.

En la especial coyuntura en que estamos, y al tratar de estimular la general reflexión, debe-

mos decir lealmente las cosas tal como las vemos. Tenemos generacionalmente la obligación de hacer lo posible por mejorar todo lo mejorable, y a ello debemos prestar todo nuestro esfuerzo, pero, por otra parte ¿por qué no reconocer abiertamente las dificultades intrínsecas insuperables que se cruzan en el camino? Esto nos evitará caer en ingenuas ilusiones y desperdiciar expectativas taumatúrgicas que acabarían en decepción y crítica. Y a la crítica debemos recordarle también su deber de coherencia y de honestidad. No pueden pedirse imposibles.

Esta misma exigencia de realismo y de ponderación, se acentúa al considerar otros aspectos del problema planteado alrededor de la crisis del planeamiento.

Así por ejemplo, si se considera el nivel general de preparación de los profesionales que hacen el urbanismo en España, se comprende que no va a resultar nada fácil por el momento la verdadera incorporación de la moderna metodología del planeamiento, por mucho que se preconice su uso, a la tarea práctica y real, tan distante por todos los conceptos del trabajo de laboratorio.

Del mismo modo, no puede olvidarse tampoco la capacidad de gestión de los encargados de desarrollar los planes.

En los últimos tiempos puede observarse con frecuencia el caso de alcaldes alarmados y deseosos de enmendar situaciones de confusión, que solicitan angustiadamente planes rígidos, inmutables, indiscutibles, como única forma de acabar con los abusos a que da lugar la discrecionalidad y la interpretación. Es decir, todo lo contrario de lo que teóricamente parecía aconsejable, ahora que ya estamos de acuerdo en que el plan debería ser "flexible", "revisable", "un programa", "una estrategia", "un proceso continuo en manos de la comunidad". Por eso es importante considerar la realidad. ¿Es que nuestros Ayuntamientos tienen posibilidad, en general, de desarrollar tal cometido?

Vemos, en conclusión, que tanto desde el punto de vista político y social, como desde el técnico y conceptual, como desde el puramente administrativo, surgen infinidad de interrogantes muy difíciles de contestar, que requieren hondo conocimiento y análisis detenido de la realidad, frente a planteamientos de simplificaciones urgentes o de lucubraciones de importación.