



LA SITUACION ACTUAL DEL PLANEAMIENTO URBANO Y SUS ANTECEDENTES(*)

Fernando de Teran

Quiero empezar expresando mi agradecimiento al Instituto de Estudios de Administración Local, por haberme ofrecido el honor de hablar en este acto ante todos ustedes. Ello me permite dejar constancia públicamente del reconocimiento de la deuda de gratitud que todos los que de una u otra manera nos encontramos en el campo del urbanismo, tenemos contraída con esta casa por su constante y renovado esfuerzo en relación con muchos de los temas que más nos preocupan.

Primero como alumno y luego como profesor, puedo dar fe del perfeccionamiento que creo que se va logrando en estos cursos del Centro de Estudios Urbanos para técnicos urbanistas, y también personalmente puedo atestiguar en relación con las dificultades que entraña el llevar adelante sin desmayo, esa singular empresa que es la revista «Ciudad y Territorio». Y esto sin hablar de todas esas otras actividades fundamentales de esta casa, relacionadas más directamente con lo que constituye la medula de su razón de ser: los problemas de la Administración Local. Como perteneciente al Ministerio de la Vivienda, y como persona muy vinculada afectiva y efectivamente a este Instituto, no puedo dejar de felicitar me de las líneas

de colaboración por las que discurre la confluencia de intereses de estos dos organismos en el terreno del urbanismo. Colaboración imprescindible, desde que aquel Decreto, en 1957, trasladara al Nuevo Ministerio de la Vivienda las facultades urbanísticas de la Administración Central.

* * *

Al invitarme a intervenir en este acto con una lección, me ha dejado el Instituto en plena libertad para escoger el tema de la misma. En esta libertad, mi elección creo que tiene bastante lógica. Por una parte me parecía interesante aprovechar la ocasión para romper una nueva lanza en defensa y apoyo de la teoría urbanística. Es «Teoría de la ciudad» la asignatura que explico en este centro, y es la preocupación intelectual por la comprensión de los fenómenos urbanos, una de las tareas que considero como más importantes, necesarias y dignas de atención. Pero por otra parte, estoy de lleno metido en el vértigo diario de los problemas prácticos y concretos de la apremiante realidad de la gestión urbanística. Entonces, lo que voy a tratar de esbozar son algunos aspectos del encuentro de la teoría y la práctica del urbanismo en el terreno del planeamiento urbano, tal como los estamos viviendo en la situación actual. Para ello, sin perjuicio de que me refiera directamente a la situación española, no tengo más re-

(*) Lección pronunciada el día 13 de mayo de 1971, en el Instituto de Estudios de Administración Local, durante el acto de clausura del curso 1970-1971 para técnicos urbanistas, celebrado bajo la presidencia del Ilmo. Sr. Director General de Administración Local.

medio que remontarme al marco general de referencia de las situaciones universales, de las cuales la nuestra no es sino una concreción particular, y a las situaciones históricas que las han precedido, ya que esta situación actual no es más que un punto determinado de una línea evolutiva que tiene sus antecedentes, que tendrá su continuación y que sólo puede comprenderse en función de dichos antecedentes.

Para que el intento resulte más fácil de seguir, expondré antes que nada el esquema al que voy a sujetarme.

En todos los campos del saber humano que se encaminan hacia una formulación científica, hay un proceso histórico de maduración que atraviesa diferentes fases. La primera de ellas se caracteriza por el aspecto intuitivo, aleatorio y precientífico de la forma en que son manejados los datos y son elaboradas las hipótesis o las proposiciones, las cuales carecen, por lo tanto, de rigor, jugando el papel de anticipaciones imaginativas en una primera aproximación a la interpretación de la realidad.

En una segunda etapa del proceso en formación se descubre su propia endeblez, su carácter subjetivo, y se inicia la búsqueda de certezas racionales objetivas, renunciando a las interpretaciones globales imaginativas, por sugestivas que fueran, para lo cual entra en juego el análisis sectorial de las diversas parcelas en que puede descomponerse el campo de estudio.

Pero llega luego un momento en que este trabajo analítico ya desarrollado no es suficiente. Las necesarias investigaciones sectoriales independientes llevan a un punto crítico de desconexión, de atomización, que reclama de algún modo una especie de síntesis armonizadora, una organización global de todos esos saberes parciales, en una construcción teórica unitaria de base ya no imaginativa, sino construida sobre todos esos conocimientos adquiridos racionalmente. Es el momento en que puede empezar a hablarse de nueva ciencia.

Pues bien, en el terreno del urbanismo, y en su proceso de aproximación a la formulación científica, pueden encontrarse también claramente estas tres fases, pudiéndose afirmar que nos encontramos actualmente en el comienzo de la tercera. Mi intento va a consistir en analizar ese proceso de maduración científica en lo que tiene de basamento teórico para una disciplina que no será nunca una ciencia pura, puesto que no se conforma con el conocimiento y descripción de la realidad, sino que su misión es intervenir sobre esa realidad a partir de su conocimiento, para tratar de configurarla voluntariamente. Esta disciplina es el planeamiento urbano. Y precisamente por el carácter práctico de la misma, este análisis nos llevará lógicamente, a continuación, a examinar la forma en que el basamento teórico es utilizado para la labor de configuración voluntaria de la realidad, a través de la instrumentación de las me-

didias complementarias que requiere la inserción de la teoría sobre la realidad, para hacerse eficaz y operativa práctica. Con ello entraremos en el terreno de los apoyos legales y administrativos sin los cuales el planeamiento carece de operatividad. Por último, la lógica de nuestro discurso nos ha de conducir a una evidencia final: aunque exista una sólida base teórica, y aunque la práctica esté en principio adecuadamente preparada, si no están claros y definidos los objetivos políticos, el planeamiento se mueve en la contradicción, la ineficacia y la esterilidad, ya que, en definitiva, el planeamiento no es más que una estrategia, de delicada formulación, para la obtención de unos fines determinados en función de una política.

* * *

Como es sabido, los orígenes del urbanismo moderno hay que referirlos siempre al momento histórico en que se produce la industrialización de la ciudad. La tenebrosa historia de aquel período es suficientemente conocida como para que tengamos que recordarla ahora, así como las condiciones de crecimiento caótico y degradación social y ambiental en que se vio sumida la evolución de las ciudades industriales, al acoger en su seno a esas dos realidades nuevas que eran la fábrica y el proletariado que la servía.

Pues bien, el pensamiento de los primeros hombres que empezaron a plantearse la necesidad de ordenar el desarrollo urbano, surge en medio de esta situación histórica, como reacción contra sus muy visibles consecuencias negativas, clamando por una organización capaz de armonizar las nuevas formas de trabajo y las ventajas de la ciudad, con las tradicionales virtudes de la civilización rural que empezaba a desmoronarse.

Así, la primera etapa del proceso de formación de la teoría urbanística tiene una doble vertiente: por una parte aparece un común denominador en todas sus manifestaciones, que es la negación del «laissez-faire» como forma de organización de la sociedad, basada en el libre juego de todas las fuerzas en el seno de la misma, oponiendo a esta fórmula la manifestación de una voluntad que desea implantar un orden social y urbano creado en contradicción con las tendencias espontáneas. Queda así apuntado desde el principio, un tema clave que ha de caracterizar toda la evolución del urbanismo moderno, que nos remite desde el primer momento al terreno de las opciones políticas.

Por otra parte, esta primera etapa se caracteriza por la formulación de propuestas concretas, para oponer un orden formal y social nuevo al caótico crecimiento de la ciudad no planeada y a los problemas de desintegración entre la industria, la agricultura y la residencia. No hay aún nada que pueda parecerse a un planteamiento científico. Estamos todavía en el terreno de la imaginación, lo



La situación
actual
del
planeamiento
urbano
y sus
antecedentes

cual se manifiesta en el carácter cerrado, estático, autosuficiente de todas aquellas propuestas utópicas, de entre las cuales va a sobresalir con fuerza la «ciudad jardín» de Howard.

El éxito de Howard puede en parte explicarse por constituir sus ideas una síntesis ordenada de todas las que hacía tiempo se encontraban en el ambiente y empezaban a formar al principio de una teoría urbanística. La teoría de los tres imanes era sugestiva, clara y de fácil comprensión. La ciudad es un primer imán para la población por el atractivo que ofrece la concentración de relaciones humanas, desarrollo científico, cultural, técnico y económico. El campo es el segundo imán como ambiente natural que ofrece salud y reposo. El tercer imán es la ciudad-campo, o la ciudad-jardín, que puede ofrecer las ventajas de la ciudad y del campo, eliminando los aspectos negativos que se producen en la concentración urbana o en la dispersión rural.

Ideas semejantes habían venido siendo utilizadas para defender toda clase de propuestas tendentes a buscar ese pacto entre ciudad y naturaleza. «Urbanizar el campo, ruralizar la ciudad» había sido el lema, muy anterior, común a Ildefonso Cerdá y Arturo Soria. Y todo el principio del siglo XX puede decirse que está presidido en el terreno de la teoría urbanística por ese mismo principio, junto con la búsqueda de un modelo de comunidad social satisfactoria y equilibrada. De ahí que todas aquellas propuestas acabaran, carentes de otra forma posible de expresión y configuración, en modelos de «ciudad ideal» que, como decíamos antes, están concebidos como pequeños microcosmos aislados y autosuficientes, como pequeñas islas desconectadas de un proceso demasiado complejo de urbanización que se pensaba que podría ser influido por la creación de estas nuevas células ejemplares tanto desde el punto de vista formal como social.

De todo ello va a derivar como secuela lógica otro de los grandes postulados de la incipiente teoría urbanística: la necesidad de la estabilización demográfica y la descongestión de las grandes ciudades por medio de la creación de pequeñas ciudades nuevas a su alrededor, cada una de las cuales podría ser una de aquellas ejemplares células de una nueva situación en la cual se cumpliera la ruralización de lo urbano y la urbanización de lo rural, neutralizándose así el peligroso desequilibrio observado entre campo y ciudad. Hasta mucho más tarde no se ha visto que estas premisas imaginarias y no científicas, deducidas intuitivamente y no del estudio de la realidad, ignoraban por completo el verdadero funcionamiento y la naturaleza real del proceso de desarrollo urbano, por lo cual las propuestas, careciendo de adecuación al mismo, no podían tener validez para intervenir sobre él, defraudando a aquel claro deseo de negar el «laissez-faire», con una intervención voluntaria eficaz. Al desconocer las verdaderas

leyes de ese proceso, al carecer de elementos reales para comprenderlo, al sustituir el conocimiento por el deseo, aparece la utopía, forjada sobre los datos imaginarios que podía elaborar cada autor, el cual todavía no podía comprender, por su propia situación histórica, que la industrialización ha deshecho las relaciones de trabajo cerradas de los antiguos asentamientos rurales, las únicas que conocían los utopistas, y que el desequilibrio entre campo y ciudad aparece hoy no sólo como inevitable, sino como constituyente de una nueva forma de organización de la actividad y la residencia, adecuada a los nuevos procesos de producción y consumo en las sociedades industriales desarrolladas.

* * *

Al final de los años 20, tras una abundante cosecha de «ciudades-jardín» periféricas y marginales, de diversa talla, esparcidas por todo el mundo, empieza a dibujarse una nueva actitud que va a renegar de la herencia de los viejos utopistas, reclamando el rigor de un análisis racional de los problemas reales. Se inicia la segunda etapa del proceso por el cual el urbanismo se va acercando a la ciencia.

Esta nueva etapa, que queda inicialmente definida en el plano teórico durante los años 30, se caracteriza, como decíamos que ocurre normalmente en este tipo de procesos, por la proliferación de análisis sectoriales, fragmentarios y parciales que profundizan independientemente en diversos sentidos hacia la comprensión de los fenómenos reales, con lo cual, todo intento de creación de una teoría general en estos momentos es todavía prematura. Cada investigador está demasiado absorbido por la parcela particular de su propia investigación y sus generalizaciones, necesariamente incompletas y simplificadas, le llevan inevitablemente a privilegiar un determinado sector, el que conoce bien, en detrimento de los demás y, por lo tanto, del equilibrio necesario para la comprensión completa.

Esta etapa, que podemos llamar racionalista, se concreta históricamente en una clara independencia de las formulaciones teóricas de los urbanistas arquitectos, respecto a las del resto de los investigadores que se preocupaban del fenómeno urbano desde los campos correspondientes a las diversas disciplinas científicas que empezaban a profundizar en él: la ecología, la geografía urbana, la economía, la sociología, la sicología, etc. En este período, hay una incomunicación entre estos campos del saber, al mismo tiempo que un avance en paralelo que sólo más tarde acabará por llegar a una confluencia.

Inmersos en movimientos arquitectónicos de gran pujanza y atractivo renovador (constructivismo, neoplasticismo, expresionismo, organicismo) y aislados en su incomunicación interdisciplinar, los urbanistas del momento tratan de ra-

cionalizar su posición frente al hecho urbano, en un deseo de superación del romanticismo utópico de la etapa anterior, aplicando a la ciudad el análisis funcional que se impuso por aquellas fechas en el terreno de las artes y las ciencias.

Ya no se trata, como en la época anterior, de inventar una nueva realidad imaginaria, la utopía, para compararla y sustituirla por la realidad circundante, sin saber nada acerca de los medios para conseguir dicha sustitución. Ahora se trata de analizar la realidad para reformarla de acuerdo con unos principios. Y el método de análisis es el que proporcionaba el pensamiento del momento: la descomposición funcional, la clasificación de las funciones principales que se desarrollan en el seno de la ciudad, y el desmembramiento de ésta en zonas correspondientes a cada una de esas funciones. Es así como se justifica teóricamente una de las más importantes y decisivas incorporaciones del urbanismo: la zonificación, el principio según el cual el planeamiento se manifiesta en primer lugar por un esfuerzo de puesta en orden que tiende a fijar para cada actividad humana el lugar que mejor le conviene, desde el punto de vista de su utilización y su funcionamiento y que se concreta por una serie de delimitaciones y localizaciones sobre un fondo de plano topográfico, completadas por indicaciones y reglamentaciones relativas a la naturaleza, importancia y aspecto de las construcciones susceptibles de ser edificadas en cada sitio. En nombre de este principio se consuma la disociación funcional de la ciudad y se postula la localización obligatoriamente predeterminedada y clasificada, no ya sólo de la industria respecto a la residencia, sino también del comercio, del deporte, del descanso y de la diversión. Y tras la clasificación y descomposición funcional el análisis lleva también a la sistematización racional de la forma en que cada una de las funciones puede desarrollarse más eficazmente. Surgen las clasificaciones de la edificación (extensiva, intensiva, abierta, etc.) en tipos diferentes para su utilización por zonas; surge la clasificación jerarquizada de los sistemas viarios y surge la conocida teoría de las comunidades urbanas escalonadas, según la cual la ciudad debe componerse de agrupaciones celulares de «unidades vecinales» de un tamaño demográfico y físico definido, constituyendo «barrios» como unidades mayores, cuya agrupación da lugar a «distritos», y la agrupación de éstos a la ciudad, descansando toda la teoría sobre la sistematización de la jerarquía del equipo urbano: la escuela primaria, el comercio de diario, el comercio semanal, el centro de 2.ª Enseñanza, el parque de barrio, etc.

La formulación teórica de todos estos principios alcanza un alto grado de coherencia al mismo tiempo que una gran difusión internacional durante los años 30, a través de la acción decisiva de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, los CIAM, y finalmente, encuentra su ex-

presión definitiva en un documento de trascendental importancia en la historia del urbanismo, la Carta de Atenas, en el cual la ciudad queda esquematizada y reducida a las cuatro funciones elementales, bien claras y definidas, de habitar, trabajar, circular y recrearse.

Así, cuando después de la segunda guerra mundial, Europa tiene que enfrentarse con la reconstrucción en gran escala, hay todo un arsenal de principios teóricos preparados para su utilización. Sólo falta que las Administraciones públicas los acepten. Y es Le Corbusier quien con su lenguaje poético, anuncia gozosamente que «en el alba de la Reconstrucción», el ministro francés ha aceptado la Carta de Atenas como guía de sus trabajos.

Se inicia entonces en Europa un período fértil en realizaciones con aplicación de aquel cuerpo teórico, gracias a la penetración del mismo en las esferas políticas. Se crean nuevos ministerios, se abren paso nuevas legislaciones urbanísticas, se acomete la redacción de importantes planes metropolitanos y se inician las políticas urbanísticas nacionales, a la cabeza de las cuales se destaca el gobierno británico, que desarrolla un importante aparato administrativo, al servicio de un urbanismo voluntario y controlado a escala nacional.

Ciertamente que ya existía aisladamente desde mucho antes, la contundente experiencia soviética, pero lo importante de la nueva situación es el esfuerzo que supone la instrumentación de un sistema eficaz de ordenación urbana y territorial fuera del marco de una economía planificada y de un sistema de socialización total.

Sin embargo, ya hemos dejado apuntadas las limitaciones e insuficiencias inevitables, inherentes al estadio intelectual en que se encontraba el proceso y hemos aludido a cómo en estos momentos, toda construcción teórica con pretensiones de generalidad, no podía ser totalmente válida aún. Por eso vemos hoy con claridad lo prematuras y aun gratuitas que en medio del innegable valor que, en líneas generales, tuvo la aportación racionalista; resultaban, por ejemplo, las apresuradas e impacientes generalizaciones de Le Corbusier, ansioso de definir lo que él mismo llamaba el «riguroso edificio teórico del urbanismo moderno», y por eso también se nos aparecen como ingenuas y abusivas las simplificaciones en que tuvo que basarse, falto de los conocimientos científicos adecuados, para poderse inventar el edificio teórico riguroso. Por eso, finalmente, al terminar la década de los 50, en ese edificio levantado con tanto esfuerzo de investigación, pero también a fuerza de imaginación, empiezan a manifestarse importantes grietas. En la década de los 60, que alumbró la crítica del racionalismo y la incorporación al urbanismo práctico de la aportación de las diversas ciencias que habían venido trabajando desde hacía tiempo en torno al problema de la ciudad, se va a marcar el principio de la tercera etapa del proceso, y el comienzo de la verdadera ciencia urbanística.



**La situación
actual
del
planeamiento
urbano
y sus
antecedentes**

Es, en efecto, toda una suma de hechos coincidentes lo que va a caracterizar el principio de una nueva situación.

En primer lugar, la aplicación sistemática del racionalismo, en su versión funcionalista o en su derivada organicista posterior, había producido abundantes realizaciones, tanto en el terreno de la planificación urbana de gran ámbito (los primeros planes metropolitanos), como en el más reducido del diseño de núcleos urbanos nuevos. Entre los grandes planes estaban los de Moscú, de Londres, de Copenhague, de Estocolmo, de Tokio, de París, de Roma, de Madrid, de Barcelona y de tantas otras ciudades. Entre los núcleos nuevos estaban las nuevas ciudades socialistas, las nuevas ciudades de Gran Bretaña, las nuevas ciudades israelíes, los grandes conjuntos franceses, las colonias alemanas, nuestros poblados dirigidos y nuestros polígonos. Y estas realidades habían tenido tiempo de manifestar sus fallas. Se inicia la crítica y revisión del período anterior. Crítica absolutamente necesaria y constructiva por cuanto que ejercida sobre una realidad, puede poner de manifiesto los errores, que es la forma científica de avanzar, pero innecesariamente cruel muchas veces, abusando de lo fácil que resulta ridiculizar *a posteriori* las situaciones ya superadas, desde fuera de sus condicionantes históricos.

Y esta crítica, hoy ya muy finamente elaborada, pone claramente de manifiesto la pobreza y la elementalidad, del esquematismo desnudo de la concepción racionalista de la ciudad, así como su insuficiencia para explicar la complejidad real de los fenómenos urbanos y por lo tanto para influir eficazmente sobre ellos. Frente a la huida utopista de la primera etapa, el análisis y la descomposición funcionalista de la segunda suponen un intento válido de aproximación realista, pero al mismo tiempo una simplificación apresurada e inventada en parte, ante una realidad excesivamente compleja que sigue sin dejarse comprender desde una perspectiva parcial. La teoría funcionalista podrá seguir siendo un medio instrumental cómodo y claro de aproximación, siempre que se complemente con otras visiones desde otros ángulos, pero hoy está claro que no se puede reducir así la compleja estructura del fenómeno urbano y que el planeamiento derivado de la simple descomposición funcional es, en gran medida, ingenuo e ineficaz.

No ha escapado a esta penetrante crítica, esa pieza conceptual que tan importante papel ha jugado en todo el urbanismo moderno, que es la teoría de las unidades urbanas. Antes al contrario, es uno de los blancos preferidos, por lo que tiene de invento basado en una pretensión de cientificismo, que se apoya en una sociología más programática y querida que efectivamente real y observada. Este es, en efecto, uno de los *a priori* que hoy se pueden apreciar en la teoría urbanística de aque-

llos momentos. Del mismo modo que señalábamos como una equivocación del utopismo, el deseo de restablecer el equilibrio campo-ciudad por la creación de pequeñas unidades urbanas nuevas, frenando el crecimiento de las grandes ciudades, lo cual veíamos que era prácticamente imposible por contradictorio con la realidad intrínseca del fenómeno urbano actual apoyado en la industrialización avanzada y en el sistema económico que lleva aparejado, podemos ahora señalar de modo semejante que la pretensión del urbanismo moderno de reestructurar la ciudad sobre la base de las comunidades urbanas cerradas, llámense barrios o unidades vecinales, encaminada a la recreación de un ambiente comunitario con vínculos vecinales efectivos en el grupo residencial correspondiente, supone el desconocimiento de la dinámica social actual de la vida urbana, en la cual las relaciones personales no se verifican a nivel de grupo estable, territorialmente definido, sino a nivel de grupos abiertos, de procedencias físicas diversas y distantes que tienen lugar no en los pequeños ámbitos vecinales, sino en los lugares de encuentro colectivo de la ciudad, que deben reunir unas características espaciales adecuadas.

Este aspecto de la crítica está ligado al de los valores visuales, ambientales y simbólicos de la ciudad. El simplismo formalista del racionalismo, derivado del utilitarismo que se manifestaba en el famoso lema según el cual «la forma sigue a la función», daba una escenografía urbana necesariamente elemental, excesivamente clara, compuesta de cuerpos geométricos simples e independientes. Los estudios que se han realizado después prueban la necesidad de una cierta ambigüedad y complejidad, de una cierta confusión y abigarramiento para que la escena urbana sea suficientemente atractiva y no produzca aburrimiento. La simplificación racionalista había eliminado algo consustancial con lo urbano: la estructura espacial compleja, continua y formalmente rica y variada (lo contrario de la simplicidad geométrica) capaz de ofrecer una gama de interpretaciones lo más rica posible en posibilidades para identificaciones simbólicas individuales y colectivas de naturaleza privada y pública.

Pero como ya habíamos apuntado antes, la crítica del racionalismo y la manifestación de su insuficiencia viene apoyada por la convergencia sobre el campo de lo urbano, de una serie de disciplinas físicas, humanísticas, sociales y económicas que habían venido avanzando de modo independiente desde hacía tiempo, manteniéndose en el terreno de las ciencias descriptivas sin influencia directa hasta entonces sobre el planeamiento urbano.

Podría tomarse como punto de arranque de esas investigaciones paralelas, la aparición de la llamada «antropología social», ligada inicialmente a los nombres del francés Durkheim y del inglés Rad-

cliffe-Brown, que se ocupa de descubrir las relaciones internas que explican las formas de organización de la sociedad.

Por su parte, la «ecología social», obra de la escuela de Chicago, y definida por McKenzie como el «estudio de las relaciones temporales y espaciales de los seres humanos en tanto son afectados por las fuerzas del medio físico», supone también la apertura de una fecunda vía de aproximación científica al estudio de la realidad urbana, ya que su hipótesis fundamental se puede expresar así: el estudio de la sociedad requiere el estudio de su aspecto más visible, especialmente su repartición sobre el territorio, su distribución geográfica. Se inicia, pues, el estudio científico de los elementos del medio físico naturales y artificiales, y de los elementos de la organización social que se imbrican en aquéllos. La verificación de estas hipótesis lleva a los trabajos que más fama dieron a la escuela de Chicago, entre 1920 y 1940 (Park, McKenzie, Burgess, Hoyt, Davie, etc.) con los diversos modelos de organización ecológica de la ciudad. Los desarrollos posteriores de la «ecología humana», han contribuido también poderosamente a la base científica de acercamiento al fenómeno urbano. (Hawley, 1959.)

Otro fecundo campo de investigación fue abierto en 1933 por el alemán Walter Christaller, con la formulación de la teoría del lugar central, que trató de explicar las causas de la formación de los centros urbanos, y que consiste, como ustedes recordarán, en una serie de proposiciones y definiciones cuyas consecuencias lógicas son la clasificación jerárquica de los centros urbanos según sus funciones y su capacidad de proporcionar bienes y servicios a un área tributaria que está a su alrededor (según una trama de organización espacial). Las propuestas de Christaller han sido posteriormente reelaboradas, especialmente, por August Lösch (1954) y una serie de trabajos posteriores aún, que nos llevan al terreno de la «economía urbana», y a los estudios sobre la localización de las actividades económicas en el espacio en función de la accesibilidad, bien en el campo del desarrollo urbano (William Alonso, 1965) como en el de la amplia escala regional (Walter Isard, 1956; Jean Labasse, 1966).

Paralela a la «ecología social» y a la «economía urbana» se desarrolla en la Europa de los años 20 y 30, la «geografía urbana» que se plantea el estudio de las relaciones entre la comunidad humana y el medio físico en que vive. Los fenómenos sociales serán siempre observados en la forma en que se localicen geográficamente. La escuela de Grenoble es la primera en ofrecer estudios completos de ciudades concretas realizados con este enfoque. Paul Blanchard en 1928 avanzaba la metodología que desarrollan posteriormente Tricart y George entre otros.

Aportación de importancia singular es la debida

a la sociología, desde que en 1932 Maurice Halbwachs definió el alcance de la «morfología social» que tiene por objeto el estudio de todos los aspectos de la sociedad que toman formas materiales. Especialmente cuando la sociología se interesa por los aspectos espaciales o de localización, y no simplemente por los fenómenos sociales sin relación con el medio físico, se produce la aportación interesante para el urbanismo. Este es el caso de la «sociología urbana», cuyo avance ha permitido analizar el llamado «espacio social», tratando de explicar el comportamiento humano en función de la configuración del medio urbano en que se desarrolla.

Podrían seguirse enumerando otras muchas disciplinas desde las cuales llegan también interesantes aportaciones al campo del urbanismo, y resultaría fatigoso y fuera de lugar tratar de presentar una visión más matizada del campo de cada una de estas ciencias, en un panorama de síntesis dificultoso de realizar. Pero creo que ya es suficiente para nuestro propósito haber aludido a la formación de este ingente cúmulo de conocimientos que ha proporcionado una base amplísima para sustentar una verdadera ciencia urbanística que adquiere madurez en nuestros días, y que resulta, como digo, difícil de sistematizar.

No obstante, hay que añadir aún, para podernos dirigir a continuación hacia una visión completa de la situación actual del planeamiento, una nueva componente de este marco intelectual que le sirve de apoyo.

La guerra y la estrategia militar, habían sido desde siempre objeto del pensamiento humano en busca de reglas que pudieran ser utilizadas, en función de unos datos, para orientar las acciones y las decisiones de los que las dirigían. Durante la segunda guerra mundial se desarrollaron poderosamente con ayuda de la Cibernética algunos sistemas que trataban de racionalizar el proceso de toma de decisiones a través de la previsión sistemática de las consecuencias que podrían derivarse de cada alternativa.

Posteriormente, los gobiernos de todos los países se fueron encontrando con unos problemas de crecimiento urbano de tal complejidad, que también en este terreno se pensó en la necesidad de un sistema semejante de evaluación de alternativas para medir las consecuencias de las intervenciones. Todo ello ha contribuido al desarrollo de las técnicas de simulación de procesos, que encuentran sus antecedentes en la Teoría de los Juegos, por lo que tiene de método para predecir probabilísticamente comportamientos futuros, y que ha encontrado un seguro apoyo en la matemática moderna, la cual proporciona el lenguaje simbólico universal que permite establecer una representación abstracta de la realidad a partir de un conjunto de hipótesis y datos. Esto nos mete de lleno en el terreno de los modelos matemáticos, que tratan de hacer comprensible y manipulable el conjun-



**La situación
actual
del
planeamiento
urbano
y sus
antecedentes**

to de relaciones internas o de leyes que explican el comportamiento de la realidad en el sector observado. Así, la utilización de los modelos ha venido a complementar como una poderosa ayuda, a los métodos empíricos en que hasta ahora se basaba el planeamiento, sin más limitación, que puede ser bastante importante, que la falta de datos, la imposibilidad de la elaboración de hipótesis suficientemente objetivas, o la incapacidad para traducir las hipótesis a construcciones matemáticas. Ya se ve por todo esto, que la utilización de esta ayuda en la práctica de la técnica del planeamiento es bastante problemática y dificultosa en el momento actual, aunque en los próximos años puede esperarse la difusión de su uso, su perfeccionamiento, y tal vez su mayor asequibilidad. En estos momentos, el desarrollo de la modelística marca bastante claramente las distancias culturales y tecnológicas que separan a los diversos países, y en los atrasados no se debe caer en un ingenuo fetichismo de exaltación del modelo, sin el previo proceso de preparación para su uso.

* * *

Pero decíamos al principio que la tercera etapa del proceso de aproximación a una formulación científica del urbanismo se caracterizaba, como en todo proceso semejante seguido por cualquier otra rama del saber, por una cierta visión de síntesis global, capaz de armonizar todas las aportaciones sectoriales en una construcción teórica totalizadora. Puesto que había anunciado también mi creencia de encontrarnos al principio de esa tercera etapa, podríamos preguntarnos ahora por la forma en que empieza a dibujarse dicha teorización, es decir, por la forma en que todos los conocimientos adquiridos en los últimos años se ensamblan en una nueva concepción intelectual del fenómeno urbano.

Superando el racionalismo y el análisis funcional, que habían proporcionado esa base intelectual en la etapa anterior; hay una cierta coincidencia del punto de vista de todas las ciencias en que se va apoyando la naciente urbanística, en aproximarse a la comprensión de la complejidad urbana a través del concepto de estructura, es decir, a través del estudio del sistema de relaciones que aseguran la unidad y la coherencia de los conjuntos de fenómenos estudiados, que se revelan solidarios e interdependientes de tal modo que «cada uno de ellos depende de los demás y no puede ser lo que es sino en y por su relación con ellos».

No es que la noción de estructura sea nueva, pero de todos es conocido el auge que en todas las ciencias ha venido experimentando el método estructuralista, convertido en forma extendida de pensamiento y en vía fecunda de interpretación científica de la realidad, y cómo ha tomado en cada ciencia, caminos propios que corresponden a las características de cada una de ellas. Así, la urbanística encuentra hoy en el estructuralismo una

nueva forma de explicación científica del hecho urbano sin que podamos saber todavía cuánto hay en esta adopción de simple estado transitorio, como superación del funcionalismo, y cuanto de método definitivo. En cualquier caso, es evidente que el énfasis actual de la investigación, con proyección directa en la metodología y el enfoque del planeamiento, recae en esa búsqueda de las relaciones internas y del entramado de interacciones que se desarrollan entre las diversas partes y funciones de la ciudad que pueden dar cuenta globalmente de su entidad al mismo tiempo múltiple y unitaria. Si algunos italianos como Aldo Rossi, o Giancarlo de Carlo han hecho la crítica del funcionalismo con visión más o menos estructuralista, diversos investigadores han profundizado sobre la estructura urbana especialmente en las universidades de Estados Unidos, siendo de obligada referencia los trabajos de Kevin Lynch, Christopher Alexander, Peter Eisenman, Albert Guttenberg, Donald L. Foley y Melwin Webber. Es especialmente interesante la aportación de estos dos últimos, ya en la década de los años 60, al complementar la formulación teórica del concepto de estructura urbana con una componente dinámica de evolución temporal, para ver la estructura urbana como «proceso» en constante evolución, frente a un cierto estatismo inherente normalmente a la visión estructuralista.

El grupo británico de Colin Buchanan ha hecho una interesante clarificación metodológica para el planeamiento, utilizando el término «estructura urbana» para designar exclusivamente el marco físico, pero introduciendo el término «sistema» para describir la fusión de dicho marco con las actividades que se desarrollan en él, con lo cual enlaza con la Teoría General de Sistemas, cuya aplicación al planeamiento ha sido puesta a punto en una reciente obra del inglés MacLoughlin. La ciudad puede ser contemplada como un gran sistema ecológico de organización espacial de las actividades, compuesto por un número considerable de subsistemas jerarquizados y conexados. Las componentes de este sistema son las actividades humanas, especialmente las más recurrentes y localizadas en puntos concretos, las cuales están interrelacionadas por unas conexiones. La ciudad se reduce en esencia a un sistema cuyas componentes son las áreas de actividades y usos del suelo, y cuyas conexiones son todas las formas de comunicación, especialmente los canales de circulación del tráfico. El sistema así concebido puede ser susceptible de tratamiento matemático.

Como consecuencia de todo este nuevo planteamiento, se ha desembocado en los últimos años en una nueva concepción del plan y en una nueva metodología del planeamiento, rigurosa y sistematizada, aunque naturalmente pueda utilizarse con más o menos rigor y sistema. En definitiva de lo que se trata es de potenciar los métodos de diagnóstico de la realidad y una vez formuladas las

metas y objetivos con la máxima claridad, poder estudiar sistemáticamente con ayuda de modelos matemáticos, o por simples chequeos, las posibles diversas alternativas de acción cuyas consecuencias deben ser evaluadas a efectos de seleccionar la más ventajosa para la satisfacción de los objetivos propuestos en relación con los valores sociales y sus costes y beneficios. Se incorpora también la necesidad de una constante revisión del plan, entendido como proceso en constante evolución, con un mecanismo de control que permita detectar las desviaciones y contrastarlas con los cambios que haya experimentado el sistema de partida del plan. Del plan cerrado, estático y acabado de la etapa racionalista, que respondía a la idea de constituir un retrato anticipado de la ciudad al cabo de un cierto período por venir, se ha pasado en el terreno teórico, a la concepción del plan abierto, dinámico y evolutivo. Hasta cierto punto puede decirse que aquélla era una concepción derivada de la formación y mentalidad típicamente arquitectónica que trasladaba al plan de la ciudad la misma visión que preside la concepción del proyecto de un edificio. La nueva concepción del planeamiento está más en consonancia con las características cambiantes y fluyentes de la realidad urbana, vista ahora dentro de un marco territorial más extenso, y sometida a las influencias del mismo. Por eso hace recaer el énfasis en la capacidad de adaptación del plan a las posibilidades reales de desarrollo de la ciudad en su entorno geográfico, creando nuevas figuras, como «el plan de estructura» o el «esquema director», en las legislaciones más evolucionadas. Pero ello sólo es asequible conociendo de antemano las leyes por las que ese proceso se rige. Y esto es precisamente lo que está empezando a ser posible por la aproximación científica al conocimiento de los fenómenos urbanos.

* * *

Bien, hasta aquí hemos considerado la evolución de la teoría urbanística a lo largo de un proceso de maduración que conduce hacia la formulación de una nueva ciencia, la urbanística, que sirve de base al planeamiento urbano actual. De acuerdo con el esquema que nos habíamos trazado al principio, vamos ahora a adentrarnos en el examen de la forma en que aquella base teórica sirve verdaderamente para la actuación sobre la realidad, a través del planeamiento, para ver hasta qué punto la teoría puede convertirse en una práctica operativa y eficaz en relación con el desarrollo urbano.

La primera etapa del proceso descrito había tenido como consecuencias reales la aparición de las «ciudades jardín», las colonias obreras y los barrios periféricos creados primero por el capital privado y después por algunas Administraciones Locales. Ello no había representado grandes problemas ni había tenido una influencia importante en el desarrollo urbano al no interferir apenas

con los complejos fenómenos que la industrialización había desatado en el seno de la ciudad. Eran operaciones marginales y acotadas, segregadas del cuerpo urbano, como islas independientes del proceso general. Pero era precisamente en ese proceso general de desarrollo de las ciudades, donde estaban los verdaderos problemas que había que analizar y resolver. El utopismo los eludió como los eludió también al principio el racionalismo, empeñado todavía en la visión de la ciudad «por partes». A la «garden village» sucedió la «siedlung», el barrio periférico o el islote no integrado, en el que podían plantearse «ex novo» sin dificultades, los principios funcionalistas y formales del racionalismo, al margen de las complicaciones que suponía el tratamiento de la realidad existente, inmersa en un proceso de difícil comprensión. Es la tentación utópica la que sigue actuando disfracadamente, y aparece de nuevo en el planteamiento de las ciudades nuevas. Pero dentro aún de la segunda etapa del proceso empieza a manifestarse la preocupación por la visión completa de la ciudad existente como «organismo vivo» cuyo desarrollo debe ser previsto y conducido por el planeamiento (urbanismo orgánico de los años cuarenta y cincuenta). Y es entonces cuando surgen los verdaderos problemas.

En efecto, aparte de todos los que se derivan de la dificultosa comprensión intelectual de la compleja y movidiza realidad urbana, el planeamiento se encuentra con que para poder ser guía eficaz del desarrollo de la ciudad, necesita establecer unas opciones concretas de utilización del territorio marcando las diversas posibilidades de uso del suelo, que pueden ir desde un alto aprovechamiento edificable del mismo, hasta la prohibición absoluta de su edificación, y esto, en todos los países que no habían socializado el suelo, chocaba necesariamente con los intereses de los propietarios. Este hecho fue el que llevó a la redacción de los últimos artículos de *La Carta de Atenas*, que al señalar que «la ciudad adquirirá el carácter de una empresa estudiada por adelantado y sometida al rigor de un plan general» de modo que «sabias previsiones» hayan esbozado su futuro para evitar que siga siendo «el resultado desordenado de iniciativas accidentales», desemboca en el problema del suelo, declarando que la ordenación de las ciudades y el estado de la propiedad territorial son dos realidades antagónicas, por lo que es urgente reglamentar, por medio legal, la disposición del suelo útil, ya que el interés privado debe someterse al interés colectivo.

Ya tenemos planteado ahí el tema crucial de la viabilidad del planeamiento. Sin esa reglamentación, sin esa disponibilidad, el planeamiento no puede salir del marco de la teoría. Y este tema, junto con el de la necesidad de coordinar las intervenciones y la inversiones económicas de transformación del territorio para secundar la estrategia establecida por los planes, constituye la materia



La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes

de una historia reciente del urbanismo, paralela a la evolución de la teoría urbanística, cuya incidencia en el desarrollo real de las ciudades es la que condiciona de forma definitiva y total la validez o la inutilidad del planeamiento. De nada sirve que éste se afiance cada vez más en una creciente madurez científica, si su operatividad no está garantizada por una adecuada instrumentación que le permita pasar a la práctica.

El problema se plantea en esa inevitable contradicción que el planeamiento lleva consigo en relación con el mercado del suelo. Los planes, por lo que acabamos de ver, introducen unas determinaciones que, involuntariamente, producen inmediatamente unas repercusiones decisivas en el precio de los terrenos, de modo que aquellos que son declarados edificables aumentan de valor en relación con los que no lo son o lo son menos, por lo cual, dentro del sistema de economía de mercado, el planeamiento produce una reducción de la oferta de suelo y da lugar a la posibilidad de monopolios que conducen a la especulación por parte de los propietarios favorecidos. Las leyes de la economía llevarían a buscar la solución en una liberalización del uso del suelo para multiplicar la oferta, lo que inevitablemente está en contradicción con la propia finalidad del planeamiento. El problema es, pues, de una extraordinaria dificultad y, por sus enormes repercusiones sociales, requiere la máxima atención política.

Ya dijimos que al final de la segunda guerra mundial, se había acelerado el proceso de toma de conciencia por parte de los gobiernos acerca de la necesidad de su intervención en materia de ordenación urbana y que se habían iniciado las políticas urbanísticas nacionales apoyadas en una abundante legislación nueva. Es algo que queda encuadrado dentro de la evolución general sufrida por la concepción moderna del Estado social de derecho, con su creciente capacidad de intervención para regular la marcha de la sociedad en defensa de los intereses públicos y que viene a dar satisfacción a la vieja aspiración definida desde el tiempo de los utopistas, de la negación del «laissez-faire».

Pues bien, esa historia reciente del urbanismo, a la que me refería antes, está fundamentalmente constituida por la pugna establecida entre unas legislaciones que tratan de hacer posible el planeamiento urbano, y unos intereses privados, basados en la propiedad del suelo, que resisten a las mismas. Es un desgarrado forcejeo que caracteriza la situación de todos los países que quieren hacer compatible el planeamiento con la propiedad privada del suelo urbano. Entre la alternativa de un suelo socializado o una libertad total del uso del suelo, que dada la magnitud actual de los problemas en juego es difícil que no conduzca al caos, la mayoría de los países optan, al menos teóricamente, por esa difícil vía del compromiso que, en los más avanzados, comporta el montaje de un delicado

y complejo aparato de intervención y control, al mismo tiempo que un esfuerzo legislativo tendente a redefinir los límites de la propiedad en función de su utilidad social, que apunta en las últimas reuniones internacionales de expertos, hacia la separación de la propiedad del suelo, de la de lo que sobre él se pueda edificar. Dicho en términos jurídicos, la separación del título de propiedad respecto del «jus aedificandi».

Todos los países que viven esta tensión tienen en su haber éxitos y fracasos que están directamente relacionados con la actitud de sus gobiernos en relación con el problema urbano, con la firmeza con que se exige el cumplimiento de las disposiciones acordadas y con la claridad con que estén establecidas las directrices políticas nacionales que inciden en el desarrollo urbano, pues, como advertíamos al principio, el planeamiento no es más que una estrategia al servicio de unos objetivos que, si carecen de una clara definición política, lo dejan en la contradicción o en la inutilidad.

En el momento en que el planeamiento, según hemos visto, adquiere madurez y base científica con la comprensión del fenómeno urbano, es más necesario que nunca el decidido apoyo político que pueda hacerlo operativo y eficaz, mediante una suma de medidas y disposiciones que constituyen precisamente la política urbanística. Necesariamente han de ser complicadas, costosas y difíciles de mantener, pero, en definitiva, habrán de ser instrumentadas si se quiere un desarrollo urbano coherente y socialmente aceptable. Esta es la responsabilidad de los gobiernos de cara al fin del siglo XX, fecha en la cual el desarrollo urbano, junto con la ordenación territorial y la conservación del medio ambiente, parece que plantearán a la humanidad según todos los indicios lo auguran, algunos de los más graves problemas de la Historia.

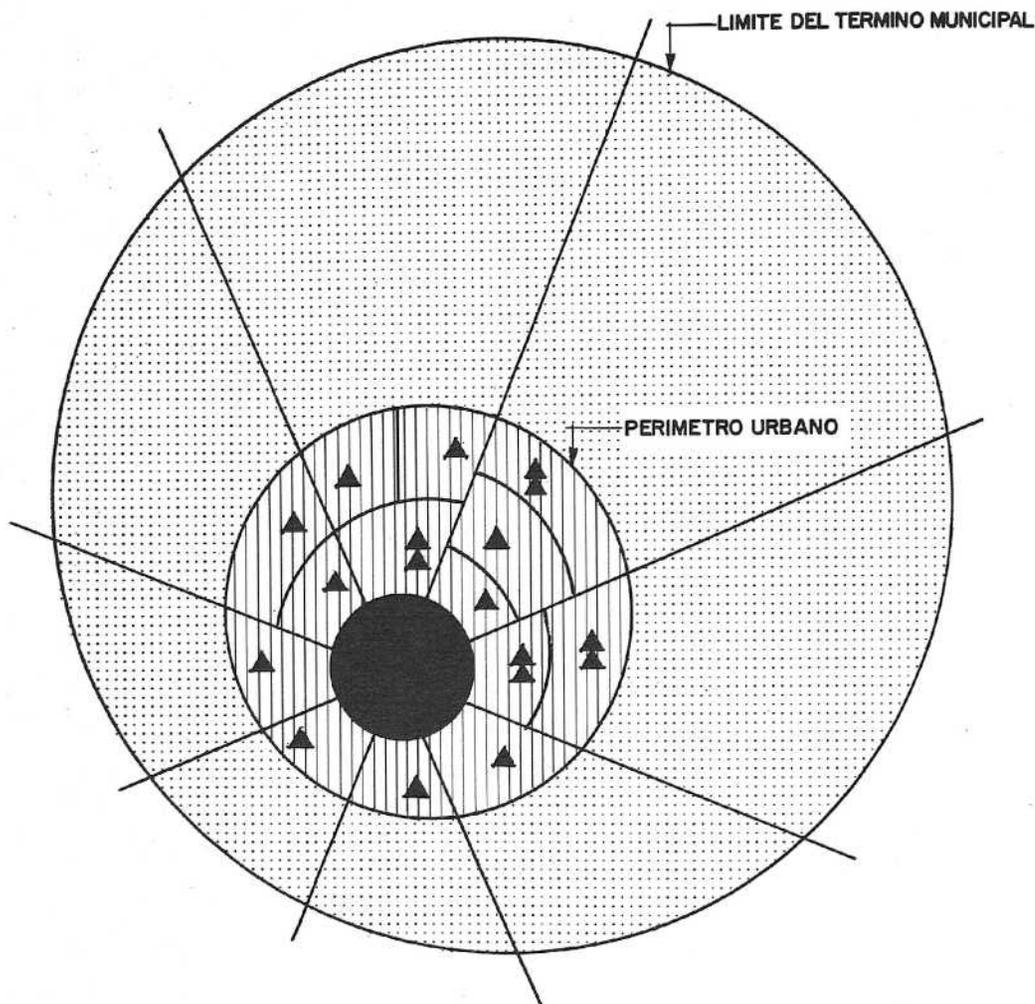
* * *

Quisiera, para terminar, hacer una alusión a la situación española. Situación que, como dije, corresponde, con matizaciones particulares, a la evolución general del planeamiento en el mundo. Por ello, para nuestro caso concreto, podría realizarse también un recorrido semejante al que acabamos de hacer, viendo cómo los planteamientos universales han ido teniendo entre nosotros su correlativa expresión.

Al primer periodo del proceso histórico que hemos considerado, corresponde la figura y la obra de Arturo Soria, de una indudable originalidad y de honda repercusión en la teorización posterior del planeamiento. Sus intuiciones sobre la linealidad urbana adquieren hoy una nueva validez relativa, en función de los estudios sobre la importancia estructural de los canales de comunicación en la ciudad.

El segundo periodo se inicia brillantemente en España con el entronque que el GATEPAC rea-

DIAGRAMA 4
INTERPRETACION DEL PROCESO PREVISTO POR LA LEY DEL SUELO PARA EL DESARROLLO DE UNA CIUDAD DE ACUERDO CON SU PLAN GENERAL DE ORDENACION



-  **SUELO URBANO (ARTICULO 63 DE LA LEY) FUERA DE EL NO SE PUEDE EDIFICAR SIN PLAN PARCIAL Y NUEVA URBANIZACION.**
-  **SUELO DE RESERVA URBANA (ARTICULO 64) A DESARROLLAR EN PLANES PARCIALES Y URBANIZACION NUEVA.**
-  **SUELO RUSTICO. EDIFICABILIDAD LIMITADA A ESTE CARACTER. (ARTICULO 69 DE LA LEY)**
-  **EQUIPAMIENTO URBANO A DESARROLLAR CON LOS PLANES PARCIALES.**

EL PERIMETRO URBANO, CONTIENE EL SUELO URBANO, MAS EL DE RESERVA URBANA [ARTICULO 9,º, Y 62 DE LA LEY DEL SUELO]

Estos diagramas tratan de presentar una interpretación de la discrepancia existente entre la forma en que la Ley del Suelo preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los planes de ordenación, y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos 15 años.

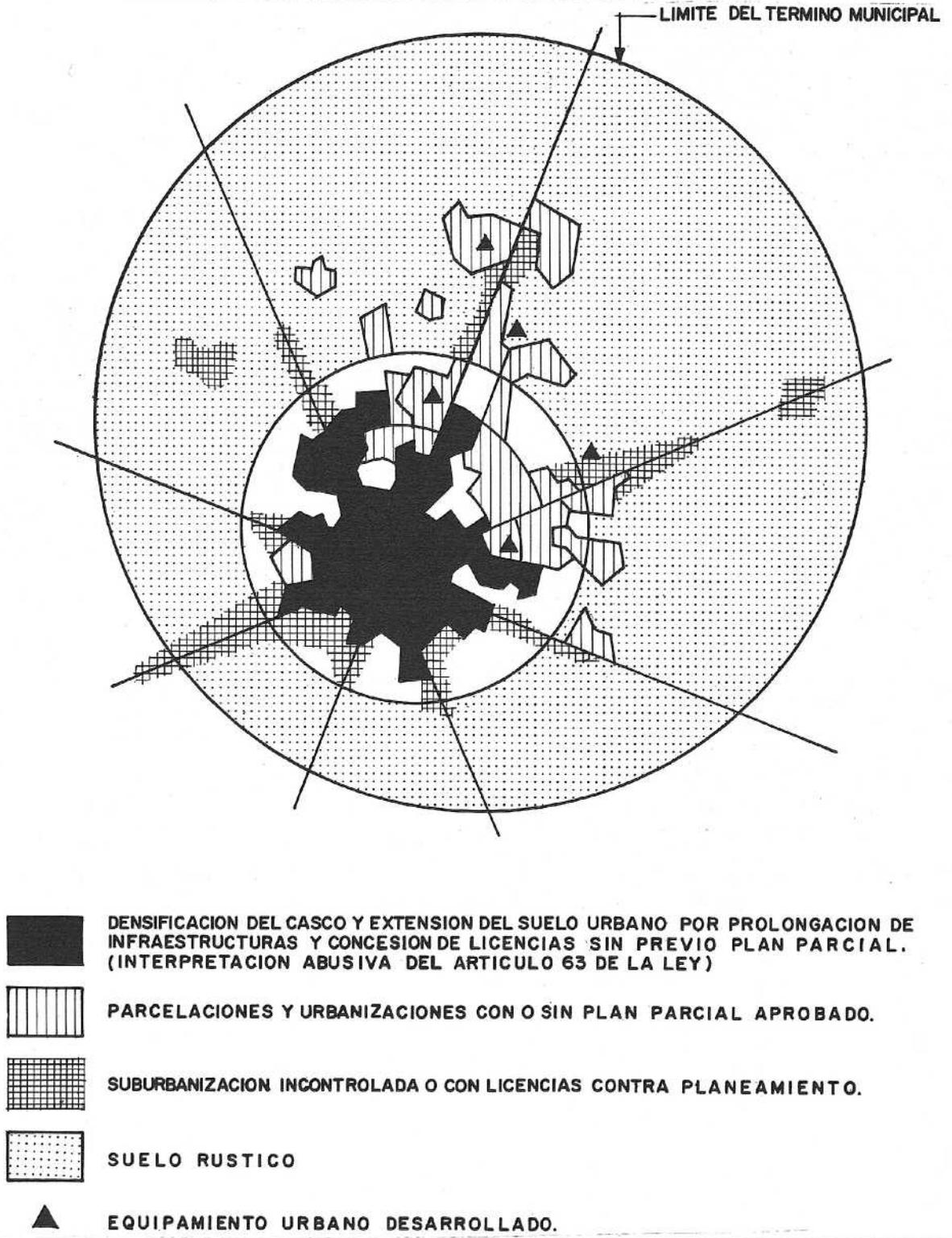
Analizando la serie de actos administrativos previos a la edificación se observa que existen dos causas fundamentales de distorsión del proceso legal que provocan el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.

a) *La escasa capacidad o la fuerte inhibición municipal*



La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes

DIAGRAMA N.º 2
HIPOTESIS PARA INTERPRETACION DEL PROCESO REAL DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS



para la redacción de planes parciales que necesiten su desarrollo a través de una reparcelación (lo que ocurre siempre que la propiedad está dividida) ha llevado por una parte a un desarrollo de construcción sin realización de planes parciales, por concesión de licencias de acuerdo con procedimientos anteriores a

la Ley del Suelo (alturas en función de anchos de calle, sobre antiguas alineaciones, prolongaciones de las mismas o incluso aparición ilegal de nuevas alineaciones) que se muestran muy arraigados en la mentalidad municipal y que proporcionan evidentemente un sistema muy operativo por su elementalidad, pero que

supone el macizado del territorio sin reserva alguna para equipamiento.

Por otra parte, en muchos casos, este proceso ha ido acompañado por la proliferación de planes parciales sobre polígonos de propiedad única que no exigen, por lo tanto, reparcelación, pero que no se adaptan a las previsiones físicas ni temporales del Plan General, hasta el punto de que muy a menudo se han dado incluso en suelo rústico, contraviniendo las más elementales disposiciones de la Ley.

Independientemente de esto se da también un crecimiento incontrolado de suburbanización, que en algunos casos llega a ser importante, acompañado a veces de concesión de licencias indebidas a lo largo de infraestructuras existentes.

- b) La dificultad de establecer de antemano la viabilidad económica del plan, especialmente en lo referente a la financiación de las infraestructuras generales, por carencia de un programa suficientemente anticipado de inversiones estatales, y por la discutible vinculación que el plan general tiene respecto a la actuación de los diversos ministerios implicados, (artículo 45 de la Ley) lleva en la mayoría de los casos a una inevitable inconsistencia, inestabilidad y falta de garantía del estudio económico y del programa de actuación, que era pieza importante para el desarrollo ordenado del plan. Por ello, el calculado ensamblamiento de acciones públicas y privadas, queda desbaratado y convertido

liza con todo el movimiento racionalista europeo durante los años 30. Luego ya en los años 40, empieza a formalizarse la visión integral del planeamiento funcionalista y orgánico en los primeros planes completos de las grandes ciudades españolas, que venían a superar la visión simplista de los «ensanches», por los que habían venido desarrollándose mal que bien nuestras ciudades, sin apenas otra preocupación que la puramente morfológica. Bajo la meditada dirección de Pedro Bidagor se realiza entonces un proceso de formalización teórica del planeamiento, paralelo al de otros países europeos, con la distinción entre plan general y plan parcial, que en 1956 alcanza su definitiva y madura formulación con la promulgación de la «Ley del Suelo», este impresionante y controvertido código urbanístico nacional, por el cual ha venido rigiéndose desde entonces nuestro urbanismo.

Respecto a la actividad de planeamiento práctico desarrollada desde entonces, puedo darles a ustedes unos datos provisionales obtenidos de las encuestas realizadas recientemente por mi Subdirección.

Existen hoy 561 municipios con plan general aprobado, de los cuales 154 se encuentran en revisión, bien por haber cumplido su plazo de vigencia, bien por haberse autorizado su revisión anticipada. Entre ellos están todas las ciudades capitales de provincia o mayores de 50.000 habitantes.

Hay otros 375 municipios que han iniciado la redacción de su plan general.

en un conjunto discontinuo de acciones no siempre convergentes.

Tanto la maduración científica de la teoría urbanística como el examen de la realidad de nuestro proceso urbano y el mayor conocimiento de su verdadera dinámica, aconsejan una meditación sobre la conveniencia de seguir manteniendo un marco jurídico y conceptual tan despreciado por la realidad, o proceder a su revisión y puesta al día.

Esto exige plantear inicialmente el tema de si todas las aspiraciones a que tendía la Ley deben ser abandonadas por corresponder a un sueño irrealizable (el plan como un programa cerrado, a realizar por etapas definidas, en plazos fijos, hasta alcanzar una forma y un tamaño predeterminados con precisión, con todo previsto, ensamblado y calculado de antemano) y en qué medida entonces, la remisión del proceso a un juego más libre (sometido sólo a unas normas, a unas «reglas del juego») puede llevar (dentro de la legalidad ahora) al mismo descontrol e incoherencia espacial que se trata de corregir.

Desde un punto de vista teórico parece que la nueva visión del proceso urbano sugiere el abandono de ese plan cerrado, totalmente previsto y calculado, a cambio de unas leyes que permitan regir una acción constructiva más libre, dentro de un sistema de plazos también más libre, tal vez sin imagen previa ni terminación temporal fija, pero es evidente que todo ello no deja de plantear serias dudas respecto a la coherencia del resultado final si no se modifican de algún modo las condiciones actuales del derecho de propiedad del suelo, la falta de coordinación en las intervenciones administrativas y el relajamiento de la disciplina urbanística.

Son, pues, 936 los municipios españoles que en este momento están afectados legalmente por el planeamiento o van a estarlo en breve plazo, lo cual supone el 10 por 100 del número total de municipios del país. Si se excluyen los municipios de menos de 500 habitantes, por considerar que no plantean problemas urbanísticos, el porcentaje de planeamiento sube al 16 por 100.

La actividad planeadora en estos 15 años, medida por el número de planes aprobados o en redacción, se distribuye por provincias según este orden: Valencia, Barcelona, Vizcaya, Gerona, Madrid, Guipúzcoa, Alicante, Granada, Zaragoza, Tarragona, Baleares, Oviedo, La Coruña y Málaga. Luego baja bastante.

Se ve claramente que el planeamiento ha acudido precisamente a las zonas de mayor virulencia: las costas mediterráneas y los centros de producción.

Un estudio de la evolución de las características de estos planes está todavía por hacer. En principio puede señalarse un despegue progresivo de la mentalidad de las «alineaciones» (con grafiado de la edificación, que pasa de la manzana cerrada al bloque abierto) hacia una sistematización del concepto de zonificación, con desaparición de la edificación (reservada al plan parcial), al mismo tiempo que un aumento de las áreas de reserva urbana y un mayor énfasis en los esquemas viarios.

Finalmente, puede decirse que en los últimos años, se manifiesta con cierta insistencia, aunque minoritariamente, la preocupación por la aplicación de la incipiente metodología científica al



**La situación
actual
del
planeamiento
urbano
y sus
antecedentes**

planeamiento y el enfoque del plan como programa y estrategia, lo que plantea la necesidad de una revisión de su definición legal, al mismo tiempo que se extiende la crítica general del marco de referencia establecido por la «Ley del Suelo». Tocamos aquí un punto extraordinariamente polémico, que es el de la validez actual de dicha Ley. No nos corresponde aquí examinar la situación general del urbanismo en España, ni la política urbanística, pues no es el propósito de esta lección centrada sobre el planeamiento, pero al tratar de ver las posibilidades reales de operatividad que le caben a éste, no podemos eludir el tema de la Ley que lo define.

Si se examina la realidad urbanística española y se compara con los objetivos que la Ley se proponía alcanzar y con las situaciones que quería evitar, no hay más remedio que convenir en que, en líneas generales, la Ley no ha tenido demasiado éxito. No creo que sea necesario que me extienda en razonamientos que apoyen lo que digo. Todos ustedes conocen la realidad de nuestro desarrollo urbano y su diferencia con respecto a la forma en que la Ley preveía su encauzamiento a través del planeamiento. (Es lo que tratan de expresar esquemáticamente las figuras.)

Ahora bien, cabe preguntar si esto se debe a la intrínseca deficiencia de la Ley y a su inadecuación a la realidad, como dicen sus enemigos, o bien a la falta de interés que se ha puesto en aplicarla, como señalan sus partidarios. La respuesta está sin duda en la suma de ambas hipótesis, ya que en el transcurso de los 15 años de vigencia de la Ley se ha puesto de manifiesto:

- 1.º Que la Ley tiene sus defectos, como todas las legislaciones de la época los tuvieron en otros países, y como corresponde a una visión determinada del problema urbano, y no se ha hecho nada hasta ahora para corregirla.
- 2.º Que la realidad política española ha evolucionado desde la promulgación de la Ley en un sentido que dificulta su aplicación. La propulsión del desarrollo económico ha prevalecido a ultranza sobre la ordenación del desarrollo urbano.
- 3.º Que no se ha hecho lo necesario para exigir el cumplimiento de la Ley, al no ejercerse los controles necesarios, ni procurarse la coordinación de las intervenciones, ni la puesta a punto de los mecanismos de gestión.

Ciertamente que los mecanismos establecidos por la Ley son complejos y de dificultosa realización, y que los planes han pecado de rigidez, de insuficiencia y de ingenuidad, pero creo que conviene dejar claro que de hecho no se ha intentado seriamente la puesta a prueba de los citados mecanismos ni el cumplimiento de los planes. No es la comprobación, por lo tanto, del fracaso de los mismos, lo que podemos hacer ahora, sino

más bien la constatación de que aquellos mecanismos no han llegado a ser utilizados.

Todo ello ha llevado a la actual tendencia de disolución del planeamiento, con una frondosa pluralidad de órganos administrativos de decisión, de intereses a menudo contradictorios, que va en contra de la necesaria unidad de criterio en la dirección urbanística, reconocida en otras organizaciones administrativas europeas. Así, a la dificultad de controlar la acción edificatoria de la iniciativa privada, se suma la de la coordinación de las intervenciones públicas, que un acusado «cantonalismo departamental», convierte en una suma de acciones dispersas.

Resultado de todo ello es que se ha perdido en gran medida la posibilidad, que era la razón de ser de la Ley, de controlar el proceso de desarrollo urbano mediante su sujeción al planeamiento, olvidándose el carácter sistemático y comprensivo del mismo como una estrategia en el tiempo y en el espacio, para acomodar al mismo la actuación de la iniciativa pública y privada.

En consecuencia, nuestro proceso de desarrollo urbano, basado en la ignorancia o en la transgresión del planeamiento, se ha caracterizado por la densificación congestiva de los cascos urbanos al mismo tiempo que por el desorden periférico, producto de iniciativas accidentales e inconexas, todo lo cual amenaza seriamente el futuro de nuestras ciudades, como empieza a ser perceptible hasta por el menos sensibilizado de los observadores.

Ello explica que en los últimos años se hayan venido produciendo en el país, dos corrientes de opinión que apuntan hacia la corrección de esa situación en dos sentidos opuestos que coinciden en el abandono del sistema vigente. Por una parte hay cada vez más voces que reclaman la socialización integral del suelo urbano, apoyándose en el hecho de que la propiedad privada no ha sabido «armonizar el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad», que era la función que le asignaba la Ley.

Por otra parte, otra importante corriente de opinión, se pronuncia vigorosamente a favor de una liberalización del suelo, de acuerdo con una visión predominantemente económica del problema, para romper la limitación de la oferta al mercado establecida por los planes actuales, y la rigidez de sus determinaciones de usos del suelo.

La primera solución, que como es sabido fue contemplada como deseable en el preámbulo de la «Ley del Suelo», sigue siendo hoy tanto o más inviable como lo era en 1956, y por los mismos motivos.

La segunda, por su parte, supondría el reconocimiento de libertad de acción para la iniciativa privada, mediante una nueva y diferente configuración del marco legal y una renuncia por parte de la Administración al encauzamiento del desarrollo urbano de acuerdo con un planeamiento basa-



**La situación
actual
del
planeamiento
urbano
y sus
antecedentes**

do en opciones voluntarias, previamente establecidas y seleccionadas.

Frente al posible atractivo que pueda ejercer esta solución, en base a su congruencia con la realidad económica española, y a la dificultad de mantener el control del suelo y de producir su oferta ordenada, conviene hacer notar que la misma sólo puede obtener resultados medianamente aceptables desde el punto de vista social, cuando se practica con grandes recursos económicos, como sólo pueden permitírselo países de alto nivel de renta, en los cuales la intervención de la Administración se realiza por operaciones concretas y limitadas para introducir un cierto orden en el proceso anárquico y espontáneo, cargando a sus expensas no sólo la realización de todas las infraestructuras, sino también la adquisición de todos los terrenos necesarios para el equipamiento colectivo de la ciudad y la preservación de la naturaleza, salvo que esto también se confíe a la iniciativa privada bajo fórmulas de explotación que dificultan o impiden el beneficio general a todos los sectores de la población.

Pero no podemos terminar sin recordar que, como habíamos visto, frente a la alternativa socialización-liberación, existen países que, dentro del marco de economías de mercado, han logrado con paciente esfuerzo, articular sus políticas urbanísticas de acuerdo con sistemas estatutarios de uso del suelo que hacen posible mantener el control del desarrollo urbano de acuerdo con las opciones previamente determinadas como socialmente ventajosas por el planeamiento. Ante esta realidad debemos preguntarnos ¿es que no vamos a ser nunca capaces de llegar a algo parecido? ¿Es que debemos abandonar el camino iniciado antes de perfeccionarlo?

La respuesta, como Vds. pueden adivinar, es claramente política, con lo cual se pone una vez más de manifiesto, como señalábamos desde el

principio, la dependencia total en que se encuentra el planeamiento, cuando de la teoría quiere pasar a la práctica.

Quiero creer, y aquí se abre un paréntesis de esperanza, que los trabajos para la definición de una nueva política de urbanismo y medio ambiente que ha acometido el actual ministro de la Vivienda, así, como la prevista revisión de la «Ley del Suelo», encontrarán el apoyo necesario en todos los sectores responsables del país, para superar la situación actual.

Esta es la gran incógnita política que, en el terreno del urbanismo, nos reservan los próximos años. De ella debería salir la decisión de desarrollar de verdad un sistema administrativo capaz de hacer valer el planeamiento, de mantener el control del suelo, de coordinar las intervenciones públicas y de desarrollar los instrumentos de gestión urbanística, junto con todos los reajustes que deben introducirse en el marco legal y en la definición del planeamiento. De ella dependerá, por lo tanto, el papel que en la preparación eficaz de un futuro mejor para nuestras ciudades pueda jugar el planeamiento, un planeamiento sistemático, producto de una visión completa y profundizada del hecho urbano y de una voluntad de ordenarlo, y no sólo la actuación por operaciones acotadas y marginales, extrañas a un proceso general que queda sin control. Con la vista puesta en aquella esperanza, creo que vale la pena seguir luchando, por más que el desaliento sea la tentación diaria del urbanista.

* * *

Estas son, señores, unas opiniones sobre la situación actual del planeamiento, que espero sepan entender y valorar como puramente personales, por parte de alguien que les ha hablado desde una posición de fe absoluta en la conveniencia del planeamiento sistemático.