

la nueva definición del planeamiento

Dentro del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo es pieza fundamental la reconsideración del título I de la misma, donde se define y estructura todo el sistema de planeamiento que ha venido sirviendo de marco jurídico para la previsión y ordenación del desarrollo urbano del país desde 1956. Tal reconsideración parece uno de los más oportunos aciertos del Proyecto de Ley, actualmente en estudio por las Cortes.

La necesidad de una nueva definición del proceso de planeamiento, de su instrumentación y metodología, así como una nueva ordenación de su gestión y desarrollo, había sido sentida desde la propia experiencia planificadora, en parte por la constatación de los insatisfactorios resultados obtenidos por la aplicación del sistema vigente y en parte por una maduración de la concepción del planeamiento que encontraba dificultades para desarrollarse dentro de este sistema.

Una crítica sin duda poco sistemática, tímida, no muy científica por la ausencia de investigaciones de base, se ha venido produciendo en los últimos años desde el campo profesional del urbanismo y se ha ido abriendo camino en los ambientes técnicos. El conocimiento empírico de la situación urbanística del país y de las verdaderas formas asumidas por el desarrollo de las ciudades, en gran medida contradictorio con los cauces y aspiraciones marcados en la Ley que debería haberlo ordenado, era mayor cada día, y mayor también la posibilidad de establecer un balance y una valoración del sistema previsto por ella, ya que la dilatada etapa transcurrida había permitido tener un buen campo de observación.

Por otra parte, se daba también la sintonización con una evolución general, de carácter internacional, de las concepciones del planeamiento y de su reflejo en la transformación de la legislación urbanística de algunos países. Podría traerse aquí, en corroboración, toda una explicación histórica de esta evolución, para comprobar que el planeamiento que se había venido desarrollando en España, condicionado en gran medida por el marco jurídico vigente, corresponde a toda una concepción teórica generalizada y aceptada universalmente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Dentro de ella, la tarea y el objetivo del planeamiento se dirigían fundamentalmente a la determinación clara de una imagen física estática de lo que la 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 de configuración del futuro, sin que tal aspiración fuese acompañada del necesario soporte de una verdadera estrategia de viabilidad para canalizar el desarrollo real en la forma prevista, mientras que la reflexión actual, y la

evolución real del planeamiento, se orienta en forma diferente.

Como ya se ha dicho muchas veces en los últimos tiempos, del plan fijo, estático, anticipador de una organización espacial deseada en función de un supuesto determinismo automático, se ha pasado al plan entendido como proceso continuo, readaptable, que responde a la necesidad de dar cabida a una serie de exigencias cambiantes que pueden modificar la estrategia del desarrollo y las prioridades del mismo, y que procura tener muy en cuenta las concretas y reales disponibilidades de acción y el papel de todos los agentes de la urbanización y que no ignora que en nuestro tipo de sociedad hay un margen creciente de indeterminación en la medida en que un número también creciente de decisiones se producen a través de sistemas de mercado que escapan a la posibilidad de previsión aquilatada.

En la no muy abundante literatura urbanística española pueden rastrearse las huellas de esta evolución conceptual, y quizá haya sido el propio Bidagor el que haya expresado antes esta preocupación por la rectificación de determinados aspectos del planeamiento "en el sentido de hacerlo menos estático, de crear menos derechos y de vincular las concesiones propias del planeamiento a la efectiva realización de sus objetivos" (1).

Por su parte, Ribas Piera se expresaba así, ya en 1969, en relación con este tema: "Hora es ya de que el plan-reglamento ceda parte de su lugar preeminente en favor del plan-programa, el que si no debe sustituirle por entero servirá para complementarle.

"Entendemos por plan-programa todo plan positivo de acción, compuesto con claras opciones bien definidas, fundadas, realizables y con pleno soporte económico; las cuales determinarán una estrategia que queda en manos tanto de la comunidad como de aquellos organismos representativos que deben inducir a su ejecución.

"El plan debe considerarse como una concatenada ilación de hechos positivos, de actuaciones decididas con incidencia en lo territorial, tendentes a la consecución de unos objetivos que a su vez han sido objeto de opción entre varias, y siempre con la adecuación a la manera de ser del territorio y sus gentes. En tal caso esta actuación no ha de entenderse como algo que tiene la vista obsesivamente fija en su último objetivo, sino como algo que teniendo presente este último objetivo aceptará a seguir en cada caso el camino más adecuado según las circunstancias que se le presenten. Es decir, que el plan

(1) Pedro Bigador: «La coyuntura actual del urbanismo en España». Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 162. Madrid.

Editorial

en la reforma de la Ley del Suelo

deberá ser una pura operatividad, a medida que los hechos fehacientes con que sea aceptado, tolerado o rechazado por los destinatarios vayan imponiendo en él los oportunos cambios de rumbo, modificaciones, ajustes, para que en todo momento sea el que fue en sus orígenes. Esta visión de plan abierto a todas las realidades es absolutamente lo contrario del plan al que los arquitectos estuvimos acostumbrados, que más que un plan era una imagen ideal de como quisiéramos ver el territorio al término de su vigencia, a sabiendas de que esto raras veces se iba a producir" (2).

También Solá Morales se refirió a este tema al hablar de metodología urbanística, afirmando que "es 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).

Y todavía podríamos añadir alguna citas más que avalasen la existencia de estas preocupaciones y la dirección del pensamiento: "Así, cada vez aparece más claramente dibujada la aspiración hacia un nuevo tipo de plan, que más que un retrato anticipado de la situación urbana futura, rigidamente prevista, sea un programa de actuación" (4). "Un nuevo tipo de plan atemporal de grandes opciones de utilización del territorio, combinado con un programa temporal y revisable de áreas concretas de actuación, parece dibujarse en el horizonte" (5). "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, llevaría a contar, con mayor realismo, con el hecho de la propiedad privada del suelo y con la capacidad urbanizadora de la iniciativa privada, concitando su colaboración en operaciones concertadas con garantías suficientes, dentro de un marco general previamente definido" (6).

Podemos, pues, concluir a la vista de estas citas, representativas de un pensamiento bastante generalizado, que, en buena medida, existía ya una demanda de un

nuevo y determinado enfoque del planeamiento desde la propia experiencia de la planificación urbana, que, como ya hemos señalado, tiene su punto de partida en la constatación del escaso resultado positivo obtenido por la aplicación del sistema de planeamiento regulado por la Ley del Suelo, y aspira a encontrar, con base en una actualizada concepción, un nuevo sistema más realista, más adaptado al proceso real que se trata de ordenar.

Pero, ¿en qué forma puede realmente ser eficaz ayuda una nueva concepción del planeamiento como la esbozada en aquellas citas? ¿En qué puntos concretos podría cifrarse el progreso respecto a la situación actual?

En primer lugar es preciso señalar que una orientación como la señalada sólo puede desembocar en una respuesta parcial, la respuesta del planeamiento, a un problema que, por su complejidad, requiere una estrategia mucho más amplia, de la cual el planeamiento es una simple parte. No se trata, pues, de una solución del problema, sino de una parte de esa solución.

Por eso parece necesario poner en relación esa parte del Proyecto de Ley con algunas otras del mismo, ya que el sistema de controles establecido por la vigente Ley, que constituye un arsenal de primera magnitud, no sólo se mantiene sino que se potencia, y lo deseable sería una utilización más real y decidida que la realizada hasta la fecha. Por ello creemos que, frente a lo que pueda decirse con ánimo crítico, dejándose llevar por aspectos de fácil interpretación demagógica, es preciso profundizar para ver que, en definitiva, se trata de un intento realista y equilibrado de salvar un planeamiento intervencionista en el que la Administración se compromete a velar por el control del desarrollo urbano, pero éste se concibe dentro de una visión dinámica y cambiante, y no con la ilusoria pretensión de poderlo profetizar con exactitud e inflexibilidad.

Es preciso insistir, frente a lo que pueda decirse desde algunas posiciones, que no se trata de una alegre liberalización con renuncia de la Administración a su papel rector. No es un paso hacia el "antiplaneamiento". Es, en realidad, una redefinición de un proceso de control, un reajuste y una adaptación de mecanismos con un mayor conocimiento de la realidad y de sus formas de comportamiento. Y su instrumentación, su gestión y su puesta en marcha siguen exigiendo un compromiso de la Administración, serio y responsable, para defender e imponer el planeamiento. Otra cosa será que la Administración lo cumpla, pero, como se decía en el editorial del número anterior, parece que el sistema establecido en el Proyecto de Ley puede facilitar en algún modo ese cumplimiento.

(2) Manuel Ribas Piera: «La planificación territorial». «Ciudad y Territorio», núm. 1, 69, Madrid.

(3) Manuel de Solá Morales: «Sobre metodología urbanística». Escuela de Arquitectura de Barcelona.

(4) Editorial. «Ciudad y Territorio», núm. 2, 70, Madrid.

(5) Fernando de Terán: «Planificación física y planificación económica». Estudio para la revisión de la política española de desarrollo regional por la OCDE.

(6) Fernando de Terán: «Reflexiones sobre la crisis del planeamiento». «Ciudad y Territorio», núm. 3, 70, Madrid.