

# Editorial

## ¿examen de conciencia?

*Que la situación de las ciudades españolas era altamente insatisfactoria y que, en general, el proceso de desarrollo urbano y de ocupación del territorio discurría por cauces inadecuados, con resultados alarmantes y en contradicción con el ordenamiento jurídico teóricamente condicionante, se hizo bien patente a la sociedad española a lo largo de la década de los años sesenta, cuando muchas de las aspiraciones de las que había nacido la Ley del Suelo entraron en colisión con la nueva orientación de la economía nacional y con los primeros resultados y consecuencias del Desarrollo, especialmente con la aceleración de la movilidad demográfica y económica, la deserción rural y la concentración urbana.*

*A pesar de ello, los órganos de la Administración encargados del sector, mantuvieron una actitud pública de fidelidad a aquel marco jurídico, eludiendo toda posibilidad de crítica o modificación, con lo que se aumentó la divergencia entre la normativa y la realidad, y se impidió el necesario acercamiento entre la planificación física tradicional y la nueva planificación económica. Sólo a fines de 1969, con el cambio de Gobierno, termina esa larga etapa de inmovilidad y es la propia Administración la que públicamente emprende el camino de la reconsideración y revisión, reconociendo la realidad de la nueva situación y la necesidad de procurar un acercamiento.*

*Ya en aquellos momentos pudo escribir CIUDAD Y TERRITORIO que «la «oportunidad del cambio permite apreciar con claridad cómo la dilatada gestión urbanística anterior ha permitido poner a prueba durante tiempo suficiente unas bases de partida de las cuales fue artífice innovador indiscutible, para las que parece haber llegado ahora el momento adecuado para el balance y la revisión, con apoyo en una experiencia abundante y real».*

*Y, efectivamente, el Ministerio de la Vivienda, como órgano más directamente implicado y responsable, se lanzó al estudio y planteamiento de una reforma que le llevó al Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo, actualmente en estudio en las Cortes.*

*Con este proyecto se aportaba una contribución importante en orden a la corrección de algunos aspectos críticos de la situación y a la puesta a punto de una adaptación del marco jurídico a las nuevas exigencias que las condiciones generales requerían tras la evolución del país. Pero hoy se ve que ni la más optimista actitud puede dejar de considerar a esta aportación como algo parcial, insuficiente y, en gran medida, carente del necesario apoyo y encaje en unas condiciones generales de entorno jurídico, administrativo, político e institucional, que el propio proyecto está implícitamente reclamando y necesitando, y en las cuales el Ministerio de la Vivienda, que sólo llegaba hasta donde podía, no entró por razones evidentes de competencia.*

*En general, el tiempo transcurrido desde que se inició esta actitud de reconsideración ha puesto de manifiesto que el problema excedía abrumadoramente las posibilidades de aquel Ministerio y que, dadas sus implicaciones y repercusiones, no puede ser abordado desde un solo campo sectorial. Las bases de una política urbanística y territorial, capaz de superar la situación actual, no pueden adelantarse a modo de piezas sueltas, elaboradas independientemente, con la esperanza de que algún día lleguen a encajar en un mosaico coherente. Requieren el previo diseño de una estrategia general común. Y esto, que vale tanto para la elaboración de un proyecto de ley como para cualquier acción de sectores aislados de la Administración en desarrollo de políticas propias, es cada día más evidente a causa de la nueva naturaleza de los fenómenos urbanísticos y del amplio contexto espacial (territorial) y no espacial (económico, social, administrativo, político, cultural) en que se inscriben y al cual deben ser inevitablemente referidos. Es lo que ha llevado en otros países a la institucionalización de políticas de planificación territorial de amplio alcance que se configuran cada vez más como marcos generales de confluencia de los aspectos territoriales, con los diferentes factores técnicos y humanos que condicionan la evolución del país y como instrumentos que, junto con la planifica-*

*ción económica, contribuyen a fijar las directrices de la política de desarrollo. Ello viene a trascender los límites de la tradicional planificación urbanística, la cual, por su parte, había anticipado algunas de estas exigencias, sin contar, sin embargo, con los medios ni la metodología para satisfacerlas.*

*El contenido de la planificación territorial ha sido definido como «la ordenación de la utilización del territorio y las instalaciones (infraestructuras y equipamientos) que se van a establecer sobre el mismo en orden a conseguir una mejor distribución de la población en el marco geográfico, en función de los recursos naturales y de las actividades económicas». Vista así, la planificación territorial constituye un instrumento nuevo de los poderes públicos, que tiende a la coordinación de toda acción que pueda incidir sobre la utilización y transformación del territorio. Este planteamiento desborda el tratamiento sectorial para enfrentarse con los temas generales del desarrollo de la sociedad en relación con sus repercusiones sobre el suelo, no sólo en función de las necesidades presentes, sino también de las correspondientes a la previsión de un futuro más alejado. Así como los programas sectoriales tienden a conceder prioridad a las inversiones de rentabilidad inmediata, la planificación territorial se centra necesariamente en aquellas cuya necesidad se juzgue en función del futuro sobre la base de consideraciones de orden público y social. En este sentido puede decirse que la planificación territorial es una parte de la planificación del desarrollo, que no puede practicarse con éxito si no existen para su concepción y formalización unas determinadas condiciones de organización y de favorable disposición por parte de toda la Administración.*

*Es esta exigencia, que crece de día en día, la que permite pensar que (de la misma manera que en 1969 fue el órgano administrativo específico, responsabilizado en función de sus competencias nominales y señalado por la opinión pública, el que reconoció la necesidad de un examen crítico de la situación y la urgencia*

*de adoptar medidas correctoras encaminadas a su enmienda) habría llegado ahora el momento para que fuese toda la Administración la que, globalmente comprometida, hiciese solidariamente examen de conciencia en relación con la problemática de su intervención sobre los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio y se plantease seriamente la posibilidad de una rectificación importante de su actitud general y de sus dispositivos concretos de actuación, adquiriendo conciencia de la absoluta inadecuación e insuficiencia de las políticas aisladas, pues cada vez es más evidente que la Administración española se encuentra en estos momentos en una cierta situación de impotencia en relación con un tema de graves repercusiones económicas y sociales, de la cual, por el momento, no parece que tenga orientaciones claras para salir, hasta el punto de que haya podido plantearse públicamente la pregunta de si el control del desarrollo urbano sigue siendo un objetivo del Gobierno, a pesar de las reiteradas y comprometidas declaraciones, siempre desmentidas por los hechos. Y es que, dadas las condiciones de organización institucionalizada, la impotencia está asegurada de antemano, pues impide la acción continuada y global que esta problemática requiere.*

*Y esta necesidad de examen y reconsideración debería comenzar por el análisis de la contradicción existente entre las formas de acuerdo con las cuales vienen discurriendo en el país aquellos procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio, frente a las exigencias de racionalización de los mismos contenidas en los planteamientos y aspiraciones enunciadas hace ya dieciocho años para una «política de suelo y ordenación urbana», como dice la Ley del Suelo, y hoy mucho más necesarios que entonces; la contradicción entre un notable intento de institucionalizar toda una sistemática de intervención pública basada en un verdadero arsenal de competencias conferidas por Ley a la Administración, y la realidad del desorden urbanístico y territorial, que pone en entredicho la validez de aquella institucionalización, o la intención de ejercer esas competencias.*