

# Editorial

## Urbanismo y reforma administrativa

go» en el ya largo juego de despropósitos que constituyen la reciente historia de la organización institucional de la acción administrativa sobre las ciudades y el territorio de este país.

La conciencia pública alcanzada sobre el tema es ya tan suficientemente clara, que hace innecesario esbozar una panorámica general de la conflictiva situación que en este tema existe. La experiencia muestra que fuera de reducidos ámbitos no se conoce la forma en que toda la amplia gama de problemas implicados en el tema se relaciona con la organización administrativa, y cómo ésta, en una cierta medida, es responsable de aquélla.

Ello puede ser debido a la propia situación administrativa de carácter general, cuya complejidad y enmarañamiento exigen verdadera dedicación sólo para ser entendida, pues mientras subsisten vías institucionales y disposiciones normativas de primer rango que, en el papel, dotan a la Administración de mecanismos y dispositivos adecuados para una acción de previsión y dirección de los procesos de desarrollo urbano y ocupación del territorio —con la consiguiente necesidad de visión integral de estos procesos y de capacidad de coordinación y unificación de las estrategias de intervención sobre ellos—, se mantiene de hecho, al mismo tiempo, una independencia prácticamente completa de los diversos órganos administrativos implicados, que desarrollan sus políticas sectoriales propias e independientes, al amparo de una verdadera fronda legislativa, que ha proliferado acumulando muy graves contradicciones. Por ello, la situación en que incide la reciente reforma acaso deba ser entendida como el final de una etapa a superar, en la que un marco institucional bastante coherente, pero pensado para otro momento histórico, y que nunca ha llegado a funcionar del todo, ha sufrido un poderoso proceso de distorsión que lo hace inservible para cimentar hoy una acción mínimamente eficaz de ordenación y control.

Dentro del marco institucional vigente, resalta en primer lugar el papel fundamental atribuido por ley al planeamiento urbano y territorial, como base para la actuación racionalizadora de la Administración en aquellos procesos y como arma para incidir sobre ellos, así como el importante aparato institucional diseñado para elaborar, desarrollar y coordinar una política concreta. Frente a ello, en hiriente contradicción, aparece la realidad de nuestro desorden urbanístico, la incoherente forma en que se ha venido realizando la ocupación y transformación del territorio y la inextricable selva de disposiciones normativas y legislaciones sectoriales a través de las que se produce en realidad la intervención, a veces muy importante, de los órganos de la Administración, en desarrollo de políticas a menudo independientes e insolidarias.

La arquitectura orgánica introducida en su momento por la Ley del Suelo ofrecía una construcción de competencias al servicio de una intención general de ordenación de los procesos urbanos y territoriales, a través del planeamiento previsor y de los mecanismos de gestión ideados para su control.

No puede saberse ciertamente en qué consideraciones ha descansado la reciente reforma administrativa y hacia qué metas globales y sectoriales apunta su estrategia. Ello se hace particularmente incómodo en relación con sectores especialmente conflictivos o polémicos, como el del urbanismo y ordenación del territorio, sobre el que se ha venido produciendo precisamente, como es notorio, una creciente toma de conciencia crítica que ha puesto de manifiesto la percepción pública de la existencia de un conflicto social de primera magnitud y la correspondiente exigencia de un tratamiento político radicalmente diferente del hasta ahora empleado. Tratamiento político que pasa, evidentemente, por una reforma administrativa. De ahí la perplejidad, el temor de que la realizada recientemente en este sector pueda ser simplemente un nuevo «palo de cie-

Lo cierto, sin embargo, es que en la realidad no se crearon los respaldos necesarios ni las vías de coordinación intersectorial requeridas para desarrollar el planeamiento y gradualmente se fue desarrollando en la incertidumbre respecto a su propia validez normativa frente a las competencias de muchos órganos de la Administración que, de hecho, no se han vinculado a las previsiones de los planes y han ejercitado independientemente sus competencias. Tampoco el entorno político del momento fue, ni mucho menos, ajeno a los resultados concretos alcanzados.

En esa situación de desinterés y contradicción, la validez y credibilidad del planeamiento decrecieron, mientras que la confusión y el conflicto de competencias fueron aumentando a impulsos de nuevas legislaciones sectoriales independientes, que nadie se ocupó de coordinar. Ejemplo máximamente grave de ello, es el caso de la Ley de Carreteras, que permite, entre otras cosas, fundamentar el desarrollo de una política autónoma de infraestructuras viarias, con independencia del planeamiento urbano y territorial, y que incluso prevé invertir el orden metodológico correcto, instituyendo la adaptación obligatoria de los planes urbanísticos que resulten afectados por el planeamiento infraestructural realizado posterior e independientemente de ellos.

La falta de constitución de los mecanismos superiores de coordinación previstos en la Ley del Suelo y el carácter marcadamente departamental de la Administración española, han dado una configuración plural, profusamente superpuesta e intrincada, de políticas sectoriales incidentes sobre el territorio, que los Planes Nacionales de Desarrollo no corrigieron, puesto que su visión, no obstante lo que formalmente se declaraba, era fundamentalmente económica y no física. Por otra parte, la brevedad de la extraña experiencia intentada a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo en su corta existencia ha impedido comprobar de hecho la inviabilidad de una ordenación territorial dirigida y programada desde el mismo nivel administrativo que los demás Ministerios. Con la desaparición del citado Ministerio, desapareció también toda última tentativa de coordinación y de visión global.

Todo ello muestra, efectivamente, hasta qué punto había llegado a una situación de simple supervivencia la estructura administrativa teóricamente encargada de encauzar los procesos de desarrollo urbano y transformación del territorio, y hasta qué punto era imposible plantear una verdadera política coherente de ordenación territorial. Por ello, desde esa perspectiva, y en relación con esta problemática, no puede dejar de saludarse con interés la reforma administrativa emprendida, como una parte de algo absolutamente imprescindible, si lo que se busca es una mínima eficacia y credibilidad, pero al mismo tiempo no puede dejar de sentirse cierto temor respecto a su alcance.

El simple hecho de unificar en un solo departamento dos órganos administrativos de competencias complementarias, de los que dependía nada menos que la creación de las infraestructuras básicas y la calificación y ordenación

del uso del suelo, y entre los que existían graves situaciones de interferencia, aparece ya por sí mismo con carácter positivo de cara a una revalidación del aparato institucional. Preciso es esperar, sin embargo, para conocer si la medida constituye, efectivamente, la pieza de una estrategia consciente o es, simplemente, un nuevo «palo de ciego», una tapadera tranquilizadora que sirva para seguir tirando. Y esto es precisamente lo que vamos a ver en el inmediato futuro. El nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se encuentra emplazado ante la opinión, que lo va a someter a una prueba de credibilidad en dos niveles.

En primer lugar, se tratará de comprobar si, efectivamente, se va a producir la coherencia e integración de la política de planeamiento urbano y territorial con la de planeamiento y ejecución de infraestructuras, aceptando el hecho de que éstas, por ser un arma contundentemente eficaz para condicionar el proceso de desarrollo urbano y de transformación del territorio, deben ser estudiadas dentro de un planeamiento integral. En este sentido, la reforma podría ser inmediatamente operativa, potenciando la preparación de infraestructuras precisamente urbanas, coordinadas con programas de vivienda y equipamiento social, en un esfuerzo combinado de los órganos incluidos en el nuevo Ministerio, lo que se podría traducir a corto plazo en un programa de intervenciones estratégicas para encauzar el crecimiento urbano, con repercusiones en el mercado del suelo.

Pero esto no basta. Habrá una prueba a otro nivel. Está claro que esta reforma no es suficiente para abordar la realización de una verdadera política urbana y territorial. Su planteamiento sigue desbordando lo que se configura como campo de acción del nuevo Ministerio y exigiendo coordinaciones superiores. De ahí que tendrá que demostrar su capacidad para organizar provisionalmente vías institucionales de cooperación y cohesionar las políticas sectoriales que se le van a seguir escapando, pero, sobre todo, dado el momento histórico en que le corresponde actuar, tendrá que descubrir y manifestar sus propias limitaciones e insuficiencias. Por ello, también, el mejor servicio que, a partir de esta reforma, podrá prestar el nuevo Ministerio al país, pensando en una verdadera organización futura de la tan necesaria política de ordenación urbana y territorial, será el de aclarar, explicitar, mostrar y denunciar clara y abiertamente todo lo que inevitablemente va a ir encontrando que se opone al desarrollo de esa política necesaria, que no le va a ser posible realizar en su totalidad, pero que sí va a poder ayudar a preparar, y que deberá contar entre sus bases con la asunción total del papel director del planeamiento integral, como racionalización de todas las actuaciones sectoriales y con una nueva organización administrativa que pueda ser verdaderamente garante de su gestión.

Sebastián MARTIN-RETORTILLO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Director del Instituto de Estudios de  
Administración Local