



Problemática General

DIEZ AÑOS DE URBANISMO EN ESPAÑA

por Fernando de Terán

Creo que mis primeras palabras deben dirigirse necesariamente, y no sólo por cortesía, hacia el IEAL, y deben ser de agradecimiento, de congratulación y de esperanza.

De agradecimiento, por que su sostenido apoyo ha hecho posible el mantenimiento durante diez años, de esta singular empresa que se llama «Ciudad y Territorio».

De congratulación, porque esta empresa puede ser considerada como altamente satisfactoria desde una postura de estricta objetividad, al margen de triunfalismos, pero al margen también de falsas modestias.

Y de esperanza, porque no estamos aquí para celebrar la terminación de una tarea, sino simplemente para reflexionar sobre una realización en marcha, a la que creemos que espera larga vida.

Ha parecido que una forma adecuada de contribuir a la celebración de este aniversario, podría ser la de reflexionar acerca de la evolución del urbanismo en este país, a lo largo de los diez últimos años, ya que esa evolución constituye, en una gran medida, el contenido y la razón de ser.

Pero puestos a agradecer, creo que es de justicia hacerlo con nombres y apellidos, porque hay algunas personas cuya actuación debe ser muy

especialmente destacada. La revista, en efecto, es obra de unas pocas personas que merecen que se agradezca públicamente su labor.

Del pasado, quisiera recordar a Manuel Delgado Iribarren que consiguió el apoyo de esta casa a mi idea de hacer Ciudad y Territorio. También a Carlos Conde Duque, mi principal apoyo durante tantos años en los que fue secretario de redacción y consiguió la consolidación de la empresa.

Del presente, a Jesualdo Domínguez Alcahud y a Francisco Perales, que como Director del Instituto de Estudios de Administración Local, y como Director del Centro de Estudios Urbanos, respectivamente, están en éste momento impulsando la potenciación de la revista.

Y del pasado y del presente, a Gregorio Burgueño, jefe de publicaciones del Instituto, a quien corresponde la difícil tarea de conseguir la materialización de cada número de la revista, a Olegario Torralba, colaborador excepcional a quien se debe la calidad gráfica y tipográfica de Ciudad y Territorio, y a José Luis Zancajo, infatigable corrector.

La perspectiva histórica de que hoy gozamos, nos permite una comprensión global de los hechos históricos y una interpretación de los mismos, desde las situaciones actuales, imposibles en el momento de irse produciendo esos hechos, pero también tiene interés ver como esos hechos fueron percibidos y enjuiciados en su momento. El urbanismo no es estático sobre certezas adquiridas, sino terriblemente problemático y polémico en cada momento.

(*) Conferencia pronunciada el día 20 de diciembre de 1979, en el Instituto de Estudios de Administración Local, en el acto conmemorativo del décimo aniversario de la Revista *Ciudad y Territorio*.

Basta, en efecto, ojear la colección repasando desde los editoriales hasta la última sección, para poder reconstruir y entender los rasgos fundamentales de lo que ha pasado en el campo del urbanismo, entendiendo esta palabra en un sentido muy amplio. Y ello, tanto directamente, porque los propios escritos publicados van reflejando esa evolución y van incidiendo sobre los problemas sucesivos, o bien indirectamente a través de análisis que pueden hacerse acerca de la frecuencia temática o de la variación de los autores.

Evidentemente, la revista no fue concebida para practicar desde ella un análisis crítico de la realidad cotidiana. Había insuperables impedimentos políticos para hacerlo con sinceridad y eficacia. Se trataba más bien de un instrumento para una labor de carácter cultural, que no sólo era posible en aquel momento, sino también profundamente necesaria.

Por eso, la Revista se orientó inicialmente, de modo preferente, a la formación y estímulo de un ambiente propicio en el ámbito nacional, para la intensificación y enriquecimiento de lo que podría llamarse «cultura urbanística», en el más amplio sentido, que en el país era pobre y casi reducida a patrimonio de muy reducidos círculos. La intención era pues, la de ofrecer una tribuna pública para la aparición de toda clase de aportaciones que pudieran ser valiosas, tanto desde la reflexión teórica, como desde la experiencia práctica, para contribuir a aquel enriquecimiento. Y ello sin desdeñar una muy deseada, por necesaria, función de divulgación y docencia.

Mirando ahora hacia atrás, al conjunto de la labor realizada, y sin la más mínima intención de presentar balances triunfalistas, es evidente que nadie podrá precisar la importancia del papel que le pueda corresponder a Ciudad y Territorio en la configuración de la actual situación de la cultura urbanística del país, obviamente más rica y pluriforme que en 1969, pero tampoco podrá nadie dudar de que, a lo largo del tiempo transcurrido, la Revista ha llegado a ser la tribuna que pretendía, y que se ha ido cumpliendo la intención propuesta, desbordándola incluso en algunos aspectos, como por ejemplo, el de su difusión internacional, especialmente en América, o también en la significativa y perceptible evolución de la línea editorial que, partiendo de la esperanza en la mejora de las situaciones, se fue haciendo cada vez más crítica, al irse revelando cada vez más claramente la necesidad de profundas modificaciones en las circunstancias históricas y políticas.

Así, al lado de temas más intemporales y abstractos, la Revista ha venido ocupándose, especialmente en su línea editorial, de la crisis del planeamiento, de la ilusividad de los mecanismos de control urbanístico, de la insuficiencia de la reforma legislativa, de los conflictos entre planeamiento y desarrollo, de la necesaria reorganización del marco institucional, de la incoherencia resultante de la diversidad de políticas y legislaciones sectoriales interdependientes, de la confusión en torno al enfoque del planeamiento regional, de las actitudes equívocas en relación con el patrimonio histórico, de los problemas de la participación pública y del planeamiento democrático...

Por otra parte, sin querer entrar ahora en demasiados análisis, una simple alusión a la procedencia profesional de las colaboraciones, ilustra ampliamente la apertura sufrida por el urbanismo, hasta convertirse en campo de interés general. Si la colaboración de los arquitectos es mayoritaria, (128 colaboradores), la incorporación de economistas, sociólogos, geógrafos, juristas y administradores, que se solicitó desde el principio, se ha producido en medida bastante satisfactoria (48 colaboradores de abogados, 32 de geógrafos, 28 de sociólogos, 26 de ingenieros de caminos, 19 de economistas, 25 de equipos pluridisciplinarios y 26 de otros profesionales diversos, no comprendidos en las categorías anteriores).

Gracias a ello, por la Revista ha circulado una muy diversificada aproximación a los hechos urbano-territoriales, tanto en cuanto al análisis y a la comprensión de sus características, como en relación con la demanda de formas normativas de enfocar la organización del uso del suelo y con la denuncia de la insuficiencia de las respuestas existentes.

Pero la fidelidad al propósito que habíamos enunciado, de reflexionar sobre la evolución del urbanismo (ampliamente entendido) en estos últimos diez años, debe llevarnos a identificar los rasgos fundamentales de esa evolución, al hilo de su reflejo en «Ciudad y Territorio».

Para ello parece lógico hacer, en primer lugar, una evocación de la situación de partida en el año 1969, en el momento en que hace su aparición la Revista, y que por otros muchos motivos resulta clave en la historia de nuestro reciente urbanismo. Una triple caracterización puede ser intentada:

a) En el ámbito estrictamente político estamos aún en plena euforia desarrollista orquestada desde la todopoderosa Comisaría del Plan. Las consecuencias del cambio de la política económica, instrumentado aproximadamente diez años antes, se había dejado sentir ya con claridad en la reactivación y liberalización de la economía española. Junto con el crecimiento espectacular del Producto Nacional Bruto, hay que señalar el desarrollo industrial, la acentuación de los desequilibrios regionales y la concentración de la población en las áreas urbanas, a través de un proceso de urbanización violento que había producido unas repercusiones palpables en el cambio de la fisonomía urbana, en la calidad del ambiente y en el funcionamiento cotidiano de la vida ciudadana

b) En el ámbito de la política urbanística y territorial, y de su planteamiento administrativo, se había producido un debilitamiento y descrédito de toda línea de aspiraciones ordenadoras que pudiera ser traba a ese despegue económico, basado en la libertad de movimiento de personas y de empresas, tal como el Banco Mundial había recomendado al Gobierno. La acción de la Administración Central se caracteriza por su sectorialidad, sin previa estrategia de coordinación en cuanto a su localización territorial y sin previsiones respecto a su repercusión en el crecimiento urbano y la transformación del territorio, con visiones de conjunto.

Las viejas aspiraciones ordenadoras contenidas en la Ley del Suelo, aparecían como restos del pa-



Diez años de urba- nismo en España



Un momento de la conferencia pronunciada por D. Fernando Terán, en el acto conmemorativo de los diez años de la Revista.

sado autárquico a superar y, aunque no habían sido expresamente abolidas, no eran objeto de prioridad política real alguna, y habían entrado en contradicción con una fronda legislativa posterior, nacida para instrumentar políticas sectoriales con incidencia indudable en la ciudad y en el territorio: la Ley de valoración de terrenos sujetos a expropiación, el Decreto de liberalización industrial, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, las diversas leyes que amparaban a las políticas de Obras Públicas.

Por su parte, la práctica cotidiana de la Administración Local, había alcanzado sus cotas más altas de distorsión respecto a la legalidad vigente. La parte de culpa que en esta práctica viciosa deba atribuirse directamente a la corrupción administrativa, frente a interpretaciones más indulgentes basadas en un supuesto desconocimiento o incapacidad, o en la errónea imagen ideal de progreso de los Ayuntamientos se hacía del futuro de su ciudad, es algo que no podrá determinarse ya nunca probablemente. Pero lo cierto es que a esos Ayuntamientos se deben hoy fundamentalmente, los males que padecen nuestras ciudades.

c) Finalmente puede intentarse también sintéticamente, una caracterización desde el ámbito público y cultural. Si bien la prensa continuaba orquestando y defendiendo mayoritariamente el desarrollo a ultranza, pasando por la destrucción del paisaje natural y del patrimonio arquitectónico, se empezaba a producir una atracción de atención

general, una eclosión del tema urbano como tema de discusión y de preocupación ante lo que, muy visiblemente, había venido ocurriendo. Es en aquellos momentos, cuando empieza a aparecer una convergencia sobre el tema, de atenciones editoriales, académicas y profesionales anteriormente indiferentes. De aquellos años es la provisión de las cátedras de urbanismo en las Escuelas de Arquitectura, la organización frecuente de conferencias y mesas redondas sobre problemática urbanística, y tantos otros hechos significativos como, por ejemplo, la aparición de «Ciudad y Territorio», la cual, en el editorial de su primer número analizaba precisamente las condiciones propias del momento, haciéndolo simultáneamente desde dos puntos de vista: había unas condiciones que hacían posible que precisamente en ese momento, y no antes, apareciera la Revista, y había otras condiciones que imponían unas determinadas limitaciones que obligaban a configurar la Revista de una determinada manera. Estas limitaciones eran a su vez, de dos tipos: unas estaban dadas por el escaso número de colaboradores con que podía contar la empresa en aquel momento, por lo que se hacía una llamada a la incorporación de toda clase de estudiosos y profesionales de diversos campos y profesiones, y otras se señalaba que procedían de las condiciones históricas y políticas, que imponían una renuncia a ciertos planteamientos críticos fuera de los niveles propiamente especializados y técnicos del urbanismo. Gracias a ese posibilismo la revista fue efectivamente posible.

Pero ya el 2.º número acusa una modificación de la situación, de cierta importancia, dada por el cambio de Gobierno de Octubre de 1969 y la renovación de equipos de la política y la Administración, especialmente notable en el campo del urbanismo, por lo que suponía acabar con la interrumpida gestión de Pedro Bidagor que había durado nada menos que treinta años. La revista señaló entonces la oportunidad del momento para hacer balance y revisión, tanto en los aspectos institucionales, como de los conceptuales, para ponerlos en relación con la abundante experiencia real. La evidencia de que una cosa era la normativa y el sistema institucional, y otra muy diferente la práctica cotidiana del proceso urbanizador, estaba reclamando esa revisión que, efectivamente, caracterizó al periodo que se abrió a continuación, coincidiendo con el principio de los años setenta.

Un repaso sistemático de los hechos que han ido teniendo lugar a lo largo de la década que ahora acaba, podría servirnos para ver detalladamente el proceso de transformación seguido por el urbanismo y para explicar las principales diferencias existentes entre la situación a que acabamos de aludir y la que estamos viviendo ahora. Una crónica de tales características necesitaría evidentemente referirse a las transformaciones generales que han tenido lugar en el país en estos últimos años, puesto que no se puede historiar el proceso de evolución del urbanismo sin referencia en paralelo a la evolución política, y sin tener esa evolución política como marco de referencia histórica. Pero no me parece que sea este camino del repaso exhaustivo sistemático, propio de una crónica, el que corresponde a este momento, sino que se impone más bien una visión de conjunto y, a ser posible, una interpretación global del sentido de lo que ha ocurrido. Por otra parte, los hechos históricos están suficientemente cercanos como para servir la referencia sin necesidad de hacer su evocación explícita en cada momento. En ese sentido, a nadie extrañará que proponga una interpretación basada en la existencia de un punto clave de inflexión histórica, situado en la mitad de la década que nadie tendrá dificultades para identificar.

Considerando pues con visión de conjunto, yendo a los rasgos significativos, y superando ese tratamiento de crónica de simple sucesión de hechos, la década de los 70 pienso que puede dividirse en dos mitades de signo diferente, aunque dentro de cada una de ellas puedan, a su vez, distinguirse momentos de distinto matiz, en relación con la situación del urbanismo en este país. Pero aclararemos desde el primer momento que estas afirmaciones se refieren fundamentalmente al complejo entramado de conocimientos, actitudes teóricas, enfoques conceptuales, bases normativas, marco institucional y actitudes políticas, y no tanto a la realidad urbana o territorial en sí misma, respecto de la cual resulta difícil señalar diferencias importantes en cuanto a las formas de manifestarse la marcha del proceso, ya que la inercia del mismo hace imposible que la variación de aquel entramado, haya podido tener repercusiones inmediatas. Es más, podría añadirse, también ya desde este momento, sin pecar de excesivamente pesimista, que esa inercia hace verdaderamente problemática

una fuerte incidencia real a corto plazo, de cualquier medida que quiera tomarse para producir cambios espectaculares en la situación.

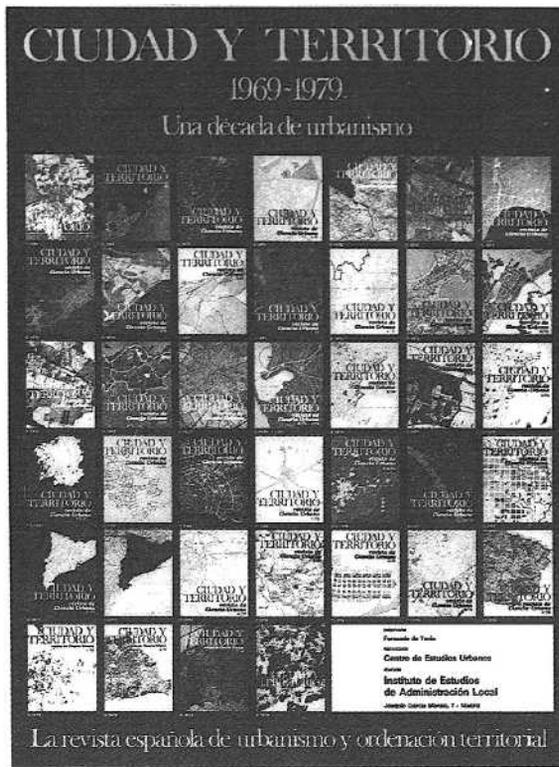
La periodización que propongo, con todos los riesgos de las simplificaciones, pasa por la identificación de una primera mitad de la década como final, liquidación, quiebra y descomposición de todo un sistema de concepción teórica y de institucionalización administrativa del urbanismo, que había venido construyéndose, desarrollándose y deteriorándose a lo largo de las tres décadas anteriores los años cuarenta, cincuenta y sesenta. La segunda mitad superado el punto de inflexión histórica aludido, sería identificada como un periodo de reacomodo y preparación, supeditado al lento proceso de consolidación de la transformación del modelo político. (Recordemos que hasta este mismo año 1979, no han llegado efectivamente ni los ayuntamientos elegidos ni los primeros regímenes autonómicos).

Pero dentro de la primera de esas dos mitades, creo que se pueden distinguir también dos periodos, matizando como decía anteriormente, en la identificación de las características más significativas. Me refiero al hecho de que en los primeros años setenta se dió un momento que puede distinguirse claramente, porque al producirse la discontinuidad a que antes me referí, con el cambio de Gobierno de 1969, se abrió por primera vez la posibilidad del examen crítico y la ilusión de una reforma que pudiese introducir un mínimo de racionalidad en la situación tratando de comprender mejor los procesos reales de producción del espacio urbano y de transformación del territorio, y de encontrar formas más adecuadas de tratarlos.

Aunque no puedo hacer una valoración tan positiva como la que ha hecho González Berenguer refiriéndose al balance de aquel momento, si puedo convenir con él, al menos, en que fue un momento lúcido. Pero no tanto por lo que ese balance pueda poner en el haber (como el primer proyecto de Reforma de la Ley del Suelo) como por lo que permitió revelar y descubrir aquel deseo sincero de conocimiento real, de crítica y de rectificación. Aquel breve periodo permitió, efectivamente, que hiciéramos el descubrimiento del valor real del planeamiento y que empezásemos a poner en comparación con la práctica cotidiana, todo el conjunto doctrinal que venía configurando la actividad urbanística. Aquel periodo fue fundamental para plantear con toda crudeza la radical dicotomía entre las aspiraciones idealistas de un planeamiento teórico, sustentado por un marco institucional carente de respaldo político, por un lado, y por el otro, la realidad de nuestro desolador panorama urbano. Aquel periodo, iniciado bajo la idea de que se debía actuar, dentro de la posibilista aceptación de que algo se podía hacer para mejorar la situación, sirvió para que hiciésemos el aprendizaje de la imposibilidad de esa mejora en aquellas condiciones, para que pudiésemos llegar a la evidencia de que, a partir de aquellos condicionantes políticos, la posibilidad de mejora era ilusoria. Fue con base en ese mayor conocimiento de la situación real del urbanismo en el país, (que hasta entonces había sido escaso, puesto que no se había hecho ningún estudio, ni se había permiti-



Diez años de urba- nismo en España



tido la crítica) y de las primeras constataciones serias de los resultados de aplicación de la Ley del Suelo de 1956, como pudo llegar a tener sentido y a profundizar de verdad en la realidad, un análisis político de la situación urbanística que empieza hacerse entonces y que, de otro modo, hubiera quedado en simple asimilación superficial de movimientos franceses e italianos, o en puro movimiento reivindicativo de carácter fundamentalmente político, enmarcado en la lucha contra la Dictadura.

Menos de dos años duró el momento de la ilusión reformadora, para los que habíamos creído en esa posibilidad. Algunos acabamos por abandonar. La propia Administración pasó a una actitud de frustración disimulada. La crisis de 1973 que produciría el relevo de los mandos, cancelaría definitivamente la etapa de la pretendida renovación de la política urbanística (aunque se siguiesen arrastrando sin convicción muchas de las líneas emprendidas, como el Proyecto de Ley de Reforma). Con ello, esa política urbanística cayó en la situación de secundariedad que le correspondía, de acuerdo con la baja prioridad política que siempre se le asignó. Así, de la frustración disimulada se pasó a las actitudes de mera subsistencia que caracterizaron la tónica de los años siguientes interrumpida sólo por hechos aislados que, por otra parte, seguían poniendo de manifiesto la incompreensión de los problemas reales por parte del Gobierno, que seguía tratando el urbanismo a través de legislaciones sectoriales inconexas y hasta contradictorias. En ese sentido, merece un recordatorio la Ley de Carreteras, de 1974, que venía a consagrar la independencia del planeamiento de las infraestructuras viarias con respecto a la planificación urbanística, incluyendo algo que parece un verdadero despropósito: la necesidad

de rectificar los planes de urbanismo cuando resulten afectados por un trazado viario, como si el sistema viario no fuese un elemento más, de gran importancia, desde luego, de todo el complejo territorial, que para ser definido, necesita integrarse en una planificación de más amplias perspectivas.

Pero mientras tanto creció la toma de conciencia, creció el malestar ante los problemas que el período de desarrollo económico había producido en el desarrollo urbano, y creció también en las grandes ciudades la importancia del movimiento asociativo ciudadano, que empezó a explotar a fondo la traumatizante situación de crisis urbana que había llegado a producirse como consecuencia de un crecimiento simplemente cuantitativo, que había dejado sin resolver casi todos los aspectos de calidad de vida y de dotación de servicios: transportes, sanidad, enseñanza, zonas verdes, instalaciones deportivas, etc. Consecuencia de ello fue el desarrollo de campañas reivindicativas que, en poco tiempo alcanzaron una gran repercusión social y que, en algunas ciudades como Madrid y Barcelona, empezaron a plantear la necesidad de respuestas inmediatas de la Administración a los problemas urbanos más acuciantes y que, efectivamente, forzaron en muchos casos esas respuestas, a través de vías de emergencia que la propia Administración tuvo que improvisar iniciándose así una nueva forma, dinámica y directa de entender el planeamiento, fuertemente relacionada con eso que en otras latitudes se venía denominando «advocacy planning», actividad nacida precisamente, como respuesta del urbanismo al desarrollo de los movimientos sociales urbanos en la mayor parte de los países de Europa Occidental y América del Norte, es decir, en aquellos países en que, por su grado de desarrollo, es más fácil percibir la incapacidad de la organización social capitalista para resolver de verdad los déficit urbanísticos de muchos elementos necesarios para la vida cotidiana y para asegurar una calidad de vida aceptable para todos los ciudadanos.

Pero pasemos ya a la segunda mitad de la década, una vez iniciado el largo proceso de consolidación de la Democracia, a cuyos lentos y fragmentarios avances se ha ido viendo supeditada la modificación sufrida por el marco institucional (Nueva Ley del Suelo, desaparición de la planificación del Desarrollo, Nueva Ley de Régimen Local, reforma administrativa con creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creación de la Comisión Interministerial de Ordenación del territorio, descentralización de competencias de la Administración Central y traspaso de otras a los Entes Autonómicos) y la entrada en funcionamiento de las instituciones democráticas (especialmente importante para el urbanismo, la llegada de los nuevos ayuntamientos elegidos en las primeras elecciones habidas en el país desde 1931).

Debido a esa misma lentitud del proceso, no hay más remedio que caracterizar a este período con unas inevitables notas de provisionalidad y de incertidumbre, propias de todo período de reajuste, en el cual no se han producido cambios espectaculares. Debemos ser conscientes de que en este país, se nos ha superpuesto la construcción de una respuesta a la crisis del planeamiento y la búsqueda

da de un planeamiento posible, con la construcción de las condiciones políticas que van a configurar esa posibilidad.

Ya me referí anteriormente a las enormes dificultades que existen para que, en esta transición política que se ha hecho sin ruptura de la legalidad vigente, puedan producirse transformaciones inmediatas de gran visibilidad. La inercia del proceso urbano es como la de un gran transatlántico navegando a toda máquina. Cualquier medida tendente a frenar su marcha, por muy poderosa que sea, no se notará hasta mucho tiempo después de que empiece a aplicarse. Por eso, este último período, además de provisionalidad e incertidumbre, lleva consigo otros dos rasgos caracterizadores: por una parte, (y esto se ve más claramente después de las elecciones municipales) está siendo el periodo en el que se está asimilando una cierta impotencia para los cambios espectaculares, en los que muchos habían creído ingenuamente. Por otra parte está dando lugar a una rápida maduración de una nueva concepción del urbanismo en general, y del planeamiento en particular que, apoyándose en las condiciones políticas pueda llevar realmente esta vez a una verdadera mejora de la situación, incidiendo en la realidad urbana cotidiana a largo plazo.

En relación con el primero de éstos dos rasgos caracterizadores creo que debe resaltarse, que la resignada aceptación de la pesada herencia recibida, y de las limitaciones impuestas por la legalidad vigente imposible de saltar, no lleva consigo la aceptación paralela de que nada puede hacerse y de que nada se está haciendo. Es muy importante decir y repetir en este momento, para que el hombre de la calle pueda entenderlo y asimilarlo, que el transatlántico no puede frenar de golpe, pero que, en estos momentos están empezando a actuar algunas medidas, que al menos, van a disminuir su velocidad.

En este contexto debe considerarse la reforma administrativa ya comenzada, que produce una situación nueva diferente (aunque tal vez lo sea más de derecho que de hecho, todavía sin frutos). La fusión del Ministerio de la Vivienda con el de Obras Públicas, en el nuevo ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que fue acogida con esperanza en las páginas de Ciudad y Territorio, sigue sin demostrar sus potenciales ventajas. Al tradicional cantonalismo departamental de la época anterior, ha sucedido uno más grave, intradepartamental, sin que se hayan resuelto mínimos problemas de integración en la política urbanística y territorial.

Pero no cabe duda de que otras reformas han de ser, necesariamente, más incisivas, como el reconocimiento de las autonomías y la democratización municipal. Aun no se ha empezado a manifestar toda la importancia de estos dos hechos, pero el reconocimiento de «competencias exclusivas para la ordenación del territorio y la política territorial» que se hace, por ejemplo, en el artículo 9 del Estatuto Catalán, a favor de la Generalidad de Cataluña, supone la ruptura del monolitismo a que estamos acostumbrados y conduce a una revisión del complejo administrativo del urbanismo, para redefinir el ejercicio real de las compe-

tencias entre el Estado y las Entidades Autónomas en relación con grandes elementos estructurales y con las proyecciones que están en la base de la ordenación del territorio.

Por lo que respecta a la democratización municipal, una primera apreciación personal, todavía insuficiente, constataría ya una evidente clarificación en la toma de decisiones, que lógicamente habrá de imponerse por la transparencia que ahora debe tener la gestión y por la diferencia de actitud de muchos de los protagonistas. Por todo ello es necesario impedir que se generalice el clima de decepción, tal como algunos desean que ocurra.

Todos los partidos políticos, durante la campaña electoral municipal, incluyeron en su propaganda, la importancia de actuar políticamente sobre la problemática urbana, prometiendo una primordial atención a este conflictivo aspecto de la vida comunitaria. Quizá en algunos casos se pudo pecar de exceso de confianza, de desconocimiento profundo de la realidad y de crear expectativas injustificadas en relación con la posibilidad de esas transformaciones espectaculares a las que vengo refiriéndome como imposibles. Pero en cualquier caso, lo importante en este momento es evitar que se generalice un clima de decepción generado por el defraudamiento de esas injustificadas expectativas cuando los nuevos ayuntamientos, en lo que mi conocimiento alcanza a ver, están actuando con una limpieza y con un respeto hacia la legalidad, que los anteriores, en general, no tuvieron, como es bien sabido, y cuando las modificaciones espectaculares están más allá de sus posibilidades de actuación. Si bien es cierto que la herencia recibida del periodo anterior ha condicionado la situación con aspectos muy importantes y muy lamentables, que parecen difícilmente reversibles, e impone aceptaciones inevitables de hechos consumados que no debieron producirse, podemos tener la tranquilidad de que en estos momentos, con una transparencia en la gestión que antes no existía, no se van a seguir tomando decisiones nuevas de ese tipo, que comprometan y distorsionen más el futuro. Por otra parte, creo que se puede atiramar que existen vías para corregir aquella situación, tanto por la instrumentación de medidas directamente operativas, como por un tratamiento adecuado de la misma que haga, en un plazo medio reversibles, sino los hechos físicos consumados, si algunas de las peores previsiones del planeamiento, a través de una intencionada revisión del mismo, como ya se ha planteado en algunas experiencias nuevas en desarrollo, como por ejemplo en el programa de planeamiento actualmente en marcha para el Área Metropolitana de Madrid. Esto nos lleva a la segunda de esas notas caracterizadoras de la situación actual a que antes me refería: la maduración de nuevas formas de entender el urbanismo y de practicar el planeamiento, superando los estériles supuestos anteriores. Pienso que este es un tema de la máxima importancia, que merece que le dediquemos el espacio final de nuestras reflexiones de hoy, empezando por aludir a la base conceptual que lo sustenta, ya que, a mi modo de ver, se trata del cambio más importante que ha ocurrido hasta ahora en la historia del planeamiento.



Diez años de urba- nismo en España

Hay historiadores, críticos y estudiosos del urbanismo que creen tan a rajatabla en aquello de que cada momento político, económico y cultural genera su propio modelo de ciudad, que quieren trasladar este presupuesto al análisis pormenorizado de la evolución del planeamiento para extraer de ahí, a cualquier precio, la confirmación de esas correspondencias biunívocas, forzando a veces interpretaciones muy tendenciosas y exageradas de los hechos. En alguna ocasión he puesto como ejemplo de ello la pertinaz explicación del Plan General de Madrid de 1942, a la luz de una pretendida concepción fascista de la ciudad, cuando en realidad, un cierto epidérmico fascismo no puede ocultar que aquel plan, y ahí radicaba su valor indudable, era una sabia síntesis de principios generales de la cultura urbanística universal recogidos incluso directamente de los antecedentes inmediatos del plan elaborados durante el período republicano.

Sin negar, de ninguna manera, la importancia de las aportaciones circunstanciales, creo sin embargo, que sería negar la evidencia aportada por toda la historia del planeamiento moderno, tratar de minimizar la importancia mucho mayor de una base conceptual común, de un cuerpo de cultura urbanística compartida, que evoluciona a lo largo del tiempo con una unanimidad bastante contradictoria con aquel afán de buscar diferenciaciones correspondientes a las diversas situaciones nacionales. Un ejemplo muy simple: el concepto de unidad vecinal y la teoría de las comunidades urbanas jerarquizadas, estaba todavía en los años 60 en la base de toda la normativa oficial para planeamiento de núcleos urbanos nuevos, lo mismo en Inglaterra y Francia, que en Cuba o Rumanía.

Pues bien, lo que quiero decir con todo esto, es que esa base conceptual del planeamiento, que con diferencias de matiz es patrimonio compartido de la comunidad internacional que forman todos los urbanistas, tiene un proceso de evolución en el tiempo, que puede ser visto, por una parte, como un proceso de maduración extraída de la propia experiencia antecedente, y por otra, como una respuesta variable, como un reajuste a la cambiante y también evolutiva forma de manifestarse la realidad urbana y de formular sus demandas. Y en ese proceso se inscribe el cambio actual como necesario replanteamiento a fondo de la naturaleza y finalidad del planeamiento, así como del papel del planeador, tanto ante la ineficacia de las respuestas aportadas hasta ahora, como por los nuevos aspectos y características de la situación actual, sus demandas y sus exigencias.

Hay algunos hechos fundamentales que nos dan claves para entender las coordenadas y las bases de ese cambio. Son hechos que, con antecedentes en los años sesenta, se han desarrollado plenamente a lo largo de la década que ahora acaba.

En primer lugar hay que hacer una breve alusión a la aportación que, en forma global, podemos entender que se deriva de la crítica ecológica. Esta lúcida alerta, levantada a principios de la década por toda una serie de trabajos famosos contra el despilfarro de los recursos y a favor de «estrategias para la supervivencia», ha planteado cuestiones de fondo, más profundas que el alar-

mante catastrofismo que han desatado en la superficie, y más allá de las primeras reacciones provocadas en el mundo cultural del urbanismo. Estas apuntan, al menos en Europa, hacia la necesidad de corregir el modelo de planeamiento expansivo tradicional, que atendía más a la producción de espacio nuevo, para pasar ahora a atender preferentemente a la ciudad existente para corregir sus problemas y mejorar su situación.

Más allá, en efecto, de estas primeras reacciones, lo que me parece fundamental destacar es que la crítica ecológica puso en cuestión el sentido y la justificación del modelo convencional de desarrollo polarizado, o desigual que se había lanzado en la década anterior desde las Naciones Unidas, al amparo de la doctrina económica que defendía la eficiencia por encima de la equidad y de la justicia. Ello ha sido clave para poner en revisión toda la doctrina del desarrollo regional elaborada en los años sesenta, a través de una dura crítica que, en algunos casos, es realizada por prestigiosos desarrollistas hoy arrepentidos, como en el notorio y admirable caso de John Friedman.

En segundo lugar hay que referirse a la aparición, desarrollo y formalización de los movimientos sociales urbanos, uno de los rasgos que han llegado a ser característicos de las sociedades industriales avanzadas de Occidente en la presente década, aunque, en formas diferentes, hayan existido antecedentes, especialmente en los Estados Unidos, relacionados con los programas de bienestar social. Los actuales «Grassroots Movements», se mueven en un delicado equilibrio de confrontación y cooperación para conseguir sus objetivos en relación con los programas y acciones de la Administración, la cual, en algunos países, ha establecido normas para recoger formalmente esa actividad popular. Especialmente institucionalizada aparece en el caso británico, en relación precisamente con la elaboración del planeamiento urbano, a través de todo un arsenal de formas que fueron cuidadosamente estudiadas y recomendadas en el conocido Informe Skefington, ya desde 1969. En otros países, estos movimientos han desempeñado funciones más relacionadas con luchas directamente políticas. Recordemos la alusión que ya hice al desarrollo del movimiento ciudadano en las grandes ciudades españolas durante el período final del régimen anterior. En cualquier caso, hay dos hechos importantes a señalar, derivados de todo esto, en relación con el cambio urbanístico que nos ocupa. Por una parte, la manifestación pública y multitudinaria del disgusto ante una clase de habitat, del rechazo de una forma de hacer ciudad, en la exigencia de que ello no continúe del mismo modo. Por otra parte, la evidencia de que el planeamiento no tiene más remedio que tener en cuenta la opinión de esos directos usuarios de la ciudad, dando entrada en forma válida y eficaz a lo que debe ser algo más que un nuevo tópico tranquilizador: la participación de los ciudadanos en el planeamiento y en la gestión democrática de la ciudad.

Finalmente, quiero referirme a otra clave explicativa del cambio, directamente relacionada con las anteriores, que las engloba y les da sentido. Se trata de una crítica, desarrollado también a lo largo

de esta década, dirigida directamente a los fundamentos teóricos y conceptuales del planeamiento tradicional. Este apasionante debate está poniendo de manifiesto lo injustificado de ciertas presuposiciones básicas en que venía descansando la actividad del planeamiento, en presurosa y forzada búsqueda de un estatuto de cientificidad a toda costa, que permitiera garantizar la indiscutibilidad de sus propuestas. Para ello se habían elaborado ciertas explicaciones teóricas del funcionamiento de la realidad urbana que permitían apoyar en ellas, unas determinadas formas de plantear la actuación sobre dicha realidad.

En un importante artículo publicado en el número 1 de este año, de «Ciudad y Territorio», Bernardo Ynzenga se refería al modelo de explicación y de actuación basado fundamentalmente en las aportaciones de la teoría económica. Según dicho modelo, la competencia económica, no sólo explicaba la formación de la ciudad, sino que garantizaba la organización óptima de la misma. El modelo de mercado, se constituía así en propuesta normativa para el planeamiento. El trabajo analizaba después la entrada en crisis del modelo.

Esta explicación, válida fundamentalmente para el planeamiento americano, creo que debe complementarse, sobre todo si se refiere al planeamiento europeo, más preocupado desde sus orígenes utópicos y reformistas, por la racionalidad social y el interés público. Y puede complementarse con un examen de otras aportaciones realizadas por algunas ciencias sociales (geografía, antropología, sociología), en las que se ha basado el planeamiento, que han venido llamándose funcionalismo y organicismo.

En efecto, desde las iniciales formulaciones de Durkheim hasta las más elaboradas de Parsons, la sociología ha provisto al urbanista, de un modelo de explicación de la realidad social (el funcionalista) que le ha llevado a admitir sin dudas, que esta realidad constituye un sistema compuesto de partes interrelacionadas íntimamente, y actuando en forma global, cooperando entre sí, como las partes de un organismo viviente desarrollándose en un determinado medio, de acuerdo con leyes constantes (organicismo).

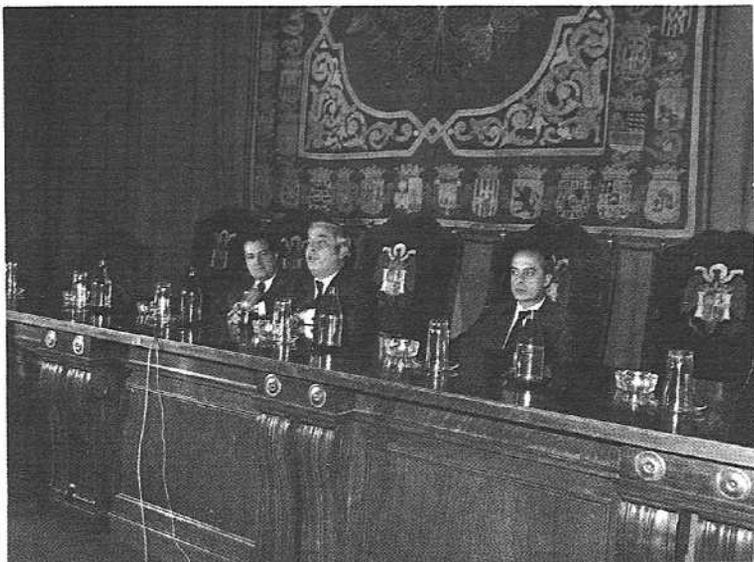
Esta interpretación permitió aplicar al estudio de la sociedad urbana el tratamiento que el modelo positivista de ciencia, había generalizado incontestablemente para el estudio científico de la realidad natural: la realidad social también se comportaba regularmente como la naturaleza; era posible descubrir leyes y por lo tanto, era posible la previsión. Este planteamiento, lleva a entender el comportamiento de la sociedad, como regulado necesariamente por esas leyes, dócilmente sometido a ellas, y por lo tanto, supone que el cuerpo social es suficientemente unitario y coherente como para actuar sin tensiones diversificadoras de su comportamiento. Pero todo esto obliga a suponer que en ese cuerpo social existe un acuerdo de base sobre códigos de conducta, sobre metas, objetivos, valores y aspiraciones y, en definitiva, que la sociedad es por naturaleza cooperativa y consensual.

Pues bien, este modelo explicativo, fue convertido inmediatamente en normativo por la propia

teoría sociológica: la sociedad necesita ser cooperativa y debe ser cooperativa. Y de ahí pasó a ser aceptado sin discusión por el planeamiento. Si la interacción entre las diversas partes de la sociedad era necesariamente de carácter natural, y por ello, cooperativo y consensual, la misión del planeamiento era buscar la forma de que esa interacción se desarrollase cómodamente para que se produjese el estado «normal» o «natural» de la sociedad. Si, además, los valores y las aspiraciones de la comunidad social eran generalmente compartidos, el planeamiento podía ser una actividad objetiva y racional, encaminada exclusivamente a la consecución del interés público de ese organismo social, coherente y unitario. Bastaba conocer sus leyes internas para planear adecuadamente el medio más satisfactorio.

En los años sesenta se produjo el reforzamiento de este modelo explicativo-normativo, con la utilización de la teoría de sistemas en el planeamiento, a través de obras tan fugazmente famosas como las de McLoughlin y de Chadwick, que desarrollaban y actualizaban las tesis del funcionalismo estructuralista, convirtiéndose por algún tiempo en la gran panacea de los urbanistas, por su tranquilizador ropaje de objetividad científica. Parecía que el urbanismo había alcanzado al fin su añorada cientificidad y podía desarrollarse en el más claro estilo positivista con toda la retórica del método científico consagrado.

Sería muy largo y poco adecuado a este momento, discutir todo este montaje teórico. A los efectos que aquí persigo, basta señalar que esa discusión se ha producido en los últimos años y con ella el rechazo de la base funcional, estructuralista o sistémica de la interpretación de la realidad urbana y del planeamiento, ante la incapacidad de la misma para dar cuenta satisfactoriamente de algo cada vez más evidente: que la sociedad urbana, lejos de ser cooperativa y consensual, se caracteriza por su naturaleza conflictiva entre los diferentes grupos cuyos sistemas de valores y aspiraciones distan mucho de ser compartidos. Ante la pugna constante entre las diversas fuerzas sociales, propia de las sociedades capitalistas avanzadas, manifestada en el desacuerdo económico, político e ideológico, la interpretación funcionalista, base de la doctrina urbanística tradicional, aparece como una injustificada generalización de situaciones propias de sociedades estáticas, con alto grado de unanimidad en la formulación de valores y aspiraciones. Y en su aspecto normativo, como una opción claramente conservadora, a favor de la aceptación del status quo. Esto pone también en cuestión la tradicional justificación del planeamiento con base en la objetividad y la racionalidad, al servicio del interés público, puesto que esta noción, por su parte, pierde también objetividad en una situación de conflicto, en la que hay diferentes intereses en juego. Y ya no vale la coartada tradicional, según la cual, el planeamiento hacia el arbitraje entre esos diferentes intereses contrapuestos, porque la nueva crítica ha puesto de manifiesto la imposibilidad de tal arbitraje neutral y apolítico. Ni el planeamiento es neutral, ni pueden serlo los planeadores, puesto que favorecer a unos intereses más que a otros es un acto político. El



Diez años de urba- nismo en España

El director del Instituto de Estudios de Administración Local, D. Jesualdo Domínguez Alcaud, en el acto conmemorativo del décimo aniversario de la Revista Ciudad y Territorio.

planeamiento se reconoce así como una actividad beligerante metida de lleno en el conflicto, a la que nada ayuda la pretendida cientificidad, puesto que ese conflicto se caracteriza por su base ideológica e irracional que enfrenta a los diversos grupos políticos, tanto en la interpretación de la realidad urbana, como en las propuestas de actuación sobre ella. Y en esa pugna, el planeamiento, apoyado en esas interpretaciones teóricas que hemos visto, ha servido casi siempre a un solo lado, actuando ideológicamente en un solo sentido sin reconocerlo. Cualquier análisis casuístico que se haga en cualquier país occidental lo demuestra. Y es esta constatación la que está produciendo una verdadera transformación, porque si realmente el planeamiento quiere resolver los problemas de habitabilidad de la ciudad y su mejor disposición para el futuro, pensando en todos sus habitantes y no sólo en los más favorecidos por la situación actual, tendrá que convertirse en una actividad de naturaleza diferente a la que ha tenido hasta ahora y orientarse más en el otro sentido.

La alternativa teórica que se define, con base en una interpretación conflictiva de la sociedad, pone el acento en la libertad humana para elegir y para construir su propia organización y su propio medio sin aceptar la imposición conservadora de los modelos «naturales» o «normales» de sociedad, creados por la sociología urbana tradicional. En respuesta a un estado de conflicto permanente, la alternativa a las actividades tradicionales se dibuja como una disposición para una actuación encaminada, en última instancia, hacia el cambio social.

Se comprenderá ahora mi anterior afirmación de la importancia del cambio que, para la actividad del planeamiento, supone este cambio de concepción.

Pues bien, con esta caracterización de la situación conceptual actual, quería terminar esta visión

personal de la evolución del urbanismo en España durante la década que termina. Un resumen de la situación actual, destacaría como rasgos sobresalientes, provisionalidad e incertidumbre en buena medida. Asimilación realista, no sin amargura y decepción, de la imposibilidad de cambios espectaculares en la corrección de la situación heredada. Pero también trabajo paciente y eficaz para evitar nuevos males y para instrumentar correcciones parciales, no espectaculares, pero sí válidas. Configuración y maduración de una nueva concepción del planeamiento, arriesgada y polémica, sobre la que ya se ha iniciado un debate que promete ser largo y movido, pero que puede conducir finalmente a formas de entender la actuación sobre la realidad urbana, mucho más eficaces y satisfactorias que las anteriores en la medida en que las propuestas del planeamiento ya no van a ser previsiones a favor de la conservación del «status quo», justificadas en una pretendida cientificidad, sino más bien enunciación razonada de reivindicaciones, identificación de temas por los que luchar.

Esas parecen ser perspectivas incitantes para los inminentes años ochenta. Ante ellas, «Ciudad y Territorio» se ofrece y se prepara para servir de ágora abierta para el debate y la difusión, a dejar constancia de las mismas, como ya ha hecho con lo ocurrido en éstos diez últimos años. Por ello puedo terminar ahora con las mismas palabras de llamada y de invitación general con que acabé en 1969 el editorial del primer número de la Revista: ciudadanos y profesionales están llamados a la colaboración.

Si se me permite la osadía, quisiera hacer una advertencia, basada en la experiencia, a los urbanistas españoles de este momento; ¡cuidado con las modas!. A finales de los años 60, el papanatismo de algunos que habían estudiado fuera, y de los que les hacían coro, pretendía la sistemática descalificación de todo el que no estaba metido en la utilización a fondo de las técnicas cuantitativas en el planeamiento. Se nos llamaba culturalistas, peyorativamente, a aquellos que por nuestra formación humanística no habíamos caído en la metodolatría ni habíamos convertido la tecnología cuantitativa en la panacea del urbanismo.

A finales de los años 70 amenaza otra moda igualmente injustificada y empobrecedora, promovida incluso muchas veces, por aquellos que estuvieron beligerantemente combativos, en las posturas anteriores: la moda de descalificar ahora todo lo que no sea ardoroso planteamiento ideológico, renunciando así a toda la ayuda que la tecnología, colocada en su sitio, puede prestar.

Ambas posturas proceden de un mismo mal que se llama sencillamente falta de cultura, falta de visión teórica, de comprensión global, que impide situar cada fenómeno cultural en su justo sitio y darle sus justas dimensiones. Cada vez más, se necesitan personas con ese tipo de visión general, que no se dejen arrastrar en cada momento por los planteamientos más brillantes y novedosos, llamados irremisiblemente a rápida caducidad y sustitución.