
UNA ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN

J. M. Alonso Velasco *

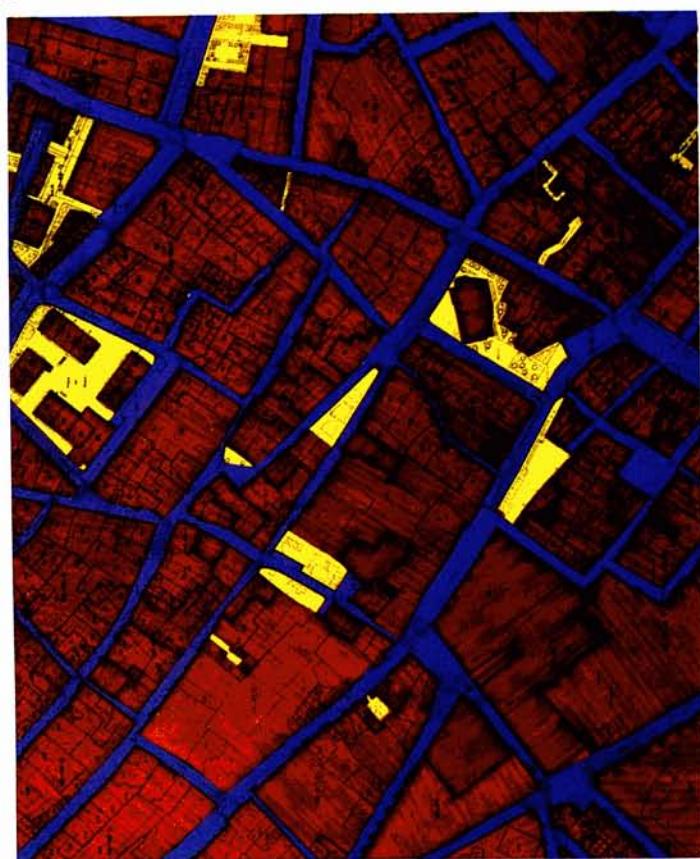
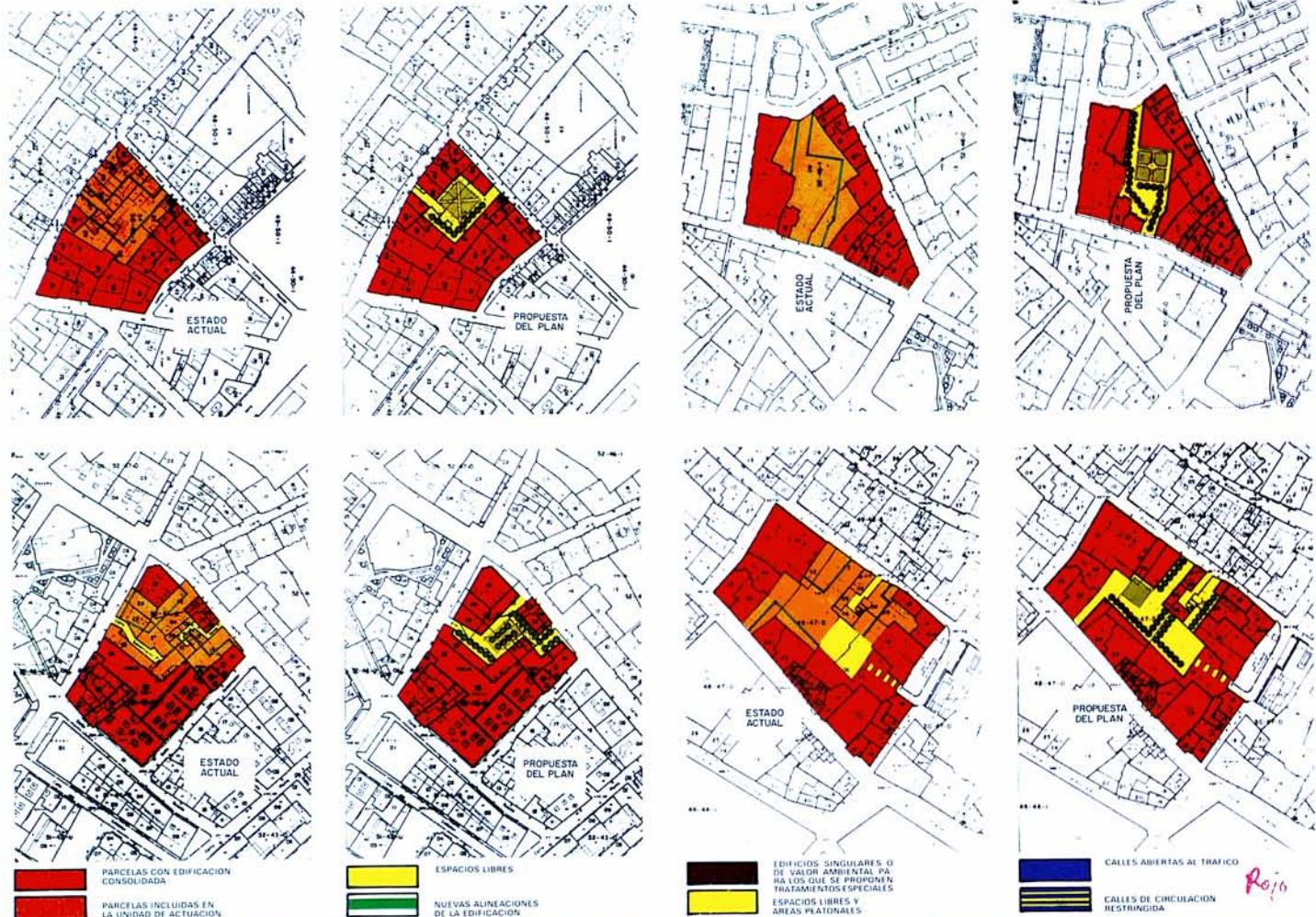
En esta comunicación se expone la estrategia prevista para la gestión y realización de las propuestas contenidas en el Plan General de Ordenación de Leganés, inicialmente aprobado por su Ayuntamiento.

Para poder explicar la intencionalidad, el alcance y la naturaleza de esas propuestas y su forma de gestión es forzoso partir de una alusión, aunque sea mínima, a las características de la realidad urbana actual a la que se refieren. Ello es inevitable, porque dichas características limitan y condicionan el carácter de las propuestas, ya que permiten muy escasos márgenes para la intervención sobre esa realidad urbana actual, si se desea mantener el plan dentro de lo viable. De ahí el carácter poco espectacular de las mismas, aunque realmente eficaces.

* Arquitecto, en representación del equipo técnico redactor del Plan General de Leganés.

Nos referimos especialmente a la compacidad del conjunto urbano, macizado y colmatado casi hasta el agotamiento de todo intersticio de tamaño aprovechable, a consecuencia del plan anterior, enormemente congestivo. Gracias a él, se ha dado en el casco antiguo el conocido proceso de renovación puntual de la edificación sobre la trama viaria y parcelaria existente con sustancial elevación de altura, mientras que las áreas nuevas están constituidas por el ensamblamiento y encaje de un abigarrado muestrario de bloques, dispuestos en formaciones compactas, que se distinguen por grupos de promoción.

La magnitud de ambos procesos, el de renovación y el de extensión, gracias al carácter expeditivo del Plan General anterior, queda reflejada por el hecho de que el 87% del Leganés actual ha sido edificado entre 1965 y 1973. Este dato pone de manifiesto la juventud de la masa edificada, que confiere al conjunto urbano unas características de



permanencia espaciales, morfológicas, ambientales y visuales difícilmente reversibles o alterables a costos asumibles.

Pero como es frecuente en estos casos, este proceso se ha desarrollado no sólo despreciando esos resultados formales y ambientales, sino ignorando también los problemas funcionales que se derivan del propio proceso y las necesidades sociales generadas por la nueva población (que dicho sea de paso, se ha multiplicado por más de 16 en dos décadas). De ahí que la situación actual arroje un enorme déficit de superficie para equipamientos sociales y sistemas generales nuevos de imposible inserción física en el compacto tejido urbano actual.

Por tanto, hay que hacer constar que el nuevo Plan General llega cuando la ciudad está ya hecha y maciza, físicamente, pero tremadamente incompleta ambiental y socialmente. Compaña de viviendas y carente de muchas otras cosas necesarias para que sea una verdadera ciudad. Ha sido hecha por simple suma de bloques, cuya reciente construcción no hace previsible, por otra parte, deterioros masivos tan próximos como para pensar en operaciones de remodelación o sustitución.

En estas condiciones, ¿cómo plantear la mejora de esa realidad actual, incidiendo significativamente en algunos deficientes aspectos de la misma? ¿Qué puede hacerse concretamente para corregir problemas graves de funcionamiento circulatorio, de ausencia de equipamiento y espacios libres, de aridez y pobreza ambiental, sin poder tocar prácticamente la estructura urbana actual? ¿Qué puede proponer el plan para, a pesar de todo, tratar de que esa realidad insatisfactoria pueda parecerse más a una ciudad que ofrezca servicios, comodidad y agrado?

La contestación se plantea, necesariamente, a partir de un hecho evidente y fácilmente cuantificable; la superficie de suelo necesaria para atender los déficits existentes de equipamiento y sistemas generales, sobrepasa ampliamente a la que pueda conseguirse aprovechando ingeniosamente todos los pequeños intersticios existentes en el núcleo urbano. Por lo tanto, habrá que disponer una parte muy importante de las superficies destinadas a cubrir esos déficits, en contigüidad al núcleo, pero fuera de él, formando una corona a su alrededor, buscando el suelo vacío de edificación. Ahí tienen que desarrollarse, inevitablemente, algunas importantes operaciones estructurantes, en relación con el tráfico de paso, el equipamiento, el suelo industrial, el suelo agrícola, los parques, jardines y espacios libres. Lo cual no quiere decir que se abandonen las posibilidades de actuaciones menudas que puedan encontrarse dentro del núcleo urbano y que se plantee un tratamiento sistemático de los problemas dentro del mismo, con las enormes limitaciones impuestas por las características ya señaladas, de realidad compacta de reciente consolidación. Por ejemplo, en relación con la circulación y dejando sin comentar la organización general de la misma, que no es tema de esta comunicación, se ha procedido a un exhaustivo

estudio de todo el viario existente, en cuanto a sus características de diseño, calle por calle, plaza por plaza, proponiéndose la modificación de secciones de aceras y calzadas, completándolo con la incorporación de fragmentos de suelo aprovechable. Pero con independencia de las mejoras funcionales, derivadas de ello, lo que interesa señalar es que, de este modo, se ha llegado a satisfacer la demanda actualmente insatisfecha de plazas de aparcamiento (unas 9.500), quedando un superávit.

Otras propuestas de tratamiento del núcleo urbano se refieren a la creación de nuevos espacios públicos, aprovechando el interior de algunas manzanas, mediante la definición de unas alineaciones interiores y unos volúmenes configuradores de la concavidad. Todo ello jugando con la conservación de la edificación, para la que se proponen diversas formas de tratamiento, de valor a preservar, o imposible de remover por razones económicas y con la transformación de cobertizos, traseras, patios y edificaciones de menor valor. Y, por supuesto, manteniendo siempre la drástica limitación de dos alturas que se ha impuesto para toda nueva edificación en el núcleo. La combinación de estos nuevos espacios, con la peatonalización de algunas calles y plazas existentes y la inclusión de equipamientos, es lo más que puede hacerse en las circunstancias ya señaladas.

Pues bien, tanto estas propuestas referidas al suelo urbano, como todas las contenidas en el plan, que atienden a aspectos más generales, tales como creación de suelo industrial, eliminación de infravivienda, tratamiento de suelo agrícola, creación de espacios verdes públicos, etcétera, están insertas, en cuanto a su viabilización, en una estrategia para la gestión que se apoya en mecanismos que provee la Ley, utilizados de una cierta manera que se expone a continuación.

Pero antes hay que señalar que una de las premisas fijadas por el Ayuntamiento como criterio básico se refiere a la necesidad de procurar a toda costa equipar la ciudad y crear empleo con el menor coste posible para sus habitantes. La calidad de vida que se les ha venido negando en el pasado y que es necesario conseguir ahora, no puede pasar por nuevas facturas a una población en gran medida estafada por el seudourbanismo con que a lo largo de los quince últimos años se ha construido a medias esta ciudad.

En muchos Planes Generales, en sus estudios económico-financieros, resulta ya usual intentar resolver problemáticas similares, proyectando el presupuesto hacia adelante, tanto en su carga impositiva, aumentándola, como en el incremento de la población (más ingresos al tener más habitantes). Este escape o huida hacia delante no es posible en el caso de Leganés. Leganés va a crecer muy poco en habitantes y tampoco se quiere gravar más al ciudadano.

Si el plan propone un gran número de operaciones urbanísticas y los costes de estas operaciones no pueden cargar sobre sus habitantes, parece inmediato el recurso de acudir a la ayuda estatal. Sin

embargo, en este caso se ha evitado la socorrida fórmula de cargar al Estado con los excedentes de las actuaciones propuestas, a los que el propio plan no encuentra solución, salvo en aquellos aspectos sectoriales para los que existen programas y previsiones estatales, que se reparten en función de la población y de los déficits acumulados que ésta presenta. Y ello no por considerar que el propio Leganés deba financiar en exclusiva los costes heredados, sino porque no se cree en ayudas estatales, cuando las solicitudes se repiten sistemáticamente a lo largo de todo el territorio nacional. Los graves problemas de Leganés requieren una solución que no puede ser colocada a la cola de la beneficencia pública, añadiéndose a los miles de millones de déficit acumulados por otras ciudades, en espera de repartos que la mayor parte de las veces no han de llegar. Por eso, se acepta que el programa de actuación del Plan General de Leganés no puede quedar sometido a la eventualidad de futuribles excedentes de la Hacienda Pública, ni tampoco, a recortes presupuestarios que lo pueden convertir en utopía. El peso financiero dejado a la Administración central o local habrá de manifestarse únicamente en las aportaciones sectoriales, ya normalizadas en los presupuestos estatales, para construir escuelas, ambulatorios, instalaciones deportivas, vías de comunicación intermunicipales, etc., y será la gestión en cada departamento la que materialice las aportaciones en el tiempo.

El resto de las previsiones introducidas en la programación a ocho años, requiere una financiación que, en el caso de Leganés, y por las razones apuntadas anteriormente, solamente puede ser proporcionada por los mecanismos que cree el propio Plan General. Estas previsiones comprenden un programa muy extenso: las acciones urbanizadoras, el suelo para cubrir los déficits de equipamiento y de espacios libres, para los sistemas generales, para la creación masiva de aparcamientos en el casco urbano y para los nuevos espacios públicos introducidos en la congestionada trama urbana, la incorporación al patrimonio municipal de suelo urbanizado, tanto residencial como industrial, que permita realojar a las numerosas familias que viven en colonias de infravivienda, la supresión de los núcleos de industria sin infraestructuras repartidos por todo el término municipal, la adquisición y traspaso a usos comunitarios de gran número de edificios que es preciso proteger por sus características medioambientales y que por su ubicación y capacidad resultan idóneos para el reequipamiento de la ciudad, etc.

Los intereses públicos y privados y las plusvalías que genere el plan deben quedar subordinadas a la estrategia más adecuada para la gestión de sus propuestas. La dureza con que se plantea esta subordinación de los intereses privados, implicados en toda actuación urbanística, hace que esta estrategia deba moverse forzosamente dentro de los cauces legales pre establecidos, sin rozar siquiera sus fronteras. La innovación que el plan pueda presentar, si se nos permite emplear una palabra que en este caso puede resultar pretenciosa, estriba exclusiva-

mente en el aprovechamiento exhaustivo de los mecanismos legales existentes para conseguir la autofinanciación del Plan General. La posible novedad, y no innovación, ha de residir en la explotación sistemática de los recursos que existen en la Ley del Suelo, y de su puesta en acción, de forma que se consiga hacer viable un programa muy amplio, que de partida se presenta como de difícil solución.

En efecto, en un Plan General donde no existen apenas concesiones al crecimiento urbano, donde el espacio programado para equipamiento y sistemas generales se equipara prácticamente al suelo programado con posible aprovechamiento, donde se limita a dos plantas la edificación en un casco urbano con fuertes expectativas creadas con anterioridad, la aportación, y no la innovación como decimos, podría residir quizás en la puesta a punto de ciertos mecanismos dentro de una estrategia para la gestión que, con una sistemática y cuidadosa actuación municipal, permita a corto y medio plazo transformar un simple aglomerado de edificaciones en una ciudad habitable.

Una de las posibilidades más importantes que ofrece la Ley para la gestión urbanística en el suelo urbano, son las Unidades de Actuación; más adelante veremos cómo la definición de Unidades de Actuación y la aplicación a las mismas de ciertos preceptos reglamentarios, previstos en la legislación vigente, van a permitir la obtención, sin costes, del suelo que es necesario liberar para desahogar esa trama urbana densa y congestionada que constituye el casco antiguo de Leganés y sus expansiones, así como la reserva de aparcamientos públicos y otras dotaciones.

Por lo que respecta al suelo urbanizable programado, el "coeficiente de aprovechamiento medio" es la única herramienta de trabajo existente en la ley que permite crear esos mecanismos a que nos referíamos anteriormente, y que han de permitir montar sobre ellos toda una estrategia para la gestión, autofinanciada por el propio Plan, de las propuestas que éste hace. El equilibrio que existe en este plan entre la áreas residenciales e industriales con algún grado de aprovechamiento por un lado, y los sistemas generales de equipamiento, de espacios libres y de comunicaciones con aprovechamiento nulo por otro (los sistemas generales casi llegan a igualar al conjunto de los primeros), produce un coeficiente de aprovechamiento muy bajo, que lógicamente desalentará a la iniciativa privada en la actuación urbanizadora: las cesiones por exceso de aprovechamiento medio alcanzarían el 60% del aprovechamiento máximo permitido, con lo cual difícilmente la iniciativa privada estaría dispuesta a acometer este tipo de actuaciones.

El recurso a los presupuestos municipales tiene también sus limitaciones y no permite ampliaciones, por lo que va a ser necesario, como veremos más adelante, recurrir a estrategias complementarias, como puede ser la utilización de un patrimonio de suelo municipal, adquirido mientras se redactaba el plan y situado estratégicamente en relación con la organización prevista.

Así, la mayor parte del suelo programado como residencial en el Plan General, y parte de los sistemas generales de equipamiento, se localizan en ese Patrimonio municipal de suelo. Pero esto, que por un lado hace revertir las plusvalías a la comunidad, conlleva, por otro lado, una fuerte carga inversora para el Ayuntamiento, a añadir a la construcción de infraestructuras básicas y red viaria en sistemas generales, en concepto de urbanización en los propios terrenos municipales, que será preciso disminuir en la medida de lo posible.

Los ingresos directos que proporciona el Programa de Actuación al Ayuntamiento, a través de las cesiones del 10% del suelo urbanizable programado, superan ligeramente los 1.000 millones de pesetas. Esta cifra, sumada a la capacidad de gasto que es posible detraer de los presupuestos ordinarios en concepto de inversión en urbanismo, que se ha estimado en el 20% de los mismos (aunque en los últimos años ha alcanzado el 56% del presupuesto ordinario total) y que supone una cifra de 3.360 millones a lo largo de los ocho años del programa, es capaz de cubrir las inversiones necesarias en urbanización de los sistemas generales básicos más la totalidad de la extensa operación urbanizadora en suelo urbano quedando capacidad económica para la urbanización del 30% de los terrenos municipales.

Por tanto, en teoría, el Plan sería fácilmente cumplible en cuanto afecta al suelo urbanizable programado y a las inversiones en el sistema de comunicaciones y de infraestructuras básicas, siempre que se traspase a la iniciativa privada el 70% de la urbanización de los terrenos municipales. Faltarían por atender, además, otras previsiones fundamentales del Plan: habiéndose incluido ya la financiación de una cantidad masiva de reformas en la red viaria secundaria y espacios anejos para conseguir el nivel de aparcamiento señalado por el Plan en suelo urbano, así como la adquisición de toda una serie de edificios que, por su ubicación y sus características medioambientales deben pasar al servicio de la comunidad como equipamientos a nivel de ciudad, se quedarían fuera del programa las reservas para espacios libres en suelo urbano y, por último, las reservas para sistemas generales que, como ya hemos dicho, alcanzan en el suelo urbanizable programado una cifra que se aproxima a la del conjunto de suelo con aprovechamiento para vivienda o industria.

Sería necesario que ambas sean transferidas a la comunidad sin cargar sobre el programa. Empezando por las primeras, en el suelo urbano se ha aplicado sistemáticamente la definición de unidades de actuación, en las que se engloban todas aquellas áreas que deben ser reservadas como libres, unidas a las áreas colindantes que, toda a sin edificar, han de beneficiarse de la creación de estos espacios, lo que va a permitir a través de la aplicación del artículo 83 de la Ley del Suelo, la cesión gratuita de los terrenos destinados a parques, jardines, etc., al servicio de la unidad correspondiente, así como costear su urbanización; mediante la repartición que proceda por aplica-

ción del artículo 117 de la Ley del Suelo se delimitan en suelo urbano toda una serie de unidades de actuación que permitan al menos la distribución entre los propietarios de las cargas y beneficios derivados del planeamiento.

Como no se pretende expropiar, pero se quiere que la gestión la lleve el Ayuntamiento, el sistema procedente habrá de ser el de cooperación (artículo 131 de la Ley del Suelo), salvo que un 60% de los propietarios soliciten que se aplique el sistema de compensación, cosa poco previsible en este caso, dada la escasa rentabilidad general que caracteriza a todas las operaciones previstas en el suelo urbano de Leganés. El sistema de cooperación se completará con la siguiente repartición (artículo 131, apartado 2, de la Ley del Suelo), excluyendo los terrenos ya edificados conforme con el planeamiento. Hasta aquí nada nuevo. Estamos ante la típica unidad repartitora que, de todos es sabido, produce tales dificultades, que en la práctica convierten el sistema en lento, haciendo que en muchos casos no llegue a finalizarse el proceso por la dificultad de entendimiento que puede afectar a las partes interesadas. No obstante, en este caso, puesto que el interés básico se centra en la liberación de espacios y su urbanización, y no en la construcción de los solares resultantes, el sistema de cooperación aplicado a las unidades de actuación tiene perfiles inéditos que hasta la fecha no han sido aprovechados sistemáticamente.

La dificultad de los proyectos de repartición, origen de fuertes retrasos en la gestión, no son en la Ley del Suelo obstáculo para la liberación del terreno destinado a viales, parques y jardines, o espacios libres en general. Como la finalidad última de las unidades de actuación definidas en el suelo urbano es la liberación de estos espacios, el propio municipio puede conseguir mediante la tramitación del proyecto de repartición y con independencia de que existan dificultades finales por vía de recurso en la atribución de los solares resultantes entre los afectados, liberar el suelo de cesión gratuita una vez aprobado el proyecto de repartición, puesto que estas áreas libres y de equipamiento han quedado definidas en el Plan General como tales. Es más, la tramitación directa por el Ayuntamiento del proyecto de urbanización correspondiente permite cargar sus costes sobre las áreas dotadas de edificabilidad. En caso de que la propiedad de éstas no concurra a cubrir el coste de urbanización, el propio municipio puede resarcirse de las cantidades anticipadas mediante el volumen aprovechable que pueda equiparar los costes originados por la urbanización. En definitiva, la consecución de los espacios libres previstos por el plan es independiente del acuerdo definitivo sobre las atribuciones del suelo edificable entre los distintos propietarios del suelo repartido afectado por la unidad de actuación. Tras la definición por el Plan de las unidades de actuación, una decidida acción del Ayuntamiento, tramitando sucesivamente los proyectos de repartición hasta su aprobación, así como los proyectos de urbanización correspondientes, permite obtener para la comunidad los espacios

programados como libres, con total independencia del acuerdo a que hayan de llegar los propietarios del suelo en cuanto al reparto del volumen aprovechable dentro de las unidades de actuación.

Así pues, un mecanismo añadido al Plan, la gestión por el propio municipio de las unidades de actuación, puede permitir, sin recargo ni costes para el programa de actuación, la liberación del suelo previsto como espacios libres dentro del suelo clasificado como urbano en el Plan General. Vamos a ver ahora cómo es posible mediante la introducción, dentro del suelo urbanizable programado, de un patrimonio municipal de suelo relativamente reducido, liberar una cantidad de terrenos para sistemas generales de viales, de equipamientos y de espacios libres muy amplia en relación al conjunto de suelo aprovechable previsto en el Plan.

Cuando el exceso sobre el aprovechamiento medio llega a alcanzar el 60%, el sobrecoste que suponen las correspondientes cesiones solamente puede ser asumido si la iniciativa de actuación es de tipo público. Esta iniciativa pública habría de cargar con estos altos sobrecostes si su finalidad exclusiva fuera la promoción de suelo urbanizado. No obstante, si las cesiones que cargan sobre el suelo municipal tienen como consecuencia la liberación gratuita de suelo para equipamientos, como ocurre en este caso, no existen ya tales sobrecostes para el municipio, puesto que éste traspasa a su vez la obligación de invertir en urbanización en la misma medida en que cede excesos de aprovechamiento y obtiene terreno liberado para los sistemas generales. La introducción de un patrimonio municipal de suelo, previamente adquirido en puntos estratégicos del desarrollo urbano previsible, ha permitido en este caso poner en manos del municipio, prácticamente el 90% del suelo que ha de desarrollarse como urbanizable programado de carácter residencial. Ello no significa que haya de ser el municipio el que tenga que urbanizar la totalidad del suelo residencial. Puesto que uno de los objetivos del plan era conseguir la creación de puestos de trabajo para el equilibrio de población activa y empleo, la definición de los coeficientes que definen el aprovechamiento para los distintos usos, industriales y residenciales, ha primado fuertemente, en el caso de Leganés, a los industriales en relación con los residenciales. Mientras que las cesiones en suelo industrial, por exceso de aprovechamiento medio, no superan el 37%, cifra que se ha calculado en

base a los precios de mercado como asumible por la iniciativa privada, puesto que permite razonables márgenes de beneficio, por el contrario, en el suelo residencial, las cesiones se acercan al 67% del total. ¿Cuál será la consecuencia de esta elevada cesión? Simplemente, al ser el suelo residencial de propiedad municipal, a través de la cesión del 67% del suelo a otros propietarios incluidos en sistemas generales, el municipio libera gratuitamente un fuerte porcentaje de los equipamientos y espacios libres situados sobre terrenos de propiedad privada. Al mismo tiempo corresponderá al Ayuntamiento urbanizar exclusivamente un 33% de los terrenos de su propiedad, cuyo coste es así asumible como ya hemos visto, por los ingresos del Programa de Actuación, permitiendo a su vez disponer de terreno urbanizado para el realojamiento de las formaciones de infravivienda que se han ido desarrollando en años anteriores en el término municipal de Leganés, fuera de su núcleo urbano.

En definitiva, dos mecanismos introducidos en un Programa de Actuación, que prevé múltiples y numerosas actuaciones urbanizadoras (se pretende convertir un aglomerado urbano carente de las mínimas estructuras de ciudad en una ciudad habitable, a medio plazo), cuyos costes duplican a los ingresos de dicho programa, permiten la eliminación en amplia medida, de los costes de adquisición de todo el suelo necesario, aliviando y dando viabilidad a un Programa de Actuación necesariamente amplio. Estos mecanismos, como se ha visto, son las unidades de actuación en suelo urbano por sistema de cooperación y la utilización de un patrimonio municipal, estratégicamente ubicado en relación con la ordenación prevista por el Plan General. Una vez liberado el Programa de Actuación de las fuertes cargas que habría de suponer la adquisición de terrenos para espacios libres y aparcamiento en el suelo urbano y para cubrir los déficits de equipamiento y espacios libres, acumulados por el desaforado crecimiento de la población en los quince años anteriores, las restantes inversiones (creación de grandes infraestructuras, tratamiento del suelo para acondicionar realmente los aparcamientos, y los espacios libres, traspaso a la comunidad de toda una serie de edificios que deben ser reutilizados como equipo urbano general), pueden ser ya asumidos por los propios ingresos que genera el Programa de Actuación del Plan General.