

Un nuevo urbanismo para una sociedad en transformación

Jesús LEAL MALDONADO

Profesor de Sociología Urbana.

RESUMEN: El artículo comienza con el establecimiento del contexto de la problemática urbana que provoca la formación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo así como el sentido de la misma. Posteriormente se hace un análisis del contenido del documento de la Comisión de Expertos, del que se destaca la propuesta de cambio de los planes de urbanismo, manifestando los problemas existentes en la confección de un programa plurianual vinculante, por la carencia de experiencia técnica y de formación, así como por el peligro de reduplicar ciertas actividades. Por otra parte se echa de menos una mayor sensibilidad hacia los problemas sociales y económicos urbanos que están en la base de las presiones de crecimiento, especialmente de las tendencias existentes hacia una mayor segregación y polaridad en el espacio urbano.

LOS CAMBIOS URBANOS RECIENTES Y LA EXIGENCIA DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO

Durante la segunda mitad de los años ochenta se da un cambio notable en los procesos de desarrollo de las grandes ciudades españolas, que supone la exigencia de revisión de las bases con las que se venían realizando los planes, especialmente en lo que respecta a los nuevos desarrollos urbanos.

Los fenómenos que caracterizan este cambio pueden ser resumidos en los siguientes tres aspectos:

Un fuerte aumento de los precios inmobiliarios que en el caso de la vivienda usada supone según RODRÍGUEZ (1994) un 149% en el período 1985-1990 frente a un incremento del IPC del 60%, lo que implica un fuerte incremento del esfuerzo de los hogares en la adquisición de la vivienda, forma mayoritaria de acceso a la misma ya que el alquiler sólo se da entre el 15% de los hogares españoles, según el Censo de 1991.

El incremento del precio de la vivienda se reparte de forma desigual entre los factores que lo integran, de forma que la mayor parte del diferencial del mismo sobre el aumento del coste de la vida, va a parar al suelo. En este sentido se puede decir que el precio del suelo

Recibido: 3-2-95.

ha subido por término medio bastante por encima del incremento de los precios inmobiliarios en general, para el caso de Madrid, entre 1985 y 1992, mientras que el precio de repercusión del suelo se multiplicaba por 7,5, el precio de la construcción lo hacía por debajo de 3 y el de la promoción se multiplicaba por 5. RODRÍGUEZ (1994: 82)

En términos usuales se suele decir que se da un encarecimiento generalizado de la vivienda y en general de los bienes inmuebles motivado por el incremento de los precios del suelo, aunque en rigor habría que establecer que se ha dado una elevación de los valores inmobiliarios que se ha trasladado en gran parte a los precios del suelo. Ya que como plantean la mayor parte de los autores que han analizado este fenómeno, es el valor de la vivienda y de los bienes inmobiliarios el que marca los precios del suelo, que se fijan en una cuenta hacia atrás desde las expectativas de beneficio que se puede tener con la venta de los inmuebles que en él se construyan. TOPALOV (1984), LEAL (1994b).

El segundo aspecto del cambio en el desarrollo urbano ha sido la proliferación de los modelos de baja densidad en los procesos de ocupación de la periferia. Para el caso de la Comunidad de Madrid, las viviendas unifamiliares, como una de las expresiones de esos modelos de desarrollo en densidades bajas se incrementan un 25% durante el período 1981-91, pasando a representar el 13% en 1991, extendiéndose prioritariamente en zonas de elevada valoración social. Así el incremento que se produce en la Corona Metropolitana Noroeste de Madrid, lleva a que más de la mitad de las viviendas existentes en este área sean unifamiliares. LEAL y CORTÉS (1995)

El tercer aspecto un proceso de deterioro de ciertas áreas urbanas, manifestado especialmente en las zonas centrales de la ciudad menos valoradas socialmente y en algunos barrios de la periferia con una fuerte proporción de vivienda pública, construidos a lo largo de los años cincuenta y sesenta, en los que habita una población obrera envejecida y con escasas posibilidades de emigrar a otras zonas de la ciudad.

En contraposición con este proceso de deterioro, se establecen zonas de

rehabilitación en las áreas centrales que son ocupadas por las clases medias, procediendo a una cierta revitalización de las mismas, aunque este fenómeno es muy reducido en compensación con la fuerza que ha adquirido en otros países. SAVAGE (1993: 75)

Como consecuencia del cambio de modelo de desarrollo urbano se da un notable incremento del espacio urbanizado a lo largo de los últimos años, debido en gran parte a la incidencia del modelo de desarrollo residencial extensivo, al que hay que añadirle el incremento de espacio por trabajador en la industria y en los servicios, con el desarrollo de actividades de oficina en áreas periféricas con una ocupación de espacio bastante superior a la media. Finalmente el desarrollo de espacios de transporte, con la construcción de nuevas infraestructuras viarias y la ampliación de las existentes, incide también fuertemente en ese incremento del espacio ocupado en las ciudades. CASTELLS (1991)

Estos cambios suscitan una cierta situación de alarma en la medida en que en poco tiempo se constata una cierta transformación de los procesos de revalorización de las inversiones inmobiliarias, de manera que unos pocos, como efecto de sus actividades especulativas ven multiplicarse sus pertenencias en poco tiempo, afectando con ello al resto del sistema productivo que actúa con tasas de interés de los capitales invertidos más reducidas.

La rapidez de los cambios experimentados parece coger desprevenidos a los gestores y a buena parte de los técnicos que tienen que revisar sus cálculos sistemáticamente, aunque una somera comparación con lo acontecido anteriormente en las grandes ciudades de los países industrializados las podría haber llevado a la conclusión de que tales hechos iban a suceder también en las ciudades españolas. La elevación sistemática de los precios inmobiliarios muy por encima del crecimiento del coste de la vida era ya una constante en una buena proporción de las ciudades europeas, antes de que afectara al medio urbano español. Con la especial característica de que no es un fenómeno continuo ni fácilmente generalizable, dependiendo de una serie de factores en los que está implicada la propia política de suelo

y vivienda de cada país, así como los procesos de expansión económica que afectan a las ciudades.

En consonancia con ese cambio de modelo se mantiene una elevada ocupación de las viviendas familiares de primera residencia en España, como consecuencia del mantenimiento de un tamaño familiar medio de 3,3 miembros en 1991 frente a una media de 2,6 en el conjunto de los países europeos, con tendencia generalizada al descenso. Esto presagia que en un previsible proceso de convergencia con esos países, se podría dar salida a esa retención de necesidades, lo que supondría un fuerte incremento de la demanda dentro de un escenario a medio y largo plazo.

Este crecimiento potencial de la demanda de vivienda se basa en la exigencia de emancipación de las cohortes de edad más numerosas de la historia española, que están comprendidas en la actualidad entre los 20 y los 30 años. LEAL y CORTÉS (1995)

Ese fenómeno también afecta al mercado de trabajo que tiene una exigencia de crecimiento muy elevada siempre que no se incremente el desempleo, lo que produciría a su vez un aumento del espacio productivo, con una fuerte repercusión sobre el incremento del espacio ocupado por las actividades.

Todos estos factores llevan a una consideración del futuro de las grandes ciudades españolas bastante preocupante, en el que el fantasma de una nueva versión del denominado *boom inmobiliario*, con el consiguiente crecimiento de los precios, podría tener consecuencias catastróficas, similares al anterior. Con una fuerte incidencia sobre el esfuerzo de los primeros adquirentes de vivienda y con una nueva edición de los fenómenos especulativos que se dieron en la segunda mitad de los ochenta y que tuvieron implicaciones bastante perversas para la Economía Española, especialmente para el sector industrial, cuyas tasas de rentabilidad han sido mucho más bajas.

EL DESARROLLO DE LAS POSICIONES DESREGULADORAS

En este marco de acontecimientos no es de extrañar que surgiera una cierta preocupación

en diferentes grupos, y especialmente entre los responsables administrativos, lo que lleva a una serie de declaraciones por parte de algunos altos cargos del Ministerio de Economía y Hacienda en las que se ponía en entredicho la política de suelo y la normativa existente y se establecían fórmulas que extendía la ideología liberal que se estaba aplicando a la política económica hacia el urbanismo.

Esas aplicaciones no son del todo novedosas y desde hacia algunos años con un sentido u otro se habían expresado dentro de las reflexiones sobre la ciudad. La idea de desregular la ciudad frente a las constricciones del planeamiento urbano, empieza manifestándose a finales de los setenta con un sentido fundamentalmente estético, en el marco ideológico del postmodernismo, y tiene como una de sus características básicas la exaltación de los valores individuales frente a los valores sociales.

La ya vieja discusión sobre el postmodernismo como base para el replanteamiento del futuro de las ciudades, fue declinando paulatinamente a lo largo de la segunda mitad de los ochenta, en la medida en que los valores estéticos y los resultados en términos de planeamiento que se apoyaban en esta ideología empezaron a ser criticados. Sin embargo, de pronto, a comienzos de los noventa se da un fuerte rebrote de las ideas desreguladoras entre un grupo ligado al poder económico, y defensor indiscriminado de las reglas del libre mercado como única base para estabilizar los procesos económicos a medio o largo plazo.

La irrupción de este brote de liberalismo aplicado al urbanismo se produce de forma desafiante, y generalmente por personas ajenas al sector a las que se unen inmediatamente aquellos que de una manera u otra se benefician con los procesos de desregulación, especialmente los promotores inmobiliarios privados. Pero estos planteamientos desreguladores no hubieran ido más allá de no haber sido por el gran peso que los profesionales de la Economía tienen sobre las decisiones políticas de toda índole, basada en el hecho de que las supremas razones económicas imperan de forma incontrovertida en los discursos políticos, y en

sus planteamientos como si se tratara de un objetivo único de la propia acción política.

Pero al igual que sucede con otros fenómenos, la economía inmobiliaria tiene unos comportamientos singulares que le hacen diferente de otros tipos de comportamiento que se dan en los procesos de producción, distribución y consumo de algunos bienes como pueden ser los automóviles o las lavadoras. El suelo es un bien único, irrepetible que no se puede producir, y cuyas características concretas vienen marcadas por el sello de la singularidad. Este hecho se traduce en que en el espacio de las grandes ciudades las características de cada uno de los espacios urbanos son únicas, estableciéndose su valor en función de una serie de factores entre los que hay que considerar la proximidad a los bienes y servicios y la propia valoración social en relación con las personas que usan o habitan ese espacio.

Merece la pena tener en consideración esa serie de principios porque a partir de ellos podemos juzgar el documento o los documentos de la comisión de expertos. Porque en realidad estamos ante dos documentos, el aprobado por la mayoría de los participantes, con una serie de enmiendas y el propugnado por una minoría que en su esencia estaba compuesta por los defensores de esta corriente de postmodernismo económico, a los que esporádicamente se les unen los promotores inmobiliarios privados, por coincidir en sus planteamientos.

EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO PLANTEADO POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS

En el marco de este debate que tenía su repercusión en las propias esferas del poder político, se crea una comisión en la que se integran a personas representativas de diversas instituciones, la mayor parte de las cuales están ligadas a los distintos niveles administrativos: local, autonómico y central, junto con un pequeño grupo de expertos profesionales independientes.

El análisis del documento no puede hacerse sin tener en cuenta su significado político y la

composición de sus miembros, que tiene una consideración contradictoria en la medida en que son escogidos como parte de una cierta representación de diversos estamentos, pero actúan de forma independiente según su criterio personal. En este sentido, tal como sucede en este tipo de documentos, las intervenciones no son en absoluto ajenas a las características de los expertos en relación con sus ocupaciones y con sus ideologías.

UNA COMISIÓN DE EXPERTOS TÉCNICOS

El propósito de esta comisión es múltiple. Por una parte la dispersión política y administrativa de sus miembros puede aportar un cierto carácter de consenso generalizado a sus conclusiones de alto valor, que legitima las decisiones que puedan deducirse del mismo. Por otra parte, supone un ejercicio de recogida de información sobre las posiciones de diversos estamentos e ideologías respecto a un problema crucial como el que se trata. Finalmente aportan sugerencias nuevas y problemáticas que pueden ser de gran valor para los responsables de instrumentar las nuevas políticas urbanas que se tratan de desarrollar.

La legitimidad técnica aportada por la comisión es de gran valor en la medida en que su reconocimiento técnico valida, en ciertos aspectos, las decisiones que se toman, sobre todo en situaciones de debilidad política. Siendo un magnífico aval para llevar adelante reformas normativas, con la seguridad de acotar la incertidumbre de su impacto, ya que se conoce de antemano la respuesta de los que podrían ser sus más poderosos detractores desde el lado de los técnicos, y en cierta medida, desde el lado de los propios políticos.

El coste de esta seguridad es una mayor complejidad de los documentos que pueden llegar a convertirse en textos crípticos cuya interpretación queda restringida a unos pocos especialistas. Este ha sido en concreto el resultado de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, que ha ido perdiendo su encomiable sencillez original a medida que iba integrando las aportaciones de los distintos partidos

políticos, hasta llegar al máximo consenso con un bajo grado de comprensión.

Por otra parte la misma elaboración del documento es una consecución política para quien lo promueve, ya sea porque se trata de un logro en sí mismo o porque es una forma de atracción de los medios de comunicación, al convertirse sus conclusiones en una noticia de interés general.

En este sentido la sola consecución de un documento proveniente de un Comité de Expertos fuertemente heterogéneo constituye por sí solo un logro político, más allá de que su aplicación no tiene compromiso ninguno, ni siquiera moral, en la medida en que se deslinda el carácter de consulta exterior que puede tener dicho documento de las decisiones políticas concretas que se tomen. Todo ello sin desprestigiar la gran aportación que puede suponer, por sintetizar las posiciones mayoritarias respecto al problema que se trata; la nueva creación de suelo urbanizado.

De todas maneras es de destacar la conjunción de los elementos políticos con los exclusivamente técnicos que se producen en este proceso de elaboración de la conclusión de un Comité de Expertos, que nos pone sobre la pista de la exaltación de las medidas técnicas frente a aquellas que tienen un exclusivo valor político y se basan principalmente en los intereses de los grupos sociales que sostienen al gobierno. Frente a una motivación de intereses, se superpone otra en la que la eficacia en la resolución de los fines que se presentan parece imperar sobre la propia definición de los fines en sí mismos, esto no es de extrañar en situaciones como la del actual el proceso de urbanización, en las que las exigencias normativas establecidas actúan con demasiada frecuencia, como elementos de bloqueo de las decisiones, con independencia de su contenido.

Estas consideraciones son básicas para poder valorar el documento en sí mismo, ya que de su lectura se desprende una sensación de frialdad motivada por la indeterminación de los objetivos que lo guían, todo el valor técnico del documento contrasta con la carencia de un alma o intención profunda que lo atraviese y le de un verdadero sentido.

Esta sensación se ve acrecentada por el carácter meramente propositivo que se atribuye al documento, en el que el diagnóstico por el que necesariamente hay que pasar para poder establecer una propuesta, ha sido eliminado, ya sea por la falta de consenso sobre el mismo o por su sobrentendimiento, con el peligro de confusión o de imprecisión que esto puede acarrear.

EL DOCUMENTO ALTERNATIVO

Al detallarse en el documento los votos particulares de los integrantes de la Comisión, se deduce la existencia de un grupo que rechaza una buena parte de las propuestas establecidas. En este sentido el estudio detallado de esos votos particulares resulta de gran interés porque nos muestra donde ha estado la polémica.

En primer lugar resulta fuertemente sorprendente que la discusión no se establezca en relación con las afinidades políticas de los expertos, ni con las posiciones ocupacionales respecto al urbanismo: entre técnicos, funcionarios y políticos, sino que se base en las diferencias de criterio entre una serie de integrantes en la comisión provenientes del Ministerio de Economía y Hacienda y el resto de la comisión, salvo el representante de los promotores privados que con mucha frecuencia se añadía a la citada minoría.

El problema es bastante serio porque a partir de las posiciones expresadas se muestra un desconocimiento de los procesos urbanos. Se rechaza la exigencia de asumir por parte de los poderes públicos el alojamiento de los hogares con rentas más bajas, cuando eso es algo que se deduce directamente de la Constitución. Se elude cualquier tipo de normalización de los agentes privados mientras que se marca estrictamente la actuación de los públicos. Se plantea una especial inquina contra las pocas manifestaciones de reequilibrio social que aparecen en el documento, así se oponen a que se diga que la intervención pública debe evitar la generación de *modelos urbanos segregados*, una de las escasísimas menciones al contenido social de los procesos urbanos.

La visión que se tiene es que las propias fuerzas del mercado organizaran de forma coherente la distribución de la población.

Este desconocimiento de los problemas y de los procesos urbanísticos por parte de los que dirigen la economía española ya dio origen en 1985 al llamado Decreto Boyer, cuyas consecuencias han tenido la virtud de acelerar la nueva ley de Arrendamientos Urbanos para paliar los problemas sociales generados. En este sentido es comprensible que en el Comité de Expertos se incluya a personas que protagonizaron el debate sobre la desregulación.

EL CONTENIDO DEL DOCUMENTO

El principal objetivo que se deduce de la lectura del documento es el establecimiento de unos instrumentos normativos adecuados para la creación de nuevo espacio urbano en la periferia de las ciudades.

Como objetivos secundarios estarían los de definición de los principales criterios que deben guiar una política de suelo urbano y la reconsideración de otros aspectos de la intervención urbanística, entre los que están los de rehabilitación de los centros urbanos.

Pero más allá de estos objetivos generales, uno de los problemas con los que se enfrenta el documento es precisamente la carencia de una clara jerarquía de problemas detectados a los que se trata de responder con las propuestas establecidas, así como un cierto desorden en la propia estructura de dichas propuestas.

En este sentido la omisión de un diagnóstico sobre los problemas que se tratan de abordar y su explicación, para no dar lugar a la confusión que su diferente interpretación genera, incide fuertemente en el carácter algo desordenado del documento final, cuya lectura resulta difícil de entender para los que no han seguido las reuniones que lo han originado.

El documento es esencialmente propositivo, con un formato de articulado legal que si bien ayuda a concretar los temas tiene el problema de dar difícil cabida a la formulación de soluciones para una serie de problemas importantes que se están dando en los

procesos urbanos y que no se formulan con una normativa jurídica, tales como los procesos de segregación creciente en algunas zonas de la ciudad, la polarización espacial de las desigualdades sociales, los problemas de tráfico y transporte derivados de una estructura urbana densa y centralizada etc.

LAS RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Dado que el tema del suelo es el eje central del documento y que se establece desde el primer párrafo que los problemas que se generan se deben principalmente a disfunciones de la gestión urbana, sería de prever que el capítulo de recomendaciones políticas se centrara sobre todo en las propuestas de medidas de gestión que pudieran redundar en una mayor fluidez y efectividad en la oferta de suelo.

Desde estos planteamientos se aportan una serie de recomendaciones que tratan de sentar las bases para una mejor gestión de la política de suelo, tales como la de una mayor coordinación administrativa, un respeto al planeamiento por parte de todos los órganos administrativos, un incremento de la transparencia fiscal, para evitar situaciones especulativas y que el sector no siga siendo un lugar apropiado para el blanqueo de dinero tal y como había sido hasta ahora.

Algunas de estas medidas políticas exigirían la reforma de una serie de leyes, y la elaboración de otras nuevas, pero no se ha querido o no se ha podido llegar a ese extremo, quizás porque no se especifica qué nivel administrativo es el objeto de estas recomendaciones políticas.

Por otra parte no cabe duda que la complejidad y diversidad de las políticas locales hace muy difícil establecer recomendaciones generales respecto a la política urbana a desarrollar por las mismas. En el fondo, la falta de una mayor definición y contundencia en este capítulo es una consecuencia de la inexistencia de un análisis de las políticas urbanas en los tres niveles administrativos, pero especialmente en el autonómico y en el local.

Pero las recomendaciones políticas no se limitan al orden de la gestión sino que se

prolongan en una serie de propuestas que tienen que ver con el impulso de ciertas actividades tales como la creación de nuevos equipamientos más adaptados a las necesidades, el incremento de la rehabilitación de los cascos históricos, el aumento de la calidad de vida o la mejora de las condiciones ambientales.

UN NUEVO TIPO DE PLAN PARA EL DESARROLLO URBANO

De la misma manera que el capítulo de las recomendaciones de política de suelo se basaba en la exigencia de una mejora de la gestión para poder desarrollar una política más eficaz, en el caso de las recomendaciones de avance normativo se establece la función pública irrenunciable en la creación de espacio colectivo como la base para el establecimiento de esa normativa. Es decir se apuesta por un planteamiento opuesto a las posiciones liberales. El Estado tiene la función de definir la ciudad y de controlar su desarrollo respecto a esta definición. Admitida esa premisa, se hace imprescindible el desarrollo de un planeamiento y de unas medias de control de las actividades privadas.

La aportación más importante de esta parte del documento es el intento de definición de un nuevo tipo de planes de urbanismo que como instrumento básico para el desarrollo de las políticas urbanísticas, contribuirá a desbloquear el gran problema que se plantea en buena parte de las ciudades españolas con el estrangulamiento del mercado de suelo urbanizado incidiendo en el incremento de los precios.

Los nuevos planes que tratan de definirse se caracterizan por una separación de las funciones que antes se aglutinaban en la figura del Plan General. En este sentido se propugna una separación entre Plan y Programa, a la vez que se simplifica la normativa con la desaparición de las figuras alternativas de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y la Delimitación de Suelo Urbano para los municipios con escasa actividad constructora.

La práctica de los últimos años muestra que el programa fue casi siempre papel

mojado en los planes, por la simple y sencilla razón de que no era vinculante, lo que llevaba a que se pudiera saltar a la torera sin más argumentos, por las corporaciones que habían aprobado el Plan General. En la Reforma de Ley del Suelo de 1990 el programa se erige en uno de los puntos claves del proceso de urbanización, ya que por primera vez la falta de cumplimiento del mismo puede dar lugar a sanciones urbanísticas que pueden llegar a la expropiación. En este caso la necesidad de dar mayor consistencia al programa se tradujo en una vinculación al mismo de los promotores y urbanizadores pero no de la Administración, ya que la realización de los sistemas generales o de las infraestructuras quedaba exenta de cualquier tipo de sanción ante el quebrantamiento del programa.

Pero el problema tal como trata de resolverse, con la atribución de una cierta vinculación del mismo por parte de la propia corporación o en su caso de la comunidad autónoma, no es una solución. En realidad si el plan está bien hecho necesita tanto del programa como un buen programa exigiría un plan anejo. Lo contrario sería relegar el plan a una simple calificación de suelo que al no tener la sujeción de los recursos disponibles podría despegarse de la capacidad concreta de actuación de la administración y de los agentes económicos. Por otra parte el desarrollo independiente de los programas necesitaría una repetición de los planes o de un resumen de los mismos para saber donde se está y donde se va a estar.

Las ventajas de este planteamiento son sin duda las de una simplificación del planeamiento pero a base de incrementar las figuras de referencia. Una licencia de obra además de adecuarse al Plan tendría que hacerlo al Programa, con lo que el proceso de aprobación podría hacerse aún más complejo.

Además de los planes generales y de los programas, estarían los planes de desarrollo que serían los que aplicarían el Plan General a los distintos espacios y sectores que conforman la ciudad. En realidad estos serían los antiguos planes parciales, adaptados a las nuevas exigencias, pero al no detallarse su contenido se supone que el comité se pronuncia por una continuidad de los mismos.

Como consecuencia de la separación entre plan y programa se daría una simplificación en los tipos de suelo, suprimiéndose el suelo urbanizable no programado que exigía Planes de Actuación Urbanística para su desarrollo. Según este planteamiento sólo habría tres tipos de suelo el urbano, el urbanizable y el no urbanizable. La actuación sobre el urbanizable estaría abierta por una parte a las propuestas de promotores privados que podrían desarrollar actuaciones urbanísticas, siempre que se cumplieran los requisitos de reservas dotacionales correspondientes, pero también podría ser objeto de la intervención pública, urbanizando suelo para luego venderlo a los promotores públicos o privados.

El gran problema de estos planteamientos está sin duda en la elaboración de los programas que para poder ser eficaces exigirían una cultura de programación que actualmente es inexistente. Un programa, para ser útil tiene que basarse en unos estudios de prospectiva sobre el desarrollo urbano que sean finos y fiables, a la vez que calibre de forma adecuada los recursos disponibles, todo esto dentro de un marco flexible que permita una serie de variaciones para readaptarlo periódicamente a los cambios que se den en las variables básicas que definen esa prospectiva, y a los cambios en la disponibilidad de recursos para su ejecución.

Pero las bases de esa prospectiva están precisamente en las ciencias sociales aplicadas al territorio que quedaron bastante relegadas a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, hasta tener una pobre expresión en el propio documento de la comisión de expertos. La dificultad para recomponer una base instrumental adecuada para la redacción de los programas no auguraria un futuro inmediato esplendoroso para los mismos. Por otra parte la formación necesaria para la redacción de esos programas no se prodiga en los cursos de urbanismo, lo que augura una cierta incapacidad para llevar a cabo esos planteamientos. Una prueba de ello es la escasez de perspectivas a medio y largo plazo que se da en ayuntamientos y comunidades autónomas sobre el desarrollo urbano.

El desarrollo de programas efectivos necesitaría un incremento notable de la

formación de los políticos y de los técnicos municipales, con planteamientos menos lastrados por perjuicios o por la simple costumbre. El problema está en si una mayor autonomía del programa con la vinculación necesaria a sus planteamientos, no llegaría a ser un motivo de agarrotamiento aún mayor, cuando dichos programas estén mal hechos, ya sea por cortedad de miras o por una excesiva ambición de crecimiento.

Durante algunos años se consideró que los programas ajustados eran de izquierdas y los de crecimiento a ultranza eran de derechas porque facilitaban la especulación. Estas creencias no han llegado a tener más efecto por el carácter no vinculante de los programas actuales, pero nos pone sobre la pista de un nuevo eje de debate basado en la medida del desarrollo urbano y en definitiva de la dimensión de la ciudad en relación con sus propios impulsos y con la visión política que se tenga del futuro urbano.

Una vez establecidas las bases de la nueva orientación del planeamiento, se desarrolla un avance normativo del mismo que parte en primer lugar de la exigencia de agilización de los procesos urbanísticos, tanto por medio de una simplificación de los planes de urbanismo como de una simplificación de la normativa.

Para el desarrollo adecuado de los nuevos planes propuestos es necesario en primer lugar que se lleve a cabo una política de suelo adecuada, sobre todo por parte de los ayuntamientos, en segundo lugar que se regule adecuadamente las transacciones de suelo, especialmente las motivadas por la expropiación, para lo que se hace imprescindible una regulación de las valoraciones del suelo. El documento aboga por una revisión ligera de los instrumentos expropiatorios, olvidando para siempre los proyectos de ley de valoraciones que se habían redactado por el propio Ministerio a mediados de los ochenta y que nunca llegaron a ver la luz.

La adecuación de los instrumentos de expropiación son básicos para poder llevar adelante los nuevos planes previstos, que podrían dar una agilidad a las intervenciones públicas directas que nunca tuvieron. En ese sentido la concentración de las intervenciones públicas en la generación de nuevo suelo

urbanizado como complemento de la intervención privada, es sin duda la mejor alternativa ante situaciones como la experimentada años atrás, en las que se daba un bloqueo especulativo de los suelos calificados, y una notable carencia de instrumentos para poder corregir esas desviaciones y controlar la subida de los precios inmobiliarios que de ahí se deducían.

EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA CIUDAD

El énfasis del documento en la instrumentación de las políticas de expansión urbana tiene una especial atención al cuidado medioambiental, lo que constituye una notable y encomiable novedad. La preservación de los valores ambientales debe ser una de las características que marquen los nuevos planes urbanos, de forma que se ponga un freno a un deterioro continuado del medio, a partir de los procesos de urbanización, y se pongan en marcha formas alternativas basadas en un desarrollo urbano sostenible, en el que se disminuya al mínimo el consumo energético y se reciclen la mayoría de los productos consumidos.

Pero estos planteamientos hubieran exigido un mayor énfasis en los aspectos económicos y sociales que condicionan ese desarrollo. En ese sentido hubiera sido deseable que se recogiera la experiencia de los planes estratégicos que se han realizado en algunas ciudades, que en cierta manera pudieran haber sido el embrión de esos programas plurianuales propuestos.

Pero donde más se quiebra ese nuevo procedimiento de intervención es en los condicionantes sociales del mismo. Los fuertes procesos de segregación y de polarización que se están dando en buena parte de las ciudades (LEAL, 1994a) son ignorados, y los objetivos de reequilibrio social que marcaron buena parte de los planes, desaparecen por completo, sólo una cita a los procesos de participación y una alusión a la degradación social de los espacios centrales de las ciudades, marca esa consideración de que la población urbana es desigual y los procesos de urbanización, en una economía de mercado, tienden a incrementar las disparidades existentes, provocando injusticias notables que a veces desembocan en conflictos abiertos. Una ignorancia u omisión al respecto llevará a repetir y multiplicar los procesos segregativos y a incrementar las desigualdades existentes entre los ciudadanos.

Por otro lado la participación de los ciudadanos en el planeamiento y en la definición de su propio espacio urbano queda un tanto desdibujada, ya que aparece como una forma de justificación de las decisiones del planeamiento y no como una exigencia de una sociedad democrática, siendo un fin en sí misma. Por otro lado no se comprende bien ese proceso de participación que se plantea como una relación entre ciudadanos y técnicos, cuando la esencia de la participación es la intervención de los ciudadanos en las decisiones, lo que supondría en cualquier caso que la relación se establece entre los ciudadanos y los políticos, siendo los técnicos los mediadores de ese proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, M. (1991): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre el crecimiento económico y la calidad de vida» en BORJA, J. et al. *Las grandes ciudades en la época de los noventa* Ed. Sistema. Madrid.
- LEAL, J. (1994 a): «Cambio social y desigualdad espacial en el Area Metropolitana de Madrid». *Rev. Economía y Sociedad* núm. 10, junio 1994 pp. 61-81.
- LEAL, J. (1994 b): «Instrumentos de intervención sobre el suelo». *Catastro* núm. 22 octubre 1944. Madrid pp. 24-31.
- LEAL, J. y CORTÉS, L. (1995): *La vivienda en Madrid*. Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.
- RODRÍGUEZ, J.; LEIRADO, L. y SAN MARTÍN, I. (1994): «Precios de la vivienda en España: 1985-1994. Incidencia del coste del suelo». *Catastro* núm. 22 octubre 1944. Madrid pp. 73-86.
- SAVAGE, M. y WARDE, A. (1993): *Urban Sociology Capitalism and Modernity* Ed. Continuum New York página 75.
- TOPALOV, CH. (1984): *Ganancias y rentas urbanas*. Ed. siglo XXI Madrid.