

LA COMPRESION DEL ORDENAMIENTO URBANISTICO ESPAÑOL TENDENCIAS ACTUALES

Si se contempla con una cierta perspectiva histórica, la Ley del Suelo aparece como una respuesta a los problemas del urbanismo, enfocados desde una perspectiva cultural y económica característica, propia de la época en que el legislador toma un primer impulso, en 1956, y luego, consolidada y rectificada en la reforma de mayo de 1975. Ese Derecho urbanístico nace en un contexto cultural y económico presidido por el racionalismo de la Carta de Atenas y por la confianza de la capacidad prospectiva del urbanista, basada en la creencia de que lo humano camina hacia una mejora incesante —sin quiebras— de las condiciones en que está inmerso. Esta filosofía adquiere caracteres más agudos en las décadas en las que la economía ofrece vías de desarrollo, erigiéndose el sistema económico en rector del propio progreso. Son las décadas del desarrollo económico y social. Además, el urbanismo se refiere sustancialmente a las ciudades, y es en ellas donde el progreso y la innovación se reúnen, activando así su crecimiento constante. El Derecho urbanístico español lleva un siglo pendiente siempre del crecimiento, y el objeto de regulación estaba también destinado a crecer indefinidamente. Esta manera de ver las cosas empieza a entrar en crisis con la reforma de la Ley del Suelo. La zonificación en grandes manchas propias del planeamiento general anterior, se reduce al suelo urbanizable, cuya programación temporal se limita a plazos más reales; la ciudad en relieve entra en el Plan y el medio rural ya no es sólo un resto del suelo no dedicado a usos urbanos. También acoge el Plan las situaciones de incertidumbre en el suelo urbanizable no programado, en una demostración de eclecticismo que no ha sido entendido, a pesar de que, en un cierto momento, notorios representantes del urbanismo oficial actual, expresaron públicamente su favor por las posibilidades de este tipo de suelo, hoy poco estimado. En aquel momento, el crecimiento todavía en perspectiva, obligó a imaginar mecanismos para la creación de las infraestructuras necesarias y ante la crónica falta de recursos aparecen instrumentos peculiares como el aprovechamiento medio.

Más adelante, cuando la realidad de la crisis va prendiendo, al decaer como motor de propulsión el sistema económico, la tensión creadora toma una nueva dirección, facilitada por las amplísimas posibilidades que brindaba el eclecticismo y la variedad de alternativas que ofrecía la nueva ley. Desde la sensación de indigencia que el tiempo nuevo provoca, tiene un sentido que, en la ordenación territorial, encuentre ahora primacía la historia sobre la cartografía, el apego a lo que se tiene sobre la creación de nuevos espacios urbanos, la intuición sobre la racionalidad, el parcheo sobre la ilusión creadora. Lo que se tiene, o que se despliega, incluso, esa simbología que identifica —la ciudad ya hecha— ha sido, sin embargo, sometido, durante el predominio de la mentalidad del crecimiento, a procesos encontrados de abandono y renovación desconectados frecuentemente de la ordenación y el cuidado que requiere lo que es común a todos. El nuevo tratamiento que el legislador otorgó a la regulación del suelo urbano aparece ahora como un reto que se ha de cubrir: conservar, mejorar, rehabilitar la estructura urbana, dotarla de lo que carece, se muestra ahora como una tarea que puede ya apoyarse en unas previsiones normativas suficientes en cuanto a la planificación, pero acaso menos elaboradas, aunque sí incipientes, en el terreno de la gestión. Y, sin embargo, como imprescindible tarea del presente. Se comprende entonces, que el planificador y el gestor urbanístico exploren los espacios sugeridos por la ley y, a veces, suplan animosamente, con mayor o menor fortuna, al legislador que no supo o no pudo alcanzar soluciones más eficaces para resolver los problemas del medio urbano existente. Pero no se puede negar que lo que sí «vió» ese legislador fue la necesidad de que esos problemas no quedaran ocultos bajo la capa pesada de la zonificación. Las experiencias se habrán de ir sucediendo, al menos hasta que la Ley vaya forjando el instrumental adecuado. Sólo la experiencia puede avalar la idoneidad de ese nuevo instrumental.

Y lo mismo ocurre con los espacios objeto de categóricas calificaciones negativas. Las sugerencias están en la

ley. El medio rural no es un mero residuo. La nueva sensibilidad colectiva potenciará las posibilidades de las herramientas del planeamiento. Además, como la valorización progresiva de estos espacios no pudo encontrar un punto de apoyo en una ordenación del territorio que jamás existió, pese al abuso de la planificación del desarrollo económico, no ha habido más remedio que ir utilizando instrumentos de ordenación prohijados por la legalidad urbanística. Ahora la nueva política urbanística debe ordenar y mejorar el habitat ya existente, poner punto final a una desintegradora ordenación de los centros históricos, impedir que se pierda toda la simbología y la capacidad de ordenación que, sobre todo en las ciudades medias, tiene su propio centro. Para ello, la ordenación del suelo urbano en este momento, viene a constituir la gran preocupación del urbanismo. No se diga nada de todo lo que significa el denominado suelo no urbanizable, destinado ahora a algo más que pervivir con varias prohibiciones tajantes.

Pero, en segundo lugar, el enfoque desde el que se ordena el urbanismo es el propio de unas élites técnicas, normalmente centrales, que son las que van a realizar una previsión sobre la evolución del territorio en su valoración social, económica y, en definitiva, jurídica. Lo que corresponde a la tecnoestructura de las grandes Administraciones centrales no es la Administración *in situ* sino el mando a distancia sobre aquellos que han de trabajar sobre el terreno. Se comprende entonces el profundo desequilibrio entre planificación y gestión que todavía se encuentra en nuestro Derecho urbanístico y que, sobre todo, se hacía presente en el planeamiento tradicional. La hipertrofia de la planificación es la respuesta coherente a las preocupaciones de unas élites de carácter técnico que un día pensaron que el territorio se podía ordenar desde unos cuantos resortes, y que esos resortes caben en una planificación que dispone la vida de la ciudad para un largo período, como mínimo de quince años. El sistema de previsiones globales no es propio ni exclusivo del urbanismo; al contrario, la planificación urbanística quedó pendiente, de las

preocupaciones de estas élites técnicas que plantearon de una manera determinada la ordenación territorial, desde todas las perspectivas que caben. Ordenación territorial que ahora se viene abajo cuando es la historia la que predomina sobre la cartografía, cuando son los sentimientos inaprensibles numéricamente los que dominan sobre la previsión matemática, rígida, inflexible, de aquellos que entendieron que desde un sólo punto, el centro, la capitalidad, se podía prever toda la evolución, casi milimétricamente, del territorio y las colectividades que sobre el mismo se asientan.

De todos modos, el propio sistema de decisión urbanística ha tomado como punto de apoyo, predominantemente, dos niveles de autoridad, el central y el municipal, hasta tiempos recientes. Y eso generaba vacíos ostensibles en característicos niveles intermedios. Vacío que sólo la mentalidad segregada por aquella tecnoestructura podía pensar que se cubriesen mediante artilugios burocráticos, del tipo de la región-problema, (ente de ficción fruto del planificador, sentado, por ejemplo, en Bélgica, sobre el polvorín a punto de explotar constituido por las regiones hechas por la historia), o las áreas metropolitanas. La planificación metropolitana y la inédita figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación constituyen la concreta respuesta del Derecho Urbanístico español. La eclosión de las Comunidades Autónomas, con su configuración de una autoridad propiamente política, surgida de la representación, iba a suponer la necesaria ruina de este instrumental, no sólo por su mancha original, sino también por su concepción sectorial, no integral, de los problemas, y por la debilidad con que toda autoridad sectorial se enfrenta a otra del mismo rango. Ahora las decisiones ordenadoras de una región pueden tomarse con la concurrencia de perspectivas diversas; cultural, económica y social, pero eso sí, han de adoptarse y urgentemente, porque los problemas siguen vivos.

El nivel municipal, por su parte, acaba de encontrarse, casi de bruces, con la tremenda dificultad de encontrar respuestas concretas, y urgentes, a la problemática de la gestión. Para ello, lo primero era buscar la salida en el

complicado laberinto de una planificación frecuentemente ajena a las preocupaciones y demandas sociales. Para quebrarla, han aparecido instrumentos en los que prima la eficacia sobre la pureza legal. Ahí están, entre otros, los denominados Convenios urbanísticos, en los que los afectados ceden —sin estar a ello legalmente obligados— una parte de los derechos patrimoniales otorgados por el Plan a cambio de luz verde que les permita una rápida —al menos en teoría— realización de sus activos. Algo habrá que hacer para que entre previsión y ejecución urbanísticas haya un enlace más profundo; para que la segunda encuentre en la primera un apoyo efectivo por una vía que sin merma de su eficacia, garantice mejor los principios de legalidad, seguridad jurídica, transparencia e igualdad. Ahora, de todos modos, los actores están más cerca, y su diálogo discurre ante un público expectante, antes simple convidado de piedra. Las posibilidades del urbanismo, en el nivel municipal, son ahora bien distintas. Pero es imprescindible que las instancias superiores apoyen decididamente al Municipio, sin que se subroguen en su quehacer, que le den medios técnicos y financieros, pero que no le suplantén. Aunque sea a costa de equivocaciones propias de una clase política; que los tecnócratas de los niveles territoriales superiores sepan que también ellos se equivocan; y cuando lo hacen, la diferencia reside en que ellos no deciden en virtud de un mandato representativo sino de un nombramiento burocrático.

En último término, esta tecnoestructura se subrogó en el papel de los políticos y la política, en definitiva, ocupó lo que en el urbanismo se echa ahora de menos, que es el espacio propiamente político, destinado a la toma de decisiones por la colectividad y sus propios representantes. Esta élite técnica, con una gracia ininteligible y una legalidad que difícilmente puede arraigar porque no ha llegado a entenderse por el cuerpo social, precisa ahora abrirse a la colectividad en cuanto tal, manejar un lenguaje inteligible por la ciudadanía y hacerla participar de lo problemas y sus posibles soluciones. Si hay algo que se echa de menos en la práctica de nuestro tiempo, es pre-

cisamente que se ha hecho imposible que cada uno asuma su ciudadanía, con la cuota de posibilidades y responsabilidades que ello lleva consigo.

En la medida que el urbanismo se refiere a la ciudad, postula de suyo una participación ciudadana específicamente intensa. No podía ser de otro modo: la ciudad no es de nadie porque es de todos, su historia se hace con el sudor de todas las frentes, y queda escrita, con la específica historia de un grupo social. Por eso, el urbanismo sólo cumplirá adecuadamente su función si acaba con las identificaciones que se acaban de señalar: si, en primer lugar, deshace de modo definitivo el equívoco de que el interés general queda satisfecho mediante la realización más o menos libre del interés de los propietarios individuales. Si, después, deja en claro que urbanizar es ante todo dotar del adecuado equipamiento urbano a la población que se asiente sobre las viviendas que se edificuen. Y, en fin, si se libera de la actual dominación por parte de élites que vienen orientando la ordenación de la ciudad a espaldas de la simple ciudadanía, que ha de padecer sus imposiciones o sus egoísmos.

Hoy día, en efecto y aunque la función pública urbanística, en la medida en que supone el esfuerzo de configuración de la ciudad, debiera entenderse abierta a todos, es, sin embargo, un orden —de conocimientos, de actividad— cerrado a la participación y en posesión casi exclusiva de unas élites técnicas y unas fuerzas económicas que son las que han venido configurando la ciudad. Elites técnicas porque el urbanismo se ha terminado haciendo un saber complicado y esotérico a cargo de unos pocos, muy pocos, olvidando que, además, de ese saber, hay en él también un espacio desde el que se pueden dominar y elegir las opciones estrictamente técnicas: es el espacio político el urbanismo, en el que las decisiones configuradoras han de pertenecer a la ciudadanía y no a los técnicos que la sirven. Y élites económicas cuya importancia real deriva del hecho de que en el papel estelar del propietario urbano, hoy se han subrogado poderosas expresiones institucionales —públicas y privadas— del capitalismo industrial de nuestro tiempo.

Pedro Sanz-Boixareu
Luis Morell
Luis M. Enríquez de Salamanca
Francisco Perales