

Rasgos y riesgos de una cultura jurídico-profesional madura

Ramón López de Lucio

Arquitecto-urbanista. Profesor Titular de Planeamiento Urbanístico en la E.T.S. de Arquitectura de Madrid y autor de numerosas publicaciones sobre Madrid, entre ellas dos libros recientes: *Los nuevos ensanches de Madrid: Morfología residencial de periferia reciente, 1985-1993* (1995) y *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos Democráticos* (1999).

Spanish urban planning at this close of the century presents uncertainties stemming from factors such as ideological erosion, increasing legislative dispersion, professional and administrative routines, and the emergence of a sociological anti-urbanism. After pointing out some of the fundamental traits of contemporary Spanish planning – its municipalist character, the gap between the planning of large infrastructures and urban planning, the compressive zeal of the general plans, the separation between regulatory and operational urbanism, the prevalence of sprawl rather than maintenance and brownfield redevelopment –, the author addresses the risks arising from the de-regulation of land use, whether it be de facto or by law. Lastly he points out some channels of innovation within the framework of the planning culture: a change in scale in the planning and management instruments, streamlining of the planning procedures, integration of transport and land use, articulation between the basic planning objectives and the flexibility mechanisms, a greater emphasis on rehabilitation as opposed to sprawl, and control of externalities.

El urbanismo español en este fin de siglo presenta incertidumbres derivadas de factores como la erosión ideológica, la creciente dispersión legislativa, las rutinas profesionales y administrativas y la emergencia de un antiurbanismo sociológico. Tras enumerar algunos de los rasgos básicos del planeamiento español contemporáneo –su carácter municipalista, la escisión entre la planificación de las grandes infraestructuras y la planificación urbana, el afán compresivo de los planes generales, la separación entre urbanismo regulador y urbanismo transformador, el predominio de la extensión frente al mantenimiento y la reforma interior–, el autor se refiere a los riesgos derivados de una desregulación del uso del suelo, sea por vía jurídica o de hecho. Por último, señala algunas vías de innovación en el marco de la cultura del planeamiento: cambio de escala en los instrumentos de ordenación y gestión, simplificación de los documentos de planeamiento, integración de los modelos de transporte y usos del suelo, la articulación entre los objetivos básicos de planeamiento y los mecanismos de flexibilidad, el mayor énfasis en la recualificación frente a la extensión, el control de las externalidades.

1. SIGLO Y MEDIO DE CONSOLIDACIÓN DISCIPLINAR

Habitualmente, se considera la fecha de promulgación de la Ley del Suelo franquista (1956) como el origen del urbanismo español moderno. Lo que básicamente es cierto si consideramos la continuidad conceptual del marco jurídico, desde ese momento hasta el adelgazado código de 1998, pasando por los textos legales y reglamentarios de 1976-78 y 1990-92. Sin embargo, también podríamos aducir un ciclo temporal bastante más dilatado –siglo y medio– si consideramos los años centrales del siglo XIX como el auténtico origen de algunos conceptos y prácticas que continúan siendo centrales en la disciplina. En efecto, en 1846-47 se promulgan por separado dos textos que, combinados, se pueden considerar la verdadera matriz del ordenamiento urbanístico español, al menos en lo que hoy llamamos “suelo urbano”. La obligatoria formación de “planos geométricos” para las “poblaciones de crecido vecindario”, junto con el primer código vinculante de reglamentación de la edificación –“ordenanza”¹–, suponen un sistema de actuación básico para el conjunto de la ciudad que supera la casuística fragmentaria de las prácticas anteriores. Si a este sistema le añadimos el conjunto de Planos y Leyes de Ensanche³ que se producen en las décadas posteriores, tendríamos definidos los primitivos mecanismos de diseño y gestión de lo que hoy consideramos “suelo urbanizable”.

De hecho, desde mediados del siglo XIX, la historia de las ciudades españolas ha sido la de una continua dialéctica entre el crecimiento planeado –regulado, voluntarista, ordenado– y los desarrollos espontáneos, más o menos caóticos y problemáticos. Quizás la mayor paradoja estribaría en lo que se consideró como lacra producida por la falta de recursos públicos y privados, sea en su manifestación contemporánea, valorada por algunos como epítome de una modernidad flexibilizadora y gozosamente imprevisible.

2. DE LA DÉCADA PRODIGIOSA A LA PÉRDIDA DE ILUSIONES Y LAS INCERTIDUMBRES DE FIN DE SIGLO

Entre 1976, que se aprueba un texto considerablemente modernizado del código de 1956⁴, y 1986, transcurre una década de optimismo que coincide con la lógica euforia por la recuperación de la democracia política a nivel del estado (1975) y de los municipios (1979). Es la época del reformismo urbanístico en la que tanto los grandes y medianos ayuntamientos se embarcan en la tarea de cambiar la ciudad –y, a través de ella, la sociedad– con proyectos articulados por medio de Planes. Su consecuencia lógica es esa generación de Planes Generales de los años ochenta (Madrid, Málaga, Tarragona, Vitoria, Valladolid, Gijón, etc.) que convirtieron a la urbanística española en pionera a nivel europeo durante años⁵. La combinación de un urbanismo “remedial” –con una sólida base informativa empírica–, el urbanismo “morfologista” –preocupado por la calidad y coordinación de los tejidos resultantes– y una gestión municipal ágil, produjeron una

1 Real Orden de 25-7-1846, véase M. Bassols Coma, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español 1812-1956*, Madrid, 1973, pp. 101 y ss.

2 *Ordenanzas de Policía Urbana y Rural de Madrid*, 1847; véase M. Bassols Coma, *op. cit.*, pp. 88 y ss.

3 *Planos de Ensanche de Madrid y Barcelona*, 1859-60, *Leyes de Ensanche de Poblaciones*, 1864 y 1876, *Reglamento*, 1867.

4 *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, texto refundido, RD-9-4-1976.

5 Texto de Maurizio Marcelloni “Mirando hacia España”, Madrid 1990, p. 13-16.

importantísima transformación en las ciudades españolas. A décadas de crecimiento cuantitativo, fragmentado y mal equipado, sucede una época de transformación cualitativa, de recalificación de los tejidos existentes, de crecimientos pautados con una voluntad explícita de rematar la ciudad.⁶ Sin embargo, según va terminando la década de los ochenta, y se inician los noventa –quizás en paralelo con la expansión mundial del ideario neoliberal radical– es muy perceptible en nuestro país un reflujo urbanístico que se expresa en una pérdida de ilusiones y en una perceptible atonía profesional. Algunas manifestaciones de esta nueva situación serían:

- La “erosión ideológica”: avanza la consideración del planeamiento como una especie de residuo arcaico (junto con el resto de las técnicas públicas de planificación) al que se le achaca la distorsión de los mercados y el incremento de los precios inmobiliarios.
- La creciente dispersión legislativa⁷ y fragmentación cultural en la España de las autonomías, que dificulta la transmisión de experiencias, reduce los ámbitos de debate y resta transparencia al entramado jurídico-profesional.
- Las rutinas profesionales: los reducidos y entusiastas equipos de urbanistas de la transición democrática están siendo reemplazados, en buena medida, por las grandes consultoras e ingenierías ante el desinterés mayoritario del colectivo de arquitectos, ensimismado en el terreno de las obras singulares y el “proyecto urbano”.
- Las rutinas administrativas: asistimos a la pérdida de confianza de los ayuntamientos en los Planes como instrumentos básicos de sus programas de gobierno y de sus prioridades de actuación. Es evidente la deriva hacia el plan rutinario, estricto campo de juego de los intereses inmobiliarios cuando no fuente de financiación irregular. Este movimiento puede alcanzar hasta la total desnaturalización de los planes a través de sus innumerables modificaciones puntuales.
- La extensión del sentimiento de un “antiurbanismo sociológico”, es decir, el progresivo extrañamiento de los españoles ante la ciudad europea tradicional; los denominados nuevos “estilos de vida” priman los modelos foráneos basados en la dispersión y la baja densidad. La “sostenibilidad” se infiltra de cien maneras en un discurso políticamente correcto que es negado en la práctica cotidiana de las decisiones que toman consumidores e instituciones.

3. RASGOS BÁSICOS DEL PLANEAMIENTO URBANO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO

Pese a las pesimistas consideraciones anteriores, parece útil ofrecer un diagnóstico muy resumido de las características básicas del planeamiento que se hace en España.

- Su ámbito sigue siendo básicamente municipal, pese a los intentos de formulación de marcos regionales o subregionales⁸. La asignatura pendiente sigue siendo la articulación de organismos democráticos intermedios entre el municipio y la comunidad autónoma, después del apresurado y oportunista desmantelamiento de las entidades metropolitanas en los primeros años ochenta.
- La escisión entre la planificación de las grandes infraestructuras arteriales (viario, transporte público, agua...) y el planeamiento de los usos del suelo no deja de crecer. Los primeros, auténticos elementos vertebradores del territorio y guías de la expansión suburbana, se planean desde las Administraciones Sectoriales Autonómicas o del Estado. Los planes de urbanismo, desde los municipios: cada vez más imposibilitados de plantear modelos autónomos, simples espectadores que intentan maximizar en su beneficio las mejoras de accesibilidad u otros suministros básicos que les puedan corresponder.
- Pese a lo anterior, los Planes Generales –a veces también las Normas Subsidiarias– siguen teniendo pretensiones globalizadoras que las convierten en documentos abultados y prolijos⁹ que cubren desde la descripción exhaustiva de una realidad acotada a fecha fija hasta la ordenación detallista de toda la extensión de ciudad existente (ordenanzas) y la regulación de los diferentes niveles de intervención en suelo urbanizable o no urbanizable.
- En la ciudad consolidada se sigue manteniendo el doble carácter entre documento estratégico que guía las nuevas operaciones de reforma o reestructuración interior y documento regulatorio detallado para el grueso del suelo urbano.
- En buena medida, sin embargo, los Planes Generales españoles siguen siendo “Planes de Extensión” pese al limitado movimiento demográfico de muchas ciudades. Permanece, con crecientes dificultades, el mantenimiento de suelo urbanizable de acuerdo con un “proyecto de

6 *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en veinte años de Ayuntamientos Democráticos*, R. López de Lucio, Madrid, 1999.

7 Dispersión legislativa originada por la disposición constitucional que transfiere la práctica totalidad de las competencias urbanísticas a las Comunidades Autónomas y ramachada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de marzo de 1997.

8 Es paradigmática la situación de la Comunidad de Madrid donde, tras la supresión del órgano de Gobierno metropolitano (COPACLO) en 1981, parece existir una verdadera imposibilidad de aprobar un marco territorial de planeamiento, como prueban los últimos fracasos de las Bases del Plan Regional Estrategia Territorial en 1995 y 1996/99.

9 De nuevo nos podríamos referir como ejemplo al último Plan de Madrid, aprobado en 1997.

“Es evidente la deriva hacia el plan rutinario, estricto campo de juego de los intereses inmobiliarios cuando no fuente de financiación irregular. Este movimiento puede alcanzar hasta la total desnaturalización de los planes a través de sus innumerables modificaciones puntuales.”

10 Ley 6/1998, Art. 92; compárese con el párrafo 2 de la exposición de motivos, donde se afirma que “(...) la presente Ley pretende facilitar la oferta de suelo haciendo posible, que todo suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano en el que no concurren razones para su preservación pueda ser susceptible de ser urbanizado.”

11 De hecho, en el paquete de “medidas liberalizadoras” aprobado por el gobierno el 25 de junio de 2000 parece que se plantea “eliminar la discrecionalidad que la Ley del Suelo de 1998 concedía a las administraciones locales en la clasificación de suelo ‘no urbanizable’ con el objetivo de incrementar así la cantidad de suelo urbanizable, introducir mayor flexibilidad en el mercado de suelo y atajar el incremento del precio de las viviendas.” *El País*, 24-6-2000.

ciudad” específico. Las cuestiones se centran en cómo asignar decisiones de localización a municipios concretos en ausencia de referentes metropolitanos y en cómo valorar los coeficientes de holgura que faciliten la competencia en el mercado de suelo sin distorsionar excesivamente los resultantes espaciales (fragmentación).

- Se sigue defendiendo –también con dificultades– el tratamiento como “anteproyecto coordinado de ordenación” del conjunto del suelo urbanizable prioritario (el antiguo urbanizable programado). Esa concepción supone delimitar y organizar las relaciones entre las diferentes piezas a través del juego de directrices –vinculaciones que permitan equilibrar los objetivos de flexibilidad y coordinación–.
- La flexibilidad acotada (horquillas) en la determinación de los usos del suelo urbanizable se complementa, con frecuencia, con la sobredeterminación que supone introducir porcentajes mínimos de vivienda de protección oficial o de precio tasado, lo que supone una eficaz fórmula de regular a la baja el valor marginal del suelo, a la vez que permite ciertos niveles de variedad socioeconómica en los nuevos desarrollos.
- La utilización del suelo urbanizable no programado o del urbanizable no prioritario como contenedor flexible de futuros proyectos de escala significativa y de contenido impreciso –y como factor adicional de flexibilidad de mercado– tropieza con cierta frecuencia con su potencialidad como elemento distorsionador de los resultados espaciales perseguidos. En particular, en circunstancias de dimensionamiento excesivo o de excesiva ligereza en su manejo.
- Finalmente, permanecen las ambigüedades en el tratamiento del suelo no urbanizable: entre la normativa estricta para el suelo protegido –sin preocuparse por la implantación económica de esa protección a suelo rústico cuya economía puede no ser viable– y la discrecionalidad de las actuaciones de “Interés Público o Social” en el suelo no urbanizable no especialmente protegido.

4. LOS RIESGOS: HACIA LA DESREGULACIÓN DE USO DEL SUELO POR VÍA JURÍDICA O DE HECHO

Los rasgos anteriores dibujan un panorama claroscuro: importantes limitaciones y necesidades de modernización (sobre todo, en el sentido de responder con estrategias de planeamiento globales e intersectoriales a problemas que, cada vez más, se escapan del ámbito de la escueta gestión del suelo en el ámbito municipal) en el marco de una disciplina asentada, responsable del reconocible orden urbano de las últimas cuatro décadas. En el apartado final volveremos sobre las posibilidades e innovación pero antes parece necesaria una reflexión sobre el problema de fondo más acuciante: el riesgo de desvirtuación completa del sistema español de regulación urbana, riesgo que puede producirse por dos caminos complementarios o alternativos. En todo caso un territorio desregulado sería la traducción espacial de una sociedad que desconfía de la racionalidad planificadora democrática, en términos generales, de lo público.

La “vía jurídica” hacia la desregulación se explicita con claridad en la Exposición de Motivos de la Ley 6 de 1998 –aunque su articulado fuera revisado en el último momento por iniciativa de Convergencia y Unión–. En él se avanza la concepción de suelo urbanizable como “categoría residual”, es decir, el nuevo crecimiento de las ciudades se podría asentar de manera libre en cualquier suelo que no estuviera específicamente protegido por sus valores naturales o ambientales. Esta concepción choca de frente con toda la tradición del voluntarismo proyectual que encarna el urbanismo español y europeo. Finalmente, se introdujo en la definición de lo urbanizable “aquéllos otros que el Planeamiento considere inadecuados para un desarrollo urbano”¹⁰, con lo que de alguna manera se ratifica la supervivencia del planificador. Pero ese añadido podría muy bien ser suprimido en una coyuntura política como la actual.¹¹ Sin embargo, existe ya –y se practica ampliamente– un camino por la vía de los hechos hacia esa desregulación práctica del suelo. La combinación de las siguientes circunstancias delinea este sistema:

- La ausencia de referencias vinculantes a escala supramunicipal que establezcan directrices claras en lo que toca a techos de población, localización del empleo, localización de elementos de centralidad o grandes equipamiento públicos o privados, etc.
- El planeamiento sectorial autónomo de grandes infraestructuras, sobre todo viarias, adoptando un modelo universal radioconcéntrico (radiales y anillos) que convierten en accesible cualquier fuente del territorio en perímetros continuamente en expansión.

- La autonomía municipal: las decenas o centenas de municipios de un área metropolitana o de una región urbana acaban comportándose como un sistema de agentes competitivos a la captura de cuotas del mercado edificatorio (en todas sus categorías), con independencia de cualquier consideración de racionalidad estratégica global.
- La práctica de las continuas modificaciones puntuales del Plan representa un atajo en ese camino de flexibilización abusiva que permite intentar la captura de inversiones inmobiliarias de manera expeditiva.

5. CAMINOS DE INNOVACIÓN EN EL MARCO DE LA CULTURA DE PLANEAMIENTO

La salvaguardia del bagaje disciplinar e institucional forjado a lo largo de décadas, con referentes que se rastrean con facilidad hasta mediados del S. XIX, como se señalaba más arriba, hoy expresado a través de decenas de millares de documentos de planeamiento de todas las escalas, parece un objetivo relevante, lo que no está reñido con una necesaria renovación de los métodos e instrumentos al uso. Muy brevemente se podrían señalar algunos aspectos significativos:

- Cambios de escala en los instrumentos de Ordenación y de Gestión del territorio así como en sus órganos de gobierno. Parecen imprescindibles como forma de responder a la integración espacial y a la expansión de las zonas urbanas por encima de las antiguas demarcaciones administrativas (en particular los municipios).
- Simplificación de los documentos de planeamiento, en particular de los de ámbito municipal y metropolitano. La “información urbanística” debe dejar de ser un esfuerzo puntual para convertirse en una función continua, apoyada en los nuevos sistemas informáticos. La construcción de bancos de datos, sistemas de información geográfica, cartografías permanentemente actualizadas, etc., debe ser capaz de ofrecer diagnósticos continuos sobre la evolución de los sistemas urbanos. De igual manera que la ordenación y regulación detallada de todo el suelo urbano cada ocho o diez años es probablemente innecesaria, debiendo pasar a ser también una tarea cotidiana del Ayuntamiento y de la Gerencia de Urbanismo. Por último, como ya señalaba el comité de expertos en 1994, conviene separar las funciones de ordenación típicas de los planes de las de programación, más ligadas a la organización anual o plurianual de instituciones públicas o privadas.
- La integración de modelos de transporte y de usos del suelo –en el ámbito municipal, metropolitano y regional– es una necesidad repetidas veces señalada.
- La articulación depurada entre los objetivos básicos de planeamiento (el mantenimiento de la vitalidad de la ciudad existente, el aprovechamiento de las oportunidades de regeneración, el diseño de extensiones coherentes y sostenibles) y los mecanismos que aseguren unos razonables umbrales de flexibilidad (en la definición de los usos y tipos edificatorios etc.).
- El progresivo desplazamiento del énfasis de los planes de extensión y desarrollo urbano hacia planes de recualificación y reestructuración urbana, de mejora y reutilización de los tejidos existentes y de las áreas grises u obsoletas.
- El control de las externalidades no contabilizadas como mecanismo de evaluación de las diversas alternativas de ordenación. En este sentido, los precios de salida de los productos inmobiliarios deberían incorporar los costes directos y a medio-largo plazo: construcción y mantenimiento de infraestructuras, incrementos en los consumos de energía y cotas de contaminación generadas por los procesos de dispersión, etc.
- Defensa actualizada de la ciudad abierta y control de los mecanismos y costes sociales (exclusión y fragmentación social) que conllevan los procesos de creación de enclaves (comunidades cerradas autogestionadas).

Estos serían algunos de los temas de trabajo que pudieran servir como antídoto frente a las tentativas de hacer tabla rasa con unas funciones públicas que seguimos considerando esenciales: la regulación de las formas y las transformaciones del marco físico de la vida colectiva de la mayor parte de la población.

“... introducir porcentajes mínimos de vivienda de protección oficial o de precio tasado, (...) supone una eficaz fórmula de regular a la baja el valor marginal del suelo a la vez que permite ciertos niveles de variedad socioeconómica en los nuevos desarrollos.”