LA EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL PLANEAMIENTO Y LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ACTUAL

Luis Rodríguez-Avial Llardent (Dr. Arquitecto – Profesor *Ad Honorem* DUyOT)

1. INTRODUCCIÓN: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL PLANEAMIENTO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Para intentar definir la evolución posible, previsible y deseable del Planeamiento y la Gestión Urbanística en España, conviene comenzar por dar un repaso a como son las "coordenadas" representativas de la ciudad actual en los países desarrollados de Europa, en la época correspondiente al cambio de siglo, ya que nuestra nación pertenece a este ámbito geográfico.

Si bien la Revolución Industrial indujo una importante necesidad de suelo urbano, en el momento actual, con tasas de urbanización (población que vive en ciudades) del orden del 90 % en los países europeos desarrollados, podría parecer que se necesita menos suelo de aquella clase. Por ello en estos países, durante las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo se volvió la mirada, en sus ciudades, hacia el centro de las mismas. La primera consideración que se hizo, como consecuencia de esta vuelta al centro, fue la de la necesidad de poder usarlo. Para ello se intentó hacerlo más vividero con operaciones de prestigio (por ejemplo en Madrid la transformación de la glorieta de Carlos V o de Atocha con el desmontaje del "scalextric" que allí existía).

Sin embargo con este tipo de actuaciones en lugar de hacerlo más vividero lo que se consiguió fue hacerlo más representativo, incrementándose los usos terciarios, ya que las grandes operaciones residenciales en el centro de las ciudades tropezaban con muchos problemas, de los que quizás los más importantes eran los de la circulación y la contaminación ambiental y acústica.

Además la necesidad de contacto con la Naturaleza, propiciada por el movimiento ecológico, que, paradójicamente, aumentaba la necesidad de "consumo" de aquella, se oponía a esta tendencia centrípeta de volver al centro de las ciudades. En consecuencia no se desarrollaron grandes operaciones residenciales en este, pero en cambio sí tuvieron éxito las de rehabilitación y renovación urbana; el problema es que estas requerían, en general, la puesta en valor del centro, lo que chocaba con los criterios de protección de la edificación, puramente conservacionistas, en los años de arranque del movimiento de preservación del Patrimonio heredado.

Ahora bien, ¿cómo hacer para conservar viva una ciudad inadecuada?. La respuesta en los años noventa fue: Rehabilitando, conservando las esencias y modificando lo accidental; esto en teoría, aunque en la práctica resultó complicado por los costes económicos y los problemas sociales inherentes a la necesidad de desalojar población residente aunque fuera temporalmente. Por estas circunstancias, manteniendo en lo posible la vuelta al centro, siempre buscando la mejora de su calidad urbana, en los años noventa vuelve a entrar en carga la ordenación de las

periferias de las ciudades europeas, escenario al que no son ajenas las ciudades españolas.

Fernando de Terán, arquitecto urbanista, Catedrático Emérito de la ETSAM, describe la realidad urbana de finales de siglo - descripción con la que nos identificamos plenamente - de la siguiente forma: *Se había ido formando, fundamentalmente en las grandes ciudades, una especie de "territorio urbanizado" en el que se diluye la idea de forma estable tradicional en un continuo y heterogéneo magma, en el que las grandes infraestructuras, los grandes contenedores edificados (los nuevos monumentos) y los elementos singulares del medio natural que permanecen visibles, constituyen los nuevos hitos diferenciadores, caracterizadores y referenciales de un nuevo paisaje* (¿"posturbano" como se pregunta Terán?)[1].

En el mismo se pueden distinguir: Áreas residenciales dispersas, industrias, centros comerciales, hospitales, locales de exposición de productos industriales, estaciones de servicio, moteles, parques de atracciones, salas de juegos, terrenos deportivos, estadios, palacios de congresos y de convenciones, grandes discotecas ….. que son los nuevos espacios del tiempo colectivo, nuevos polos intermitentes de agrupamiento e intercambio social, nuevas manifestaciones del espacio público y representativo, enhebrado en secuencias espaciales dinámicas, a través de los incesantes desplazamientos canalizados por la red viaria; este es el espacio infraestructural en el que se desarrolla una parte fundamental de la vida de una ciudad, que es experiencia en movimiento. (Esta parece ser la "*postcity*" que puede venírsenos encima)[2].

Sin embargo, esta realidad nueva estimula, también, la necesidad de una forma nueva y diferente de entender el planeamiento general.

En nuestra opinión, este planeamiento general debería haberse definido, de acuerdo con la opinión de Fernando de Terán, partiendo de la nueva realidad urbana y territorial de nuestras ciudades. Para él: "*Es evidente que el tratamiento de esta nueva realidad, y el establecimiento para ella de alguna clase de estrategia ordenadora previa, no se puede identificar con la planificación territorial. En sus más avanzadas formulaciones la organización de ese variado territorio es pensada en términos solo de estructura, extendida sobre amplios espacios, dentro de la cual sea posible una gran libertad de movimiento, de localización y de comunicación*". Con este planteamiento Terán entiende que se puede superar la disyuntiva entre planeamiento global y actuaciones "fragmentarias", tanto a nivel urbano como territorial[3].

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿Es posible hoy en España este tipo de planeamiento?, pregunta a la que debemos responder con un no rotundo en el marco de nuestra actual legislación urbanística.

El planeamiento general que hemos venido elaborando desde 1956 siempre ha sido "hijo" de la legislación vigente en cada momento. La realidad es que la evolución de la legislación urbanística en España, a partir de la Ley del Suelo de 1956 siempre se ha producido en la dirección de hacer más complejo, determinista y, en consecuencia, más rígido y omnicomprensivo el Planeamiento. La legislación actual no responde, en nuestra opinión, a la evolución conceptual de este, ni tampoco, entendemos, a lo que demanda la sociedad. Por ello hoy es imposible elaborar un planeamiento general del tipo que acaba de proponerse, especialmente sobre grandes

ciudades. El planeamiento general debe ser, por tanto, mucho más abierto y flexible. Lo mismo entendemos que ocurre con la Gestión Urbanística que también se ha ido volviendo cada vez más compleja de definir y tramitar. Este es el panorama a partir del que debemos escudriñar la evolución posible del Planeamiento y de la Gestión Urbanísticas en España, difícil siempre de prever y fácilmente confundible con lo que sería, en nuestra opinión, deseable. Con esta advertencia previa intentaremos abordar una propuesta razonable.

2. EVOLUCIÓN DESEABLE DEL PLANEAMIENTO, LA LEGISLACIÓN Y LA GESTIÓN URBANÍSTICA

A) En relación con el planeamiento

Siguiendo el pensamiento de Fernando de Terán, especialmente a la escala territorial, pero también a escala municipal, para aquellos suelos que no sean ciudad (suelo urbano), ni deban ser protegidos por sus valores intrínsecos o por legislación sectorial, es indispensable, no lo que venimos haciendo – un planeamiento determinista - sino sólo la definición de alguna clase de estrategia ordenadora, planteada mediante un esquema global de referencia, aunque sea de carácter genérico y en buena medida indicativo, que defina una organización estructural del territorio extendida sobre amplios espacios, dentro de la cual sea posible una gran libertad de movimiento en la localización de actuaciones y en la ubicación de las correspondientes infraestructuras de desarrollo.

En este marco será posible contemplar a posteriori propuestas de creación de ciudad, fragmento a fragmento, que deberán demostrar el respeto a las coordenadas generales de la estrategia ordenadora global, así como a la previsión de las infraestructuras básicas que dicha estrategia contemple, y en las que asuma un papel protagonista el diseño del espacio público a través de la redacción de proyectos urbanos.

Será por tanto necesario hacer algunas apuestas voluntaristas de obligada realización, las menos posibles, que aseguren esa organización estructural, que sirvan como marco de referencia y compatibilidad, para asegurar la coherencia de las decisiones imprevisibles que vayan a ir adoptándose sobre la marcha y vengan a insertarse en el territorio. Papel fundamental habrán de tener los programas de inversiones para la realización de las infraestructuras básicas vinculantes, entendidas estas como apuestas vertebradoras claramente definidas; igual rango deberán asumir los espacios que hayan de ser protegidos del desarrollo urbano. A ambas herramientas se deberá confiar la definición de la estructura y por tanto de la estrategia ordenadora.

Las actuaciones para el desarrollo posterior de dicha estrategia quedarían liberadas, en mayor o menor grado según las regulaciones que aquella incluya, de la contingencia de un ajuste constante, en una situación evolutiva a manejar con discrecionalidad.

Entrando en un mayor detalle, comenzaríamos por decir que vamos hacia un planeamiento general de evolución continua, que pueda adaptarse, día a día, a los

cambios en las demandas que se producen en el seno de la sociedad, y que, en consecuencia, no esté concebido de forma que resulte obsoleto en buena parte de sus planteamientos en cuanto aquellos se produzcan, que en definitiva esté preparado para poderlos asimilar y dar la adecuada respuesta.

Un planeamiento general que permita su evolución continua requiere que su elaboración se realice desde dos premisas de partida:

- La búsqueda de la flexibilidad frente a la rigidez
- El protagonismo de la participación de la sociedad en todo el proceso a fin de conseguir para el mismo el máximo respaldo social.

La flexibilidad en el planeamiento se debería conseguir diferenciando el conjunto de sus determinaciones en dos rangos o niveles a partir de los siguientes criterios:

- Determinaciones fundamentales: Pocas, concretas y rígidas, cuya modificación siempre tendría en cuenta el protagonismo de la sociedad.
- Determinaciones secundarias: Constituirían el paquete fundamental en cuantía, que no en importancia; su alteración habría de ser fácil y rápida pues no cambiarían los elementos básicos que definen la concepción global de la ciudad para el futuro.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la concepción urbanística actual, el planeamiento general conviene que persiga la obtención del equilibrio entre la componente estructural y el protagonismo del diseño urbano. Debe por tanto mantenerse el énfasis en las propuestas sobre la ciudad existente para conseguir la permanente mejora de su calidad urbana, así como de la protección de su patrimonio, siempre desde una visión positiva – la mera protección no sirve – que se plantee una verdadera recuperación y revitalización de las áreas históricas, haciendo que la vida en las mismas vuelva a ser atractiva.

Hemos de superar la desagregación por usos de la ciudad (el *zoning*), recuperando una mezcla equilibrada de usos, actividades y funciones ("centralidad") en el centro de la ciudad y en las periferias zonificadas en su día, y difundiendo esta característica hacia los nuevos desarrollos que se planteen. (Al reflexionar sobre una ciudad hay que hacerlo pensando en el ayer, el hoy y el mañana de la misma). Solo de esta forma recuperaremos el equilibrio territorial en cada una de las partes de la ciudad y entre estas y la totalidad de la misma.

Y finalmente la elaboración del planeamiento ha de plantearse desde la búsqueda de la sostenibilidad ambiental.

B) En relación con la actual legislación urbanística

La actual legislación urbanística no preconiza, como se ha expuesto anteriormente, este tipo de planeamiento de estructura, abierto y flexible y por eso pensamos que no sirve a lo que hoy demanda nuestra sociedad y en consecuencia sería deseable su revisión. Esta tendría que permitir la elaboración de ese tipo de planeamiento,

fácilmente adaptable a los cambios de criterio de la sociedad, y facilitar todos los aspectos de detalle que acabamos de comentar en el punto anterior.

Sin embargo, algunos aspectos de la misma, como la adquisición gradual de derechos por los propietarios del suelo urbanizable - legislación estatal de 1990-92 - o del suelo en situación rural con posibilidad de paso a la situación de suelo urbanizado – vigente ley estatal - según se fueran produciendo, en ambos casos, iniciativas realistas y creíbles de ejecución de actuaciones de urbanización, en muchos casos mediante proyectos urbanos, pensamos que encajarían mejor con los criterios que se acaban de exponer. (Sería también conveniente que la legislación urbanística reconociera el papel ordenador de estos Proyectos Urbanos).

En paralelo sería igualmente muy necesario introducir, en la legislación medio-ambiental, criterios de mayor racionalidad para la elaboración de Informes Ambientales y de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en el análisis, por parte de las Administraciones competentes, de las propuestas urbanísticas que se sometan a su consideración.

C) En relación con la Gestión Urbanística

También es imprescindible, en nuestra opinión, revisar y simplificar los procedimientos de gestión urbanística, fundamentalmente agilizando la tramitación del planeamiento de desarrollo y definiendo nuevos sistemas de actuación o flexibilizando los actuales. Es necesario también volver más sencilla la tramitación de aquellos, reducir los plazos legales de cada paso de la misma, y conseguir unos tiempos de aprobación razonables – no como los actuales - acordes con las demandas sociales de la promoción y desarrollo de todo tipo de actuaciones urbanísticas.

[1, 2 y 3] *Fernando de Terán* "El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad" (Editorial Akal 2009)