



FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS
Y LOS ESTUDIOS SOCIALES

El Planteamiento Urbanístico y la Sociedad del Bienestar

Manuel Ayllón Campillo

Arquitecto.

*Consejero Delegado del
Pasillo Verde Ferroviario de Madrid*

EL PLANTEAMIENTO URBANISTICO
Y LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Manuel Ayllón Campillo

*Arquitecto.
Consejero Delegado del
Pasillo Verde Ferroviario de Madrid*

Imprime
EBCOMP, S.A. Bergantín, 1 - 28042 MADRID
Depósito Legal: M-30722-1995

1.- Introducción.

La cultura urbanística se ha desarrollado, en su dimensión operativa, a partir de la creación de un sistema de reglas y procedimientos de intervención que permiten definir y determinar los procesos de formación, crecimiento y conservación de las ciudades. Esta es la intención que animó a los primeros tratadistas y autores de ésta, relativamente, nueva disciplina. Desde una primera posición puramente intelectual, la cultura urbanística pasará a formar parte del pensamiento socialdemócrata llegando a ser un aspecto muy esencial de su práctica política por cuanto en virtud de su propia estructura conceptual, que prima lo global sobre la espontaneidad de la iniciativa, se ha podido convertir en una herramienta eficaz y de apariencia meramente técnica muy favorable a los intereses programáticos de la mentalidad de izquierdas.

La supuesta eficacia práctica de las técnicas de planeamiento fundamentan su virtualidad en el concepto de la "clasificación". Es decir, en la disposición ordenada de las partes del todo urbano mediante un criterio, que tenderá a ser ideal y básicamente compartido por todos aquellos que en estos menesteres ofician, y que desarrolla la imagen de la ciudad en el espacio inspirándose en los conceptos democráticos en que se asienta la sociedad industrial. Con ello se pretende una administración armónica de los recursos públicos y el establecimiento de unas reglas para los actos de la inversión privada. La mayor o menor limitación reglamentaria y normativa a esta última, así como el distinto empeño en la inversión de los dineros públicos es lo que matiza y cualifica las distintas prácticas posibles en esta disciplina, cuyos fundamentos ideológicos y políticos raramente se discuten, bien por considerar quienes podrían hacerlo que se trata de cuestiones que por su naturaleza técnica deberían permanecer ajenas al debate político, bien por considerar que se inspiran

en valores que forman parte del fondo común a todas las tendencias de las modernas sociedades democráticas.

Ni una ni otra pretensión resultan defendibles, sin embargo.

Es oportuno recordar que es, precisamente, el pensamiento socialdemócrata el que primero avanza en la teorización sobre una serie de prácticas higienistas y reguladoras de un crecimiento "formalmente" ordenado que se estaban practicando desde comienzos de siglo en las ciudades europeas, fundamentalmente, alemanas e inglesas. En ese momento se produce el salto cualitativo que permite pasar del régimen de las ordenanzas municipales a los procesos de planeamiento y planificación, conceptos estos últimos que no son intercambiables.

El planeamiento haría referencia, en su práctica, a una mayor atención y cuidado a los aspectos formales y reguladores del crecimiento físico de las ciudades y a él va unida una práctica disciplinar eficaz muy operativa. Las materias relacionadas con el medio físico, el respeto medioambiental, las políticas de conservación de la ciudad histórica, encuentran, entre otras, cauce en las técnicas del planeamiento, pues éstas sirven para diseñar la imagen física del futuro próximo. bien es cierto que en el desarrollo de estos procesos, el análisis del modelo económico y la calificación de sus indicadores soportan la toma de decisiones. Por otro lado, para sostener la eficacia de las estrategias sectoriales, que el planeamiento da por supuesto, es necesario allegar los recursos públicos que sostienen la eficacia de lo diseñado. En ese estadio se vincula la práctica y la teoría de la urbanística, otra acepción terminológica del proceso globalizador del planeamiento, con la planificación. Este es un término que engloba, no sólo los aspectos económicos que motivan los procesos de expansión y renovación urbana, sino también los aspectos filosóficos y políticos que deciden sobre las

características estructurales de los mecanismos económicos antedichos, así como los procesos de organización social y productiva que aquellos determinan.

Por lo tanto, y aún a sabiendas de que operamos con una cierta simplificación, podemos entender la planificación como el armazón ideológico de las disciplinas operativas que encuentran en las técnicas del planeamiento su vía de aplicación eficaz. Por ello se puede considerar la planificación como el núcleo duro del corpus doctrinal que anima las prácticas de intervención sobre la ciudad.

2.- Las paradojas de un modelo de planificación.

Aquí se pone de manifiesto ya, una primera paradoja: la voluntad de ordenar y diseñar el futuro físico y funcional de las ciudades exige, en buena lógica, poseer la capacidad de decidir, en un proceso paralelo y coordinado, las conductas económicas y políticas de los ciudadanos y los operadores sociales. En pura teoría, y como es obvio, sólo una sociedad de economía plenamente planificada estará en condiciones de reformar sin errores su futuro, mediante la implantación de un modelo estatista en el que los poderes públicos son motores, y no árbitros, del crecimiento. Sin embargo, como ya se sabe muy bien, esta piadosa verdad teórica apenas ha alcanzado en la práctica un resultado mínimamente satisfactorio: como es evidente, en los países del socialismo real la planificación material y social y el resultado urbanístico en poco se diferencia de los ejemplos más zafios habidos en las sociedades del primer mundo.

Curiosamente ha sido en las sociedades planificadas donde la eficacia de las técnicas del planeamiento urbanístico ha sido menor, donde las políticas sectoriales de respeto medioambiental más se han conculcado, y donde la atención a las

demandas sobre la calidad de la vida en comunidad menos se considera, quedando estas solicitudes insatisfechas.

Ello debería llevarnos a sacar dos conclusiones:

Es falso que la planificación ayude como tal al desarrollo, cosa evidente en el fracaso de los sistemas de socialismo de estado.

Cuando se mezclan planificación y mercado y se producen resultados de mayor calidad que los habidos en los sistemas de planificación estatal, no cabe adjudicar los bienes a la planificación y los males al mercado, puesto que las mejoras evidentes del sistema mixto sobre los logros del sistema de planificación completa sólo pueden atribuirse al elemento que diferencia a ambos, al mercado en suma.

La segunda paradoja que se aprecia en el proceso de instalación del pensamiento socialdemócrata es que aunque éste esté en crisis universal, más o menos sujeto a revisión y sometido al contraste con otras formulaciones alternativas, de manera especial en lo que es su contenido en cuanto al modelo económico, sus técnicas en materia de ordenación y gestión urbana están aún en la base de cualquier política de intervención aunque éstas se determinen desde posiciones ideológicas muy distintas, incluso supuestamente liberales.

Cabe, al respecto, recordar cómo en España la concepción urbanística que aparece recogida en la Ley del Suelo tiene una inspiración y un contenido evidentemente intervencionista (socialdemócrata o socializante en un sentido genérico) y su redacción se remonta a los años duros (nada menos que en 1956) del gobierno del General Franco. También conviene subrayar cómo el anterior régimen que era impermeable a las formas democráticas fue, por contra, al final de su existencia en 1975, el responsable, -en un gesto de discutible interpretación para los historiadores, mezcla de residuos

autoritarios y de "revolución pendiente"-, con su inevitable contenido estatista e intervencionista, del sistema operativo regulado en la Ley del Suelo, situación ésta que sigue estando vigente hoy. Esta contradicción es muy ventajosa en la práctica para aquellas líneas de pensamiento que están realmente más a la izquierda, pues se encuentran con parte de su trabajo hecho. Además, esa coincidencia doctrinaria en materia de intervención sobre la ciudad permite establecer el puente por el que desembarcar en opciones políticas donde encontrar un mejor abrigo ante las coyunturas concretas del escenario electoral. Recordemos, al hilo de esto, cómo en las primeras elecciones democráticas para los Ayuntamientos españoles, se da, tras su celebración, un pacto para que la izquierda pudiera compartir la responsabilidad del gobierno local en donde el Partido Comunista se responsabiliza de las concejalías de urbanismo, aún siendo el Partido Socialista el socio mayoritario de los pactos. Tras esa experiencia de cohabitación, donde las coincidencias se dieron en esta materia y en mucho menor grado en el resto de las políticas sectoriales, se practicó la reconversión espiritual de los urbanistas comunistas y, tras ella, su desembarque en el PSOE para una más cómoda, feliz y eficaz estancia, en los predios de la "casa común de la izquierda" (y, a ratos, de la derecha). En la misma dirección, aunque en sentido contrario, por la coincidencia en las técnicas aplicadas y enfoque global de los problemas, la nueva andadura democrática, en su fase "liberal" (U.C.D.) o socialdemócrata (P.S.O.E.), representa, en materia urbanística una continuidad con las estrategias emprendidas por los sectores "sociales" del franquismo. Continuidad en el marco de las leyes de aplicación, desarrollo continuista de los proyectos emprendidos, y en la gestión protagonizada por las mismas familias o escuelas, que cual nuevos corsarios, sirven al sistema cual sea su identidad pues, en esto de lo público y urbano, el pensamiento

es común y compartido. Tal vez sólo cambien los modos, y, a veces, ni eso.

Una curiosa consecuencia de todo ello, fruto más de la evolución histórica que de ninguna crisis de las ideologías, es que el pensamiento urbanístico socialdemócrata ha impregnado también las alternativas políticas globales que han presidido las proclamaciones ideológicas y programáticas del centro y la derecha, oscureciendo de manera sorprendente lo que habría que esperar fuese su mensaje liberal.

3.- Las consecuencias de un modelo.

Sin duda en ello ha influido el que, en la práctica reciente, se aprecia que este pensamiento se conduce como un regulador, y tal vez el más eficaz, para garantizar el orden en el mercado de capitales que se aplican a la actividad inmobiliaria, de una parte, y de otra por ser un instrumento muy poderoso para hacer sentir la presencia del Estado -lo que significa: de los políticos- convirtiéndose en un instrumento de poder al que resulta difícil renunciar, y, por ello, también, aunque se trate obviamente de una consecuencia indeseable, en un caldo de cultivo ideal para el crecimiento y la impregnación de las prácticas de corrupción. La política urbanística, por ser competencia del Estado, con carácter exclusivo, es el vehículo para desarrollar una política de inversiones, de vivienda, de infraestructuras, etc.; es decir, una forma de controlar desde el sector público una parte importante de la actividad económica del conjunto de la sociedad.

Esto nos debe llevar a una pregunta que pone en evidencia el peculiar carácter de esta situación: ¿está alguien decidido a desarrollar más la Sociedad y menos el Estado?, ¿están las fuerzas políticas dispuestas a liberar los mecanismos de control, de inequívoca filiación socialista, que constriñen el mer-

cado, elevan los precios y regulan prolijamente esta materia tan importante en la vida pública?

Tal vez, por una cierta debilidad estructural, se puede llegar a preferir el gobierno fuerte de una sociedad débil que el gobierno eficaz y no intervencionista de una sociedad más vigorosa. La tentación de conservar el instrumento cambiando sólo las consignas es muy obvia, pero constituye una trampa.

Es sorprendente, pues, que la decadencia y la discusión generalizada de las formulaciones doctrinales socialdemócratas que están siendo revisadas, y desde distintos enfoques, en prácticamente todas sus dimensiones sectoriales y operativas, no haya venido acompañada de una discusión similar en el terreno de la planificación urbanística, tanto más cuanto es un ámbito en el que se juega con intereses poderosos y con derechos fundamentales como el de propiedad que, en la práctica, han sido violados en múltiples ocasiones y tantas veces sin el menor beneficio público.

Contra la teoría del intervencionismo estatal, se oferta el liberalismo económico, frente al desarrollo del sector público se contraponen las fórmulas de privatización y capitalismo popular, frente al determinismo materialista en el sentir de la historia renace la opción ideológica como motor de conductas, frente al final de la historia por la instalación democrática plena surgen los fundamentalismos y su opción antidemocrática. En fin, todo argumento encuentra su antítesis y toda opción su alternativa. De manera particular se cuestiona el mito socialdemócrata del Estado del bienestar que es consecuencia de una concepción histórica del progreso social como discurso continuo y ascendente. Sorprendente es, pues, que esa revisión o formulación alternativa no se formule ni, menos aún, se aplique a las áreas de competencia de la actividad urbanística.

Es necesario replantear la relación entre el ideal de la sociedad del bienestar y las técnicas urbanísticas. Es fácil ver que el sofisma reside en que ambos se presentan como aparatos no-ideológicos; es decir, como procesos racionales consecuencia de la sociedad desarrollada: uno, que corresponde a una realidad social y, otro, a una opción instrumental. Su conjunción, sin embargo, arroja un saldo político sustancial, puesto que ambos son los que definen realmente los logros del modelo socialdemócrata, y perfilan su esencia. Por lo tanto, son evidentemente parte, y no pequeña, del aparato ideológico socialdemócrata, casi podríamos afirmar que SON la totalidad de ese aparato. Es decir, la sociedad del bienestar se presenta como la gran conquista socialdemócrata y las técnicas urbanísticas como parte significativa de los instrumentos con los que se construye su formación. Ahora bien, la instalación rigurosa y eficaz de esta idea política comporta, en la expansión o mejor en la aplicación expansiva del modelo, una progresiva ocupación del estado, un grado creciente de intervención urbanística y, en la práctica, la eficacia última del ideal socialista.

Es, precisamente, por la vía del estado del bienestar como esta ocupación se produce y amenaza el colapso: pues a través del desarrollo de ese modelo se infiere que, precisamente porque es la actividad económica privada la que realmente produce riqueza y, por lo tanto bienestar, ha de ser ella la que sostenga un Estado cada vez más poderoso, cuyas políticas de gasto no revierten en un mayor desarrollo de la actividad privada sino todo lo contrario.

La alternativa política a la situación presente no debería consistir en una especie de nuevo "socialismo de rostro humano"; esto es, en la perduración de las mismas prácticas sólo que ahora aplicadas por políticos y funcionarios menos sectarios, más liberales.

No, es el modelo mismo el que se debe revisar para combatir radicalmente los efectos que en él se apoyan: la escasez de suelo con el lógico encarecimiento del mismo, la subordinación de la economía a la actividad inmobiliaria (en Madrid, por ejemplo, el sector inmobiliario representa un 40% de la actividad económica, lo que es una deformación indudable de un modelo económico eficaz), la especulación, el caos legislativo (cada Autonomía quiere ejercer por sí y ante sí las potestades heredadas de Franco y ampliadas por sus supuestos enemigos), y, por último, la corrupción que casi inevitablemente va acompañando a sistemas en que las decisiones de los políticos puedan producir alteraciones sustanciales del valor de las cosas.

Lejos pues de identificar la racionalidad urbanística con el intervencionismo será necesario revisar las leyes del suelo, el conjunto de normas y prácticas que regulan el *ius edificandi* en su conjunto, empezando por su fundamento conceptual más discutible: aquél que, en palabras de Tomás Ramón Fernández, “hace incierto el valor de los terrenos”, sometándolo a las veleidades interpretativas de tres niveles de autoridad (estatal, autonómica y municipal) lo que hace que, como escribe Gallego Anabitarte, “nuestro derecho urbanístico parece más complicado que ninguno”.

La legislación urbanística española necesita un bautismo por inmersión en el liberalismo que arruine el pecado original autoritario en virtud del cual no existe propiedad urbanística, puesto que es el Plan, realidad soberana y sobrevenida, quien da y quita el efectivo derecho a edificar, quien da y quita, por tanto, el valor de las propiedades, lo que, entre otras cosas, está muy lejos de lo que establece el artículo 33 de nuestra Constitución.

Las leyes no vienen del cielo ni expresan relaciones eternas entre las cosas: son fruto de la experiencia, de los deseos, de

las negociaciones, de los ideales de los hombres. Es imposible legislar con acierto si las ideologías nublan la clara conciencia de los problemas. En la actualidad el conjunto de las fuerzas políticas puede estar preso (no desde luego la izquierda consciente de ésta su ventaja) de un concepto espurio de urbanismo que identifique la calidad de la construcción urbana con el intervencionismo y estime que el horizonte de lo deseable es inseparable de la selva ordenancista y tecnocrática en que ha llegado a convertirse el panorama español, hasta constituirse en un obstáculo formidable para cualquier desarrollo urbano y en un motivo perfectamente superable del desmesurado crecimiento de los precios del suelo.

4.- Algunas ideas para la formulación de alternativas.

Cualquier política urbanística debe responder hoy a tres problemas:

- En primer lugar, definir, en la práctica, el modelo formal que enmarca y hace posible la solución programática.
- La segunda tarea, cimentada de manera evidente en la anterior, es la de definir un "modelo de gestión" que permita aplicar el modelo urbano diseñado.
- La tercera tarea es, lógicamente, establecer los mecanismos legales que permitan la eficacia del modelo de gestión y, por tanto, del modelo de planeamiento.

Esta práctica en escalera lleva, inevitablemente, a forzar la lógica de los procedimientos, pues estos no han de servir exclusivamente a la eficacia de la gestión, sino, fundamentalmente (y a veces de manera exclusiva), a sostener o, mejor aún, implantar la formalización del modelo urbanístico deseado, que por la naturaleza de su origen suele suponer el

desarrollo de un voluntarismo ideológico antes que la resolución eficaz de un problema.

La ideologización de la práctica urbanística ha comportado, generalmente, el agravamiento de los problemas a resolver. No se debe procurar desde los planes abordar las tareas que llevan a cambiar el mundo pues, como todos sabemos, los trabajos estériles conducen a la melancolía y tal vez en esto encontremos el origen del talante melancólico de muchos urbanistas. Un ejemplo bien preciso de ello lo hemos tenido en la predeterminación ideológica de la que parte la concepción del modelo urbanístico que soportó la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, cuyos trabajos fueron de aplicación a partir de 1985, lo que tuvo consecuencias perniciosas (en Madrid y en toda España) como resultado de la penetración comunista en las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos españoles producida a consecuencia de los pactos entre el PSOE y el PCE que dieron, básicamente, a los primeros las Alcaldías y a los segundos las Concejalías de Urbanismo. El corpus doctrinal que soportó las estrategias urbanísticas de esa coalición, que hoy casi todos los socialistas lamentan, supuso una vía eficaz de integración en aquello que se denominaría "casa común de la izquierda", se redactaba en clave marxista como bien se testimonia desde los análisis y estrategias que el Centro de Estudios Urbanísticos Municipales y Territoriales (C.E.U.M.T.), cual nuevo Vaticano, redactaba en su "Manual Municipal de Urbanismo" que, como catecismo del Padre Ripalda, se encontraba siempre en las mesillas de los concejales de Urbanismo de la coalición.

El desarrollo de los planes exige aplicar los esfuerzos de la Administración en orden a la consecución de los fines, y aquí surge el primer problema inherente a la gestión de los planes, me refiero con ello a la naturaleza, talante y capacidad de los operadores públicos para llevar a término esas

políticas. Normalmente, las administraciones civiles se nutren funcional y espiritualmente de lo contenido en las leyes y ordenamientos que informan su constitución y éstas, por lo general, no se reflejan en los planes. Toda Administración tiende a ser ordenancista, y la administración española no es una excepción, precisamente. Organizada de modo jerárquico y departamental (recordemos el peso de la cultura francesa en esta materia), los planes, sin embargo, responden hoy, o así los definen las memorias de principios e intenciones que los acompañan, a intenciones de flexibilidad, revisión y adecuación permanente. Esta heterogeneidad da lugar a una disfunción en el origen y significa el primer conflicto que merma la eficacia de todo el sistema: el que se establece entre el Plan y sus redactores, de una parte, y los funcionarios del régimen general en los que gravita el seguimiento y aplicación de lo diseñado. La falta de una adecuación funcional de los cuerpos generales de la Administración a una realidad económica social y por lo tanto legislativa, cada vez más veloz en sus cambios, hace que ésta esté cada vez más fuera del espíritu que anima, o debe animar, la gestión de los planes. Esto suele traer consigo que desde las instancias de carácter político (quienes al fin y al cabo respaldan el plan y esperan sus frutos políticos y electorales) se tienda a sostener la eficacia virtual de las determinaciones urbanísticas recurriendo a la instalación de procedimientos particulares (que se establecen "ad hoc" y con escaso respeto al principio de legalidad) de estas políticas.

Esta vocación de legislación particular y abocada al sostenimiento específico de finalidades programáticas, introduce un factor de disturbio singular en el marco de la juridicidad de las relaciones que mantienen las partes que configuran el hecho urbano. Así pues, la producción de instrumentos normativos de carácter particular, por mor de sostener lo que

los planes plantean, (en consonancia, más o menos, con lo prometido en los programas electorales) unido a la multiplicidad de las instancias legisladoras, tal y como se ha expuesto antes, llevan en la práctica a algo muy parecido a la destrucción del régimen de seguridad jurídica.

Es, por tanto, evidente que una reforma en las prácticas urbanísticas ha de estar soportada por reformas asociadas en dos ámbitos diferentes: de una parte, en la propia estructura y composición de los planes y, de otra, en las administraciones competentes en su desarrollo.

Respecto de los planes es absolutamente primordial reducir el pretendido alcance de sus objetivos. Hay que renunciar a la planificación para concentrarse en una regulación más flexible, inmediata y efectiva: se trata de crear un escenario, en el que se puedan desenvolver con facilidad las actividades civiles privadas y los actos de inversión pública.

Se precisa, igualmente, un profundo cambio de mentalidad en el entendimiento de los cometidos de la Administración. Dada la creciente complejidad de las relaciones entre las partes sociales y de los mecanismos de comunicación e intercambio, así como la modificación de las competencias reales en el sistema de toma de decisiones, es evidente que la dimensión estatista y planificadora debe dar paso a modelos más liberales en los que la regulación sustituye con ventaja a una planificación ineficaz, caotizante e imposible.

La regulación exige de una competencia técnica y de un talante político y moral. La dimensión técnica de la regulación gravita en la gestión antes que en el planeamiento y eso exige la práctica permanente de acuerdos, (un cierto consenso cabe decir), entre los distintos actores y jurisdicciones competentes. La realización eficaz de las cosas y la utilidad de éstas para resolver los problemas concretos de los ciudadanos ha de sustituir, como paradigma, a los programas de

intenciones y estrategias generales que supuestamente buscan (o así creen hacerlo, y así se justifican) antes la felicidad por extenso que la moderada comodidad en detalle.

Una gestión inteligible debe abordar un conjunto de problemas concretos y dotarse de recursos y estrategias particulares para cada escenario, lo cual comporta el desarrollo de una descentralización; es decir, de una realidad plurifocal. Y esto sólo se puede practicar desde posiciones de transacción y encuentro y no desde esquemas que busquen imponer modelos por el poder de la jurisdicción. Si la práctica de las decisiones urbanísticas se somete al criterio de las mayorías mecánicas de la representación democrática y sus soluciones no son eficaces, lo que podría llegar a ponerse en cuestión, por extensión, es la validez y utilidad de un sistema de representación que no resuelve los problemas concretos. Esta situación, sin embargo, se debe a que ciertas formas de acción política no resultan ser la vía adecuada para la resolución de lo apetecido.

Un plan no debe ofertar una solución sino diagnosticar unos problemas -no todos los problemas- y detallar unas estrategias y procedimientos conducentes a su resolución. Recordemos que la modestia es el camino por donde mejor transita la eficacia.

Si se procede de este modo, el programa resulta relativamente fácil de enunciar:

- La primera tarea es la de diagnosticar los problemas, no todos, sino aquellos que deben y pueden ser resueltos con instrumentos tales que en su aplicación no se generen nuevas dificultades o se enconen los problemas ya enunciados.
- La segunda tarea será decidir qué instrumentos normativos se aplican en esa resolución. Para ello habremos de

entender que un plan no es una estrategia; ésta, es la manera para abordar un problema; aquél, es el conjunto de medidas para sostener ésta. Por lo tanto, el plan sólo procede como vehículo de las estrategias y éstas, para ser eficaces, precisan del pacto, único modo de garantizar la eficacia posible. Pacto significa aquí renuncia a la regulación y apuesta por una estrategia de entendimiento que cree en las posibilidades del mercado para imaginar y promover soluciones viables y eficaces. Se procurará, por lo tanto, someter las conductas a la ley vigente, sin construir reglamentaciones paralegales que desarrollen los objetivos.

- Lo tercero será procurar una reducción sensible y eficaz de los procedimientos y marcos normativos vigentes. Lo que se construyó para resolver un problema en determinados supuestos y circunstancias no siempre demostrará la misma eficacia en todos los escenarios.

Resumiendo, se puede afirmar que el plan como propuesta finalista y planificadora de un modelo y realidad urbana y, que se instala desde su cohorte de instrumentos aplicativos de carácter sectorial y burocrático-administrativo, ha de dar paso a escenarios de consenso sometidos a las leyes y ordenamientos generales, en donde los problemas se planteen con claridad y en donde las administraciones son garantes y no motor de su finalidad operativa. Esto comportará una aparente menor eficacia por ser menor el territorio intelectual de lo abordado, pero sólo aparente pues el grado de cumplimiento será sensiblemente superior en aquello pretendido. En el plano de las competencias de las administraciones esto supone el abandono de ese enroque burocrático que hoy caracteriza la competencia administrativa.

Lo que se plantea desde estas líneas es dar una dimensión política a las prácticas de reflexión y concertación. Desde el

momento en que esa voluntad política se hace expresa, es evidente que la naturaleza de los operadores para la definición de esos escenarios es siempre la de aquellos que tienen competencia, jurisdicción, necesidad o vocación de concurrir a ellos. Es decir, todos.

¿Qué sucederá, pues?: que las administraciones, las fuerzas sociales, las fuerzas económicas, las organizaciones políticas, es decir, los elementos vivos que conforman el tejido social, se verán legitimados para concurrir y operar en todos y cada uno de estos escenarios, aunque la naturaleza de los problemas a abordar sean específicos y sectoriales. Y todo ello en razón de la modestia, por la razón de la modernidad.

La traducción inmediata a las técnicas instrumentales, a lo que se ha dado en denominar técnicas urbanísticas, de este aserto, aparentemente más doctrinal que operativo, se hace evidente desde el momento en que el sistema del planeamiento que hoy se regula en nuestro ordenamiento vigente, es un sistema en cascada, que va de lo general a lo particular, de lo mayor a lo menor, de lo más importante a lo que es menos, mientras que, en la práctica, esta escalera de Jacob que hemos descendido se aprecia sensitivamente en su proceso inverso, se aprecia desde lo cotidiano, se aprecia desde la eficacia de llegar abajo de esa escalera. Sólo quien sea capaz de llegar abajo de esa escalera puede ascenderla. Por lo tanto, en los planes, esos documentos denostados en estas cuartillas, habrán de definir su cometido, si es que aún lo conservan, por vía de limitar su propia competencia. Es decir, si ha de seguir existiendo un documento globalizador, éste ha de hacer referencia a las prácticas del consenso, un documento que no ha de fundamentar su significado y valor tanto en sus objetivos programáticos como en los procedimientos concurrenciales que suscita.

Por encima de cualquier consideración es obvio ya desde hace muchos años que en España quien realmente urbaniza es el Ministerio de Obras Públicas con el trazado de carreteras. Esta constatación evidencia la importancia que tienen las políticas sectoriales y la relevancia que tiene, en su conjunto, la política de inversiones del Estado. Son tales políticas las que deberán definir el primer escenario de concertación. Un segundo escenario ha de ser el de la política de vivienda, (definida hoy por la carestía y escasez).

En este terreno se abre otra vía colateral: la regulación sustancial y básica de lo que hoy podemos entender como derecho de la propiedad del suelo. Este derecho, básico en cualquier ordenamiento jurídico en una sociedad libre, ha sido evidentemente menoscabado con respecto a nuestro ordenamiento constitucional, (tal y como viene configurado en el artº 33 de nuestra Carta Magna) por razón de los intentos legislativos, especialmente la ley 8/90, en donde ese derecho de la propiedad se sustituye por un "derecho al aprovechamiento" que resulta ser un mero disfraz por el que se encubre una expropiación sin causa ni garantías. Y si hemos visto que una pieza legislativa de tan nefanda virtualidad como la precitada es capaz de desestructurar, por lo menos de hacer ineficaz el contenido del ordenamiento constitucional, emana de ello la consecuencia de practicar su inmediata revisión, puesto que, usando un casticismo, la mancha de una mora, otra mora te la quita.

Cualquier política que trate de reconducir a límites razonables la situación de la política urbanística en España ha de partir, evidentemente, de la derogación de tan nefasto instrumento legal: lo que sería un primer punto de acuerdo para sentar unas bases de partida en la que empresas, promotoras y juristas podrían ponerse de acuerdo con gran facilidad. A partir de aquí, en ese segundo escenario, y sentado ya lo dicho, que es materia para una reflexión más extensa,

habría que analizar seriamente con otro aspecto igualmente sustancial, y que sería la respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que realmente hace costoso el acceso a la vivienda?

Evidentemente, no son los costes de fabricación, entendidos en su dimensión industrial, puesto que estos costes se mueven en unas leyes de mercado y en unos márgenes bastante estrechos como fruto de la sana y libre competencia. Por el contrario, el componente suelo al que se obliga a sostener el total de los costes del crecimiento urbano mediante prácticas parafiscales o expropiatorias, (a las que los propietarios de suelo vienen obligados por el actual sistema); se encarece de tal modo que la disminución de su precio llega a ser prácticamente imposible. El actual ordenamiento carga al propietario de suelo tal cantidad de cargas y políticas que, repercutidas sobre el precio final del producto generado, le hacen a éste prácticamente ajeno a los circuitos ordinarios del consumo.

Es evidente que el problema no es ni la escasez física ni una supuesta carestía "natural" del suelo, (como lo muestra el hecho de que el suelo sube no sólo en Madrid, donde, aún sin verdadero motivo, tal vez pudiera hablarse de escasez, especulación, etc., sino también en, por ejemplo, Soria, donde no tendría el menor sentido hacerlo) es evidente que el problema no está, tampoco, en el coste de la urbanización; por el contrario, el problema está en las cargas sobrevenidas que, por el hecho de poseer la propiedad del suelo, se imputa a sus tenedores. Habrá, pues, que establecer un debate sobre a quién o a quiénes corresponde la satisfacción de esas cargas sobrevenidas sobre el derecho de la propiedad en orden a sostener las políticas colaterales, tales como las de los equipamientos o las propias infraestructuras.

Pero, mientras el urbanismo sea la puerta falsa por la que se financian promesas electorales que no hay valor para financiar por la vía ortodoxa de los impuestos, mientras el urbanismo se siga subordinando a un modelo de sociedad de bienestar que por todas partes hace crisis, será difícil que las cosas funcionen de otro modo. La única manera de abaratar el suelo es liberarlo de la maraña ordenancista por la cual se encarece y escasea.

Un último punto es el que se refiere al modelo de ciudad, tema en el que se ha vivido en los últimos años de tonterías insignes fruto de la confusión entre ideología y realidad que aquejaba a una izquierda que quería inspirarse, nada menos, en análisis "científicos". De aquellas confusiones vienen estas aberraciones. Es necesario volver a un realismo más pragmático, más cercano a los deseos del público, a las posibilidades de una sociedad como la que tenemos. Hemos de poner de nuevo en tela de juicio si la política de urbanización es la política del crecimiento, o bien ésta la entendemos como la de reordenación. Esto ha de remitirse, por lo tanto, a la cuestión de los límites de la ciudad, tomando nota de una evidente expansión de las ciudades que parece un fenómeno asociado a las prácticas de concentración de capital, de actividades y decisiones, que desde hace 50 años se está produciendo en el mundo entero con una celeridad cada vez más alta.

No podemos ignorar los hechos ni suponer que algún cataclismo acabará dando razón a las políticas pesimistas y timoratas; nuestra vida económica y social, evidentemente comportará, por vía de la destrucción del concepto físico del límite, un mayor territorio para la práctica urbana, y, por lo tanto, sería lógico, con una política razonable, que trajera consigo una menor presión sobre las componentes económicas del precio de la vivienda y con ello el tan lógico y deseable abaratamiento.

INDICE

	Páginas
1. Introducción	5
2. Las paradojas de un modelo de planificación	7
3. Las consecuencias de un modelo.....	10
4. Algunas ideas para la formulación de alternativas	14

PAPELES DE LA FUNDACION

- Nº 1. La Financiación de los Partidos Políticos.
-Pilar del Castillo-
- Nº 2. La Reforma del Impuesto sobre Sociedades.
-Francisco Utrera Mora-
- Nº 3. La Conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.
-Aldo Olcese Santonja-
- Nº 4. Efectos del Control de los Arrendamientos Urbanos.
-Joaquín Trigo Portela-
- Nº 5. Una Política de Realismo para la Competitividad.
-Juan Hoyos Martínez de Irujo-
-Juan Villalonga Navarro-
- Nº 6. Costes de Transacción y Fe Pública Notarial.
-Rodrigo Tena Arregui-
- Nº 7. Los Grupos de Interés en España.
-Joaquín M. Molins López-Rodó-
- Nº 8. Una Política Industrial para España
-Recopilación de las ponencias del seminario
coordinado por Joaquín Trigo Portela-

- Nº 9 La Financiación del Deporte Profesional.
-Pedro Antonio Martín-
-José Luis González Quirós-
- Nº 10 Democracia y Pobreza
-Alejandro Muñoz-Alonso-
- Nº 11 El Planteamiento Urbanístico y la Sociedad del Bienestar
-Manuel Ayllón Campillo-

FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES

PATRONATO

PRESIDENTE: *José María Aznar López*

VOCAL.ES

*Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Miguel Blesa de la Parra, Pío Cabanillas Alonso,
Juan Fernández-Armesto Fernández-España,
Carmen Fraga Estévez, Antonio Fontán Pérez,
Ignacio Gómez-Acebo Duque de Estrada, Juan Hoyos Martínez de Irujo,
Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, Juan José Lucas Jiménez,
Sebastián Martín Retortillo, José María Michavila Núñez,
Alejandro Muñoz-Alonso Ledo, Aldo Olcese Santonja,
Marcelino Oreja Aguirre, Félix Pastor Ridruejo,
José Pedro Pérez Llorca Rodrigo, Manuel Pizarro Moreno,
Federico Carlos Sáinz de Robles, Pedro Schwartz Girón,
Jesús Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Juan Villalonga Navarro,
Tomás Villanueva Rodríguez.*

SECRETARIO GENERAL: *Miguel Ángel Cortés Martín*

DIRECTOR GENERAL: *Alfredo Timermans del Olmo*

CONSEJO ASESOR

*Fernando Becker Zuazua, Pilar del Castillo, Gabriel Elorriaga Pisarik,
José Luis González Quirós, José Luis Martínez López-Muñiz,
Eugenio Nasarre Goicoechea, Baudilio Tomé Muguruza.*

Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales

San Agustín, 15 - 1ª Dcha. 28014 MADRID

