

LA CIUDAD Y LA LEY

Por Juan Julio Fernández

LOS ingleses huyen, como del fuego, de lo que ellos llaman *cut and dry plan*. En dirección contraria, los españoles parece como si corriéramos hacia cualquiera de ellos.

La *Ley del Suelo* de 1956 se aprobó en un contexto histórico que la hacía de difícil aplicación. Recibida en medios profesionales, jurídicos y democráticos como progresista, el devenir histórico demostró que se había anticipado a su tiempo.

Aún así, fue un instrumento necesario y permitió que todos, Ayuntamientos y ciudadanos, entendieran que se imponía una regulación del uso del suelo. Con ella, nuevos conceptos como *Plan General*, *Plan Parcial*, *Proyecto de Urbanización* y, sobre todo, el de *función social de la propiedad*, fueron calando en la ciudadanía. También, de su aplicación, se fue derivando un propósito de encauzar la anarquía que, en el crecimiento de los núcleos urbanos y en la ocupación indeseada del campo, empezaba a detectarse.

En estas mismas páginas se ha hablado, bien recientemente, de ciudades para vivir y de ciudades que ya no nos sirven para eso. Y sobre unas y otras ha gravitado, a partir de 1956, algún Plan que, de alguna forma y con la mejor intención, trató de hacerlas, a todas, vivideras. Y si unas hoy lo son y otras han dejado de serlo, ¿en qué medida ha podido influir, positiva o negativamente, la voluntad del legislador? Pregunta ésta de difícil respuesta o, al menos, de casi imposible simplificación.

Un objetivo fundamental de los Planes inspirados en la Ley del 56 era el de distinguir el suelo netamente *urbano*, el de la realidad *ciudad*, del rural o *rústico*, en la terminología que la Ley acuñaba, asimilado a la realidad *campo*. Y, basado en esa distinción, ponderar unas necesidades, calibrar unos objetivos y proponer un modelo de desarrollo que evitara disfunciones y, en la medida de lo posible, permitiera la convivencia de aquellas dos realidades, campo y ciudad, de la



La aglomeración urbana exige una legislación acorde con las nuevas necesidades.

manera más gratificante y satisfactoria para los moradores de uno –cada vez menos– y de otra –cada vez más–.

Con todo, jamás los españoles –capaces de concebir un marco legal como el de 1956, avanzado y prometedor– hemos abandonado una más que manifiesta obsesión ordenancista, poniendo incluso la realidad al servicio de la ley, justamente lo contrario que los sajones, para quienes una ley es válida en la medida que se pone al servicio de la realidad.

Dudo –a estas alturas de mi vida profesional y después de una corta, pero reveladora, andadura política– que haya otro país en que la espesura legal adquiera la frondosidad y hasta exuberancia con que se manifiesta en España. Y de que de esta vocación al desbordamiento escape ninguna ley en concreto. De un lado, por su tendencia a la casuística y a la prolijidad, excediéndose de sus propios y debidos límites e invadiendo los de otras determinaciones de rango inferior; y de otro,

en gran medida consecuencia de lo anterior, por una dinámica interna que las aboca a una continua reconversión que, casi siempre, termina en una aventura radical que acaba poniendo todo patas arriba.

Parece como si cada legislador quisiera ser émulo de Aristóteles o de Santo Tomás, haciendo de cada ley una suma, aristotélica o tomista, despreciando todo esfuerzo anterior, a menudo convertido ya en acervo cultural nada desdeñable.

Se pierde, de esta manera —y nunca mejor aplicado que a una Ley cuya finalidad es el desarrollo de la *civitas*, base, a su vez, del que hemos dado en llamar *civilización* y que poco o nada tiene que ver con los saltos en el vacío—, la posibilidad de proseguir un proceso continuado, reflexivo, que lime asperezas, incorpore motivaciones y corrija defectos. En línea con lo que don Ramón Menéndez Pidal define como *comprensiva ecuanimidad* y que nos permita avanzar sin traumas ni sobresaltos.

Reforma urbanística

Viene esto a cuento a propósito de la *Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, de 1990, con la que el legislador de turno ha pretendido continuar la andadura que se iniciara en 1956 y se siguiera con la modificación legislativa de 1976, leyes que, si fracasaron, fue debido más a la permisividad o incapacidad de la Administración que a defectos propios, sin olvidar que la iniciativa de 1976 fue mucho más respetuosa con la del 56 que ésta del 90 respecto a las anteriores.

La Ley de 1976 quiso agilizar y perfeccionar algunos de los mecanismos de la del 56, pero siguió insistiendo en sus conceptos básicos y mecanismos instrumentales. En 1990, el legislador opta por un nuevo texto —todavía no refundido ni publicitado—, que está recurrido ante el Tribunal Constitucional por no pocas Comunidades Autónomas. Pero sus patrocinadores alegaron que era necesario, dada la excesiva tolerancia que los previos concedían a los propietarios de suelo a la hora de cumplir con sus obligaciones urbanizadoras y edificatorias, así como a la de retenerlo con fines especulativos.

Y el resultado fue un texto que, en público y recientemente fue calificado por un prestigioso profesional y destacado responsable del partido que lo promoviera, como el de una ley que «tras una introducción declaratoriamente progresista, tiene un articulador profundamente regresivo, tanto política

Parece como si cada legislador quisiera ser émulo de Aristóteles o de Santo Tomás, haciendo de cada ley una suma, aristotélica o tomista, despreciando todo esfuerzo anterior, a menudo convertido ya en acervo cultural nada desdeñable

como culturalmente», añadiendo, en otro momento: «Me produce un cierto estupor pensar que un legislador, desde un gabinete, es capaz de poner todo este acervo cultural, todo este esfuerzo ciudadano, en el aire, para plantearnos una aventura, que me temo que no nos conduce a muy buen puerto», con claras referencias a las Leyes del 56 y del 76.

Ciudades que sí nos sirven y ciudades que no nos sirven, esta es la cuestión. Y la reflexión aquí y ahora, quiere ceñirse al aspecto legislativo y, más que a sus particularidades y detalles, a lo que pudiera abordarse como trasfondo filosófico, más al por qué que al cómo.

Evidentemente —y ésto lo expuso muy bien Fernando Chueca, con clara remisión al esquema orteguiano—, la ciudad es una realidad que se hace más tangible frente a otra y que pierde su inicial sentido congregador frente a la soledad en la naturaleza —según el análisis de Javier Carvajal—, en la medida en que, a partir de la Revolución Industrial, con instrumentos técnicos insospechados y casi todopoderosos, se pierde la escala y su referencia al entorno natural y inmediato.

Y como una realidad compleja y heterogénea que, es la idealizada concepción hispánica de pretender supereditarla a una Ley —la que fuere— resulta desmesurada e insostenible. De ahí que el legislador pretencioso sucumbiera a la tentación del totalitarismo, de querer meterlo todo en un solo saco. Y con una filosofía de los antipodas, del legislador sajón, enemigo de la *hard and fast rule*, se pierde en los entresijos de un articulado, enredándose en los árboles que no le dejan ver el bosque: que el problema principal de nuestras ciudades —si es que algo se puede simplificar— es el de la pérdida de escala, es de su desmesura.

Siempre —nos guste o no— acaban estando calidad y cantidad en relación inversa. Y en este sentido, en España hemos olvidado que, en sí mismo, *desarrollo* es, a la vez, *crecimiento* y *cambio*. Como organismo vivo, también la ciudad requiere que su desarrollo se contemple con imaginación —innovadora— y se fundamente en «la memoria del pasado», en línea con las tesis de Ortega.

Una ley regresiva

La Ley del 90 ha sido una clara ocasión perdida para intentar acercarse a la realidad ciudad con una visión más finalista que instrumental y con la perspectiva de casi cuarenta años de experiencia. Pretendiendo ser



innovador e imaginativo, el legislador se ha quedado en puntillista y regresivo; queriendo insistir en la continuidad deseable, pretende hacer olvidar a los Ayuntamientos y a la ciudadanía las potencialidades de un Plan Parcelar, de un PERI, de un PAU y de los mecanismos de reparcelación y compensación económica, con tanto esfuerzo comprendidos y asimilados, mecanismos más que suficientes para abordar los problemas urbanos y que, a lo largo de todo este tiempo, sirvieron para conseguir cuando se aplicaron desde la ecuanimidad comprensiva, resultados destacados y permitieron más de un llamativo desaguisado, cuando se utilizaron torcidamente.

En la dinámica actual, esta Ley es un pesado artillero, sin agilidad alguna, de muy difícil gestión y complejísima aplicación, semillero de discusiones más que bizantinas que permitirán a los juristas hacer más de un agosto; y los Planes que de ella se deriven, más que instrumentos pueden ser impedimentos para satisfacer las exigencias de los ciudadanos y de las propias ciudades. Y, desde luego, al margen de cualquier idea de progreso, de eficacia y de competitividad que los sistemas económicos que se generan en el propio territorio demandan. Y si el tan alabado pragmatismo sajón se deriva del imperio, efectivo, de la ley, porque ésta se pliega a la realidad, en España estamos sancionando algo bien distinto, que no requiere mayores comentarios: divorcio entre ley y realidad; maraña y embrollo normativos; picaresca y tráfico de influencias; corrupción institucio-

La ciudad puede ofrecer espacios en los que sus habitantes se sientan libres y realizados.

Muy pocos Ayuntamientos, con la salvedad de los de Madrid y Barcelona y, quizá, alguna otra excepción, tendrán capacidad de gestión y medios para hacer frente a las exigencias que el nuevo proceso urbanístico habrá de requerir

nalizada y, al final de la escapada, ciudades inhospitalarias, agresivas y perturbadoras.

Muy pocos Ayuntamientos, con la salvedad de los de Madrid y Barcelona y, quizá, alguna otra excepción, tendrán capacidad de gestión y medios para hacer frente a las exigencias que el nuevo proceso urbanístico habrá de requerir. Sin la pretensión de descender a detalles —doctores tiene la Ley y ya ha habido y todavía habrá más tiempo para hacerlo—, la maldad —o falta de bondad— de este texto normativo del 90 radica —en palabras del político y colega citado al comienzo y cuyo nombre queremos seguir omitiendo— en haberla promulgado «sin haberse embarcado en un debate cultural más amplio; y de haberla hecho en un afán de matar fantasmas a cañonazos, como el de perseguir la especulación y de pretender que se hagan viviendas de protección oficial a través de una ley».

El desenfoque es evidente. Una ley que incida en la ciudad ignorando que cualquiera lo es, por encima de otra consideración por sus ciudadanos que, soportando cargas y esfuerzos, ha ido configurando, a lo largo de un proceso temporal, cada calle, cada acera, cada plaza y cada esquina —y que lo que estos ciudadanos demandan hoy día guarda mayor relación con la calidad que con la cantidad—, no puede llevar a ningún buen puerto.

Bueno es que haya viviendas de calidad y a buen precio y que no se primen las maniobras especulativas. Pero la ciudad es algo más que una mera agregación de edificaciones. Y por supuesto, tampoco es lo mismo actuar en tejidos urbanos ya consolidados que en situaciones «ex-novo». Ni tratar de hacerlo a través de los mecanismos institucionalizados en una Ley rígida y ordenancista, peor aún cuando se han dictado con criterios, algunos de dudosos constitucionalidad, que parecen tener más que ver con intencionalidades políticas e ideológicas que con una reflexión seria sobre lo que una ciudad significa.

La ciudad fue hecha y buscada por el ciudadano potencial para sentirse libre y realizado; la que hoy se le ofrece, con excepciones cada vez más contadas, más le esclaviza que libera; más le frustra que le realiza. Y no parece ser esta nueva Ley del 90 el instrumento idóneo para ayudar a configurar una realidad urbana distinta, con la flexibilidad que la nueva dinámica económica y social exigen. Más bien parece ser un monumento más a nuestra improvisación y superficialidad. ■

Juan Julio Fernández es arquitecto. Fue diputado a Cortes por UCD, elegido por la circunscripción de Tenerife.