

V. FALTA DE COORDINACION ENTRE ORGANISMOS

La responsabilidad compartida por diversas entidades, en parcelas de competencia no siempre bien deslindadas, contribuye a dificultar el proceso del desarrollo urbano • Ejemplo típico: trazados de ferrocarriles y carreteras de acceso a las ciudades que, mal planteados, impiden para siempre una buena organización futura del espacio urbano de las mismas.

Los planes de ordenación deberían ser elaborados conjuntamente por todos los órganos participantes en colaboración con los Ayuntamientos o Áreas turísticas, polos de desarrollo, factorías de automóviles, creación de universidades influyen —para bien o para mal— decisivamente en el desenvolvimiento de conjuntos urbanos.

El número de entidades y organismos que intervienen con sus actuaciones en el proceso de desarrollo urbano es bastante más grande de lo que generalmente se piensa. No son solamente los ayuntamientos, ni mucho menos, los que tienen que ver en la cuestión, aunque si sean los principales protagonistas y los órganos a quienes la legislación española otorga el difícil cometido de dirigir la gestión urbanística.

Por ello hay que convenir que esa gestión resulta una onerosa tarea, plagada de dificultades. Supone que hay que dirigir una complejísima empresa sin tener en la mano todos los hilos necesarios, puesto que muchos de esos hilos los poseen una serie de organismos que se ocupan de determinadas parcelas de la urbanización que son su exclusiva responsabilidad. Otras veces esa competencia está compartida, y entonces la complicación es aún mayor, porque los campos no siempre están bien deslindados. Ocurre que esos organismos, al plantearse la resolución de los problemas específicos que tienen encomendados, lo hacen con una visión tan polarizada dentro de su especialidad que a veces producen efectos inducidos de carácter pernicioso en otras parcelas del desarrollo urbano. El empuje más claro lo constituye el típico caso de la construcción de ferrocarriles o carreteras de acceso a ciudades para resolver problemas concretos de transporte y que inmediatamente crean en su torno unas expectativas de edificación que muchas veces pueden no ser deseables a los efectos de una buena organización futura del espacio urbano. En tales casos es probable que hubieran podido encontrarse otras soluciones que, resolviendo los mismos problemas, no comprometieran el futuro urbanístico de la ciudad. Pero para ello habría sido preciso establecer previamente el diálogo necesario con los organismos responsables del urbanismo, y esto, desgraciadamente, no siempre se hace.

LEGISLACION DEFICIENTE

Faltan, en nuestra legislación del suelo unos preceptos que aseguren la creación de los mecanismos necesarios para garantizar que se coordinen los intereses y objetivos futuros de todos los organismos que tienen relación con el urbanismo. Porque aunque la ley dice que todos esos organismos deberán respetar los planes de ordenación, a continuación se condiciona este precepto al establecer que cada uno conservará totalmente incólume su libertad total de actuación y decisiones en las materias de su competencia, lo

que es lo mismo que anular el espíritu de lo que se había dicho con anterioridad (1).

Los planes de ordenación deberían ser elaborados conjuntamente por todos esos órganos en colaboración con los ayuntamientos para que se sintieran vinculados a ellos y obligados de verdad a su cumplimiento mediante la inserción en ellos de sus propios programas futuros. Porque, ¿cómo va a poder lograr un ayuntamiento que se cumpla el programa de actuación y el plan de etapas de su propio plan urbanístico, alguna de cuyas piezas fundamentales no está en su mano el realizarlas?

En las ciudades de tipo medio y pequeño estos problemas tienen menos importancia, pero en las áreas metropolitanas, en las áreas turísticas y, en general, en las zonas urbanas de alto dinamismo, las acciones de algunos Ministerios son absolutamente decisivas para el futuro de la urbanización. Dentro de esas zonas unos abastecimientos de agua resueltos con abundancia pueden servir de polarizadores del desarrollo de pueblos que hasta entonces habían vivido tal vez en un prolongado letargo, y lo mismo la construcción de una factoría importante de automóviles o incluso la creación de una nueva universidad. Estos ejemplos y otros muchos que podrían citarse permiten calibrar la importancia de este tipo de acciones, que pueden calificarse como generadoras de dinamismo urbano y, por tanto, de desarrollo. Acciones que nacen en órganos que no están considerados como "urbanísticos", pero que a la vista está que si lo son, si se tienen en cuenta que influyen sobre los procesos de desenvolvimiento de los conjuntos urbanos.

EFFECTOS RETARDATARIOS

Hay otro tipo de acciones o decisiones de la Administración que producen, por el contrario, efectos que podríamos calificar de retardatarios" del desarrollo urbano, actuando como frenos de la urbanización futura. Tal es el caso, por ejemplo, de la construcción de una central nuclear en una costa turística o de una fábrica de cementos junto a un núcleo habitado. En ambos casos es lo más natural que se origine una cierta desaceleración del crecimiento de las zonas próximas a las que se van a llegar unos ciertos efectos contaminantes que todo el mundo espera con fundamento que se produzcan. Unas y otras son instalaciones que si no han sido construidas directamente por el Estado, si lo han sido con la autorización de unos determinados departamentos que son también el mismo Estado.

Pero es en la gran infraestructura urbana, tema específico que ya desarrollamos en otro de los trabajos de esta misma serie (2), donde todo lo dicho hasta aquí se manifiesta de la forma más clara y contundente. El proceso de urbanización, entendido como el desarrollo de polígonos urbanos (o, dicho de manera más gráfica, de sectores nuevos o barrios que van siendo incorporados gradualmente a la ciudad), es tarea de los ayuntamientos que lo hacen por sí solos o con la colaboración de los particulares. Pero esa urbanización no puede avanzar si no se construye previamente la gran infraestructura, que es competencia de los órganos superiores del Estado.

(1) Artículo 45 de la vigente ley del Suelo.

(2) Ver "IV. El déficit de las infraestructuras básicas".



INFRAESTRUCTURAS URBANAS ENCOMENDADAS A ORGANISMOS NO URBANISTICOS

Los grandes saneamientos, las estaciones de depuración, los abastecimientos de agua, los accesos viarios, los suburbanos, las líneas de cercanías, las estaciones, los enlaces ferroviarios, los aeropuertos, los puertos y, sobre todo, las redes arteriales para el tráfico urbano, son los grandes elementos de la infraestructura de las ciudades sin los que esas ciudades no podrían existir. Constituyen sus sistemas vitales, los que hacen posible su funcionamiento, los que las permiten ser órganos vivos. Pues bien, esas infraestructuras que constituyen el entramado básico de los planes de urbanismo no los realizan los llamados por la legislación española "órganos urbanísticos", sino otras entidades diferentes de la Administración del Estado. Ello significa que de no existir una sincronización perfecta de estas entidades con los programas de los ayuntamientos, necesariamente el plan de la ciudad (que es el plan de urbanismo) no se cumplirá o sufrirá importantes desviaciones en sus objetivos o en los calendarios temporales que han sido establecidos en él para el proceso de urbanización.

A nuestro entender, esto de la coordinación de organismos, que es importante para todas las actividades de la vida, es absolutamente imprescindible para el gobierno el proceso de desarrollo de las ciudades. Y para las grandes metrópolis como Madrid o Barcelona, mucho más todavía, hasta el punto que pueden asegurarse que si no existe esa coordinación, el fracaso del plan urbanístico será inevitable.

ORGANOS ESPECIALES DE COORDINACION

De ahí que para esos conjuntos urbanos tan complicados como son las áreas metropolitanas esté previsto en algunos casos la creación de órganos especiales que se ocupen de esa coordinación. Para Madrid existe, desde 1963, la llamada Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO), cuyas atribuciones corresponden por una parte a esta problemática que hemos intentado describir hasta aquí y, por otra, a la planificación del territorio. Está constituida precisamente por todos esos organismos que tan gran influencia van a tener con sus actuaciones en el proceso de desarrollo urbano. También forman parte de él, como es lógico, los ayuntamientos que integran el territorio del área metropolitana, que ahora son sólo veintitantes en Madrid, pero que en el futuro serán cientos. Y la problemática que este hecho representa hoy, y sobre todo la que va a suponer el día de mañana, es otro tema importante que también nos proponemos desarrollar otro día.

LAS AREAS METROPOLITANAS YA NO PUEDEN FUNCIONAR COMO SIMPLES CIUDADES

Como ya vimos en el primero de los trabajos de esta serie (3), la problemática urbanística de la ciudad de Madrid tiene una relación profunda con todo el territorio que constituye su área de influencia. ¿Quién puede negar, por ejemplo, el hecho de que, en una cierta medida, Villalba ya es hoy

(3) "El peso de la capitalidad", núms. I y II de esta misma serie.



Madrid? ¿O es que Villaba sería lo que es y, más aún, lo que ya se adivina que va a ser próximamente sin la vecindad de la gran metrópoli, que es el verdadero motor de su desarrollo urbano?

Pero es que para el futuro será necesario —como allí vimos también— planificar la proyección de Madrid sobre un territorio mucho más amplio, que también podrá enriquecerse progresivamente con los beneficios que le lleguen desde la gran ciudad, auténtico emporio de dinamismo económico. Aspectos como la "segunda casa" de los madrileños o el ocio y el descanso de las jornadas festivas o las vacaciones, la proyección del turismo, etc., son otros tantos motivos para favorecer el desarrollo de la región circundante a la metrópoli. Por otra parte, será preciso crear también nuevas fuentes de riqueza y trabajo en esa región de Madrid (léase nuevos regadíos, nuevas ciudades industriales) o apoyar el desarrollo de los actuales núcleos urbanos, con todo lo cual intentar la creación de un sistema urbano que sea apoyo y complemento de la gran metrópoli.

Todo esto, como se puede apreciar, constituye una temática ambiciosa, pero que es preciso afrontar si de verdad se pretende realizar una política inteligente de ordenación de las áreas metropolitanas que, como la de Madrid, ya no pueden funcionar como simples ciudades.

TANTOS MADRILEÑOS COMO NORUEGOS O IRLANDESES

El encaramiento de este problema es, pues, otra de las tareas ineludibles en el caso de Madrid, en donde los nuevos

fenómenos se producen con velocidades vertiginosas, a ritmo con el crecimiento, que es explosivo. Piénsese que ya viven tantos madrileños en el mundo como noruegos o irlandeses, y se tendrá la medida de las dificultades que presenta la tarea de resolver sus problemas.

Coordinación para la ordenación del territorio, al nivel que sea necesario, pero auténtica coordinación. Porque la tradicional división vertical de competencias entre ministerios para la resolución de problemas sectoriales tiene graves inconvenientes en las metrópolis si se actúa por "compartimientos estancos".

PLANIFICACION DE LARGO ALCANCE

Debe afrontarse en adelante la nueva problemática que nace de la aparición de las áreas metropolitanas e incluso de las regiones urbanas. En ellas será preciso realizar una planificación de largo alcance en el tiempo (cosa a la que no están habituados los departamentos de la Administración del Estado) que permita fijar las líneas maestras de ordenación del territorio, ajustables, por supuesto, con el transcurso de los años, pero que recojan, integrándolos, los objetivos y los programas futuros de todos esos organismos. De esta forma todos considerarán que esa estrategia común es la propia y la defenderán y cumplirán con fidelidad. Estrategia encaminada ni más ni menos que a hacer mejores las condiciones de vida de los futuros ciudadanos, que cada vez en mayor número van a vivir en esas grandes áreas o regiones urbanas del futuro.