

La problemática del planeamiento en los asentamientos urbanos del País Vasco

Fernando Oñoro

LA ACTUACION SOBRE EL PLANEAMIENTO EN LOS ULTIMOS AÑOS

La experiencia urbanística de los últimos años en la Comunidad Autónoma no puede evitar las connotaciones inherentes a una fuerte carga de impotencia para transformar la realidad urbana existente. La obligada revisión y adaptación del planeamiento urbanístico a la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1975, ha degenerado en un agotador e inacabado proceso, fuertemente frustrante en instancias tanto profesionales, como culturales y políticas.

A pesar de los importantes recursos y ayudas financieras, asignadas por diferentes Administraciones de la Comunidad para hacer frente a la actualización de los planeamientos urbanísticos de los municipios, adaptándolos a la nueva legalidad, y revisando y adecuando a los nuevos tiempos su contenido conceptual y urbano, el proceso en su globalidad dista mucho de haber sido concluido. La incapacidad e impotencia para dotarse de un planeamiento urbanístico, acorde con las actuales necesidades y circunstancias urbanas y territoriales resulta menos fácil de entender si se constatan las condiciones depresivas en las que se ha tenido que desarrollar el sector inmobiliario y de la construcción en la primera mitad de los años ochenta. Años que han coincidido con la transformación del marco administrativo, institucional y competencial del Urbanismo con motivo de la promulgación de la Constitución Española, de la aprobación del Estatuto de Guernica, y posteriormente de la Ley de Territorios Históricos, y de los procesos de transferencias competenciales que el nuevo marco jurídico administrativo implicaba.

El proceso de revisión y adaptación impulsado primeramente por el Gobierno Vasco, y a partir de las transferencias consecuentes a la aprobación de la Ley de Territorios Históricos por las Diputaciones Forales,

se ha desarrollado en un contexto peculiarmente caracterizado que ha desembocado en la actual situación. Efectuadas las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, fueron adoptadas e impulsadas, con carácter inmediato y urgente, medidas de financiación a los municipios para realizar la revisión y adaptación de los planes urbanísticos, o en su caso, la primera adopción de figuras de planeamiento.

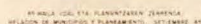
El planteamiento urgente de la sustitución del planeamiento heredado, la constatable dificultad de elaborar programas de inversión coordinada, y la limitación del potencial técnico y profesional existente en su momento fueron las causas fundamentales que indujeron a que, en la mayor parte de los casos, las figuras de planeamiento que se abordaron y eligieron fueran las Normas Subsidiarias. Incluso en municipios rurales de escasa entidad, sin planeamiento de ningún tipo, se impulsó la realización de Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Únicamente en determinados municipios, sobre todo de Bizkaia y Alava, se abordó la revisión del planeamiento mediante la adopción de la figura de Plan General de Ordenación Urbana. Son los casos de Orduña, Ermua, Portugalete, Galdakao, Ortuella, Santurce y Trápaga en Bizkaia, y de Vitoria y Llodio en Alava, así como Motrico en Guipúzcoa. De cualquier forma, estos casos son excepciones dentro del contexto general en que se aborda la revisión. Puede pensarse igualmente que la menor complejidad del instrumento de Normas Subsidiarias motivara que, en su momento, se optara por tal figura como medio de contar con una mayor rapidez con un planeamiento acorde con la nueva situación institucional.

La urgencia y premura con que se abordó la revisión generalizada del planeamiento llevó implícita la ausencia de criterios y estrategias de carácter territorial capaces de iluminar la forma de acometer determinadas problemáticas por los propios Ayuntamientos. Las consignas o estrategias de carácter supramunicipal

se centraban exclusivamente en la necesidad de dotar a los municipios de un planeamiento muy contenido, en sus aspectos de desarrollo y cuantificación de crecimientos, frente a la anterior generación de planes de los años sesenta o setenta, fuertemente expansionista. Precisamente el carácter desarrollista de esta generación de planes, y las situaciones jurídicas derivadas de la existencia de planeamiento de desarrollo de estos documentos, en diverso grado de ejecución, constituye, incluso hoy en día, uno de los factores que retrasan o dificultan la formación de una voluntad política imprescindible para revisar el planeamiento en determinadas corporaciones municipales.

Por otra parte, este proceso se abordó en un cuadro de profunda transformación institucional, que supuso la organización del marco autonómico y el aumento considerable y notorio de la capacidad económica y financiera, tanto del Gobierno vasco como de Diputaciones y Ayuntamientos. Importantes actuaciones sectoriales, con gran incidencia urbana y territorial, se desarrollaron paralelamente a los procesos de revisión de planeamiento, que, en no pocas ocasiones, hubieron de afrontar la realidad de unos hechos consumados difícilmente integrables en operaciones coordinadas e integradas de ordenación urbana. Los propios Ayuntamientos, salvo honrosas excepciones, no fueron capaces de dotarse de una política de actuación urbanística propia, que les permitiera afrontar el futuro racional y coherente de su política de suelo, en orden a resolver los manifiestos problemas urbanos que se heredaban. Esta propicia situación de aumento de la capacidad política, financiera y técnica de los Ayuntamientos, en un momento depresivo de la actividad urbanística privada, y con gran capacidad de actuación de administraciones sectoriales, no fue sin embargo suficiente y definitivamente aprovechada para definir esquemas claros de actuación y política urbanística a medio y largo plazo.

USOS DEL SUELO BAJO NERVION

[illegible]

30

SITUACION ACTUAL Y CARACTERISTICAS DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL

Es, pues, en este contexto en el que se inicia un proceso de formulación y tramitación generalizado de documentos de planeamiento municipal, que dista aún de ser concluido en un número de municipios cuya significación es sumamente ilustrativa.

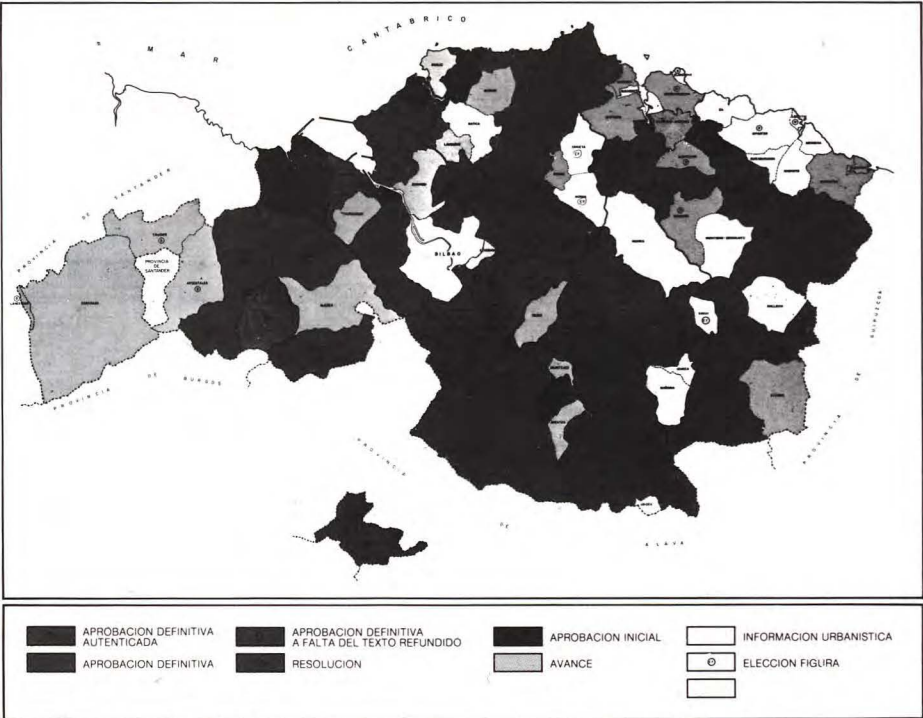
La situación al día de hoy presenta condiciones diversas según los diferentes territorios históricos. En Alava, los grandes municipios y concentraciones humanas han concluido sus procesos (Vitoria-Gasteiz, Amurrio, Llodio). Los municipios más pequeños (gran mayoría en el territorio) no cuentan en gran parte de los casos con ningún tipo de planeamiento. Existe iniciado un proceso de formulación de Normas Subsidiarias de carácter provincial en orden a canalizar mínimamente las iniciativas existentes. Los municipios, cuya población se sitúa entre los mil y cinco mil habitantes, tienen relativamente adelantados su proceso de formulación y tramitación de los planes.

En el territorio de Bizkaia, la revisión del planeamiento se inicia sobre la existencia previa de una serie de planes generales comarcales, y en un peculiar contexto de desanexiones municipales (no concluido), cuyo máximo exponente es la desaparición de la entidad "Gran Bilbao", por Ley del Parlamento vasco.

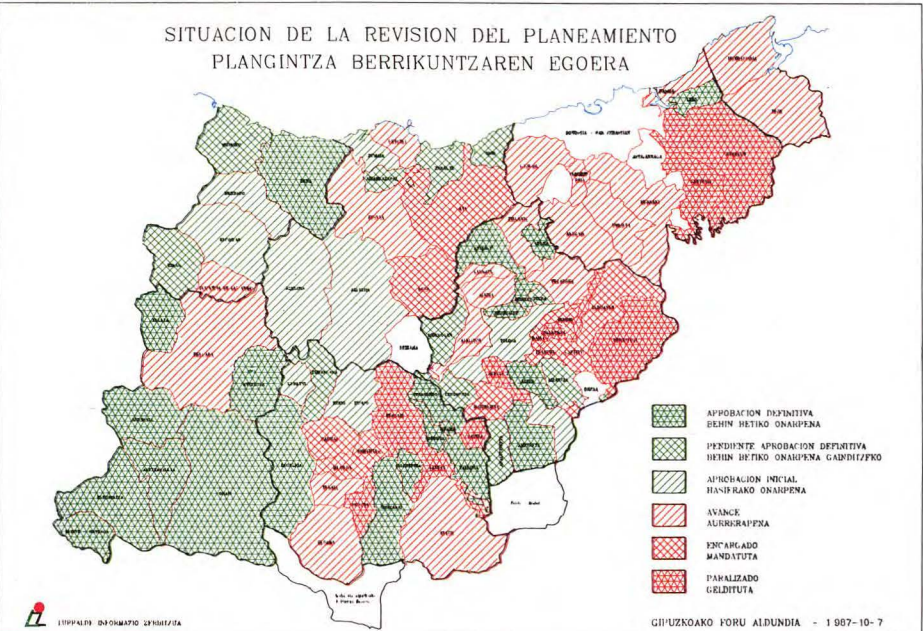
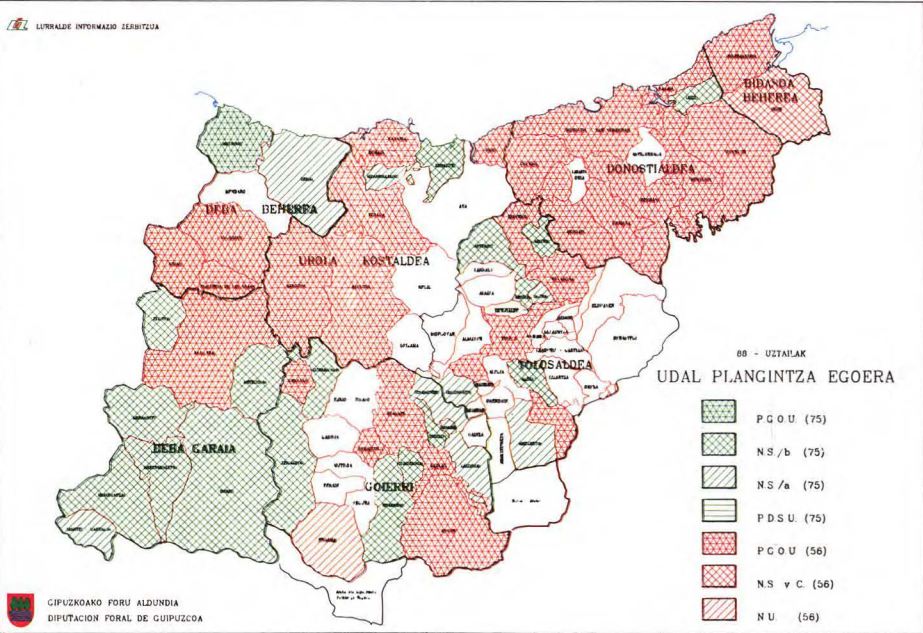
Es en este territorio de Bizkaia donde puede decirse que el proceso de revisión está más avanzado, las poblaciones del antiguo Gran Bilbao todas, prácticamente, tienen formuladas la revisión, habiendo recaído sobre una buena parte de ellas resolución definitiva. Bilbao es la incomprensible excepción, que con casi 400.000 habitantes, arroja una gran incertidumbre sobre el alcance, la validez y las posibilidades de las propuestas formuladas por sus municipios vecinos y de su zona de influencia.

El reinicio hace unos meses, tras las elecciones municipales de 1987, de la formulación del Plan General de Bilbao y la intención de los Departamentos de Urbanismo del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia de la formulación de un instrumento de ordenación integral del Bajo Nervión, en un contexto socio-económico de reindustrialización del área en declive, intentarán provocar, sin duda, un positivo y necesario reajuste y coordinación de las principales intervenciones urbanísticas en el territorio de la ría, así como una mínima coherencia de las estrategias territoriales e infraestructurales, que desde diversas instancias institucionales y políticas tendrán como escenario el marco territorial de la ría del Nervión.

En el resto del territorio de Bizkaia la situación del proceso es análoga,



1. Grado de elaboración del planeamiento municipal en Vizcaya. Elaborado por la Dirección General de Urbanismo de la Diputación Foral.
2. Planeamiento vigente en Guipúzcoa. Julio, 1988. Servicio de Información Territorial de la Diputación Foral de Guipúzcoa.
3. Situación de la revisión del planeamiento, Guipúzcoa. Octubre, 1987. Servicio de Información Territorial de la Diputación Foral de Guipúzcoa.





Avance del Plan General de Irún, año 1986.

siendo en general avanzado el estado de las revisiones. Se da incluso la situación de corporaciones municipales en las que se han iniciado debates sobre la conveniencia y oportunidad de volver a revisar anticipadamente el planeamiento.

Por el contrario, la situación en Guipúzcoa es mucho más rezagada, existiendo importantes municipios, como Irún (54.100 habitantes), Rentería (43.000 habitantes), Pasajes (19.400 habitantes), Tolosa (18.400 habitantes), Hernani (19.124 habitantes), Lasarte (18.000 habitantes), y el propio San Sebastián, que no cuentan aún con documentos de revisión.

No obstante, la situación anterior no es homogénea. San Sebastián acaba de iniciar su proceso de revisión, Tolosa y Lasarte tienen formulados sus documentos y en tramitación. Irún y Hernani han elaborado documentos de criterios y objetivos, adoptados por el Ayuntamiento, dentro del marco de una política urbanística municipal muy vinculada a la gestión de las propuestas planteadas en los criterios adoptados. Rentería y Pasajes están retomando los Avances elaborados hace años.

Cabe hacerse una reflexión parecida a la efectuada para Bilbao y su comarca, teniendo, en este caso, la ventaja indudable de que el proceso de revisión del planeamiento de San Sebastián se reinicia en un momento en el que los estados de la formulación de los planeamientos de los municipios de su comarca (Donostialdea), debieran permitir, en alguna medida, la discusión y el debate de estrategias territoriales de una mayor amplitud que la estrictamente municipal. La situación del resto de los municipios de Guipúzcoa es, comparativamente con Bizkaia, de un considerable retraso, existiendo numerosos municipios cuyo bloqueo en el proceso de reformulación del planeamiento es difícilmente entendible.

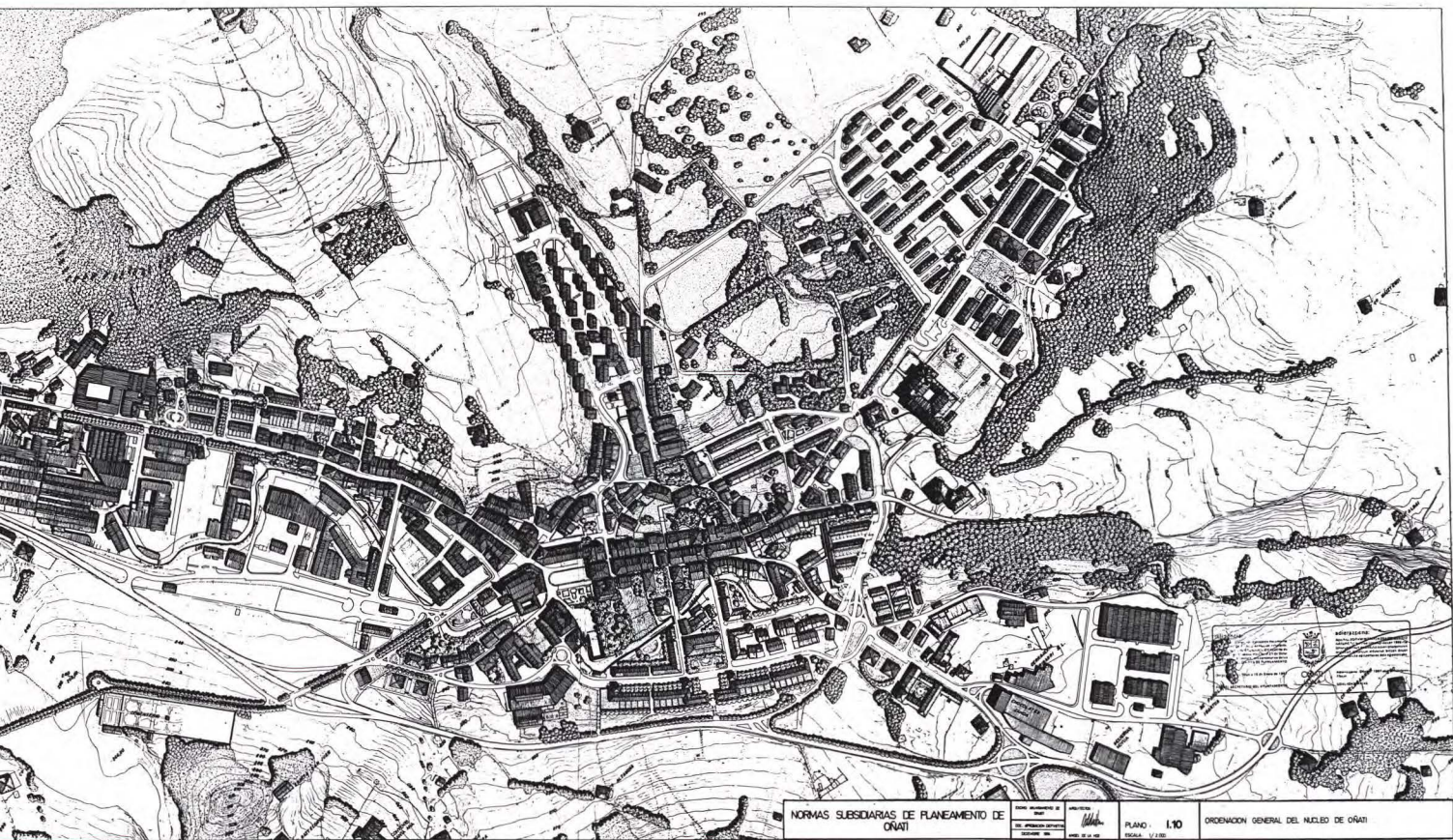
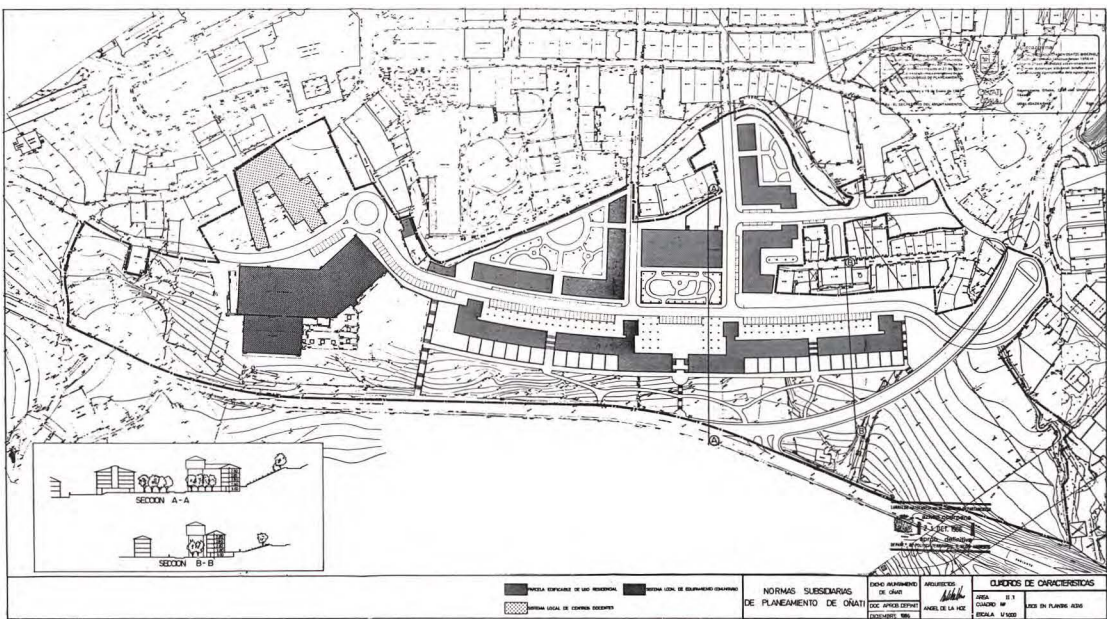
Es interesante reseñar un conjunto de características comunes y aplicables al conjunto de los documentos formulados y en diverso grado de tramitación. Son producto, por lo general, de unos minuciosos procesos de elaboración, tras unas diagnosis exhaustivas de las situaciones urbanísticas y jurídicas existentes. Asimismo, paralelamente a los procesos de formulación de propuestas concretas de ordenación,



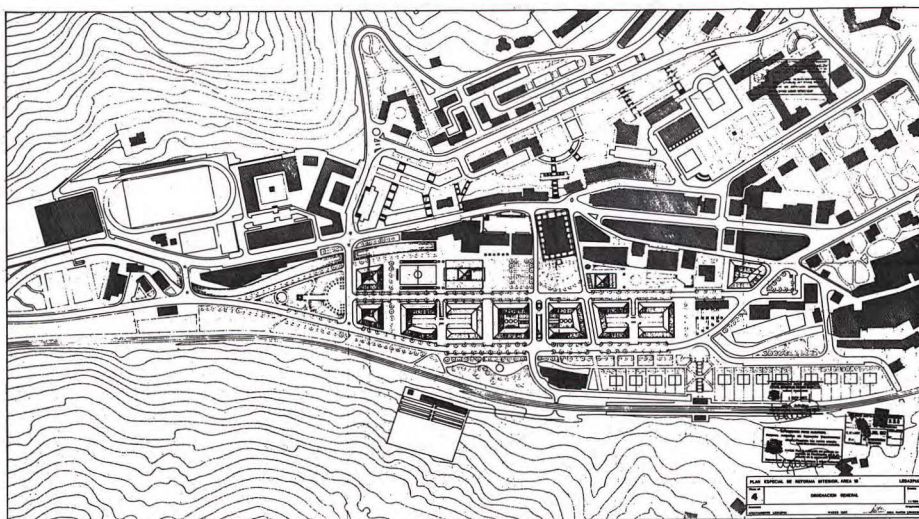
más o menos puntuales, más o menos globales, se llevan a cabo procesos e iniciativas de gestión urbanística, que garanticen la factibilidad y la ejecución real de los procesos. Lógicamente, y ante las situaciones preexistentes, estos procesos son por lo general duros, ásperos, conllevando importantes demoras en la formulación global de documentos, pero implicando la asunción de las corporaciones municipales de una política urbanística destinada a afrontar una degenerada situación del planeamiento.

De otro lado, los documentos urbanísticos se han abordado, tal como se apuntaba anteriormente, sin la previa existencia de unas mínimas estrategias de ordenación supramunicipal definidas y en su caso coordinadas. Los municipios, ante esta situación, han actuado de una forma absolutamente autónoma. Los resultados de ordenación urbanística, sobre los suelos no vinculados a asentamientos consolidados, en el caso de municipios vecinos, son en ocasiones claramente discordantes,

incoherentes o por lo menos descoordinados. También se han formulado los modelos de desarrollo urbanístico en carencia de unos criterios territoriales contrastados sobre las posibilidades, potencialidades y capacidades reales de crecimiento de las poblaciones, y de las tendencias y escenarios posibles. Esta situación, por desgracia, aún no ha sido superada, si bien se está abordando la realización de estudios y documentos que, por supuesto, habrán de ser adecuadamente instrumentados en el



Legazpia - P.E.R.I. del área 10. Redactor: J. R. Lombera. Número de habitantes del municipio en 1986: 10.301. Número de viviendas totales del área: 380.



marco jurídico político, en orden a facilitar unas determinadas estrategias territoriales como marco para la elaboración del planeamiento municipal.

En algunos casos concretos, los planeamientos han abordado, de forma rigurosa, específica, y con medios técnicos especializados, la ordenación del suelo no urbanizable (Tolosa, Cizúrquil, Azpeitia, Fuenterrabía, etc.) Por lo general, y dado que la figura de planeamiento, elegida mayoritariamente, ha sido la de Norma Subsidiaria, los planeamientos municipales no han afrontado la elaboración de programas concretos, ni municipales ni de otro tipo, que garanticen las financiaciones de su ejecución, ni la coordinación de las estrategias o programas sectoriales. No obstante lo anterior, en determinados documentos se aprecia un considerable esfuerzo de armonización de iniciativas y actuaciones, al menos de las que pueden plantearse desde la exclusiva órbita de actuación municipal, a través de sus propios presupuestos.

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Esta generación de planeamiento, al hilo de las tendencias existentes, ha planteado unas propuestas urbanísticas con resultados formales enormemente detallados. De esta manera, se ha creado un marco forzado, a veces excesivamente, en el que tiene que desarrollarse el planeamiento de desarrollo o pormenorizado realizado, paralelamente o con posterioridad. En multitud de casos, y por las propias condiciones en los que han desarrollado los trabajos, éstos contienen las propuestas y determinaciones de ordenación pormenorizada necesaria y suficiente para el desarrollo y ejecución de los mismos. Esta circunstancia ha motivado en no pocas ocasiones, la

necesidad de tramitar posteriormente modificaciones puntuales derivadas de pequeñas o grandes rectificaciones de simples alineaciones, cotas, rasantes o sencillos cambios de usos pormenorizados.

Realmente, en la generalidad de los casos de municipios pequeños y medios, la tendencia ha sido a evitar el planeamiento en cascada, definiendo la ordenación pormenorizada desde el documento de ordenación integral y obviando el planeamiento posterior de desarrollo. Este queda en ocasiones reducido a las áreas de suelo apto para urbanizar y suelo urbanizable, donde los sectores adquieren una dimensión suficiente. Incluso en estos casos la tendencia ha sido la de imponer la ubicación de determinados sistemas locales en un bien intencionado afán de controlar en un conjunto la ordenación de los espacios públicos del conjunto de la ciudad.

Las experiencias habidas en lo que se refiere a ejecución en el planeamiento de desarrollo no permiten por el momento generalizar conclusiones en lo referente a resultados concretos.

Sí se puede establecer que son las actuaciones de reducida dimensión las más realistas en cuanto a sus posibilidades de ejecución. Ello dificulta enormemente el tratamiento de las cesiones en lo que se refiere a la integración con el entramado urbano general. Por otro lado, y en el caso de municipios pequeños y medios, dado lo reducido de las actuaciones con visos de poder ser ejecutadas, éstas son generalmente incluidas en el planeamiento municipal con el tratamiento y clasificación como suelo urbano, con la correspondiente secuela de menores espacios de cesión con la contrapartida de una mayor facilidad de gestión.

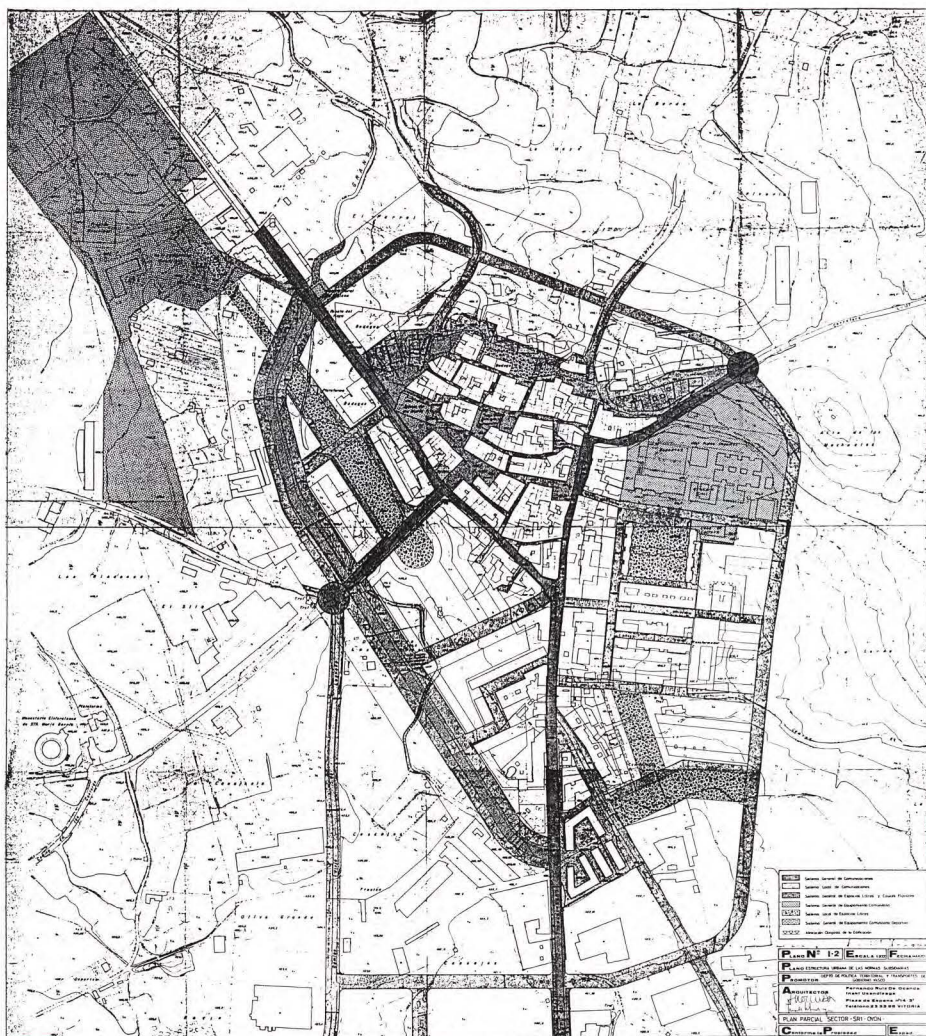
En el marco precedentemente descrito es en el que se ha llevado a cabo en la última década el planeamiento de desarrollo operante en

la Comunidad. Dejando al margen el planeamiento o las modificaciones operadas sobre los grandes polígonos transferidos a la Comunidad en virtud del desarrollo estatutario, se ha tratado generalmente de un planeamiento operado sobre espacios de dimensión reducida. No podía ser de otra forma, teniendo presente la paralización y estancamiento de los desorbitados procesos de desarrollo operado en las décadas precedentes.

Independientemente de la instrumentalización de las operaciones a través de figuras urbanísticas diversas, éstas se han dirigido a la reestructuración, recomposición y regeneración de las estructuras urbanas existentes, fuertemente castigadas en una época de desarrollismo prácticamente sin límites. Muchas operaciones han sido planteadas desde el inicio con reconducción de determinados planeamientos en curso de ejecución cuyo total desarrollo hubiera conllevado la agudización de problemas urbanísticos provocados por la falta de control y medida en la regeneración del suelo afectado.

Este planeamiento de desarrollo, impulsado y financiado igualmente por las autoridades urbanísticas, se ha centrado, pues, fundamentalmente en reconducir situaciones urbanas claramente desenfocadas, de una parte, y en "destapar" las posibilidades reestructurantes de determinados territorios periurbanos con capacidad de desarrollo urbanístico, de otra. La dimensión, escala, situación relativa, ha sido por lo general precisamente ajustada a los planteamientos que desde los procesos de revisión de los planes municipales se estaban proponiendo. En no pocas ocasiones, han conllevado la modificación puntual y paralela de los mismos.

No faltan, sin embargo, situaciones en las que planteamientos de formalización coherente de proyectos de ciudad, dan lugar a capacidades de

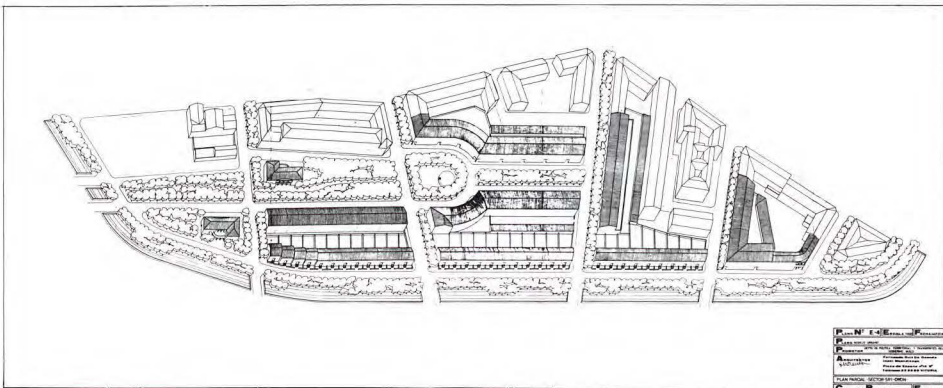
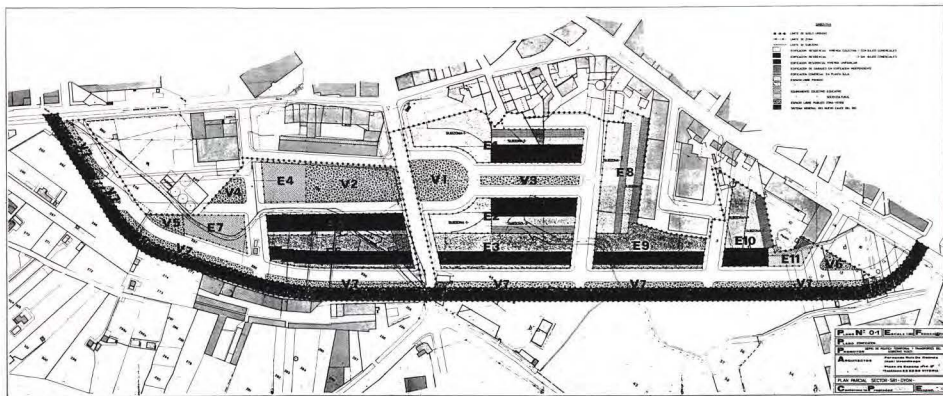


1, 2 y 3.
Oyón (Alava), Plan Parcial. Sector - SR1. Redactores: Fernando Ruiz de Ocenda, arquitecto; Iñaki Usandizaga, arquitecto. Población en 1986: 2.335 habitantes. Número de viviendas del Plan: 179.

desarrollo urbano absolutamente apartadas de cualquier previsión razonable y realista de las situaciones futuras. No es aventurado pensar en este sentido que a la vuelta de unos años podamos ver repetido el proceso de remodelación de algunos de estos planos parcialmente desarrollados. La limitada capacidad pública y privada de impulsión de operaciones urbanas ha conducido, pues, a que éstas se reduzcan y realicen en intersticios no edificables de las poblaciones con mayor capacidad de atracción urbana. Estas son, además de las grandes ciudades del país, aquellas de tamaño medio situadas en los principales valles, ubicadas junto a las áreas de implantación industrial y vías de comunicación, además de las de la franja costera. Por contra, el resto de las poblaciones, incluso con una cierta dimensión, ven limitado enormemente su potencialidad de desarrollo, debiendo centrarse sus objetivos urbanísticos en la recomposición de sus estructuras y formas urbanas y la regeneración dotacional de sus núcleos. La escasa potencialidad de su crecimiento es un hándicap que debe ser tenido en cuenta.

En general, la importancia de la forma urbana asume un papel esencial en la formulación de estos planes. En algún caso supone el olvido, la marginación o no consideración de factores de otra índole, decisivos para la gestión de los mismos.

El loable interés por prefigurar y definir de modo riguroso y exhaustivo la forma de la ciudad, es capaz de contraponer la anticipación de la visión futura del espacio ciudadano a otros intereses diversos que sobre ese mismo espacio anticipan su propio futuro. Y ello sin perder de vista los indudables riesgos que implican una actitud excesiva y rigidamente formalizante en documentos urbanísticos que han de ser seguidos y concluidos por proyectos arquitectónicos. La tentación de



penetrar en la definición de aspectos propios y exclusivos de esos proyectos debe ser suficientemente calibrada en orden a definir verdadera y rigurosamente el contenido esencial de las determinaciones urbanísticas en su relación con su carácter definitorio de estructuras urbanas, espaciales, funcionales, formales y, en su caso, territoriales.

Fernando Oñoro Pérez
Arquitecto y Director de Ordenación de Territorio y Urbanismo del Gobierno Vasco

PLANNING PROBLEMS
IN BASQUE
COUNTRY TOWN COUNCILS

During the last few years Town Planning policies in the Basque country have placed their greatest efforts on obtaining the review of Municipal Planning and its adaptation to the 1975 Land Act. This exhausting process, which still has a long way to go, commenced with the utmost urgency in a legal/political framework which was undergoing radical changes as a result of the setting up and development of Town Planning affairs of the Guernika Statute and the Historical Territories Act. Due to the latter fact, an important competency transfer of Town Planning affairs to the Provincial Governments of Historical Territories took place.

The review of the planning thus commenced was carried out without a clearly defined territorial strategy, but had the aim of slowing down and removing the deeply expansionist nature of the planning, which prevented any kind of rational process of intervention in Basque country cities. The start of these reviewing processes were set in a context of strong increase in economic and financial status of the Self Governing Institutions.

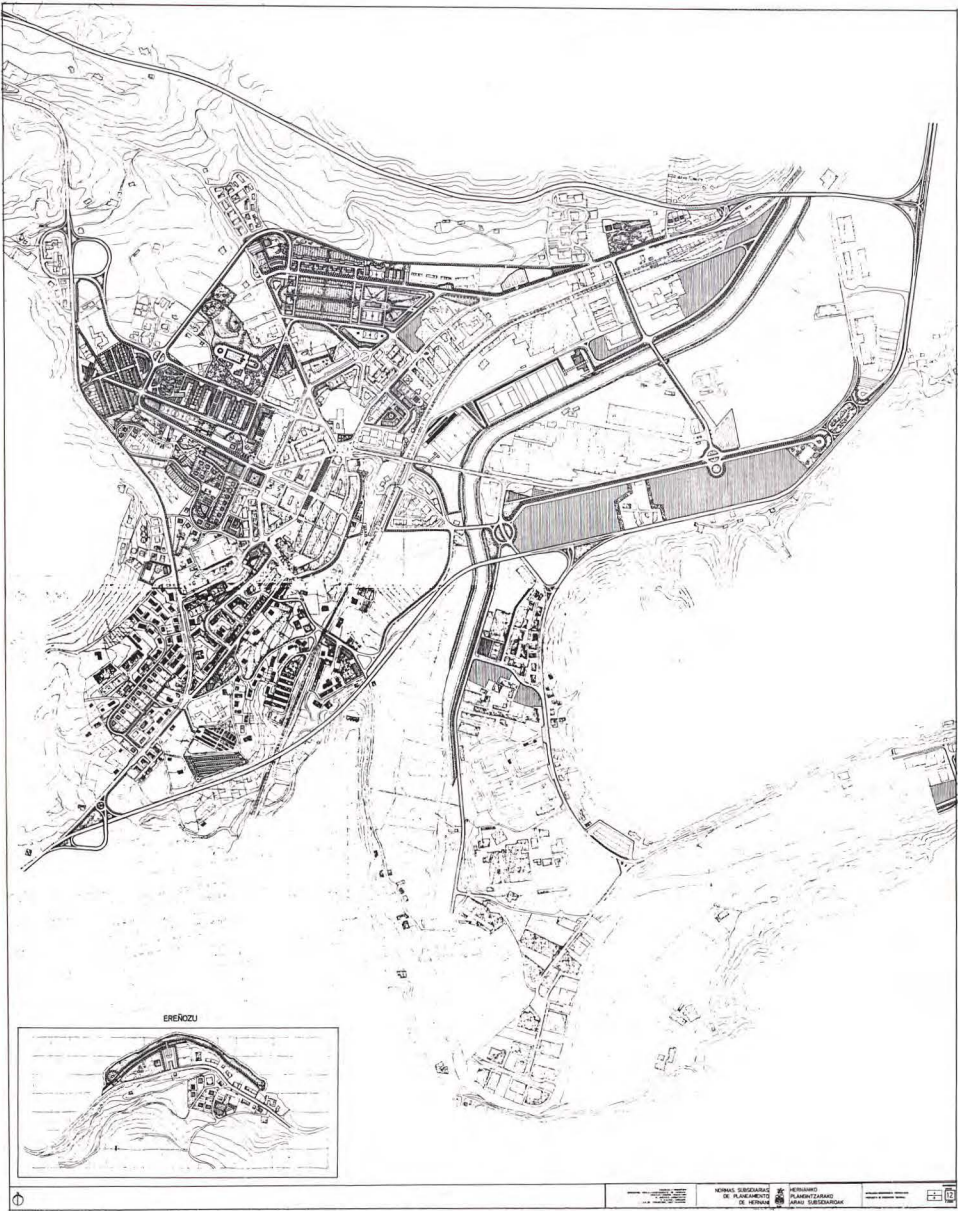
The current situation of the municipal planning review shows differing traits in the three Historical Territories of the Self Governing Community.

The most advanced review corresponds to Biscay, with the outstanding exception of Bilbao. In Guipuzcoa besides San Sebastian, there are important town councils whose town planning preparation process is held up. On the other hand the major urban developments in Alava have solved this problem. Consequently the problems are focussed upon planning for its mainly agricultural communities.

Generally speaking, municipal planning revision is carried out in a highly conflictive legal/urban situation as a result of irrational and uncontrolled development of former planning generations. The drawn up plans have a series of common traits, due to a strict and thorough process in their preparation, which, in general, contrasts with the management methods and the feasibility of their proposals for urban development.

Detailed planning of how to carry out these municipal projects is very often implicitly and explicitly included therein, by means of detailed decisions.

Interest in the exhaustive control of the urban outline plays a leading role in the drawing up of both town and detailed planning. Interest in anticipating the results of city projects spacing can compare with a serious view of other kinds of interests which also aim their expectations with regard to space and land.



Avance de Normas Subsidiarias de Hernani. Población en 1986: 19.096 habitantes. Redactores: M. Jiménez, arquitecto; F. Cacho, arquitecto; J. A. de Francisco, ingeniero de caminos.

Plan Parcial del Sector Villas (Hernani). Número de viviendas: 559.

