

DESARROLLO Y DETERIORO URBANO DE LEÓN

por M.^a Jesús GONZALEZ GONZALEZ

INTRODUCCION

Lo que nos proponemos analizar es el papel que el planeamiento urbano, en definitiva la política urbana, ha tenido en los procesos de crecimiento urbano y organización, ya que la ciudad que hoy nos encontramos es el resultado de un destacado proceso de producción del espacio, preocupado especialmente en la obtención del mayor beneficio económico que no se ha parado a considerar otros aspectos cualitativos de las condiciones de vida de la población.

Los efectos de las decisiones políticas en materia de urbanización responden a la configuración de una forma de acumulación, la derivada de la producción de espacio urbano, como directora de las decisiones tanto en el planteamiento como en la actuación práctica, subordinando las opciones destinadas a la optimización de las condiciones urbanas para la reproducción social. Con lo que se ha favorecido cuando no se ha dirigido la apropiación de plusvalías derivadas de la consideración de lo urbano como objeto de acumulación.

El paisaje urbano adquiere formas diversas en cada momento y lugar ante la tarea de la sociedad organizando el espacio. La producción de suelo no es ciertamente un hecho históricamente nuevo, los grupos dominantes plasmaron siempre su espacio urbano. El hecho nuevo, en cambio, es evidente en la extensión sin precedentes de la actividad productiva, donde el capitalismo está interesado en emplear el espacio en la producción de plusvalía¹.

La revolución industrial que trajo consigo el siglo XIX afectó en muy escasa medida a la ciudad; apenas representó un cambio de mentalidad hacia el progreso, y ello en virtud de la instalación del ferrocarril (1863) que si en otros lugares supuso el despegue industrial, en León sólo consiguió unas mejores comunicaciones con el exterior, sin que pueda apreciarse repercusión importante alguna (el censo de 1887 indica la existencia de 13.446 habitantes). La ciudad seguía dormida, con la apatía proverbial de los patricios romanos de la decadencia del Imperio. Su mayor expansión la tiene en el segundo tercio del presente siglo y más concretamente, como ha ocurrido en otras ciudades, a partir de 1950 que es cuando la ciudad sufre una profunda transformación y la urbanización del suelo rústico adquiere importancia.

La anarquía urbanizadora fue la guía que presidió el desarrollo ciudadano, y con ello la indiscriminada conversión del suelo rústico en suelo urbano. La especulación

(1) G. BETTIN: *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona, Gustavo Gili, 1982, p. 131.

del suelo ha hecho que el crecimiento sea anárquico, moviéndose exclusivamente en razón de la demanda de viviendas.

1. LAS TRANSFORMACIONES URBANAS EN EL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX

Una de las causas primordiales del desarrollo urbano español reside en la organización de España en 1833, cuando se realiza la nueva división provincial de Javier de Burgos, en la cual se señala la capitalidad provincial de determinados núcleos entre ellos León. La importancia de este hecho es enorme en el proceso de transformación, ya que se convierte en el centro administrativo de la provincia. Estos servicios administrativos serán dirigidos por la burguesía urbana que se robustecerá a la vez que adquiere un poder político importante, la ciudad se convierte en el dominio de la burguesía que plasma sus ideales en las nuevas transformaciones urbanas, que se van a realizar de acuerdo con sus intereses.

Durante el siglo XIX se renueva el caserío dentro del recinto amurallado y se amplían algunas calles mediante un plan de alineaciones. A mediados de siglo, la mentalidad burguesa cambia, propugnando la existencia de espacios amplios más acordes con sus necesidades de esparcimiento. Así, en el segundo tercio del siglo XIX surge un nuevo tipo de crecimiento en las ciudades españolas: Los ensanches. En 1864 aparece la Ley de Ensanche y el reglamento de dicha ley se aprueba por Decreto Ley de 25 de abril de 1867. Estos surgen como solución a una serie de problemas creados por la primera etapa del desarrollo decimonónico, como era el deterioro de la vida urbana.

El ensanche es un tipo de crecimiento urbano planificado y con una normativa, de lo que se trata es de crear un espacio planificado que supere el caos de la ciudad tradicional. Su motivación aparente está dada por el crecimiento demográfico que se registra en ese tiempo; si bien son los intereses económicos de los propietarios de los terrenos que circundan a las ciudades los que lo promueven. Este fue un instrumento, un medio para efectuar un cambio en los usos del suelo fuera de la muralla (de rústico a urbano).

1.1. El ensanche como generador de la estructura urbana

La construcción de este nuevo espacio de calidad hace que desde el primer momento se convierta en el área de expansión de la clase dominante, sin duda por los atributos que le confiere la planificación y porque en alguna medida, en ellos se plasma la idea de ciudad burguesa. Además la legislación del ensanche limitaba su actuación a unos sectores concretos del término municipal, ordenando el asentamiento de las clases burguesas, pero sin encauzar la ordenación de los nuevos espacios urbanos, que se formaban debido a la emigración del campo a la ciudad. Con lo que en la primera mitad del presente siglo surgen nuevos problemas debido al proceso de concentración urbana con la aparición de nuevos espacios al margen de la planificación.

Como consecuencia, aparece un espacio segregado por esta clase que se apropia en general para sí de este espacio, excluyendo al resto de las clases sociales de él. Si en la ciudad tradicional, antes de la aparición del ensanche, existían procesos de discriminación en altura fundamentalmente y excepcionalmente en cuanto a la localización en superficie, ya que las distintas clases sociales mantenían una

ubicuidad en el espacio que no era rígida, a partir de este momento se constata por primera vez y de manera clara una segregación en el espacio.

El ensanche se convierte en la prolongación del centro de la ciudad tradicional, no sólo estructural sino material del centro. Aunque inicialmente fue un espacio de residencia de calidad, fue sufriendo un proceso de transformación². El centro de actividades, paulatinamente se va expansionando hacia el ensanche, esto con el tiempo se traduce en una remodelación del mismo para irlo adecuando a este cambio funcional.

El proyecto de ensanche se eleva al Ministerio para su aprobación en 1897 y éste fue aprobado por Real Decreto el 20 de mayo de 1904. Se hacen sucesivas modificaciones del plan y la Comisión de Ensanche es consciente de la reforma parcial de éste debido a las dificultades que surgen al tratar de realizar dicho proyecto, ya que éstas no han podido tenerse en cuenta, puesto que se han ido creando y aumentando durante el plazo excesivo que dicho Plan estuvo en tramitación en Madrid³.

Con estas modificaciones se van disminuyendo los espacios libres y aumenta el aprovechamiento edificatorio, con lo que los propietarios ejercen toda su influencia para modificar el plano. Así, el arquitecto municipal señala que las reformas «han sido tan sólo para evitar dificultades y compromisos que agobian a la Corporación Municipal, la cual ha entendido que con la reforma propuesta se dan facilidades a los propietarios para construir en la zona de ensanche paralizada, alegando con ello la solución de la crisis obrera por la que atraviesa la ciudad⁴.

El proyecto de ordenación urbana, que por fin tras varias modificaciones se aprueba definitivamente en 1935, como la mayoría de los realizados en el país durante esta época, supone un salto atrás, después de la riqueza conceptual alcanzada con anterioridad. Las características fundamentales pueden resumirse en: Predominio de la técnica viaria por encima de otras concepciones, escasez de reservas de terreno para usos públicos, en especial de zonas verdes, cuya necesidad había sido olvidada, carencia de determinaciones específicas para la edificación en las diferentes zonas, así como ordenanzas, geometrismo de la estructura viaria caracterizada, en gran parte, por su carácter más formalista que pragmático, exclusión de la industria de la ciudad y, por último, la gradación social propuesta, resultado de una concepción de la ciudad esencialmente destinada a unas determinadas clases sociales y a su vez apoyada por el valor del suelo.

El propio Plan consolida en la zona urbana (limitada al norte por Suero de Quiñones, al sur por Lancia-Covadonga, al oeste por el río Bernesga y al este por el Casco Histórico) unas expectativas de aprovechamiento, que darían lugar a una fuerte especulación y elevados costes del suelo que no eran accesibles para la clase obrera. Esta quedaba relegada al extrarradio de la ciudad, en cuyos sectores se produjeron posteriormente en los últimos años graves problemas de hacinamiento, degradación ambiental, con una absoluta carencia de infraestructura y equipamientos urbanos (San Mamés, Las Ventas, S. Esteban, La Vega, etc.).

Por último, señalar que la legislación urbanística española de aquellos años (Ley de 22 de diciembre de 1876, Ley de 26 de julio de 1892, Ley de 28 de marzo de 1895)

(2) Véase al respecto, S. TOME: «La arquitectura civil del siglo XIX en León». *Ceranda*, 5 al 12-X-1979, pp. 18-19 y S. TOME: «La destrucción del ensanche leonés» (1973-1983), *Tierras de León*, 55, 1984, pp. 29-53.

(3) ARCHIVO MUNICIPAL DE LEÓN (A.M.L.): *Memoria del Plan de Ensanche*. Reforma de 1905, s.p.

(4) A.M.L.: *Memoria del Plan de Ensanche*. Reforma de 1907, s. p.

traducía un planeamiento evidentemente sanitario e higienista, olvidando toda acción planificadora de las ciudades, mientras que otros países de Europa ya habían superado la visión higiénico-sanitaria del urbanismo.

2. EL CRECIMIENTO ESPONTANEO COMO CONSECUENCIA DEL PLANEAMIENTO

La organización y el ordenamiento que se pretendió dar a las ciudades decimonónicas por medio de los ensanches no llegó a conseguirse, ya que los ensanches se convirtieron, a causa de la revalorización del suelo destinado a ellos, en el área exclusiva de la burguesía.

Para la clase obrera no se proyectó ni se planeó, a pesar de que era la más necesitada, un nuevo espacio de mayor calidad que el que ocupaba en los barrios históricos degradados. De esta forma surge, paralelamente a los planes de ensanche, un crecimiento de las ciudades totalmente espontáneo, sin organización, sin la más elemental infraestructura. Crecimiento que dará lugar a los núcleos de extrarradio y más tarde a los suburbios. El espacio ocupado por estos barrios ilegales ha sido más extenso que el destinado a la planificación.

Así, pues, una de las características del planeamiento ha sido, ya desde sus orígenes, el de favorecer a las clases altas olvidando a la clase proletaria. El principio que ha regido el proceso urbano moderno ha sido el de la segregación del espacio según las clases sociales, la ocupación diferenciada del espacio urbano. Los ensanches y los núcleos extrarradio-suburbios constituyen prácticamente las únicas formas de crecimiento de las ciudades españolas.

En el espacio extramuros que circundaba la ciudad, poco después y al unísono de la ocupación del ensanche, aparecen sectores de grandes o pequeñas parcelaciones⁵. La configuración adquirida con estos mecanismos, libres de cualquier tipo de reglamentación, será a lo que esté sometido León durante todo el siglo actual.

Los propietarios de suelo rústico podían transformar el uso del suelo sin ningún impedimento, ya que la concepción estática de la ciudad no era el mejor punto de partida para formular una ley que abarcara el crecimiento urbano, beneficiando a aquella parte de la sociedad capaz de dictar las leyes en detrimento de quien no está en condiciones de participar en el proceso legislativo: los futuros ocupantes del suelo así creado.

Las parcelaciones particulares son el mecanismo por el cual un suelo rústico es transformado en urbano, al implantar sobre él una trama elemental de calles de trazado más o menos geométrico que lo dividen en una serie de manzanas, que a su vez son subdivididas en el mayor número posible de solares con fachada a la calle. Sus promotores se ven favorecidos por la falta absoluta de control oficial sobre este tipo de producción de espacio urbano, y sólo les guía la apetencia de obtener un máximo beneficio económico sobre el suelo así transformado, sin tener para nada en cuenta las condiciones higiénicas del sector parcelado, generalmente inconexo con su entorno y con el centro urbano. Son también características de este mecanismo la carencia de servicios urbanos —alcantarillado, pavimentación, luz, agua, etc.—, y como consecuencia la subsidiariedad municipal sobre su déficit y su destino hacia clases proletarias o medias⁶.

(5) Este mecanismo se da también en otras ciudades españolas como Valladolid, Gijón, etc.

(6) Para un estudio en detalle de las parcelaciones véase A.M.L.: *Parcelaciones*. Leg. parcelaciones.

El desprecio por los intereses sociales se traduciría en el máximo aprovechamiento del suelo disponible. Todo promotor de una parcelación intentaba obtener el mayor número de solares edificables, olvidándose totalmente de lo referente a los más rudimentarios servicios urbanos que la nueva parcelación debería poseer.

Las parcelaciones se hacen en un contexto de vacío legislativo, pues, las Ordenanzas de 1885 sólo regulaban las condiciones de edificación en la zona totalmente edificable (casco antiguo y ensanche)⁷. Con lo que los propietarios de éstas no tenían la obligatoriedad de instalar los servicios mínimos (alcantarillado, agua corriente), ya que este espacio quedaba al margen de las Ordenanzas y ni el Ayuntamiento lo podía realizar, pues las calles eran particulares. Muchas de las parcelaciones fueron aprobadas por la Comisión Municipal Permanente en estas circunstancias⁸.

La complejidad de los nuevos problemas derivados de la expansión urbana crea la necesidad de unas nuevas ordenanzas municipales, pues las vigentes desde 1885 eran insuficientes para recobrar los innumerables problemas derivados de las obras que afectaban a la ciudad. La Corporación Municipal aprueba las nuevas ordenanzas de la construcción en las que se incluye un capítulo que regula la parcelación del suelo y se hace una división del término municipal. Con ellas se consigue el vacío legal causante de las irregularidades que se produjeron en la ocupación de la zona periférica de la ciudad⁹. Pues hasta este momento los propietarios de suelo rústico podían transformar el uso del suelo sin ningún impedimento. Sin embargo, estas ordenanzas, responden a la política urbana de estos años con una fuerte protección a la iniciativa privada que más tarde acaba anteponiendo sus intereses sobre los de la comunidad.

En la primera mitad del siglo se va consolidando el ensanche y se inicia una política urbanística caracterizada por la solución sectorial de los problemas urbanísticos, lejos de arbitrar una visión de conjunto del sistema urbano, característica que se mantiene hasta la década del sesenta. Se abren calles para crear solares y edificar sin preocupación por otros problemas urbanos.

La legislación urbanística disponible había sido superada. Por ello, en la década de 1940 comienza un proceso de mentalización para revisar la legislación entonces vigente y disponer de un nuevo marco legal, encargo que se encomienda a la Jefatura Nacional de Urbanismo (creada en 1949) con el fin de preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo. Así, aparece por primera vez la figura del «Plan General de Urbanización» en la Ley de Bases de Régimen Local el 17 de julio de 1945. Durante la primera mitad de la década del cincuenta se va consolidando la nueva Ley de Urbanismo a través de diversos anteproyectos que se suceden desde 1951. Antes de su aprobación por las Cortes en 1956 se realizan diversas reformas y reglamentos de régimen local.

El planeamiento urbanístico y la ordenación urbana tienen su obligado marco legal de referencia en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. En su artículo 9, párrafos 1 y 2, define el contenido del Plan General y especifica su documentación, siendo ésta la base legal de dichos planes. Por tanto, con la promulgación de esta Ley se supera la antigua idea de plan como simple

(7) AYUNTAMIENTO DE LEÓN: *Ordenanzas municipales para el régimen de la ciudad de León y su término*. León, Imp. Herd. Miñón, 1885, pp. 25-39.

(8) Algunas de las parcelaciones aprobadas por la Comisión Municipal Permanente en esta época fueron: Solares de la Vega (2-VIII-43), San Mamés (19-V-43), Chantria (31-XII-53), etc.

(9) AYUNTAMIENTO DE LEÓN: *Ordenanzas de la Construcción*. León, 1954.

proyecto constructivo, convirtiéndose en un verdadero instrumento normativo, que configura el volumen edificable, zonificación y extensión de las parcelas.

Según el artículo 69 de la Ley de 1956 «Los terrenos cuyas características, según el Plan, deben ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicarán transformación de su destino propiamente agrícola o forestal en base a la ordenación». Pero la tradición por la edificación unifamiliar, dispersa en el suelo rústico, estaba en contradicción con el principio enunciado por la Ley para esta clase de suelo.

La Ley del Suelo impone a los Ayuntamientos la redacción de un «Plan General», y aparece por primera vez en la ciudad esta terminología. Así, se redacta el primer plan de ordenación de León en 1960 (aprobado el 4-V-60). Más demagógico que real, no tuvo la aquiescencia de las clases dirigentes que permitieron la dilatación en el tiempo del proyecto, mientras que se encargaban de generar libremente el suelo urbano en el espacio que debía estar controlado por el Plan General. Sin embargo, durante la elaboración de éste se siguen aprobando parcelaciones¹⁰ y las nuevas construcciones se rigen por las Ordenanzas de 1954 que serán rectificadas el 14 de octubre de 1971. Con lo que nunca se llegó a poner en práctica, ya que desde su aprobación oficial se atenta contra los criterios del Plan y el triunfo de las fuerzas económicas conduce a su desvirtualización, que llega a su culminación entre 1960-1978.

En la década del sesenta la construcción se convierte en uno de los principales factores de acumulación, aumentando, asimismo, la demanda de viviendas, por el creciente traspaso de población del campo a la ciudad, sin preocupación alguna, por parte de los mercaderes de viviendas que no fuera la venta del mero producto. Durante esta etapa, la actividad municipal en la concesión de licencias se caracteriza por el apoyo a toda iniciativa privada (la ley del suelo era algo casi desconocido por la administración municipal). Así, se prodigaron construcciones, al margen del planeamiento existente, edificios con mayores alturas de las permisibles, construcciones en terrenos que carecían de servicios urbanísticos, tanto en el suelo urbano como en el rústico, proyectos de urbanización sin previo plan parcial, apertura de calles particulares al margen de las alineaciones oficiales (Monasterio, etc.). Todo ello respondía a una tónica nacional bajo el pretexto de un denominado y mal entendido «desarrollo» al margen del planeamiento existente.

A la tardanza de la aventura del Plan General (que no se puso en práctica) se sumó otra circunstancia que ayudó a agravar el problema. La política municipal que existió durante años de «dejar hacer» concentrándose en las zonas inmediatas al casco urbano, innumerables parcelaciones urbanísticas y edificaciones unifamiliares sin orden alguno, las cuales fueron toleradas desde la Administración, creando un serio problema de infraestructura y servicios. La década del sesenta pasará a la historia local como una etapa poco brillante en la que destacó una determinada política urbana, entendida ésta en el sentido que señala Marçal Tarragó, «como el conjunto de medidas, programas, planes, actuaciones, etc., que una determinada clase social elabora y lleva a la práctica para solucionar los problemas que la ciudad ocasiona a sus intereses de clase en un momento dado»¹¹.

El caos urbanístico llega a tal punto que en 1969 se hace un proyecto de acondicionamiento urbano de los barrios de León. En éste se especifica que, «la ciudad en continua expansión ha ocupado las zonas colindantes en parte con

(10) El 10-II-57, la Comisión Municipal Permanente aprueba una parcelación en Corredera - C. Madrid.

(11) M. TARRAGO: *Política urbana y luchas sociales*. Barcelona, Avance, 1976, p. 16.

ensanches urbanizados por el Ayuntamiento y en parte por parcelaciones debidas a la iniciativa privada. Especialmente estas últimas se encuentran con considerables deficiencias en cuanto al funcionamiento de los servicios urbanos, de pavimentación de calzadas, aceras, conductos de aguas negras y pluviales y tuberías de abastecimiento de agua potable. Con el fin de remediar esta situación, tendiendo a transformar todo el término municipal en un auténtico núcleo urbano, se ha estudiado el conjunto de los distritos de la ciudad, seleccionando las calles urbanísticamente más deficientes, obteniendo una lista de 118 calles (en Santa Ana, San Mamés, Valdelamora, Crucero, Corredera, San Claudio, Chantría, Ejido) ya existentes y habitadas parcialmente con necesidad urgente de implantación y restablecimiento de los servicios citados, ya que o bien carecen de ellos o no funcionan correctamente»¹².

El planeamiento urbano, por tanto, sufrió una profunda crisis cuyos efectos se traducen en una clara contradicción entre sus fundamentos teóricos y los resultados prácticos en la ciudad. Con lo cual queda patente la íntima relación del proceso de producción del espacio con las fuerzas del mercado, y el resultado cualitativo obtenido aparece como una experiencia negativa de gran valor para la elaboración de nuevas alternativas. Además, se confirma la tesis de que no es posible transformar la sociedad a través del planeamiento con teóricas y utópicas propuestas, sino que es preciso reconocer el justo alcance del planeamiento urbano como un instrumento que facilita la obtención de las mejores condiciones de vida para una sociedad en un momento dado.

Así, pues, con la Ley del Suelo de 1956 se llega a la total institucionalización del planeamiento, sin embargo, esta ley y la posterior jurisdicción urbanística no sirvieron para evitar el deterioro y desorden urbanos, que caracterizan hoy a las ciudades españolas. La prioridad que se dio, al principio de la década del sesenta, a la industrialización y al desarrollismo económico, relegó a un segundo lugar la planificación urbana, agravándose los problemas arrastrados durante décadas tales como escasez de viviendas para la población insolvente, escasez de servicios públicos, infraestructura defectuosa y a veces inexistente, alta densidad de población, falta de espacios libres, etc.

Los resultados de este sistema de planificación han dado origen a un crecimiento desconectado, caótico y desigual. No se respetan ni usos existentes ni usos planeados, toda finca de propiedad privada, edificada o no, es susceptible de aplicación de las ordenanzas y puede ser transformada en una mera edificación de viviendas. Se edifican nuevas viviendas cuando se carece de servicios para las que ya existen y se sustituyen edificios por otros de mucho mayor volumen e intensidad. Con lo que a las deficiencias y problemas urbanísticos hay que añadir la deformación general en cuanto a la política urbanística.

3. PLANEAMIENTO ACTUAL Y PROBLEMATICA URBANA

Uno de los tópicos de la creación de suelo urbano es la falta de una urbanización coherente y la carencia de los equipamientos mínimos siempre en divergencia con lo establecido por la normativa vigente. Además, los planes de ordenación se ven dificultados por la especulación —favorecida por la falaz interpretación de determinadas leyes— y por la misma configuración temprana de la ciudad.

(12) A.M.L.: *Proyecto de acondicionamiento urbano de los barrios de León*, 1969. Sección de Ingeniería, Leg. 295, «Memoria».

La política municipal con relación al suelo rural podía resumirse por una marcada tendencia abstencionista. La idea más generalizada consideraba el medio rural como un condicionante para la futura expansión urbana, más que como una forma natural de asentamiento de la población que había que encauzar y dotar de adecuadas condiciones de vida y esta alternativa ha sido recogida en cierto modo por la Ley del Suelo de 1975. Esta Ley¹³ modificó profundamente la clasificación del suelo de la Ley anterior, limitando la aplicación del suelo urbano (en los planes generales) a las áreas con servicios o consolidadas al menos en sus dos terceras partes (art. 78), restringiendo el ámbito del suelo urbanizable a plazos e iniciativas muy concretas y limitadas, con un planteamiento eminentemente pragmático. A su vez la nueva Ley plantea otra concepción para el «suelo no urbanizable», asimilable en cierto modo del antiguo suelo rústico, estableciendo para el mismo una verdadera protección, de modo que no puede dar lugar a la creación de núcleos de población.

Durante las dos últimas décadas se produce la desaparición de las pocas parcelas existentes en el casco urbano y sufre el ensanche una profunda renovación de sus edificios (de finales del siglo XIX y principios del XX) siendo sustituidos por «edificios singulares» que alteran totalmente el entorno urbano (como es el caso de la plaza de las Cortes Leonesas). Este fenómeno de remodelación urbana caracteriza el desarrollo de las ciudades que responden a un sistema de producción capitalista, el cual lleva implícitos unos cambios funcionales, estructurales y sociales. Con lo cual, aparte de los problemas de carácter general del suelo urbano, el espacio urbano se va consolidando irreversiblemente, aumentando los problemas existentes.

La Administración municipal se vio impotente ante el creciente número de infracciones urbanísticas, adoptando una política de tolerancia que se fue institucionalizando con el transcurso del tiempo, ya que hay un retraso de varios años en llevar a cabo las acciones de disciplina urbanística en lo que concierne a infracciones urbanísticas¹⁴. Siguiendo la tesis de Fernando Roch y Felipe Guerra, «es indudable que el vertiginoso crecimiento de nuestras ciudades en los últimos años fue un caldo de cultivo inmejorable para el aumento de las rentas y, por tanto, para el desarrollo de los fenómenos especulativos». León no fue una excepción dentro de esta corriente, sino al contrario, puede ser un típico ejemplo de especulación en sus dos modalidades: la del suelo casi exclusivamente hasta la década de 1960 y la de ésta alternada con la especulación a través de la vivienda en los años posteriores¹⁵.

El crecimiento desordenado ha roto el esquema tradicional de la ciudad y ha provocado un grave problema de congestión que es necesario resolver para poder asegurar un bienestar social. El control de la ordenación se hace sobre todo mediante la aplicación de normas de zonificación y reglamentación de creación de servicios, pero la mayoría de las veces el urbanismo contribuye a la acción de opresión frente al usuario de la ciudad. Esta olvida las necesidades sociales, víctima del fetichismo del espacio.

Ante la inoperancia de los Planes Generales surgidos a partir de la Ley de 1956 y perdida toda vocación de realización práctica, se hace necesaria una reforma legal que tiene lugar en 1975, que precisamente ha estado dirigida a enfatizar esa vocación en este punto¹⁶. Así, en el artículo 48 de dicha Ley se señala que los Ayuntamientos

(13) Reforma de la Ley del Suelo del 2 de mayo de 1975, texto refundido por Real Decreto 1346/9 de abril de 1976.

(14) Véase al respecto, M. A. NICOLAS: «Confusión y desorden», *Diario de León*, 30-XII-1973, p. 8.

(15) F. ROCH y F. GUERRA: *Especulación del suelo*. Madrid, Nuestra Cultura, 1981, p. 51.

(16) L. PAREJO ALFONSO: «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», *Ciudad y Territorio*, 59-60, 1984, p. 42.

revisarán cada cuatro años el Plan, ya que los planteamientos deberán ser realistas dadas las dificultades que existen en la práctica para el quehacer urbanístico, cuya realización corre tanto a cargo de la gestión pública como de la privada.

En el paisaje urbano donde dialécticamente se oponen unos intereses antagónicos, unas relaciones de producción y unas tensiones sociales se plasman y se evidencian en su morfología, estructura y evolución de la ciudad. Los desajustes entre la situación económica, la realidad demográfica y el crecimiento espacial son el resultado de una filosofía en la organización de los espacios urbanos en donde el capital ha jugado con las necesidades sociales y el poder político le ha dejado absoluta libertad de movimiento con el único objetivo de consolidar unas oligarquías locales en las que se ha apoyado. Así, en los prolegómenos de los trabajos de redacción del plan actual se realizó una encuesta sociourbanística por los distintos barrios de la ciudad. Los vecinos manifestaron su desacuerdo con la política urbanística de León e hicieron responsables del caos a los propietarios del suelo (especuladores) y al propio Ayuntamiento¹⁷.

Esta situación urbanística, que se manifiesta en un deterioro progresivo del espacio urbano y de sus condiciones de habitabilidad, al margen de los costos sociales y económicos que significa, pone de manifiesto una promoción inmobiliaria y la construcción desarrollada de manera inflacionaria, por encima de sus reales posibilidades como consecuencia de la debilidad de las auténticas actividades productivas y la existencia de una planificación defectuosa que no sólo no ha sentado las bases de un crecimiento racional, sino que ha producido perjuicios irreparables en la ciudad, tanto desde un punto de vista formal como funcional.

El Plan de Ordenación de 1960 consolidó una situación de hecho y su aportación como instrumento de planificación fue nula. Este tenía imperfecciones, contradicciones y no se ajusta al momento actual. Ante esta situación es absolutamente imprescindible crear una nueva normativa y un nuevo planeamiento. Según el informe del proyecto de adaptación del Plan General de Ordenación sobre la situación urbanística del Municipio de León y las alternativas de ordenación urbana, es que se ha olvidado permanentemente la función social, predominando la especulación del suelo. No ha habido una política coherente sobre el régimen del suelo, ni se ha regulado el mercado de terrenos.

La Ley de Reforma sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su disposición transitoria primera, estableció la obligación de adaptación a la misma, dentro de los cuatro años siguientes a su entrada en vigor, de los Planes Generales de Ordenación. Dado que se había sentido la necesidad de contar con una nueva normativa urbanística adecuada a las modernas condiciones de la ciudad, que posibilitara un armónico desarrollo de la misma, superando las imperfecciones y contradicciones del Plan del sesenta, en sesión plenaria del 24 de diciembre de 1976 se acordó contratar la redacción del nuevo Plan. Con lo que 1976 pasará a la historia como el año de cambio y mentalización urbanística, con el deseo de poner fin al caos urbano y del intento de construir una nueva ciudad.

La nueva ordenación urbanística, que rebasa profundamente los límites de una mera adaptación a la Ley del Suelo, no sólo por imperativo de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, del referido texto legal, sino por las propias características del Plan en cuestión que ha sido totalmente inoperante, hacen necesario medidas que garanticen la profunda reordenación urbanística que se

(17) A.M.L.: *Plan General de Ordenación Urbana*, 1980. Memoria de Información. Encuesta Sociourbanística.

pretende con el fin de que no resulte inviable antes de su aplicación. Esto ha hecho necesario el que se haya aprobado una suspensión de licencias de edificación en varios sectores en opción de la Comisión Especial de Urbanismo, una vez estudiada la propuesta formulada por el equipo redactor del Plan, al amparo de lo establecido en el artículo 27 de la Ley del Suelo.

Sin embargo, en la sesión plenaria del 24 de febrero de 1978, se acuerda la no suspensión de licencias en la zona del ensanche (polígonos 3, 4, 5, 6) lo que supone una destrucción de éste, y su densificación, agravando los problemas de equipamiento (puestos escolares, zonas verdes, etc.). La Coordinadora de las Comisiones de Urbanismo de Colegios Profesionales pone de manifiesto que esta determinación tiene como objetivo transgredir el plan, fomentar la degradación urbanística y la especulación¹⁸.

El 6 de junio de 1978 fue presentado el proyecto a estudio del pleno municipal. Se pusieron de manifiesto algunas deficiencias que han de dar lugar a correcciones, se adoptó el acuerdo tal y como había sido presentado por el equipo redactor, con la única salvedad de excluir del mismo todo lo referente a la zona histórico-artística, salvo en la parte afectada por los sistemas generales y previsiones de equipamiento por considerar que esta zona ha de seguir rigiéndose por su normativa específica hasta que no se lleve a cabo el plan especial de la misma (aún no puesto en práctica). Esta aprobación llevó consigo la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas zonas objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico en vigor y la apertura de un periodo de información pública. Pero se han hecho varias modificaciones al proyecto inicial que han culminado en mayo de 1985.

Durante el periodo de información pública fueron presentadas en el Ayuntamiento un total de 167 alegaciones al nuevo plan¹⁹, todas las cuales fueron recogidas en un extenso informe. Como conclusión del mismo se afirmaba que era de prever un buen número de innovaciones, incorporándose la mayor parte de las sugerencias y propuestas contempladas en tales alegaciones, reconsideración de los límites de determinados polígonos y peticiones de particulares que no contradijeran la vigente Ley del Suelo, etc.

Entre las modificaciones más importantes a la nueva clasificación del suelo, sobresalen las dadas al polígono Eras de Renueva y el 10, así como el tratamiento arbitrado para el 58. Calificados (Eras de Renueva y el 10) en la aprobación inicial como suelo urbano, en el nuevo reajuste aparecen como suelos urbanizables programados. Respecto al 10 (en las Labiadas) con claras anomalías que contravienen a la actual Ley del Suelo, la memoria de las modificaciones dice que «es clara su imposible clasificación de suelo urbano en función de la Ley y Reglamento de Planeamiento, así como en función de la Instrucción Ministerial sobre los planes generales». En cuanto al polígono Eras de Renueva, justifica la urbanización sobre la base de que se trata de una situación jurídico-administrativa ciertamente confusa en su planeamiento y ejecución, dado que existe una sentencia del Tribunal Supremo de marzo de 1967, en la que se decreta la nulidad general de todo el expediente administrativo del polígono. Para el 58 (en Pinilla), de construcción inmediata (en la actualidad se está terminando su construcción) y promovido por el Ayuntamiento se decide que el 80 % de las viviendas sean de nivel económico bajo, siendo éstas de protección oficial, con la clasificación de suelo urbano²⁰.

(18) *La Hora Leonesa*, 17-11-78, p. 6.

(19) A.M.L.: *Plan General de Ordenación Urbana*, 1980, Alegaciones.

(20) A.M.L.: *Plan General de Ordenación Urbana*, 1980. Memoria propuesta de modificaciones.

En la sesión plenaria del 23 de junio de 1981 se aprueban las rectificaciones introducidas en el Plan General de Ordenación, para dar cumplimiento al contenido de la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1980, por la que se aprobó definitivamente el citado proyecto, con las determinaciones que en la propia Orden se recogen. Por último, el 14 de mayo de 1985, después de aprobarse definitivamente, se han aprobado algunas modificaciones. Lo más importante es que se pretende sacar adelante el polígono de la Chantría al haber pasado parte de éste de suelo urbanizable programado a suelo urbano.

Las sucesivas modificaciones se han ido haciendo de acuerdo con los intereses económicos y privados que priman sobre la comunidad. Desde que se aprueba inicialmente el Plan, todo el problema se centra en los polígonos de iniciativa privada, pero no se hace hincapié en la existencia de un conjunto histórico-artístico que se está cayendo, de redes viarias y conexiones con otros municipios limítrofes, y barrios periféricos que tienen enormes problemas de servicios públicos...

Por tanto, la aplastante mentalidad pragmática de la sociedad burguesa —dice Murray Bookchin— silencia toda postura visionaria ante el planeamiento urbano. Para conseguir resultados prácticos es preciso manejar las realidades de la vida, nunca proyectos utópicos. Conseguir resultados prácticos significa, efectivamente, hacer un planeamiento respetuoso para con los parámetros establecidos por el sistema social. Pero como, de entrada, el sistema es intrínsecamente irracional, el planeamiento urbano se enfrenta con la situación insostenible de tratar de convertir en racional un organismo social cuya esencia misma es la irracionalidad: la producción por la producción y la subordinación de los objetivos humanos a los económicos²¹.

Sin embargo, hay que señalar que los trabajos de revisión del Plan que empiezan a discutirse políticamente en el Ayuntamiento en 1977 y 1978, sin menospreciar la aportación de los técnicos redactores, se puede asegurar que las características finales del Plan habrían sido diferentes en algunos aspectos importantes de no darse la peculiar circunstancia de un Ayuntamiento de transición y a la espera de unas elecciones municipales que habían de ser democráticas después de varios años. Sin esta situación es difícil entender la fuerza que los movimientos sociales urbanos muestran en el momento de definirse frente a las líneas generales del Plan²², así como la permeabilidad del Ayuntamiento a la aportación de las Asociaciones de Vecinos.

Este Plan, aunque, ha sufrido varias modificaciones supone, sin embargo, un cambio de perspectivas respecto a los criterios orientadores del crecimiento urbano de los años anteriores. Así, la idea general de reequipamiento urbano y la construcción del nuevo suelo urbano programado mediante planes parciales con una urbanización integrada (como es el caso del polígono 10 actualmente en construcción) aparecen por primera vez formalizados en el planeamiento y constituyen un freno, al menos teórico, a la lógica hasta entonces imperante, supeditando los objetivos generales del planeamiento a las expectativas de acumulación derivadas de la utilización de la ciudad como mercancía. Pero planificación y praxis urbana apuntan hacia la inversión en capital fijo en la ciudad que suponga la optimización territorial de las condiciones de reproducción de los medios de producción y de circulación de capital, con lo que las actuaciones

(21) M. BOOKCHIN: *Los límites de la ciudad*, Madrid, Blume, 1978, p. 88.

(22) Véase, M. A. NICOLAS: «Ganaron las fuerzas populares», *Ceranda*, 30 al 5-IV-1979, p. 11.

políticas no se han limitado a una perspectiva de mejora de las condiciones de reproducción social.

CONCLUSION

La planificación urbanística en una sociedad desigual donde las relaciones sociales se definen por su carácter de dominación no es neutral en ningún caso. Existe una tendencia por parte de la clase dominante a utilizar la planificación como instrumento para el desarrollo de sus estrategias. Este es un hecho que se produce con independencia de la voluntad de los técnicos que redactan el Plan. Así, el poder local es un medio valioso que la oligarquía posee para asegurar su estrategia en la producción del espacio.

Las opciones políticas se han dirigido prioritariamente a favorecer la apropiación de plusvalías derivadas del incremento de las rentas urbanas, y subsidiariamente, a la creación de los más indispensables órganos urbanos y a la adecuación de la ciudad a las necesidades derivadas del proceso de cambio económico. La segregación social en el espacio es efecto principal de la supeditación de lo urbano, entendido como soporte de la producción y circulación de bienes y de la reproducción de la fuerza de trabajo, a lo urbano como objeto directo de acumulación y apropiación de capital.

La creación de espacio de consumo colectivo se supedita durante los años sesenta y setenta a los intereses de los nuevos promotores que actúan, ya no realizando un valor de uso y subsidiariamente obteniendo unas ganancias de la venta del espacio construido, sino actuando de forma prioritaria en el mercado de la vivienda, lo que da lugar a mercados socialmente diferenciados del suelo y la vivienda.

No obstante, se intuyen nuevos caminos para el planeamiento apoyado en el constante proceso, aunque lento, de mentalización ciudadana del derecho a la consecución de una ciudad civilizada, a la necesidad de su participación (mediante el movimiento ciudadano, poniendo de manifiesto los problemas de sus barrios) y potenciación del planeamiento como una de las tareas propias de la política local.