



ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y
CONFIGURACIONES DE MODELOS DE CIUDAD

Ponència presentada al Seminari *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Madrid, abril 1990

MANUEL HERCE

Assessor de l'Àrea metropolitana de Barcelona en temes territorials i urbanístics

SUMARI

1. De la utilidad de las actuaciones urbanísticas.

3. De la administración y gestión de las actuaciones urbanísticas.

2. De la sustitución del plan por el proyecto.

4. De la viabilidad de las actuaciones.

ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y CONFIGURACIONES DE MODELOS DE CIUDAD

Gran parte del período democrático de nuestros ayuntamientos se ha consumido en la discusión, tramitación y consolidación de su planeamiento general (posiblemente con la única excepción, en cuanto a grandes municipios, de Barcelona, que lo aprobó en 1976). Es indudable que ello ha requerido un notable esfuerzo de técnicos y políticos, mientras que las discusiones y propuestas en torno al modelo de ciudad concretado en el planeamiento han resultado, en general, vagas y lejanas al ciudadano medio. Paralelamente a la formulación del plan, y no siempre en consonancia con o en su desarrollo, la Administración local ha tenido que ir adoptando medidas de gestión diaria sobre la ciudad, para las que muchas veces se han improvisado modelos o se han testado doctrinas fomentadas en el rico período de discusión urbanística de los años setenta.

La práctica de estos últimos años y el evidente resurgir de un desarrollo económico de pujante iniciativa privada, han mostrado fisuras obvias en el aparato técnico de referencia, cuando no agravamiento de problemas urbanos que parecían superados. La vivienda, el transporte, la terciarización de los ensanches, la degradación de los cascos antiguos son temas que hoy en día expresan que hay mucho por hacer. Es curioso que todos ellos constituyan los problemas base de la práctica urbanística; y sin embargo, las encuestas preelectorales muestran junto a una alta satisfacción por el urbanismo municipal, un creciente grado de descontento por esos problemas en concreto. ¿Qué extraño fenómeno de marketing nos ha llevado a transmitir a la población la idea de que el urbanismo es otra cosa, posiblemente con rememoraciones semánticas de ornamentación? Y sin embargo, la nueva Administración democrática surgió con una notable preocupación urbanística, como se muestra en la mayoría de los discursos y programas electorales de las primeras elecciones democráticas e incluso en la trayectoria y extracción de la mayoría de los líderes políticos locales.

Transcurrida una primera década, cuando se observan los primeros índices de un cierto agotamiento del discurso programático, es imprescindible una cierta reflexión crítica, conscientes de que los muchos

logros y también algunos errores del pasado inmediato son el patrimonio de la izquierda, y sobre dicho patrimonio se ha de estructurar una nueva respuesta de vanguardia en las transformaciones sociales. A efectos de esta reflexión y obviamente con todo el riesgo de subjetividad que ello implica, me interesa poner de relieve cuatro aspectos de la pragmática urbanística de estos últimos años. Aspectos que reúnen las características de ser comunes a las grandes ciudades españolas, de haber servido de apoyo a nuevas formulaciones técnicas y de ser a la vez origen de los mejores logros de la reciente política urbana, y (posiblemente por las mismas causas) fuente donde encontrar las claves de una redefinición de futuro.

1. De la utilidad de las actuaciones urbanísticas

El primero de los temas se refiere a un debate rehuido pero que subyace en todas las propuestas e intenciones públicas en el terreno de lo urbano: la capacidad o no del plan para alterar la calidad de vida y de ahí, la eficacia o no del planeamiento, la necesidad del mismo, el tipo y contenido con vistas a su eficacia, y la propia conveniencia o no de su existencia.

La proliferación en estos años de planes de Reforma Interior, consustanciales a la tan cara visión humanista de rehabilitación del patrimonio heredado, pone de relieve las principales facetas del tema. No se puede negar que para los técnicos este tipo de planeamiento ha aportado un enriquecedor discurso metodológico; pero junto al enorme bagaje de propuestas interesantes, son bastantes menos sus logros físicos y sociales.

Posiblemente debido tan sólo a una cierta desproporción entre alcance temporal de sus objetivos y expectativas generales a corto plazo; o porque a veces no pretendían ir más lejos de su propia propuesta ejemplificadora. Esta última acepción, más extendida de lo que puede parecer, lleva aparejado un sutilísimo veneno, por lo caro que resulta al hombre contemporáneo el poder de la imagen. Parece como si «la condición ontológica del ser de una cosa fuera su propia transformación en imagen» (E. Subirats). Y, entre los hombres contemporáneos,

apabullados por la imagen, se encuentran, cómo no, los más propensos a confundir la realidad con su simulacro en imagen, los técnicos y los políticos.

De ahí, el asombro de los operadores públicos cuando al levantar la vista de los planos constatan que la ciudad ha seguido sus pautas propias de evolución. De ahí al injusto desprecio sobre la eficacia de la planificación hay sólo un paso; el resultado se muestra, con frecuencia, contraproducente, puesto que

«la confianza puesta en los planes, sus métodos y sus autores, disminuye, haciendo más difícil reforzar el proceso de planificación» (N. Linchfiels).

2. De la sustitución del plan por el proyecto

Volveremos luego sobre la cuestión de los medios, de los planes válidos solamente si se redactan para su ejecución y se los dota de medios para ello. Pero enlacemos con esta desconfianza en las propuestas del plan, otra de las actividades más presentes en la política urbana de estos años: la sustitución del plan por el proyecto. No me refiero a la concepción del planeamiento entendido, también, como suma de proyectos, ni tampoco a la voluntad de recalificar a través de intervenciones concretas el tejido urbano. La arquitectura del espacio público, a través de sus valores simbólicos, es la gran realidad de la transformación de nuestras ciudades, y no sólo de sus centros, sino también de sus anómicas periferias en trozos de ciudad. R. Castro recordaba recientemente que la «ciudad no es tanto un lugar, como el momento simbólico de la fundación de la ciudadanía».

Intervenciones recalificadoras del tejido urbano que tienen su coherencia en un plan-programa sobre un barrio, pero que cuando pierden su fin último de recuperación de espacios y dignificación de lugares caen simplemente en la mera condición de espectáculo. Espectáculo, incitación que tiene, también, la función vanguardista de mostrar desde el poder modelos identificatorios sociales, lo que algunos han llamado la ciudad-metáfora. Pero espacios-espectá-

culo que, sin referentes ideológicos, causan el efecto contrario de hastío y desconfianza, cuando no de obvio rechazo por su relación coste-rentabilidad social. No quiero traer ejemplos porque posiblemente tan sólo sean por ahora mínimos en el amplio conjunto de bellas plazas, rehabilitación de edificios y espacios dignos que han realizado los ayuntamientos. Pero en la mente de todos está algún amplio vial ocupado por arquitecturas gratuitas, o algún barrio histórico cayéndose en su entorno de frisos, columnatas y arquitebras.

Precisamente este —posiblemente escaso, pero significativo— tipo de intervenciones ha servido de revulsivo de debate entre administradores del gobierno local y entre técnicos urbanistas (al que no ha sido ajeno un cierto rebrote de neorradicalismo en asociaciones vecinales); sobre la base de preguntarse hasta qué punto no constituyen respuestas fáciles ante la complejidad de los instrumentos de desarrollo del planeamiento en nuestro país. En general, la gestión urbanística ha tenido una importante atención en la política urbana de las grandes ciudades. Expropiaciones, reparcelaciones, convenios urbanísticos con los operadores privados e intentos de aprovechar instrumentos legales paralelos a los urbanísticos son un común denominador en aquellas. Pero, precisamente porque se ha hecho uso de ellos, se ha comprobado su lentitud en el procedimiento, su dependencia de decisiones de otras administraciones y su necesidad de canalización con municipios limítrofes. El voluntarismo con el que ha tenido que llevarse a cabo esta gestión sólo ha sido posible en aquellos ámbitos de la ciudad en los que lo permitía la potencia del aparato administrativo; no así en aquellos otros, en general de la periferia, donde precisamente coinciden carencias financieras, técnicas e infraestructurales.

3. De la administración y gestión de las actuaciones urbanísticas

El tercer aspecto que quiero destacar, para que no se olvide, es que, salvo la capital del Estado, todas las demás grandes ciudades españolas desbordan, con mucho, su término municipal.

La complejidad de gestión, agravada por la escasez del ámbito territorial de referencia y la proliferación de instrucciones, ha traído como lógica consecuencia un modelo creciente de gestión descentralizada, a través de gerencias, institutos y sociedades públicas. Modelo de gestión que ha mostrado sus claras ventajas operativas porque ha podido moverse a caballo del derecho público y del privado. Modelo que perfeccionar, por otro lado, para evitar sus consecuencias sobre los procesos urbanos. La lógica mercantil y financiera de las empresas de gestión descentralizada, junto a su loable capacidad de demostrar que el sector público puede llevar a cabo sus actividades con rentabilidad financiera, también ha traído algunos resultados paradójicamente contrarios a los fines para los que fueron creados. En el contexto de su autonomía, las decisiones, por ejemplo, de la ubicación de aparcamientos se toman sobre la base de ventajas de la centralidad, sin tener en cuenta el agravamiento de los problemas de tráfico en áreas centrales y su interferencia en la demanda del transporte público.

En el extremo, si el aparcamiento, los transportes, la vivienda pública, la promoción económica de espacios centrales, las operaciones urbanísticas singulares e incluso la propia creación de infraestructura, se descentralizan sin un referente de planeamiento y sin un organismo político-administrativo de coordinación, la inmediatez de gestión pudiera acabar sustituyendo a la previsión, la coyuntura al programa.

Escepticismo político ante un planeamiento discrónico entre propuestas y realizaciones; detección de una cierta tendencia a la satisfacción de necesidades urbanas mediante el simulacro; ámbitos de gestión inadecuados; y creciente entramado de gestión descentralizada. Aspectos todos ellos que no niegan los innegables logros que una Administración progresista ha aportado a la ciudad y a la convivencia. Pero aspectos sobre los que fundarnos para una reflexión precisa.

Un punto de arranque es el debate sobre la creciente reclamación del marco globalizador que significa un plan; de la conveniencia de dotarse de un paradigma

de ciudad que sea ofrecido como utopía posible y como marco de realizaciones. El gran esfuerzo del planeamiento urbanístico general, con todo lo que comporta de grandes ilusiones y también de inadecuadas discusiones, ha sido realizado en un tiempo demasiado reciente en nuestro país. El planeamiento que se requiere ha de ser de tipo operativo; programático en la definición de fines y acciones pertinentes; realista en el análisis y preparación de los medios; plurianual, con perspectivas de corto y medio plazo en sus propuestas. No existe en la legislación urbanística española un instrumento adecuado a tal fin; en su ausencia, diversos ayuntamientos han optado por aplicar la revisión cuatrienal de los programas de actuación. Pero sus contenidos forzosamente han de ser cortos, porque sus instrumentos de programación son débiles y no ligan en su ejecución al círculo de agentes institucionales públicos presentes en la construcción de la ciudad. El contenido de los programas plurianuales italianos, con la heterogeneidad de sus propuestas, con la asunción de jerarquización entre actuaciones y de exclusión de las que no son posibles y con sus características de provocación de convenios y compromisos, pudiera ser lo más cercano a lo preciso.

Pero si se quiere ser capaz de ofrecer programas enlazados de intervención que muestren un proyecto de ciudad, hay que ser conscientes de las actuales limitaciones de ámbito y de marco administrativo. De poco sirven programas de vivienda en la ciudad central si no se logra reconducir su creciente terciarización; y sólo se pueden generar subcentros si se puede trabajar con la periferia. De poco vale expresar la utopía de ciudad igualitaria, si la renta se produce en un ámbito municipal y el déficit en otro, que es la misma ciudad; o si las plusvalías del nuevo crecimiento urbano se generan en uno y los fondos de rehabilitación urbana se precisan en otro ámbito municipal diferente.

Los pocos organismos de planificación y programación y control metropolitanos han desaparecido; o en la lógica de la gestión descentralizada se han limitado a unos servicios (aguas, basuras, transportes) vistos con absoluta autonomía. Urge en este sentido un

pacto institucional y político que venza las reticencias de los que se empeñan en enfrentar autonomías con metrópolis.

No sólo es un problema de ámbito, y posiblemente no el más grave. La insostenible tutela a la que están sometidos los gobiernos de nuestras ciudades por las comisiones de urbanismo en manos del gobierno autónomo hace que abunden los enfrentamientos entre instituciones utilizando excusas urbanísticas, impidiendo, de facto, la suscripción de programas que se aguanten a medio plazo. De todos es sabido que las comisiones de urbanismo exceden su función de tutela, transformándose en órganos de planificación en sus aprobaciones en consonancia con las atribuciones que les da la ley, que, en ciertos regímenes legislativos autonómicos están intervinidos hasta los actos de gestión, desarrollo del planeamiento, y que incluso la expropiación por tasación conjunta, a la que por ejemplo confiere tanta potencialidad la reciente Ley de Régimen Urbanístico y Valoraciones, depende de la voluntad del órgano de tutela. Un gobierno local responsable no puede tener más tutela en el ámbito de sus competencias que la de la ley y los parlamentos.

4. De la viabilidad de las actuaciones

El tercer requisito del planeamiento-programación está en la viabilidad política y financiera de sus propuestas. De poco valen si no son capaces de incidir en los programas de actuación de los distintos departamentos de gobierno; pero tampoco si no son creíbles en la ordenación de los propios medios de que dispone la municipalidad. Programar actuaciones implica incardinarlas en los presupuestos municipales y, también, ser capaces de generar un cierto esfuerzo multiplicador sobre inversiones de otros operadores. Creo que merece la pena traer a cuento

el hecho de que casi ninguno de los grandes municipios españoles ha aprovechado la coyuntura de la crisis para formar un patrimonio municipal del suelo con el que poder incidir ahora en el mercado de la vivienda. Que cuando la reciente ley incrementa el derecho urbanístico de la colectividad del 10% al 15% del aprovechamiento del suelo, ignora que son pocos los municipios que no hayan preferido su transformación en metálico, posiblemente, para paliar su escasez de recursos, pero también muy posiblemente porque la disponibilidad del patrimonio tenía sentido en el municipio colindante. En este sentido, la exigencia del desaparecido Presupuesto Especial de Urbanismo pudiera ser el instrumento que diera credibilidad a los programas plurianuales, los dotara de medios y permitiera cuando menos clarificar las responsabilidades de cada institución en el incumplimiento de acuerdos. La credibilidad de las propias disposiciones, que la nueva ley establece respecto a plazos y compromisos de los operadores privados, pasaría por una programación acorde con la del sector público.

La necesidad de un marco de referencia de las actuaciones municipales en un plan-programa; de ámbito espacial adecuado al tamaño y problemas de la ciudad; de autonomía y responsabilidad de la Administración municipal (¿por qué no metropolitana?) en su aprobación y desarrollo. Esas son las tres premisas básicas para poder ser capaces de ofrecer al ciudadano propuestas concretas de progreso, que pueden ser cotejables, mensurables y reivindicables con otras propuestas y opciones. Las propias formulaciones de un programa de este estilo no sólo son un referente para actuaciones y proyectos concretos; serán también un corsé a la autonomía técnica y un modo de garantizar la participación de la sociedad en una democracia abierta más allá de los procesos electorales.