

necesarios actualmente. Seguramente la Ley no es suficientemente proactiva y tenemos que cambiar el modelo “de cuando planificarlo todo era la mejor opción”.

Es preciso remarcar, sin embargo, tal y como decía Joan Anton Solans, que “en términos generales, el planeamiento municipal se ha revelado como clave a la hora de dotar de seguridad jurídica a los procesos de desarrollo urbano y ha acumulado éxitos notables en materias como la extensión de los servicios urbanísticos básicos, la dotación de espacios públicos y la provisión de equipamientos colectivos”.

El despliegue de planeamiento a distintas escalas a lo largo de los años ha permitido alcanzar una cierta estabilidad en el territorio, definiendo estructuras básicas y conseguido unos niveles de desarrollo urbano óptimos. Esta agilidad que se nos requiere hoy (que poco tiene que ver con el tiempo de los planes generales y las modificaciones) debería conseguirse con mayor facilidad.

El obstáculo, el conflicto, nuevamente, es que no actuamos totalmente libres, sería necesario que primero nos pudiéramos desprender de lo que hemos definido anteriormente como incapacidades (los despropósitos y derechos adquiridos que hemos ido acumulando y de los cuales tan difícil es deshacerse), y, entonces, con todo el conocimiento que hemos adquirido durante todos estos años, afrontar los nuevos retos más ágilmente.

Por otro lado, de acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente, sobre la necesidad de que el planeamiento no quede desvinculado de su contexto, debería haber una puesta al día permanente de toda la documentación consecuencia de la elaboración de un plan y al mismo tiempo ofrecer como resultado una visión global, no solo municipal o comarcal, y que sea recopilación de todas las ramas sectoriales, con la consiguiente ruptura con los departamentalismos, de forma que se aprovecharan todas las sinergias posibles. En este sentido, otra vez, la Administración tendría que ser coordinadora y punto de apoyo. Hoy, las nuevas herramientas informáticas nos permiten muchas de estas posibilidades. Eso sí, es necesario un importante esfuerzo de renovación y cooperación por parte de todos.

Retos

Cultura y conocimiento

La planificación es compleja y existe una dificultad real para coordinar y organizar las distintas partes del sistema territorial. Es, a parte, lenta, demasiado para el mundo actual. Sin embargo, es necesaria cierta reflexión: las decisiones que hay que tomar son muy importantes y sobre todo tienen que ser acertadas.

Existen indicios de que se ha iniciado un camino nuevo, una nueva forma de trabajar y nuestra generación, en este sentido, está más preparada para la colaboración entre las distintas disciplinas. Falta saber y entender qué papel tiene el urbanista/arquitecto y conjugar la experiencia con la motivación de todo un conjunto de profesionales jóvenes (ya no sólo arquitectos) y la sociedad en ella misma, que tienen mucho que decir respecto a la ordenación del territorio.

Desde perspectivas distintas, tenemos que ser capaces de encontrar canales sencillos, transversalidades, que favorezcan la coordinación de todas las áreas implicadas en el desarrollo urbanístico, superando la actual fragmentación sectorial.

¿Y si desarrollásemos, desde la Administración, un sistema en que el ciudadano tuviera un único interlocutor? Igual que a la hora de redactar, sería preciso contar con la colaboración de todo un conjunto de expertos profesionales que con la máxima responsabilidad llevaran a cabo el proyecto. La respuesta de la Administración podría venir desde el apoyo y la coordinación a las propuestas.

La población debe tener una implicación activa en la gestión y la ordenación del territorio y tiene que sentirse responsable de su futuro. Con esta voluntad habrá que fomentar la formación y la sensibilización urbanística en las escuelas y universidades, no solo en las tradicionalmente relacionadas con la ordenación del territorio, sino en la mayor cantidad de disciplinas posibles, para así ir construyendo una sociedad más preparada y preocupada por alcanzar un verdadero desarrollo urbano y territorial sostenible.

Nuestro objetivo final tendría que ser agilizar los procesos y posibilitar la adaptación y los cambios, dentro de una estructura general eficaz, clara y sencilla al alcance de una sociedad conocedora.

Estima y honestidad

Nuestra generación tiene que hacer un esfuerzo por combatir la desconfianza generalizada que tiene la sociedad respecto a nuestra profesión. Ante este hecho tenemos que demostrar honestidad total.

Deberíamos ser capaces de planificar con capacidad de revisión constante de lo que realmente es y no de lo que tenemos previsto (planeado). Luchando contra las incapacidades (derechos adquiridos que hemos ido acumulando) y no admitiendo posibles expectativas.

Nos queda mucho camino de antemano: tenemos la oportunidad de rehacer lógicas absurdas y rehabilitar el territorio. No es necesario acumular todas las experiencias negativas y compararlas, sino fijarnos en aquello que consideramos que se ha hecho bien y copiarlo y, para aquello que no tenga todavía respuesta, inventarla.

No podemos, no nos podemos permitir despreciar las competencias urbanísticas que hemos conseguido en tiempo pasado, es preciso continuar con los sistemas que han resultado operativos y estables (calificaciones, condiciones de uso y de la edificación) porque resultan directos y fáciles de gestionar, pero tenemos que avanzar, pensar de un modo distinto respecto a aquello que no funciona y no nos garantiza una buena planificación.

Seguramente no se trata de cambiar las bases del orden urbanístico. De hecho, actualmente ya tenemos posibilidades y estrategias para poder afrontar esta revisión, tendríamos que creárnoslas y utilizarlas. Por ejemplo, la desclasificación del suelo es una herramienta que hasta hace poco casi no se utilizaba.

Estamos sufriendo cierta falta de confianza, seguramente porque los efectos de las desregulaciones en el planeamiento y de las faltas de garantías para resolver en profundidad y hasta la raíz los actuales problemas sociales han sido muy fuertes. En cambio, sí que tenemos que ser capaces de entender los procesos que no nos son ahora útiles y beneficiosos, y redefinirlos o eliminarlos.

Tampoco sería conveniente inventar un nuevo marco legal cada vez. Tantos cambios constantes no nos han ayudado a ser más operativos. Los cambios y las mejoras vendrán más dados por cómo afrontaremos los diferentes obstáculos: a partir de un análisis

profundo, dentro de un contexto de conocimiento amplio y una coordinación eficaz.

Ilusión, confianza y acierto

Aparte de las diversas incidencias que he ido apuntando a lo largo del escrito sobre el proceso urbanístico, el papel de la Administración, de los profesionales y de la sociedad civil en sí, reivindico cierta ingenuidad de todos ante los proyectos, la capacidad de sorprendernos con nuevas ideas que poco a poco puedan aportar cambios. Pasión y entrega en nuestro trabajo. Sobre todo, responsabilidad y respeto por parte de todos los implicados en los proyectos y, muy necesario, confianza de los unos en los otros.

Creo sinceramente que determinar una buena estructura urbanística de base es esencial y que se puede conseguir que ésta esté en constante revisión. Debemos tener en cuenta, sin embargo, que siempre (o casi siempre), las principales equivocaciones materiales en una ciudad/pueblo son urbanísticas. El error urbanístico se paga, es difícil de corregir, muy difícil. Tiene implicaciones posteriores a todos los niveles. Por ello será necesario acierto, para identificar todo aquello relacionado con el planeamiento que continúa siendo válido (que no es poca cosa), todo aquello que tendremos que repensar y, en última instancia, lo que nos permitirá imaginar y dibujar un futuro mejor.

ENTRE LA EXCEPCIONALIDAD Y LA INFORMALIDAD: APUNTES PARA UN URBANISMO POSBURBUJA

Marc Martí-Costa
Alfons Recio
Miquel Pybus
Albert Arias
Pere Suau

Introducción

El colapso de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis económica parecieron poner fin al modelo urbano expansivo experimentado en España. Entonces parecían evidentes sus efectos territoriales, económicos y sociales. En ese momento, surgió el debate sobre la necesidad de definir un nuevo modelo de urbanismo, con una menor dependencia de los rendimientos del suelo y su plusvalía, y capaz de transformar los mecanismos orientados a la extensión de la urbanización en nuevos instrumentos que permitiesen desarrollar la regeneración y rehabilitación en suelo construido. Hasta el momento, las respuestas a este nuevo escenario han seguido, a nuestro entender, caminos estériles para un cambio integral, si bien con consecuencias muy diferentes. A nivel institucional, las normativas urbanísticas posburbuja agravan un modelo de transformación sustentado sobre la obtención de plusvalías del suelo meramente especulativas con proyectos que nada tienen que ver con una hipotética estrategia territorial o urbana; proyectos que en su mayor parte son controlados por los agentes del mercado financiero, sin relación con una economía productiva. A nivel no institucional, por otro lado, han surgido nuevas prácticas como respuesta a la crisis. Estas se caracterizan por intervenir en la ciudad consolidada, muchas veces de manera precaria, a veces temporal, y con conceptos como “colaboración”, “autogestión” o “cocreación” en el eje central de los proyectos. Aun así, y a pesar del potencial

de muchas de estas propuestas, este “urbanismo informal” no consigue confrontarse a los instrumentos formales de producción de la ciudad que siguen girando entorno a la apropiación de las plusvalías del suelo. Con este artículo pretendemos volver a poner en el centro del debate del urbanismo algunos conceptos que se han difuminado a lo largo de estas últimas décadas de bonanza y que, a nuestro entender, sirven no sólo para comprender qué ha sucedido sino también para recuperar no-tan-nuevas propuestas.

2. El urbanismo posburbuja: la crisis de la plusvalía

Entre los años 1997 y 2007 la confluencia de un conjunto de factores económicos, sociales y políticos, favorecieron un periodo caracterizado por unos elevados ritmos de ocupación del suelo y un crecimiento extraordinario del sector de la construcción residencial. En pocos años, España se transformó en un gran mercado para el negocio inmobiliario y la construcción de grandes infraestructuras y obras públicas. La economía, impulsada por un intenso desarrollo de la urbanización y la gran facilidad para obtener crédito a bajo interés, llegó a niveles de crecimiento desconocidos hasta entonces. En lo que Isidro López y Emmanuel Rodríguez (López y Rodríguez, 2012) han definido como el consenso de la burbuja, las Administraciones y sus órganos reguladores, el sistema financiero, las empresas constructoras y promotoras, los grandes monopolios privatizados y los grandes grupos de comunicación consensuaron un determinado modelo de crecimiento silenciando cualquier debate de cariz económico-político que pudiera cuestionarlo. ¿Quién podría estar en contra de un modelo que incrementó la riqueza española de los 2 a los 9,5 billones de euros en tan sólo 10 años o que generó más de 8,5 millones de puestos de trabajo situando la tasa de desempleo por debajo del 9% a lo largo de tres años consecutivos?

Aun así, y ya en pleno auge, el modelo presentaba claros síntomas de desequilibrio y de insostenibilidad económica y ambiental. El mercado laboral, por ejemplo, experimentó una mayor precarización y polarización.¹ Los niveles de endeudamiento a nivel privado se dispararon.² El incremento del nivel de la riqueza era, en realidad, resultado de la especulación con los activos patrimoniales e inmobiliarios³ y que terminaron encareciendo hasta límites insólitos el precio de la vivienda dejando fuera del mercado amplias franjas de la población. Aunque se visaran más de seis millones y medio de viviendas, con ritmos anuales superiores a las 600.000 unidades en los años centrales del boom, el precio de la vivienda se disparó, aumentando el doble desde 1998 según datos del Banco de España y registrando crecimientos anuales superiores al 30% en los años más productivos de la burbuja (2002-2006).⁴ Esta dinámica supuso, además, otra de las paradojas características de este periodo: una gran cantidad de viviendas vacías que en muchos casos cumplían una función puramente inversora.⁵ A nivel territorial los efectos fueron incomparables, por intensidad y extensión, a ningún otro fenómeno de artificialización experimentado en Europa (Romero, 2011). Durante el periodo 1997-2006 se urbanizaron un total de 140.902 hectáreas, lo que supuso una ocupación un 75% superior a la del periodo 1987-2000. En tan solo seis años (2001-2006), la etapa más intensa del boom, la superficie artificializada aumentó un 14,6%, es decir, una media anual de 29.500 ha/año o 3,37 ha/hora.⁶ Los territorios que experimentaron un mayor grado de artificialización fueron la costa y los entornos de las grandes ciudades a través de una urbanización difusa altamente insostenible (Esteban, 2006; Magrinyà y Herce, 2007; Muñoz, 2011).

Varios autores han identificado los principales factores que favorecieron la configuración de este modelo de crecimiento (Borja

y Muxí, 2004; Fariña y Naredo, 2010; Pérez, 2011; Romero, 2011; entre otros). Una misma idea es común en todos ellos: el binomio entre crecimiento económico y el desarrollo urbano, y el papel fundamental que tiene en esta relación la plusvalía del suelo. Una relación que tiene su origen en la rápida urbanización de los años sesenta y los planes franquistas de convertir en propietarios a la mayoría de la población; y que logra una creciente trascendencia en el modelo de crecimiento económico a medida que la estructura industrial colapsa y los sectores turísticos e inmobiliarios adquieren un mayor protagonismo. Para López y Rodríguez (2010) lo vivido durante la burbuja fue la última metamorfosis de este modelo, que ellos definen como “capitalismo hispano”: el resultado del encuentro entre el patrimonialismo español franquista y la financiarización internacional dentro del marco de la Unión Europea. Un modelo que nos remite, si bien con ligeras diferencias, a la *Growth Machine* de Harvey Molotch (1976) con un amplio consenso entre políticos de las diferentes Administraciones, propietarios del suelo, inmobiliarias, cajas de ahorro, bancos, constructoras, expertos y medios de comunicación. Una ciudad la economía de la cual depende principalmente de su capacidad de incremento del flujo de rentas y plusvalías inmobiliarias, presuponiendo una permanente preponderancia del valor del cambio de los activos inmobiliarios sobre cualquier otro elemento relativo a sus valores de uso.

La plusvalía⁷ como mecanismo para ejecutar la urbanización del suelo fue introducida en la Ley del Suelo de 1956 a causa de la incapacidad de los poderes públicos de acometerla (Matesanz, 2009). Este mecanismo ha funcionado especialmente bien en contextos de extensión urbana y crecimiento económico. El aumento del valor del suelo a través de la reclasificación, de rústico a urbanizable, permite extraer una plusvalía con su transformación, a través de la urbanización y la edificación del mismo. Es precisamente esta plusvalía la que actúa como estímulo al promotor para urbanizar ya que le proporciona un interesante lucro económico a partir de una decisión política. Mientras tanto, la Administración participa de una parte de esa plusvalía en forma de aprovechamiento urbanístico, es decir, en forma de calles urbanizadas, cesiones de suelo, etc. Esa participación constituye una base –en teoría– para la redistribución de la riqueza y supone la garantía de que esa plusvalía generada a partir de la acción pública –mediante el urbanismo y su capacidad de clasificar suelo– no quedará exclusivamente en manos privadas. Así, el artículo 47 de la Constitución española dice claramente que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Aun así, el mecanismo de la plusvalía también ha sido relacionado con procesos de especulación dada su capacidad de generar una renta al propietario de los terrenos reclasificados (Jiménez y Villoria, 2008; Matesanz, 2009; Naredo, y Montiel, 2011; Herce, 2013) e incluso el Parlamento Europeo ha avisado repetidamente de las irregularidades que genera este mecanismo (Parlamento Europeo, 2007, 2008).

La historia del urbanismo español, pues, ha sido una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad a través de la reproducción de la plusvalía del suelo y las expectativas que ésta genera. Fijando sus objetivos en función de los rendimientos del suelo y las ganancias que se producen, percibido más como un sector económico que como un instrumento para desarrollar políticas o mejorar la vida de los ciudadanos. El escenario posburbuja pone en cuestión este modelo de desarrollo y abre un debate

sobre cómo debe ser un urbanismo en el que la reproducción de la plusvalía como elemento clave para su viabilidad económica queda en suspenso.

3. Un urbanismo sin plusvalías, sin respuestas

Hasta el momento, las respuestas dadas ante este nuevo escenario han sido, a nuestro entender, polarizadas. Por un lado, la Administración que desarrolla nuevos marcos legales para reanimar y resituar el sector inmobiliario en el contexto actual. Por otro, las acciones de distintos colectivos que llevan a cabo distintas prácticas de intervención urbana muy situadas en espacios en desuso o sin edificar de la ciudad.

3.1 Respuestas institucionales

Como apuntábamos, varias Administraciones públicas con competencias en urbanismo y ordenación del territorio han intentado adaptarse al nuevo escenario impulsando reformas legales. Pero dichas reformas, lejos de impulsar un cambio de paradigma en la práctica del urbanismo¹, parece que profundizan más en el modelo que ha estado vigente hasta este momento. Lo ilustramos con dos ejemplos: el primero, la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU) que supone un primer intento para definir un marco normativo integral y específico para la transformación urbana en la ciudad consolidada. Y el segundo, la modificación de la Ley de Urbanismo de Cataluña que insiste en el crecimiento urbano a partir de proyectos singulares de interés económico.

La LRRRU: la vuelta a la ciudad

Así pues, en junio de 2013, el Estado aprueba la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRRU) y las modificaciones que ésta conlleva en la Ley del Suelo (2/2008). En su preámbulo, se reconoce que en los últimos años el urbanismo se ha centrado en la expansión y producción de nueva “ciudad”, lo que ha producido un desequilibrio respecto a las actuaciones en los tejidos interiores de las ciudades, necesarias para generar bienestar económico y social. En este sentido, la Ley pretende crear un marco legal bajo el cual se garantice la viabilidad económica y técnica de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, anteriormente inexistente según la misma LRRRU. Es importante subrayar que la voluntad de corregir el “equilibrio perdido” se da precisamente en un momento en que ya no es posible seguir extendiendo la ciudad, dada la crisis de la plusvalía. En consecuencia, la mirada se vuelve hacia la transformación de la ciudad consolidada, por lo que podría interpretarse como un intento de reubicación de la actividad inmobiliaria, pasando de la creación de nueva urbanización a la renovación de la existente.

De esta manera, más allá de las buenas voluntades expresadas en el preámbulo, la LRRRU habilita mecanismos focalizados en aumentar la plusvalía en los proyectos de transformación urbana en la ciudad consolidada, la apropiación por parte de los agentes privados y la reducción de la participación pública en la misma, en un contexto en el que se asume que las ayudas públicas van a ser escasas. Por ejemplo, se reducen las reservas de suelo para dotación de viviendas en régimen de protección, que en actuaciones en suelo consolidado pasan de un mínimo del 30% a un 10% (artículo 10.1.b de la modificada Ley del Suelo). También se exige el deber de nuevas entregas de suelo en las actuaciones sobre zonas urbanas degradadas en los casos en que, de hacerlo, esa transformación urbana dejase

de ser económicamente viable (artículo 16.4 de la modificada Ley del Suelo). Finalmente, posibilita redensificaciones de m2 construidos sobre espacios públicos para usos privados como los de ascensor, dispositivos bioclimáticos, vestíbulos, descansillos, etc. (artículo 10 de la LRRRU). De esta manera, si la plusvalía es el motor de las transformaciones urbanas, se trata de garantizar que este siga revolucionando y bien engrasado. En palabras de Íñigo Maguregui⁸, el objetivo de la LRRRU puede llegar a ser esencialmente la transformación urbana en sí misma, más que la resolución de determinadas problemáticas ambientales, sociales, o de recuperación del equilibrio esgrimido en su preámbulo. Esto se debe a que la LRRRU sigue incorporando la visión del urbanismo como sector económico. Así, en su preámbulo se insiste en el objetivo de crear un marco para la reconversión del sector de la construcción pero también como estímulo del sector turístico, dando a entender que la renovación del interior de las ciudades es un factor necesario para el crecimiento de este sector⁹. Construcción y turismo son ya dos viejos conocidos.

Las áreas estratégicas: nuevos territorios de excepción

Las miradas hacia el interior de las ciudades van acompañadas todavía de actuaciones de expansión urbana, bajo ciertas condiciones y a pesar de los años de expansión ya acumulados. Así pues, la conocida como "Ley Omnibus" de urbanismo de Cataluña (Ley 3/2012) modifica la anterior Ley de Urbanismo (1/2010) para incorporar las "áreas de interés supramunicipal". Estas nuevas áreas permiten, vía plan director urbanístico, clasificar nuevo suelo para el desarrollo de proyectos de relevancia económica, social o por su singularidad. Así, si finalmente se hubiera desarrollado el proyecto Eurovegas en el delta del Llobregat, esta puerta es la que hubiera permitido aprobar la artificialización de entre 200 y 800 hectáreas de un espacio de elevado valor natural y agrícola y que la planificación vigente hasta ese momento protegía de ser urbanizado.

También amparándose en esta figura, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (TES) de la Generalitat de Catalunya ha propuesto recientemente el desarrollo de "diez zonas estratégicas" sobre las que impulsar de manera rápida sendos proyectos de transformación urbana. Dentro de este paquete de proyectos encontramos ejemplos tan variados como BCNWorld, el Centro Direccional de Cerdanyola, el Polígono Industrial del Cuero de Igualada-Jorba, y zonas logísticas o de actividad ligadas a infraestructuras como el aeropuerto de Girona o el circuito de velocidad de Montmeló. La Generalitat de Catalunya justificó estos desarrollos enmarcándolos en una reforma prevista por el mismo TES, que incluiría la creación de una oficina de proyectos estratégicos para el impulso de los diez, además de la adaptación de la normativa referente a los planes territoriales y urbanísticos con el fin de adaptarse a los "tiempos de crisis". Sin embargo, no se justificó su necesidad para una mejor vertebración territorial ni como la mejor solución después de haber analizado las opciones de ubicar estos proyectos en zonas ya urbanizadas pero sin o con poco uso. Así, en este caso la adaptación pasa nuevamente por una modificación legal que facilite la extensión urbana a través de la desregulación de las normativas ambientales y urbanísticas. En este sentido, con los diez proyectos de crecimiento singular se reitera la pérdida de la idea del territorio como recurso complejo con dimensiones naturales, sociales, etc., y con potencialidad de estructuración regional, para ser leído únicamente como soporte de actividad económica. Según el consejero

Vila, refiriéndose a las diez zonas estratégicas, "se trata de que la Administración pública sea una aliada del impulso económico" (*La Vanguardia*, 29/05/2013).

De algún modo, asistimos a una oleada de un urbanismo posburbuja que sigue centrado en un desarrollo económico vinculado a la rentabilidad de la misma operación urbanística y no en el fomento de actividades productivas que permitan la mejora de las condiciones de vida de la población. A la vez, el desarrollo urbano se concibe como una suma de fragmentos en los que la coherencia y el encaje territorial pueden llegar a obviarse. Así pues, la adaptación del modelo vigente de momento esta siendo una profundización del mismo, que busca reforzar la garantía de plusvalía como vía para realizar las transformaciones urbanas.

3.2 La emergencia del urbanismo autogestionado

En un mundo a parte de las leyes de urbanismo y del suelo, asistimos a la proliferación de unas prácticas urbanas que contrastan con el urbanismo basado en la plusvalía de la última década. "Esto no es un solar" en Zaragoza, el Campo de la Cebada en Madrid, el solar de Germanetes en Barcelona, la explosión de huertos urbanos e incluso la cesión de grandes espacios como equipamientos sociales autogestionados (Tabacalera, Can Batlló) podrían ser algunos ejemplos en España de esto a lo que nos estamos refiriendo. Aunque estas prácticas tienen largas raíces, no es casual su emergencia en España después de la crisis económica del 2007.

Las movilizaciones impulsadas por V de Vivienda constataron ya en el 2004 el fracaso de la política de vivienda focalizada en la producción de oferta (vivienda de propiedad) sin tener en cuenta las dificultades al acceso y, más adelante, pronosticaron también el estallido de la burbuja. Posteriormente, la indignación ciudadana que se canalizó en las plazas fue el ensayo a gran escala de un uso del espacio público como espacio de reivindicación de derechos, como ágora de debate y como espacio de socialización y encuentro. También como espacio contenedor de construcciones temporales y sus infraestructuras móviles. En la mayoría de las grandes ciudades españolas a lo largo de mayo del 2011 se produce un reencuentro con lo urbano en los términos que los describe Lefebvre:

"Podríamos, pues, definir lo urbano como lugar de expresión de los conflictos, invirtiendo la separación de los lugares en que desaparece la expresión, en que reina el silencio, en que se establecen los signos de la expresión. Podríamos también definirlo como lugar del deseo, lugar donde el deseo destaca sobre las necesidades, donde se concentra porque se conoce, donde tal vez (posiblemente) se hallan Ergos y Logos". (Lefebvre, 1972: 181)

La ocupación de plazas se replicó también en muchos barrios y la actividad de sus asambleas locales mutó hacia nuevos huertos urbanos, mercados de intercambio, ocupaciones de viviendas y otras reapropiaciones del espacio público. La Obra Social de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca ha resignificado las ocupaciones de vivienda de los movimientos contraculturales hacia la resolución de necesidades habitacionales urgentes en un marco amplio de reivindicación del derecho a la vivienda.

Estas formas de resignificar el espacio público y la vivienda como espacios de socialización y reivindicación de derechos unidas al parón de la construcción y el cuestionamiento del cómplice papel del

arquitecto en la depredación del territorio, ha inducido la emergencia de nueva gramática urbanística. Dentro de la teoría y la práctica urbana, han recibido nombres diferentes como "urbanismo P2P" (Salingros, 2010), "guerrilla urbanism" (Hou, 2010), "urbanismo táctico" (Lydon, 2010; 2013), "pop up urbanism", "Do It Yourself (DIY) urbanism" (Iveson, 2013), "usos temporales de espacios en desuso" (Németh y Langhorst, 2013), "placemaking" (Project for Public Space), etc. Aunque cada enfoque tiene sus orígenes, gurús y particularidades, creemos que todos ellos comparten algunos elementos comunes que nos dan cuenta de la emergencia de un urbanismo autogestionado. Por un lado, en muchas de estas experiencias resuenan las prácticas del movimiento situacionista (Ivain, 2006), la informalidad urbana presente en las ciudades del sur global (Porter, 2009) o las diferentes propuestas renovadoras críticas con el urbanismo moderno y con una fuerte apuesta por la participación de los ciudadanos en la construcción de la ciudad (Martí-Costa, 2009). Por el otro, muchas de ellas comparten en la actualidad formas que subvierten los procedimientos actuales de planificar la ciudad. A continuación destacamos algunas de ellas:

- Más que la construcción de obra nueva, hay una clara orientación hacia la rehabilitación, la reapropiación, el reciclaje de espacios urbanos y materiales en desuso o infrautilizados. Así, la mayoría de estas intervenciones se centran en pequeños y medianos espacios públicos, la reutilización de viviendas, bloques o equipamientos sociales.

- Aunque pueda existir una estrategia, las intervenciones no se inician con un plan detallado donde se establezcan los usos, las fases, el plan económico, etc. Prima una lógica incremental. Se inician con pequeños tests o actuaciones y se valora en función de los resultados, las posibilidades y las necesidades a corto y medio plazo. Más que planificar se interviene, se prueba y se valora.

- Sobre la temporalidad: ya sea por la precariedad de recursos, por las amenazas de desalojo o bien por la propia filosofía de los proyectos, a veces estas intervenciones pueden tener un componente temporal. Otras veces más que temporal es más bien móvil o efímera, tanto para facilitar su traslado a otros espacios como para su adaptación a los cambios en los usos y procesos sociales donde se desarrollan.

- No se responde a ningún tipo de planificación centralizada, prima la autonomía y la descentralización. Normalmente las intervenciones son impulsadas por vecinos y activistas, pero también es posible el apoyo de la misma Administración, comerciantes o bien una combinación de diferentes actores.

- Se pueden desarrollar en espacios de titularidad pública o privada, lo importante no es tanto la titularidad sino el uso. Así, a veces se actúa en la legalidad, otras en la ilegalidad y algunas en la alegialidad o bien con permisividad de las Administraciones.

- Prevale la lógica *peer to peer*, es decir la cooperación y la horizontalidad entre iguales. Las acciones se desarrollan de forma colectiva con la complicidad activa de los usuarios, no solo en el diseño, sino en el propio proceso de (re) construcción del espacio, elaboración de sus componentes y sus mutaciones. Esto implica la deconstrucción del papel

del arquitecto y su reconfiguración como habilitador de procesos y contrabuidor de conocimientos técnicos que se mezclan con los saberes técnicos de otros expertos y los conocimientos situados de los habitantes.

Estas experiencias están aportando en la actualidad algunas de las ideas más renovadoras sobre cómo actuar sobre la ciudad. Por un lado, pueden cortocircuitar, si que sea temporalmente, el continuo ciclo de la generación de plusvalía urbana basada en la obsolescencia urbana, inversión e intervención continuo en la ciudad consolidada. El valor de uso prima sobre cualquier otra consideración. Por el otro, cuestionan los procesos de planeamiento vigentes y la diferenciación entre aquellos que piensan los espacios urbanos (arquitectos, urbanistas) y los que los usan.

Sin embargo, a pesar de la renovación que suponen estas prácticas, algunos autores, como Mayer (2013), se preguntan si este tipo de prácticas de urbanismo autogestionado son realmente transformadoras o si son más bien funcionales a lo que se ha denominado el "urbanismo de austeridad" (Peck, 2012) en el desarrollo del neoliberalismo en la crisis. Es difícil generalizar debido a su gran diversidad, seguramente su potencial transformador dependerá de su capacidad de trabajar en red e incidir políticamente más allá de sus propios espacios. De un modo preliminar, podemos apuntar algunos límites que actualmente muestran estas prácticas en relación con algunas problemáticas que hemos apuntado anteriormente. En primer lugar, la mayoría de ellas se concentran en la ciudad consolidada. Tal y como reconoce el mismo Lydon, uno de los impulsores del urbanismo táctico hablando de EUA: *"Theoretically, tactical urbanism can be applied to the arterials, parking lots and cul-de-sac of America. Yet, the best examples are consistently found in compact towns and cities featuring undervalued/underutilized supply of walkable urban fabric"* (Lydon, 2012: 3). En este sentido, tanto la nueva LRRRU como estas prácticas autogestionadas habitualmente se concentran en aquellas áreas que aun pueden tener algún valor desde el punto de vista del mercado inmobiliario. ¿Qué pasa entonces con aquellos territorios dispersos o de baja densidad donde no hay un capital social suficiente para impulsar este tipo de experiencias?

Por otro lado, debido a su alto grado de descentralización, los efectos beneficiosos de estas intervenciones se circunscriben por ahora en los propios espacios territoriales donde se desarrollan. ¿Cómo se pueden articular mecanismos redistributivos de la renta diferencial de los territorios bajo esta perspectiva? ¿Cómo renovar el compromiso ético del urbanismo para abordar las cada vez más profundas desigualdades socioterritoriales, entre aquellos territorios ganadores y perdedores de la nueva geografía económica global?

Finalmente, debido a su carácter autónomo, estas experiencias no persiguen directamente cambios institucionales, en el sentido de cambios en leyes o en las instituciones que regulan los usos del suelo, los mecanismos de generación de plusvalía y su distribución. En este sentido, actualmente su potencial renovador se basa muchas veces en su capacidad de generar conflicto con unas instituciones inmovilistas que defienden la propiedad por encima de su función social o un urbanismo tecnocrático alejado de las necesidades de los habitantes. Sin embargo, es difícil pensar una sostenibilidad de estas experiencias sin una mínima complicidad de las instituciones públicas, ya sea por pasividad de las mismas a la hora de reprimir las experiencias o porque acaben dando algún

tipo de apoyo. Así, queda la duda de si su potencial transformador puede ir más allá de ellas mismas si no se incide de forma más directa en las estructuras, instituciones y dinámicas que posibilitan la producción y reproducción de la ciudad cada vez más dependiente del capitalismo financiero.

4. Apuntes para una agenda futura

A lo largo del texto hemos dejado claro que vivimos en un momento clave para la práctica del urbanismo. La lógica de la plusvalía, que ha vertebrado el territorio y las ciudades durante todos estos años, carece hoy de posibilidades de reproducción. La respuesta a esta crisis ha generado una reacción polarizada. Por un lado, la promoción hiperbólica de proyectos que sólo tienen sentido en un marco financiero global y con un altísimo coste de oportunidad para el territorio entendido más allá de los límites administrativos. Eurovegas, BCNWorld u otros megaproyectos franquiciados que nada tienen que ver con estrategias integrales para afrontar cambios estructurales sino más bien intentar quemar las últimas ramas del árbol caído a costa del gasto público. En el otro extremo se evidencian renovadas prácticas urbanísticas de micro-transformaciones, de recuperación temporal de espacios, de diseño colaborativo y de gestión de recursos sobrantes. Todas ellas con muy buenas intenciones y a través de una manera renovada de hacer ciudad que, sin embargo, no es capaz de ofrecer una respuesta sólida, duradera ni relevante a los problemas socioeconómicos derivados de la crisis. En definitiva, ninguna de las dos vías incide en las problemáticas que, a nuestro entender, son hoy prioritarias en materia de política urbana y territorial: la degradación y el abandono de los centros históricos; la densificación y la mejora de la accesibilidad de las urbanizaciones dispersas semivacías; la dotación de servicios e integración de los nuevos barrios construidos durante el *boom*; la pérdida de diversidad social en los barrios más afectados por la crisis; el modelo de movilidad; los retos energéticos, entre muchas otras.

Queremos compartir a modo de conclusión algunas reflexiones para abrir el debate sobre la necesidad de institucionalizar una práctica del urbanismo como instrumento político que pueda hacer frente a las necesidades actuales sin correr el riesgo de volver a caer en las garras del circuito secundario del capital. No pretendemos ser exhaustivos en el ejercicio. La mayoría de las propuestas ni siquiera permiten su ejecución inminente y muchas requieren cambios legislativos. Sin embargo, consideramos este un momento oportuno para recuperar algunos conceptos olvidados, para rearmar otros existentes y para arrojar algunas ideas con el fin de revisar la gramática del urbanismo.

Y no podemos sino empezar con la reivindicación del uso del concepto de plusvalía. Nos parece alarmante que un concepto central durante la crítica al urbanismo de los años setenta y ochenta, también en nuestro país, haya desaparecido de nuestro vocabulario y de nuestra conciencia política. Para muestra el hecho de que en toda la Ley de Urbanismo de Cataluña (Ley 3/2012) aparezca la palabra plusvalía una sola vez y sea para parafrasear el artículo 47 de la CE y remitir a la Ley del Suelo (RDL 2/2008). Así pues, en primer lugar, lo que habría que hacer es recuperar un concepto clave que sirve para explicar cómo ha funcionado el urbanismo en las últimas décadas, tal y como hemos explicado.

Esta voluntad de empujar el concepto de la plusvalía al centro del debate también atañe a un clamor para que el urbanismo y la gestión del suelo sean indivisibles. Para ello

proponemos un urbanismo que no legisle solamente sobre los usos, la urbanización y la edificación del suelo sino que legisle explícitamente también sobre el valor de este. Discutimos horas sobre los parámetros de edificabilidad, sobre la integración de tejidos, sobre el impacto en el paisaje... pero debemos ser plenamente conscientes en todo momento de que con ello generamos variaciones sobre el valor del suelo. Y con ello, movilizamos los intereses de los agentes urbanos. Por contra, de bien poco sirve una política de suelo totalmente desvinculada de las políticas territoriales como ha venido pasando en Catalunya con la promoción de polígonos industriales o de las áreas residenciales estratégicas, por poner dos ejemplos. En definitiva, se nos hace muy difícil diferenciar el urbanismo de la clásica tríada "forma, función y estructura" del urbanismo "crítico" preocupado por los efectos derivados de los desajustes entre el valor de uso y el valor de cambio. La geometría y la producción social deben ser considerados coconstitutivos. La forma y la función urbana, y su distribución en el territorio, son generadores de riqueza. Lo que debería encabezar la lista de prioridades es cómo redistribuir esta riqueza.

Con esto, debemos considerar el urbanismo como instrumento político evidenciando el potencial de éste como herramienta para el cambio social. Si pensamos que el urbanismo sólo reproduce la estructura social dominante, lo convertimos en correa de transmisión del proceso de especulación y de la explotación de las rentas monopolísticas agravando directa o indirectamente la desigualdad social (Harvey, 1977). Romper con el carácter tecnócrata y absolutista de la práctica urbanística supone reafirmar que no sólo intervenimos "en el espacio" sino que "producimos este espacio" (Lefebvre, 1972; 1974). Y con ello reivindicar que toda intervención tiene unos efectos distribuidos que van más allá del territorio intervenido, afrontando el espacio –el territorio– como una "totalidad como relacionalidad interna" (Harvey, 1977: 322). Un territorio que es construido por múltiples relaciones en un lugar y tiempo concreto, en el que cualquier modificación en una de las esferas muy seguramente tendrá repercusiones en el resto de ellas (Graham y Healey, 1999). Reclamamos, pues, una visión ecológica de la ciudad de carácter heterogéneo (Thrift, 1999) que tenga en cuenta no solo el balance de los factores naturales, sino también de los factores humanos, materiales y simbólicos; de las presencias pero también de las ausencias. Para ello se requiere un cambio epistemológico, una visión ampliada del urbanismo y la inclusión y resignificación de disciplinas hoy marginales en su concepción y práctica hegemónica. Unas disciplinas –geografía, sociología, economía, antropología, etc.– que deberán reivindicarse, no sin antes renovarse si quieren un lugar central en el urbanismo. Estas deberán superar el victimismo y reclamar posiciones centrales del proceso de producción del espacio, huyendo de las cómodas posiciones en los momentos de diagnóstico previos no vinculantes y en las críticas posteriores.

Crear que sólo estamos aplicando normas, leyes y protocolos nos convierte en cómplices por inacción de un sistema que no funciona. Resignificar y reivindicar un carácter social del urbanismo está en nuestras manos y lo está a través de una práctica renovada. Por ello es tan importante que surjan iniciativas como las que hemos revisado, iniciativas con nuevas miradas, con una epistemología que no teme el conflicto, que piensa y actúa de la mano de las luchas por una nueva cultura del territorio (Montaner y Muxí, 2013). Y lo hace de forma colaborativa, bajando del pedestal para trabajar conjuntamente con los actores

implicados, generando acción comunicativa y espacios para la dialéctica, unos espacios de negociación que deben cambiar según el contexto, huyendo de protocolos y de representaciones prefabricadas, apostando por marcos de trabajo situados (Healey, 1997). Pero más importante que su propia existencia es, en nuestra opinión, la necesidad de institucionalizar este cambio para salir de la precariedad y de la marginalidad sin perder de vista los motivos por los cuales emerge. Apostar por nuevas gramáticas en las que la diferencia gane la partida a lo absoluto, pensando un territorio de forma integral y relacional.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL URBANISMO: POTENCIALES Y LÍMITES

Jordi Bonet

Históricamente, las Administraciones públicas han sido poco proclives a fomentar la participación ciudadana dentro del ámbito del urbanismo, aduciendo su carácter estratégico, los distintos intereses privados que se enfrentan y la complejidad técnica y legal que comporta el proceso de toma de decisiones (Martí-Costa, 2009). Sin embargo, desde el comienzo de los años 70 existe una demanda ciudadana liderada por el movimiento vecinal y otros movimientos sociales que apuesta por la creación y la profundización de canales de participación dentro del ámbito urbanístico (Borja, 1976, 2010). Fruto de esta presión, de los cambios de orientación de las políticas públicas y de la misma evolución de la disciplina urbanística, se ha generado un proceso de creciente difusión e institucionalización de las prácticas participativas en la planificación, ordenación y gestión urbanísticas. A pesar de este considerable incremento de procesos participativos, el rol que la participación tiene que tener en el urbanismo continúa siendo un tema de debate en el ámbito político, técnico y ciudadano.

Antecedentes históricos

La incorporación de la participación ciudadana dentro de la práctica urbanística tiene su origen en el modelo de *advocacy planning* (Davidoff, 1965) que se desarrolló en los Estados Unidos y en diversos países de Europa occidental durante los años 60. Este movimiento surgió a raíz del giro epistémico que suponía el abandono de las lógicas racionalistas, que valoraban únicamente el conocimiento experto, y la promoción de una alianza entre profesionales y los nuevos movimientos ciudadanos que reclamaban una participación efectiva de la comunidad en la planificación y la gestión urbanísticas. A esta demanda, hay que añadir la huella del ciclo de protestas sociales que convulsionaban el mundo occidental durante este periodo, y que llegarían a su máximo exponente en el año 1968 con los hechos de mayo en París y el otoño caliente italiano. La resonancia de estas protestas impactó dentro de la teoría urbana que experimentó un proceso de radicalización teórica y práctica, que incorporó la propuesta de “derecho a la ciudad” elaborada por Henri Lefebvre (1973), que servirá de fundamento teórico a los ideales de un urbanismo participativo.

Sin embargo, la situación en la España de la época no era homologable a la de otros países europeos o norteamericanos, dada la existencia de un régimen dictatorial que negaba el pluralismo político, restringía los derechos sociales y constreñía las libertades civiles. Al mismo tiempo, el crecimiento que

habían experimentado las ciudades españolas como resultado de los movimientos migratorios iniciados en los años 50, había convertido la práctica urbanística en un terreno abonado a todo tipo de operaciones especulativas que cristalizaban en la promoción de barrios dormitorio, construidos en muchos casos sin los servicios, la urbanización y los equipamientos necesarios para el disfrute de sus nuevos habitantes. En este contexto político y social, era impensable la adopción de mecanismos de participación ciudadana dentro del ámbito urbanístico.

Pero, esta situación cambió a raíz del fin de la Dictadura y la aparición del movimiento vecinal. El asociacionismo vecinal surgió como un movimiento ciudadano que enfocaba su ámbito de actuación en la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en la ciudad y sus barrios (Pérez Quintana y Sánchez León, 2008). A diferencia de otros movimientos sociales que basaban su acción en ámbitos temáticos (medio ambiente, solidaridad internacional, cultura de la paz, etc.), el movimiento vecinal lo hacía en clave territorial partiendo de las asociaciones de vecinos y vecinas organizadas en un territorio (barrio) que al mismo tiempo se coordinaban en federaciones y confederaciones de alcance municipal y supramunicipal (FAVB, 2012).

Entre los diversos factores explicativos del surgimiento del movimiento vecinal en el Estado español podemos destacar los siguientes: la crisis de legitimidad de las Administraciones municipales que se extendió hasta las elecciones locales de 1979, la insatisfacción ciudadana respecto a la promoción de un urbanismo especulativo realizado a espaldas de las necesidades y opiniones de la ciudadanía, el apoyo al movimiento asociativo por parte de los partidos y movimientos de oposición al franquismo, así como la alianza estratégica que se estableció con un sector de profesionales (arquitectos, urbanistas, sociólogos, trabajadores sociales, etc.) que colaboraban altruistamente en la articulación y visibilización de las demandas del movimiento (FAVB, 2012).

Así pues, su aparición está vinculada a la necesidad de intervenir en los procesos de toma de decisión que afectan a la planificación y la gestión urbana de un territorio. Ante la ausencia de canales institucionales de participación, el movimiento tuvo que adoptar un repertorio confrontativo con las Administraciones públicas (manifestaciones, ocupaciones de establecimientos municipales, cortes viarios, etc.) con el fin de hacer oír sus exigencias: la paralización de los últimos planes especulativos del franquismo, la erradicación del barraquismo, la promoción de políticas de rehabilitación integral de los centros históricos que respetaran el derecho a la permanencia de sus habitantes, la mejora de la conectividad urbana, así como el equipamiento y la urbanización de los nuevos barrios de la periferia fordista (Borja, 1976).

En este contexto, y gracias a la alianza que se estableció entre el componente político y el técnico, se desarrollarán las primeras propuestas de participación urbanística en el ámbito urbano: la formulación de los planes urbanísticos populares (el Plan Popular de Nou Barris, el Plan Popular del Casco Antiguo, etc.), donde por primera vez los vecinos y vecinas de un barrio tuvieron la oportunidad de expresar cuál tenía que ser el modelo urbanístico del territorio en que vivían (Bonet, 2012). Esta planificación surgida desde abajo, sin participación directa de la Administración e impulsada por el movimiento asociativo en colaboración con expertos, suministrará las bases para la negociación de una parte considerable del planeamiento urbanístico

que se aprobará durante la primera mitad de los años 80 (de manera relevante, los Planes Especiales de Reforma Interior) y que tenía como objetivo cubrir los déficits heredados del urbanismo especulativo anterior.

Sin embargo, este periodo de urbanismo participativo incipiente, surgido fuera de los canales institucionales, entró en crisis a principios de los años 80, como consecuencia de la elección de los primeros ayuntamientos democráticos y el consiguiente proceso de cooptación de dirigentes vecinales y de conocimiento experto por parte de los partidos políticos representados en las nuevas instituciones; todo ello ocasionó una discontinuidad en las prácticas de urbanismo participativo de resultados de la necesidad de legitimar las instituciones y el sistema de partidos políticos surgidos en el marco de la transición. Este hecho comportó un descenso de la actividad participativa construida desde la base, en tanto que se consideraba que la democracia representativa ya garantizaba el derecho a la participación de la ciudadanía: los ciudadanos ya participan a través de la elección libre de sus representantes. Así pues, la participación por irrupción que había caracterizado el periodo predemocrático dio lugar a una participación por invitación, donde las Administraciones públicas acordaban previamente el contenido, el formato y los actores que eran llamados a participar.

No obstante, si bien se produjo un decaimiento de la actividad participativa en el ámbito del urbanismo, especialmente con respecto a su dimensión propositiva, la democratización de las instituciones locales abrió las puertas a una primera institucionalización de la participación ciudadana, vía la aprobación de reglamentos y normas de participación que cristalizaron en una arquitectura institucional de consejos consultivos encargados de canalizar la participación de las entidades en el nuevo periodo democrático (Pindado, 2008).

Así, en el año 1986 se aprobaron las primeras normas de participación ciudadana en la ciudad de Barcelona donde se institucionalizó un sistema de consejos consultivos de cariz sectorial. Si bien esta lógica de consejos tuvo una especial relevancia en distintos ámbitos, especialmente en las políticas sociales y educativas, su impacto dentro de la arena urbanística fue más bien menor. De hecho, durante este periodo se mantuvieron los criterios de racionalidad estrictamente técnica dentro del urbanismo. No será hasta el cambio legislativo que supone la aprobación de la Ley 2/2002, de Urbanismo, que se facultará a los ayuntamientos para crear consejos asesores urbanísticos, si bien éstos no serán obligatorios.

Durante los años 80 y 90, la participación dentro del urbanismo se canalizó prioritariamente a través de las comisiones de seguimiento de los planes urbanísticos, formadas casi exclusivamente por asociaciones vecinales, plataformas de afectados y asociaciones de comerciantes. Estas comisiones centraron la participación ciudadana en la negociación del impacto social de la práctica urbanística, es decir, el número y la tipología de equipamientos programados, los procesos de realojamiento y asignación de viviendas, la cuantía de las indemnizaciones, etc., despreciando la dimensión deliberativa. Aunque las comisiones de seguimiento continuaban operando hoy en día y cubren un rol necesario como instrumento de rendición de cuentas y monitoreo ciudadano de los procesos urbanísticos, la participación ciudadana dentro del urbanismo se ha abierto a nuevos mecanismos y procedimientos.