

Ciudad: mercancía o espacio colectivo

Antonio FONT ARELLANO

Catedrático de Urbanística de la Universidad Politécnica de Catalunya (Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Vallés, Barcelona)

RESUMEN: A partir del contenido del Informe, el artículo trata de destacar los criterios y objetivos más estructurales y novedosos, para posteriormente centrarse en tres aspectos sustantivos en el campo de los principios generales en los que se apoyan las Recomendaciones realizadas por la Comisión de Expertos:

- las nuevas condiciones de la administración del urbanismo,
- hacia nuevos patrones del desarrollo urbano,
- hacia un nuevo planeamiento urbanístico.

en la búsqueda de una adecuada formulación de los problemas relevantes y de poner las voluntades políticas, los instrumentos técnicos y los recursos de todo tipo en la tarea de la ordenación física y de la administración del urbanismo desde una perspectiva de la defensa de los intereses colectivos.

La culminación de los trabajos de la llamada Comisión de Expertos sobre Urbanismo y la reciente aparición pública del Informe *Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo* resultado de sus trabajos, son una buena noticia para los que creemos en la irrenunciable función pública de la creación y ordenación del espacio colectivo en el marco de una sociedad democrática, frente a algunas posturas de reclamación interesada de mayor amplitud y libertad en el mercado del suelo, generalmente encubridoras de ocultos intereses privados, o en el mejor de los casos, producto de visiones

economicistas neoliberales sobre los problemas de la ciudad y el territorio de escaso rigor.

Su aparición es especialmente importante en una situación de reactivación económica, de cambios en el proceso de urbanización de nuestro territorio y de transformaciones en nuestras ciudades, fatalmente coincidentes con una crisis política, consecuencia de graves acontecimientos que nada tienen que ver con las importantes transformaciones estructurales del país alcanzadas en esta última década, que lamentablemente, pueden llevar el cambio en su gobierno hacia fórmulas poco interesadas en la dirección pública del proceso urbanizador.

Hay que confiar sin embargo en que haya tiempo suficiente para que las

Recibido: 30-1-95.

Recomendaciones puedan materializarse a través de legislaciones sectoriales o en una revisión (en profundidad) de algunos aspectos del vigente texto refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, en el marco de la voluntad política de nuevas reformas estructurales en nuestra particular configuración del Estado del bienestar, llena de problemas pendientes, pero con avances indiscutibles, también en el ámbito de la cultura, la intervención y la administración urbanísticas.

Las *Recomendaciones* suscritas por amplia mayoría en el seno de la Comisión, con las comprensibles disidencias parciales de la representación de los promotores o de los urbanizadores, y más sorprendentes de algunos altos cargos o asesores de la administración del Estado, parten a mi juicio de tres criterios fundamentales:

a) La progresiva consolidación de un Estado democrático plural, integrado por administraciones públicas independientes y diferentes (Estado, comunidades autónomas, ayuntamientos) con competencias reconocidas en la administración del territorio y del urbanismo, a las que hay que reconocer tanto su complementariedad, evitando conflictos concurrenciales, como su mayoría de edad en la perspectiva de la razonable alternancia en el gobierno de los intereses colectivos.

b) La especificidad o singularidades del mercado del suelo y de los condicionantes estructurales en los procesos de producción de suelo urbanizado y en la formación de sus precios. El reconocimiento de que el problema de la falta de suelo suficiente para el desarrollo urbano –especialmente para la vivienda de protección pública y las actividades económicamente más débiles, pero no por ello menos importantes– es más de gestión que de delimitación de más suelo a través del planeamiento, y que es en esa dirección hacia donde han de orientarse principalmente los esfuerzos.

c) Que no obstante lo anterior y sin perjuicio de la reafirmación de ambos criterios, la mejora de la situación urbanística reclama, a partir de la voluntad política de su transformación, tanto la diferente o más intensiva utilización de los instrumentos existentes en la legislación urbanística

vigente, como la conveniencia de introducir algunos cambios normativos (para agilizar la gestión, para desrigidizar el planeamiento, etcétera).

El amplio y diverso contenido del Informe de la Comisión de Expertos, partiendo de un conjunto de criterios y objetivos entre los que destacan los tres anteriores por su significado estructural, propone en el apartado *Recomendaciones sobre Políticas Urbanas y de Suelo*, la conveniencia de determinadas políticas de suelo y urbanas en general, la mejora de los procedimientos de gestión, etc. y en el de las *Recomendaciones Normativas*, el cambio en la regulación normativa en cuestiones diversas (planeamiento general, programas de actuación, valoraciones, procedimiento expropiatorio, régimen de suelo, fiscalidad y recuperación de plusvalías, distribución competencial, etc.).

Confundiendo en que otros expertos reflexionen sobre el alcance y contenido de aspectos relevantes de carácter general o sectorial de las *Recomendaciones* propuestas, quisiera apuntar algún comentario sobre tres aspectos sustantivos en el terreno, no tanto de la regulación normativa, cuanto de los principios o criterios generales.

LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL URBANISMO

En la condición de país democrático que quiere consolidarse y cuyas características generales ahora son tan diferentes a las del momento de la promulgación de la Ley Reforma de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (1976), punto de partida del vigente texto refundido, el reconocimiento, además de la pluralidad y complementariedad de las diferentes administraciones públicas en materia de urbanismo, de la mayoría de edad también de los ayuntamientos, debiera llevar aneja su dotación de mayores recursos presupuestarios para la inversión pública, tanto en infraestructuras y equipamientos, como en el resto de aspectos decisivos de la política urbana (suelo, vivienda de protección pública, rehabilitación, medio ambiente, etc.) para que nuestros municipios puedan estar a nivel europeo también en cuanto a calidad urbana.

Ello debiera evitar las más que frecuentes modalidades irregulares de financiación de elementos urbanos de interés colectivo, y especialmente de la propia Institución o de sus Organismos, en la generalizada concertación con el sector privado de las operaciones de crecimiento o transformación urbana, que si bien puede ser un instrumento adecuado en ocasiones singulares, tiene el peligro de su transformación en mecanismo de cobertura de compensaciones extraurbanísticas, cuando no de facilitar la realización de aprovechamientos o concesiones administrativas fuera del interés colectivo definido por el planeamiento y la legislación vigentes.

La ordenación urbana y las calificaciones urbanísticas del suelo no deben de utilizarse a la manera de *emisión de moneda* por el Banco Emisor para resolver artificialmente los problemas presupuestarios municipales, en el mejor de los casos para solucionar temporalmente aspectos puntuales de interés colectivo, pero casi siempre a cambio de cesiones o prerrogativas, en detrimento de la necesaria transparencia y concurrencia en las relaciones entre la administración municipal y los propietarios del suelo o promotores de la urbanización y edificación.

La necesaria flexibilización del planeamiento y de la gestión urbana, para ser socialmente eficaz, requerirá que la inevitable discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano no conlleve otras decisiones o intereses que las derivadas del interés colectivo. No debe existir por parte de Instituciones u Organismos dependientes afán de lucro en la financiación de los elementos y servicios públicos, que debieran de serlo a través del presupuesto, y no debiera permitirse ni la estorsión al sector privado, ni la utilización desviada del patrimonio público.

HACIA NUEVOS PATRONES DEL DESARROLLO URBANO

Un segundo aspecto destacable entre los criterios y objetivos del Informe de referencia sería el de la búsqueda de nuevos modelos o patrones del desarrollo urbano y territorial, que deben de pensarse desde los

condicionantes y exigencias del medio ambiente y desde criterios de desarrollo sostenible. Exigencias ambas que van reafirmandose en el pensamiento disciplinar y en la definición de políticas urbanas y territoriales, desde iniciales visiones de reducción del impacto ambiental o del consumo energético, hasta posiciones en las que dichos aspectos adquieren naturaleza teórica y metodológica en el propio planeamiento urbanístico y territorial. Además, la afirmación de la interdependencia entre los procesos de crecimiento y de transformación urbana, y la prioridad de las políticas y acciones del reuso frente a la nueva ocupación territorial, son puntos de partida decisivos para la intervención urbanística.

Se señala por una parte, la necesidad de trabajar con modelos *no especulativos* en el sentido de evitar excesivas densidades o de ajustar beneficios interiorizando la producción de viviendas de protección pública, a partir de operaciones de tamaño *racional* que permita asegurar la existencia de los equipamientos y servicios necesarios, con densidades no muy lejanas a las máximas permitidas actualmente, con la finalidad de poder costear la carga urbanizadora (recuperación ambiental y paisajística incluida). Por otra, la conveniencia de admitir como positiva la complejidad de usos urbanos para la materialización de sectores de crecimiento funcionalmente más ricos, y en todo caso, ligada su localización a la existencia de transporte público, con el fin de evitar crecimientos sólo dependientes del vehículo privado, que ayudan al colapso de la red viaria existente o exigen importantes inversiones para la ampliación o creación de nueva infraestructura.

En este sentido, es importante, de cara a la existencia de una oferta de vivienda a precios asequibles en sectores correctamente equipados y urbanizados, evitar que sobre la promoción recaigan costes externos que no debieran serle imputados (excesivas cesiones de suelo o de aprovechamientos, costeamiento de obras de urbanización ajenas al sector, etc...).

Pero también, y esto me parece especialmente importante, se ha de poner especial cuidado en la manera municipal de *echar las cuentas* previa a la autorización de los sectores de crecimiento (y de

transformación urbana), sin dejar fuera los costes sociales indirectos que la operación comporta. Se trata de interiorizar en las operaciones inmobiliarias los costes que serán consecuencia de su puesta en marcha (déficit o creación de nuevas líneas de transporte público, congestión en la infraestructura viaria, agotamiento de la capacidad de las redes de servicios, polución ambiental etc.), que frecuentemente significan, cuando no la progresiva degradación de la calidad de vida, la hipoteca de los escasos recursos municipales para la actuación urbanística.

En la perspectiva, poco destacada en el Informe, de un territorio postindustrial, en el tránsito de la ciudad aglomerado a la urbanización difusa, con mecanismos de urbanización menos subsidiarios de la ciudad y una mayor interacción y heterogeneidad en los procesos de ocupación del territorio, ésta cuestión resulta esencial para garantizar, no sólo la calidad urbana de cada una de las piezas, sino el funcionamiento no deficitario o dilapidador de recursos públicos del sistema urbano y territorial en su conjunto.

HACIA UN NUEVO PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El tercer y último aspecto que quería destacar de los criterios y objetivos propuestos hace referencia a los necesarios cambios en la regulación normativa del planeamiento general y a las figuras jurídicas y administrativas derivadas de aquella, que a mi juicio trascienden el ámbito de la técnica jurídica, para situarse en el campo de la discusión de la teoría y metodología de un planeamiento urbanístico adecuado a las actuales condiciones del proceso de urbanización y de administración del urbanismo en nuestro país.

Desde la más radical defensa del planeamiento como instrumento de gobierno de un proyecto colectivo de ciudad o de ordenación territorial, pero también, desde el reconocimiento de las insuficiencias del sistema vigente de cara a desempeñar dicha función, parece imprescindible dar algunos pasos adelante hacia una nueva configuración del planeamiento que recoja el fruto de la

singular experiencia española de los años ochenta en este campo, donde se han ido desvelando progresivamente los requerimientos de la nueva situación:

a) La conveniencia de una clara separación entre el Plan, como proyecto de ciudad, y la atribución o el reconocimiento del derecho a la edificación o a la urbanización de los propietarios del suelo o de agentes urbanizadores.

b) La distinción temporal y documental entre la ordenación física y la programación del desarrollo urbano. El Plan define a medio y largo plazo los elementos, actividades y actuaciones estructurantes del proyecto urbano o territorial, como marco estable de referencia. En cambio, el Programa Plurianual de Actuación puede y debe de adecuarse a las diversas coyunturas en cuanto a la demanda de suelo para los usos o actividades urbanas, y a los criterios y objetivos de programas de gobierno alternativos.

Lógicamente, la programación de las actuaciones fundamentales previstas en el proyecto deben de tener una programación específica, en función de la capacidad de gestión municipal (o pública) y en unos plazos concretos, desde la consideración de los diferentes escenarios posibles y en relación a las alternativas de desarrollo propuestas.

c) La diferenciación por tanto entre los elementos y las determinaciones esenciales del planeamiento y las que no lo son, de cara a la permanencia de aquellos y abrir la posibilidad de la modificación de éstas a través de procedimientos sencillos. Sólo el interés público puede amparar el cambio en los elementos fundamentales del Plan.

d) La necesidad de que la normativa que regule los planes generales los contemple como instrumentos menos formales y más sustantivos, menos complejos y más flexibles, en función del tamaño, de la naturaleza y gravedad de los problemas urbanísticos municipales y de su capacidad de gestión.

e) La imprescindible concepción procesual del Plan, que en su flexibilidad permita incorporar los razonables cambios que puedan producirse en la evolución de la estructura urbana (aumento en el tamaño de las viviendas, cambio en el destino público de las

reservas para equipamientos en función de coyunturas sociales diversas, etc.)

Se reafirman por tanto de alguna manera las deseadas características de un planeamiento urbanístico más maduro, consciente de las limitaciones del modelo tradicional y de la diversidad de momentos, agentes e instrumentos del crecimiento y la transformación urbana, y la opción por una intervención selectiva y espacialmente discontinua, a través de la jerarquización de las opciones de intervención, en función de su capacidad de incidencia en la transformación urbana o territorial.

Un planeamiento conceptualmente más riguroso, flexible y estratégico, abierto a las contingencias de los diferentes posibles escenarios, desde el entendimiento preciso del funcionamiento y de las lógicas internas del

mercado del suelo, pero desde la esforzada defensa del interés colectivo, y de un proyecto cívico circunscrito a un lugar y a un tiempo concretos, y a las disponibilidades de unos agentes específicos.

De cuanto seamos capaces de formular correctamente los problemas relevantes en el actual estadio del proceso de urbanización de nuestro país, y en consecuencia, de poner las voluntades políticas, los instrumentos técnicos y los recursos de todo tipo a la tarea de la ordenación y administración de nuestras ciudades y de nuestro territorio, dependerá en buena medida el bienestar de nuestra sociedad, y el logro de dar un paso adelante en la justicia social también en la utilización del espacio. En ese camino, los trabajos de la Comisión de Expertos y el Informe reseñado, pueden ser una buena ayuda.