



IDEAS FUERZA PARA LA REGULACIÓN Y LA ACTUACIÓN
EN LAS GRANDES CIUDADES

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

JOAN BUSQUETS

Catedràtic d'Urbanisme de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona

SUMARI

1. Urbanismo y planificación en los ochenta. Diagnóstico.
 2. Necesidad de un correcto planeamiento.
 3. Modelo específico de las ciudades españolas.
 4. La perspectiva europea.
 5. Los años noventa en las ciudades.
 6. La reestructuración del territorio de gran escala.
 7. La gran ciudad y sus oportunidades.
 8. La ciudad en los años noventa y niveles de actuación.
 9. Elementos para una conclusión.
- Anexo. Algunos precedentes internacionales interesantes.**

IDEAS FUERZA PARA LA REGULACIÓN Y LA ACTUACIÓN EN LAS GRANDES CIUDADES

1. Urbanismo y planificación en los ochenta. Diagnóstico

1. La crisis del planeamiento tradicional y las corrientes «desreguladoras» (actitud de *laissez faire* que es contraria al planeamiento por considerarla como instrumento que afecta al libre mercado) en el panorama internacional han sido justificadas para:

- Activar la crisis económica.
- Cambiar la actitud del sector local demasiado intervencionista.
- Iniciar la reestructuración de la ciudad existente.

Esta situación contradictoria ha desarrollado un mayor énfasis en la planificación sectorial de las corporaciones y grandes empresas para acometer estrategias específicas de mercado, mientras que las instituciones públicas —principalmente del área sajona— «desregulaban» sus planes.

2. La situación española en la dinámica actual supone:

- a) Nuevos planes municipales: gran esfuerzo para controlar el plusvalor del suelo (grandes ciudades y segundas ciudades); creación de procesos a la escala de cada ciudad.
- b) Operaciones emblemáticas-92: Sevilla, Barcelona, Madrid, Valencia, Málaga y Bilbao.
- c) En general también:
 - Actuaciones de rehabilitación de orden y resultado desiguales.
 - Actuaciones de reequipamiento (y mejora del consumo colectivo); la periferia urbana es todavía un problema de grandes dimensiones.
 - Cambio radical en la nueva demanda de vivienda (unifamiliar adosada en la periferia, entre otras formas).
 - Se verifica un gran aumento del sector terciario y servicios que producirá cambios estructurales importantes en los noventa.
 - Nuevo terciario y tecnopolos (parques tecnológicos).
 - Incremento de la demanda de oficinas.
 - Creciente protagonismo del sector cuaternario o representativo.

- Drástica evolución del sector del comercio y de los hoteles y servicios.
- Creciente importancia de segundas ciudades o núcleos complementarios en áreas de cierta dinámica económica.
- Cambio de competencias administrativas radical en el campo de las ciudades: municipio, autonomías, ministerios; práctica desaparición del nivel metropolitano; puesta en marcha de los servicios ciudadanos en los distritos.

Se puede concluir que la dinámica actual insinúa la tendencia de los grandes cambios de la década actual.

2. Necesidad de un correcto planeamiento

1. Valoración positiva de la experiencia urbanística española de los ochenta en la que el planeamiento ha sido utilizado mayoritariamente como dinamizador de la ciudad y regulador de los desajustes graves o marginales que todo libre mercado puede generar. Principal relieve de la esfera municipal en la iniciativa urbanística y desigual soporte de los niveles superiores de la Administración.

2. Necesidad de mantener la buena herencia de planeamiento principalmente municipal y supramunicipal. Es una regla necesaria para el desarrollo y transformación urbana. Evitar la rigidez y reducir su despliegue burocrático.

3. Vigilar el excesivo peso del planeamiento funcionalista en aras de sistemas más acordes con el modelo de nuestras ciudades. Recuérdese que la sectorialización funcionalista se impuso por su gran facilidad de actuar por sectores, es decir, por departamentos de la Administración. Se hacen escuelas, viviendas, autopistas, etc., pero pocas veces se hace ciudad. En cambio, nuestras ciudades han sido hechas principalmente a partir de actuaciones integradas o bien relacionadas con lo existente.

4. La tradición funcionalista todavía está presente con demasiada frecuencia en nuestra Administración: manejar el territorio por ley es difícil. Se hace,

a veces, urbanismo con leyes sectoriales para esquivar la discusión territorial y/o urbana. Piénsese en la Ley Catalana para Parques Recreativos (temáticos) y sus dificultades de aplicación —no solamente administrativas—; además de su impacto real.

En realidad, existe una tendencia a actuar sólo por funciones desde los niveles de las Autonomías y del Estado:

- Se tiende a subordinar el plan territorial o urbanístico al programa sectorial (escuelas, etc.), que muchas veces no tiene idea urbana específica.
- Se tiende a una cierta «desregulación» al introducir normas globales de gran incidencia en el modelo urbano y su verificación previa se produce difícilmente (por ejemplo, ciertas medidas de fiscalidad urbana tienen o pueden tener efectos directos significativos en la distribución social en las grandes ciudades).

3. Modelo específico de las ciudades españolas

1. La naturaleza de la formación de las ciudades de la Europa del Sur permite definirla con un modelo referencial distinto de la ciudad centroeuropea o septentrional, así como de la ciudad americana. Se trata de ciudades compactas, de relativa densidad, que no han sufrido grandes transformaciones bélicas, sus diferentes episodios urbanísticos se leen con gran claridad y su gran expansión se produce este siglo.

Tienen un *hinterland* económico y cultural importante y han sido la base de la reestructuración del territorio durante siglos: las ciudades han representado en gran medida a sus regiones naturales. A la situación española puede añadirse el paradigma italiano.

2. Existirán especificidades importantes entre ellas, pero es fácil comprender que exigen sistemas de intervención propios y debiera evitarse el mimetismo directo de la actuación de ciudades de otro tipo.

3. Se observa en nuestras ciudades que los cambios y la innovación se difunden con facilidad incluso entre ciudades de unas dimensiones bastante diferentes.

4. La perspectiva europea

En la perspectiva de 1993 ciertas políticas generales con incidencia urbana (transportes, desarrollo punta, medio ambiente) no pueden ser decididas sólo por la CEE con los Estados: conviene tener presente la especificidad de las ciudades del sur de Europa y de las propias regiones que articulan. Pero, además, en Europa, aparte de los proyectos emblemáticos de las metrópolis (como París o Londres), las grandes ciudades desarrollan infraestructuras para competir en la atracción de industria de servicios de gran valor añadido o mejorar su posición respecto a las demás.

En esta perspectiva, las ciudades españolas deben ofrecer a su nivel ofertas competitivas sacando ventaja de sus oportunidades.

5. Los años noventa en las ciudades

1. De la propia situación de los últimos años ochenta se comprueba, también en España, el protagonismo de las ciudades en la nueva década. Se pueden convertir en focos de innovación a la vez que en centros de servicios destinados al consumo local y al visitante.

2. Se aprecian, sin embargo, cambios estructurales importantes que ya se apuntaban en el punto 2 del apartado 1. La innovación observada en aquellos sectores (terciario, oficinas, nueva vivienda, infraestructuras) contrasta con la voluntad de mejora y puesta en valor de la ciudad existente. Se aprecia también un aumento en la escala de intervención de los operadores urbanos, fruto de la ósmosis y entrada de agentes europeos.

3. En cualquier caso, las políticas y actuaciones en las grandes ciudades deben someterse a una doble discusión.

6. La reestructuración del territorio de gran escala

1. La gran escala corresponde a los niveles de competencias regional y/o estatal. A corto plazo la CEE tendrá efectos importantes.

2. El gran territorio suele ser tenido en cuenta como espacio económico y geográfico tal como es. Interesa hacer el esfuerzo de imaginar físicamente cómo puede ser, qué formas pueden tomar las tendencias innovadoras de transformación que se nos avecinan.

3. Se constata que si bien existe sobre nuestras ciudades una voluntad centrífuga como patrón de la mayoría de estos cambios estructurales (por ejemplo, *shopping centers*, nuevos grandes equipamientos, etc.) bajo la apariencia del modelo americano (ya muy desarrollado en algunos países noreuropeos) deben verificarse estas funciones monógráficamente autónomas y estudiar hasta qué punto no pueden compartir patrones urbanos centripetos.

4. La reestructuración es también tarea de diseño. La referencia al «Cuarto Informe» sobre planificación física de Holanda para el año 2015 y a la Fundación Nederland nu als ontewerp, 2050 nos permite entender cómo es posible simular los temas y las soluciones arquetípicas a medio plazo. Existen algunos intentos incipientes en España: Planes Insulares en Canarias, las Directrices de Madrid, etcétera.

5. Es muy importante ir «por delante» para ofrecer salidas positivas a los temas que de otra forma pueden convertirse en nuevos problemas. El valor de la anticipación es todavía responsabilidad del sector público. La imagen tiene un gran valor para la toma de decisiones y también para convencer de la procedencia de las posibles soluciones. Clarificar «los resultados de», «el impacto de», es fundamental para ordenar una discusión operativa. Se está en un momento crucial para una discusión «macro», que tenga en cuenta el modelo propio de nuestras ciudades como referente básico.

6. Esta verificación debe permitir una discusión a gran escala de los criterios básicos que inspiran los cambios urbanos y territoriales, tales como:

- Un medio físico debidamente potenciado.
- Un cambio en las formas de residencia que va a pedir más viviendas aunque la población no aumente (por el cambio en el tamaño de la unidad familiar y por reposiciones).
- Un medio ambiente limpio y seguro.
- Una necesidad espacial que haga más rica nuestra oferta urbana a residentes y visitantes.
- Una libertad espacial de elección que debe medirse frente a las disponibilidades de nuestro modelo de ciudad.

7. Hace falta tener una imagen virtual —o varias— del modelo que se desea como paradigma, del conjunto del sistema urbano y sus regiones.

7. La gran ciudad y sus oportunidades

1. En la Europa que viene, las ciudades pasan a ser los baluartes emblemáticos del Estado y las Regiones. De ahí la enorme admiración en Europa por las operaciones de 1992 en España, como formas de articulación de ciudades. También se observan fenómenos parecidos en Glasgow, Milán, Rotterdam, Stuttgart, Lyon, Amberes, etc.

2. Las ciudades tienen que hacer frente a:

- a) Corregir temas pendientes: mejora y rehabilitación de lo existente (centros viejos y periferias); infraestructuras y servicios urbanos que necesitan actualizarse.
- b) Dar salida a nuevas demandas.

3. Para ello nuestras ciudades deberán en los años noventa:

- a) Reestructurar los sistemas existentes:
 - Con mejora de la combinación transporte público y tráfico privado.
 - El tranvía y el premetro deberán estar presentes también en las segundas ciudades o en los *hinterland* de las grandes.

— La rehabilitación urbana de la edificación seguirá una participación privada diferente según sectores de la ciudad y de acuerdo con la evolución de la política de alquileres.

— Las infraestructuras y servicios urbanos en proceso de obsolescencia van a exigir importantes inversiones si se quiere un medio ambiente mejor.

b) Aprovechar las propias oportunidades internas. Nuestras ciudades son compactas pero tienen en sus recintos grandes oportunidades de espacios vacíos u obsoletos que pueden dar cabida a actividades innovadoras y a espacios de recalificación urbana singulares. Cuestiones tales como:

— Las viejas estaciones que pueden ser reformadas.

— Los antiguos puertos que ya han quedado demasiado centrales para el uso activo.

— Los vacíos industriales.

— Los frentes de agua.

Todos ellos constituyen espacios privilegiados si son utilizados con una visión urbana más general. Convirtiendo estos vacíos o espacios urbanos en verdaderos elementos cívicos, se puede a su vez reequilibrar sectores periféricos aportándoles centralidad, es decir, aquella condición que de por sí nunca tendrían. Conviene entonces tener presente la envergadura de estas operaciones para no actuar negativamente sobre el sector (referencia a las Áreas de Nueva Centralidad de Barcelona, y otras ciudades que tienen en curso actuaciones de este tipo). Sin duda, el contenido mixto (residencia, equipamiento, servicios, nuevas actividades punta) puede ayudar al equilibrio de estas propuestas.

Hay que evitar a toda costa una visión especulativa, de nuevo creciente, en la transformación de estos sectores.

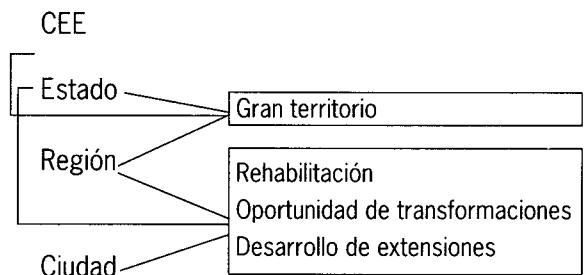
Las piezas que son públicas o gestionadas por agencias parapúblicas deben «dar ejemplo» de urbanidad y mesura antiespeculativa para así actuar «por simpatía» sobre los inversores privados o mixtos.

c) Dar salida externa a otras necesidades que no tienen cabida en la ciudad tratando de reducir su capacidad centrífuga. Para ello parece obligado que cualquier actividad externa aporte o le sea aportada la infraestructura de uso colectivo suficiente para su correcto funcionamiento. De otra forma cargará sobre la débil infraestructura existente (piénsese en las nuevas periferias que se cargan sobre la estructura radial de Madrid, aumentando el colapso de una estructura ya de por sí sobrecargada).

Así, pues, hay que entender que si bien la ciudad no debe encerrarse hay que procurar que las actividades externas estén bien articuladas y no sean generadoras de nuevos diseminados periféricos.

8. La ciudad en los años noventa y niveles de actuación

Con un panorama como el descrito aparecen niveles de actuación diferencial, siguiendo el modelo específico de nuestras ciudades.



9. Elementos para una conclusión

1. El papel futuro de las ciudades en nuestro modelo de urbanización es crucial. Parece prudente apoyar en ellas la reactivación regional para conseguir mayor eficacia y estabilidad en la oferta. Las ciudades grandes mejoradas pueden ser francamente competitivas en Europa como subcentros de producción y de servicios.

2. Se da la situación favorable de una estructura administrativa nueva, capaz todavía de engranar un gran proyecto de conjunto de reestructuración urbana que imbrique los tres niveles de gobierno.

3. El nivel local debe aumentar la autonomía financiera para poder hacer frente a las demandas directas de consumo colectivo.

4. La defensa del planeamiento es necesaria. Hay que insistir en aumentar su claridad, evitar redundancias y repeticiones. Las competencias municipales y regionales deben simplificarse para disminuir su dificultad burocrática.

5. Hay que avanzar una simulación del futuro urbano y territorial que comprenda también las variables físicas y formales. La toma de decisiones será así más rica y fiable.

6. Presentar los temas y las posibles soluciones facilita la gestión urbana y ayuda a impulsar económicamente las ciudades. En este proceso la formación de cuadros técnicos y responsables políticos es una tarea primordial en el umbral de los años noventa.

7. La estructura entre ciudades debe potenciarse con sistemas avanzados de transporte y telecomunicación. Racionalizar estas infraestructuras permitirá evitar la condición de periferia.

8. Las grandes ciudades deberán afrontar operaciones de reestructuración importantes. La inversión en infraestructuras y servicios urbanos habrá de ser significativa.

9. En la mejora urbana habrá que dar prioridad a la calidad de los espacios y servicios de la periferia. La incorporación de formas de transporte modernas puede estructurar de nuevo la ciudad como un conjunto.

10. Evitar el razonamiento de «imagen especular» (a bandazos): la experiencia de la urbanística municipal de los años ochenta es buena para entrar más a fondo, sin cambiarla totalmente. El Estado debe reforzar la urbanidad de sus actuaciones porque en su «patrimonio» urbano hay oportunidades ejemplares en casi todas las ciudades.

Anexo. Algunos precedentes internacionales interesantes

Hay buenos precedentes de leyes que articulan necesidades urbanísticas cuyas soluciones están bien definidas: por ejemplo, la primera Ley del Suelo inglesa, la *Town Planning Act* de 1907, para evitar el desorden de la creciente periferia sajona, llevó en paralelo el trabajo de R. Unwin *Town Planning in Practice*, que facilitó enormemente su puesta en práctica.

El punto de partida de aquella operación fue tratar de superar el problema cultural que supone la falta de perspectiva con relación al futuro. Para contrarrestar la situación se decidió poner en marcha un gran esfuerzo de manera que las hipótesis de futuro fueran verificadas también en términos de proyecto y forma urbana. Las expectativas de innovación en los campos de la producción, la agricultura, vivienda, tiempo libre, etc., fueron diseñadas según cuatro escenarios posibles: escenario liberal, crítico o socialista, consciente o solidario y el relajado o denominado capitalismo salvaje. Con estas ideologías arquetípicas, los supuestos de transformación territorial y urbana toman prioridades diferentes y en consecuencia adquieren formas e imágenes diversas. La discusión cruzada se produce fácilmente y por primera vez se obtienen imágenes reflexivas sobre decisiones tantas veces desechadas sin el mínimo rigor del contraste.

Porque sin duda esta voluntad de «imaginar» el futuro de una forma integrada no goza de mucha tradición y a veces rehuimos la verificación proyectual porque nos parece que quita libertad a la toma de decisión. Sin embargo, esta experiencia quizá abre el potencial de procesos urbanos innovadores que se expresen en coherencia con las ciudades existentes. De manera parecida a como los ciudadanos norteamericanos comprobaron en 1989 en una exposición que se presentó en el Queens Museum de Nueva York, cómo la revisión de la Expo Mundial de esa ciudad estadounidense de 1939 y de 1964 ofrecía una premonición de la ciudad actual, las imágenes

futuristas de 1939 son ahora fragmentos reales de algunas de sus ciudades.

Nuestras ciudades todavía tienen evidencia de la importante desamortización de los glacis y las mura-

llas que abrieron fantásticas rondas y bulevares todavía en uso. Hubo aprovechamiento privado, pero su aportación urbana fue claramente definida.