

Entrevistas: 20 visiones

Papers. Regió Metropolitana de Barcelona
núm. 43, junio 2005, págs. 15-110

Sumario

Entrevistas: 20 visiones

Luis Felipe Alonso Teixidor
Carmen de Andrés y Llanos Masía
Joan Busquets
Juan Luis Dalda Escudero
José María Ezquiaga
Gerardo Roger Fernández
Antonio Font Arellano
Jesús Gago Dávila
Miriam García García
José Luis Gómez Ordóñez
Eduardo Leira
Joan Llorc
Ramón López de Lucio
Nuno Portas
Damián Quero Castanys

Juan Luis de las Rivas Sanz
Joaquim Sabaté Bel
Joan Antoni Solans
Fernando de Terán Troyano
Xabier Unzurrunzaga Goikoetxea

Ha dirigido o ha sido miembro del equipo de dirección de los siguientes trabajos: Plan de Ordenación Paisajística del Lago de Sanabria, Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1975), Plan General de Ordenación Urbana de Gijón, documentos preparatorios y propuesta para Bilbao Metropolitano (PPT del Bajo Nervión), Plan de la Sierra de Madrid (Plan Regional de Estrategia Territorial), Ordenación del Valle de Lozoya (Plan Integral de la Sierra), Plan Especial de Guadarrama (Segovia), Plan Parcial del Polígono Las Monjas (Torrejón), Proyecto del Parque Tecnológico Boecillo II (Valladolid), Parque Logístico CLA (Madrid Sur), Plan Regional de Comercio de Castilla y León, Propuesta para la Nueva Ciudad - UDE Coimbra (Madrid), propuestas y proyecto de reestructuración metropolitana de Valladolid y su entorno.

Recientemente ha diseñado la estrategia territorial del Área Central de Asturias y es responsable de su coordinación, al tiempo que desarrolla uno de los proyectos urbanos allí planteados. En esta misma región ha dirigido el *Catálogo urbanístico de núcleos rurales*.

Ha colaborado en la redacción del Plan Insular y el Plan Parcial del Parque Aeroportuario de Gran Canaria, así como en la de los documentos preparatorios del futuro Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

Entre 1966 y 1968 trabajó en el Planning Research Group del Greater London Council. Ha sido consultor para algunos municipios en Latinoamérica y asesor de varios gobiernos autónomos y municipales españoles.

Proyecto Nueva Ciudad - UDE Coimbra (Navalcarnero, Comunidad de Madrid)



AF: Tú eres una persona profesionalmente identificada con el urbanismo. ¿Podrías explicar brevemente tu trayectoria en este campo?

LFA: En efecto, a lo largo de mi trayectoria profesional he pasado por una diversidad de intereses y una gran variedad de problemas urbanísticos en todas las escalas posibles. En estos últimos años, aunque he reanudado circunstancialmente el planeamiento general, mi mayor interés se ha centrado en abordar asuntos de ordenación y proyecto urbano en situaciones tales como la formación de nuevas fronteras del espacio físico metropolitano o la recomposición de paisajes urbanos contemporáneos degradados prematuramente.

AF: ¿Cómo definirías la evolución reciente del urbanismo municipal?

LFA: Yo solamente puedo opinar desde el acotado universo de mis conocimientos y experiencias, aunque, incluso refiriéndome a lo que conozco, una opinión rigurosa de la generalidad exigiría tantos matices, distinciones y excepciones que, aun a riesgo de parecer injusto, prefiero destacar, al responder esta cuestión, solamente algunos trazos críticos sobre algo que me parece particularmente preocupante. En concreto, se trata de una deriva originada ya en la década de 1980, que en estos últimos años parece acentuarse y expandirse. Se refiere a la ostensible ocupación del campo de la urbanística por el factor inmobiliario, convertido en principio y fin del dinamismo de las ciudades, y el factor jurídico, con la gestión de los derechos de la propiedad y los aprovechamientos en el epicentro de las prácticas habituales.

Este dominio ha ido sustituyendo a aquella preocupación –que hoy parece casi ingenua– de los primeros ayuntamientos democráticos por abordar un proyecto de ciudad, mejor o peor definido pero capaz de dejar, al menos, ciertas pautas de la voluntad pública en los planes y en las políticas urbanas. En esta deriva, se enmarca (otros factores aparte) la renovada obsesión por el crecimiento físico, convertido ahora en motor central de las economías –también públicas– urbanas.

En tal contexto, se ha acentuado, obviamente, el divorcio entre el planeamiento urbanístico y el control de la calidad de los productos finales del proceso urbanizador, tanto de las piezas y elementos más responsables de la estructuración y la articulación funcional y arquitectónica del conjunto urbano (reducidos a menudo a

un expedientario tratamiento de suelos de sistema general o local) como de los tejidos de nuevo crecimiento, en los que el –a menudo– sumario tratamiento de las condiciones para su desarrollo posterior ha propiciado con frecuencia una arquitectura de los espacios urbanos autista, con los intereses de los promotores en un lugar destacado, incluso en la selección de los espacios que se debe urbanizar. Ello no quiere decir que, comparativamente, en estas décadas no se hayan consolidado la legalidad urbanística y un mayor nivel de exigencia de los estándares. Sin embargo, por desgracia, muchos planes administrativamente irreprochables siguen dando lugar a la producción física y formal de verdaderas miserias urbanísticas, y esto indica que algo serio falla en el funcionamiento diario de la institución o de sus instrumentos y, quizá, en su naturaleza.

AF: Esta es una visión que, formulada así, tal vez pueda resultar un tanto alarmista; en mi opinión, los planes deberían ser capaces de encauzar las demandas no resueltas o mal resueltas. Otra cosa es la presión constante a la que está sometida la gestión urbanística municipal para atender requerimientos de todo tipo. Me parece muy interesante tu apreciación de que planes administrativamente irreprochables puedan dar lugar a productos indeseables. La pregunta es entonces cómo los planes –en todas sus formas–, administrativamente irreprochables o no, pueden contribuir a controlar los procesos urbanísticos.

LFA: El problema que señalo reside, en buena medida, en el abuso de malas prácticas, pero también subyace en él la naturaleza misma de la institución. Nuestros planes no son construcciones surgidas de un entendimiento complejo de la ciudad y la urbanística, sino del limitado marco de una legislación del régimen del suelo, lo cual en parte es para bien, pero también puede serlo para mal. Un reflejo de esta situación es el énfasis de este planeamiento en el diseño y el control de factores y variables de mediación, por lo que la búsqueda de la calidad de los productos finales del proceso urbanizador depende con frecuencia del esfuerzo extra de unos profesionales (o la voluntad de algunos municipios), que se niegan a refugiarse bajo la seguridad administrativa de las escuetas determinaciones, exigibles en cada nivel de ordenación.

AF: La anterior cuestión tiene que ver con la necesaria revisión de los asuntos tradicionales del planeamiento

urbanístico y, por tanto, con el tipo de plan adecuado a cada situación.

LFA: Los nuevos desafíos, los que me parecen significativos en este momento, son fruto de los cambios en los procesos territoriales producidos entre nosotros a lo largo de los últimos 15 o 20 años. Me refiero a cambios originados en las esferas económicas y socioculturales, asociados explosivamente a nuevas formas de urbanización del territorio. Una verdadera reconstitución de lo urbano que, por primera vez en nuestra cultura, se ha empezado a disociar de manera generalizada del *constructo* formal de la ciudad tradicional. Lo que resulta notable es que esos procesos y estas formas parecen estar sólidamente ancladas en la naturaleza del sistema y no se confinan exclusivamente a las áreas metropolitanas o a las grandes aglomeraciones, sino que se manifiestan en cualquier nivel de asentamiento, siempre que se den ciertos umbrales de intensidad y sostenimiento en los crecimientos.

En todo caso, algunos aspectos de estos nuevos procesos y formas los hacen difícilmente controlables sólo desde el nivel municipal. Por ejemplo, la naturaleza y la escala territorial de las externalidades asociadas a determinadas nuevas actividades, que, favorecidas por las mejoras en el acceso y la comunicación locales, impactan (deseable o indeseablemente) sobre terceros municipios. Por ejemplo, la dificultad comparativa para prever y anticipar la implantación (qué, cuánto, dónde) de algunos elementos y piezas de funciones con mayor poder generativo o estructurador en el territorio, cuyo dinamismo se desenvuelve naturalmente en un juego entre la incertidumbre y la oportunidad, crucial en la estrategia de sus operadores (los privados pero también, en ocasiones, los públicos). Es en relación con estas y otras cuestiones cuando parecen necesarios instrumentos y mecanismos estables que permitan decidir eficazmente sobre las pautas de ordenación y proyecto de estas piezas y elementos territorialmente estratégicos.

Se trata de un campo que debería indagarse más a fondo. Un campo que, generalmente, propiciaría un interesante juego entre las exigencias de una ordenación más flexible en ámbitos de escala territorial intermedia y una eficaz concreción de puntos fijos y proyectos urbanos para determinadas piezas clave.

AF: Un balance del planeamiento urbanístico desarrollado en España debería poder medir los resultados que le puedan ser atribuidos.

LFA: Junto a los problemas apuntados anteriormente es justo añadir que desde el comienzo de la década de 1980 las ciudades y muchos pueblos españoles han experimentado un salto impresionante en la calidad de la vida urbana y en su imagen física. En algunos aspectos, como por ejemplo los centros históricos, la transformación ha sido, para muchas ciudades, espectacular. Por otra parte, la provisión de nuevos equipamientos y espacios libres ha mejorado la precaria situación de muchos polígonos y barrios formados entre las décadas de 1950 y 1970.

En todo caso, me parece que la preocupación por las mejoras de la calidad funcional, ambiental, y formal se ha centrado principalmente en el espacio de la ciudad construida, a veces en franco contraste con la expeditiva atención a las propuestas de nuevos desarrollos en los mismos municipios.

AF: Mirando hacia el futuro, creo que quizá deberíamos redefinir la figura del *Master Plan* que nos ha sido legada, pero no tanto a partir de la legislación como desde la misma práctica urbanística, centrandolo asuntos de la ciudad. Creo que la incorporación de proyectos que no pueden resolverse de acuerdo con el plan, por un lado, y la relativa indefinición, en cambio, en muchos casos, de las respuestas a las cuestiones que le competen y que el plan debe contener ineludiblemente, ha ido rebajando el alcance de la figura. ¿Cómo lo ves?

LFA: Me parece que la figura del plan general es el eslabón más débil de la cadena del planeamiento urbanístico convencional. Seguramente eso es así porque es el instrumento dirigido a ordenar el escenario en el que se evidencian con más claridad los efectos del cambio en los procesos y las formas de la urbanización. De hecho, el modelo urbano que prefiguraba la ley de 1956 –una pieza de singular valía en nuestra cultura institucional– era profundamente consistente con la naturaleza de los procesos y formas de crecimiento propias de un país en trance de convertirse, de manera generalizada, en industrial y urbano. Además, el modelo aguantaba con firmeza la maduración de la ciudad industrial y funcionaba bien incluso en los territorios de expansión metropolitana incipiente. Sin em-

bargo, este modelo ha empezado a sufrir tensiones serias y generalizadas a lo largo de la década de 1990 sin que ello haya influido de un modo significativo en el diseño de los nuevos instrumentos de ordenación de las comunidades autónomas, que, en general y en lo sustancial, han seguido aferrados al espíritu –y no poco a la letra– de la figura que proponía la ley de 1976, hija madura y venerable de la diseñada por Bidagor.

Fuera de la ordenación de pequeños municipios me parece que el plan general tendría que ser un documento de propuestas estructurales, que incluirían también una (variable) definición de los nuevos crecimien-

tos y, en todo caso, la ordenación del suelo no urbanizable. La prolija problemática de los suelos urbanos, aparte de situaciones que exigiesen una verdadera reestructuración interior, debería quedar fuera del *Master Plan*. En aquellos casos en los que la dinámica de los crecimientos plantease problemas de envergadura intermunicipal, su ordenación y sus consecuencias proyectuales deberían ser previstas desde el observatorio de las escalas territoriales pertinentes, porque es en ellas donde se despliegan su lógica y sus efectos. Cómo todo esto pudiera promoverse y gestionarse o quiénes dirimirían la última instancia de los conflictos, etc., son cuestiones para otra discusión.

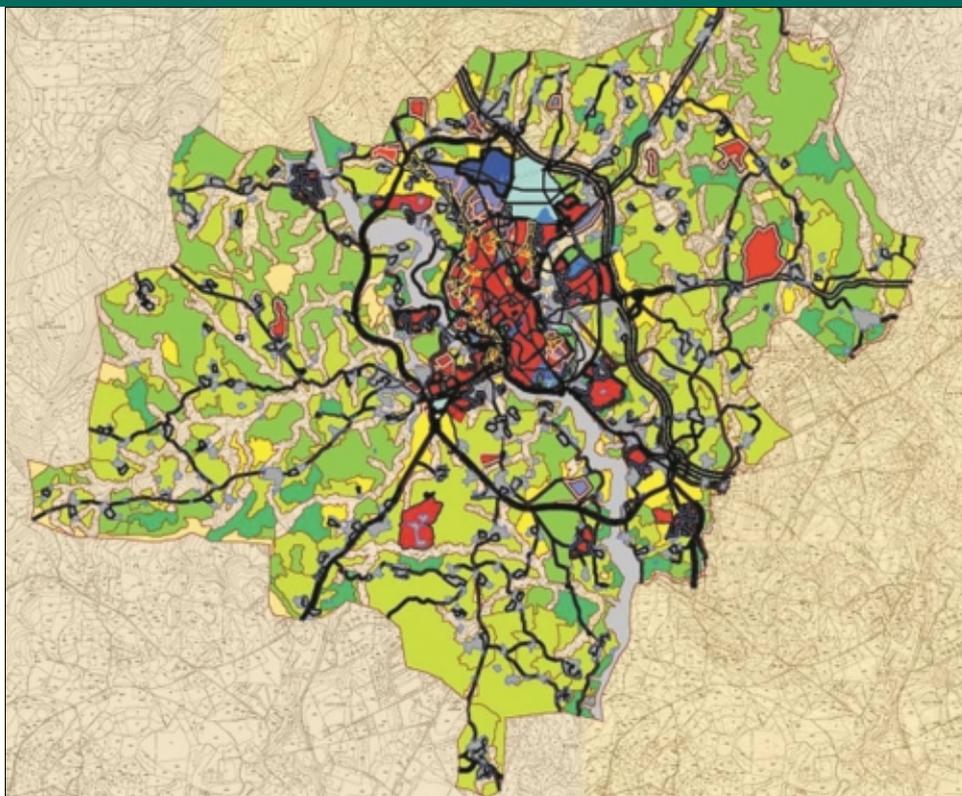
Profesoras asociadas en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, en el departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Inician su actividad profesional en la Administración pública: Carmen Andrés como directora del departamento de Urbanismo de la Diputación Provincial de Palencia (1997-2000) y Llanos Masiá en el Ayuntamiento de Almansa, como directora de urbanismo (1991-1999). En el año 1990 fundan un estudio profesional conjunto en Madrid. Elaboran el texto de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley 10/98 de 2 de julio) de la Comunidad Autónoma de La Rioja en colaboración con ETT (Equipo de Técnicos en Transporte y Territorio, S.A.).

Han redactado los planes generales de ordenación urbana de Lorca (Murcia), Jaca (Huesca), Portugalete (Vizcaya), Lugo; Agoncillo, Fuenmayor (La Rioja); Palencia, la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Hellín (Albacete), Almansa (Albacete), Torrejón de Ardoz (Madrid) y Cabrerizos (Sala-

manca), y el Plan de Conjunto en el Cerrato (Palencia). Han redactado también numerosos planes parciales y planes especiales, entre otros en los municipios de Ajalvir, Alcalá de Henares, Alcorcón, Arganda, Coslada, Fuenlabrada, Leganés, Meco, Móstoles, Pinto, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz, dentro del Programa de Rehabilitación Integral de Áreas Industriales de la Comunidad de Madrid, el Plan Especial de Protección y Rehabilitación del Conjunto Histórico de Tarifa (Cádiz), el Plan Especial de Protección de los Monasterios de San Millán de la Cogolla Suso y Yuso, su entorno y área de influencia (La Rioja).

También son autoras de otros trabajos de planeamiento y ordenación del territorio: el Plan Regional del Camino de Santiago, a su paso por las provincias de Burgos y Palencia, el avance y estudio de alternativas de ordenación del ámbito de Molinayo y su entorno (San Sebastián), en colaboración con Gerhard Loch, Pedro Puig-Pey y Javier Zubiría (equipo seleccionado en concurso), y de diferentes estudios de impacto ambiental.

Plan General de Lugo



AF: El estudio profesional que diriges, junto con la arquitecta Llanos Masía, se ha orientado de forma notable hacia la realización de estudios y planes urbanísticos; ¿podrías explicar los sucesivos pasos desde su creación hasta hoy?

CA: Nuestros orígenes profesionales se sitúan en la Administración pública, donde ejercemos en el campo de la gestión urbanística. Llanos inició su carrera profesional en el Ayuntamiento de Almansa como jefa del área técnica, cargo en el que permaneció ocho años, y yo misma en el departamento de Urbanismo de la Diputación Provincial de Palencia, que dirigí durante tres años. En este período, participamos en la redacción y gestión de muchos documentos de planeamiento.

Nos conocíamos de la Escuela de Arquitectura y nos reencontramos en Madrid en 1988 haciendo el curso de técnico urbanista que organizaba el Instituto de la Administración Pública (INAP). A partir de ahí acordamos fundar un estudio profesional conjunto en Madrid en el año 1990. Ambas nos habíamos curtido en la Administración pública centrando nuestro interés en el urbanismo; por ello no es extraño que esta fuera también la dirección que tomó nuestro estudio profesional; nos unió el interés mutuo sobre los procesos que intervienen en la planificación de la ciudad. Además, desde el año 2000, estamos las dos, como profesoras asociadas, en el departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Madrid.

Nuestros primeros trabajos profesionales se hallaban muy polarizados en los lugares de origen; todos ellos provienen de concursos públicos. Luego el estudio empezó a tener una cantidad importante de trabajos en la provincia de Albacete y en Castilla y León; en un momento determinado empezamos a acceder a concursos en otros ámbitos geográficos. Ahora mismo estamos trabajando en el Plan General de Lugo y, a la vez, en el Plan General de Palencia. Acabamos de finalizar el Plan General de Lorca, una ciudad con 70.000 habitantes en la comunidad murciana. Otro plan general con menor peso poblacional, pero muy interesante desde el punto de vista estratégico, es el Plan General de Cabrerizos, dentro del ámbito metropolitano de Salamanca. También estamos haciendo el Plan Regional del Camino de Santiago a su paso por las provincias de Burgos y Palencia, para la Junta de Castilla y León; se trata de un documento de planeamiento territorial que está por encima de los planes municipales, aunque muchos municipios carecen todavía de un ins-

trumento de planeamiento municipal; este documento va a tener una importante influencia sobre los municipios cuyo planeamiento urbanístico no está todavía redactado.

AF: ¿Cuál sería en tu opinión, la situación actual del urbanismo municipal?

CA: Afortunadamente, se está tomando conciencia de la importancia del urbanismo, tanto por parte de los políticos como por la población en general. Se aprecia una cierta cultura urbanística, que hace 15 años era impensable. Los arquitectos que nos dedicamos a la planificación éramos vistos como arquitectos de segundo orden, impositores de normativas absurdas que desgraciadamente los arquitectos que sólo hacen arquitectura tenían que cumplir. Hoy la gente conoce la existencia de los planes de urbanismo. Por otra parte, esta toma de conciencia genera en muchos políticos la sensación de que conocen realmente los mecanismos de los planes, y piensan que esos supuestos conocimientos les facultan para diseñar la ciudad al margen de los técnicos, y esto es un problema.

Otro problema que se incrementa día a día es el interés que muestran los políticos por el proyecto singular, en detrimento de una visión global de la ciudad, sobre todo cuando no se halla insertado correctamente en la perspectiva más global del territorio. Se identifica el proyecto de la ciudad con una imagen concreta, imagen que acapara la atención e impide la reflexión sobre el resto de los problemas, impide la reflexión sobre el conjunto de la ciudad. Es una imagen para vender, que se desentiende de los problemas de ordenación del territorio.

Las leyes de urbanismo autonómicas favorecen este proceso, instrumentando figuras de planeamiento territorial y actuaciones aisladas de “interés regional”; es el Proyecto Singular en Castilla-La Mancha, las actuaciones de interés regional en Madrid, las zonas de interés regional en La Rioja, etc. Estos instrumentos se tramitan por la vía de urgencia y están por encima del planeamiento municipal. Su aprobación supone la modificación inmediata de éstos, lo cual puede desvirtuar la concepción global del plan.

Con estos procesos se genera un clima de enfrentamiento y rivalidad entre las ciudades, cada ayuntamiento quiere tener su proyecto singular: un polígono

de actividades económicas puntero, un gran recinto ferial, áreas de actividad para competiciones olímpicas, etc., lo que lleva a generar un urbanismo cuyo objetivo principal es encontrar la imagen o idea con la que la ciudad pueda identificarse, contrapuesto a un urbanismo pensado para resolver las necesidades de la gente, un modelo urbano que debería definirse a partir de estas necesidades.

Otro problema que se constata desgraciadamente es la burocratización a la que se ve sometida la tramitación de los documentos de planificación urbanística. Hoy día estamos sometidos a la necesidad de recabar múltiples informes de organismos territoriales, que trasladan al documento de planeamiento municipal la obligatoriedad de hacer lo que realmente les correspondería hacer a ellos, como deslindes de ramblas, estudios de inundabilidad, prospecciones arqueológicas, etc. Se pretende que el documento de planeamiento sea un compendio de reglamentaciones sectoriales frente a su tradicional identificación como instrumento regulador de la ciudad y el municipio.

AF: ¿No crees que ello tiene relación con la insuficiencia de recursos económicos en el ámbito municipal?

CA: Efectivamente, otro problema que hipoteca fuertemente el urbanismo municipal es que éste se concibe principalmente con fines recaudatorios. Nos hemos encontrado en varias ocasiones con ayuntamientos que exigen unos determinados niveles de edificabilidad, aunque ello no responda a las previsiones de crecimiento o a las necesidades reales, simplemente porque los necesitan para alcanzar la recaudación prevista. El resultado es que muchos ayuntamientos clasifican bastante más suelo del necesario, y así se hipoteca para el futuro una parte importante del territorio municipal con clasificaciones de suelo desmedidas, que no responden a las necesidades reales de la ciudad, ni siquiera a las previsiones más optimistas que se puedan barajar, sino que responden a necesidades puramente económicas y a las presiones que comporta la especulación.

En la actualidad, muchos ayuntamientos están preocupados porque las leyes urbanísticas autonómicas ponen un tope al aprovechamiento urbanístico que se puede asignar a las diferentes clases y categorías de suelo. Esto impide la libre negociación con los promotores, y seguramente provocará una mayor clasifica-

ción de suelos urbanizables al margen de las tendencias poblacionales.

En definitiva, asistimos a una cierta degradación de los principios urbanísticos, en la medida en que los planes incorporan opciones o propuestas forzadas desde este tipo de presiones.

AF: ¿Hasta qué punto estos factores determinan la calidad del plan?

CA: Puede que no sean determinantes, pero sin duda influyen, y mucho. Por ejemplo, en Castilla y León no hay suspensión de licencias hasta la aprobación inicial, y en Castilla-La Mancha ésta se produce después de la información pública, es decir, cuando el plan es ya de dominio público. Esto origina la aparición de un número singular de proyectos y propuestas de actuación en esas etapas previas, que invalidan en muchos casos la ordenación prevista, y cuando finaliza el proceso hay que tirar las propuestas a la papelera y empezar de nuevo, lo cual lentifica y complica el proceso de definición del modelo. Además, se piden informes previos a muchos departamentos y administraciones sectoriales, con lo que cada vez hay más interlocutores; es cierto que se ha abierto el proceso de información ciudadana, que puede ser muy bueno, pero también puede complicar extraordinariamente la tramitación.

No quiero decir con ello que el diseño de una buena estructura, la elección de la densidad adecuada o la bondad de una ordenanza deban quedar afectadas necesariamente, pero al final se puede llegar a desfigurar el plan a partir de la desaparición o variación de elementos sean éstos esenciales o no.

AF: Hablemos ahora de los planes de los que sois autoras: ¿qué temas habéis abordado, qué cuestiones os han preocupado?

CA: El plan de Lugo, por ejemplo. Se trata de un municipio de unos 300 km² de superficie, con 302 entidades menores, según creo recordar. Uno de los asuntos básicos es el tratamiento de estos núcleos rurales, que aparecen clasificados como suelo rural (no suelo urbano) de acuerdo con la ley gallega, que acuña esta nueva clase de suelo. Este ha sido un reto muy interesante, que nos ha obligado a dar determinaciones muy detalladas con respecto a estructuras dispersas en el

territorio que sustentan un carácter eminentemente rural. Ello aparte de la propia ciudad de Lugo, relativamente desconocida pero con un gran potencial urbano por su situación a orillas del Miño, proximidad que la ciudad actual desaprovecha totalmente y que nuestro plan trata de recuperar.

En Palencia, el asunto más interesante y conflictivo que se ha planteado ha sido la decisión de saltar o no con los futuros crecimientos urbanos hacia la margen derecha del río Carrión. El salto de la ciudad al otro lado del río es una cuestión muy controvertida porque aquí existen elementos territoriales y naturales importantes (potencial agrícola, gran importancia paisajística, el trazado del canal de Castilla, etc.). La presión para extender la ciudad hacia la margen derecha ha sido muy fuerte apoyándose en la existencia de algún enclave residencial aislado, pero el plan opta finalmente por no saltar masivamente el río, sino que se limita a estructurar y relacionar los enclaves existentes para mantener así un paisaje muy cualificado con la presencia del canal de Castilla.

AF: Especialmente en el caso de las propuestas para Lugo, supongo que las consecuencias para la gestión urbanística municipal son muy relevantes.

CA: Para nosotras no hay planeamiento sin gestión. Recientemente presentamos una propuesta como avance de plan en San Sebastián para la zona entre Rentería y Pasajes, en la que ya incluimos los aspectos de gestión urbanística. En el plan de Lugo, efectivamente, la gestión es básica; el tratamiento de los núcleos rurales requiere una acción municipal importante para ser eficaz; por ello, el plan contiene planos a escala 1:1.000, con el detalle de la gestión urbanística necesaria.

Siempre hemos dado una gran importancia a este asunto, pero hay que reconocer que falta un hábito respecto a la gestión urbanística: muchos propietarios no entienden todavía lo que significa una unidad de actuación o un proyecto de reparcelación, y ello implica un proceso de explicación y persuasión que es muy costoso para los ayuntamientos.

AF: Ello nos lleva a la cuestión del tipo de plan municipal.

CA: Yo diría que estamos viviendo la era de los planes estructurales y gestionables. Después de una etapa de planes más preocupados por la imagen finalista y de otra etapa de planes más estructuralistas, ahora se añade con fuerza la nueva dimensión de la gestión urbanística. La gestión ha irrumpido como elemento esencial, a veces incluso de forma excesiva; por ejemplo, la figura de los convenios urbanísticos puede llegar a convertir la revisión de un plan en la mera suma de actuaciones convenidas, los convenios pueden llegar a ser preocupantes por su carácter impositivo.

En algunas leyes no está demasiado definido el carácter del plan, intervienen muchos factores cuya función, a veces, no está demasiado clara. Por ejemplo, la cuestión de la sostenibilidad, que se traduce de momento casi exclusivamente en un estudio de movilidad y en otro medioambiental que, sin embargo, pueden contribuir a incorporar elementos muy importantes: el estudio del medio natural, del paisaje, etc.; estos trabajos pueden apoyar con mayor rigor opciones de planeamiento, siempre que los estudios sean paralelos al plan y no se redacten a posteriori, como suele suceder. Pero la incorporación de estos nuevos elementos obliga también a definir con mayor precisión el carácter y el contenido de los planes generales.

Colaborador de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona desde 1979, es profesor en el GSD de Harvard Design School. Entre los años 1983 y 1989 fue director de los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, donde se han realizado trabajos de planeamiento encaminados a la recuperación urbanística de la ciudad. Entre ellos cabe mencionar los planes especiales de mejora y de reforma interior de Ciutat Vella y de los barrios tradicionales, y la planificación del programa olímpico para 1992, que comprende los polos olímpicos, la nueva red de infraestructura y las áreas de nueva centralidad.

Entre los trabajos profesionales más recientes destacan: el Plan para el Centro Histórico de Toledo (1995),

el Plan General de Vilafranca del Penedès (2002), el Plan Especial Eixample de Mar de Vilanova i la Geltrú (2003) y el Plan Especial AEG de Terrassa. En el extranjero ha redactado el Plan General de Trento (2002), el plan para la nueva ciudad de Nesselande, en Rotterdam (2003), y el plan para la extensión de Ginebra, Sector MICA (2004). Ha participado en diferentes consultas de los planes generales de Lisboa (1992), Marsella (1996), Sevilla (1998) y Singapur (2002).

Es autor de numerosas publicaciones, entre las que podemos citar las más recientes: *Barcelona, la construcción urbanística de una ciudad compacta*; *Six Projects in Downtown Den Haag*; y *Un Progetto Europeo per Trento*.

Plan para el Centro Histórico de Toledo



AF: Te pediría en primer lugar un pequeño resumen –siempre difícil cuando se llevan tantos años en primera línea– de tu actividad en el campo del urbanismo y de tus intereses actuales.

JB: Debería destacar mi experiencia como director de los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona entre los años 1987 y 1990. En este período, mi aportación principal se centró en los trabajos para la redacción de numerosos estudios y planes urbanísticos y de gestión destinados a afrontar la rehabilitación urbana y la transformación de los sectores olímpicos y otras áreas de nueva centralidad. El llamado Plan de las Áreas de Nueva Centralidad, aparecido en 1988, catalizó una buena parte de las acciones emprendidas en aquel momento; las cuatro áreas olímpicas se incorporaron también al plan, lo cual facilitó la integración del programa olímpico en el urbanismo barcelonés.

También he centrado mi atención en algunos trabajos de planeamiento municipal, sobre todo de planes especiales de grandes fragmentos urbanos de ciudades españolas y europeas; por ejemplo, el casco histórico de Toledo, el planeamiento general del municipio de Vilafranca del Penedès, el antiguo sector Pirelli en Vilanova i la Geltrú, el Frente Marítimo de Levante de Palma, etc.

Cada uno de estos planes viene marcado por la naturaleza de la cuestión urbanística planteada. Así, por ejemplo, en algún caso se trata del mantenimiento y la recuperación de la ciudad; en otros, la transformación de grandes sectores industriales o la recuperación de frentes de agua poco usados, de tal forma que el foco principal de atención condiciona el contenido dominante del plan. En general, el planeamiento municipal tiende a demandar una reconsideración global de la ciudad en su marco territorial y económico, y por tanto obliga a tener en cuenta variables de escala y ámbito muy distintos.

En cualquier caso, sin embargo, querríamos salir al paso del entendimiento de que un plan general o su revisión supone cambiarlo todo. Habrá que estudiarlo “casi todo” y a fondo, pero las propuestas nuevas deberán concentrarse en algunos espacios, en determinados sistemas o en ciertas estrategias respecto a la situación preexistente. Sólo así nos parece que podremos ser innovadores y eficientes al mismo tiempo...

AF: Con relación al planeamiento urbanístico municipal, en concreto, se ha producido una evidente evolución desde la entrada en acción de los ayuntamientos democráticos, hace ya 25 años; ¿te parece que en la última etapa se han acentuado algunas tendencias significativas?

JB: En general se ha pasado de una situación de gran entusiasmo e ilusión en el planeamiento municipal en los años ochenta del siglo XX, a otra más administrativa y convencional. En la primera los planes recogían y orientaban la acción del gobierno municipal y, en consecuencia, acababan induciendo también la acción de los inversores corporativos y privados. Ahora vemos que el planeamiento se convierte progresivamente en un instrumento para fijar las calificaciones y asignar la potencialidad de los nuevos desarrollos o, en el mejor de los casos, establecer los compromisos públicos y privados de las intervenciones. El planeamiento tiende –en general– a convertirse en un instrumento de legalización de las actuaciones que se pretenden a corto plazo... Podríamos quizá señalar que se vuelve a la disociación entre “plan frente a proyecto” y cada disciplina se refugia en sus cuarteles de invierno. El plan sin contenido de proyecto parece convertirse en un instrumento fundamentalmente de discusión política y, por tanto, ve reducida su capacidad innovadora y/o de propuesta a medio plazo.

Sin embargo, dentro de esta tónica general podemos ver atisbos y excelentes excepciones que merecen ser difundidas y apoyadas porque el planeamiento puede y debe ser algo más, sobre todo en momentos de gran transformación en las dinámicas urbanísticas y económicas...

Precisamente querríamos destacar de nuevo la idea del proyecto o visión a medio plazo del plan. Algunas experiencias recientes avalan esta necesidad: Una visión para la ciudad o un fragmento de lo mismo no quiere decir preverlo todo para ella, sino mostrar la capacidad de realizar, construir o transformar su realidad. Ahí aparece también el sentido político del proyecto y de su participación más amplia. Porque una visión del futuro no es sólo la condensación de nuestros deseos, es también la verificación de los escenarios posibles.

AF: La entrada en un nuevo escenario (factores *macro*) ha influido sin duda, de forma muy perceptible, en el mundo local y, por tanto, también en la orientación

del urbanismo. El planeamiento puede haber perdido oportunidades en la medida en que no ha sido capaz de ponerse al día situándose al frente de los nuevos procesos económicos y sociales, única forma de canalizar su traducción en términos de ordenación física. ¿Crees que éste sería un buen diagnóstico? ¿Qué nuevas cuestiones y contenidos deberían afrontarse?

JB: En efecto, estamos descubriendo las nuevas dinámicas económicas y las nuevas demandas sociales y debemos crear conceptos y mecanismos para dar respuesta a estos nuevos asuntos. De hecho, la ciudad tradicional –es decir, con límites que permiten percibir de forma diferenciada lo urbano y lo rural– hace ya mucho tiempo que ha dejado de existir. A lo mejor es un concepto que nos resistimos a perder, pero que raramente está allí.

En esta nueva condición desconocida, las ciudades están afrontando procesos de reestructuración interna muy fuertes, ligados a la centralización que los sistemas intermodales están aportando en sus tejidos urbanos interiores, a la vez que se están produciendo sistemas de extensión muy dinámicos, ligados a la logística y la creación de espacios de distribución. Este doble proceso está sobrepuesto en las ciudades medias y grandes. Y esto se da incluso en situaciones urbanas sin crecimiento demográfico.

Probablemente, entrando en el conocimiento racional de estas nuevas dinámicas podremos establecer estrategias urbanas que ayuden a consolidar la identidad de la ciudad, y a no negar su papel en el futuro, aunque éste ya no sea el que ha tenido en la ciudad tradicional. Como estamos viendo, las ciudades, y también sus territorios, están sometidas a su vez a una fuerte competencia; y precisamente por ello tienen que ser eficientes en la utilización de sus recursos y de las ventajas históricas y naturales.

Como diseñadores de la ciudad debemos estar interesados en las propiedades y en las condiciones formales del mundo natural y del construido. Las formas de la ciudad se inscriben en los lugares de acuerdo con creencias, reglas, técnicas y prácticas sociales que, por ser milenarias, contienen una complejidad que apenas somos capaces de entrever. Hace falta fomentar una reflexión crítica y una investigación sobre estos nuevos fenómenos como forma de evitar que aquello que es desconocido no sea tenido en cuenta y volvamos a producir desajustes de gran calibre. En cambio, una correcta identificación de estas nuevas cuestiones nos

debe permitir avanzar en sus respuestas. Sin embargo, no debemos olvidar que hay una distancia entre conocer y entender lo que pasa y encontrar la forma urbanística para encauzar su correcta respuesta.

Como se ha dicho antes, sin un buen análisis es difícil poder producir un buen proyecto, pero también sabemos que del análisis no sale el proyecto. De ahí la importancia de entrar en la discusión de los planes a distinta escala para avanzar en la disciplina del proyecto urbanístico, demasiado refugiada en los recursos legislativos o en las transcripciones directas del proyecto arquitectónico, de infraestructuras o de ambos... Por tanto, y de una forma breve, diríamos que conviene apostar por recuperar el esfuerzo conceptual y abstracto del proyecto de plan como manera efectiva de enfocar cuestiones de la forma urbana, sin tener que caer en la falacia del diseño de todas sus partes o de sus partes más estructurales o evidentes.

AF: Ello requiere también una eficiente organización del aparato de gestión municipal, capaz de entender los contenidos de las propuestas y de llevarlas a la práctica.

JB: Creo que a veces se confunde el urbanismo con la gestión, y se debería hacer un esfuerzo para separarlos y juzgarlos autónomamente. Es cierta la crítica de que los planes, sus aprobaciones en los diferentes escalones, las licencias de actuación y o de construcción llevan más tiempo del necesario... No es quizá sólo una cuestión de eficacia de los servicios, sino también de la multiplicidad excesiva de instancias consultivas y de la excesiva complejidad jurídica. Una cosa es informar –lo cual es necesario– y otra es someter el proceso urbanístico a una carrera de obstáculos y de luchas entre instituciones y/o departamentos municipales, centrales o autonómicos.

Otro asunto no menor consiste en el hecho de que, debido a este proceso, la fuerza de las posibles ideas en la construcción, desarrollo y/o transformación de la ciudad se diluyen o desaparecen. Muchas veces ésta es una excusa fácil para caer en el urbanismo sin ideas o de banalidad preocupante. Por tanto, hace falta autocriticar los mecanismos de gestión y recuperar la ambición y profundidad del planeamiento.

Quizá podemos convenir en que la gestión de lo urbano en España está bastante atrasada respecto a los es-

tándares de muchos países europeos. Esta crítica puede ser válida tanto para el sector público como para el privado o corporativo. Por tanto, hay que recabar un mayor esfuerzo del proyectista para proponer estrategias y planes ambiciosos e innovadores, y a su vez realizables, y pedir al gestor acciones que den como resultado una ciudad mejor y duradera en los plazos más breves posibles. La gestión urbanística de lo público y lo privado debe superar el *gap* entre la aburrida gestión cotidiana y la intervención brillante reservada para los enclaves mimados o las operaciones de gran imagen urbana.

AF: ¿Sería el momento de ajustar la estructura del plan municipal (el *Master Plan*) a las nuevas condiciones y, a la vez, aligerar o facilitar su implementación?

JB: Es razonable pensar que el tipo de plan depende mucho de la cultura urbana en la que se inserta. El planeamiento urbanístico es un instrumento global, en gran medida genérico y común en las realidades culturales y geográficas más dispares; sin embargo, su aplicación –sus planes y su gestión– es específica de cada localidad y de su marco social y económico. De ahí la importancia teórica de definir sus contenidos y avanzar en su adecuación a las nuevas condiciones urbanísticas. Me parece que en un medio urbano más cultivado, el plan acompaña el proceso urbanístico y abre aspectos de la ejecución urbana.

Desde la lógica de la formalización de la ciudad, el siglo XX ha sido el de la consolidación del urbanismo como un saber práctico, que ayuda a hacer las ciudades más habitables, y a asegurar su futuro. Se ha formalizado así una serie de disciplinas y prácticas, técnicas y administrativas, con nombres diversos –según los países–, pero que bien pueden resumirse en la planificación, el diseño urbano, la arquitectura, la ingeniería civil, etc., todas ellas ligadas al desarrollo urbano, dentro de la *governance*, de la dimensión política de la ciudad.

No hay ninguna duda de que el *Master Plan* es imprescindible en el desarrollo de la nueva ciudad abierta, o territorio-ciudad. Su aceptación social durante más de un siglo se ha ganado a partir de grandes aciertos y ha habido que superar también grandes fracasos. Adivinamos igualmente que en la contraposición entre la ciudad ideal frente a la ciudad real, se ha utilizado como contrapeso la fuerza de la realidad patrimonial.

El pensamiento utópico de la ciudad iluminista, con la búsqueda de una sociedad ideal –pensada por los filósofos– y una ciudad ideal –dibujada por los arquitectos y urbanistas–, ha sido durante siglos generador de discursos militantes y geometrías perfectas o angélicas, que tenían por objetivo la aspiración de un bienestar social para todos en espacios paradigmáticos.

La industrialización permitió desarrollar la ciudad de los ciudadanos, y se instaló el deseo del pueblo soberano... Esto se reproduce en la forma como la sociedad occidental está organizada. En la sociedad posindustrial, parece definirse el urbanismo de la multitud, que nos plantea otras exigencias distintas de las del periodo industrial. Vemos aparecer nuevas tendencias en la forma como las personas sienten sus necesidades funcionales, sus ambiciones, pero también la manera como establecen su opinión y adhieren a ella la pertenencia a un grupo social. La vieja condición de clase que produjo el sistema industrial tiende a desvanecerse y a desdibujarse. Estos hechos están apareciendo en los procesos de participación de las grandes ideas urbanísticas, en la búsqueda de nuevos paradigmas. Nos corresponde, por tanto, redefinir el nuevo contenido de los planes, pero también las nuevas formas de aplicación, y adivino que van a ser cambios importantes.

Es necesaria una cierta reflexión para sobrepasar una condición que permanece un tanto estancada entre dominios cerrados que se están demostrando poco eficaces en relación con las demandas reales del cuerpo social y productivo. Es preciso repensar de nuevo las prácticas con un compromiso respecto a estas tendencias emergentes... que busque más la integración y la resolución de las cuestiones planteadas y no tanto la reproducción de sus propios dominios...

El urbanismo pasa por definir escenarios y formas de programación más que la definición de realidades futuras, pero nunca alcanzables, y que con su sola formulación se niegan a sí mismas. Por tanto, tiene sentido mostrar los potenciales, comprobar las posibilidades físicas, señalar las condiciones para alcanzar tales objetivos, entendiendo que a la arquitectura urbana y al campo de la acción les corresponde ejecutar aquellos potenciales de una forma acorde con la situación preexistente y de acuerdo con el contexto cultural y los medios de cada momento.

Al urbanismo le toca recuperar de nuevo el valor de proyecto para justificar su papel social tan difundido y

bien aceptado. No debe seguir refugiado en el contenido de las leyes que establecen condiciones necesarias, pero no suficientes... Si el proyecto urbanístico supo mostrar las nuevas aspiraciones de una ciudad como París a partir de los bellos bulevares que significaron una innovación urbana en el siglo XIX, nos corresponde entender en nuestro dinámico contexto territorial y urbano la función de los flujos, del movimiento creciente, de los nuevos simbolismos, en un contexto en el que las decisiones son producidas cada vez con

la contribución de múltiples actores y no siguiendo la secuencia tradicional. Por ahí podemos encontrar las vías de trabajo que nos permitan afrontar una condición de ciudad abierta mejor que la del pasado, lo que implica plantear formas espaciales innovadoras que den respuesta a las nuevas demandas sociales, pero quizá también debemos recuperar la capacidad de proyecto que el pensamiento utópico ha proporcionado y que ha sido fuente de inspiración de muchas de nuestras realidades urbanísticas más interesantes.

Es profesor titular de Planeamiento Urbanístico de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña y socio fundador de la Sociedad Limitada Estudio de Urbanismo y Sociología y Arquitectura, con sede en Madrid.

Desde 1978, como miembro de la S. A. Oficina de Planeamiento, ha redactado varios planes en Galicia, entre ellos el Plan Director de Coordinación Territorial de Galicia, la revisión y adaptación del Plan General Municipal de Ordenación de Ferrol (1979-1984), el Plan General Municipal de Ordenación de Oleiros, A Coruña (1982-1983), la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Santiago de Compostela (1988-1989), el Plan Especial de Acondicionamiento y Ordenación para usos universitarios del antiguo hospital de Esteiro, Ferrol (1991); el Plan Intermodal de Transporte de Vigo, en colaboración con

Ineco, S. A. (1993), el Plan Especial de Ordenación del Puerto de Ferrol (1995-1996), el Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago (Premio Europeo de Urbanismo, 1990-1994), la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Municipal de Ferrol (1996-1999), el Plan Estratégico de Santiago de Compostela (2001-2003), la revisión del Plan General de Ordenación Municipal de Santiago de Compostela, y la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Municipal de Oleiros (2002-2003).

En 1994 colaboró con Quaternaire (Portugal) en el estudio estratégico de las ciudades del Eje Atlántico (Asociación de Ciudades del Eje Atlántico). Entre los años 2001 y 2003 cooperó en el Plan Maestro de Rehabilitación del Centro Histórico de Santiago de Cuba.

Plan Estratégico de Santiago de Compostela



AF: Tu larga experiencia profesional permite recorrer casi tres décadas de planes urbanísticos municipales en Galicia. ¿Cuál ha sido tu interés principal a lo largo de este dilatado período?

JLD: Mi experiencia y mi actitud profesional están relacionadas centralmente con la planificación urbanística y territorial en sus diversos conceptos y escalas; con mayor atención a la dimensión pública y, fundamentalmente, municipal del planeamiento. Mi experiencia es, a la vez, grupal e interdisciplinaria desde que en 1978 constituimos la Oficina de Planeamiento con algunos profesionales economistas y urbanistas, incorporando a jóvenes arquitectos con vocación de urbanistas y trabajando habitualmente con especialistas *ad hoc*. Nuestra atención y dedicación se centra, efectivamente, en Galicia, principalmente en las provincias de A Coruña y Pontevedra, así como en determinados municipios; por ejemplo, Oleiros, Ferrol y Santiago de Compostela. En éstos la planificación general ha sido más continuada, lo cual nos ha permitido abordar sucesivamente el despliegue del plan hacia los proyectos y la gestión, así como su propia revisión. En Santiago de Compostela esta experiencia ha sido más fructífera y exitosa, también por la entidad y continuidad de su proyecto político.

Nuestro interés por el planeamiento general, motivado en principio por razones prácticas y generacionales, nos ha enseñado la indisoluble relación entre cultura urbanística y política local avanzada. En Galicia, donde la autonomía aún no ha centrado las buenas relaciones entre urbanismo y planificación, esta actitud es algo solitaria. En este sentido, los asuntos que nos han interesado desde la redacción de los planes generales en la década de 1980 pueden parecer bastante elementales, pero se han demostrado a mi juicio como soportes recurrentes y necesarios para una correcta ordenación de las potencialidades de desarrollo local a través del planeamiento.

Destacaría como aspectos más disciplinares:

- La atención a la dimensión morfológica y a las potencialidades urbanas y urbanísticas del territorio.
- El énfasis ambientalista y proteccionista.
- El mayor interés del proyecto urbanístico hacia los sistemas generales de transporte y comunicación.
- El manejo de categorías de suelo subordinado a cuestiones de dimensión, densidad y continuidad morfológica.
- El acento programador y gestor del plan y su carácter estratégico.

AF: Sería interesante explicar la evolución en Galicia a través de los objetivos y las respuestas contenidos en las revisiones de los planes de los años setenta del siglo XX, como el de Ferrol (1979-1984), los de los años ochenta, como el de Santiago de Compostela (1988-1989) y los actuales, como la revisión del Plan de Santiago de 2002-2005.

JLD: Los dos planes interesantes de los inicios de la década de 1980, los de Ferrol y Oleiros, fueron experiencias iniciáticas, apoyadas en actitudes políticas municipales muy progresistas. En Ferrol, ciudad que ya anunciaba su crisis, se trataba de revisar un plan de meras asignaciones zonales y, sobre todo, de modificar el concepto de una red arterial destructora y de un polígono público inconveniente, ambas iniciativas estatales. Reconsiderar la ciudad en términos de sus unidades morfológicas constitutivas, reequiparla, identificar y ordenar sus valiosas tramas históricas fueron también objetivos planteados en el marco de una urbanística aún defensiva. En Oleiros se abordaron a mi juicio cuestiones en el momento inéditas –ciudad difusa– referidas a los problemas del desarrollo residencial suburbano. Un plan muy centrado en el ambiente y la morfología, con un modelo polinuclear y atento a todos los niveles de asentamiento, permitió establecer una disciplina seria, equilibrada con fuertes magnitudes de crecimiento demográfico e inmobiliario. El plan lo revisamos en la década de 1990, y lo estamos haciendo ahora mismo, confirmando y perfeccionando el modelo inicial para un horizonte de 50.000 habitantes (tenía 10.500 en 1970, y están censados 30.000 actualmente).

La experiencia de Santiago, con respecto a la urbanística española de los años ochenta del siglo XX, es tardía y más compleja, ya que aquí se plantea, simultáneamente con la revisión del plan, la redacción de un Plan de Protección para la Ciudad Histórica, con el que se explora la relación interesalar entre planes y la atención a la arquitectura. Generacionalmente, creo que puede afirmarse su carácter innovador, puesto que si en un aspecto se trata de afirmar una cierta ortodoxia del planeamiento en un momento de crisis y de afirmación del paradigma del proyecto, se abordan dos aspectos del proyecto en el plan que no han sido frecuentes. Por un lado, los proyectos de sistemas generales de transporte y comunicación, como armadura de la solución general para una ciudad que se presenta dominada por el objetivo central de valorar el centro histórico; por otro, el conjunto de proyectos de intervención dentro del ámbito de la ciudad histórica dirigidos a completar la trama,

a afirmar lo contemporáneo y a difundir condiciones para llevar a cabo sistemáticamente la rehabilitación.

En Santiago, donde la movilización de recursos ha sido cuantiosa, el planeamiento se ha convertido al cabo en un instrumento bastante operativo y sintético respecto al proyecto de ciudad, y se ha desplegado en un proceso de planificación continua que se desarrolla a lo largo de la década de 1990 y encadena ahora su revisión. Ésta aborda con más ambición y seguridad, sobre los fundamentos asentados del modelo e incorporando el planeamiento de desarrollo –que ha sido mucho–, aspectos como las infraestructuras negociadas con las administraciones sectoriales, la política de calificación de suelo para actividades y vivienda pública y un mayor énfasis y enriquecimiento de las determinaciones de carácter ambiental y territorial

AF: ¿Crees que esta evolución en Galicia responde a una tendencia general en España? ¿Cuáles serían las características de los planes más recientes?

JLD: No me parece que nuestra experiencia, sobre todo la de Santiago, haya sido representativa de lo que ocurre en Galicia. Pensamos, por ejemplo, que Vigo y A Coruña constituyen situaciones bastante anómalas y desdibujadas urbanísticamente. Aquí está pendiente la normalización de un marco urbanístico planificador capaz de generar un nivel medio que demuestre la utilidad social del urbanismo. Particularmente me parece que la escisión, de método y de ley, entre el urbanismo y la ordenación del territorio constituye en Galicia un hecho muy grave porque afecta tanto a la pervivencia del gobierno sectorial del territorio en el que los municipios son residuales como porque impide ver que los hechos urbanos son globales.

La ley urbanística en Galicia ha sido adaptada en 1985 y en 1997 y redactada nuevamente en 2002 y 2004. Todas estas revisiones no son mejores que la Ley del Suelo de 1975 porque se concentran en una cuestión lateral al planeamiento, aunque sea una cuestión tan significativa como el suelo rural, pero no aportan un ápice ni beben de ninguna experiencia de planeamiento. Por otro lado, el ambiente general del urbanismo municipal de España me parece que ha cambiado, a partir de la década de 1990 y tras el fracaso de la ley 8/90, de un modo que ha rebajado la tensión propositiva de las políticas urbanas a través del plan para afianzar una línea más gestora y por proyectos. En consonancia con la descentrali-

zación de competencias urbanísticas, cada comunidad autónoma ha generado sus propios espacios. El caso de Galicia es particularmente atrasado y contradictorio, en un marco general de desdibujamiento del plan como proyecto global de ciudad, que ha ido sustituyendo lentamente la fuerza del plan general (se han burocratizado sus contenidos, se ha empeorado la ley estatal) por un tipo de instrumento predominantemente administrativo. Debemos convenir, no obstante, en que las experiencias municipales en urbanismo son diversas, tanto en lo político como en lo gestor, y que de ello ya no cabe deducir una misma utilidad o eficacia de los instrumentos para todos los territorios.

AF: Los planes se redactan y aprueban, evidentemente, para hacer frente a una serie de problemas. Este tipo de plan del que hablas, característico de la década de 1990, ¿qué cuestiones principales trata de abordar? ¿Cuál es tu experiencia en Galicia al respecto?

JLD: Los planes, frente a la acción por proyectos, son a mi juicio instrumentos necesarios para diagnosticar y abordar globalmente los problemas urbanos. También los problemas territoriales del desarrollo y la conservación, diagnosticados habitualmente como rurales y abordados sectorialmente. Lo que ocurre en Galicia, y creo que en todas partes, es que en este debate se cruzan cuestiones relevantes de la naturaleza del poder que son difíciles de enfrentar.

Los problemas que abordan los planes, al margen ya del crecimiento y la regulación, son recurrentes. Se trata de los viejos asuntos renovados de la degeneración del territorio de la ciudad: degradación y obsolescencia a las que se tiende en ámbitos centrales y periferias consolidadas; congestión, pérdida de accesibilidad y de eficiencia funcional del transporte; abandono del territorio y de sus valores. En mi opinión, y ésta sería la experiencia de Santiago, se puede reclamar la necesidad y utilidad del plan sobre un conjunto de ejes disciplinares de la urbanística, en los que la oportunidad de la revisión del Plan General de la ciudad se nos presenta como un momento central para iniciar una política urbana reformadora, bien relacionada con la dimensión espacial de la ciudad y su arquitectura, involucrando prioritariamente tres aspectos: transporte y accesibilidad; calidad medioambiental y recuperación urbana de la ciudad existente.

Este concepto de la planificación pone en primer plano el interés en profundizar en el carácter temático del Plan

General y en su ilustración mediante determinados proyectos urbanos. Ambas vertientes deben relacionarse para que las transformaciones sean visibles y los proyectos adquieran la complejidad funcional necesaria para resolver ámbitos difíciles, que el Plan General tiene que descubrir y ordenar. Se tratan pocos temas sobre los aspectos mencionados, y están relacionados con los perfiles socioeconómicos de la ciudad, lo cual conduce a la conveniencia de profundizar e identificar las excelencias y oportunidades. Por eso también debe prestarse una atención singularizada al manejo de la ciudad concreta, a su dimensión física, que ha de ser bien descrita e interpretada para que las decisiones de dónde hay que actuar y con qué programa permitan que los proyectos urbanos sean complejos no necesariamente por su tamaño, sino por la variedad de solicitudes a los que deben dar respuesta.

Por otra parte, la ciudad es cada vez más plurimunicipal y no parece fácil encontrar una escala grande de la ordenación física que se enfrente a los problemas que se presentan a esa escala y que en Galicia se suelen confundir al caracterizarlos de rurales. Existen dos dimensiones que aquí no se abordan a las que los planes municipales no pueden dar respuesta por sí solos. La primera tiene que ver con lo que los portugueses denominan la “ciudad alargada”, que no es sólo la ciudad en red, sino también la resultante de las funciones que la nueva distancia mezcla en estos territorios tan contruidos y complejos del noroeste atlántico. La segunda tiene que ver con el conocimiento y el manejo de la identidad y la morfología del territorio como artificio, también en términos de su evolución actual, sorprendente en su dinamismo y desbordamiento frente a los procesos convencionales de la colonización urbana.

AF: Se supone que el plan es el instrumento adecuado para afrontar, orientar o resolver estos problemas. ¿Es así? ¿Entiendes que tus planes han sido eficaces? ¿En qué aspectos concretos?

JLD: Sí creo, tratando de ponerme sobre todo en la opinión de los políticos y los gestores, que los planes que hemos realizado y acompañado en Oleiros y Santiago han sido eficaces. Han sido eficientes en las dotaciones y equipamientos; exitosos en determinadas intervenciones cualitativas urbanas; muy eficaces en la recuperación urbana. Pero veo la acción urbanística municipal li-

mitada en la reforma estructural; fracasada en el control de precios de suelo y en políticas activas de vivienda; poco atenta al manejo de las oportunidades sobre el transporte y la movilidad; mentirosa en la efectiva aplicación del principio de la subsidiaridad.

AF: Debo relacionar tu preocupación por la escala plurimunicipal, o intermunicipal, con el modelo histórico de poblamiento y los más recientes procesos de ocupación territorial en Galicia. ¿Qué problemas deben abordarse y cuáles son las escalas adecuadas?

JLD: Sí, pero no sólo en cuanto a lo que señalas al principio. Creo que los aspectos de la ciudad difusa, la ciudad metropolitana y la dimensión regional urbana tienen hoy presencia general como problemas de la urbanística. Me parece necesario abordar la escala intermunicipal de las políticas urbanas y territoriales y plasmarla en los planes generales con contenido realmente vinculante. No sé si eso se puede hacer partiendo de ámbitos regionales porque el contenido de la ordenación del territorio esté separado del de la ordenación urbanística municipal y ésta se halla, quizá definitivamente, sobrecargada. En todo caso, la dimensión sería más intermunicipal que supramunicipal; más cooperativa que directiva. Aquí se habla mucho de la irresponsabilidad de los municipios. Éstos, por su parte, están reivindicando constantemente inversiones y atrincherándose en la autonomía municipal. El Estado va por su cuenta y no quiere saber nada de someter sus proyectos al plazo de la planificación. Pero cuando, como en el Consorcio de Santiago, se ha planteado con seriedad un modelo cooperativo, la experiencia ha satisfecho al conjunto de las administraciones.

En este sentido hemos propuesto, en la escala metropolitana de Vigo, no sólo o no tanto la idea del plan territorial de estructura con contenidos plasmados en intervenciones bien definidas como también la de las estrategias selectivas dirigidas a los aspectos más difíciles, todos ellos de competencia autonómica o estatal: vivienda pública, transporte, ambiente y promoción económica. Entendemos que esta dimensión implica mucho a la comunidad autónoma; no se trataría de poner en cuestión los municipios y sus planes, sino más bien de enriquecer éstos y permitir a aquéllos situar su urbanismo en un contexto de mayor ambición económica y territorial.

Doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Madrid (Premio Extraordinario de Doctorado, 1990) y licenciado en Sociología y Ciencias (1981). Profesor titular de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid desde 1995. Profesor visitante en las universidades de Navarra, Valladolid, Turín, Roma, y en el Lincoln Institute of Land Policy de Cambridge (EEUU). Ha pronunciado conferencias en universidades e instituciones españolas, europeas y americanas.

Ha sido director del departamento de Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid (1988-1991) y director general de Planificación Urbanística y Concertación de la Comunidad de Madrid (1991-1995). Responsable técnico de la elaboración de la Ley 9/95 de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid y del documento preparatorio del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid (1994-1995). Ha dirigido el Plan Territorial Insular de Menorca y los planes territoriales de Gernika-Lumo, Durango, Ávila y el levante de Almería. Ha dirigido y participado en la revisión de los planes generales de Segovia, Parla (Madrid), Talavera de la Reina, Puertolla-

no, Córdoba, Santa Marta de Tormes (Salamanca) y Yecla (Murcia), y es miembro del consejo asesor del Plan general de Sevilla. Ha redactado diversos planes parciales y proyectos urbanos, como la operación urbanística de la ciudad aeroportuaria (Barajas 2000), áreas de nueva actividad en el Poblenou en Barcelona, y el Plan Parcial de Reforma Interior de la Prolongación de la Castellana en Madrid.

Experto en urbanismo comercial, ha realizado estudios para el Ministerio de Economía. Consultor de la Comisión Europea (D. G. XVI) para el Programa *Terra* y el Proyecto *Regen Link*. En 1995 fue miembro de la Comisión Nacional de Expertos del Ministerio de Obras Públicas para la reforma del marco legislativo en materia de suelo y urbanismo. Premio de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid en los años 1986, 1989, 1990, 1995 y 1997. Es miembro de los consejos editoriales de las revistas *Urban*, *Arquitectura*, *Análisis Local*, *Groma Giornale di Architettura*, *Urbanistica*. Ha publicado cerca de un centenar de ensayos e investigaciones en libros y revistas especializadas nacionales y extranjeras.

Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid. Plano de síntesis de acciones estratégicas del documento de bases



AF: ¿Podrías resumir tu labor profesional en el campo del urbanismo?

JME: Desde un primer momento he trabajado en la Administración pública; fui jefe del servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid hasta 1988, en la época de la puesta en marcha del Plan General de 1985, redactado por Eduardo Leira. La labor era doble: debimos acometer la revisión de planes anteriores junto a la redacción de proyectos propios, que se elaboraban desde dentro de la Administración municipal, como si se tratara de un estudio profesional: por ejemplo, San Francisco el Grande, el parque Tierno Galván, los primeros polígonos de vivienda pública, etc. En 1988, Eduardo Mangada, entonces consejero de Ordenación del Territorio de la comunidad autónoma de Madrid, me nombró director general de Urbanismo, cargo que ocupé hasta el fin de la legislatura en 1991. También aquí, además de gestionar el planeamiento municipal, creé una oficina propia de proyectos, aprovechando la experiencia en este sentido en el Ayuntamiento, que redactó planes como por ejemplo el Plan Parcial de Valdebernardo, para unas 6.000 viviendas, en la carretera de Valencia. Más tarde, en 1991, me hice cargo de la Dirección General de Planificación Territorial y Concertación para poner en marcha multitud de programas de actuación urbanística para la construcción de viviendas sociales, unas 35.000 en total. En aquel momento se redactaron la Ley del Suelo de la comunidad autónoma de Madrid (1995) y las Bases del Plan Regional de Madrid, para todo el ámbito provincial, que partía de la idea del territorio como región metropolitana y proponía estrategias territoriales.

En el año 1995 mi trayectoria profesional dio un giro importante: en aquel año gané la plaza de profesor titular de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Madrid y abrí despacho profesional, de modo que di por finalizadas mis responsabilidades en la Administración pública. Trabajé entonces en Madrid y fuera de esta ciudad, a golpe de concursos. He mantenido siempre la docencia universitaria, pero mi nueva situación desde 1995 me permite enfatizar más aún este aspecto. Hasta ahora mismo, mi labor profesional en el estudio se ha concretado en cuestiones de planeamiento territorial (estudios y planes territoriales para Menorca, Vizcaya, Almería, los entornos metropolitanos de Ávila y de León, Extremadura, Costa del Sol, etc.) y también, en menor grado, en el planeamiento general municipal (planes para Puertollano, Talavera de la Reina, Parla, Segovia, etc.)

AF: Para haber abierto despacho tan tardíamente, con relación a tu trayectoria anterior, no parecen pocos los trabajos que has abordado. Ello debe permitirte formular una opinión, desde tu imbricación profesional, sobre el momento actual del planeamiento urbanístico municipal.

JME: La evolución reciente viene muy sesgada por el hecho de que la organización territorial del Estado ha dejado a los municipios prácticamente fuera del campo de acción. En otras palabras, se está perdiendo el equilibrio entre las competencias urbanísticas y las capacidades económicas. Ello lleva a los municipios a buscar fuentes de financiación alternativas a las ortodoxas, utilizando inadecuadamente las tasas, los convenios urbanísticos y demás instrumentos, que se utilizan muchas veces como forma de orillar los mecanismos de procedimiento de la legislación urbanística. El procedimiento no es solamente una cuestión burocrática: es la garantía de transparencia y participación ciudadana. Hoy por hoy sería necesario un pacto local como base de partida para hacer compatibles las competencias municipales con las autonómicas y para estimular la pública garantía y participación.

Un sesgo ulterior proviene del hecho de que los planes urbanísticos de la primera generación, en la década de 1980, que eran la síntesis de las voluntades municipales, de las políticas públicas, están quedando hoy cada vez más circunscritos a los contenidos técnicos, cuando no sólo a los jurídicos de la propiedad del suelo (clasificación y calificación del suelo). La deriva reciente del urbanismo olvida que el objetivo último es tener un proyecto de ciudad.

AF: Un proyecto de ciudad que, para poder formularse desde las instancias políticas, precisa también de diagnósticos, alternativas y propuestas urbanísticas.

JME: Efectivamente, en Europa, casi deberíamos considerar el urbanismo como uno de los derechos humanos, como una de las últimas oportunidades del ciudadano de conocer anticipadamente el futuro de su ciudad y de su medio ambiente. Lo que me interesa del urbanismo es sobre todo la idea de proyecto que incorpore, no tanto la de atribuir valor a los suelos, y también la posibilidad de plasmar una idea de ciudad: qué tipo de ciudad queremos: residencial o mixta, compacta o dispersa, en altura o con edificios bajos, etc. Cuando se logra llevar este debate a la gente,

como se hizo por ejemplo en Talavera, la participación es alta y las ideas se pueden clarificar. Yo soy partidario del tándem planificación-dirección pública de los procesos, más concertación pública-privada. En nuestro país cada vez existe más una dirección inmobiliaria madura, pero importa mucho su relación con la Administración pública. Lo que aporta una administración activa es muy importante. Quiero decir que incluso para la propia Administración es educativo comprometerse en la acción. El conjunto del Estado precisa una capacidad inmobiliaria privada, capaz de encontrar su lugar, de hallar el horizonte del medio plazo, capaz de crear valor a través de procesos más sólidos y menos azarosos, etc. Hoy tiene todavía una perspectiva excesivamente escorada hacia el corto plazo, muy sesgada por los mecanismos de la recalificación inmediata.

AF: ¿Qué nuevas cuestiones se han sucedido, en tu opinión, desde los planes de urbanismo iniciales de los que hablábamos antes?

JME. El urbanismo ha perdido confianza por parte de los ayuntamientos pero, sin embargo, ha quedado mucho de lo que fue. El urbanismo ha ganado mucho más en detalle, en definición de dibujo; han ayudado mucho en este sentido la cartografía digital y la incorporación de las nuevas técnicas. Pero, a mi entender, donde sigue fallando es en la síntesis, en la buena conjunción entre las estrategias de gestión y las estrategias de proyecto. Hay cada vez más planes que proyectan bien las ordenaciones, con un buen esquema viario, etc., pero en los que después se descubren desajustes en la definición de los aprovechamientos, en la adecuación de los instrumentos de gestión, en la normativa (innecesariamente compleja y variada). Todavía hay poca sintonía entre el proyecto y la gestión urbanística.

Ahora que avanzamos en la pluralidad habría que hacer precisamente más énfasis en los lenguajes comunes. Como nos vamos a expresar en la pluralidad, por qué no buscar lo común; en urbanismo, por ejemplo, se podrían simplificar los códigos lingüísticos, los signos gráficos, los formatos, incluso gran parte de la normativa. Buscar las matrices comunes. La convergencia en estos aspectos, y en otros de mayor contenido, debiera ser voluntaria. Ello ayudaría mucho tanto a los profesionales como a los emprendedores.

AF: Ello permitiría disponer de una base metodológica común y aceptada que facilitaría la labor de delimitar mejor el contenido de los planes, forzosamente distinto y específico en cada caso.

JME: Debe entenderse el planeamiento como un proceso a través del cual establecer las pautas para marcar bien los dos tiempos: el tiempo de la estructura general (lo esencial de una ciudad) y el tiempo del detalle (los desarrollos parciales). El problema de querer agotar en el propio plan la definición morfológica está en su viabilidad: muchas veces esto no es posible por desconocimiento de todos los datos, del territorio, de los elementos para cerrar los asuntos. El plan más estructural podría combinarse con estudios de detalle. Pero los planes más estructurales carecen de la posibilidad de visualizar mejor un resultado anticipado, una imagen comprensible por la gente. Creo que debe tenderse hacia la definición morfológica máxima, la que sea posible en el momento del plan con el conocimiento que se tiene de las cuestiones. Normalmente se tiene un perfil de la ciudad que está en constante cambio, lo cual dificulta el cierre de muchas propuestas. La economía se mueve a gran velocidad y las imágenes con frecuencia envejecen.

A mí me llamaba mucho la atención, cuando estaba en la Dirección General de Urbanismo, el hecho de que muchos planes proponían esquemas estructurales muy débiles, esquemas viarios casi inexistentes, y en cambio eran más planes de manchas, de ámbitos, de zonas. Recuerdo como anécdota que obligábamos a redactar un plano separado de viario para no olvidar que había viario. Estoy hablando de ciudades pequeñas. Muchos de estos planes ofrecían solamente un plano de síntesis, que era en realidad un *collage* de manchas.

AF: Abogas, así pues, por un tipo de plan de estructura, complementado con una máxima verificación morfológica de las opciones, en donde sea posible.

JME: No sólo un plan de estructura. Yo estaba más en esa línea de un plan que sea capaz de ver las trazas esenciales, que se centre en lo esencial de la ciudad (lo que llamamos sistemas generales), pero que introduzca también determinados desarrollos de piezas clave.

AF: Hablabas antes de los nuevos paradigmas urbanísticos: el paisaje, la sostenibilidad; ¿cómo crees que, en concreto, los planes deben incorporarlos? ¿Es un tema solamente del planeamiento territorial?

JME: Hemos pasado del paradigma de la higiene al de la historia, y ahora se añaden otros paradigmas nuevos, como el paisaje y la sostenibilidad. En efecto, de la misma manera que en los años sesenta entró con fuerza la idea de la historia como clave para la explicación de la ciudad, creo que ahora el reconocimiento del paisaje y del territorio puede ser un elemento importante en la formulación urbanística. También debe serlo la idea de sostenibilidad, que corre el peligro de pasar de moda o de convertirse en paradigma de uso político sin haber sido llevada todavía a la práctica. Pero es una idea muy querida por el urbanismo, ya que supone anticipar las consecuencias de las acciones humanas. El planeamiento consiste precisamente también en la anticipación racional del futuro para prever sus desarrollos y consecuencias.

No se trata sólo de un asunto del planeamiento territorial. Los planes municipales también tienen su papel. En primer lugar porque los municipios no son homogéneos; hay municipios cuyo ámbito territorial es importante, a veces son mayores que muchas comarcas del norte. Los asuntos con sentido transmunicipal pueden ser tratados desde el municipio: las grandes infraestructuras, el turismo, el paisaje. Yo utilizo, por

ejemplo, las unidades de paisaje como instrumento de análisis y propuesta en muchos planes; ello permite buscar la continuidad entre piezas urbanas y territoriales, y también constituye un instrumento de regulación urbanística.

AF: Hemos pasado muy rápidamente por un conjunto de cuestiones de gran interés, que merecerían un mayor desarrollo, imposible de ubicar en esta entrevista. ¿Quieres enfatizar alguno de estos aspectos?

JME: Está sin duda la cuestión de la garantía, de la transparencia, el concepto de legitimidad del planeamiento urbanístico. En este momento en que en Europa estamos hablando de la implicación directa de los ciudadanos, el planeamiento urbanístico ofrece uno de los ámbitos en los que ello es más posible, más real. Las demandas a la ciudad por parte de los ciudadanos son muy complejas y diversas; y el urbanismo debe recogerlas todas y tiene que darles respuesta; de ahí la importancia de su legitimidad social. Cómo va a tenerla si no aborda los problemas que preocupan a la gente, si sólo se preocupa de la clasificación y el valor del suelo. Existe un auténtico sesgo jurídico del urbanismo en nuestro país, donde el mecanismo de reparto de derechos tiene prioridad sobre todo lo demás. Esta garantía, seguramente necesaria, debe estar en su lugar. El urbanismo no puede ser sólo una mesa de negociación entre propietarios, profesionales y administradores.

Entre los años 1972 y 1982 desarrolló el ejercicio libre de la profesión de arquitecto y urbanista entre Madrid y Almería. De 1983 a 1989 redactó el Plan General de Ordenación Urbana de Almería y fue gestor de su aplicación. Desde 1990 hasta 1995 fue director general de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la comunidad autónoma de Valencia y promotor de su legislación urbanística y planeamiento territorial.

Entre 1996 y 2004 fue profesor asociado de Urbanística en la Universidad Politécnica de Valencia. Desde 1996 ejerce su profesión de urbanista compatibilizándola con la docencia: es profesor de Urbanística de varios cursos de especialización y está vinculado al Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de la Universidad Carlos III de Madrid.

Desde 1997 es director del seminario anual sobre urbanismo en la Universidad Menéndez Pelayo de Cuenca. Ha pronunciado conferencias en distintos congresos nacionales e internacionales. Ha sido corredactor de los anteproyectos de leyes autonómicas del suelo de Castilla-La Mancha y Extremadura y de sus desarrollos reglamentarios.

Ha publicado en diferentes revistas, entre ellas *Derecho Urbanístico*, *Ciudad y Territorio* y *Urban*. Es autor y coautor de diversos libros: *Del desarrollismo al urbanismo de la democracia* (1994), *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales* (1996), *La periferia emergente* (2001), *Ordenación y gestión del territorio turístico* (2002) y *Análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas* (2003).

Propuesta de Actuación Urbanizadora de Uso Turístico en el municipio de Cullera (Valencia)



AF: Se te identifica sobre todo por tu gestión al frente del urbanismo en la Generalitat Valenciana. ¿Podrías ampliar, resumidamente, tu trayectoria profesional?

GRF: Debo reconocer que me considero un profesional del urbanismo auténticamente privilegiado. He tenido la fortuna de trabajar en casi todos los frentes como arquitecto urbanista en el desarrollo de la profesión liberal: en la etapa inicial de mi ejercicio profesional (1973-1982), como responsable municipal de la formulación del Plan de Ordenación de Almería y de la gestión de su desarrollo aplicativo (1982-1989), como responsable de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana (1990-1995) y promotor de su legislación urbanística. Además, en la actualidad, ejerzo como profesor de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de Valencia, en el Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III y en la mayoría de los master y cursos de posgrado en España, así como de asesor y corredor de varias legislaciones urbanísticas autonómicas (en las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, etc.).

Todo este bagaje me ha permitido conformar un marco disciplinar muy sistematizado en el análisis de la globalidad del proceso urbano y contemplando todas sus facetas, tanto desde la fase de la planificación como, y sobre todo, desde la gestión operativa de lo planificado. De hecho, mi mayor interés profesional, y sobre todo desde la posición de responsable público que ocupé en su momento, siempre ha sido la de paliar la ancestral incapacidad operativa de los planes; es decir, la disposición de técnicas instrumentales de gestión que facilitarían el desarrollo de sus previsiones desde la racionalidad territorial y la prevalencia del interés general y de la calidad urbana.

AF: Desde 1995 han pasado casi 10 años. Es un período suficiente para evaluar los resultados de tu labor al frente de la Dirección General de Urbanismo.

GRF: A partir de la consideración de que toda labor siempre es mejorable, y más cuando se analiza desde la perspectiva temporal, creo poder afirmar sin falsas modestias que la aportación que el equipo de la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat realizó en aquella etapa a la cultura y el derecho urbanístico español y valenciano fue muy importante y, en consecuencia, satisfactoria en el nivel personal.

Téngase en cuenta que, entre otras disposiciones de análoga importancia pero de menor impacto social, la introducción y regulación del sistema de concesiones en el proceso urbanizador a través de la figura del agente urbanizador ha permitido la quiebra del viejo y anacrónico monopolio atribuido al propietario de suelo reclasificado que caracterizaba al sistema urbanístico español tradicional. Esto ha posibilitado que mediante la incorporación de la concurrencia bajo control público, “el urbanizable al fin se urbanice” y que ya sea imposible retener especulativamente las previsiones de desarrollo municipal.

Lamentablemente, la inexplicable falta durante estos 10 años de la promulgación del necesario reglamento de gestión que permitiera acotar la discrecionalidad municipal mediante la objetivación de los procesos de adjudicación por concurso ha generado en ocasiones efectos indeseados que han perjudicado la imagen de la nueva disposición legislativa, situaciones fácilmente resolubles, como ya se solventan en otras leyes autonómicas que responden al mismo modelo.

En cualquier caso, la trascendencia del sistema valenciano se constata cuando la práctica totalidad de sus innovaciones tecnojurídicas en las que cabe señalar además del agente urbanizador, el edificador y el rehabilitador, así como la inspección periódica de edificios, la desagregación de las determinaciones jurídicas en estructurales y pormenorizadas, los límites indisponibles a la recalificación en el suelo urbano etc., son disposiciones que ya han sido adoptadas por la mayoría de las legislaciones autonómicas posteriores a la valenciana.

AF: Ampliando ahora el campo de visión al conjunto de España, ¿qué evaluación harías de la evolución reciente del urbanismo municipal?

GRF: Si entendemos como reciente la última década (1994-2004), creo que el urbanismo municipal se ha caracterizado por una esforzada potenciación de los nuevos crecimientos urbanos, en detrimento de la intervención en la ciudad consolidada. Sin duda, la promulgación de legislaciones urbanísticas autonómicas propias, llevadas a cabo en la práctica totalidad del Estado en la segunda mitad de la década de 1990, la disposición de técnicas de gestión pretendidamente solventes y, sobre todo, el *boom* inmobiliario acaecido en estos años al socaire del expansivo escenario macro-

económico español, explican esta potenciación de la producción de nuevo suelo urbano.

Pero la insuficiente atención a la ciudad preexistente se ha visto acentuada por la propia existencia de los nuevos crecimientos urbanos. De hecho, la disposición de espacios bien urbanizados en la nueva ciudad producida ha ocasionado, de manera espontánea, ante la ausencia de una intencionada atención planificadora, el vaciado de los centros urbanos por traslación de sus habitantes a los nuevos espacios de la periferia. Ello ha comportado la marginalización de los centros en unos casos, o su terciarización en otros; en todos los casos, el efecto es la pérdida de la identidad histórica de la vieja ciudad.

Por otro lado, tampoco la intervención profesional en la nueva producción de ciudad resulta totalmente satisfactoria. De hecho, la creación de esos nuevos espacios urbanos ha venido respondiendo a modelos muy vulgares, con tipologías residenciales repetitivas, normalmente en forma de manzanas abiertas con edificación en doble crujía y vivienda pasante, con diseños formales estereotipados extraídos del recetario formal más banal. Por otra parte, la localización territorial de estas actuaciones no siempre responde a criterios de sostenibilidad y racionalidad territorial. Todo esto se produce, obviamente, por una falta de regulación formal de las variables estructurales desde el propio planeamiento y también por la falta de competencia, entendiendo el término en su doble sentido, tanto competencia profesional como competencia respecto a la concurrencia a las actuaciones, la cual debería ser obligada en el desarrollo de la ciudad futura.

AF: Esta visión de los problemas del urbanismo municipal en España se podría traducir sin duda en una evaluación de las prioridades actuales.

GRF: En mi opinión, la acción urbanística más prioritaria de la Administración municipal debe ser la que se dirija a potenciar la gestión pública y las políticas activas en el desarrollo urbano, tanto en la creación de nuevo suelo como, y sobre todo, en la mejora y recalificación de la ciudad consolidada desde explícitos e intencionados criterios de sostenibilidad, racionalidad territorial y coherencia social. El equilibrio entre nuevos crecimientos y ciudad consolidada y la disposición de una política de vivienda a precios asequibles son prioritarios para el próximo futuro. Para ello, los ayunta-

mientos que aspiren a realizar una gestión urbana responsable deben dotarse de los siguientes aspectos esenciales: órganos de gestión específicos, bien provistos de técnicos especialistas, apoyados en un planeamiento urbanístico pensado y diseñado en función de su posterior desarrollo ejecutivo; la disposición previa y fundamental de un marco legislativo que ofrezca instrumentos de gestión solventes y que posibilite la formulación de estrategias concertadas, tanto con el resto de administraciones como con la iniciativa privada más emprendedora.

Obviamente, resulta necesario introducir y aprehender, de manera explícita, un hábito intencionado de gestión pública de tipo empresarial, que permita asumir el control municipal directo del desarrollo urbano, tanto desde la iniciativa pública como de la privada, garantizando la ejecución de las previsiones que el planeamiento haya establecido.

AF: ¿Podrías concretar algo más sobre los órganos de gestión específicos o acerca de los instrumentos solventes que permitan asegurar una mayor eficacia en el control municipal del desarrollo urbano y en aras de la calidad urbana de los resultados?

GRF: De lo que he manifestado hasta ahora, se deduce que mi opinión sobre la eficacia de la acción urbanística municipal, salvo en casos singulares, es insatisfactoria. La falta de financiación que afecta a los ayuntamientos, la escasa cultura de gestión urbanística y la disposición de un marco legislativo urbanístico absolutamente inadecuado y anacrónico para los competitivos tiempos en que vivimos, son las causas de esa insatisfacción. Ciertamente es que ciudades como San Sebastián, con una política de vivienda ejemplar; Santiago de Compostela, Girona, Oviedo o Vitoria, con políticas de recuperación de los centros urbanos muy estimables, o las grandes transformaciones urbanas llevadas a cabo al socaire de importantes eventos culturales en Barcelona, Sevilla, etc., son ejemplos paradigmáticos de lo que todavía se puede hacer echándole muchos esfuerzos, mucha dedicación y recursos financieros casi excepcionales.

Pero también es cierto que el escenario mayoritario del desarrollo urbano resulta poco alentador. El abandono en manos de la iniciativa privada (en la mayoría de los casos, poco o nada ilustrada) por parte de muchos ayuntamientos, rendidos ante la desesperanza de aco-

meter una gestión pública razonablemente eficaz, explican la deficiente percepción social existente. El implacable proceso especulativo que llevamos viviendo desde hace una década, la banalización de los productos inmobiliarios, el deficiente mantenimiento de los espacios urbanos, etc., son claros exponentes del “estado del malestar” que la ciudadanía percibe y expresa. Por ello, la continuidad y mejora de los modelos legislativos urbanísticos basados en la quiebra de las viejas concepciones monopolísticas tal como establece la ley valenciana de 1994 (las figuras del agente urbanizador, edificador y rehabilitador) y la introducción de una oferta fija y mínima de vivienda protegida en el planeamiento como establece la ley vasca de 1994, son líneas de actuación que señalan el camino que se debe seguir.

AF: Pero para que sea posible ejercer una buena gestión municipal del urbanismo es necesario asegurar previamente la excelencia del planeamiento, en particular de la figura del plan general, plan de ordenación urbana o *Master Plan*, cuyos contenidos disciplinares a veces se pierden entre el laberinto de las formulaciones legales y reglamentarias.

GRF: Debido a mi larga experiencia en redacción de planes y en el desarrollo de su aplicación, así como mi intervención en la formulación de legislaciones urbanísticas, tengo cada vez más claro que los planes municipales deberán ser más asumibles e inteligibles no sólo por parte de los ciudadanos, sino también por los propios promotores públicos de los mismos. En primer lugar, resulta necesario propiciar su formulación y, para ello, debe abandonarse la vieja concepción de la redacción de un plan omnicompreensivo y realizado “de una sola tacada”.

La disposición de un documento de tipo estratégico, que recoja el modelo territorial incorporando las determinaciones estructurales del mismo, como son la clasificación del suelo, los usos e intensidades globales con su localización espacial, el sistema de comunicaciones y transportes, junto al de espacios libres y servicios e infraestructuras urbanas que satisfagan, racional y eficazmente, las demandas del modelo territorial establecido, debe ser considerada el *Master Plan* básico, con identidad y contenido jurídico propio y a partir del cual, se pueda desarrollar posteriormente y por fases la pormenorización de la determinación por clases de suelo o por zonas de ordenación urbanística, en función de las necesidades urbanas que se presenten. Ello permitirá flexibilizar la siempre temida y enjundiosa revisión del planeamiento, sin pérdida de la visión global e integradora que debe comportar este planeamiento.

Por último, reitero de nuevo la necesidad de disponer de un marco legislativo homologable con el resto del derecho comparado europeo. Una legislación estatal que no hipervalore el suelo de manera especulativa e irracional y que no encorsete la participación pública en las plusvalías con “techos” (el 10%), injustificables en una economía de mercado, y una legislación autonómica que quiebre las características monopolistas de que el propietario del suelo aún dispone frente a la actividad empresarial (pública y privada) más emprendedora o que garantice una correcta y justa distribución de los beneficios que el aprovechamiento urbanístico otorgado aporte al propietario frente a las cargas que comportan las reservas de suelo y el coste de los servicios urbanos. En este sentido, yo no pierdo la esperanza de verlo y vivirlo, al menos a medio plazo.

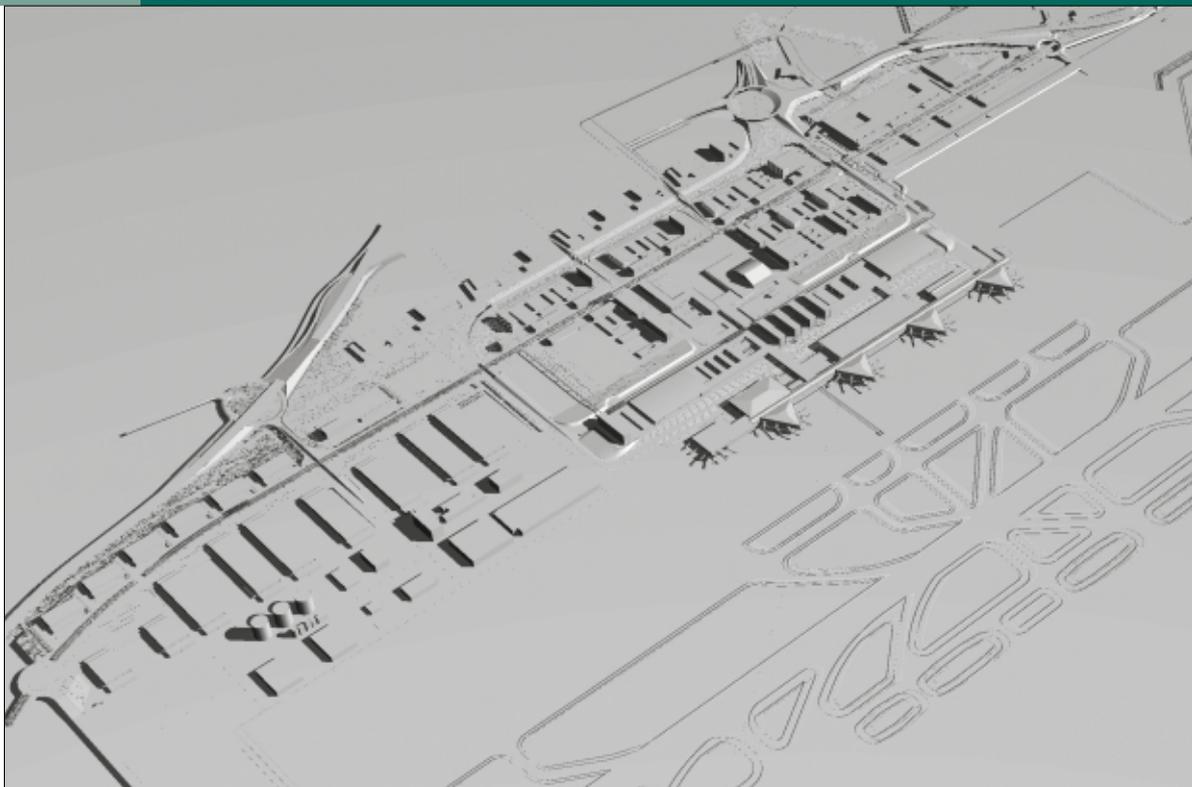
Es catedrático de Urbanística en la Escuela de Arquitectura del Vallès (Cataluña) desde 1983 y ha dirigido el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio entre 1986 y 1988, así como la propia Escuela de Arquitectura del Vallès entre 1982 y 1985. Ex profesor de la Escuela de Arquitectura de Valladolid. Miembro fundador del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona. Director del master en Proyección urbana en la Universidad Politécnica de Cataluña. Premio Nacional de Urbanismo en 1983.

En su actividad profesional, como miembro de TAU Arquitectos, ha participado en la dirección de numerosos planes de ordenación y proyectos urbanísticos de diferente escala y naturaleza. Planes de ordenación supramunicipal y planes territoriales: Figueres y municipios del entorno (1982), Conca d'Òdena, Igualada y 10 municipios (en curso) y Jaizkibelpe, desde San Sebastián hasta Irún (en curso). Planes de ordenación municipal: Girona (1986), Mollet del Vallès (1983), Vilafranca del Penedès y Sant Sadurní d'Anoia (1983), Barberà

del Vallès (1998), Celrà (1970) y Breda (1970). Proyectos urbanos: paseo marítimo de la Vila Olímpica (1992), ordenación de los bordes de los cinturones de ronda (1994), ordenación de la ciudad aeroportuaria de Barcelona (2001), ordenación de la Falca Verde, Palma de Mallorca, y polígono industrial de Celrà, Girona (1972). Planes de reforma o mejora urbanas y de protección: Plan de Usos de Ciutat Vella de Barcelona, Plan de Reforma Interior de la Barceloneta, Plan Especial de Protección del Parque Rural de Gallecs.

Entre sus principales publicaciones destacan *El Área Metropolitana de Barcelona* (1972), *Barcelona, remodelación capitalista o desarrollo urbano* (1974, coautor), *Valladolid: procesos y formas del crecimiento urbano* (1976, coautor), *Instrumentos de proyectación urbana* (1984), *La construcción del territorio metropolitano* (1999, coautor), *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación* (2003, editor y coautor) y *L'explosió de la ciutat / The explosion of the city* (2004, editor y coautor).

Ordenación de la ciudad aeroportuaria de Barcelona



AF: Me gustaría iniciar esta conversación a partir de un breve resumen de tu larga trayectoria en el urbanismo, estableciendo el foco principal de tus intereses profesionales.

AFA: Como puede deducirse de la diversidad de escalas de trabajo que he abordado a lo largo de más de 35 años, los asuntos han sido muy variados, tanto por la naturaleza específica de los tipos de trabajo como por la propia evolución temporal de la disciplina, que va poniendo el énfasis en unos u otros temas. Mi interés profesional ha ido evolucionando a lo largo de casi 30 años en colaboración con Juli Esteban y Jon Montero, en el estudio TAU y, a partir de 1995, básicamente en el equipo universitario de la cátedra de Urbanística que dirijo. Seguramente, en los momentos iniciales, entre 1968 y 1970 (Plan de Breda, Plan de Celrà), además de la relación entre los contenidos del plan y la ley urbanística, nos interesaron más los aspectos de la pedagogía ciudadana a través del plan y de la participación urbanística. Después, en la restauración de los ayuntamientos democráticos, a partir de la década de 1980, el interés se centró en el plan como programa de actuación municipal, desde la reconstrucción de la ciudad y de sus barrios, tanto para superar los déficits funcionales como para la resolución de los conflictos morfotipológicos (planes de Figueres, Mollet del Vallès, Vilafranca del Penedès, Sant Sadurní, etc.).

Progresivamente, el centro de atención pasó a los componentes formales de paisaje urbano de los planes, y la utilización del sistema de espacios libres y de equipamiento público como elementos vertebradores de la ordenación general (planes de Girona, 1986, Barberà del Vallès, 1998, paseo Marítimo Olímpico, 1992). Recientemente, y ante la evidencia de las limitaciones de los planes municipales para garantizar una organización territorial razonable, el interés por el análisis y el proyecto territorial, así como la reflexión sobre los propios instrumentos, ha sido creciente. Me interesa ahora la ordenación de territorios metropolitanos complejos y heterogéneos, en los que ya es casi imposible distinguir entre ciudad y campo, por el proceso de “explosión de ciudad” ocurrido en las tres últimas décadas, en el que los límites de los términos municipales resultan irrelevantes (Región Metropolitana de Barcelona; ciudad aeroportuaria de Barcelona, Conca d’Òdena, Jaizkibelpe-Gipuzkoa...).

AF: ¿Cómo caracterizarías, en tu opinión, el momento actual del urbanismo municipal en España?

AFA: Entre otros aspectos positivos, la organización del Estado a través de las comunidades autónomas ha tenido, junto con ventajas indudables derivadas de acercar la ordenación del territorio y el urbanismo a los gobiernos autónomos y municipales, el inconveniente de una proliferación de legislaciones y actuaciones diversas, que hacen muy difícil el juicio global a escala española. Por ello prefiero responder desde la situación catalana concreta, que por otra parte, no creo que sea muy diferente de la del resto de regiones españolas de mayor dinámica. Para una descripción más completa, me remito a mi artículo “La experiencia de Catalunya. Planificación urbana y territorial para el siglo XXI”, publicado en la revista *Urban* de Madrid (número 5, 2000).

De manera muy resumida, la evolución de los planes puede plantearse así:

–*Planes correctivos* en los momentos iniciales de la restauración democrática (ahora hace 25 años).

–*Planes morfológicos*. El proyecto de ciudad como elemento capital en la política municipal de las dos primeras legislaturas de los ayuntamientos democráticos.

–*Normalización y burocratización del urbanismo municipal*, en paralelo con el agravamiento de las condiciones financieras de la Administración local. Pérdida del papel del sector público en la dirección del proceso de crecimiento urbano. Progresiva privatización del urbanismo.

–*Continuada metropolización de los territorios urbanos*. Fortalecimiento de las dinámicas exógenas o transversales del crecimiento urbano. Situación del problema de la ordenación urbanística a un nivel territorial superior: el nivel supramunicipal y regional.

–*Progresiva sensibilización ecológica o medioambiental*, por los problemas de la vivienda y de las infraestructuras del transporte público.

Resulta también difícil, por la variedad de situaciones territoriales y de problemas, concretar cuáles son los tipos de intervención más eficaces para el control del crecimiento urbano. En general, aunque pueda parecer una respuesta retórica, la existencia de un buen plan y de unas administraciones municipales que lo hagan suyo y lo desarrollen adecuadamente, pensando siempre en las consecuencias de cada actuación para el conjunto de la ciudad. (En mi experiencia, por ejemplo, el caso de Mollet del Vallès es paradigmático de la fidelidad del desarrollo urbano al plan diseñado en 1982; y en el caso de Girona, la utilidad del plan para la mejora de la ciudad existente a través de las intervenciones pú-

blicas desde 1986.) Seguramente, medidas estructurales como la compra de suelo para la realización de operaciones de espacio público, equipamiento y vivienda popular, y la existencia de un transporte público adecuado con relación a la localización de las actividades, serían los tipos de intervención con mayor influencia para un crecimiento urbano ordenado.

AF: ¿Podemos hablar de nuevos asuntos, en los planes de los últimos años, que hayan obligado a modificar la visión de los problemas?

AFA: Como he apuntado anteriormente, durante estos últimos años emerge la cuestión medioambiental como nuevo paradigma en los planes, y tiene su traducción en la regulación del espacio no urbanizable, en su papel vertebrador de la ordenación del territorio municipal. Se ha insistido menos en el terciario y sus diferentes modalidades (sistema del comercio tradicional, nuevas grandes superficies comerciales, oficinas, grandes complejos empresariales, actividad logística, polos tecnológicos, etc., así como en el creciente papel de los espacios dedicados al ocio y el tiempo libre), a pesar de que son los nuevos motores del crecimiento urbano.

Creo que progresivamente se irá imponiendo el transporte público (por ferrocarril o mediante metros regionales) como organizador de las nuevas actividades en el territorio, lo cual necesita ser concretado previamente en planes de ordenación territorial para luego ser adoptado en la escala municipal. También me parece que la discusión de las densidades y de la huella ecológica de las diferentes formas del crecimiento será una exigencia ineludible para la consecución de patrones residenciales o de las actividades productivas más en línea con la búsqueda de unos desarrollos razonablemente compactos. En extrema síntesis, remito para su discusión más completa al conjunto de artículos publicados en el libro coral editado recientemente por la Diputación de Barcelona (1999), en especial a mi ensayo, que da nombre al libro, "Planeamiento urbanístico: De la controversia a la renovación".

Expresado más brevemente, puede resumirse como la posibilidad de distinguir entre planes de estructura y planes operativos, de contenidos, ámbitos temporales y niveles de regulación diferentes, enmarcados en esquemas directores, territoriales o urbanísticos que les proporcionen las referencias supramunicipales básicas.

Ciertamente ello supondría una reforma de la legislación urbanística, pero aun sin ella, distinguir en la actual formulación de los planes entre los diferentes niveles de importancia y causalidad de las determinaciones de planeamiento sería un paso muy importante con vistas a la madurez de los planes y de su gestión.

Respecto a una posible visión renovada de los problemas urbanos, o a la cultura urbanística que debiera incorporar, resumo en pocas palabras las líneas que considero relevantes:

–Complementariedad (sobre todo en territorios tan antropizados) entre las cuestiones de urbanismo, paisaje y medio ambiente.

–Progresiva evidencia de que la complejidad y la incertidumbre en el crecimiento urbano son características estructurales en la actual fase del proceso de urbanización y de su conocimiento.

–Reducción de la incertidumbre y aumento de la flexibilidad como objetivos contradictorios que deben perseguir los planes: son las nuevas condiciones impuestas por los operadores y por la propia naturaleza del actual proceso de urbanización.

–En esa perspectiva, la ordenación, más que una foto fija para el año horizonte del plan, debiera ser el diseño de un proceso de desarrollo, a partir de escenarios diversos, frente al plan ley (*Planning by doing* / planificación flexible). La mejor ciudad o desarrollo urbano posible, dentro de las ciudades probables...

AF: No sé si deberíamos también hablar de los resultados, si podemos ya evaluarlos en las ciudades, después de varias décadas de acción democrática municipal, midiendo la eficacia de los planes a través de la mejora en la ordenación, en la funcionalidad, en la comodidad o en la amabilidad de los espacios urbanos resultantes.

AFA: También en este punto existe una cierta dificultad para generalizar la cuestión en el tiempo y en el espacio. Recuerdo como particularmente eficaces las actuaciones urbanísticas correctivas de la etapa de la "reconstrucción de la ciudad" a lo largo de la década de 1980, con la restauración de los ayuntamientos democráticos. Seguramente, aquellas transformaciones internas han supuesto, además de elevar la calidad urbana de cada una de las villas y ciudades, unos efectos positivos en la localización de nuevas actividades económicas. Es evidente que el espacio público y el equipamiento han mejorado notablemente en nues-

tras ciudades. No así aspectos tan importantes como la vivienda protegida o el transporte público.

Quizá también ha mejorado el control sobre las pequeñas actuaciones y sobre las condiciones de habitabilidad, pero no así sobre las medianas y grandes promociones, las más de las veces instrumentos a través de los cuales el municipio consigue recursos extraordinarios para ejecutar obras, muchas veces como contraprestación de injustificados incrementos de edificabilidad.

Los planes han impulsado el desarrollo de unidades de actuación como operaciones de un urbanismo concertado que trata de resolver problemas de reforma urbana, en los que, a cambio del aprovechamiento privado, se resuelven las cesiones de suelo para vivienda o equipamiento, y la urbanización del espacio libre. Cuando el resultado es equilibrado, se trata de un tipo de acción urbanística adecuado. Quizá lo más significativo del periodo reciente hayan sido las operaciones de reurbanización del espacio público (aparcamientos de pago incluidos) y la creación de nuevos equipamientos, junto con la proliferación del proyecto de fragmento autónomo de ciudad.

AF: Me preocupa especialmente la deriva última del urbanismo municipal en la medida en que parece ha-

berse producido un cierto desajuste en el tipo de plan necesario en un doble sentido: el plan como instrumento cada vez más burocrático (sólo como traductor de los preceptos legales) o el plan como instrumento de la gran política, o de la gran estrategia, municipal (sólo como suma o selección de proyectos). En ambos casos, alejándose de su objeto, con grave pérdida de la disciplina. ¿Cómo crees que podríamos reorientar estas desviaciones? ¿Quizá pudiera redefinirse el tipo de plan?

AFA: La jerga anglosajona invade nuestra disciplina, utilizando la denominación del *Master Plan* casi para todo plan de ordenación, tanto general como de un fragmento significativo de ciudad o territorio. Pero en este caso, la denominación no nos aclara mucho el tipo de plan que se necesita. Me remito a mi ensayo "Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación", publicado en el libro del mismo título por la Diputación de Barcelona en 1999, para la discusión del tipo de plan que se precisa hoy, y a sus contenidos prioritarios, que apuntaba antes brevemente. Aunque seguramente debiera hacerse distinción entre los contenidos de un plan territorial, de un plan director urbanístico o de un plan municipal, la concepción teórica y metodológica de un planeamiento urbanístico renovado tendría que responder a las nuevas exigencias de flexibilidad, realización de los procesos y participación allí apuntadas.

Es fundador del grupo profesional CETA, SL, del que formó parte como técnico asociado entre 1971 y 1980. En dicho grupo realizó distintos trabajos, entre los que cabe destacar: el Estudio de Necesidades de Vivienda en el Área Metropolitana de Lisboa (1973), el Plan General de Mieres (Premio Nacional de Urbanismo, 1979) y el Programa de actuación Inmediata para el distrito de Arganzuela de Madrid (Premio Nacional de Urbanismo, 1980). Desde 1981 hasta 1984 trabajó en la Oficina Municipal del Plan del Ayuntamiento de Madrid como técnico adjunto al director de la misma y responsable de los aspectos de gestión de suelo y política de vivienda. En 1984, por encargo de la Dirección General de Urbanismo, elaboró el anteproyecto de Ley de Reforma Urbanística sobre Dotaciones, Régimen del Suelo Urbano, valoraciones y otras medidas complementarias.

Desde 1985 hasta 1990, formó parte del equipo de profesionales agrupados en las consultoras Gago, Leira, Solana, SA (1985), Leira y asociados, SA (1986-1989) y Four 4, SA (1989-1990). Desde el año 1990 desarrolla su actividad profesional en la empresa Área, SL.

Entre los trabajos realizados en los últimos 20 años destacan: el Plan Especial de Reforma Interior del Casco de Cádiz (1985), el Plan General de Calvià (1988-

1990), el Plan Insular de El Hierro (1987-1990), la revisión del Plan Insular de El Hierro y la adaptación de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (1999-2000), la revisión del Plan General de Fuenlabrada (1996-1999), la Integración del Ferrocarril en el Sur Metropolitano de Madrid (1994-1995), el Plan Especial de Protección, Reforma interior, Mejora urbana y Catálogo del conjunto de la Villa de Cuéllar, Segovia (1998-1999), el Estudio de Impacto Territorial de las Alternativas del Futuro Sistema Aeroportuario de Madrid, Ministerio de Fomento (1999).

Ha dictado lecciones en diferentes instituciones docentes y asociaciones profesionales en España. Ha participado como ponente en diferentes encuentros profesionales nacionales e internacionales. Ha sido miembro del grupo de expertos asesor del Ministerio de Obras Públicas y Transporte para política de vivienda (1992) y en nueva legislación urbanística (1993). Es autor de artículos publicados en la prensa diaria y en revistas especializadas en España e Italia, entre los que destacan: "Madrid: 40 años de crecimiento", en *Ciudad y Territorio*; "Suelo y vivienda: las dos cuestiones de mayor incidencia económica", en *Alfoz*; "L'elaborazione del piano de Madrid e il suo metodo: uno sguardo retrospettivo", en *Urbanistica* (1989); "La riqualificazione delle città in Europa (1990)", "Reconstruyendo la periferia", en *Urban*.

Reconstruyendo la periferia. Propuesta para Fuenlabrada (Madrid)



AF: Creo que vale la pena empezar la entrevista con una reseña de tu trabajo profesional, tu evolución y tus intereses. ¿Cómo lo resumirías?

JG: Mi actividad profesional ha estado centrada de modo prácticamente ininterrumpido durante casi treinta y cinco años en la redacción de planeamiento; he tenido que ensayar una gran variedad de escalas –desde la ordenación territorial hasta los estudios de detalle– y que hacer frente a distintas realidades y actuaciones de tamaño asimismo muy diverso. Examinada esa práctica desde un punto de vista estrictamente disciplinar, la evolución –o si se quiere los logros– que cabe registrar en ella se debe, a mi juicio, mucho más a una especie de lógica o de reflexión interna y, en último extremo, a la naturaleza de los retos a los que tanto mi propia actividad como la de otros profesionales han tenido que responder, que a progresos de índole cultural o académica ni, mucho menos aún, a un marco legislativo tan histórica y banalmente cambiante como petrificado o autosatisfecho en la definición de los instrumentos o en su regulación propiamente disciplinar.

A mi modo de ver, el cambio más significativo que desde ese mismo punto de vista disciplinar cabe apreciar en la evolución del planeamiento urbanístico –y de modo más concreto en los planes generales municipales– se produjo a principios de la década de 1980 tras la (tardía) llegada de la democracia a los municipios (elecciones de 1979). Asistí a ese momento desde una de las más apasionantes experiencias de mi vida profesional dentro de la oficina municipal creada expresamente para redactar el nuevo Plan General de Madrid, que se aprobó finalmente en 1985. Creo que ese plan, además de ser probablemente el mayor exponente de un cambio que supuso una ruptura con respecto al planeamiento urbanístico precedente, se convirtió en un referente disciplinar con gran influencia en el planeamiento municipal que se llevó a cabo a partir de entonces... Pero al mismo tiempo, quienes fuimos sus protagonistas tuvimos que sortear el riesgo de convertir esa referencia en una especie de melancólica atalaya desde la que observar el curso que ha seguido el planeamiento municipal hasta llegar al lamentable estado que hoy presentan la casi totalidad de los planes generales de la generación más reciente.

Al constatar con demasiada frecuencia la escasa operatividad de algunas propuestas relativas a aspectos que en su momento constituyeron para mí los focos de

máximo interés, especialmente las derivadas de concebir el planeamiento urbanístico general como base e instrumento de articulación de políticas –en particular de suelo y vivienda– que eran negadas en la práctica una y otra vez por decisiones y actos de signo claramente contrario a los objetivos de aquéllas, era inevitable replegarse hacia los ámbitos de mayor influencia en la estructura urbana y al tiempo en la ordenación en sus aspectos más propiamente físicos.

Para destacar algunos asuntos preferentes en la actividad que he desarrollado en la llamada “escala intermedia”, citaría algunos grandes proyectos urbanos de nueva centralidad en áreas estratégicas; la ordenación de nuevas expansiones residenciales en la periferia madrileña y la integración urbana de algunas grandes infraestructuras (el ferrocarril en particular). Dentro de esas áreas temáticas he prestado especial atención a la regulación normativa, la viabilidad económica y la gestión urbanística. Con referencia a la escala territorial, las aproximaciones y ensayos que hace ya casi dos décadas se pusieron en marcha en Madrid para tratar de encarar y orientar el desarrollo y consolidación de la denominada Región Metropolitana y trascender así la exclusiva y limitada visión municipal, han terminado por diluirse en la nada más descorazonadora.

Por último, en esa misma escala y en otra realidad muy diferente –el archipiélago canario– cabría señalar el interés de algunos ensayos sobre planeamiento insular que, sin embargo, han quedado anegados en la profusión legislativa a la que desde hace algún tiempo se han entregado en esa comunidad.

AF: Desde tu experiencia más reciente, ¿puedes caracterizar la evolución y el momento actual del urbanismo municipal en España?

JG: Aunque con frecuencia se siga hablando de “crecimiento desordenado” es oportuno recordar que ahora detrás de éste siempre hay un plan de ordenación. Lo que ocurre es que lejos de utilizar su potencial en tanto que instrumento de definición de un proyecto de ciudad –para su mejora–, de un tiempo a esta parte su principal misión ha sido servir de estímulo –por cierto, bastante potente– a un crecimiento extensivo e indiscriminado que ha tenido y sigue teniendo una principal y casi exclusiva y obsesiva finalidad: la acumulación de plusvalías mediante el drenaje del ahorro familiar y de la inversión de otros sectores productivos. Ello, ade-

más, ha dado como resultado un escandaloso y creciente despilfarro de recursos territoriales y paisajísticos y una muy gruesa hipoteca que pesa sobre las generaciones venideras: en definitiva, un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad, convertido por los políticos locales –incluidos los autodenominados progresistas– en puro adorno para sus habituales declamaciones. Así pues, aun a riesgo de ser algo injusto en la generalización –porque es probable que haya honrosas excepciones–, a grandes rasgos el balance de la reciente evolución del urbanismo municipal, si lo limitamos al planeamiento, es rotundamente negativo.

En cualquier caso, yendo más allá del planeamiento urbanístico y tratando de identificar las intervenciones, que a fin de cuentas resultan ser *más determinantes de las formas y procesos* –aunque no del control de los mismos, que es cosa distinta–, creo que las relativas a las grandes infraestructuras del transporte destacan claramente sobre cualquiera de las demás. Ahí radica el cambio radical experimentado en estos últimos años por una larga lista de ciudades españolas con respecto a los años inmediatamente precedentes; asimismo, esa es la principal diferencia entre la reciente fase expansiva y la que sufrimos hace ya más de treinta años, a la que caracterizamos entonces como modelo *desarrollista* del franquismo; modelo en fin que, desde otros puntos de vista, tantas similitudes presenta con el dominante en la actualidad.

En cuanto al *control* –por definición voluntario– de esas formas y procesos, suponiendo que todavía alguien pretenda ejercerlo –lo cual es altamente dudoso en los tiempos que corren–, sigo pensando que el planeamiento urbanístico podría ser el instrumento –quizá el único– más útil para tal finalidad... a condición, claro está, de que se persiga realmente semejante objetivo y a condición, además, de que el plan en su realización venga acompañado de decisiones e intervenciones congruentes con el mismo. Para terminar de contestar esta pregunta, no quiero dejar de hacer una breve alusión a “la administración del urbanismo”: el grado –máximo– de ineficacia alcanzado mediante la casposa y generalizada combinación de ultraliberalismo (ideológico) y burocracia (operativa) ha demostrado cumplidamente que la disfuncionalidad o la ineficacia, más que correlatos del intervencionismo, han resultado ser, por desgracia, lacras o dolencias más autónomas y endémicas de lo que algunos nos habían contado y otros ingenuamente habíamos creído.

AF: Es una visión de la que participa, en mayor o menor grado, un buen número de los profesionales entrevistados. Quizá se podría matizar por periodos y lugares. En cualquier caso, ¿cuál crees que puedan ser las causas de esta situación?

JG: Sería equivocado deducir de lo dicho hasta aquí que las sombras y luces de la evolución urbana reciente se proyecten con igual intensidad en todos los periodos posteriores a la democratización de las instituciones locales y en todas y cada una de nuestras ciudades. Para no ser injusto, hay que reconocer que en esa desigualdad de resultados, algo habrá tenido que ver la diferente actividad de los respectivos ayuntamientos, por más dudoso o discutible que sea el establecimiento de correlaciones entre el signo político de éstos y los avances registrados. Tampoco el margen de acción futura es el mismo en todos ellos. De ahí que sea imprescindible llegar a diagnósticos concretos referidos a realidades que ofrecen gran diversidad. En todo caso, lo que sí parece sumamente necesario dilucidar es si el despilfarro en general –y el territorial en particular– es o no algo inherente o consustancial al capitalismo en su fase actual de desarrollo, indagando en consecuencia los márgenes que aquél ofrece, en situaciones concretas, para llevar a cabo una acción reformista.

Pero semejante labor difícilmente podrá llevarse a cabo –siquiera en el plano intelectual– limitándola a la exclusiva esfera urbanística: requiere insertarse en una reflexión análoga pero aún de mayor alcance que, a mi parecer, está desde hace ya demasiado tiempo estancada y que la denominada izquierda política –atendiendo a las advertencias y señales de alarma que algunas brillantes aportaciones individuales vienen poniendo de manifiesto– tendrá necesariamente que abordar de una vez, cuanto antes y de forma colectiva, como condición de supervivencia de su propia identidad.

En cuanto a las causas y sin entrar ni mucho menos de lleno en su análisis aquí, creo que los profesionales, con nuestra prolongada ausencia de crítica pública y nuestro cómplice –e interesado– silencio, hemos contribuido a cronificar los males y a que arraigasen, en quienes –más que nadie– tendrían la obligación de combatirlos, comportamientos por completo incompatibles con esa responsabilidad.

AF: Dentro de una hipotética reorientación general de las políticas que afectan al territorio y a las ciudades,

¿deberían los planes insistir más certeramente en algunos asuntos específicos, concentrar los esfuerzos en algunas cuestiones primordiales?

JG: Deberían contener una visión de la ciudad como factor directamente productivo –productividad económica, social y cultural– y no sólo como espacio o soporte para la producción, y como sitio donde residir; unas ciudades adaptadas a las nuevas formas de organización de la vivienda, el ocio, los negocios, la movilidad y, en definitiva, el intercambio (que está precisamente en el origen mismo de la ciudad).

Uno desearía que el urbanismo, tratando de recobrar cierta cordura, volviese a enarbolar desde presupuestos nuevos –como puede serlo esa visión esbozada antes–, una orientación tachada probablemente de anticuada pero a mi juicio plenamente actual y muy pertinente: una acción reformista –encerrada en los márgenes concretos y no demasiado amplios que hoy se ofrecen– encuadrada en la lucha contra el despilfarro en los múltiples frentes en que éste se manifiesta hoy. Ello requerirá comenzar haciendo una seria autocrítica de viejas certidumbres causantes, en definitiva, de la inanidad de algunas propuestas formuladas en un pasado ya un poco remoto. A partir de ahí, y volviendo a lo urbanístico, no se trata tanto de inventar nuevos *instrumentos* –el planeamiento no es más que uno ellos– como de producir, desde una concepción innovadora por radicalmente antiburocrática, su mejor adecuación a unos objetivos expresa y claramente enunciados.

Nuestros esfuerzos –los de los profesionales del urbanismo– deberían orientarse hacia el mejor conocimiento de la realidad y el diagnóstico de sus problemas, concentrando nuestra capacidad creativa y propositiva –como ya he señalado antes– en las variables de mayor influencia en la estructura urbana y, al mismo tiempo, en la ordenación en sus aspectos más propiamente físicos y por tanto más necesitados de un tratamiento de tipo proyectual.

AF: Habría entonces un campo en el que el urbanismo municipal, mediante sus diferentes instrumentos, puede ser operativo y eficaz en la consecución de los intereses públicos. ¿Cuáles son en tu opinión los espacios en los que se ha producido mayor avance?

JG: He señalado anteriormente que el balance que extraigo de las políticas urbanísticas municipales –aun-

que sería más exacto hablar de su carencia– ha sido negativo en términos generales. Principalmente, porque lejos de contrastar o reorientar procesos espontáneos que guiados por la mera especulación configuran un modelo depredador, han alentado éste, internalizándolo (ideológicamente) y haciendo además depender de su mantenimiento y prosecución la supervivencia financiera de las instituciones municipales.

Dicho lo cual debo precisar que el signo de los cambios experimentados mientras tanto en nuestras ciudades es esencialmente contradictorio –más que nunca quizá–, con presencia muy destacada de elementos netamente positivos –asociados y determinados también (conviene no olvidarlo) por el aliento especulativo– y con mejoras muy apreciables en nuestra realidad urbana y en las condiciones de vida de la gente. Naturalmente, la presencia de esos aspectos positivos –muy generalizada, por cierto–, varía en su intensidad de unas ciudades a otras, por lo cual sería preciso –como ya he dicho antes– trascender el discurso genérico y analizar de forma concreta cada una de las ciudades.

En ese sentido, el cambio experimentado en las periferias de algunas ciudades en los últimos 15 o 20 años ha sido realmente notable: en Madrid, por ejemplo, la transformación tanto de la primera periferia del núcleo central metropolitano –el municipio de Madrid– como la de las sucesivas coronas más exteriores –sobre todo la constelación de ciudades al sur de aquél– resulta asombrosa, sobre todo cuando su situación actual se compara con las condiciones de precariedad y marginalidad que presentaban tras los primeros años del primer *boom* metropolitano de las décadas de 1960 y 1970. Igualmente, en lo relativo a los centros históricos son frecuentes los casos de revitalización y rehabilitación con resultados muy positivos, que tampoco en este caso cabe correlacionar de modo estrecho con una determinada valencia o signo político e igualmente asociados con frecuencia –por no decir casi siempre– al negocio inmobiliario y por tanto al impulso especulativo.

Yendo más allá de las intervenciones municipales, el mayor avance que a mi juicio cabe registrar es el referente al transporte colectivo, tanto el propiamente urbano como sobre todo el denominado de *cercanías*; aun cuando tales logros hayan ido siempre acompañados –de nuevo aquí el carácter marcadamente contradictorio de los procesos recientes– con una auténtica

desmesura en la profusión y diseño de las infraestructuras al servicio del automóvil.

En otro orden de cosas, y por seguir poniendo el énfasis en los aspectos positivos de la reciente evolución urbana, me parece justo destacar la importante aportación de la arquitectura –sobre todo la de cliente público–, ensombrecida con frecuencia por la crítica –igualmente justa– al lamentable espectáculo ofrecido en esa “feria de vanidades” a la que con demasiada frecuencia se han entregado los políticos municipales en torno a la firma del “arquitecto-divo”.

Por lo que respecta al planeamiento urbanístico, creo que ha sido más bien parco o “neutro” en cuanto a la incorporación de los proyectos o intervenciones más trascendentes o significativas. Volviendo de nuevo al caso de Madrid, intervenciones tan potentes y dañinas como la reforma en curso de la M-30 o como la operación Castellana-Chamartín e incluso –aunque con desigual alcance– como la proyectada sobre el paseo del Prado, han sido planteadas o bien (escandalosamente) al margen del planeamiento –la primera de ellas, y la segunda en su origen– o bien han utilizado éste (en el último caso) como pura coartada burocrática o cortina que vela los aspectos esenciales y más delirantes del “proyecto”: una banal aunque muy destructiva alteración del espacio de mayor calidad de la

ciudad, dictada, según dicen sus autores, por motivos de tráfico...

AF: La figura del plan general o *Master Plan* continúa siendo central para el urbanismo municipal, aunque su contenido ha ido evolucionando de forma muy desigual, según los lugares. Quizá convenga una reflexión sobre la propia figura, su actual condición y sus posibilidades.

JG: Quizá su denominación como *Master Plan* –a veces puro envoltorio de falsa modernidad– tenga sentido para distanciarse del cada vez más farragoso contenido de los planes generales. Si con tal denominación entendemos una figura que enfatiza las variables y aspectos relativos a la estructura urbana, que sirve sobre todo para la definición de un auténtico modelo (con forma y contenido) que, subrayando los objetivos, las metas y la estrategia, muestra capacidad para disciplinar y dar coherencia a una variedad de actuaciones dispares, con una gran multiplicidad de agentes y proyectos, y todo ello en un contexto con amplios márgenes de incertidumbre, entonces sí pienso que esa figura es y seguirá siendo un instrumento de gran utilidad; a condición, claro está, de que se haga previamente una reconsideración radical de algunos principios que a día de hoy parecen sustentar el urbanismo dominante.

Es arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (1998), con especialidad en Urbanismo. Desde enero de 1999 forma parte del cuerpo facultativo superior (arquitecto) del Gobierno de Cantabria y ha desempeñado diferentes funciones primero como técnico urbanista y posteriormente como jefa de servicio de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Cantabria. En la actualidad desempeña las funciones de directora general de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria.

Ha redactado el Plan Especial de la Zona Minera de Reocín, Cantabria (2001), y el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (2004). En este momento se ocupa de la redacción de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria, el Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria y el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Herrerías, en Cantabria. Es autora de la publicación *Determinaciones de la ordenación urbanística. El planeamiento urbanístico general en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo* (2002).

Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria



AF: Tu labor profesional se desarrolla mayoritariamente en Cantabria. ¿Puedes explicar si ello ha condicionado los asuntos en los que trabajas o aquéllos por los que te interesas?

MG: Sí y cada vez más. La verdad es que mi trabajo ha ido evolucionando desde el planeamiento municipal hasta la planificación territorial en el convencimiento de que en una región como Cantabria, tan heterogénea desde el punto de vista de la distribución de la población, la morfología de sus núcleos y la estructura territorial, el reto más importante reside en la construcción y evolución del paisaje rural. Incluso las ciudades más representativas, como Santander o Torrelavega, deben reinventar sus bordes para lograr así una mejor ligazón entre el tejido urbano y el territorio rural que las circunda.

Las relaciones entre el paisaje natural, el territorio rural y el espacio urbano necesitan de una estrategia de conformación que a duras penas es posible llevar a cabo con las reglas del juego establecidas en la legislación urbanística vigente. Así, por ejemplo, los tradicionales crecimientos urbanísticos a partir de sectores de suelo urbanizable ven a menudo comprometidas sus posibilidades morfológicas y funcionales por la necesidad de cumplir una serie de estándares (zonas verdes, equipamientos y viario) que en un territorio eminentemente rural como el de nuestra región genera desarrollos de dudosa adaptación al carácter del mismo.

AF: Los requerimientos legales a que te refieres pueden, sin embargo, concretarse de distintas formas en los planes. ¿Qué alternativas a los sectores de suelo urbanizable sugieres para los territorios rurales a los que haces referencia?

MG: En Cantabria, la ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, permite que a través de los planes generales de Ordenación Urbana (PGOU), se realice la ordenación detallada de un ámbito territorial concreto. De esta forma, en estos casos el PGOU se estaría comportando, a efectos de ordenación, como un plan parcial y podría, en entornos rurales, conseguir una mayor continuidad entre la trama existente y la propuesta, que sería compatible con una gestión dilatada en el tiempo. Del mismo modo, los espacios destinados a equipamientos locales y zonas verdes de distintos sectores

pueden agruparse en un solo ámbito espacial al objeto de conseguir una superficie suficiente para que esos equipamientos puedan destinarse realmente a los fines previstos y no se conviertan en espacios residuales.

Incluso estamos pensando en introducir en las normas urbanísticas regionales la posibilidad de que en entornos rurales, un desarrollo urbanístico que lleve consigo la realización de un número pequeño de edificaciones (de 6 a 12), cuyas cesiones no generarían suelo suficiente para equipamientos y zonas verdes además de no responder a las demandas reales de los núcleos, pueda ser permutado por la recuperación de elementos de patrimonio arquitectónico (ermitas, casonas...), natural (vegetación de ribera, jardines...), civil (acequias, caminos rurales, puentes...).

AF: Siempre desde el mismo contexto territorial en el que te mueves, ¿cómo caracterizarías la evolución reciente del urbanismo municipal?

MG: En mi opinión, la evolución del planeamiento municipal relativo a regiones policéntricas con gran proporción de territorio rural ha sido poco significativa en las últimas décadas en España. El territorio y la ciudad se han convertido en una seriación de fragmentos de un paisaje que ha dejado de tener coherencia, en los que apenas se pueden ya leer los trazos de un lugar construido a lo largo del tiempo.

En Cantabria, por desgracia, los planeamientos municipales se han manifestado obsoletos a la hora de absorber la enorme demanda de mercado de segunda residencia generada por el dinamismo de este sector en un territorio costero como el nuestro. Tan sólo en los últimos años planteamientos como los del Plan General de Ordenación Urbana de Santillana del Mar, ya aprobado, o el Plan General de Ordenación Urbana de Comillas y Cartes, actualmente en ejecución, intentan aportar soluciones que compatibilicen el mantenimiento del sistema territorial, de su estructura formal y de configuración paisajística con las nuevas demandas funcionales, incluso tipológicas. A otra escala, pero manteniendo la misma estrategia, son también interesantes las aportaciones de planes especiales como el de Cartes o el de Bárcena Mayor.

Creo que el interés creciente por el paisaje, como apreciación de la forma del territorio, manifestado en estos planeamientos responde a una preocupación contem-

poránea que viene de la mano de otro fenómeno, el de la difusión urbana; sin duda alguna, una de las manifestaciones más dinámicas de los cambios sobre el territorio y que ha generado en múltiples ocasiones un territorio fracturado, desestructurado, desordenado, cada vez más monótono y anodino.

AF: Tu interés por el paisaje me lleva a insistir en la cuestión de sus relaciones con el urbanismo. Creo que se trata de un asunto en el que se ha profundizado poco. Quizá conviene introducir nuevos elementos y hacer los planes más operativos en este sentido.

MG: Considero necesaria una reflexión sobre la manera de habitar, pero no ya desde la óptica de la vivienda, tal como se ha venido produciendo en los últimos años, sino desde el punto de vista de los territorios y paisajes que generamos. El mercado de la vivienda se ha convertido cada vez más en un mercado de inversión en vez de un mercado de satisfacción de las necesidades habitacionales. El debate sobre las nuevas tipologías residenciales adaptadas a las diferentes necesidades funcionales y sociales deberá provocar un cambio en el entendimiento de las propuestas de los nuevos crecimientos urbanísticos e impulsar así la auténtica renovación territorial y urbana. El reciclaje de los espacios, las infraestructuras y los servicios existentes en las ciudades y en el territorio es otra cuestión imprescindible para abordar un desarrollo sostenible. No se trata tanto de seguir ocupando nuevos territorios como de caracterizar y dar un valor añadido a los ya existentes.

En la actualidad estamos experimentando también un proceso que afecta no sólo a las ciudades, sino a la totalidad de las regiones europeas, así como a otras regiones del mundo: la evolución en el reconocimiento y valoración del paisaje como elemento necesario para dirigir estos procesos de crecimiento y consumo desahogado de suelo. Surge así la necesidad de valorar y utilizar el conocimiento del paisaje para mejorar la calidad de vida de las poblaciones. Este nuevo concepto arquitectónico del espacio, el reconocimiento del territorio-paisaje, ha modificado nuestro trabajo de urbanistas y de arquitectos, de la mano de una creciente demanda social del paisaje, casi como un derecho.

AF: Ello tiene que ver también con la mayor demanda de calidad medioambiental.

MG: Entre los muchos cambios sociales y culturales que se han registrado en este final de siglo está el interés por las cuestiones medioambientales en aras de posibilitar el desarrollo económico atendiendo a las necesidades energéticas y materiales sin comprometer más recursos de los necesarios. El consumo de suelo, la protección de los vacíos verdes en el interior de las ciudades, la ordenación del territorio rural, la intervención sobre las áreas industriales en retroceso, constituyen en sí mismas materias relativas al urbanismo, el medio ambiente y la ordenación del territorio. Por esto es necesario un cambio de escala capaz de integrar todas estas visiones desde una óptica global en la que el territorio urbano y el rural se complementen, constituyendo dos caras de una misma moneda. Hoy en día parece imposible hablar de calidad ambiental sin introducir los conceptos relativos al paisaje.

AF: Pasando de nuevo al urbanismo municipal, ¿cuál es tu experiencia de su eficacia?

MG: El urbanismo municipal debe cumplir, a mi juicio, una doble función. Por una parte, favorecer la gestión de los instrumentos de planeamiento y, por otra, fomentar las transformaciones necesarias de los mismos. Se debe prestar una especial atención a los déficit de infraestructuras, equipamientos y servicios, puesto que sólo desde una visión integral municipal es posible planificar las actuaciones necesarias para dar respuesta a los mismos.

En general, hemos asistido a una época de escasa capacidad de promoción, gestión y control del desarrollo urbanístico por parte de los municipios. Así, la estrategia de ocupación del suelo responde en su mayoría a los intereses de la iniciativa privada con total independencia de las preocupaciones públicas y las demandas sociales. Esto ha favorecido una construcción de las ciudades, y sobre todo de las periferias de las mismas, a retales, sin apenas hilo conductor, y ha generado en muchos casos “no lugares” en los bordes de estas actuaciones incapaces de consolidar una auténtica trama urbana.

AF: ¿Qué valor das, en el contexto que describes, a la figura del plan municipal o *Master Plan*?

MG: En principio, el plan debería afrontar una planificación más estratégica que física. Posee la ventaja de

que en principio debería favorecer la participación de las administraciones locales, los agentes sociales y las administraciones sectoriales.

En las últimas décadas hemos experimentado un proceso de falta de credibilidad en la figura del plan de ordenación urbana, tal vez por su incapacidad para conformar un auténtico tejido urbano al quedar su desarrollo en aras de la acción privada. El resultado en forma dispersa en el territorio de los nuevos desarrollos urbanísticos, apoyándose sobre la base de una estructura viaria rural existente, ha configurado paisajes tremendamente monótonos y carentes de identidad, pero también problemas de carencia de servicios, equipamientos y cohesión social. Quizá por ello las operaciones más valoradas son las que tienen por objeto operaciones de cosido, regeneración de áreas industriales y redotación. El plan se convierte entonces en la plasmación formal de la responsabilidad de un desarrollo sostenible de nuestros pueblos y ciudades no sólo como derecho, sino también como garantía de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, entendiendo el medio ambiente desde un punto de vista amplio, como el conjunto de criterios culturales, naturales, so-

ciales y morfológicos que determinan las distintas formas de ocupar el territorio por el hombre.

Otro de los retos a los que se enfrenta el planeamiento es el de armonizar las técnicas urbanísticas con la complejidad de la realidad del crecimiento de la ciudad, cuyos criterios no son siempre cuantificables ni predecibles. Para ello se hace imprescindible establecer una gestión ágil y flexible, capaz de ser adaptada en función de las características del territorio sobre el que se realice. Hablamos por lo tanto de planes flexibles, con enfoque estratégico, que, a partir de una clara definición de la estructura general, puedan delimitar desde la gestión municipal qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones pueden remitirse a otros instrumentos de desarrollo.

El plan se convierte, por lo tanto, en el instrumento integrador de la política ambiental y económica del municipio, sirviendo a la vez como elemento coordinador de los intereses municipales y supramunicipales. Establece el modelo de ciudad-territorio y articula los instrumentos de desarrollo y gestión básicos para su materialización.

Es catedrático en la Universidad de Granada; se dedica fundamentalmente a la docencia, pero lleva a cabo una práctica profesional intermitente en el campo de las infraestructuras; ha realizado estudios sobre accesos a las ciudades de San Sebastián, Bilbao, Mataró y Málaga, así como respecto al túnel de Vallvidrera (Barcelona), y sobre transporte público en Barcelona y Granada. En los últimos 10 años ha participado en la redacción de los planes generales de ordenación urbana de Málaga, que dirigió hasta su aprobación inicial y que continuó y rehizo posteriormente el arquitecto Da-

mián Quero; Vilafranca del Penedès y El Puerto de Santa María. Ha redactado documentos de planeamiento parcial o especial tales como los de Sant Josep en Sant Vicent dels Horts (Barcelona) y el Plan Especial del Centro Histórico de Santa Fe (Granada), aún no aprobado. También ha redactado proyectos urbanos como el del río Guadalmedina en Málaga, la propuesta para la ría de Bilbao, el del metro ligero de Granada y el del Salón de Granada. Ha participado también en algunos concursos de ideas, por ejemplo, para Andújar, Lepe y Granada.

Centralidad expandida propuesta en el Plan Especial del Centro Histórico de Santa Fe (Granada)



AF: Tu vinculación al urbanismo, desde la ingeniería civil, constituye una constante en tu biografía profesional. Creo que tu labor en este campo pone en evidencia los equívocos de la llamada pluridisciplinariedad en los equipos redactores de planes o proyectos urbanísticos. ¿Podrías resumir tus experiencias y explicar tus intereses profesionales en el urbanismo?

JLGO: Es evidente que mi vinculación al urbanismo desde la ingeniería civil me ha llevado a interesarme especialmente por problemas urbanoterritoriales en los que el aspecto geográfico del emplazamiento y la situación, las infraestructuras, los servicios, los trazados, las densidades, los flujos y los gradientes, las redes en general... desempeñan un papel importante; ha sido en el terreno de la ingeniería donde he cimentado los puentes de acceso al urbanismo, cuya construcción me ha exigido acarrear materiales muy diversos y dialogar mucho con otras visiones disciplinares. Así que esto de la transversalidad del conocimiento no me ha venido de nuevo. Ahora mismo, en Granada, coordino un grupo de jóvenes profesores en formación, que vienen de la arquitectura, de la ingeniería y de las ciencias ambientales: ayudo a crear entre ellos una base de conocimientos e intereses comunes pero, sobre todo, una actitud de respeto y curiosidad intelectual recíprocas hacia la imprescindible mirada específica de cada uno de sus campos de interés.

En los últimos diez años he participado en la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga –que dirigí hasta su aprobación inicial y que continuó y rehizo posteriormente el arquitecto Damián Queiro– y del Plan Especial del Centro Histórico de Santa Fe, aún no aprobado. En la Universidad de Granada he seguido con atención los planes para Granada y su aglomeración urbana. Mis opiniones se basan en estas experiencias, en mis trabajos de concursos de ideas, y en la información que nos llega, principalmente a través de nuestros cursos de posgrado, de muchas normas subsidiarias y de otros planes generales y subregionales. Debo advertir, no obstante, que puesto que la docencia ha sido mi compromiso fundamental, mi acercamiento al planeamiento ha estado quizá muy marcado por una actitud idealista y voluntarista y una intransigencia absoluta con determinadas rutinas profesionales, que se desentienden de la reflexión teórica y se tienen por atributos de virtuosa gestión cuando toda su habilidad es la de atender o concertar razonablemente los intereses y los objetivos de los agentes privados.

AF: Por otra parte, siempre has mantenido una fuerte vinculación con tu Andalucía natal, sin menoscabo de los muchos trabajos elaborados en el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona y otros centros. ¿Puedes formular una opinión sobre el urbanismo municipal actual en Andalucía?

JLGO: En Andalucía se ha hecho mucho planeamiento de normas subsidiarias; mientras que los relativamente escasos planes generales siguen siendo muy parecidos a los que se llevaban a cabo en toda España en la década de 1970 –calificación y clasificación de suelo, atención a los derechos de edificabilidad, renuncia a la integración de políticas sectoriales... Se habló mucho de la innovación que supuso el Plan de Málaga de la década de 1980, un plan general “de planes parciales”, cuyas intenciones superaron en mucho a sus resultados, sobre todo por los grandes cambios experimentados en los últimos 20 años. Ahora las capitales de provincia más importantes comienzan a desplegar intervenciones urbanas (modernizaciones portuarias y ferroviarias, implantación del metro ligero en Sevilla, Málaga y Granada, centros comerciales y terciarios...) que los planes generales apenas habían detectado, pero sin contribuir a su formulación; creo que son las operaciones que van a marcar fuertemente la forma de las ciudades y que la reflexión urbana que las enmarca es prácticamente inexistente. Quizá el plan más reciente de Sevilla haya abierto un camino bastante diferente con su atención a algunos proyectos estratégicos importantes y abriéndose a una participación amplia, aun cuando el problema verdaderamente central en aquella ciudad sea el de su periferia metropolitana.

Ahora, la nueva ley urbanística abre un camino a los planes de dos velocidades –estructurales y operativos–, cuyos resultados están por ver; temo que se haya llegado a esta propuesta como una “separación legal” decretada para una pareja mal avenida –los horizontes a corto y largo plazo, las actuaciones pública y privada–, pero sobre cuya relación habría que trabajar más; esperamos que el cambio de la convivencia obligada por los encuentros voluntarios devuelva pasión al asunto. Pero está claro que las disfunciones no se arreglan con leyes.

En otro orden, se podría destacar que la práctica profesional urbanística en Andalucía está marcada por el apego jurídico de los arquitectos y por una vocación territorial pero “antiurbana” –mucho análisis, mucho diagnóstico, fino encaje funcional de las ciudades, pero alergia a la consideración de los elementos urba-

nos y sus relaciones– de los geógrafos. En medio, el desconocimiento pero con competencias de los ingenieros. Recientemente entran en escena con fuerza los temas ambientales –Agenda 21, grandes objetivos sin instrumentos–, como antes también los planes estratégicos dirigidos por economistas y empresarios, retóricos, sectoriales y, curiosamente, sin compromisos de inversión y realización; los buenos arquitectos están despreocupados, descreídos, de una práctica urbanística demasiado dominada por la política local y, al parecer, mal remunerada; y cuando las propuestas urbanísticas se orientan hacia planes de proyectos, es más desde una preocupación mercadotécnica que desde un compromiso con la forma y estructura de la ciudad.

Así, no es casual que se levanten voces contra los planes de “autor”, cuando en realidad hacen falta cada vez más planes con ideas, lo que se hace difícil sin autorías competentes. En este galimatías, que alguien se preocupe por la “cosa precisa en el lugar adecuado” o por un buen trazado, parece resultar irrelevante. Hay gestión, eso sí, mucha gestión de multitud de asuntos, con un gran despliegue de instrumentos desde las máquinas administrativas, pero sin objetivos de valor reconocibles; moviéndose esencialmente en el campo de lo que pudiéramos llamar “el agobio residencial”, que así resulta ese llenado, hasta los límites del término municipal, de suelo destinado a ir acrecentando, de manera absolutamente desligada de las previsiones más optimistas de crecimiento, ese parque monotemático residencial en que nuestras ciudades se están convirtiendo.

Preocupa también la concentración de recursos técnicos y disciplinares en el planeamiento supramunicipal (sin acompañamiento de una capacidad de puesta en funcionamiento), y la carencia de una reflexión municipal interna en los planes territoriales, reducida habitualmente a una mera calificación y clasificación de suelo y realizada, mayoritariamente, desde normas subsidiarias a escala 1:10.000. Una última nota apunta a la insatisfactoria articulación político administrativa entre poder municipal y gobierno regional: muy jerarquizada, de arriba abajo, y sectorializada –infraestructuras, cultura y patrimonio–, que divorcia la *autoritas* de la ciudadanía y se muestra incapaz de un diálogo que convierta el conflicto y la tensión lógicos en energía positiva.

AF: No sé si sería posible ofrecer aquí una síntesis y una valoración retrospectiva de la orientación de tu trabajo para el Plan de Málaga.

JLGO: Mi trabajo para Málaga, que desarrollé en paralelo a diversos proyectos como el del Guadalmedina –de transformación del río central de la ciudad–, el proyecto de trazado de la ronda de circunvalación y el del parque del norte, pretendió encajar en el plan, desde una lógica urbana, asuntos como la supresión de la travesía ferroviaria, la ampliación del aeropuerto, el conflicto entre la ciudad y el puerto, el aborto de una nueva ronda, el frenar la urbanización galopante del monte de Gibralfaro... Se abrieron demasiados frentes de batalla, muy duros, que exigían condiciones que no se dieron, como una mayor energía política –pronto cambió el signo del gobierno municipal–, mayores apoyos de algunos grupos influyentes en la ciudad –los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros y los técnicos de la gerencia de urbanismo encabezaron la oposición al plan– y, claro está, el reto exigía una dirección técnica más capacitada. Damián Quero se encargó de reorientar el trabajo, después de que yo lo hubiese llevado a una primera aprobación inicial que fue anulada posteriormente, así como hoy dirige ya el tercer plan general consecutivo de Málaga. ¿Evaluación retrospectiva?: quizá que no hay que hacer planes para los que no se vislumbren posibilidades de éxito y que no vale la pena hacer planes que no impliquen objetivos de una cierta ambición colectiva. A veces lo mejor es no moverse y dejar que los gestores administren la espera de una ocasión propicia para que en una ciudad se dé la oportunidad de un plan.

AF: ¿Han variado los asuntos de los que se ocupan los planes desde entonces? ¿Cuáles serían a tu juicio las nuevas cuestiones del urbanismo municipal hoy?

JLGO: Más que nuevas, cuestiones relevantes para el urbanismo, en Andalucía, podrían ser: el emplazamiento cuidado de los nuevos equipamientos, la ordenación de lugares para el ocio (deporte, espectáculos y concentraciones al aire libre...), de los aparcamientos y de la movilidad para los peatones, del transporte público en el caso de las grandes ciudades, la organización en todas ellas de los accesos viarios desde el exterior...; también la modernización de los servicios y, por tanto, la reurbanización de sus espacios libres, haciéndolos más permeables y capaces de retener los aguaceros, la propuesta de parques exteriores contiguos al casco compacto...; estamos hablando de energía, de clima, agua y aire, asuntos de frecuente alusión en la actualidad.

Un avance importante vendría supuesto por la organización, para su acceso público, de los “números” de la ciudad, físicos, sociales i ambientales, y de su evolución; una especie de cuenta corriente transparente que expresara en todo momento el balance de capital físico, social y natural de la ciudad y su territorio; y que pudiera servir a todos para organizar su participación en la mediación de los conflictos entre los diferentes intereses, entre desarrollo endógeno y exógeno de la comunidad. Creo que hay que hacer esfuerzos grandes para implicar en la discusión de los objetivos, de los valores, de los procesos urbanos al mayor número posible de grupos e intereses, haciendo más transparentes los conflictos y aprovechando su energía. Quizá lo más grave que puede ocurrir en nuestras ciudades es que asuntos de mucha importancia se resuelvan de manera descuidada y vulgar sin que se deriven responsabilidades. Quiero decir, por tanto, que el asunto más nuevo del urbanismo de hoy sería, para mí, el más viejo, el de que haya un control muy severo de lo que estamos haciendo con nuestras ciudades con la aparición en ellas de crecientes desigualdades sociales, con el aprovechamiento privado de plusvalías generadas desde la inversión pública, con la carencia de algunas pocas ideas fuertes que impliquen a dos o tres gobiernos municipales sucesivos...

AF: ¿Crees, en definitiva, en la eficacia de la acción urbanística tal como se está llevando a cabo en los municipios andaluces? ¿Qué debería cambiar?

JLGO: Se da una diferencia entre las ciudades grandes y medias y las pequeñas: las primeras ponen en marcha mecanismos de redacción de planes con mayor capacidad técnica, mientras que las otras acuden habitualmente a consultores más cercanos a los ayuntamientos; aquella mayor capacidad técnica se muestra en un mayor conocimiento y despliegue de herramientas de diseño formal y control jurídico pero también entra en conflicto con una más fuerte estructura de gestión.

Creo que en Andalucía, en sus ayuntamientos grandes, se han montado unas gigantescas gerencias de urbanismo como administración paralela, que necesitan, para financiarse, reforzar con su presencia la bolsa de valores inmobiliarios, inventar convenios, vender suelo, agilizar y animar la inversión privada en el sector de la construcción... tales son sus tareas; tal es el nervio financiero de su estructura que, nacidas para elaborar sus planes y administrarlos, suelen convertir-

se en el principal antagonista de la acción planificada –exaltación del convenio frente al plan– mientras sus ejecutivos y técnicos se distancian en sueldo y compromiso del tradicional funcionario municipal.

Cabe registrar también –y probablemente no sea específico de nuestra región– una concentración de la reflexión sobre la ciudad, limitada al proceso de planeamiento (dos, tres, cuatro años), con sus mejores resultados en los avances y decreciente, casi hasta desaparecer su huella, desde el avance hasta la aprobación definitiva; el creciente protagonismo de la gestión se dedica a laminar esas puntas de talante innovador en lugar de aumentarlas y mejorarlas a partir de su mayor fricción con los agentes sociales, en el test real. Esa oposición entre gestionar y pensar, entre los equipos de funcionarios y de las gerencias y los profesionales contratados para elaborar los planes, entre la inercia cotidiana y los tiempos de plan, de debate político y de proyectos de futuro, evidencia una actitud ciclotímica que resta valor a ambas actitudes extremas porque la limitación de las puntas de ingenio inventivo a los avances habla de su escasa energía y la de la supuesta calidad gestora como atributo de los “valles” habla de la futilidad de dicha tarea.

AF: ¿Cuál es, en tu opinión, la vigencia de la figura, para así llamarla, del *Master Plan*?

JLGO: Entiendo que esta figura debiera contener una elaboración cartográfica adecuada del territorio municipal y de su encuadre comarcal; algo así como aquellas cartografías identitarias que Manuel de Solà-Morales explicó hace muchos años en *Quaderns*, aprovechando ahora las grandes posibilidades que otorgan los sistemas de información geográfica, los vuelos de gran escala y la extensiva información temática y sectorial existente; cartografías que deberían explicar en suma: así es la ciudad y su territorio. Insisto en este aspecto cartográfico porque estos planes van derivando hacia una menor espacialidad de sus propuestas, bajo el influjo de la Estrategia Territorial Europea, aun a pesar de la retórica identitaria de ésta.

Naturalmente, un segundo plano, inscrito en el anterior, debería explicar también cómo quiere ser, cómo podría ser ese territorio, qué ajustes pretende poner en marcha. Los elementos de propuesta serían, básicamente, la red de espacios libres y edificios de valor ambiental y cultural, con salvaguarda de paisajes caracte-

rísticos y de emergencias visuales, la red de distribución de la accesibilidad, con especial atención a las vías y senderos predominantemente peatonales y de transporte público y a los aparcamientos disuasorios; finalmente, el sistema de equipamientos y servicios y los suelos de patrimonio público. Creo que uno y otro plano deberían estar en la *web* junto con los datos físicos, socioeconómicos y de flujos más importantes para su continua tutela y elaboración por los grupos sociales interesados. Es urgente tomar posición en un debate monopolizado por las administraciones y los principales agentes económicos.

Hoy que tanto se habla de densidades, centralidades, mezcla de usos, diversidad, flujos, indicadores de sostenibilidad..., el grafiado espacial de estos datos, ese trazado de las galerías que bucean entre la copiosa y compleja información sobre el territorio, constituye un plano guía importante para la reelaboración conti-

nua de propuestas urbanísticas. Permitaseme llamar “maestro” a ese plano de las cantidades esenciales de una ciudad y de su forma espacial, a ese listado heterogéneo y múltiple, hipertextual, de pesos y medidas de lo urbano, de lo urbano real y de lo urbano posible.

Si éste fuese el *Master Plan*, está claro que no está vigente; en la nueva relevancia que ahora se le ha otorgado legalmente, tiene que ganarse la acreditación desde prácticas ejemplares que vuelvan a situar el plan urbanístico como el lugar central de la reflexión urbana, de manera que incorpore los avances más importantes de las Agendas 21 y de los planes estratégicos, y aborde los temas espaciales esenciales de las ciudades y el territorio: Pero para ello tiene que demostrar su capacidad de enunciarlos, evaluarlos y encauzar su resolución, lo cual exige el mayor empeño ciudadano y multiprofesional.

Es arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (1968) y master en *City and Regional Planning* por la Universidad de California (Berkeley, 1973). Ha recibido cuatro premios nacionales de Urbanismo del Gobierno del Estado y la Mención de Honor/Premio Sir Patrick Abercrombie de la Unión Internacional de Arquitectos (1987).

Fue director del Plan General de Madrid y de la Oficina Municipal del Plan del Ayuntamiento de Madrid entre los años 1981 y 1984. Antes y después de este período de trabajo público ha dirigido consultoras privadas: hasta 1980 dirigió CETA, en 1985 fundó Leira y Asociados (después FOUR-4) y desde 1990 hasta ahora dirige *i3* Consultores.

Entre los principales trabajos de planeamiento estratégico y proyectos urbanos destacan los siguientes: propuesta de monorraíl elevado para la conexión ciudad-aeropuerto en Madrid (1990); desarrollo turístico de Marina Calvià en Mallorca (1991); reconversión de espacio fabril en centro comercial en el área central de Madrid (1991); propuesta seleccionada para el concurso de prolongación del eje histórico de París (1991); concepción urbanística de la oferta de Bouighes-Campenon Bernard al Proyecto MUSE (Maille Urbaine Subterreine

Express) en Hauts de Seine, París (1991); propuesta ganadora del concurso de Área Centralidad Renfe Meridiana de Barcelona (1991); proyecto de ensanche de la ciudad de Lisboa (1993-1996); avance del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (1994); proyecto turístico costero en la República Dominicana (1995); proyecto de trazado viario en Bogotá, Colombia (1997); planes territoriales parciales de Álava central y del Bilbao Metropolitano (1999); proyectos de áreas de centralidad en El Prat de Llobregat (Barcelona), en Gaia (Porto, Portugal) –todos ellos en el año 2000– y en Vitoria-Gasteiz (2001); Plan General Preliminar para Sanya en la República Popular China; plan territorial de la comarca de la Janda, en Cádiz (2002); propuesta inicial del proyecto de soterramiento del tren en Almería (equipo *i3*, ganador del concurso, avance presentado en 2003); proyecto Eixo Central (Lisboa), proyecto plaza para el Lanço Central do Eixo de Alta de Lumiar, plan conceptual Ciudad de Haikou, Isla de Hainan en la República Popular China (equipo *i3* ganador del concurso); proyecto para el borde litoral marítimo-fluvial, *Outer Beach*, en Haikou, Hainan, República Popular China (propuesta del equipo *i3* ganador del concurso); propuesta de proyecto conceptual en Concurso para Holiday Village en Haikou, Hainan, República Popular China (equipo *i3*, ganador del Concurso).

Remodelación del espacio central urbano-ferroviario de Almería



AF: Tu perfil profesional abarca muchas facetas: tu extenso currículum así lo testimonia. ¿Puedo preguntarte cuál sería ahora mismo, después de tantos años de dedicación al urbanismo, tu interés profesional principal?

EL: Al frente del equipo CETA, soy quizá de los primeros que, desde posiciones claramente críticas, empezamos a redactar planes generales, hace ya casi 30 años. En la intensa década de 1970 los planes se alternaron con (y formaron parte de) una frenética actividad política en el tardofranquismo. En ese período logramos los primeros premios nacionales de Urbanismo. Uno de ellos al primer Plan General que lo recibía, el de Mieres, en Asturias. Otro fue otorgado a su exposición al público.

Después dirigí el Plan General de Madrid, aprobado en 1985. Fue un hito y otro premio nacional de Urbanismo. La primera Oficina Municipal del Plan (la de Madrid), fue pionera; conseguimos estar al lado y no dentro del Ayuntamiento, contar con personalidad jurídica y económica propias. Al menos, los que dirigimos aquel foco de intensa actividad, seguramente irreplicable, éramos aves de paso. Nunca pensamos quedarnos en el Ayuntamiento. Mucho ha llovido desde 1985, cuando cerramos aquella oficina.

Cómo pareció entonces una derivación de los planes generales, nos adentramos en el planeamiento territorial. Al principio de la década de 1980, y desde el Plan de Madrid, habíamos defendido el planeamiento metropolitano desde y por los ayuntamientos, de arriba abajo, compatibilizando propuestas... Fue bueno, pero evidentemente resultaba insuficiente. Ya en los últimos años de la década de 1980, andábamos en la reflexión de la escala grande, contrastando la dificultad de que se abordase, o pudiese siquiera plantearse, desde los ayuntamientos.

Finalistas en 1991 en el concurso de la prolongación del eje histórico de París –después de haber superado a OMA y J. Nouvel–, osé explicarle al alcalde de Nanterre que la joven democracia española, fogosa e imaginativa, ya había pasado sin acierto por esa idea de la concepción metropolitana desde los ayuntamientos. En aquella ocasión quedamos apeados de los equipos ganadores. Ellos, en París, estaban intentando llegar (remontando el extremo jacobinismo francés) cuando, quizá demasiado pronto, nosotros estábamos ya de vuelta... No se trata aquí de evaluar la experiencia del planeamiento territorial, al que en la última década he

dedicado esencial atención. Desde la reunión en la “Casa de la Pradera” de la Comunidad de Madrid, en 1986, base del Informe de Estrategia Territorial, y el Plan de la Sierra Norte, en esta comunidad, hasta los planes insulares de Canarias, planes territoriales parciales en el País Vasco y algún plan subcomarcal más reciente guardado en el cajón en Andalucía.

La experiencia viene a constatar aquello que ya apuntaba Manuel de Solà-Morales: los planes territoriales o bien recogen lo que nadie dice que no, es decir, obviedades (o lugares comunes arrastrados), o se bloquean. Si se bloquean porque encierran proyectos transformadores polémicos, suelen interrumpirse... para reaparecer quizá, como el Guadiana, un cierto tiempo después, y proseguir en un proceso de “descafeinización” paulatina hasta lograr la obviedad, sólo elevada a categoría de paroxismo en la protección medioambientalista, simplista pero extensivamente utilizada. Pero junto a la dedicación al planeamiento territorial, y como interés profesional principal, mi trabajo, desde la salida del Plan de Madrid, se ha centrado, en *i3 Consultores*, en grandes proyectos urbanos, casi inevitablemente, en *partnership* público-privado o público-público, paradójicamente aún más difícil, como siempre recuerda Jordi Borja.

Son proyectos expresión de planes, o gestados al margen de éstos, pero concebidos para ser ejecutados, en su concreción urbano-arquitectónica. Los planes generales hay que hacerlos hoy cuando resultan imprescindibles; bien porque constituyen el instrumento y el paso previo para hacer esos proyectos o bien porque, una vez planteado el proyecto, sólo puede abordarse mediante la previa tramitación habilitadora de un plan general municipal o de un trozo de ciudad, como el *Plano de urbanização* portugués. El planeamiento municipal, ya que de eso se habla aquí, se ha convertido en una actividad bastante tediosa, supuestamente enciclopédica, y más bien un cajón de sastre, de cosas en la ciudad, de respuesta acumulativa a problemas irresueltos arrastrados de distinta índole y alcance. Cada vez más rutinaria, es una actividad que, si es posible, resulta hoy aconsejable no hacer.

AF: Muchas gracias por la detallada respuesta, que es todo un compendio de la evolución del urbanismo en España. Entrando más a fondo en la cuestión, quizá podrías adjetivar de forma más precisa esta evolución reciente.

EL: En tanto que iconoclasta resumen, mi opinión ha quedado, efectivamente, apuntada antes. El urbanismo municipal, en lo que encierra de planeamiento y se plasma en los planes generales y, no digamos, en las normas subsidiarias, está deviniendo, quizá paradójicamente, una actividad más conocida y reconocida, como actividad reglada... y, a la vez, más repetitiva, burocratizada, reduciendo contenidos y alcance proyectual. Se hace, *porca miseria* –como dirían los italianos– ¡sólo porque hay que hacerlo!

Es cierto que no podía mantenerse la épica del plan general como reivindicación y revulsivo. Resultaba necesario que la actividad se normalizase, en tanto actividad periódica... pero no a base de que se pierda, ¡y tantísimo!, su potencial contenido transformador. Los planes se acuñan, pero los contenidos se diluyen.

El planeamiento general, más profuso en número y con mayor aceptación, ha dejado quizá de interesar a los efectos que aquí se analizan. Se ha convertido en algo verdaderamente *kafkiano*, burocratizado y que, en supuesta depuración técnica, se va convirtiendo cada vez en mayor medida en la gran negación de la actividad ordenadora misma –esencialmente sintética e integradora– al pretender convertirla en un sumatorio de aproximaciones sectoriales... ¡unidimensionales! Quizá con ayuda de la informática, el territorio, sin duda virtual, se supone falazmente compuesto o componible por *layers*, que se pudieran considerar por separado –cada sacrosanta competencia exclusiva, o que se ejerce como tal– para después compilarlos.

No cabe pretender caracterizar el tipo de intervención que, en general, pueda considerarse más eficaz en el control de las formas y los procesos urbanos. Si algo enseña la experiencia es que no hay recetas. Ni siquiera resulta posible identificar con carácter genérico ni en menor medida estereotipar ese “tipo de intervención” desde el marco académico. Pese a lo difícil que debe de resultar transmitir la idea de que no hay recetas, esa es la que habría de enseñarse. En cada caso, según las condiciones y oportunidades, habría que hacer un plan distinto, concebido *ad hoc*.

El concepto de especificidad es el que resulta quizá más difícil de transmitir tanto en el mundo académico como en el más amplio y encallecido de los consultores, entre los que –nos guste o no– tienden a incluirnos. El mundo académico tiene tendencia a enseñar recetas (sólo en algunos casos, felices conceptos) y el

de las consultoras las aplica. Los consultores se jactan precisamente de que saben repetir lo que ya saben y han aplicado tantas veces antes. Suele equivaler a la rutina. Hay un ejemplo elevado a paradigma. Lo que en la década de 1980 pudo parecer, al inicio, una forma de crecimiento alternativa, más controlable y adecuada, con el redescubrimiento de la manzana cerrada –aunque concebida y ejecutada unitariamente–, se convirtió pronto, ¡y perdura hasta hoy!, en la “manzanitis”, tópica y estereotipada forma de organizar cualquier nuevo desarrollo residencial. Sin duda, la única conclusión segura es que no hay recetas, no hay un tipo de plan ni de intervención que se deba recomendar con carácter general.

AF: Quizá sea una visión exageradamente pesimista. Desde mi propia experiencia en Cataluña no me parece que los resultados de las últimas dos décadas de planeamiento general municipal sean tan negativos, especialmente si recordamos los derivados del período anterior. Aunque también aquí la burocracia, la rutina y la banalidad (y, lo que es peor, el uso especulativo del planeamiento) se han abierto paso, de nuevo, en los últimos años. Algo debería cambiar en los temas y en los contenidos de los planes.

EL: Comparto el implícito supuesto al que responde la cuestión: hace falta plantear nuevos temas y nuevos contenidos. Siempre ha sido así y, entre otros, ese es el aliciente de la actividad de consultoría creativa en el campo urbanístico, diferente a la de ingeniería o la consultoría genérica, que se apoya precisamente en repetir lo que ya se ha hecho. La potencial “novedad” remite en mayor medida a una cuestión de enfoque, de modo de aproximación, de riesgo en último término. Descubrir y aflorar oportunidades y, para aprovechar éstas, proponer proyectos de transformación con una cierta (o gran) osadía sigue constituyendo hoy –como siempre lo ha sido– la esencia de los planes, más allá de las responsabilidades burocráticas crecientes que legalmente se les asignan. Hoy como ayer, pero parece que hoy aún más –porque parece que se produce en mayor medida–, habrá que rechazar la idea de que un plan general es lo que indica la ley. La ley, las sucesivas leyes, mandan hacer cosas; nada saben y poco ayudan a definir contenidos, proyectos, intervenciones... ¡qué confusión reina en el entendimiento y la concepción misma de los planes, tan derivada, como si del “librillo” se tratase, de las leyes y más leyes urbanísticas! Tanto en la práctica como en tantas academias.

¿Nuevas cuestiones? Sin duda se encuentran en los procesos, concretos o más extendidos, de transformación interna de las ciudades y las metrópolis. Los que están en marcha y, sobre todo, los que se pueden generar desde el plan. Esta transformación interna se constata también en muchos procesos de aparente extensión urbana. En un ámbito mayor, superando los artificiales límites administrativos municipales, resultan asimismo de transformación. Con lo que implican, a escala institucional, de compartimentos estancos, esos límites constriñen la ordenación urbanística municipal, y no sólo los planes supramunicipales. ¿Problemas urbanos? Sin duda los hay, arrastrados y nuevos, que pueden y deben remitir a los planes para resolverlos. Pero el plan general debería ser el plan de la ciudad, en el que de forma prioritaria y consiguientemente selectiva se abordase la ciudad en su conjunto y se destinase sobre todo a desarrollar oportunidades.

El plan no puede ser el cajón de sastre a que antes se aludía, en que tiende a convertirse cuando también se trata de echar en él, indiscriminadamente, problemas irresueltos, concretos o no tanto. La acumulación tiende a diluir los objetivos propios del plan general. Se pierde su razón misma. Los árboles no dejan ver el bosque. Sin duda, el plan tiene que resolver problemas, pero un plan general ha de ser –y seguramente cada vez en mayor medida– un plan estratégico. Es decir, que, tras identificarlas, seleccione oportunidades, las aproveche y desarrolle. Serían aquellas intervenciones, pocas y de mayor influencia potencial de transformación y mejora, las que se conviertan en el meollo del plan, plasmado entonces, y más adelante concretado, en proyectos. Estos proyectos, seleccionados en localización, número y condición, tienen que implicar y responder a una cierta responsabilidad estructural en la ciudad.

Esos proyectos representan la otra faceta, complementaria y a la vez esencial de un plan: su condición operativa. Deben ser proyectos para ejecutarse, lo cual no significa que hayan de ser simplistamente realistas. Por el contrario, la experiencia muestra que grandes y arriesgados proyectos pueden resultar más posibles que otros más convencionales, pero menos movilizadores. La pretendida ejecutividad de los proyectos reclama la concepción no sólo de sus contenidos de transformación, sino también del modo y la instancia desde la que deben gestionarse. También hay que concebir un modo de poner en marcha el proceso, a partir de la constitución de un “motor de arranque”, acep-

tando hacer, en parte y primero, algo más fácil, aunque no sea ni lo más importante ni lo que contenga mayor capacidad transformadora. Se trata de poder arrancar. En suma, hay que pensar la gestión junto con –y condicionándolos– los contenidos del proyecto, que a su vez facilitarán (o no) su ejecutividad.

Así, estratégicos y operativos, son los planes que uno recomendaría. Quizá no es mucho decir. Suena a *déjà vu*. No obstante, es la opción que aún hoy resulta en España un contrapunto a los insulsos planes tan al uso, supuestamente justificados en la habilitación de suelo para construir miles de nuevas viviendas y genéricamente en el *problem solving*. La afirmación anterior de que no hay recetas, parece que sigue valiendo también para contestar a esta cuestión.

AF: No hay recetas, desde luego, y seguramente cada situación reclama un enfoque –un tipo de plan– distinto. El problema es cómo podemos nosotros, los profesionales del urbanismo, contribuir a la eficacia de la acción municipal: es decir, a normalizar la acción urbanística, facilitando la aparición de espacios urbanos más ordenados, más ajustados a las necesidades colectivas, más sensatos.

EL: Como en todos los aspectos, habría que empezar por ver qué entendemos por “eficacia”. No cabe duda de que las ciudades, grandes, medianas y pequeñas, han sufrido una mejora sustancial en las tres últimas décadas desde la irrupción –ya casi lógicamente olvidada como diferencia– de los ayuntamientos democráticos. Cabe destacar, ante todo, un gran esfuerzo urbanizador, en gran parte reurbanizador y últimamente de nueva extensión de suelo urbanizado, en el desbocado proceso de producción, otra vez, de nueva vivienda. La mejora cuantitativa, con sustancial incremento del suelo público, del viario, de los paseos, de las áreas verdes... la mejora, como ocurre en casi todos los aspectos, no es tan cualitativa. Lo cuantitativo es un avance. Una vez establecidos –contada la dificultad que ello supone–, los estándares cuantitativos –los que se pueden imponer por ley– son más fáciles de conseguir. La duda surge cuando, después de urbanizar de acuerdo con éstos, cabe preguntar ¿se ha conseguido mejorar? El resultado seguramente será mejor medido precisamente en términos cuantitativos. Pero ¿es mejor? La calidad resulta más difícil de lograr y, además, es controvertida. Los tics supuestamente cualitativos en forma se repiten: bulevares, rotondas, árboles (¿cuántos

habremos dibujado en nuestros planes!, como decía Manuel Solà).

Ha habido profusión de intervenciones en la ciudad. Resultan urbanísticas en concepto y contenido. Ahora bien, cabría plantearse el origen, ¿propiamente urbanístico?, de muchas (o al menos de muchas relevantes) de esas intervenciones. No creo que se haya estudiado el origen de forma sistemática y que contemos con estadísticas de tan peculiar dato: ¿cuántas de esas intervenciones encuentran su origen en planes urbanísticos, en planes generales municipales? Juegos Olímpicos, exposiciones universales, campeonatos de fútbol y otros eventos menores se han convertido, en mayor medida que los planes, en el motor de intervenciones urbanísticas de entidad. En el mejor de los casos parece que los planes se han adaptado para poder llevar a cabo los eventos, ¡nunca previstos!

En Bilbao, hace ya 10 años, preguntábamos, después de las experiencias de 1992 y de forma más retórica que real, si el acontecimiento a fecha fija podía ser más fuerte, como motor de cambio, que la necesidad. Bilbao se resistía a cambiar, y pese a decirlo en su plan general y, al tiempo, plantearlo en uno de los primeros planes territoriales de la época reciente, no se convenció ni empezó de hecho a cambiar hasta que se adoptó una decisión exterior que nada tuvo que ver con el planeamiento urbanístico: la construcción del Museo Guggenheim. Es quizá un ejemplo extremo, por lo concreto, pero sobre todo por su influencia superlativa y porque consiguió que la ciudad/metrópoli recobrara la perdida confianza en sí misma.

El Guggenheim nada tiene que ver con un plan urbanístico. Su localización, contraria a lo que pensaban las autoridades que lo concibieron, fue un hito, en la ría, que coincidía de hecho con lo que se estaba proponiendo en el Plan Territorial. Pero sólo *a posteriori* se intentó vincular esa decisión, ajena a todo plan, casi como si fuera obvia esa vinculación. Tanto la voluntad de invertir en un icono cultural global como su locali-

zación en la ría fueron decisiones extraurbanísticas. Sólo después de la implantación, consolidación y éxito del Guggenheim se empezó a reconocer que lo que hasta ese momento había sido sólo aquello de “¡qué bonito sería si fuera posible!”... resultaba de hecho posible.

Después, en Avilés, en otra aventura de transformación de ciudades siderúrgicas, y en relación con la experiencia bilbaína que ya estaba plenamente reconocida –incluso con sorpresa por su éxito–, volvíamos a cuestionar el dicho, no por clásico menos elusivo, de: “¡qué bonito sería si fuera posible!” En Bilbao, señalábamos, habían aprendido que quizá por lo bonito que era había sido más posible. Esto es todo un reto para nuestros proyectos urbanos, aunque seguramente requieran para su éxito que lo “bonito” vaya respaldado por una voluntad política casi nunca suficiente pero siempre necesaria, y además por una autoría suficientemente estelar, algo felizmente relativo... y que amplía el campo de juego. Muchos de esos proyectos han sido posibles porque se ha decidido hacerlos desde alguna otra instancia con más poder que las urbanísticas. Desde éstas, y con pragmatismo, se ha trabajado también a favor de la gestión. ¡Cuánto dislate! o, cuando menos, ¡cuánto empeoramiento se ha introducido en planes y proyectos en aras de la sacrosanta gestión!... En definitiva, se ha renunciado a enfrentarse a rutinas, lugares comunes e incluso a otras limitaciones menos confesables, todas ellas englobadas en el manto de las dificultades de gestión, ¡tan justificadoras de casi todo!

Sé que hay muchos planes, sobre todo planes burocráticos, que se hacen porque hay que hacerlos. Los que me interesan son los proyectos que dan contenido a un plan o los que lo generan... para habilitarlos. Ese impreciso pero necesario tipo de plan –obligado por ley– es el que me interesa como instrumento... para conseguir ejecutar los proyectos. Lo que presenta mayor interés; en lo que uno está trabajando y pretende trabajar.

Desde enero de 2000 es director general de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña y en consecuencia responsable de las comisiones territoriales de Urbanismo de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Terres de l'Ebre, así como de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y de la subcomisión específica para la ciudad de Barcelona.

Inició su actividad profesional como arquitecto-urbanista en la Administración pública, en una primera etapa como redactor de planes urbanísticos y posteriormente como arquitecto municipal. En la década de

1980 se incorporó al Servicio Territorial de Urbanismo de la provincia de Tarragona, donde posteriormente asumió la condición de jefe de servicio y, en consecuencia, también la responsabilidad del contenido de los planes que se elevan a la Comisión de Urbanismo de Tarragona y a la de Cataluña. En el año 1998 se incorporó a los servicios centrales del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, en Barcelona, como subdirector de Actuación, para pasar después, en 2000, a ejercer el cargo que desempeña en la actualidad de director general de Urbanismo.

Modificación puntual del PERI Vila Vella de Olot



AF: Desde el año 2000 ocupas el cargo de director general de Urbanismo en la Generalitat de Cataluña. ¿Podrías resumir la trayectoria que te ha llevado hasta esta importante responsabilidad?

JLL: Mi experiencia en urbanismo procede del campo municipal, primero como redactor de planes y posteriormente como arquitecto municipal. En la década de 1980 me incorporé al Servicio Territorial de Urbanismo de Tarragona, donde posteriormente asumí el cargo de jefe de servicio y, en consecuencia, era responsable del contenido de las propuestas que se elevaban a la Comisión de Urbanismo de Tarragona y a la de Cataluña. En el año 1999 me incorporé a los servicios centrales en Barcelona como subdirector de Actuación e impulsé principalmente sectores de urbanización prioritaria, entre los que destacaría por su papel estructurador los de Alcanar, Granollers y Torredembarra. Desde enero de 2000 ejerzo la responsabilidad de director general de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, soy responsable de las comisiones territoriales de Urbanismo de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y Terres de l'Ebre, así como de la general de Cataluña y de la subcomisión del municipio de Barcelona.

Mi interés se centra en la coordinación de la actuación pública, en la gestión de un territorio escaso y complejo como es el de Cataluña, donde la presión del área metropolitana de Barcelona requiere una atención constante en tanto que influye en todo el territorio catalán.

AF: No cabe duda de que el cargo que ocupas es el mejor observatorio del planeamiento urbanístico que se elabora y tramita en Cataluña. Me gustaría preguntarte por la evolución última del urbanismo municipal que coincide con los años de tu mandato.

JLL: Desde mi experiencia como director general constato una creciente responsabilidad de los ayuntamientos en materia de urbanismo, aunque existen muchos aspectos no afrontados. Hoy las políticas urbanísticas ya forman parte de los programas electorales; el paisaje y la calidad urbana son parte importante del bienestar de las poblaciones.

Posiblemente el creciente nivel técnico y jurídico de los ayuntamientos facilita el perder el miedo y afrontar la necesidad de planeamiento. En Cataluña, donde 494 de los 947 municipios tienen planeamiento anterior a 1989, más del 30% están revisando su plan municipal

y adaptándolo al nuevo marco legal regulado por la ley 2/2002, de 14 de marzo, modificada por la ley 10/2004, de 24 de diciembre. Además, el proceso se ha iniciado recientemente; por tanto, estamos en un momento crucial de nuestro ordenamiento urbanístico. Entiendo que existe ya una clara conciencia de la necesidad de planificar antes de actuar. No podemos decir lo mismo en relación con la calidad del planeamiento en aquello que corresponde a una visión coordinada y estratégica del territorio; siguen siendo las comisiones de urbanismo las que garantizan una coordinación territorial sobre todo en lo que comporta una visión supramunicipal.

Algunos aspectos serán resueltos por el planeamiento territorial y sus determinaciones de carácter supramunicipal, pero existen otros que erróneamente se pretende que los resuelva el urbanismo y que, sin embargo, deberían afrontarse desde la planificación sectorial, con una verdadera toma de decisiones previa. Sólo así la planificación urbanística podrá influir en la ordenación del territorio y en la calidad del medio urbano. Existen también otras lógicas de carácter supramunicipal, aún por resolver, apuntadas en la planificación territorial y que deberían ser resueltas a través de la planificación urbanística. Es el caso de la necesaria solidaridad intermunicipal en materia de vivienda protegida, especialmente grave en las conurbaciones de Girona y Tarragona, donde el fenómeno influye directamente sobre los municipios vecinos de estas áreas metropolitanas emergentes.

AF: Sin embargo, a mí me parece que los municipios tienen grandes dificultades para responder adecuadamente a la fuerte presión urbanística a la que están sometidos. Las razones son en parte estructurales (se citan en otros lugares de este número), pero los planes canalizan frecuentemente (y las comisiones sancionan) intervenciones desafortunadas. No estoy seguro de que el planeamiento territorial vaya a resolver enteramente el problema. ¿Qué tipo de intervenciones serían más eficaces para el control de las formas y de los procesos urbanos?

JLL: La planificación y la coordinación intersectorial, prever las reservas de suelo en el lugar adecuado y en consonancia con las necesidades, es el reto; asimismo, la gestión adecuada del suelo, en especial la programación y seguimiento, desempeñan un papel primordial. Los procesos de desarrollo de nuestras ciudades no siguen pautas predeterminadas, la inter-

vención en este campo sólo es posible mediante actuaciones públicas, en materia de suelo y (o bien) mediante la utilización de mecanismos de control temporal, los programas antes, hoy las ayudas, las cuales deben ir acompañadas de una capacidad de gestión e intervención pública muy notables.

Las actuaciones de transformación de nuestras ciudades necesitan un promotor público, sólo éste es capaz de gestionar y conducir los procesos de gran territorio y capacidad renovadora, y raramente son el resultado, por adición, de un conjunto de pequeñas actuaciones. Cabe señalar, sin embargo, que las primeras necesitan también la participación de promotores privados que acaben consolidando la apuesta pública por el gran proyecto.

AF: Además de la previsión de suelo, en buenas condiciones de posición y urbanización para las distintas necesidades, ¿qué otros asuntos te parecen clave?

JLL: No me parece que existan muchos más asuntos nuevos, sino más bien viejas cuestiones no afrontadas. En la acción urbanística municipal influyen muy especialmente las especificidades de cada territorio, de su red de asentamientos y de las características de sus usuarios. Pero la clave está sin duda en el control de la ocupación del suelo, primero en la localización estratégica de los usos y en segundo lugar en lo relativo a los mecanismos y condiciones de ocupación. Me parece muy importante, en el contexto actual, y como principio general, fomentar la renovación de los tejidos urbanos y evitar la extensión residencial.

Estos aspectos sólo pueden afrontarse si tenemos en cuenta la movilidad, la generación de vivienda pública, el paisaje, la cohesión social, el medio ambiente, entre otros factores; en definitiva, si aplicamos satisfactoriamente los criterios de sostenibilidad desde los niveles de las competencias y las responsabilidades que cada Administración tiene asignados. Hoy tienen especial importancia conceptos como la sostenibilidad y la movilidad, ciertamente menos en su formulación y análisis, pero ya estaban considerados en los buenos ejemplos del planeamiento urbanístico histórico.

AF: Centrando entonces la cuestión sobre todo en el control (o la correcta anticipación) de la ocupación de suelo, ¿qué tipo de plan te parece que puede responder mejor a este objetivo?

JLL: Cada problemática o proceso tiene su plan. No hay una receta universal. En Cataluña, donde disponemos de un Plan Territorial General desde 1991, con su diversidad geográfica es básica la planificación territorial parcial. En primer lugar, para coordinar las sinergias que se producen sobre cada territorio de características morfológicas y de ocupación similares y en segundo lugar, para fomentar el equilibrio territorial. Un claro ejemplo son los planes directores urbanísticos que posibilitan establecer criterios de coordinación en la implantación de la actividad económica o disposiciones vinculantes en materia de protección del suelo no urbanizable.

En cualquier caso, la herramienta por excelencia para los municipios es el plan de ordenación urbanística municipal y su programa de actuación urbanística. Ambos requieren que los ayuntamientos asuman responsabilidades en materia de fomento y seguimiento de la actuación prevista, así como del control de la legalidad, aspectos a menudo olvidados o no afrontados por las corporaciones municipales. Por su parte, el planeamiento derivado debe afrontar claramente las cuestiones de equilibrio en el mercado de la vivienda del municipio, equipamiento, urbanización y calidad urbana en consonancia con las actividades que se desarrollarán en el sector, así como los plazos de ejecución y disponibilidad de los solares. Esta es la cultura urbanística que todos debemos asumir. Cada uno, desde su nivel de competencias, debe afrontar responsabilidades; en la sociedad de la información ya no hay cabida para la descoordinación.

Queda mucho camino por andar en el campo de la solidaridad intermunicipal. En cualquier caso, la mejora de la cultura urbanística debe afrontarse también desde la base, el saber de los profesionales que intervienen en la formación de la ciudad y desde el fomento del conocimiento de la ciudadanía de los procesos irreversibles que determinadas decisiones tienen sobre el territorio y el bienestar.

AF: Volviendo de nuevo a la cuestión de los resultados del planeamiento: ¿cuál sería tu balance particular, obviamente para Cataluña?

JLL: El mapa urbanístico que se obtiene, hoy en Cataluña, por adición del planeamiento municipal nos permite considerar muy positivo su contenido. Aparece como resultado una propuesta que, fuera de las urbanizaciones de las décadas de 1960 y 1970, se ciñe al

reconocimiento de los núcleos históricos y de sus necesidades de crecimiento. Ciertamente es que el fenómeno del turismo desvirtúa esta afirmación en los municipios costeros, pero también es cierto que éstos, mediante las revisiones de sus planes, van conduciendo el modelo hacia otro mucho más sostenible.

Es en los ámbitos metropolitanos donde las disfunciones son más aparentes, asuntos como la vivienda asequible, la movilidad, la concentración de suelo industrial y/o los equipamientos y servicios son resueltos en el planeamiento desde una lógica local, sin entender las necesidades colectivas de cada conurbación.

AF: Tu balance insiste de nuevo en los problemas de la coordinación intermunicipal, que serían los que han generado muchos de los actuales desajustes territoriales. Si consideramos las ciudades, ¿qué aspectos han mejorado gracias a las intervenciones urbanísticas?

JLL: Sin duda la calidad urbana. Se advierte un creciente nivel de urbanización y de calidad del espacio público, así como de cantidad de suelo público destinado a equipamientos, la mejora en las intervenciones en nuestros centros históricos, la recuperación de los antiguos tejidos industriales hoy obsoletos y con todo ello la regeneración de este suelo urbano con el doble efecto positivo, la mejora de la ciudad antigua y el ahorro en materia de suelo. Este último es un concepto que aparece claramente en todo nuevo planeamiento, el cual hace de la demanda de suelo urbanizable, un ejercicio de contención muy lejos del enunciado liberalizado de algunas leyes y decretos estatales tendentes a justificar un urbanismo expansivo como método eficaz para el control del precio de la vivienda.

AF: Quizá puedas destacar más concretamente algunas intervenciones significativas de los últimos años.

JLL: Cabe destacar los proyectos relacionados con la reconversión de áreas industriales en centros de actividad terciaria y/o logística, así como la generación de vivienda protegida y las actuaciones en el paisaje relacionadas con la actividad turística. A mi entender merecen una especial mención documentos como el plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña al preservar definitivamente los pocos espacios libres de la costa catalana. El Plan Director Urbanístico de la Química y el Turismo del Camp de Tarragona por su in-

fluencia en el control de la dispersión industrial indiscriminada en el área metropolitana de Tarragona, la preservación de los territorios agrícolas de valor y la sistematización de los accesos a los recintos químicos. El Plan Director del Espacio Natural de Gallecs. El Plan Parcial del Centro Direccional de Cerdanyola por reforzar el sistema metropolitano de Barcelona con una nueva centralidad en el anillo urbano al entorno de Collserola.

Del planeamiento en curso destacaría el plan director urbanístico de los suelos urbanizables del ámbito costero de Cataluña por las posibilidades de afrontar directamente las problemáticas territoriales tanto desde el punto de vista de estrategias urbanas como de generación de espacios libres conectores.

AF: ¿No crees que estamos cargando demasiado la figura del plan de ordenación urbanística municipal (*Master Plan*), haciéndole responsable de casi todo, cuando debería quizá concentrarse, y resolver bien, sobre todo, los aspectos esenciales de la ordenación física?

JLL: La gran cantidad de *in-puts* territoriales y sectoriales que hoy recaen sobre un municipio hace de la sostenibilidad y la coordinación las claves del nuevo *Master Plan*. En Cataluña se ha preferido un plan integrador, que visualice las problemáticas sociales y ambientales del territorio y las afronte de forma coordinada siguiendo las directrices y mandatos de los planes territoriales. Por este motivo se insiste en la necesidad de controlar la ocupación del suelo, de acotar la movilidad obligada con mixtura de usos y actuar en materia de paisaje urbano, fomentando en nuestras ciudades la compacidad, la complejidad y la cohesión como ejes principales del modelo de ciudad de calidad que se debe conseguir.

La planificación tiene que incorporar simultáneamente aspectos de ordenación física con otros de renovación de tejidos urbanos desde el punto de vista social, como son posibilitar la generación de vivienda protegida, actividad económica y movilidad sostenible, concretando una agenda real de actuación y un seguimiento del desarrollo del plan desde la óptica de la autonomía local sin olvidar la responsabilidad territorial.

Estos aspectos, ya desarrollados en la ley 2/2002 de Urbanismo, de Cataluña, están clarificados y complementados en la nueva ley 10/2004 para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local el 31 de diciembre de 2004.

Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid en 1970 y *master* en *Urban Affairs* por la Universidad de Wisconsin, EE UU (1971). Es catedrático de Planeamiento Urbanístico en la Escuela Técnica Superior de Madrid (ETSAM).

Su actividad profesional entre los años 1971 y 1994 ha estado relacionada básicamente con el planeamiento urbanístico municipal, pues ha redactado indistintamente figuras de planeamiento general municipal y figuras de planeamiento derivado o de desarrollo. Inició su carrera profesional trabajando en la ordenación urbanística de varios municipios gallegos (por ejemplo, Carballo, Lalín, Fene) y participó en los planes generales de A Coruña de 1977 y 1980-1981. Ha codirigido la revisión del Plan General de Vitoria-Gasteiz (1985-1990); ha sido el responsable o corresponsable de una serie de planes parciales, planes especiales y programas de actuación urbanística en Madrid, Santiago de Compostela, Vitoria-Gasteiz e Irún. Durante el último decenio se

ha centrado más en las actividades académicas y de investigación, sobre la ciudad y la región urbana de Madrid. Desde el año 2003 es subdirector de la revista *Urban*.

Ha publicado varios artículos en revistas especializadas, entre ellos “El Sector de Palomeras Sudeste (Vallecas). De un planeamiento heredado a una política urbanística de transición” en *Ciudad y Territorio*; “Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid” en *Alfoz*; “Orígenes y reordenación del Actur Lakua en Vitoria-Gasteiz. De un proyecto de *nueva ciudad* al diseño de un distrito residencial integrado, 1972-1990” en *Urbanismo/COAM*; y “Espacio público e implantación comercial en la ciudad de Madrid. Calles comerciales versus grandes superficies” (en colaboración con Emilio Parrilla Gorbea) en *Cuadernos de Investigación*. Es coautor de *Los nuevos Ensanches de Madrid. Morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*, Ayuntamiento de Madrid.

Plan General Municipal de Ordenación de Vitoria-Gasteiz Clasificación de suelo en la ciudad, fragmento



AF: Mi primera pregunta tiene relación con tu doble adscripción al urbanismo, desde el campo académico y desde el profesional. ¿Puedes explicar brevemente cuál es el núcleo central de tu trabajo?

RL: Efectivamente, por un lado obtuve el *master en Urban Affairs* por la Universidad de Wisconsin, EE UU, en 1971 y soy catedrático de Planeamiento Urbanístico en la ETSAM. Por otra parte, mi actividad profesional entre 1971 y 1994 ha estado relacionada básicamente con el planeamiento municipal en cuanto a planes generales o de desarrollo. Inicé mi vida profesional trabajando en la ordenación de varios pequeños municipios gallegos (Carballo, Lalín, Fene); participé en los planes generales de A Coruña de 1977 y 1980-1981; codirigí la revisión del Plan General de Vitoria-Gasteiz de 1985-1990, y he sido también responsable o corresponsable de una serie de planes parciales, planes especiales y programas de actuación urbanística en Madrid, Santiago de Compostela, Vitoria-Gasteiz e Irún.

Sin embargo, durante el último decenio me he centrado más en las actividades académicas y de investigación desde la Escuela de Arquitectura de Madrid, en el ámbito de la ciudad y la región urbana de Madrid. Desde el año 2003 soy subdirector de la revista *Urban*, a la que me propongo dar un perfil profesional más acentuado, en los próximos números, respecto al planeamiento parcial de carácter residencial en el área metropolitana de Madrid, y sobre algunos de los ejemplos recientes más representativos de planes generales españoles.

AF: A partir de las primeras elecciones municipales democráticas, el urbanismo adquiere un nuevo vigor y ocupa un espacio central en las políticas municipales; ¿cómo caracterizarías la evolución del urbanismo municipal desde entonces?

RL: Desde mi punto de vista los planes generales de la década de 1980, marcados por la reciente recuperación de la democracia municipal, por la precisa codificación reglamentaria de 1978 y por el entusiasmo de una generación de profesionales, supusieron un hito en la cultura urbanística española, como se reconoce ampliamente. El tratamiento detallado de las formas y los mecanismos de regulación en suelo urbano, los interesantes ejercicios de configuración tentativa de los nuevos desarrollos y de las principales operaciones de

transformación, el “descubrimiento” de las fichas de directrices y determinaciones vinculantes o indicativas para los futuros planes de desarrollo, la recuperación de los planos de imagen global sobre la previsible forma futura de la ciudad, las nuevas técnicas de comunicación visual y conceptual, la propia sintonía con las nacientes preocupaciones por la sostenibilidad urbana, son, entre otros aspectos, las grandes innovaciones de la década.

La evolución del planeamiento general durante la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI presenta luces y sombras. Por una parte, es evidente la tónica general de continuidad en las técnicas y los criterios puestos a punto en la década anterior, incluyendo determinados refinamientos parciales (en el tratamiento del suelo no urbanizable o en los esfuerzos de integración de las grandes nuevas infraestructuras de transporte, por ejemplo); pero también se aprecia una dispersión –y relativa confusión– causada por los nuevos y no siempre felices códigos urbanísticos autonómicos (el caso del de la Comunidad de Madrid es paradigmático); todavía más graves han sido los envites liberalizadores defendidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia e instrumentados por el nuevo marco jurídico estatal de 1998.

En este sentido, resulta especialmente preocupante la concepción residual del suelo urbanizable que pulveriza la larga tradición de proyecto público voluntario de la ciudad. Si el suelo urbanizable no es sino el resto de los terrenos de un municipio que objetivamente no pueden caracterizarse como urbanos ni tampoco tener valores medioambientales relevantes que avalen su carácter de suelos protegidos, el proyecto de ciudad corre el peligro de desvanecerse y pasar a ser una mera derivación de las tensiones y las solicitudes del mercado. A ello, indudablemente, también contribuye la falta de planes estratégicos territoriales o su debilidad. Estos planes deberían enmarcar, dentro de modelos más o menos explícitos, las expectativas desarrollistas de los distintos municipios, cada vez más numerosos, que configuran las actuales comarcas o regiones urbanas contemporáneas.

Asimismo, me parece grave la progresiva desfiguración del antiguo concepto de suelo urbanizable no programado; este suelo se convierte de categoría complementaria y subordinada al urbanizable programado –y en todo caso regulable a través de los programas de actuación– en la ambigua clase de suelo urbaniza-

ble no delimitado-no sectorizado, de creciente amplitud y autonomía y cada vez menos posible de ser incorporado explícitamente al modelo estructural territorial. Si a esto añadimos la exitosa figura del urbanizador profesional, dotado de notables recursos técnicos y financieros y de dudosos intereses colectivos, nos acercamos al panorama escasamente alentador de un urbanismo a la carta, suma incierta de desarrollos autónomos y desarticulados.

AF: Pero los planes deben responder necesariamente a las tensiones y acertar en plantearlas correctamente, única forma para dirigir, ayudar a prefigurar o, por lo menos, orientar las transformaciones urbanas.

RL: Me parece de la mayor importancia, dentro de las comarcas y las regiones urbanas, recuperar marcos de planeamiento territorial de carácter estratégico, pero con algunas directrices vinculantes claras que afecten a cuestiones como: grandes elementos territoriales y ambientales que se debe preservar de los procesos de urbanización, límites a la implantación de grandes piezas descentralizadas de terciario (comercial y oficinas), marcos de crecimientos cuantitativos ligados a lógicas de transporte y desarrollo explícitas, etc.

La cultura urbanística municipal –y supramunicipal– debería reorientarse desde posiciones depredadoras de recursos (crecimientos extensivos, bajas densidades, discontinuidades espaciales no justificables) hacia posturas más acordes con la nueva cultura de la sostenibilidad urbana y territorial: desarrollos razonablemente compactos, densos, plurifuncionales y pluritipológicos; prioridad a los desplazamientos de proximidad, al transporte público y a los medios alternativos, etc.

Las posiciones neoliberales que abogan por la sobreclasificación de suelos, basada en la confianza en una regulación automática a la baja en los precios de los productos inmobiliarios (vivienda, etc.), deberían reorientarse hacia alternativas más mesuradas de clasificación acordes con las necesidades reales, controladas por los servicios urbanísticos municipales, vinculadas a porcentajes significativos de viviendas de protección oficial o de precio tasado y en alquiler. Todo ello entendiendo que los precios del suelo son una variable derivada, no independiente, relacionada directamente con el nivel general de precios de la vivienda, fijado básicamente por el mercado de segunda mano.

Las tendencias a la privatización de fragmentos cada vez más extensos de territorio –urbanizaciones residenciales cerradas, parques tecnológicos, universidades privadas, clubes– es uno de los asuntos a los que se debería prestar una adecuada atención a corto plazo.

AF: Seguramente cada asunto deba ser afrontado desde la escala y desde la figura de planeamiento con mayor capacidad de respuesta y, en este sentido, más eficaz. ¿Dónde situarías las frecuentes dificultades para satisfacer correctamente las demandas? ¿Cuál es la situación en Madrid?

RL: En mi opinión, parece indudable la eficacia de la acción urbanística municipal –planeamiento, urbanización, gestión– en la consecución de un territorio más ordenado y mejor equipado. Asunto distinto es lo que se pudiera calificar como “sobreeficacia” de muchos municipios de las segundas y terceras coronas metropolitanas. Es frecuente que aprovechen su situación –reforzada por la mejora de las redes arteriales regionales e interurbanas– para aprobar desarrollos urbanísticos excepcionalmente extensos, que pueden multiplicar por diez o más veces la superficie de su suelo urbano actual y/o facilitar la implantación de piezas de equipamiento comercial/terciario de función mucho más amplia que el servicio a ese municipio. En este sentido, la autonomía municipal –con carencia de patrones territoriales específicos que establezcan vinculaciones mínimas claras– es un riesgo que se está demostrando muy “eficaz” a la hora de construir comarcas o regiones urbanas extensas, poco densas y fragmentarias. Esto origina las conocidas e indeseables consecuencias con relación al consumo de suelo y energía, a las necesidades de infraestructuras de urbanización y sistemas de equipamiento, emisión de contaminantes, etc.

AF: Volviendo a la escala municipal, que es la que centra esta discusión, ¿qué tipo de plan municipal te parece necesario hoy o, en otras palabras, cómo debe evolucionar la figura teniendo en cuenta los asuntos que se deben afrontar en la amplia diversidad de ciudades y territorios?

RL: El *Master Plan* o plan general municipal sigue siendo –y estimo que lo será todavía durante un período importante– un instrumento esencial en la configuración espacial de pueblos y ciudades medianas o pequeñas.

En todo caso, su relevancia y justificación será mayor si desarrolla en detalle las posiciones estratégicas del planeamiento territorial, como ya he señalado antes.

El plan general podría aligerarse de todo o de la mayor parte del contenido relacionado con la ordenación del suelo urbano (alineaciones, calificaciones pormenorizadas, ordenanzas de edificación y uso...), lo cual debería pasar a ser una actividad cuyos ajustes de detalle fueran competencia habitual y permanente de las gerencias municipales de urbanismo. Sólo las grandes operaciones de transformación de tejidos obsoletos o las de definición de piezas de relevancia estructural –intercambiadores nuevos, subcentralidades– deberían tener cabida en las revisiones periódicas del plan general. Sin embargo, considero fundamental la continuidad de las regulaciones cuantitativas básicas y de las directrices espaciales esenciales para los nuevos suelos urbanizables (bajo la forma de fichas, esquemas, referencias numéricas, etc), que podrían tener un desarrollo más preciso para los sectores más próximos y/o de urbanización prioritaria –suelos urbanizables

sectorizados o delimitados– y de carácter más estructural para el resto de los suelos urbanizables.

Se debería evitar la posibilidad de aparición de nuevas grandes o medianas piezas urbanas autónomas, más o menos aisladas, a las que tan sólo se les exige resolver individualizadamente las conexiones imprescindibles con los viarios arteriales y con el resto de los grandes elementos infraestructurales; pero que casi nunca aseguran a medio o largo plazo una lógica territorial coherente.

Probablemente no es posible establecer programaciones temporales precisas para el desarrollo de sectores y elementos de urbanización, pero sí secuencias de prioridades temporales claras y criterios objetivos para considerar la posible aprobación de iniciativas privadas. La regulación del suelo no urbanizable se debiera vincular a políticas agrarias, ganaderas o forestales específicas. A la vez que se deben acotar las posibilidades, supuestamente excepcionales, de implantaciones especiales en esa clase de suelos.

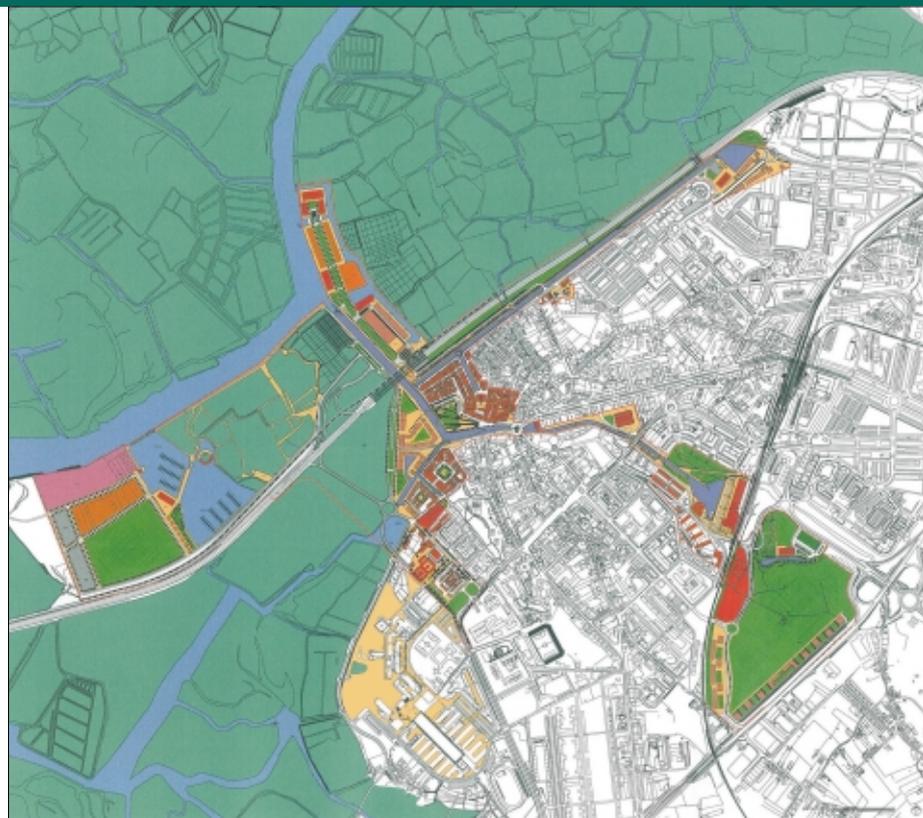
Estudió arquitectura en la Escuela Superior de Belas-Artes de Oporto y se tituló en 1960. Desde 1983 es catedrático en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Oporto, fundó y dirige el doctorado en Planeamiento y Proyecto del Ambiente. Ha dirigido cursos en diversas universidades europeas, suramericanas y africanas y ha sido profesor visitante en las universidades de París, Milán, Ferrara, Barcelona y Río de Janeiro. En 1998 fue nombrado doctor *honoris causa* por la Universidad de Aveiro.

Fue secretario de Estado de Vivienda y Urbanismo en los tres primeros gobiernos provisionales de Portugal (1974-1975) y participó posteriormente en diferentes comisiones para la elaboración de leyes y acciones de la administración pública en materia urbanística. Entre 1980 y 1983 fue coordinador del Planeamiento Intermunicipal del Área Metropolitana de Madrid y consultor de varios planes de ordenación urbanística en Portugal y España (Santiago de Compostela y Plan Es-

tratégico de Barcelona). A partir de 1983 ha sido consultor de Guimarães sobre los objetivos y criterios para el PDM, el centro histórico y la estructura intermunicipal de Ave (AMAVE). Como proyectista ha codirigido numerosos proyectos de viviendas, equipamientos públicos y urbanísticos, entre otros los de la Expo de Lisboa (1998), el Frente de Mar de Río de Janeiro y el campus universitario de Aveiro. Ha sido consultor para las Naciones Unidas y para la Unión Europea (*Cities of tomorrow and the Cultural Heritage, Urban Regeneration* de la DG XII y la DG XVI).

Ha publicado artículos en revistas portuguesas y extranjeras (*Urbanística, Lotus, Casabella, Quaderns*) sobre urbanismo, proyecto urbano y arquitectura. Ha publicado *Portogallo, Architettura 1965-1990*, para Electa Milano, traducido en Francia y España. Recientemente ha participado en el estudio comparativo y la exposición *La explosión de la ciudad*, para el Fórum 2004 en Barcelona.

Plano de Urbanização do Programa Aveiro Polis, Campus Universitario de Aveiro Porto



AF: Tu trayectoria profesional está muy centrada en los asuntos urbanísticos. Por su amplitud e intensidad será difícil de resumir, pero me gustaría animarte a destacar los rasgos esenciales.

NP: A finales de la década de 1960 trabajé sobre sistemas urbanos bajo la influencia de la escuela inglesa de Cambridge. Fue el joven Solans quien me señaló los trabajos sobre sistemas urbanos de la nueva geografía inglesa. Luego, en uno de los “pequeños congresos” que celebrábamos entonces, conocí a Marcial Echenique y la formación de modelos urbanos. Lo más importante, a mi entender, fue la revelación de cómo la evolución real se desviaba de los criterios contenidos en los modelos.

Después pasé por los primeros gobiernos portugueses, como secretario de Estado; en ellos incité a los ayuntamientos a pasar a los estudios de detalle, con el objetivo de hacer visible, en concreto en el urbanismo, el programa democrático. Este fue un período transitorio, ya que era necesario esperar a la aprobación de la Constitución para poder contar con alcaldes elegidos. Las experiencias de aquel período fueron muy concretas, pero puedo subrayar las SAAL (casi un centenar de intervenciones que podían contar con ayuda técnica estatal, de las que se realizaron unas 40), pese a los criterios bastante basados en la casuística de selección de las operaciones. Volviendo al Laboratorio Nacional de Ingeniería civil (LNEC) preparamos una nueva ley para la redacción de planes generales que abarcaran la totalidad del territorio municipal (hasta este momento sólo incluían el núcleo urbano), que empezaron a aparecer en la década de 1980. La excesiva exigencia de la ley me llevó a considerar la importancia de la formación de técnicos municipales y del apoyo que podíamos ofrecer. Me tocó dirigir entonces la revista de política municipal del partido socialista.

En 1980, para sustituir COPLACO fue creado el Consejo de Municipios de Madrid y fui llamado por Fernando Mangada y Eduardo Leira para colaborar en el Plan de Madrid y también, enseguida, con dicho Consejo, en donde mi labor consistió en articular los 24 planes municipales. El Piano Intercomunale Milanese (PIM) era en aquellos momentos una referencia significativa, pero el discurso metropolitano no cuajó suficientemente hasta la llegada de las elecciones autonómicas. Muchas de aquellas propuestas aparecieron publicadas en la revista *Alfoz*.

En 1983 recibí y acepté una invitación de la Universidad de Oporto y me involucré en una nueva realidad, ahora policéntrica y excéntrica. Entre 1985 y 1990 trabajé en la ordenación de la urbanización dispersa, redactando o coordinando cinco planes municipales (para una población total de unos 500.000 habitantes) en la región de Ave; esto ha supuesto un freno a la dispersión y un refuerzo de la calidad de urbanización. Desde 1989 fui concejal de urbanismo en Gaia, ciudad de unos 300.000 habitantes próxima a Oporto y elaboramos el plan desde el propio Ayuntamiento. Introdujimos algunos procedimientos de regulación variable, según los grados de certidumbre de cada parte del territorio. Los equipos técnicos del municipio debían trabajar obligadamente en la redacción y, a la vez, en la gestión del Plan, de forma que no se desvincularan ambos aspectos.

En 1995 colaboré con J. L. Dalda en el plan para Santiago de Compostela. Anteriormente había hecho un Avance para la EXPO de Lisboa que no prosperó. Actualmente asesoramos a equipos técnicos redactores municipales desde la universidad, retomando la cuestión clave de los soportes de infraestructura y espacio público y, al mismo tiempo, la formación de técnicos.

AF: La experiencia de asesoramiento a los equipos técnicos de planeamiento urbanístico desde la universidad me parece muy interesante. ¿Podrías explicar un poco más cómo se desarrolló?

NP: En Portugal, los planes urbanísticos son muy formales, aunque poco exigentes científicamente. Sin embargo, no estoy tan seguro de que resulten ineficaces. Trabajamos con los municipios como consultores para ayudar a formular estrategias, a partir de los planes o fuera de ellos. El plan es un instrumento entre otros. Como decía Manuel de Solà-Morales, no podemos exigir que cada momento de las decisiones sectoriales que actúan sobre el territorio y que no dependen del municipio, coincida con el momento del plan.

La formación de técnicos municipales me parece extremadamente importante, más incluso que la exigencia que pueda derivarse de la legislación urbanística. Ahora hay más instrumentos de gestión, de compensación y cooperación, pero ello requiere técnicos gestores preparados y con visión urbanística. Hay ya ejemplos muy buenos: uno de ellos, el “comparto” para el área del estadio del club de fútbol Oporto, del arquitecto Ma-

nuel Salgado, aunque no ha sido dirigido desde el Ayuntamiento, sino desde la Junta de Compensación.

AF: ¿Qué instrumentos te parecen idóneos para la intervención urbanística?

NP: No entiendo el proyecto urbano del que ahora se habla y se practica (a veces llamado también “proyecto estratégico”) como un proyecto cerrado. El factor tiempo va a ser cada vez más importante. No todo son intervenciones como las del Fórum 2004 o los Juegos Olímpicos, con un horizonte fijo. El factor tiempo también “diseña”, como acabo de hacer ver en un reciente artículo. La gran diferencia entre arquitectura y urbanismo no está sólo en las escalas. Es sobre todo el grado de incertidumbre. El proyecto de arquitectura no puede tener incertidumbres (o, en todo caso, se pagan muy caras). El plan, sí. El plan consiste en lidiar con la incertidumbre. El proyecto de arquitectura es como el de ingeniería y por eso en las ciudades el soporte, por ejemplo, debe proyectarse de forma precisa. Por tanto, hay que hacer estos proyectos urbanos con niveles o capas de distintos tiempos: unas con fecha fija (programa fijo), otras con fecha variable (programa probable) y otras sencillamente al margen del tiempo (vacíos urbanos y suelos intermedios), que serán inducidas por efecto de regeneración. Así pues, el instrumento es algo como un plan-proyecto, capaz de responder con opciones definidas, en capas y con tiempos distintos, y con las geometrías o perímetros correspondientes, a objetivos más amplios como los del ecologismo y del renacimiento urbano, incluyendo, por ejemplo, intervenciones sectoriales de ámbitos culturales o sociales.

AF: Parece que ello se deba enmarcar también en estrategias o ideas sobre el territorio más amplio, expresadas en un instrumento específico de previsión.

NP: Efectivamente, estamos obligados a responder desde el planeamiento regional, que se ha dejado caer. Los planes regionales deben ser también más estratégicos, menos coercitivos. Pero la estrategia es un proceso. Fijate bien que no hablo de plan estratégico, sino de proceso estratégico. La estrategia tiene que ver sólo con el programa. Quiero decir que si, por ejemplo, perdemos la oportunidad de celebrar unos Juegos Olímpicos o de obtener una Capital de Cultura, ello no debe significar también el fin de la estrategia, sino la necesidad de buscar otras salidas. El plan debe ser estraté-

gico en relación con los recursos y con las instituciones que se debe involucrar, y ello se concreta en la necesidad de llegar a contratos entre las partes, de proyectar compromisos (con la universidad, con el Gobierno central, con los operadores públicos o privados), única forma de dar credibilidad a la planificación estratégica. Y, a partir de aquí, definir los proyectos urbanos (o, por lo menos, las visiones urbanas que conducen a los proyectos).

AF: Volviendo a la cuestión de los municipios, ¿qué acciones urbanísticas deben emprender de forma prioritaria y qué eficacia les otorgas?

NP: Estoy por lo que antes llamábamos el programa o proceso estratégico, en el que se definen las acciones que se deben emprender, concretamente. Por ejemplo, se definen áreas para industrias de cierto tipo, se establece si cabe una pequeña universidad, se programan áreas de vivienda popular, y así para otras operaciones. Correspondería a lo que en España ha sido el llamado “Avance de Plan”, pero sin necesidad de los análisis exhaustivos que a veces le acompañan. Sería como un Avance de Plan, pero conteniendo únicamente las verificaciones necesarias para las propuestas. Este programa quedaría entonces constituido por: a) unas hipótesis; b) los análisis necesarios para verificarlas; c) el documento de programa o plan propiamente dicho; y d) el mecanismo de *feed-back* o de adaptación a las ocurrencias de cambio de programa.

AF: La figura del *Master Plan* no tenía exactamente este contenido.

NP: El *Structure Plan* de los ingleses ponía el énfasis en los soportes de los flujos. Es un tipo de plan que deberíamos recuperar sobre todo para el planeamiento territorial. El plan territorial físico, respaldado por el proceso estratégico:

- a) será un plan que no va a decidir la forma de cada elemento del territorio, sino sobre todo el del soporte a la movilidad (que ya no es la calle antigua, sino un soporte con muchas modalidades de transporte),
- b) deberá prever los pasillos ecológicos que se superponen o son paralelos a aquéllos, y
- c) deberá caminar con dos pies: el del compacto y el del disperso, ya que el debate crítico no consiste en “compacto *versus* disperso”, sino más bien en cuáles

son las alternativas para mejorar la sostenibilidad de cada modelo. De lo contrario, mientras debatimos una falsa dicotomía, se cargan la vieja ciudad y tampoco solucionan la nueva ciudad.

Existen tres niveles de actuación fundamentales: el de la movilidad, el de la ecología y el de las centralidades. Son elementos clave para los planes del futuro. En el ordenador cada uno representa una capa que cruzar, superponer y coordinar (solamente cuando la coordina-

ción se justifique efectivamente). El *Structure Plan* puede ser bastante sencillo: unos pocos elementos, pero muy bien elegidos y suponiendo probabilidades altas de efectividad. Finalmente, querría insistir de nuevo en el asunto de la formación de los técnicos municipales; deben ser capaces no sólo de elaborar los planes, sino también de controlar el planeamiento de la ejecución, o sea, el proceso de llevar las ideas a la práctica, de convencer a los actores políticos, de gestionar, en fin, todos los niveles del urbanismo.

Es arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (1970). Desde 1971 a 1973 continuó su formación de posgrado en la Facultad de Filosofía de la Universidad de Frankfurt.

Se dedicó a la docencia entre 1973 y 1981, primero como profesor de Sociología urbana en el Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid, y luego como profesor de Geografía urbana en la Facultad de Filosofía y Letras de Málaga. Ha desempeñado cargos públicos de gestión y dirección de planeamiento: dirigió el departamento de Ordenación Territorial de la Diputación Provincial de Málaga (1974-1976), fue el primer director general de Obras públicas y urbanismo de la Junta de Andalucía (1978 y 1979), y director general de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1982 y 1984). Su actividad como profesional liberal iniciada en Madrid continuó en Málaga en colaboración con los arquitectos Salvador Moreno y José Seguí, con el Plan Especial de los Arrabales Históricos Trinidad y Perchel (1977), y el Plan General de Málaga (1980-1982). En 1985 y 1986 dirigió el Plan General de Sevilla, y estableció allí su estudio profesional, donde inició el Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria, el Plan Metro-

litano de la Ría de Bilbao, y el Plan General de Calvià (Mallorca).

En 1989 se asoció en Madrid con los arquitectos Gago, García Pablos y Leira (Estudio *i3*) y amplió su actividad a planes y proyectos de escala menor: planes parciales residenciales en Elche, Valencia y Madrid, proyectos de parques empresariales en Madrid y Málaga, piezas turísticas en Málaga y Mallorca; proyectos urbanos singulares, como las propuestas para un sistema de transporte entre Madrid y Barajas, para la prolongación en La Défense del eje histórico de París, y para el proyecto de autopistas urbanas Muse de París. A partir de 1993 trabajó de nuevo en planes generales (Murcia y revisión del Plan de Málaga), y en piezas urbanas, como el Frente Marítimo de Las Palmas, el Parque Aeroportuario de Gran Canaria, una ciudad hípica en Madrid, el área de actividades terciarias y recreativas de Leganés y proyectos de parques urbanos en Las Palmas. En el año 2002 se asoció con la arquitecta Cecilia Paula Kuraja, con la que trabaja actualmente en los planes generales de Manilva (Málaga), Málaga y Gijón, en los planes especiales del Parque Aeroportuario de Gran Canaria y del centro histórico de Marbella y dirigen la urbanización del área terciaria de Leganés.

Estudio para la reordenación de un sector en desarrollo, Málaga



AF: Tu perfil profesional está ligado indiscutiblemente al urbanismo. Seguramente, tu trabajo para las ciudades de Málaga y Sevilla ha sido determinante en tu manera actual de afrontar los problemas. ¿Qué elementos de tu trayectoria te interesa destacar y cómo desembocan en tu trabajo actual?

DQ: En 1980 recibí el primer encargo de importancia, el Plan General de Málaga, que hice con Salvador Moreno y Pepe Seguí. Tuvimos una especial dificultad para encontrar la escala y el enfoque específico del plan, entre la necesidad de atender cuestiones estructurales potentes, a la vez que acudir a situaciones perentorias propias del miserable estado en que estaban las barriadas. Pero lo más propio de esta ciudad se jugaba en decisiones sobre el viario y en la recuperación de algunas peculiaridades geográficas del sitio.

El Plan General de Sevilla, que dirigí en 1985 y 1986, me dio la oportunidad de trabajar al límite del enfoque estructural, apoyado e impulsado por la descomunal inversión en obras públicas a propósito de la Exposición de 1992. Debió de ser por esto, quizá por un ansia inconsciente de evasión de las redes arteriales, estaciones, puertos y aeropuertos, por lo que empecé a dejarme seducir por otras nociones de estructura, atraído por ciertas leyendas sobre la condición mítica y topológica del sitio de la ciudad, acerca de los mitos y los ritos geográficos de la fundación de Sevilla, la descripción del valle del Guadalquivir, las relaciones entre sus elementos, el valor de los vacíos... Allí enuncié la noción de “paisaje oculto”, intuido entonces como estructura significativa, es decir, como estructura de las relaciones.

La discusión estructural fue de nuevo la cuestión central en la revisión del Plan General de Málaga, que se me encargó en 1994, unos 10 años después de acabar el que también yo había elaborado entre 1980 y 1983. En Málaga me propuse entonces consolidar los atributos metropolitanos –funcionales y representativos– después de una apreciable transformación de la ciudad por la aplicación del plan anterior. Pero yo no estaba tan seguro de que ese objetivo hubiese de confiarse a los proyectos urbanos, como es creencia extendida. Creo que la figuración actual de lo cosmopolita hemos de buscarla más bien trabajando con la estructura que confiando en el hallazgo inmediato de símbolos en los proyectos; más bien garantizando la heterogeneidad y la convivencia en la ciudad de lo diverso y lo excluido. Y esto es materia del plan general.

En 1986 había dado por terminada mi actividad dentro de las administraciones públicas y abrí estudio profesional en Sevilla; en 1989 me trasladé a Madrid, donde sigo. Desde entonces he recorrido otras escalas: planes territoriales y metropolitanos, planes generales de nuevo, planes de sectores residenciales y turísticos, proyectos de piezas singulares. Hace dos años me asocié con la arquitecta Cecilia Paula Kuraja, y en nuestro nuevo estudio se vuelven a cruzar las escalas.

Así he llegado a un punto en el que me interesan menos las cuestiones de geometría y más las de geografía, y hasta me atrae volver a mi inicial estudio de la sociología. Pienso que se debería aprovechar el declive y la debilidad del pensamiento urbanístico actual para entregárselo definitivamente a sus captores, a los moralistas de la equidad en el reparto, a los buenos muchachos de la sostenibilidad, a los creadores de símbolos y publicistas, paisajistas y calculistas del aprovechamiento medio. No es fácil competir con la publicitaria retórica de lo no complicado, que propone con éxito de clientela un urbanismo sin pensamiento pero con *photoshop*, matrices ambientales y áreas de reparto.

AF: Sin embargo, yo no creo que la sofisticación de ciertas técnicas (aprovechamientos medios, áreas de reparto, etc.) o la intrusión de otras disciplinas (paisajismo, medioambiente, etc.) puedan representar un impedimento al buen urbanismo. En mi opinión, la pérdida de la disciplina tiene otras raíces, que arrancan de la propia formación de los profesionales. Pese a la creciente burocracia administrativa y a la mediatización política de los planes, al final siempre hay un profesional con mayor o menor criterio que propone, o sanciona, o asume. Exactamente igual sucede en el campo de la arquitectura.

DQ: Sí, eso es exactamente. Porque el campo de nuestra arquitectura no son las páginas de las revistas, sino la edificación de las costas turísticas, la anomia de la vivienda metropolitana madrileña, y tantos otros que no es preciso evocar. El problema de la irrupción de otras técnicas es que han constituido un repertorio instrumental autónomo, separado y suplantador del pensamiento y de la tradición de la urbanística, es decir, inculto, y también por tanto incomunicable. Esa es la razón por la que el urbanismo como pensamiento y práctica ha perdido significado para la población. Los resultados empiezan a ser evidentes: mezquindad de

los espacios públicos, excepto los destinados a exhibición del poder empresarial o a suscitar la aclamación de los gobernantes, aunque también en no pocos de éstos; anomia de la escena urbana en los desarrollos residenciales periféricos; densificación creciente de las ciudades; transformación del territorio sin memoria de su historia; crecimiento contiguo, extensivo, *tapizante*. Y, sobre todo, mediocridad en la práctica de la ordenación de los sectores. ¡Qué planes parciales!, ¡claro que tenemos un grave problema de formación de los profesionales!

AF: Es una visión algo pesimista y seguramente tienes razón si nos atenemos a los resultados que citas. Pero al lado de estos ejemplos, podemos también mostrar avances muy importantes. Con todo, creo que, efectivamente, se impone un rearme del pensamiento y de la cultura del plan, que debe ir ligado a la profesionalidad de saber satisfacer correctamente las demandas, cuantitativas y cualitativas, sustentadas en el interés público.

DQ: Pero hay que asumir que se canceló hace tiempo la época en que era reconocida nuestra tarea profesional. Mis observaciones se refieren, en los últimos 10 años, principalmente a Madrid y Andalucía, y no pretendo hacerlas valer fuera de ahí. Quizá extrañe oír las en otros lugares, porque el regreso al particularismo local en España ha debilitado la comunicación y ya no hay una opinión pública profesional fuera de las esferas local y regional. Pero soy testigo de la barbarie. Yo desearía que nuestras administraciones públicas adoptasen una posición juiciosa entre la frecuente claudicación del *todo vale* y la esterilidad de la moral de gabinete, tan habitual ésta en las exposiciones de motivos de nuestras numerosas leyes del suelo y en las memorias de los planes más canallas. El plan general debe seguir siendo el presupuesto habitual de la acción municipal. Pero debe recuperar la frescura en el descubrimiento y enunciado de nuevos asuntos, y ordenar su discusión pública, asumiendo la complejidad y situándose a salvo tanto de los agoreros del caos como de los publicistas de lo no complicado.

No se comprende cómo nuestras 17 o 18 leyes del suelo españolas siguen remitiendo la ordenación urbana a un instrumento como el *plan parcial*, persistentemente ajeno al acervo cultural y técnico de los arquitectos y otros urbanistas. Hay que afrontar este problema de modo perentorio, porque no se puede se-

guir confiando en el penoso contenido técnico y en la debilidad cultural de los *planes parciales*. Han transcurrido 30 años desde tu revelador libro¹ sobre los planes parciales, y la urbanística española sigue enredada en la trivialidad aritmético-jurídica del plan parcial.

AF: Pero las leyes no son planes ni son proyectos. No me parece mal que intervengan los abogados, que saben de leyes, porque creo que ello influye relativamente poco en la calidad de planes y proyectos. En cambio, las leyes pueden canalizar avances significativos en el campo la asunción de responsabilidades por los agentes promotores y en el de la gestión urbanística. No olvidemos lo que sucedía en los crecimientos sin reparcelación, sin urbanización o sin aportación a la colectividad. Ello no va en detrimento de la calidad del proyecto.

DQ: Debe reconocerse, no sin cautela, la actualización doctrinal de las leyes, el refuerzo instrumental de la gestión y otros avances, como el saber hacer en la producción de viviendas. Pero hay que advertir que la conformación del hábitat, de los lugares para la residencia, es un campo abandonado por la vigilancia pública, y sin valedores teóricos tras el abandono precipitado que se hizo de la “unidad vecinal” del funcionalismo. No hay más control de la calidad de la ordenación que el de la “reglada” aprobación del plan parcial; ni sensibilidad que se irrite por la anomia y la repetición una y mil veces de la misma escena urbana. Pocas de las grandes actuaciones urbanas saben ya conciliar la magnificencia civil con el acercamiento y el respeto a la dignidad de los ciudadanos. Aquí faltan edificios y espacios de la ciudad más domésticos, más de todos, más políticos, más cotidianos, más ambiguos, más normales, más cordiales.

AF: Exactamente. Los temas del urbanismo, creo, están aquí, como decía Lynch, en la “buena forma de la ciudad”: cómo integrar de forma sencilla los nuevos espacios de la residencia, de la comunicación, del ocio, del comercio, que se añaden o transforman la ciudad, garantizando un esquema general. ¿Cómo responder a la demanda de sociabilidad del espacio público, de confortabilidad del espacio privado, de sostenibilidad territorial?

¹ Amador Ferrer Aixalá (1974); *Presentación y estadística de los planes parciales de la provincia de Barcelona (1956-1970)*. Barcelona.

DQ: Para empezar sería preciso detener la progresiva homogeneización de los edificios públicos como lugares de mercadeo, lo que resulta clamoroso en los edificios para el transporte público, donde la falta reiterada de respeto al ciudadano, tratado puerilmente y tuteado como objeto de incitación a la compra, obliga ya a pedir el amparo de los ayuntamientos. Los usos comerciales tienen que ser expulsados de aquellos edificios y lugares en los que se debe respetar la subjetividad e independencia de los ciudadanos, si es preciso, tal como Cristo enseñó a hacerlo con los mercaderes del templo.

Los ayuntamientos tienen la misión principal de salvaguardar las ciudades como lugares de comunicación, como espacios heterogéneos y complejos donde han de convivir códigos diversos, intereses contrapuestos. Hay que excluir de los lugares públicos la figuración de lo servil, porque lo cosmopolita como sentimiento estético y cultural excluye la sumisión y tiene que ver con la emancipación y la transgresión de lo impuesto. Heterogeneidad, reconocimiento de la diferencia y de la complejidad, inclusión de lo excluido y exclusión del absolutismo: un programa político para las concejalías de urbanismo. ¿Por qué no hay responsabilidad y juego político y social en la concepción y ordenación de los sectores, como los hay en el plan general?

AF: Pero no puede confundirse lo que el plan general debe asegurar, tanto en términos cuantitativos como formales, con las ordenaciones sectoriales que proponen los planes parciales; en todo caso, aquí es relevante el concepto de estructura, que el plan debe definir para cada ciudad o territorio.

DQ: Ni pueden confundirse ni pueden suponerse desvinculadas entre sí la estructura y las piezas, porque ambas se pertenecen mutuamente. El enfoque estructural no puede ser la excusa para la deserción de los sectores. El crecimiento fragmentado de las ciudades y la forma discontinua de las conurbaciones turísticas no son, como es creencia común de nuestros legisladores, rupturas estructurales ni excesos de la ciudad moderna que la acción pública deba siempre negar y corregir. Los planes y la acción municipal deben reconocer y aceptar los nuevos asuntos, y las formas que el territorio mismo propone, como materiales imprescindibles para describir, comprender y ordenar el espacio. La referencia topológica del territorio urbano actual no es la del continente, sino la del archipiélago, donde el “va-

cio” puede llegar a ser lo más importante, lo que estructura y da forma al conjunto, lo que hace a la ciudad comprensible a pesar de estar constituida por episodios y fragmentos. En suma, la cuestión de la estructura urbana debe ser abordada por los planes de modo diferente al establecido hoy. Los griegos tenían un nombre para referirse al concepto de estructura: *dispositura*, que se refiere al modo de relacionarse los elementos y las piezas en el sitio. Hemos de aprender a urbanizar sin cancelar ni suplantar la geografía, de acuerdo con el impulso y la pasión original de la “fundación” de ciudades. La fundación de ciudades no es, contra lo que se supone, un ejercicio de inocencia prerracional; consiste en vincular la arquitectura a la geografía mediante transformaciones topológicas.

AF: ¿Podemos hablar de los resultados generales del urbanismo de las últimas dos décadas?

DQ: La doctrina jurídica que fundamenta las múltiples leyes del suelo españolas, y el pensamiento oficial más extendido en las administraciones públicas y entre los profesionales, presupone (e induce, por su propia lógica doctrinal e instrumental) la extensión continua e indiferenciada de las ciudades, y su progresiva homogeneización y densificación en los sucesivos episodios de renovación urbana. Las periferias se están construyendo con ingeniería y con arquitectura, ignorando la diversidad y complejidad de las condiciones de vida actuales, adoptando formas abstractas, uniformes y ajenas a toda contingencia. Falta complejidad, falta reconocimiento y seducción por los sitios y sus peculiaridades. No hay ya lugares que no estén sobrecargados de códigos, ni espacios construidos donde no se prescriba un comportamiento determinado. Hemos venido a dar en una concepción conductista del urbanismo, que no deja lugar para la transgresión ni para el mero ser y estar y permanecer, donde no hay ambigüedad ni márgenes. El resultado de este urbanismo, de orden unitario y pretendidamente racional, es una escenografía trivial, que asfixia la subjetividad y nos devuelve a la estética absolutista.

Nuestras leyes prescriben planes generales extremadamente complejos, quizá los más complicados del mundo, pero la doctrina que las soporta no reconoce la extrema irregularidad de la experiencia y se basa en la visión más simple del territorio. El pensamiento de la ciudad es suplantado por la instrumentación,

que cuanto más complicada es mejor oculta su esterilidad cultural. A pesar de todo, lo mejor que ha podido sucederle a la acción urbanística municipal es haber contado con planes generales. Y no tanto porque haya sido general la calidad de estos instrumentos técnicos, que no lo ha sido, sino porque la acción pública y la privada han tenido una referencia, un guión, imprescindible aunque haya sido para incumplirlo o cambiarlo. El resultado de las dos décadas precedentes de planeamiento general es que, normalmente, las cosas están en su sitio... aunque no sean como debieran ser.

AF: Finalmente me gustaría plantearte la cuestión, seguramente ya muy gastada, de la relación entre planes y proyectos, que dio en su día origen a una falsa polémica, pero que ha tenido que ver, según creo, con la desvirtuación progresiva del plan como instrumento. ¿Lo ves también así?

DQ: La utilización más canalla del planeamiento ha sido la incorporación de proyectos a los planes generales. Es una técnica de mercadeo profesional a la que se acudió desde final de la década de 1980 y principio

de la de 1990, cuando el prestigio cultural y político del urbanismo se agotó, al secarse las fuentes del pensamiento profesional y del liderazgo político sobre la ciudad. Los publicitarios “planes de proyectos” han sido un fraude y una de las mercancías profesionales más mezquinas de nuestro reciente pasado urbanístico, responsables, en parte, del desprestigio disciplinar del urbanismo, a pesar del éxito del fraude, aún superviviente en los mercados y talleres de ideas.

Las mejores intervenciones que ha fomentado o prescrito el planeamiento urbanístico son las de estructuración, vinculadas a las obras públicas y a la localización –con frecuencia insuficiente– de espacios libres. Y no porque yo conceda especial interés a la reiteración de paseos marítimos, consabidos *waterfronts*, bulevares de circunvalación, tranvías, ascensores y otros tópicos del repertorio más celebrado de los planes, sino por dos razones: porque frecuentemente se han hecho en su lugar, diría que con buena *dispositura*; y porque, como espacios, e independientemente de su diseño, son normalmente generosos de dimensiones, dignos y de cierta escala, lo que no es frecuente en nuestras ciudades y es muy de agradecer.

Arquitecto en 1984 y doctor en 1988 por la Universidad de Navarra, es profesor titular de Urbanismo y Ordenación del territorio en la Escuela de Arquitectura de Valladolid, donde dirige el Instituto Universitario de Urbanística. Vinculado a este instituto desarrolla su actividad profesional y de investigación en urbanismo y ordenación del territorio. Promueve la revista *Ciudades* y es autor de diversas publicaciones y artículos especializados en España, Italia, Francia, México, Venezuela y EE UU, entre las que destacan los libros *El espacio como lugar*, y la traducción e introducción de *Proyectar con la naturaleza*, de Ian McHarg (2000); y los artículos en revistas especializadas “Le Canal de Castille. Sa fonctionnalité et ses chimères” (2000); “En los paisajes de la ciudad-región” (2001); “Pensando a Zamora: la ferovia, il Duero, la passeggiata” (2003), así como las voces “Spain” y “La Granja” en la *Encyclopedia of Gardens: History and Design* (2001).

Como urbanista participa en trabajos de planificación de diferente carácter y escala. Entre ellos dirige los planes especiales de protección de Segovia (1990-1996), los planes generales de Peñafiel (1994-1997) y Zamora (1996-1999), el Plan General del municipio palentino de Villamuriel (1996-2003); las Directrices de Ordenación Territorial de Zamora y de Palencia (avances en 2003) y las de Segovia-La Granja (1999-2004). Dirige las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, que reciben el 4º Gran Premio Europeo de Planificación Regional y Urbana (2002). Colabora en el Estudio para la remodelación de los barrios de Pajarillos y La Rondilla, que recibe una mención especial en el premio Gubbio 2003 –ANCSA, Italia. En la actualidad dirige el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León y la adaptación del Plan General de Ávila a la nueva ley regional de urbanismo.

Sistema de parques y corredores verdes. Plan General de Ávila, documento de aprobación inicial



AF: Tu perfil profesional se asocia fundamentalmente a tu actividad universitaria, lo que me permite iniciar la entrevista planteando el asunto de la siempre difícil relación entre el mundo académico y el urbanismo municipal.

JLR: Como universitarios tenemos la exigencia de plantear correctamente los asuntos, con precisión e innovación. Trabajamos casi exclusivamente para la Administración pública. El contexto de desarrollo autonómico ha requerido esfuerzos en el campo normativo y en su aplicación, que en nuestro caso ha fomentado algunos trabajos. Comenzamos en 1990 en Segovia con planes especiales de protección y con algunos planes en municipios menores. A finales de la década de 1990 teníamos encargos importantes de planes de escala municipal, y encabezábamos el proceso de planificación supramunicipal en la región. Somos autores del único instrumento vigente en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y Entorno. Hemos tenido experiencia en rehabilitación urbana, urbanismo comercial y diseño urbano, y hoy nuestro interés está centrado en la calidad del espacio urbano, calidad estructural y paisajística en relación con un modelo territorial sostenible.

AF: ¿Cómo caracterizarías, desde tu observatorio universitario vallisoletano, el urbanismo español más reciente?

JLR: En mi opinión, la legislación urbanística ha condicionado mucho la manera de entender los planes urbanos. Hay una cultura jurídica rígida que, aunque reconoce el urbanismo como una función pública, se orienta en la realidad hacia los intereses de propietarios y promotores. El concepto de clasificación de suelo y su vinculación a un régimen específico de deberes y de derechos, justificados por la seguridad jurídica, proyecta a largo plazo derechos que gravan cualquier tipo de decisión planificadora. La prueba está en que hay un permanente negocio de compra y venta de terrenos en los que la planificación es una excusa, compra y venta de derechos que se consolidan mucho antes de tener la intención de comenzar a urbanizar, o sin tener ninguna intención de hacerlo. La acusación de discrecionalidad pesa sobre quien propone acciones normativas flexibles. Las decisiones razonadas técnicamente y asumidas democráticamente parecen no bastar y la concepción rígida del planeamiento beneficia a quienes tienen posiciones de ventaja, no a los objetivos colectivos del plan.

Yo estaba en la escuela cuando se produjo la eclosión de planes tras las primeras elecciones municipales de 1979. Aquellos planes aspiraban a ser un acta de refundación ciudadana, de concepción de la ciudad en su conjunto, en un contexto ilusionante aunque condicionado por la crisis económica. El déficit heredado en infraestructuras y en equipamientos urbanos facilitó el éxito y la consecución de objetivos a corto plazo. Un urbanismo al servicio de los ciudadanos. Sin embargo, yo no comparto el entusiasmo por una ley denominada “del suelo”, tecnocrática, que había introducido los principios de participación y de equidistribución, pero consolidaba un urbanismo de propietarios. La *Town and Country Planning Act* de 1947, su *permission planning*, fundada en una autoridad local democrática solvente y en el derecho de apelación, es más progresista. Los planes, en una economía expansiva, han servido para incrementar la capacidad de acumulación de unos pocos, a veces simples aventureros. Se fomenta una cultura técnica al servicio de un urbanismo del suelo, no de la ciudad, y un urbanismo de los propietarios, no de los ciudadanos. Sólo la tardía mentalidad medioambiental ha cuestionado un concepto –no urbanizable– que somete todo el territorio a la expectativa de la urbanización. Aunque la reforma socialista de 1990 introduce herramientas útiles para que la Administración modere el mercado, confía demasiado en las matemáticas del aprovechamiento tipo. De nuevo aparece un asunto de propietarios. La sentencia del Tribunal Constitucional abre un período de desarrollo legislativo autonómico en materia de urbanismo y ordenación del territorio, pero los cambios son más de gestión que de planificación.

La bonanza económica ha permitido invertir mucho en proyectos urbanos, quizá con poco calado si miramos la horrible periferia en expansión o el descontrol en grandes franjas de territorio. La dificultad de la planificación como proceso colectivo y su evidente burocratización, la complejidad jurídica en un contexto de defensa de intereses, facilitan el alejamiento de los arquitectos, por rechazo a un sistema que no “sirve la forma”, que se ignora y que no se controla.

AF: Estoy convencido de que el proyecto opera sobre un espacio cerrado en sí mismo, mientras que el plan lo hace sobre una realidad cambiante, abierta, mucho más compleja. Pero ambos están dentro de nuestro campo profesional; no creo posible abordar el plan sin una formación de arquitecto. En todo caso, el produc-

to sería otro. La cuestión, creo, estriba en los contenidos, en el tipo de propuestas que el plan debe articular.

JLR: Si la ciudad es una realidad dinámica y viva, la planificación debe estar cuestionada permanentemente. El urbanismo es una disciplina de la crisis más que una disciplina en crisis. La crisis y el conflicto pertenecen al modo de ser de las ciudades. El proyecto tiene un tiempo distinto al plan y lo que consigue, si todo funciona bien, es visible. Un buen plan se verifica más en lo que no ha ocurrido. Plan y proyecto se necesitan mutuamente.

El desafío del urbanismo es la calidad. En España hay una rica cultura del plan de escala municipal y, sobre todo, contamos con herramientas cuyas posibilidades conocemos. No se trata sólo de poder modificar con facilidad los planes, hay que aprender a evaluarlos para reconocer objetivamente sus límites y sus resultados. La planificación debe ser adaptable y trabajar por objetivos, mejorando su perfil estratégico. Pero las administraciones locales están obsesionadas por lo inmobiliario –muy vinculado a la riqueza local– y el plan urbano está condenado a ser un plan sectorial.

Discutiendo la aprobación de un plan de capital de provincia, un funcionario afirmaba que el plan equivale a la foto de la ciudad dentro de 20 años. No lo resistí: eso es precisamente lo que no es un plan. En 20 años suceden infinidad de cosas imprevisibles. Hay una tendencia formalista en la concepción de la planificación que perjudica a sus fines porque está inscrita en el subconsciente autoritario de técnicos y políticos. Si la sociedad se adapta, el plan debe adaptarse. La cuestión de la adaptabilidad es prioritaria. Si comparamos la gestión de la ciudad con un restaurante, el plan tiene carácter global, tiene que ver con el concepto de restaurante y se manifiesta en la propuesta de la carta que materializa su perfil. Un proyecto es un menú. No podemos comernos la carta de golpe. El gestor articula la carta y menú, garantiza logística y ambiente, elimina posibilidades y abre otras nuevas. Pero no cambia de concepto, no puede. En un restaurante chino no se sirven chuletones. El problema es cuando no sabemos dónde estamos, cuando no hay carta consolidada, no hay garantías. Una ciudad necesita un programa bien concebido, este es su plan. No necesita métodos complejos, sino criterios bien formulados y un plan asociado al desarrollo de proyectos urbanos concretos. Si no hay programa, el plan está condenado a ser simple-

mente normativo: un instrumento regulador del desarrollo inmobiliario. Incluso el logro social del plan en España, su potencial para recuperar parte de las plusvalías y reinvertirlas en la estructura urbana, se convierte en caja recaudadora, en impuesto añadido.

La calidad en urbanismo se beneficia del ideario del desarrollo sostenible. Las Agendas 21 pueden ayudar al plan, evaluar objetivamente sus resultados mediante indicadores y programar participadamente temas de futuro... seguimiento material de la realidad urbana, defensa del modelo compacto, continuo y complejo, concepción integradora del territorio, mayor eficiencia en los servicios urbanos... El territorio-paisaje en su conjunto, sus espacios abiertos, rurales y urbanizados, son objeto del plan. Es un asunto que conduce a nuevos contenidos; estamos en ello en Segovia y entorno. Pero se necesita de la colaboración entre las escalas estatal, regional y local, una asignatura pendiente. Los municipios que se conciben a sí mismos como islas no admiten la planificación espacial supramunicipal, aunque siempre estén demandando mayores inversiones públicas.

Un geólogo amigo se quejaba hace poco del desastre en el pequeño pueblo de sus padres, un pueblo segoviano de 300 habitantes en cuyo borde se estaban promoviendo unos vulgares bloques de vivienda colectiva, aunque el Ayuntamiento y muchos vecinos estaban orgullosos. La conclusión es que la mayor parte del pueblo no veía lo que nosotros estábamos viendo. Hay un problema cultural que impide que una gran mayoría de ciudadanos perciba lo que es calidad en urbanismo. Un alcalde me decía que en cuanto el agua corriente sale un poco oscura por el grifo, inmediatamente recibe un aluvión de llamadas, pero nadie le pregunta lo que ocurre tras descargar los inodoros de sus viviendas. Un ingeniero de tráfico se sorprende conmigo al comprobar que los autobuses municipales no pueden circular por un plan parcial recién estrenado. ¿Es tan difícil prever los recorridos y la posición de las paradas del autobús en un proyecto de urbanización? Hay factores de calidad muy visibles que muchos no ven y un sinfín de factores menos visibles que no estamos dispuestos a ver.

AF: Cuando el urbanismo está mal planteado, los resultados acaban haciéndose muy visibles: localizaciones desafortunadas, agresiones al territorio, ordenaciones incorrectas, volumetrías desproporcionadas,

confusión en los itinerarios, etc. Sin embargo, cuando está bien planteado, los resultados no son tan visibles, están dentro de la “normalidad”, y aunque la mayoría de la gente pueda no percibirlo, las cosas funcionan mejor. Por otra parte, ello es sin perjuicio de la bondad de los proyectos de espacio público o de arquitectura. ¿Cómo entiendes tú la eficacia del urbanismo?

JLR: El urbanismo no es sólo un problema de planes. La administración del urbanismo es trascendental para alcanzar sus fines. Me inquieta que arquitectos cuya única formación urbanística es la recibida en la carrera consigan plazas de funcionario sobre temarios muy limitados, e inmediatamente se pongan a resolver problemas complejos sin formación complementaria. Hay un problema de conocimiento que sólo se resuelve con sistemas reglados y con mecanismos que garanticen el nivel de los cursos de posgrado en función de su responsabilidad social.

También me parece clave la colaboración más estrecha entre la planificación sectorial y la estrategia urbanística. Por ejemplo, en los ríos. En el río Eresma en Segovia y en el Tormes en Salamanca, la colaboración entre el municipio y la Confederación Hidrográfica del Duero ha facilitado la mejora de espacios olvidados. Lo mismo ocurre con la naturalización de playas con la autoridad de costas. Ferrocarriles, puertos, carreteras, vías pecuarias, montes... son realidades administradas sectorialmente de las que depende la calidad urbana. No hablo de control o de informes, sino de la definición de un marco común de objetivos. El poder sectorizado o aprende a colaborar o es un problema.

Respecto a la recuperación del patrimonio histórico, la experiencia de los últimos años nos dice que los planes no sirven si no van acompañados de estructuras de gestión que soporten la acción cotidiana. Las oficinas de rehabilitación de Santiago, León, Logroño, Girona, Barcelona, Vitoria... han realizado un trabajo ejemplar. En Valladolid, sin oficina, un ARI central y una sociedad con recursos para la intervención han activado una acción antes irrelevante. Pero la gestión pública debe llegar a los suburbios, a la periferia donde se concentran problemas de declive urbano y pobreza. Reciclar no es sólo un lema.

El transporte público es vital. El concejal Tuero inició en Valladolid un cambio radical de los autobuses urbanos, con un estudio detallado del servicio, con un cambio de imagen urbana y de calidad de los medios dis-

ponibles –los autobuses, sus combustibles, las marquesinas, la información en las paradas, un GPS, etc. El uso del autobús creció rápidamente y hoy está consolidado. El tranvía, las experiencias de Valencia, Bilbao o Barcelona deben facilitar su implantación coherente en otras muchas ciudades. Otro gran asunto es la intervención pública en el mercado de suelo. La frágil financiación municipal, incluso con la ley de grandes ciudades, es endémica. Si el urbanismo es una “fuente financiera” no sustituible estamos perdiendo. Acceder a la vivienda sigue siendo un reto, como si apenas se hubiera avanzado.

AF: La figura del *Master Plan* ha evolucionado en este país desde los abstractos planes de zonificación hacia un interés cada vez mayor por la forma urbana, por entender las aptitudes y capacidades de un territorio, por asegurar algunos elementos o criterios de estructura. Junto a ello, perviven los planes que sólo intentan cumplir la ley o ajustar los números, o que se pierden entre la abstracción de las regulaciones genéricas y la inmediatez de los proyectos. ¿Qué tipo de plan te parece necesario hoy?

Me agrada hablar de *Master Plan*. Ordenar es establecer límites, dar forma, nombrar... pero el plan ha tenido una ambición omnicompreensiva que se ha llevado a límites excesivos. Hablar de un plan maestro es relajar ese orden, mantenerse en un mayor nivel de imprecisión. Ello permite asumir con más tranquilidad la incertidumbre que caracteriza al futuro con el que el plan se enfrenta, flexibilizar el modelo de planificación consolidado en España.

La Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León introduce factores positivos. Con una buena exposición de motivos, recupera el concepto de suelo rústico y clarifica las distinciones entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, entre urbanizable delimitado y no delimitado. Además, plantea la distinción entre ordenación general y ordenación detallada, lo cual facilita el proceso planificador en su aproximación a la estructura urbana, el armazón espacial y funcional, la infraestructura y el equipamiento como elementos estratégicos del plan. Recuerda la planificación estructural y se dejan abiertas decisiones para el futuro. El plan establece la ordenación detallada en el suelo urbano consolidado, pero puede detallar la ordenación allí donde lo considera necesario, un plan de varias velocidades en función de los niveles de certeza que el

diagnóstico y la política urbanística determinan. Allí donde se sabe lo que hay que hacer se hace detalladamente.

También podríamos buscar una zonificación flexible, trabajar con baterías de instrumentos lo más amplias posibles para evitar un desarrollo urbano inadecuado. Para ello el estándar urbanístico no puede ser sólo

cuantitativo, debe incluir su aplicación, la puerta para evaluar el resultado. Los *performance standards* son valiosos porque verifican el cumplimiento por el agente urbanizador. Así, la Administración no cede su capacidad de control y supera un cumplimiento “sobre el papel”, sobre el terreno. No es una cuestión de solvencia económica, sino de solvencia técnica y de voluntad de trabajar de acuerdo con lo programado.

Es arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB), de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Premio extraordinario fin de carrera en 1976. Licenciado en Ciencias económicas en 1980. Desde el año 1976 es profesor e investigador universitario en la ETSAB. Entre 1992 y 1999 dirigió el Departamento de Urbanismo y Ordenación del territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña. Es catedrático de Urbanística en la ETSAB. En varias ocasiones ha sido profesor visitante en universidades españolas, europeas y americanas.

Como miembro del estudio profesional CCRS ha redactado más de una treintena de planes municipales tanto en Cataluña como en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias, además de significati-

vos planes especiales y proyectos urbanos, como por ejemplo, los de Clot de la Mel (Barcelona), centro urbano de Mollet (Barcelona), apertura de la prolongación de la avenida Diagonal en el barrio barcelonés de Poble Nou, Plan Director del Sector Urbano de Vall d'Hebron (Barcelona), el proyecto de una nueva ciudad en Tenerife (Canarias), por los cuales ha recibido el Premio Nacional de Urbanismo en tres ocasiones.

Entre las publicaciones más recientes cabe citar: *Patrimonio y desarrollo territorial. Colonias, Sèquia de Manresa y delta del Llobregat* (2004), *The evolution of an urban design method* (2002), *Designing cultural landscapes* (2002), *Designing the Llobregat Corridor. Cultural Landscape and Regional Development* (2001) y *El proyecto de la calle sin nombre* (2000).

Plan Director del Sector Urbano de Vall d'Hebron (Barcelona). Propuesta de actuación



AF: ¿Podrías ofrecernos un breve resumen de tu labor profesional en el campo del urbanismo destacando los aspectos que han centrado tu atención?

JS: A lo largo de los últimos 25 años he trabajado conjuntamente con mis compañeros de CCRS arquitectos y asociados. Con ellos hemos afrontado la redacción de más de una treintena de planes municipales tanto en Cataluña como en Andalucía, Baleares y Canarias; además de varios planes especiales y proyectos urbanos (Clot de la Mel, centro de Mollet, apertura de la Diagonal en Poblenou, Plan Director de Vall d'Hebron...).

Las cuestiones planteadas en estos proyectos son en parte las propias de las dos generaciones de planes en Cataluña, aunque los que más nos han interesado siempre son los menos comunes en la práctica establecida, que se sitúan en territorios fronterizos, en ocasiones difícilmente reducibles a figuras de planeamiento experimentadas, porque abren nuevos campos o se plantean retos novedosos. Tal sería el caso de los planes especiales del Parque Agrario del Baix Llobregat, del Eje Patrimonial del mismo río y otros trabajos vinculados a la articulación de paisajes culturales. También nos ha interesado crecientemente el abordaje de la escala territorial, donde creo que se dilucidarán las principales apuestas urbanísticas en Cataluña en los próximos años. Hemos realizado estudios y planes (en Brasil, la isla de Tenerife, la comarca del Pla de Mallorca y las comarcas centrales en Cataluña) que nos han enfrentado con una necesaria renovación de referencias, métodos e instrumentos de intervención.

AF: ¿Qué rasgos te parecen esenciales en la evolución del urbanismo municipal democrático, considerado éste como el conjunto de decisiones estratégicas, planes, proyectos y gestión municipal?

JS: Para contestar a tu pregunta me ceñiré esencialmente al ámbito catalán, que es el que mejor conocemos. Si analizamos el urbanismo municipal de los últimos 20 años, veremos como éste ha sido impulsado prioritariamente desde las ciudades y en un primer momento se ha dirigido especialmente a recuperar déficit heredados, y más adelante, a cualificar las transformaciones urbanas. Si pensamos en la situación al inicio de la década de 1980, resulta bastante manifiesta la profunda transformación producida como resultado de la gestión de las administraciones democráticas no sólo en el gran número de planes redactados, de-

batidos y aprobados, sino en la considerable renovación de contenidos, métodos e instrumentos. Los planes de Torroella de Montgrí, Vilafranca del Penedès, Sant Pere Pescador, Manlleu, Vidreres y Mollet del Vallès, entre otros, constituyen ejemplos bien representativos de una manera renovada de afrontar la ordenación urbanística de un municipio.

Si tuviera que referirnos a los rasgos más definitorios de los planes catalanes del arranque de los ayuntamientos democráticos convendría destacar la urgencia por cubrir importantes déficit de urbanización y equipamiento acumulados; el peso dado a la participación pública y la puesta a punto de instrumentos técnicos innovadores para afrontar los problemas de la ciudad existente. Como consecuencia de los nuevos retos se adoptaron nuevos instrumentos conceptuales, tanto para aproximarse a un conocimiento más afinado de los problemas como para hacer más operativas las propuestas. La atención a la ciudad construida supuso la elaboración de análisis y documentos interpretativos de nuevo cuño, que sustituyeron una anterior información urbanística de carácter genérico y al mismo tiempo una manera diferente, a veces innovadora, de aproximarse a la intervención urbanística.

Un número significativo de los planes de aquel período propusieron una notable renovación metodológica, nuevos instrumentos y aproximaciones, entre los que podemos destacar las siguientes características comunes: –Minuciosidad en la interpretación de la ciudad y territorio, con la elaboración de una “nueva cartografía”. –Información previa bien intencionada, nuevo instrumental de análisis y evaluación más dirigido a los asuntos de intervención.

–Interesantes ensayos de prefiguración de la forma urbana.

–Atención a los trazados y medidas del viario. La red viaria es considerada un elemento vertebrador del modelo de estructura urbana propuesto, pero sin olvidar su potencial como conformador de la imagen urbana.

–Dimensión cuidadosa de los crecimientos urbanos, con la racionalización de las notables extensiones propuestas por documentos anteriores y proponiendo áreas de nueva urbanización muy ajustadas a los tejidos ya existentes.

–Buen encaje en el territorio, con un análisis esmerado del conjunto del ámbito municipal, e incluso del marco comarcal, como forma de avanzar en la formulación de hipótesis de escala superior.

–Preocupación por reequipar la ciudad, no tanto res-

pondiendo a unos estándares genéricos como evaluando su posición y contribución a la construcción de la estructura urbana.

–Voluntad de operatividad pautando las prioridades de los programas municipales de inversión y avanzando soluciones formales detalladas, así como asegurando determinadas relaciones espaciales en puntos estratégicos.

AF: En trabajos anteriores habíamos hablado, efectivamente, de cambios significativos, coincidentes con el paso a la década de 1990, en la manera de entender los planes municipales. ¿Cuáles serían las características principales de los planes en la última década del siglo pasado?

JS: Diez años después de aquel conjunto de planes municipales que convinimos en llamar morfológicos, se produjo una segunda generación de documentos relevantes con características diferenciadas. En la mayoría de municipios, ya se habían superado los grandes déficit iniciales en materia de urbanización, espacios verdes y equipamientos (o, al menos, estaban ya en vías de superación), ya habían sido neutralizadas las normativas especulativas y los planes podían iniciar un discurso diferenciado. Los más significativos de este período aparecen en ciudades medianas o grandes, con una población que se sitúa entre 15.000 y 200.000 habitantes.

Las principales características que cabe destacar en esta segunda hornada de planes serían:

–Enraizamiento territorial de las propuestas, incluso más allá de los límites municipales.

–Incorporación de actuaciones detalladas en suelo urbano significativas en lo que se refiere a sus efectos. Podríamos hablar del tránsito de un urbanismo centrado en los planes morfológicos al énfasis en el plan como soporte de proyectos de ciudad. Se favorece un número reducido de proyectos de escala intermedia, para los que se diseñan mecanismos específicos de gestión, y a los cuales se confía, en buena medida, la capacidad de transformar la ciudad.

–Parece ya definitivamente superada, en los planes de la década de 1990, la visión del suelo no urbanizable como un territorio en barbecho, expectante de cualquier transformación futura. Los planes van ensayando nuevas propuestas de lectura y tratamiento en activo de este tipo de suelo.

–Los espacios libres se presentan más como un sistema o conjunto interrelacionado de parques, jardines y

avenidas urbanas, que intentan relacionarse, a su vez, con los espacios fluviales, los grandes parques territoriales y otras áreas de interés natural.

–Un último aspecto que se debe subrayar es el de la preocupación por la viabilidad de las propuestas de los planes y, en consecuencia, por los mecanismos de gestión y ejecución.

Haciendo balance de estas dos décadas debe reconocerse que uno de los rasgos comunes fue la autoconfianza del urbanismo como instrumento para la mejora de lo urbano. La idea del plan como herramienta útil, capaz de ordenar la ciudad, de dirigir sus transformaciones, se fue abriendo camino. Las propuestas de los planes no se redujeron a meras indicaciones o regulaciones pasivas, sino que plantearon opciones de transformación, bastantes de las cuales, efectivamente, se ejecutaron.

AF: Creo que esta panorámica general de la evolución de los contenidos de los planes municipales sintetiza bien algunas de las principales características de los mejores planes. Sin embargo, ¿no ha habido un ulterior cambio de orientación en los años más recientes, que está tendiendo a empobrecer aquellos contenidos?

JS: En efecto, este balance globalmente positivo no puede hacer olvidar los numerosos asuntos no resueltos que se deben afrontar con urgencia, la pérdida de empuje en la renovación disciplinar de los planes; la falta de objetivos territoriales; la progresiva reducción de los planes a instrumentos de regulación, de resolución de asuntos técnico-administrativos. Tampoco resulta irrelevante que las grandes decisiones sobre las ciudades y los territorios se tomen al margen del planeamiento.

La consecución de aquel “urbanismo posible” que implicó a menudo llegar a acuerdos con diferentes agentes para resolver desajustes en los planes de la década de 1980, ha ido inclinándose por operaciones cada vez más a remolque de los operadores privados. Los nuevos pactos plantean a menudo el peligro de rebajar el nivel de exigencia en la defensa de los intereses públicos, de los objetivos necesariamente ambiciosos de la transformación urbanística que caracterizaban los planes anteriores. El peligro de hacer “trajes a medida” incorporando al planeamiento proyectos concretos de operadores cada vez más potentes, cuando ha disminuido la inversión pú-

blica y sin que aparezca clara la justificación en términos de la ordenación urbanística, puede provocar un repliegue de la Administración municipal como protagonista principal del control de los procesos urbanísticos.

El planeamiento tradicional no parece tener ya las respuestas adecuadas: por la disminución del protagonismo de una administración con recursos decrecientes; por la rigidez de su estructura legal; por la inadecuada distinción entre lo urbano y lo territorial; por el cambiante equilibrio entre certezas e indeterminaciones, entre regulaciones y discrecionalidad. Si tuviera que apuntar algunos cambios necesarios, a mi parecer, para afrontar la ordenación urbanística actual en este país distinguiría tres que son relativos al instrumental y la metodología de los planes; un par de cuestiones que reclaman de los planes una mayor atención que la prestada hasta el momento y algunos de los retos que plantea una “nueva territorialidad”.

En primer lugar, el edificio normativo de los planes da prioridad habitualmente a la fuerza vinculante de los derechos y las obligaciones de los propietarios según el régimen urbanístico del suelo y la zonificación. El determinismo de las normativas que buscan un control estricto de las formas finales, en lo que se refiere a límites y máximos, intensidades, usos... se ha extendido a veces a aspectos irrelevantes, haciendo del plan un documento escasamente ajustable a los cambios de circunstancias y provocando así modificaciones enojosas. En un período de creciente incertidumbre convendría reducir las determinaciones estrictamente vinculantes de los planes a lo fundamental, y fijar para el resto reglas según aptitudes, condiciones, morfologías... para acotar intervenciones. Convendría plantear la posibilidad de trabajar con directrices más abiertas, con patrones de diseño (*design guidelines*), con ordenanzas menos deterministas y que estimularan más la calidad urbana.

En segundo lugar, la integración de las inversiones, de las grandes infraestructuras, cuyos requerimientos técnicos tienden a prevalecer para justificar soluciones autónomas respecto al territorio o a la ciudad, es todavía uno de los asuntos no resueltos. Convendría romper uno de los mecanismos más perniciosos en las ordenaciones urbanísticas anteriores, como era la gran autonomía de proyecto y actuación de que gozaban algunos elementos de infraestructura.

En tercer lugar, habría que introducir instrumentos que midan las consecuencias de las propuestas de interven-

ción, incluidas las externalidades generadas y no contabilizadas (demandas de movilidad, de transporte público, de mantenimiento). La búsqueda de un equilibrio entre costes y densidades debe llevar a crecimientos racionalmente compactos, a patrones de localización de actividades responsables de los efectos generados y a medidas de corrección impulsadas desde los planes.

Entre los asuntos a los que el planeamiento ha dedicado poca atención cabe citar, a título de ejemplo, la disociación entre planeamiento urbanístico y vivienda y el olvido de la cuestión de la rehabilitación. Aun constituyendo uno de los asuntos centrales de cualquier plan, el urbanismo raramente se ha ocupado de los mecanismos básicos de la política de vivienda: el abaratamiento de los costes del suelo, la obtención de suelo para vivienda pública, la relación entre el parque existente y el parque nuevo, la simplificación de los procesos de disposición de suelo en el mercado, la modernización de la vivienda o la promoción de la rehabilitación integrada en áreas obsoletas. La cuestión de la rehabilitación, del reciclaje, es especialmente significativa, dada su importancia creciente. A pesar de las disposiciones legales, pocos planes han incorporado medidas efectivas para iniciar procesos integrados de rehabilitación.

Entre los nuevos retos hablaría de la necesidad de superar la escala municipal; de la renovación del bagaje para intervenir en el territorio no urbano y de la integración en los planes de las demandas medioambientales. Deben destacarse las dificultades de los planes municipales debidas a la falta de directrices territoriales en cuestiones que difícilmente pueden abordarse desde la óptica local (ordenación del suelo rústico, espacios de interés natural, transporte público, redes de infraestructuras...), que reclaman un ámbito de coordinación que supera los límites municipales.

Cabe esperar una reflexión teórica y un considerable esfuerzo de renovación del instrumental urbanístico, de las claves de lectura y de los métodos de intervención en el territorio no urbano. El reto consiste no tanto en hacer más y mejores planes de preservación de áreas de interés natural como en enriquecer la teoría urbanística incorporando conocimientos y técnicas procedentes de otras disciplinas territoriales (ciencias ambientales, ecología, geografía, biología, climatología...) para profundizar en la idoneidad de criterios e instrumentos. Serían, en primera instancia, figuras como los planes territoriales o directores urbanísticos las que deberían asumir

este esfuerzo impulsando acciones coordinadas para regular usos y ocupaciones, asegurar infraestructuras, determinar aptitudes, fomentar identidades y proyectar sistemas de espacios naturales y corredores verdes.

Más allá de las genéricas declaraciones de sostenibilidad, más allá de la interesante elaboración y aplicación de las Agendas 21, más allá de la utilidad de las auditorías ambientales, el verdadero reto radica en tener en cuenta las ciencias ambientales y las demandas medioambientales en los contenidos de los planes. Esto debería suponer una verdadera refundación disciplinar del planeamiento urbanístico, una profunda renovación de conceptos e instrumentos.

AF: Esta refundación disciplinar, ¿debe tener alguna traducción en la idea de plan municipal hasta ahora vigente o bien se trata de incorporar nuevas cuestiones y contenidos al mismo, o bien se refiere más a la actitud de los profesionales frente a la propia disciplina?

JS: En función de lo comentado, defendería un tipo de plan que estableciera una distinción, similar a la que se plantea en el caso holandés entre *Structuurplan* y

Bestemmingsplan. Pienso en un documento que distinga entre los aspectos de carácter permanente, que garantizan el orden de un territorio y los que se pueden proponer con un carácter más orientativo. Conviene diferenciar entre determinaciones con carácter vinculante, estructural, y determinaciones coyunturales, ajustables a hipótesis cambiantes. Asimismo, los planes deberían mantener la responsabilidad de la ordenación y desprenderse de la de programación, confiando a los programas anuales de los municipios el ajuste continuado de su despliegue. El resultado debería comportar una necesaria clarificación y aligeramiento del contenido normativo de los planes.

Esta demanda de flexibilidad dentro de un orden general no se debe confundir con la a veces abusiva introducción de pactos y convenios para resolver cuestiones concretas, que podría llevar, en caso de generalizarse, a la pérdida del control sobre la forma que deben buscar los planes. Es un peligro que ha sido denunciado en ocasiones, explicitando que no es posible ni conveniente prescindir de una predefinición de la forma urbana global como marco inexcusable para las operaciones concretas de transformación urbana.

Ha sido presidente de las comisiones de Urbanismo de Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida entre los años 1980 y 2000; director general de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña y vicepresidente del Instituto Catalán del Suelo. A partir de 1997 ha sido responsable de la Ordenación del territorio, y ha dirigido la formación de la nueva administración de urbanismo de la Generalitat. Anteriormente, entre los años 1977 y 1980, fue delegado del alcalde de Barcelona en el servicio de Urbanismo de la ciudad, etapa en la que desarrolló el programa sobre patrimonio del suelo y los proyectos de parques y equipamientos, futuros centros de la organización y estructuración de la ciudad; entre otros, las reformas de barrios y viviendas de Meridiana-Renfe, els Quinze, Pi i Molist, La Maquinista, Can Carreras, el Raval, Can Clos, Sant Joan de Malta en el

Poblenou, Vallbona, cocheras de Sants y ronda de Sant Martí. Entre los años 1969 y 1976 coordinó la redacción de la revisión del Plan Comarcal de Barcelona y su zona de influencia, planeamiento conocido después como Plan General Metropolitano, aprobado definitivamente en 1976 y todavía vigente, una vez creada a través de decreto ley, en 1975, la Corporación Metropolitana de Barcelona. Conjuntamente, fue el autor de las normas urbanísticas del plan y de los planos normativos.

Ha redactado, entre otros, los planes generales de Vic (1973), Mataró (1975), Terrassa (1981) y Girona (1982), y el Plan Territorial Parcial de las Terres de l'Ebre (1998). En la actualidad dirige la revisión del Plan General de Puigcerdà (Girona).

Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Sistema viario básico



AF: Tu protagonismo en la revisión del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 y tu empeño, hasta hace poco, en la Dirección General de Urbanismo y en el Instituto Catalán del Suelo de la Generalitat de Cataluña, son sobradamente conocidos. Me gustaría, sin embargo, que destacaras los que a tu parecer sean los rasgos principales de tu trayectoria profesional en el campo del urbanismo, dentro y fuera de la Administración pública.

JAS: Aparte de autor, bajo el *paraguas* de Alberto Serratos, del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, he sido también redactor directo de planes urbanísticos para varios municipios catalanes, entre ellos Vic, Mataró, Girona, Puigcerdà, y alguna otra ciudad, e indirecto de otros muchos. He desarrollado, por otra parte, durante 20 años, una constante labor de revisión de todo el planeamiento heredado y de encaje de unos con otros en el marco de una política territorial concreta. Esta acción pretendía hacer irreversible y notorio el cambio político por la diferente manera de construir la ciudad y sus efectos para la ciudadanía a través del sueño de alcanzar una ciudad confortable, agradable y noble. Todo ello aderezado, como debe ser, por una fuerte política de suelos y de su correspondiente gestión pública. En total han sido más de 156 hectáreas de suelo adquirido en el período de delegado de Urbanismo de la ciudad de Barcelona y unas 440 actuaciones y más de 3.500 hectáreas de suelos urbanizables y urbanos, en el período de mi vicepresidencia del Instituto Catalán del Suelo.

AF: Creo que, especialmente en los últimos años, estamos asistiendo a un cambio estructural en la orientación del planeamiento urbanístico municipal, cuya explicación quizá haya que buscar en políticas más generales con efectos directos sobre el territorio. ¿Lo ves así? ¿Cómo calificarías la deriva última del urbanismo municipal?

JAS: La característica del actual urbanismo es la sustitución del planeamiento, entendido como proceso político de definición de un interés general histórico para cada comunidad, por un desarrollo convenido de carácter discrecional, cuyo aspecto central suele ser la financiación municipal y, en algún caso esporádico, la obtención de algunos equipamientos generales o de los programas de desarrollo económico que se consideran imprescindibles para hacer frente a situaciones de crisis.

Después de mi experiencia profesional y de los resultados, me mantengo ortodoxo en el modelo clásico –y utópico–, y aún más, reafirmo su conveniencia, a pesar de los aires que soplan y el carácter virtuoso que exige su ejecución. Debe hacerse un planeamiento anticipatorio de los procesos que se desencadenarán sobre la ciudad a corto y medio plazo, ya que es el modo de normalizar el imperfecto mercado de los suelos, para lo que se requiere una imprescindible dirección hacia el suelo público y una definición pública y global de un interés general como única fuente legitimadora de la ulterior actuación pública. Ésta es la única que puede garantizar la máxima eficiencia de los capitales privados, las menores distorsiones sobre los recursos financieros, que no deberían detraerse de la economía productiva, y las menores costes traducidos en términos de inflación y externalidades sociales.

AF: Pero no sólo las políticas, sino también los planes –en sus contenidos más disciplinares– deberían ponerse al día, tratar de entender las nuevas situaciones para darles respuesta, reorientar quizá sus métodos y formulaciones. ¿Qué asuntos te parecen prioritarios en esta línea?

JAS: Un aspecto prioritario que se debe resolver es el desajuste existente entre la dimensión de los sistemas urbanos reales, o *in nuce* por voluntad de ordenación territorial, y la extensión y naturaleza de los términos municipales. Se trata de una delimitación que –hay que recordarlo– fue efectuada en 1855, exclusivamente para cercenar el poder político de los grandes municipios, necesaria en aquel momento para la consolidación del incipiente Estado-nación. Es un ámbito indiscutido para la prestación de los servicios sociales y personales, pero crítico como exclusivo ámbito de autonomía local y de ordenación física, medioambiental, cultural y económica.

Después del proceso de revisión a fondo de los planes durante la década de 1980 –un planeamiento, el heredado, sin contenidos públicos y exclusivamente legitimador de derechos privados–, el futuro está en la concertación local basada en el sistema urbano real y en establecer políticas claras de protección territorial, transformación, reestructuración, desarrollo y renovación urbanas, presididas por criterios de equidad social y de formación de capital social.

Debería prohibirse el urbanismo entendido únicamente como emisión de papel moneda por los poderes locales, que pospone, a través de la eficiente reestructuración social y la poética de la traza reguladora, la mayor felicidad y armonía colectivas. Para decirlo con las palabras de Platón en la *República*, “la ciudad no conocerá la felicidad hasta que sus *delineantes* no sean artistas, que sitúen lo sublime como norma”.

Mientras el fin único del planeamiento urbanístico sea generar plusvalías, incluso artificialmente, hasta llegar a tolerar la especulación como modo de ampliarlas para poder después, “siguiendo el mandato constitucional”, afectarlas a “favor” de la comunidad, se perverten los objetivos de la ordenación urbana. Afección sí, pero después de normalizar el mercado del suelo, para afectar las rentas de posición, ya que las de edificabilidad, con mayores cargas urbanísticas, deberían contribuir exclusivamente a la construcción de “mayor” ciudad.

La actual situación legal, agravada con la discrecional introducción del criterio de “no consolidación urbana” para generar cesiones de aprovechamiento en el suelo urbano, agravará el deterioro de estos suelos y dificultará la ya de por sí difícil tarea de mejorar y poner al día el espacio público de los viejos tejidos urbanos. No digamos ya cuando muchos de éstos sólo presentan minusvalías.

La cuestión, si cabe, se ha agravado con la sustitución de las cesiones de aprovechamiento de la ley en términos de techo, por las subjetivas en términos de valor del Reglamento; ah, y sin la creación de un organismo arbitral independiente que rompa el bloqueo urbano cuando reiteradamente se dé.

Finalmente aparece un asunto profundamente grave que pondrá en crisis uno de los mayores avances sociales del urbanismo de la década de 1980, y además nada fácil de obtener. La reciente consideración de la vivienda como un bien económico de demanda colectiva, cuando no lo es, para poder aplicarle el régimen jurídico de las dotaciones sociales y de los equipamientos comunitarios, ante la falta de otras medidas sectoriales más adecuadas, tendrá graves consecuencias para el urbanismo y la ciudad. Por una parte, para el mantenimiento por la comunidad del parque de la vivienda y de las intervenciones correctoras que serán necesarias constantemente para impedir la segrega-

ción social que ocasionará un régimen de protección al margen del resto del mercado de la vivienda, y por otra, y a muy corto plazo, por la pérdida de la obligación de los particulares de ceder gratuitamente aquellos suelos, a partir del momento en que la propia Administración, ante de la falta de suficientes recursos financieros para llevar adelante aquel programa, incita a la concesión de los suelos a los particulares, “sin ánimo de lucro”, para que construyan las nuevas “dotaciones”.

AF: ¿Podrías explicar mejor los avances sociales que fueron consecuencia de los planes de la década de 1980, en Cataluña, y de la acción municipal de aquellos años? ¿Cuál ha sido la evolución ulterior y cómo calificarías la actuación municipal más reciente?

JAS: Duele decirlo, pero salvo honrosas y contadas excepciones en que su actitud es ejemplar, su acción es nula, y los que ingenuamente confían en ella lo pagarán caro. Sólo hace falta ver cómo se han vendido bien, recientemente, en algunos municipios catalanes, patrimonios públicos de suelo como, por ejemplo, el Turó de Can Matas, la Destraleta, la Carrerada y tantos otros. El hecho de que no se haya producido una adecuada intervención para evitarlo ya nos sitúa ante la gravedad del momento. Y ello se acentuará especialmente en la actuación sobre los tejidos consolidados en los que estas intervenciones municipales son más necesarias. Ahora el deslinde de eficacia ya no se sitúa como en la década de 1980 en la dimensión demográfica de los municipios.

El urbanismo, con sus tiempos más prolongados que los del ciclo electoral, ha dejado de interesar cuando, además, es causa de enormes costes personales y sociales en la esfera de la vida local, en la que no hay distancias de protección en las relaciones personales. Sin capacidad para sacar la tarjeta roja de la acción sancionable cuando se produce la inacción de los particulares, el proceso muere. Falta poco para que el tiempo haga heroicas las épocas en que las distintas administraciones hicieron política pública de suelos, además encuadrada en el planeamiento, e hicieron una decidida gestión pública de aquél.

Cuando se implica a los capitales privados en la transformación de la ciudad, la administración, por criterios exclusivamente de conveniencia política, no puede fre-

nar los calendarios y ante el conflicto real o ficticio, o generado por su propia incompetencia, no puede bajarse y abandonar el barco. Ello sucede con grave perjuicio para la economía y, aún más grave, para asegurar a medio plazo los capitales necesarios para la financiación de la ciudad necesaria.

No debe confundirse además el proyecto arquitectónico de gran dimensión, aunque sea de promoción pública, con la gestión urbanística pública, y menos con la primacía de aquella en la gestión de la ciudad.

AF: ¿Hay alguna posibilidad mediante la reforma del tipo de plan?

JAS: Salvo que la Administración introduzca el concepto de *Communauté d'agglomération* o de *Verband*, lo que no se prevé en la nueva división territorial, la única salida posible es la concertación a través del plan director territorial para cada uno de los sistemas urbanos, pero acompañada de una nueva fiscalidad territorial, sin la cual aquel documento no será aceptado ni operativo.

Arquitecto dedicado fundamentalmente al urbanismo. Es autor de varios centenares de trabajos de planeamiento, diseño e investigación urbana. Ha sido subdirector general de Urbanismo del Estado entre los años 1971 y 1973, director técnico del Área Metropolitana de Madrid entre los años 1977 y 1980 y director del Instituto de Estudios de la Administración Local entre los años 1985 y 1987. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990 ha sido catedrático de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid. Desde el año 2001 es profesor emérito de la misma universidad.

En el año 2001 recibió la Medalla de Oro de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid. Es acadé-

mico de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando desde el año 2002. En ese mismo año ganó, formando equipo con el arquitecto Siza Vieira y otros, el concurso para la reforma del paseo del Prado de Madrid.

Ha publicado diferentes libros, entre los cuales destacan *Planeamiento urbano en la España contemporánea* (1978), *Madrid* (1992) e *Historia del Urbanismo en España, siglos XIX y XX* (1999) y es autor de numerosos artículos y ensayos. Creó y dirigió *Ciudad y Territorio* (1969-1989), primera revista española de urbanismo, y también creó y dirige la revista *Urban*.

Plan Especial del Eje Cultural Prado-Recoletos (Madrid)



AF: No hay duda de que eres una de las personas de este país que han acumulado más información sobre el planeamiento urbanístico, que más han publicado sobre el mismo y cuyas opiniones tienen siempre un carácter referencial. ¿Cómo se engarza todo ello con la propia actividad profesional?

FT: He vivido dos grandes experiencias profesionales relacionadas con el planeamiento urbano, que han ocupado mi trabajo y estimulado mi actitud intelectual en ese terreno. La primera es mi desempeño de la Subdirección General de Urbanismo (entre los años 1971 y 1973), cuando aún no se había producido la descentralización administrativa y no se habían traspasado las competencias urbanísticas desde la Administración central a los gobiernos autónomos. Todos los planes de ordenación de las poblaciones mayores de 50.000 habitantes pasaban por mi subdirección, debían ser analizados y, en su caso, modificados, hasta su informe para remisión a la Comisión Central de Urbanismo, encargada de su aprobación. Ello me permitió tomar conocimiento del drama que suponía la falta de relación existente entre el modelo de plan propuesto normativamente por la Ley del Suelo, vigente desde 1956, y el desarrollo real de las ciudades españolas ocurrido desde entonces. De su análisis dejé constancia escrita¹ elaborando modelos explicativos, que me sirvieron para colaborar con conocimiento de causa en la elaboración de la legislación urbanística que sustituyó a la de 1956, modificando sustancialmente el modelo de planeamiento al dirigir el grupo de trabajo que introdujo una nueva clasificación del suelo (apareció entonces el “urbanizable no programado”)².

La segunda se desarrolló cuando fui director técnico del Área Metropolitana de Madrid (entre los años 1977 y 1980), al poner en marcha una etapa innovadora basada en la participación pública, pactada con todas las fuerzas políticas, a través del Programa de Acciones Inmediatas (PAI), que dio lugar a un proceso enriquecedor al abrir paso a nuevas formas de entender el planeamiento urbanístico como conjunto de operaciones

fragmentarias destinadas a corregir disfunciones y carencias³. Como ha sido señalado, supuso una renovación del arsenal conceptual y un salto cualitativo, que tuvo evidentes y reconocidas repercusiones en lo que ocurrió después en el urbanismo madrileño⁴.

AF: Se trata de auténticos observatorios desde los que obtener una visión de conjunto de la actividad urbanística en los distintos territorios del Estado. Tus escritos, a los que lógicamente te remites a lo largo de esta entrevista y que consignamos en notas al pie, confirman esta realidad. ¿Cómo caracterizarías, en síntesis, la evolución más reciente?

FT: Desde mi experiencia, la situación actual se caracteriza por una serie de rasgos, de entre los cuales destacaría la disposición de medios económicos para abordar realmente operaciones que antes parecían siempre utópicas o indicativas. Ello ha conducido a una política municipal de corrección de insuficiencias y aumento de calidades, que ha encontrado su principal instrumento operativo en el “proyecto urbano”, para la realización de intervenciones concretas en espacios limitados, de ejecución inmediata y rápidos resultados visibles, con presupuestos de financiación asegurada, sin problemas graves de gestión parcelaria, que ha resultado notablemente gratificante para el mundo profesional de la arquitectura (exalta la importancia de su papel en la transformación de la ciudad), para el de la política (se adecua a los mandatos cortos) y para el de la docencia (ante las dificultades de producir una formación pluridisciplinar compleja, ajena en parte a la acción del arquitecto). Por este camino se han obtenido excelentes resultados en el control de las formas dentro de la ciudad o en islas periféricas acotadas, pero no en el de los procesos difusos de crecimiento, de ocupación del territorio por las nuevas formas de urbanización, con sus repercusiones sobre el medio natural, que parecen, en buena medida, fuera de control.

¹ Fernando de Terán (1971); “La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes”, *Ciudad y Territorio*, nº 2-71, Madrid.

Fernando de Terán (1971); “Datos para la verificación de una hipótesis”, *Ciudad y Territorio*, nº 4-71, Madrid.

Martin Wynn, ed. (1984); *Planning and Urban Growth in Southern Europe*. Ed. Mansell. Londres y Nueva York.

² Fernando de Terán (1978); *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

³ Fernando de Terán (1981); “New planning experiences in democratic Spain: the metropolitan planning of Madrid and the implementation of citizens’ participation”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Londres. Fernando de Terán (1999); *Madrid Ciudad Región. Entre la ciudad y el territorio durante la segunda mitad del siglo XX*. Comunidad Autónoma de Madrid. Madrid.

⁴ José María Ezquiaga (1989); “De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano”, *Alfoz*, nº 62-63, Madrid.

Bernardo Ynzenga (1981); “Comentarios sobre los PAI”, *Ciudad y Territorio*, nº 4-81, 1981.

AF: Tú crees, por tanto, en la necesidad de otros instrumentos, al lado del proyecto urbano, capaces de abordar los problemas complejos de ordenación urbana y territorial, de canalizar los procesos de crecimiento y transformación en las ciudades. Esto implica afrontar, desde los municipios, asuntos que hoy puede parecer que no son prioritarios, pero cuyo descuido tiene consecuencias en el medio plazo. ¿Cuáles crees que deben ser hoy los contenidos del planeamiento?

FT: Los procesos de crecimiento y ocupación del territorio por las nuevas formas de urbanización y sus efectos sobre el medio natural son los asuntos fundamentales que, a mi modo de ver, la acción urbanística municipal debe afrontar ahora de forma prioritaria. (No incluyo aquí las políticas relacionadas menos directamente con el planeamiento, por más que las considere también prioritarias, como inmigración, seguridad, etc.) Para ello debe seguirse utilizando el único instrumento inventado hasta ahora, el plan, pero incorporando a la concepción y desarrollo del mismo toda la experiencia acumulada a lo largo del siglo XX. Se requiere un plan capaz de proporcionar un marco de referencia para las operaciones concretas que vayan planteándose, sin renunciar a una previsión de grandes líneas infraestructurales, protecciones del medio natural e instrumentación de medidas de conducción y control de desarrollos periféricos.

Observo que, en este momento, la cultura urbanística y la visión de los problemas urbanos están escindidas. Parece estar fuera del interés profesional mayoritario de los arquitectos todo el problema, nuevo y tradicional, de la dimensión urbano-territorial, que es ciertamente inabordable a través del proyecto urbano. Ello está conduciendo a una automarginación, frente a la creciente presencia de otros profesionales de las ciencias humanas, en la elaboración de las disposiciones de ordenación territorial y de todo lo que está ocurriendo fuera de la ciudad. Todo ello está produciendo una dualidad de campos disciplinares que amenaza hacerse absurdamente radical. Por eso, aunque no me parezca mal el asalto de los geógrafos al campo profesional del urbanismo, dada la desbandada de los arquitectos, he razonado en alguna ocasión sobre cómo la capacidad proyectual de éstos me parece por ahora imprescindible en la formalización de cualquier estrategia de acción sobre el medio físico, a la escala que sea, para complementar las formas de ver, com-

prender y proponer que pueden denominarse analíticas⁵.

AF: Creo que estoy muy de acuerdo contigo en esta cuestión; estamos casi abandonando, colectivamente, un territorio que nos corresponde por formación profesional y capacidad de proyecto, y que, desde luego, no puede abordarse desde lógicas únicamente interpretativas o desde la abstracción de los procesos económicos, sociológicos o medioambientales no referidos a la forma física concreta del territorio. Es más, siempre he creído que esta forma física es la que permite evaluar las aptitudes y potencialidades de la ordenación, y no al revés. No sé si la acción municipal está siendo hoy muy eficaz en este sentido. En cambio, muchas ciudades parecen haber mejorado sustancialmente, en parte por efecto de un planeamiento comprometido más proyectualmente.

FT: Efectivamente, creo que ello estaba ya en mi respuesta a la pregunta anterior. Las ciudades han mejorado notablemente en nivel de equipamiento y en calidad de urbanización y han transformado la fisonomía de algunas de sus partes, en general, de modo satisfactorio. Sin embargo, me parece que en las creaciones de espacio urbano nuevo se está imponiendo un tipo de ciudad que no me parece satisfactorio. Aunque ya no es la de bloques separados, o imagen derivada del Movimiento Moderno, sigue siendo dispersa y con escasa cohesión espacial, como si acusase todavía la reacción contra anteriores excesos de densidad y se preparase con creces para seguir afrontando la hipertrofia indefinida del parque automovilístico.

AF: Aunque ya ha quedado clara tu posición, quizá puedas añadir algo sobre la figura del plan municipal, acerca de sus posibles contenidos.

FT: Ya he dicho antes que me parece que el plan urbanístico municipal sigue siendo un instrumento imprescindible y cuáles son los aspectos que debe incluir. Creo que no existe un modelo único y que en todas partes está en reelaboración conceptual e instrumental, como ya he expuesto en otras ocasiones⁶.

⁵Fernando de Terán (2003); "Editorial", *Urban*, n° 8, Madrid.

⁶Fernando de Terán (2000); "El retorno del plan", *Urban*, n° 4, Madrid.
Fernando de Terán (1997); "Resurgam: Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento"; *Urban*, n° 1, Madrid.

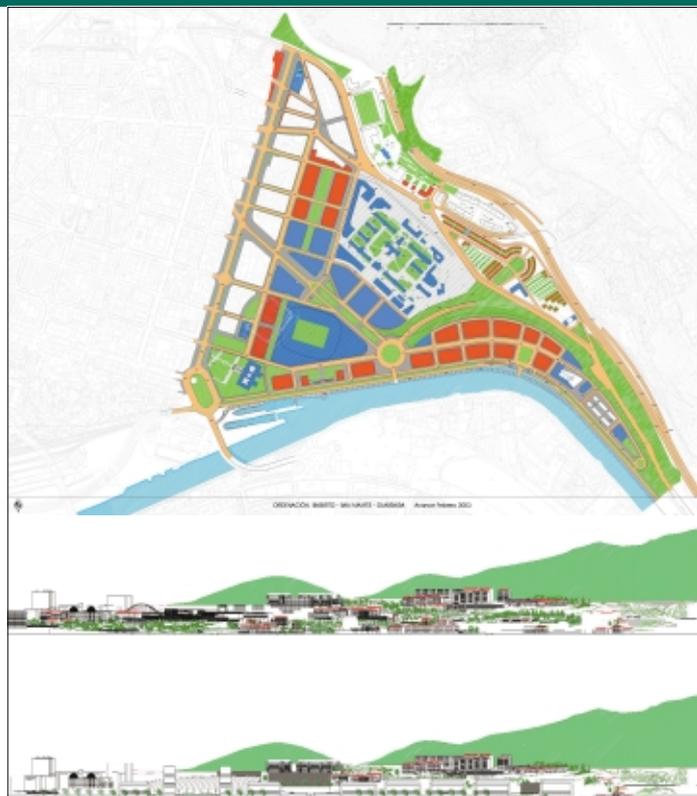
Es arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (1964) y doctor arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Madrid (1968). Cursó estudios de posgrado en la North Carolina State University, EEUU (1971). Desde 1977 es profesor de urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de San Sebastián. En el período 1990-1991 fue director del departamento de Arquitectura en la Universidad Politécnica Vasca y entre 1992 y 1995 fue director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de San Sebastián, profesor visitante en la Universidad de *La Sapienza*, en Roma, y en la Universidad de La Plata en Argentina. Desde 1989 es catedrático de Urbanística y Ordenación del territorio en la Universidad Politécnica Vasca.

Entre 1981 y 1983 fue director general de Vivienda del Gobierno vasco y director de Arquitectura, Urbanismo y Patrimonio de la Diputación Foral de Guipúzcoa (1983-1986). Recibió el premio Aizpurua de arquitectura en 1969 y el premio Thyssen de arquitectura en 1994.

Ha redactado diversos trabajos de planeamiento urbanístico y proyectos de arquitectura en ciudades del País Vasco, publicados en revistas y libros especializados. Ha publicado en 16 revistas especializadas y es autor o coautor de 30 libros, de los que destacan: *Urtzeko hiri bat.hondarribia* (2000), *Ensanches urbanos en las ciudades vascas* (2003) y la colaboración en el libro *La explosión de la ciudad*, Fórum Barcelona (2004).

Su actividad investigadora se ha centrado sobre los siguientes temas: construcción de la ciudad y territorio: Alto Deva-Mondragón; centros históricos: Tolosa y Mondragón (1970-1980); conurbación transfronteriza: Bayona-San Sebastián (1995); construcción del espacio urbano: San Sebastián (1900-2000); ensanches de Euskal Herria (1998); ordenación urbana: Basurto-San Mamés-Olabeaga, Bilbao (2003); la explosión de la ciudad: Eurociudad, San Sebastián-Bayona (2004); la construcción de ciudades en ladera (en elaboración).

Avance de Ordenación Basurto-San Mamés-Olabeaga (Bilbao)



AF: Estás en la Universidad, has asumido importantes responsabilidades en la Administración pública, has tenido diversos estudios profesionales: un muy extenso y amplio campo de acción profesional. ¿Puedes resumirlo?

XU: Yo acabé la carrera en Barcelona en 1964. Nuestra generación de arquitectos se incorporó de forma brusca e intensa a la actividad profesional de la arquitectura y el urbanismo en plena época desarrollista y de fuerte crisis política, económica y cultural. En medio de la desorientación general en la que nos movíamos en aquellos tiempos, en un País Vasco aún sin universidad, los referentes culturales para nuestras intervenciones proyectuales fueron el escultor Jorge Oteiza y el arquitecto Peña Ganchegui.

Para despegarnos del mediocre contexto imperante en la actividad profesional, tuvimos a finales de la década de los años sesenta dos excelentes oportunidades. En el estudio en que trabajaba con los arquitectos Javier Marquet y Luis Zulaica nos pusimos en contacto con dos destacados arquitectos de nuestra generación, Rafael Moneo como colaborador en el proyecto del edificio junto al río Urumea, en San Sebastián, y Manuel de Solà-Morales, con quién elaboramos el Plan General de Ordenación Urbana de Tolosa y el Plan Especial de Rehabilitación de su centro histórico.

En el año 1971, tras una especie de año sabático en el que acudí a un curso de posgrado en Urban Design en Estados Unidos, puse en marcha un equipo de arquitectos, Estudio Seiss, dedicado a elaborar trabajos de planeamiento urbano en sus diversas escalas en una serie de ciudades vascas, como alternativa de mayor rigor cultural al modelo oficial de planeamiento desarrollista imperante. De los trabajos efectuados en la década de 1970, destacaría las propuestas de planeamiento en sus distintas escalas en el corredor del valle del Deva, y de forma especial en la ciudad de Mondragón, donde 30 años después aún se están poniendo en práctica nuestras ideas y propuestas de vertebración territorial y urbana.

Con la llegada de la democracia, durante los primeros ocho años de la década de 1980 me dediqué en exclusiva a colaborar con el Gobierno vasco y con la Diputación Foral de Guipúzcoa en cargos de Dirección de Vivienda y Urbanismo, tratando de dar un nuevo impulso al planeamiento urbanístico y a la construcción del territorio en las ciudades vascas.

Desde la creación de la Escuela de Arquitectura de San Sebastián, hace ya veinticinco años, he impartido docencia en el área de Urbanismo, y a partir de 1989 como catedrático de Urbanística y Ordenación del territorio. Durante mi última etapa profesional, aparte de proyectar y construir algunas intervenciones aisladas de arquitectura, me dedico a dirigir trabajos de investigación desde el área de Urbanismo del departamento de arquitectura de la Universidad del País Vasco, básicamente en la ciudad de Bilbao y en la Eurociudad San Sebastián-Bayona.

AF: Esta extensa trayectoria te sitúa en un lugar privilegiado en el momento de dar una opinión sobre la situación de hoy en las ciudades y el territorio. ¿Cómo ves el momento actual del urbanismo?

XU: El momento actual vuelve a ser crítico. Por una parte, el planeamiento urbanístico se enfoca con demasiada rigidez formal y normativa dejando de lado las ideas estructurantes soporte de la construcción de la ciudad. Está surgiendo una preocupante “casta” de urbanistas y funcionarios controladores de la ciudad, más dedicados a imponer normativas rígidas que a proponer o aceptar ideas innovadoras ágiles para los cambiantes procesos de construcción del territorio y de la ciudad. Por fortuna, a pesar de ello, en las escalas urbanas o en el proyecto y gestión de los fragmentos de ciudad, los procesos de evolución y transformación-rehabilitación se están controlando, por regla general, correctamente. Las nuevas periferias urbanas surgen mejor planteadas a nivel morfológico y espacial urbano y mejor dotadas y urbanizadas, aunque se sigue echando en falta una mayor vertebración-estructuración de las intervenciones concretas entre sí y con el conjunto de la ciudad.

Las nuevas dinámicas urbanas están generando un proceso de expansión y disgregación territorial y urbana incontrolado que obliga a intervenir de forma decidida en la escala metropolitana. Las grandes operaciones urbanísticas surgen de forma concreta aisladas y se “proyectan” y gestionan al margen del más mínimo rigor en lo referente a la construcción y vertebración del territorio. Lo mismo sucede con las grandes intervenciones infraestructurales que se plantean desde enfoques parciales y sectoriales. Frente a una amplia suma de intervenciones cerradas en sí mismas, asistimos a la presentación en cascada de figuras de planeamiento a escala territorial que por regla general en

poco o nada ayudan a reorientar el proceso de construcción del territorio.

Ante la evidente necesidad de idear-planificar-proyectar-gestionar de forma racional y articulada, pensando en el medio y el largo plazo, las iniciativas urbanas e infraestructurales a escala territorial interurbana metropolitana, en el momento actual, desde nuestro observatorio universitario de arquitectos urbanistas con una visión espacial y estructural del proceso, estamos en una situación de crisis, impotencia, incomprensión, indefensión y creciente marginación.

AF: Es una situación similar a la catalana de los últimos años, en lo que se refiere al planeamiento territorial: un Plan Territorial General aprobado finalmente en 1995, del que nunca más se supo, y grandes trabajos para un plan territorial metropolitano que nunca nació. Mejor pasamos página. Hablemos de las ciudades.

XU: En el País Vasco, en la actualidad se están redactando, aparte de las revisiones sucesivas de los planes generales municipales que fueron redactados en la década de 1960, una serie de documentos de planeamiento que abordan la escala territorial conjunta –las directrices de ordenación territorial y los planes sectoriales–, y la escala comarcal –los planes territoriales parciales–. Estas nuevas figuras de planeamiento que afectan a la ordenación del territorio entendida a las nuevas escalas de intervención –ya se habla de Euskal Hiria (Euskadi entendida como una gran ciudad) como realidad a medio-largo plazo–, surgen como documentos abstractos, en cierta manera similares a otra escala a los planes generales desarrollistas de la primera generación surgidos en la década de 1960 y que sirvieron de base para el crecimiento urbano periférico disperso de nuestras ciudades. No existe en esos planes la más mínima idea de vertebración y estructuración de las nuevas intervenciones urbanas, infraestructurales y arquitectónicas a gran escala con la realidad territorial, paisajística y urbana entendida a escala interurbana y metropolitana.

En la mayoría de los casos, las grandes operaciones urbanísticas e infraestructurales se proyectan y ejecutan presionadas e impuestas por dinámicas sectoriales, como intervenciones concretas inconexas no controladas a escala estructural desde las abstractas previsiones del planeamiento territorial.

A la escala de las ciudades, los procesos de crecimiento y transformación urbana se están produciendo de forma relativamente controlada a niveles morfológicos, estructurales y espaciales urbanos a pesar de la rigidez con que se elaboran y desarrollan las correspondientes figuras de planeamiento. Por regla general, cada ciudad elabora de forma autista su plan de ordenación, en un momento histórico en que se hace evidente la necesidad de efectuar nuevos enfoques de ordenación urbana y territorial a escalas supramunicipales, interurbanas que vayan descubriendo nuevas centralidades como áreas de intervención urbana y arquitectónica.

Entiendo que quizá sea Bilbao la ciudad vasca en la que mejor se está conduciendo el complejo proceso de crecimiento y rehabilitación urbanística a escala local y metropolitana. Bilbao y su *hinterland* metropolitano estaban, cuando llegó la democracia en la década de 1970, en una situación crítica a nivel urbanístico. El Ayuntamiento, la Diputación Foral y el Gobierno vasco con la imprescindible colaboración del organismo de gestión urbanística Bilbao Ría 2000, han sabido reorientar el proceso de transformación de la ciudad en clave local y metropolitana aprovechando oportunidades concretas estratégicas generadas por la reconversión industrial. A partir de 1980 fueron surgiendo los parques de Txurdinaga y Etxebarria en la periferia Este, la rehabilitación del centro histórico, el nuevo trazado del metro, la operación Abandoibarra con las emergencias arquitectónicas del museo Guggenheim y el palacio Euskalduna, la rehabilitación de los terrenos en torno a la estación de Amézola, el nuevo puerto exterior, la operación *Urban Galindo* en Barakaldo, la nueva sede de la Feria de Muestras en la vega de Ansio en Barakaldo, el nuevo aeropuerto de Loiu... Todas estas operaciones han estado apoyadas en una lectura flexible del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao redactado a finales de la década de 1980 y del avance del Plan Territorial Parcial Metropolitano en el que se planteaba como principal objetivo la recuperación del eje territorial y urbano de la ría de Bilbao como espina dorsal de la nueva idea de ciudad a escala interurbana metropolitana.

AF: Creo que estás dirigiendo ahora mismo un equipo al que se ha adjudicado un importante proyecto en la ría de Bilbao.

XU: El Ayuntamiento de Bilbao, consciente de la buena marcha del proceso de regeneración urbana basado

en la experiencia proyectual y de gestión de las dos últimas décadas, parece decidido a seguir planteando grandes operaciones urbanísticas en lugares estratégicos de la ciudad y del espacio territorial metropolitano, articuladas y estructuradas en el conjunto de la ciudad y de su entorno metropolitano. Esta secuencia de intervenciones urbanísticas se plantea *de facto* como alternativa a una revisión del Plan General Municipal, utilizando como documento marco el vigente Plan General, sometido a modificaciones concretas de fragmentos urbanos estratégicos del entorno metropolitano.

Nuestro proyecto se refiere en concreto a un vacío urbano de unas 100 hectáreas situado en la margen izquierda de la ría, en el borde noroeste de Bilbao. Es un proyecto elaborado y dirigido desde la Universidad del País Vasco, sobre la base de un convenio con el Ayuntamiento de Bilbao. La Modificación del Plan General que se está redactando tiene como objetivo regenerar una zona marginal, en gran parte degradada, obsoleta, con gran vocación de nueva centralidad en la estructura metropolitana en un momento de oportunidad de reconvertir amplias superficies de suelo antes usadas como cuarteles, Feria de Muestras e infraestructuras ferroviarias. La propuesta ya presentada como avance, plantea una transformación radical del área tratando de dar continuidad formal, espacial y estructural urbana a un límite de la ciudad, trabándolo con el entorno metropolitano. Para ello, entre otras intervenciones, se propone la prolongación del trazado del Eje principal del Ensanche –la Gran Vía– en una longitud superior a un kilómetro, ajustada a la forma del territorio impuesta por la ría. El asunto está en fase de debate público y de evaluación de la viabilidad de la ambiciosa operación de regeneración urbanística. Será imprescindible el decidido apoyo de los políticos, con una visión a medio y largo plazo para que la operación prospere.

AF: Pero nuestra labor es precisamente convencer de ello a nuestros interlocutores. Ahí deberíamos recuperar nuestra credibilidad como profesionales del urbanismo.

XU: En esas andamos, conscientes de la dificultad del proceso, en tiempos en que los arquitectos estamos bastante devaluados en el conjunto de colectivos que intervenimos en el proceso de planeamiento y gestión de la ciudad y el territorio. Tendríamos que reivindicar el protagonismo y esfuerzo intelectual de tantos arquitectos en el proceso histórico de proyectar, construir y transformar nuestras ciudades. Frente a planteamientos parciales sectoriales enfocados sin rigor y a corto plazo, entiendo que los arquitectos urbanistas, integrados en equipos pluridisciplinares, deberíamos, desde una visión crítica rigurosa y constructiva colectiva, recuperar nuestro imprescindible papel en el proceso actual de construcción del territorio y la ciudad. Con una visión a medio y largo plazo en un umbral histórico de cambio de modelo y escala de intervención sobre el territorio, tratando de convencer e ilusionar a los políticos y agentes socioeconómicos que intervienen en el cada vez más complejo proceso de ordenación y gestión de la ciudad y el territorio.

AF: ¿Cómo resumirías entonces la situación?

XU: Mi visión es crítica, pero optimista. Hay mucha gente capaz trabajando en actuaciones a corto plazo a escala urbana con resultados aceptables por regla general. Donde veo más incertidumbres es en las intervenciones a grandes escalas de ordenación del territorio, a las que en la actualidad hay que hacer frente ante la nueva dinámica en la que estamos inmersos. La nueva situación al inicio del siglo XXI en lo que afecta al equilibrio y la estructuración territorial, nos está desbordando a los sectores implicados en la planificación y gestión del territorio. Entiendo que es absolutamente necesario reaccionar como colectivo profesional y universitario, tratando de marcar nuevas pautas conceptuales, nuevas ideas y modelos de intervención territorial que den respuesta a las demandas actuales de la sociedad, desde una visión integradora y racional de las distintas disciplinas y de los agentes responsables de transmitir a las futuras generaciones propuestas que garanticen una equilibrada y culta ordenación del territorio con el máximo respeto al medio natural y a la memoria histórica de nuestras ciudades.

