

**VENTAJAS URBANAS  
Y  
COMPETITIVIDAD ENTRE CIUDADES**



**Ciudades, 5**

**1999**



**VENTAJAS URBANAS  
Y  
COMPETITIVIDAD ENTRE CIUDADES**

**instituto universitario de urbanística  
de la universidad de valladolid**

---



**SECRETARIADO DE PUBLICACIONES  
E INTERCAMBIO EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**

## **Ciudades, 5**

**Revista del  
Instituto Universitario de Urbanística  
de la Universidad de Valladolid**

**Director:**

Alfonso Álvarez Mora

**Consejo de Redacción:**

Alfonso Álvarez Mora, Universidad de Valladolid  
Juan Luis de las Rivas Sanz, Universidad de Valladolid  
Fernando Roch, Universidad Politécnica de Madrid  
Corinna Morandi, Universidad Politécnica de Milán

**Consejo Editorial-Científico:**

Alfonso Álvarez Mora, Universidad de Valladolid  
Antonio Fernández Alba, Universidad Politécnica de Madrid  
Ivor Samuels, Oxford Brook's University  
Marc Gossé, Instituto Lacambre de Bruselas  
François Thomas, Universidad Jean Monet de Francia  
María A. Castrillo Romón, Universidad de Valladolid  
Basilio Calderón, Universidad de Valladolid  
Antonio Reguera, Universidad de León

**Edita:**

Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid.  
Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial  
de la Universidad de Valladolid.

© Los Autores, Valladolid, 1999.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA. UNIVERSIDAD DE  
VALLADOLID. SECRETARIADO DE PUBLICACIONES E INTERCAMBIO  
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.

**Coordinación de este número:**

Alfonso Álvarez Mora

**Fotografía de portada:** Bilbao

**I.S.S.N:** 1133-6579

**I.S.B.N:** 84-8448-045-3

**Depósito legal:** VA-595/2000

**Composición:** EDITO Valladolid, S.L.

Paraíso, 10 - Telf. 983 39 76 77  
47003 Valladolid

**Impresión:** Gráficas Andrés Martín, S.L.

Paraíso, 8 - 47003 Valladolid

**Para cualquier información dirigirse a:**

Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid. E.T.S. de Arquitectura  
Avda. de Salamanca, s/n. 47014 Valladolid. España.  
Teléf. 983 42 34 65 y 983 42 34 37. Fax: 983 42 34 39  
E-mail: insur@uva.es

## IN MEMORIAM:

Emma Scovazzi

Emma Scovazzi nos dejó el 2 de julio de 1999. Sus compañeros y amigos del Instituto Universitario de Urbanística, la revista Ciudades y la Universidad de Valladolid queremos expresar aquí nuestra tristeza por su marcha.

Emma fue miembro nato del Instituto de Urbanística y contribuyó muy activamente a la fecunda colaboración entre éste y el Centre National de la Recherche Scientifique de Francia, institución a la que pertenecía y en cuyo seno desarrolló su especialización en centros históricos de la América Latina. Hemos de agradecerla, además del ánimo, las sugerencias y la investigación con las que contribuyó generosamente al crecimiento de esta revista (Ciudades 3, 1997).

Pero más allá de su valía intelectual y profesional, Emma ha sido, ante todo, un espíritu inquieto, una luchadora, peleadora de causas justas y ciudadana del mundo, valiente, divertida y cercana. A ella le rendimos en vida nuestro respeto y nuestro cariño, y ya no podremos olvidarla. Descanse en paz.

A Juan Jesús Trapero

Juan Jesús, este año, cuando más lo necesitaba no he tenido tu siempre esperado dibujo para acompañar los próximos largos meses. También me faltarán tus ironías, tus silencios cómplices. Tus recuerdos de niño exiliado, el refugio de la ternura familiar. Muchos años lejos de un padre fiel en su puesto de funcionario de la República, del que aprendiste la dignidad de la derrota, el tesón y la belleza tras la dura piedra transformada a golpes.

Más tarde Renata, el mar de Canarias, el descubrimiento de otras piedras moldeadas tercamente por los dos. El gusto por las cosas pequeñas que sin querer te denuncian en tu práctica de planificador y en la enseñanza del urbanismo en la Universidad de Canarias. Los hijos y la relación con los alumnos sorprendidos siempre por tu sencillez.

Comencé a trabajar contigo siendo tú ya catedrático en la Escuela de Arquitectura de Madrid, y descubrí que tras tu apacibilidad existía también la ira del justo. Por eso, en nuestra última entrevista, en tu casa, entre tus cosas, tus miradas de adiós me hicieron comprender una vez más, que nos hacemos con los otros dándonos y tomándonos en nuestras vidas en común, ya que a solas nadie llega a ser humano, como nos recuerda José Luis Sampedro: "todos ellos y yo, somos juntos lo que somos".

Al escuchar los cantos de despedida de tus amigos en el atardecer de diciembre de Madrid; "dolor dulce dolor", recordé a San Agustín: "los muertos son invisibles, no los ausentes".

Carmen Gavira\*

Madrid, 5 de enero de 2000

---

\* Profesora Titular de Urbanismo. Universidad Politécnica de Madrid.



## Índice

Presentación .....	11
Introducción	
Construir ciudad .....	13
MARÍA LEÓN FERNÁNDEZ	
Los SmartLands. El Milagro de Bilbao .....	21
ALFONSO VEGARA	
Grandi progetti e competizione tra città: Una riflessione sui criteri di valutazione .....	43
CORINNA MORANDI	
Roma-Jubileo 2000: La rehabilitación de la ciudad y las intervenciones del Estado .....	59
STEFANO GARANO	
La experiencia Olímpica de Barcelona 1986-92 y las expectativas del Forum 2004 .....	85
JOAQUÍM CLUSA	
Lisboa. O río e a renovação urbana. Expo 98. O seu papel como catalizador do rejuvenescimiento de Lisboa .....	103
MANUEL SALGADO	
La planificación urbanística como instrumento articulador de una política integrada de desarrollo de una centralidad regional: Santiago de Compostela .....	115
JUAN LUIS DALDA	
Ciudades en busca de riquezas, ¿competitividad, calidad o quimera? .....	139
JUAN LUIS DE LAS RIVAS SANZ	
Bilbao, la definición de una “imagen de marca” como reclamo competitivo .....	151
ALFONSO ÁLVAREZ MORA	

Sul futuro della città europea .....	179
GIORGIO PICCINATO	
Monografías .....	185
Suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable .....	187
JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA	

## PRESENTACIÓN

Las nuevas ideas que se están elaborando acerca del papel que debe cumplir la ciudad en nuestra sociedad actual, refiriéndonos, sobre todo, a la ciudad europea, en parte a la ciudad americana, están adoptando actitudes muy implicadas con la expresión, espacialmente hablando, de específicos aspectos propagandísticos con los que se proponen mostrar, vía proyecto arquitectónico, las posibilidades económicas de los nuevos espacios urbanos así definidos. Se entiende, en este sentido, que la economía, que puede desarrollarse en el marco de un espacio urbano concreto, se realiza en la medida en que dicho marco es atrayente, y ello tanto desde el punto de vista de su calidad formal proyectada, como desde aquella que reúne, en el marco espacial así proyectado, un medioambiente adecuado, condiciones para la producción cultural, posibilidades de promoción humana, calidad de vida... etc.

Se está pensando, por tanto, en un marco espacial en el que primen condiciones muy específicas de clase para que sea capaz de reclamar la nueva actividad económica impulsada por el ambiente que la acoge. La definición cualitativa de la ciudad, o mejor dicho, la imagen que debe presentar cara al exterior, se constituye, en este sentido, como uno de los objetivos más claros en los que está empeñada, en estos momentos la Planificación Urbanística.

Pero se trata de una Planificación Urbanística que hace del "Proyecto de la Competitividad Urbana" uno de sus objetivos fundamentales. Cada vez se están obviando más, como objetivos de dicha planificación, aquellos que tengan que ver con la equidad del espacio urbano, considerado en su conjunto, y más con la cualificación de determinados ámbitos espaciales, no distribuidos por igual en el conjunto de la ciudad, ámbitos de los que sólo determinados grupos sociales están a disposición de usar y disfrutar.

Además, la propuesta, vía proyecto, de estos ámbitos espaciales de calidad, sólo están afectando a ciudades concretas, a aquellas que han tenido la oportunidad, o el apoyo político necesario, para ingresar en el club de las elegidas, para liderar algún tipo de acontecimiento político, cultural, productivo... etc. De esta forma, las llamadas Ventajas Urbanas, implicadas en estos Proyectos de Calidad, hacen competitivas a unas ciudades y marginan, de este contexto, al resto.

Éste fue el objetivo que nos reunió a una serie de investigadores, profesores y profesionales del Urbanismo, durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, para reflexionar en torno al tema "Ventajas Urbanas y Competitividad entre Ciudades", reflexiones que se plantearon en función de una serie de ponencias presentadas por los autores que aparecen en esta publicación.

El Instituto Universitario de Urbanística desea, de esta forma, incorporarse al debate reseñado, apostando, en última instancia, por la revisión de los principios más rigurosos que han conformado la práctica de la Planificación Urbanística en el último siglo. Ni que decir tiene que se trata de aquella práctica que ha entendido la ciudad,

y el territorio, como entidades geográficas de las que debe requerirse, a la hora de proceder a su “ordenación urbanística”, su consideración de ámbitos espaciales donde se desarrollen los principios básicos de la libertad y la democracia, obviando todos aquellos que potencian la desigualdad y la marginación.

*Ciudades, noviembre 1999*

# INTRODUCCIÓN CONSTRUIR CIUDAD MAKING CITY

Maria León Fernández\*

## RESUMEN

En este artículo de introducción se recogen las principales ideas desarrolladas en las Jornadas de Estudio, donde el modo de hacer ciudad se presentó como cuestión clave para el futuro de la urbanística. No todas las ciudades son iguales, y por tanto, dependiendo de sus potencialidades y sus necesidades se debe actuar para desarrollar su proyecto de ciudad. Así, se distinguen ciudades cuyo proyecto urbano se basa en la valorización de lo existente; y ciudades que necesitan de nuevas intervenciones arquitectónicas para poder resurgir de su situación decadente. En ambos casos el hecho de que la ciudad sea nombrada sede de algún acontecimiento supone una importante inversión de recursos públicos, y se presenta como la gran oportunidad de rehabilitación de la ciudad para poder entrar dentro del circuito de ciudades competitivas. En definitiva, una reflexión sobre el modo de planificar en la actualidad y una llamada de atención para sus responsables, exigiéndoles documentos específicos donde se explique el modo de construir la ciudad europea.

## ABSTRACT

This article deals about the principle ideas developed in the Lectures. It was discussed about the way of doing city as an important point for the future of the Urbanistic. Not all the cities are similar, and for that reason, it is necessary to valorate its potencialities and necessities to elaborate its City Project. So, there are cities that its urban project is based in the valuation of the existences, and cities that need new architectonic projects to excel the decline situation. In both cases, if the city is named seat of an important event, there will be big investments with public resources, and it is the great chance for the cities, to come into the group of competitive cities. Definitively, it is a reflection about the actual way of doing city, pretending to attract the responsible persons, asking them for specific documents where the way of doing city must be explained.

El urbanismo, como se ha considerado y practicado en Europa hasta este umbral del nuevo milenio, está atravesando una etapa de profunda evolución disciplinar. En este sentido, la reflexión sobre el “modo de hacer ciudad”, que centró las pasadas Jornadas de Estudio “Ventajas Urbanas y Competitividad entre Ciudades” (E.T.S. de Arquitectura de Valladolid, octubre de 1999), viene a situarse en uno de los epicentros del debate actual. Las ciudades y los ciudadanos evolucionan y cambian, y ese cambio parece exigir nuevas estrategias urbanísticas

---

\* Becaria del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

adaptadas a las muy distintas formas en que esa transformación pueda producirse en cada caso.

En el trasfondo de este panorama cambiante ¿permanecen, al menos, los objetivos primeros de la planificación urbanística, esto es, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o, en palabras de Fritz Steiner, "la equidad entre las personas y las garantías de vida para el futuro"?.

Juan Luis de las Rivas reflexiona a este respecto en un artículo que relaciona la crisis de los principios del planeamiento clásico con la aparición de nuevos instrumentos de planificación. Hasta ahora el Plan General de Ordenación Municipal había sido el instrumento estrella del planeamiento. Creado inicialmente con el propósito de "dar forma" a lo urbano, se podría definir como un instrumento urbanístico que controla la especulación, fija una estructura general del territorio y, lo más importante de todo, pone las bases de la calidad ambiental del suelo urbano. Pero, hoy en día, la figura del plan urbanístico municipal así entendido ha entrado en crisis, dejando paso a una comprensión en la que prima un carácter normativo cada vez más complejo y alejado de su pretensión inicial de "dar forma" a lo urbano. Al mismo tiempo, están apareciendo nuevos instrumentos de intervención urbana ("Planes Estratégicos") que pretenden ser documentos de análisis y propuesta encaminados a conseguir, en principio, una ciudad más confortable y atractiva. En esta línea de superación de las carencias del instrumentario urbanista clásico, proponiendo soluciones precisas y definiendo las herramientas formales más adecuadas para acortar la distancia existente entre el plan y su ejecución, aparece, además, el "proyecto urbano".

Pero, según el mismo autor, esta variación en los instrumentos podría tener en su trasdós un cambio más profundo en la consideración de la planificación urbana. La finalidad esencial de estar al servicio de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos quizás podría estar cediendo frente a la meta de un desarrollo estrictamente económico, del que la calidad de vida sería, supuestamente, una última consecuencia.

Pero la calidad urbana, fin último de la planificación, exige la presencia de un conjunto de elementos muy diversos: un ambiente natural agradable e interesante, la existencia de variedad de oportunidades de interés cultural, incluidos monumentos y lugares históricos bien conservados e instituciones culturales que funcionen; la disponibilidad de un equipamiento urbano eficiente y de un sistema de accesibilidad que permita al ciudadano disfrutar de los espacios urbanos y los servicios colectivos, públicos y privados, típicos de una sociedad avanzada, etc. Y para conseguir esta calidad urbana se precisa no sólo una gran capacidad económica que haga alcanzable esa perspectiva de riqueza y prosperidad, sino también, y muy especialmente, una enorme creatividad por parte de las ciudades.

Todo esto deriva en una gran competitividad entre ciudades, ya que, para la consecución de tan deseada calidad de vida, son necesarias grandes inversiones que, o bien provienen de fondos públicos, de Ayuntamientos o del Estado, o de empresas privadas. En esta tesitura, todas las ciudades van a pugnar por hacerse con alguna de esas posibles fuentes de financiación.

Uno de los instrumentos empleados en tal sentido ha sido el nombramiento de sede de algún importante acontecimiento de tipo cultural, religioso, económico o

político, lo que viene suponiendo grandes inversiones de recursos públicos y se presenta como la gran oportunidad de rehabilitación urbana o de construcción de infraestructuras. De hecho, con frecuencia, estas situaciones han sido aprovechadas no sólo para salvar las rigideces de los planes vigentes, sino también para acometer *grands travaux* en las ciudades.

Es cierto, y al pasado más reciente nos podemos remitir, que las grandes transformaciones –los Docklands londinenses, la reestructuración de Barcelona, el área de La Défense parisina, las obras recientes de Bilbao y Lisboa, etc.– han precisado importantes financiaciones públicas, grandes capacidades directivas y una gran movilización cultural. Pero, en principio, todo ello se ha conseguido gracias a que estas ciudades estuvieron estrechamente ligadas a algún acontecimiento específico. Son estos acontecimientos los que convierten a la ciudad en esa “entidad espacial competitiva”; acontecimientos que incorporan a esas ciudades a un circuito que las diferencia, cada vez más, del resto de aquellas otras que no tienen ninguna posibilidad de expresarse por medio de dichos acontecimientos. Esto es lo que va crear la diferencia entre las ciudades y a su vez va a generar una competencia entre ellas por ser nombradas sedes y poder optar a aparecer en el mapa del mundo, el denominado “efecto mapa” del que habla Joaquín Clusa.

En síntesis, y a la vista de los resultados de la citadas Jornadas de Estudio, podría deducirse que, en la práctica contemporánea, el análisis y valoración de la situación y potencialidades particulares de una ciudad en su contexto económico y regional redobla su valor como condición previa para la formulación de un proyecto de futuro capaz de situar territorios y ciudades en ese plano de competencia. Esta adecuación necesaria a las características particulares de cada caso y su contexto parece presentar, además, dos vertientes posibles. Por un lado estarían las ciudades que apuestan por una evolución reconducida a partir de una coyuntura más o menos favorable y, por otro, las que apuestan por un punto de inflexión en su historia urbana –un importante evento internacional– y lo adoptan como argumento para una transformación urbanística de gran calado.

Dentro del primer grupo citado de urbes aspirante al circuito de ciudades en pugna se pueden observar, a su vez, dos estrategias globales muy diferentes entre sí. Los ejemplos de Roma o Santiago de Compostela, ciudades históricas por excelencia, y de Bilbao, con su obsolescencia industrial, ilustran dos maneras diferenciadas de atacar la cuestión del relanzamiento de la ciudad dentro del sistema urbano internacional partiendo de las circunstancias particulares de cada caso.

De este modo, Roma o Santiago, ciudades que tienen asegurado el turismo y su posición en el mapa urbano, la forma de actuar podría ser calificada de conservadora. No necesita de grandes estructuras arquitectónicas nuevas para potenciar la ciudad y su proyecto de ciudad se define entonces como una amplia gama de propuestas que derivan de políticas de recualificación urbana y que se centran en la rehabilitación tanto de los centros históricos como de las periferias.

Stefano Garano defiende que, en el caso concreto de Roma, ciudad que posee un extenso número de potencialidades, el patrimonio cultural es, incuestionablemente, el factor que la lleva a figurar en las primeras posiciones de la red de intercambios internacionales y circuitos turísticos de alto nivel. En estas condiciones, su forma de

proyectar su futuro se ha volcado hacia la valorización de lo existente de forma coherente con su historia, sin recurrir a grandes estructuras arquitectónicas nuevas como ha sucedido en otras capitales europeas de un rango análogo. Pero la integración de Roma en el circuito de la competencia internacional no podría darse sólo por mérito de su herencia histórica. Por el contrario, se plantea la necesidad de que dicha valorización patrimonial concuerde, al mismo tiempo, con un alto nivel de calidad de vida urbana y de funcionalidad general de la ciudad.

De forma paralela al modo de intervención en Roma, se podría hablar en España de Santiago de Compostela, ciudad con un alto valor histórico, que todos los años tiene asegurada una cantidad importante de visitantes y es conocida mundialmente. Como explica Juan Luis Dalda, el modo de intervenir en el caso compostelano está orientado explícita y concretamente a la potenciación del papel de la ciudad como espacio para el intercambio y el encuentro y busca en la recuperación de la ciudad histórica el pilar básico de su estrategia urbana.

Bilbao, por el contrario, ha optado por una intervención innovadora y atractiva que, de forma rápida, pueda sanear la imagen declinante de la ciudad. Para ello se ha recurrido a las grandes intervenciones arquitectónicas que son los proyectos que se están desarrollando actualmente. En este tipo de ciudades la creatividad y la innovación son los aspectos fundamentales con los que se juega para alcanzar el fin de la competencia.

Como muestra Alfonso Vegara, la política llevada a cabo en Bilbao es la de introducir la ciudad dentro del circuito internacional recurriendo a la construcción de un nuevo "escenario" –palabra talismán de los planificadores de Abando-Ibarra– que reúna los principales símbolos de la modernización urbana en el margen izquierdo de la ría.

El Bilbao de comienzos de los ochenta parecía próximo al colapso y se presentaba como la ciudad más inhóspita de España, con una industria en coma irreversible que seguía devastando el entorno y contaminando la atmósfera y las aguas de la ría, que ya era conocida, desde décadas atrás, como la "cloaca navegable". El Bilbao del año 2000 es, por el contrario, la ciudad del nuevo museo Guggenheim, del metro de Norman Foster y el puente de Calatrava; una ciudad con un aeropuerto ampliado, una ría limpia, un nuevo palacio de congresos... En definitiva, tras años de colapso gris, Bilbao aparece con recuperada vitalidad y abriéndose al mundo y al futuro con fuerzas renovadas. Posiblemente se podría definir de fetichista esta política del nacionalismo vasco que ha pretendido modernizar la ciudad a base de acumular signos bendecidos por arquitectos vanguardistas. Esta persecución de una suerte de "imagen de marca" –como la califica acertadamente Alfonso Álvarez Mora– engarza, según el mismo autor con la elaboración de un Plan Estratégico que cifra su objetivo en la consecución de una ciudad competitiva que, dejando en un segundo plano los aspectos de su tradicional economía industrial, aspira, ante todo, a un cierto protagonismo en el circuito de ciudades de interés turístico-cultural.

Por el otro lado, tenemos la estrategia de aquellas ciudades que han logrado ser nombradas sede de algún acontecimiento y que han centrado sus esfuerzos en explotar con el máximo beneficio esa gran oportunidad. Estaríamos hablando de ciudades como Barcelona y su nombramiento como sede de las Olimpiadas de 1992 ó

el Forum 2004, o de Lisboa como sede de la Expo'98. Ambas ciudades han sabido jugar inteligentemente sus cartas y han conseguido fuertes inversiones públicas con las que han saneado importantes "áreas urbanas abandonadas", esto es, partes de la ciudad que, hasta ese momento, habían tenido un uso ligado a la industria o a las infraestructuras de transporte y cuya obsolescencia les hacía susceptibles de una radical transformación. Por este procedimiento, Barcelona y Lisboa han conseguido hacer desaparecer importantes zonas degradadas incorporándolas a una nueva funcionalidad urbana.

El caso concreto de Barcelona es analizado por Joaquim Clusa en un artículo en el que, tras hacer la evaluación económica de las inversiones realizadas en Barcelona con motivo de la celebración de las Olimpiadas –que sirvieron en buena parte para reducir el déficit de infraestructuras metropolitanas existente en aquel momento–, analiza los aspectos financieros de las obras acometidas con motivo del Forum 2004, acontecimiento con el que se pretende proyectar culturalmente la ciudad y cuyas intervenciones, centradas en las áreas del Llobregat y el Besós, son de carácter principalmente productivo, logístico, de conectividad y de cualificación medioambiental (zonas húmedas en el área de Llobregat y renovación urbana y medioambiental en el área del Besós).

Lisboa, en la década de los ochenta, como explica Manuel Salgado, se encontraba en una situación de decadencia. Su red de infraestructuras y comunicaciones se evidenciaba insuficiente y su patrimonio histórico, arquitectónico y paisajístico daba claras muestras de abandono. En medio de este panorama, la Expo surge, desde sus inicios, como la gran oportunidad de dinamizar la renovación urbana, promover el turismo y, en definitiva, estimular el auge económico tanto de una ciudad relanzada a la escena nacional e internacional, como del país en su conjunto.

Una característica compartida por Barcelona y Lisboa es la importancia que se ha concedido en ambos casos a una cierta consideración ecológica de la intervención urbanística que, con el objetivo puesto en la consecución de una mayor calidad ambiental urbana, ha querido expresarse a través del tratamiento privilegiado de los espacios públicos y los espacios libres. Contrariamente a lo sucedido en casos mencionados anteriormente, Barcelona y Lisboa parecen haber procurado que los grandes proyectos arquitectónicos cediesen protagonismo en la transformación urbanística en favor de los espacios libres, todo ello bajo el norte de un proyecto de ciudad que, con visión de futuro, velase por la consecución de una calidad urbana que permitiese que las obras acometidas trascendiesen al evento que las originó.

Pero en Barcelona y Lisboa, las Olimpiadas y la Exposición Universal, respectivamente, no sólo fueron claves para conseguir la modernización de la ciudad en términos espaciales y su propulsión dentro del sistema de metrópolis europeas. Una resultante no menos importante de las operaciones acometidas con motivo de ambos acontecimientos es la relacionada con la propia economía de la ciudad. En ambos casos, el turismo ha emergido como una importante fuente de ingresos que ha contribuido de forma no desdeñable a un auge de la economía local y regional.

Es en este sentido en el que se expresa Vegara cuando defiende la importancia de que las ciudades y las regiones descubran sus particularidades, sus potencialidades en el contexto en que se desarrollan, para definir un perfil inteligente de futu-

ro. La ventaja competitiva basada en la singularidad y en la capacidad permanente de innovación es la baza que pueden jugar los gobiernos locales y regionales a la hora de conseguir que empresas competitivas se localicen en sus territorios. De hecho, cada vez se hace más patente la necesidad de establecer una colaboración activa entre entidades locales, instituciones públicas y privadas, y el tejido empresarial existente con el objetivo de mejorar los niveles de dinamismo y desarrollo económico de sus entornos regionales. Para ello es imprescindible generar una oferta de suelo y de espacios variados, suficientes y de calidad, con infraestructuras de comunicación eficientes a nivel local, regional o nacional, centros de formación y transferencia de información, y áreas de nueva centralidad para servicios tradicionales y avanzados en consonancia con las necesidades del tejido industrial existente. Estos espacios, definidos como *SmartLands*, serían territorios capaces de dar una respuesta coherente al reto de la globalización y el cambio social, y, a un tiempo, mantener la necesaria cohesión entre economía, sociedad y medio ambiente urbanos. Dicho de otro modo, los *SmartLands* constituirían territorios perfectamente capaces de entrar en el ámbito de las ciudades competitivas.

Las grandes oportunidades de crecimiento económico que, en principio, aparecen ligadas al proceso de globalización tienen, a juicio de Dalda, la contrapartida de importantes efectos desestructurantes y segregadores sobre territorios y grupos sociales: el desarrollo de modernas infraestructuras de comunicación y promoción económica implican directamente la exclusión de algunas comarcas y ciudades; sectores sociales extensos son expulsados de la dinámica de la actividad económica o no llegan a acceder a ella; los antiguos yacimientos de empleo entran en crisis y los nuevos conllevan inestabilidad laboral y actividad informal; y, por último, la pérdida de peso de los factores espaciales de localización de actividades industriales, residenciales y servicios conduce a un modelo metropolitano de ciudad con una marcada tendencia a la discontinuidad y a la especialización funcional de las distintas áreas, y a la debilitación funcional de sus centros, que van perdiendo su carácter de espacios multifuncionales, de encuentro e intercambio, en los que se representaba la función integradora de la ciudad.

Por ello, entre la necesidad de responder a la globalización y la conciencia de las amenazas que supone, es forzoso plantear la reflexión sobre la conveniencia de conseguir territorios competitivos y atractivos –“ciudades modernas”– aún a costa de perder la idea misma de ciudad tal y como hoy la conocemos: como un sistema de intercambio y de relaciones sociales, de cultura y de autogobierno, fundamentado en la igualdad de los individuos de una comunidad plural (social, económica y culturalmente heterogénea) y apoyado en un territorio donde el medio ambiente es el factor decisivo de la calidad de vida de sus habitantes y visitantes. Se trata, en definitiva, de superar el debate sobre la posibilidad de una sostenibilidad urbana basada en la tecnología y, como propone Corinna Morandi, enjuiciar la cuestión del futuro de nuestras ciudades en un marco más amplio, referido al sistema productivo en su conjunto y a las complejas relaciones entre crecimiento, transformación y ambiente.

En este sentido, como señala Giorgio Piccinato, llama poderosamente la atención la escasa participación de la Unión Europea en ese debate abierto en torno al proyecto de futuro de nuestras ciudades. De hecho, por más que el “modo de hacer

ciudad" agita el debate urbanístico, los documentos institucionales referidos explícitamente al conjunto del territorio europeo apenas se han adentrado en el problema de los modelos más adecuados para la construcción de las ciudades europeas. En estas condiciones, encuentros como las Jornadas de Estudio "Ventajas Urbanas y Competitividad entre Ciudades" cobran todo su valor y vigencia como contribución a un debate necesario.



# LOS SMARTLANDS. EL MILAGRO DE BILBAO

## THE SMARTLANDS. THE BILBAO MIRACLE

Alfonso Vegara\*

### RESUMEN

En el presente artículo se analiza el futuro de nuestras ciudades, observando que depende de su capacidad para atraer y generar recursos humanos altamente preparados y que, para enfatizar este reto de supervivencia, las ciudades y las regiones deben descubrir sus singularidades, siendo la innovación un factor principal. Una vía posible, en tal sentido, la constituyen los *SmartLands*, territorios capaces de desarrollar una renovación urbana, mejorar la calidad ambiental, el espacio urbano y la imagen de la ciudad. En la última parte del artículo se estudia el caso de Bilbao, ciudad con una ambiciosa estrategia de renovación que apuesta por un nuevo perfil urbano y un nuevo aparato productivo para integrarse con éxito en la economía global.

### ABSTRACT

In the present article is analysed our cities future, observing that it depends on their capacity to attract and create human resources with a high quality, and to emphasize dare of survival, the cities and the regions must discover their singularities, being the innovation a basic aspect. A possible way of actuation are the *SmartLands*, territories able to develop an urban renovation, improve the ambiental quality, the urban space and the city image. In the last part of the article is studied the example of Bilbao, a city with an ambitious renovation strategy that stakes for a new urban style and a new productive system to get successfully into the global economy.

### Nuevo escenario derivado de los procesos de globalización

#### *Acelerado proceso de urbanización*

Las principales ciudades del mundo están experimentando cambios muy importantes. En los países en vías de desarrollo las tasas de crecimiento urbano son espectaculares y en los países desarrollados las grandes ciudades se están dispersando por espacios regionales cada vez más amplios y aparecen procesos de cambio y transformación sin precedentes.

---

Dr. Arquitecto, Economista y Sociólogo. Presidente de Taller de Ideas y de la Fundación Metrópoli.

Diversos estudios coinciden sensiblemente en la evaluación de la intensidad del proceso de urbanización que se está produciendo a nivel mundial. En 1950, aproximadamente el 30 % de la población podía considerarse como urbana. En el 2000 el porcentaje de población urbana será ya del 50%. Según ciertas previsiones solventes para el año 2025, cerca del 70% de la población mundial será urbana.

Los demógrafos predicen también que hacia el año 2025 habrá más de 30 megacities que sobrepasen los 8 millones de habitantes y más de 500 ciudades que superen el millón de habitantes. Un proceso de urbanización de estas proporciones constituye un reto infraestructural y ambiental sin precedentes.

Pero no es sólo un proceso cuantitativo, las ciudades desempeñan un papel de liderazgo creciente como nodos que articulan y organizan la economía mundial. Además, el compromiso de las ciudades en materia de sostenibilidad es una aspecto esencial de la continuidad y de la calidad de vida en el planeta.

Dar una respuesta coherente a los problemas y a las oportunidades de las ciudades del siglo XXI se convierte en un tema central, no solo desde el punto de vista urbanístico y territorial, sino también desde el punto de vista político, económico, social y cultural.

El organizar las ciudades del siglo XXI es hoy día una de las grandes cuestiones de la humanidad. Se requiere un esfuerzo conjunto de las instituciones públicas, del sector privado, de la sociedad civil, de las universidades, de los profesionales y de todos los estamentos de nuestra sociedad.

### *Megatendencias*

#### *a. El protagonismo de los pequeños actores en la economía global*

Cuanto más grande es la economía global más fuertes resultan los pequeños actores. Esto está llevando a un progresivo fortalecimiento de las pequeñas unidades de producción, a la deconstrucción de grandes compañías, al nacimiento de empresas virtuales y a la emergencia de alianzas estratégicas de pequeñas unidades que operan con mucha flexibilidad.

En USA, la economía más importante del mundo en este momento, el 50% de las exportaciones son realizadas por empresas de menos de 19 trabajadores.

Los estados nacionales van perdiendo peso relativo y surgen otras unidades de carácter regional o local que operan con más eficacia y más cerca de los ciudadanos de forma análoga a lo que sucede con las grandes compañías.

#### *b. La Sociedad del Saber*

Los recursos del conocimiento son móviles. El reto más importante para la supervivencia de nuestras ciudades en el futuro será la capacidad para **atraer y generar recursos humanos altamente preparados**, en este sentido, las opciones profesionales, la infraestructura educativa, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, la calidad de los espacios urbanos ya a ser un factor clave de competitividad.

Conocimiento, educación, investigación, información son las materias primas básicas del comercio y de la economía global. El llamado "Brainpower" o capital intelectual será el factor crítico en el siglo XXI.

Las ciudades que tengan más éxito en atraer y educar a los mejores talentos intelectuales son las que van a florecer. La gente son el nuevo producto, la materia prima básica de la economía del siglo próximo.

En contraste con el ritmo explosivo de crecimiento demográfico de los países en vías de desarrollo, el descenso de natalidad, especialmente en los países más desarrollados, puede provocar la incapacidad de las generaciones jóvenes en activo de soportar la carga de las generaciones mayores jubiladas a no ser que se produzca un espectacular crecimiento de la productividad o flujos migratorios importantes.

Los países desarrollados intentan mantener su posición de liderazgo mejorando la productividad a través del conocimiento y la innovación permanente.

La "sociedad del saber" es la única respuesta posible de los países desarrollados para mantener su liderazgo, y el único camino de los países menos desarrollados para progresar hacia el futuro.

Y esto, va a afectar mucho al perfil y a las funciones de las ciudades en el futuro.

*c. Los viajes y el turismo como sector emergente*

Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones están revolucionando la economía mundial. Hay sectores de importancia creciente en nuestra sociedad como educación, la sanidad, biotecnología, servicios financieros, etc.

Junto a estos sectores, los viajes y el turismo son ya y seguirán siendo uno de los principales sectores económicos a nivel mundial. Actualmente casi el 10% de la población activa mundial trabaja en este sector.

Esto representa una oportunidad importante para muchas ciudades y regiones, especialmente para aquellas con menos capacidad para competir en altas tecnologías pero con importantes activos naturales y culturales.

*d. Se ha globalizado la preocupación por el medio ambiente*

La Cumbre de Río supuso un impulso sin precedente en la aceptación mundial de la importancia de considerar los aspectos ambientales en las estrategias de desarrollo de los países, de las regiones y de las ciudades.

Además, la experiencia mundial en materia medio-ambiental pone de manifiesto que invertir en protección y valoración de la naturaleza es rentable. Los territorios que han sido capaces de desarrollar programas de excelencia ambiental han fortalecido al mismo tiempo su posición competitiva, y por supuesto, han mejorado la calidad de vida de sus habitantes y visitantes.

Muchas ciudades y regiones innovadoras en el mundo están haciendo inversiones millonarias en mejora del medio ambiente, del paisaje, espacio urbano, de la calidad ambiental y no solo inversiones en infraestructura productiva tradicional.

*En definitiva...*

El protagonismo de los pequeños actores en la economía global;  
La Sociedad del Saber;  
Los viajes y el turismo como sector emergente;  
Globalización de la preocupación por el medio ambiente...

Son factores de cambio en nuestra sociedad, megatendencias... que van a transformar el escenario en el que se desenvuelven las ciudades y nuestro trabajo como urbanistas.

*Tensiones de transformación en las grandes ciudades*

El fenómeno urbano más relevante de este final de siglo es la emergencia de la ciudad-región.

Con carácter general se observan los siguientes procesos de cambio.

*a. En Europa y en ciertos países desarrollados*

Se percibe un debilitamiento de las tradicionales fuerzas centrípetas asociadas a las economías de aglomeración que dieron lugar a la emergencia de la ciudad industrial y de servicios de primera generación de carácter denso y compacto en la que la residencia y las actividades productivas se desarrollaban dentro de los límites de la ciudad.

En segundo lugar, la emergencia de fuerzas centrífugas (costes de congestión, precios del suelo, nueva valoración de la naturaleza y del medio rural) que llevan a la salida de muchas actividades fuera de los límites tradicionales de la ciudad. Salen hacia el exterior las actividades industriales, los parques de oficinas, las actividades logísticas, la residencia de media y baja densidad, diversas tipologías comerciales, instituciones universitarias, actividades de ocio y esparcimiento, etc. Surgen así nuevos territorios en entornos metropolitanos menos densos, más difusos y con necesidad de interconexión física y telemática.

En paralelo al esquema descrito de tensiones urbanas se observa la emergencia en el centro de las ciudades de actividades dotacionales y nuevas tipologías comerciales, de empleos cualificados y residencia sofisticada mediante operaciones de renovación urbana o de creación de áreas de nueva centralidad en los espacios vacantes que genera la reconversión económica, el desmantelamiento del aparato industrial obsoleto o antiguas infraestructuras o equipamientos tales como puertos, ferrocarriles, instalaciones militares, etc.

*b. En las ciudades de Estados Unidos*

Profundos desequilibrios entre las áreas centrales de la ciudad, los primeros anillos marginales y los suburbios ricos. Los suburbios, lugar clásico de residencia de baja densidad, se están convirtiendo también en el principal lugar de asentamiento del empleo. En 1970 solo el 25% del empleo estaba en los suburbios. Hoy casi el 60% del empleo está ya en estas zonas de la ciudad-región. Surgen asentamientos de alta

tecnología como la Ruta 128 de Boston, la 202 de Filadelfia, los asentamientos de Microsoft en Seattle, el Triángulo de Investigación de Carolina del Norte, el Silicon Valley que se reconvierte de la Informática a Internet, etc. Este crecimiento residencial difuso y la aparición de nuevas actividades económicas en los suburbios se ha venido produciendo en contraste con la pérdida de vitalidad y atractivo y con el deterioro de los centros de las ciudades tradicionales. Uno de los principales retos que tienen planteados las ciudades americanas es la recuperación de los centros de las ciudades.

Emergencia masiva de la urbanización difusa o "Sprawl". Incapacidad de controlar el crecimiento urbano dentro de unos límites físicos razonables y con una cierta compacidad. El "Sprawl" genera problemas de tráfico, imposibilidad de aplicar sistemas de transporte público, aislamiento físico y falta de cohesión social, destrucción de espacios naturales y áreas agrícolas valiosas, consumo masivo de energía, etc. Para constatar la magnitud de este proceso en las ciudades americanas basta citar dos ejemplos: El crecimiento demográfico del Área Metropolitana de Nueva York en los últimos 25 años ha sido del 5%, sin embargo, el área urbanizada ha crecido el 60%. En los últimos 50 años la región urbana de Los Ángeles ha multiplicado su población por 4 y la superficie ocupada por la urbanización por 20.

Finalmente, otra de las contradicciones de la ciudad americana radica en la incapacidad o la parálisis para proponer sistemas efectivos de coordinación de los gobiernos de los municipios de la ciudad-región que están muy fragmentadas desde el punto de vista político y administrativo.

#### c. *Ciudades en países en vías de desarrollo*

En los países en vías de desarrollo, especialmente en Asia y Latinoamérica se está produciendo un fuerte crecimiento natural de la población y una masiva afluencia de inmigrantes.

Se observa una evidente incapacidad para dar respuesta al problema de la vivienda y servicios urbanos básicos. Esto provoca la emergencia de asentamientos espontáneos marginales e ilegales en las periferias.

El resultado, desde el punto de vista social, es la marginación social, exclusión y dificultad de incorporación a la economía formal, a la sociedad, a la cultura y a las principales opciones de desarrollo de la ciudad. Esto está provocando a su vez cotas alarmantes de inseguridad ciudadana.

Es cierto que existe la posibilidad de aportar servicios y mejorar con el tiempo las viviendas que surgen espontáneamente pero en todo caso se hipoteca la forma y estructura de la ciudad. La ciudad la diseñan los promotores espontáneos, ilegales o "piratas".

En estos casos los problemas llegan cuando la urbanización sucede con tanta rapidez que hace imposible una respuesta de los gobiernos locales para aportar vivienda, servicios urbanos básicos y cuando la economía local no es capaz de generar suficientes empleos.

Londres tardó 130 años en pasar de 1 a 8 millones de habitantes. México tardó solo 30 años (del 40 al 70) en crecer lo mismo, y luego en solo 16 años volvió

a duplicar la población. Esto da una idea del explosivo crecimiento metropolitano que están viviendo algunas ciudades del mundo.

Possiblemente no haya ningún otro momento en la historia de la humanidad en el que se estén produciendo cambios tan importantes y existan tensiones urbanas de transformación a nivel mundial tan relevantes como las que se están produciendo en diferentes ciudades del mundo en estos momentos.

### *Protagonismo creciente de las ciudades en un mundo global*

A nivel internacional se están produciendo cambios importantes en la estructura y reparto del poder. Especialmente se observan cesiones de poder de los tradicionales estados hacia las instituciones transnacionales, y en paralelo, fugas de poder desde los estados-nacionales hacia las regiones y ciudades.

Muchos estados son demasiado pequeños y débiles para controlar los flujos globales de poder, riqueza, comercio y tecnología a nivel internacional, y con frecuencia, son demasiado grandes y heterogéneos para representar la pluralidad social y cultural de sus ciudadanos.

Por otra parte, los estados están perdiendo legitimidad como órganos de representación y organización eficiente y las ciudades y regiones están en una posición privilegiada para desempeñar estas funciones.

Hoy día, en la economía mundial no compiten los países, compiten en mayor medida las ciudades y las regiones ya que son los territorios con más capacidad para aportar ventaja competitiva a las empresas y personas que en ellos se ubican.

La progresiva disolución de las trabas al comercio internacional, la mayor facilidad de acceso a la información, la mejora de los sistemas de transporte y comunicación inciden con fuerza en un fenómeno clave para el futuro de las ciudades:

“Están expuestas de forma muy abierta a la competencia internacional”.

Las ciudades solo podrán sobrevivir y gozar de un desarrollo sustentable si son capaces de ofrecer servicios o producir bienes atractivos y competitivos en el contexto internacional.

La ciudades y las regiones necesitan descubrir sus singularidades, sus componentes de excelencia en el contexto en el que se desarrollan y definir un perfil inteligente de futuro.

Se trata de que cada ciudad pueda definir objetivos muy específicos para dotarse de los factores críticos capaces de generar ventaja competitiva a las personas, empresas y agentes que se desenvuelven en la ciudad.

La ventaja competitiva está basada en la singularidad y en la capacidad permanente de innovación. Hoy día los gobiernos locales y regionales, pueden contribuir de forma eficaz a la mejora de la competitividad de las empresas y actividades que se desarrollan en sus territorios.

Pueden aportar ventaja competitiva creando estructuras urbanas eficientes, infraestructuras y equipamientos específicos para las actividades que se pretende impulsar, programas de formación apropiados, órganos de promoción y apoyo a

determinadas actividades, mejora de la calidad urbana y de la calidad de vida, alianzas estratégicas, etc.

Ninguna ciudad puede ser competitiva en todo. Lo ideal es desplegar el limitado arsenal de recursos humanos y materiales hacia las actividades más productivas al servicio del conjunto de la comunidad.

La información que necesitan las ciudades para definir su perfil de futuro no es la tradicional, no es sólo la información de dentro de la ciudad y de sus propios procesos de cambio.

Cada vez más las ciudades, como las empresas, necesitan conocer acontecimientos y condiciones del amplio contexto en el que se desenvuelven. Esto exige nuevos métodos de trabajo y nuevos instrumentos en urbanismo y ordenación del territorio.

Los gobiernos nacionales están perdiendo su capacidad para innovar y para dirigir la sociedad en un entorno cada vez más abierto y competitivo, las ciudades deben asumir un nuevo protagonismo y tienen un enorme potencial para poderlo hacer.

Los éxitos y fracasos de nuestras ciudades van a ser hasta cierto punto los éxitos y fracasos de nuestros países. Incluso hoy día el Banco Mundial está reorientando sus estrategias de inversión para el desarrollo de las naciones focalizando su atención en las ciudades.

Grandes temas como la competitividad económica, el equilibrio social, la calidad de vida y la sustentabilidad ambiental dependerán de nuestra capacidad colectiva para reinventar y gobernar nuestras ciudades y regiones, y en definitiva, de nuestra capacidad para innovar y compartir estas innovaciones con otras ciudades en un mundo cada vez más global e interrelacionado.

### **Los "SmartLands"**

Nuestra sociedad afronta una época de grandes cambios, una etapa apasionante en la que la revolución telemática y la innovación tecnológica van a tener una incidencia extraordinaria en nuestras vidas, en nuestras ciudades y en nuestras regiones.

Si el urbanismo permanece al margen de los nuevos retos de las ciudades en la sociedad global, los urbanistas estaremos condenados a desempeñar un papel marginal en nuestra sociedad.

Si somos capaces de ofrecer un nuevo marco conceptual y unos nuevos instrumentos de trabajo, en ese caso, el renacimiento del papel de las ciudades irá en paralelo al renacimiento del urbanismo y podremos desempeñar un papel útil e importante en nuestra sociedad.

Los SmartLands son territorios capaces de ofrecer una respuesta coherente, desde su contexto, al reto de la globalización y de los cambios que están produciéndose en nuestra sociedad.

Tienen las siguientes características:

### ***Los SmartLands los diseña la Comunidad***

Los SmartLands no los diseña el mercado, aunque tengan en cuenta obviamente la lógica del mercado, en su configuración participan los diversos componentes de la Comunidad.

Diseñan su futuro a través del Liderazgo, la Participación y la Innovación. Los SmartLands son territorios con liderazgo fuerte, una sociedad civil madura y notoria cohesión inter-institucional.

Un liderazgo político coherente supone una importante ventaja competitiva.

La capacidad para identificar estrategias innovadoras y agrupar las diferentes fuerzas políticas, económicas, sociales y culturales en torno a un proyecto colectivo es un factor que marca la diferencia y constituye un importante impulso para la transformación positiva de las ciudades y regiones actuales.

Diseñar un proyecto de ciudad no debe ser sólo una ilusión para quienes ostentan responsabilidades políticas o técnicas en una determinada etapa.

Debemos buscar fórmulas imaginativas para vincular a las instituciones, a la Sociedad Civil Organizada y a los ciudadanos en los procesos de definición del modelo de ciudad y de territorio.

Para que los procesos de participación sean eficaces es muy importante articular tres aspectos esenciales:

1. El liderazgo de los políticos.
2. La participación de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil.
3. La creatividad y capacidad de innovación de los profesionales.

Las fórmulas y métodos de participación eficaz varían con las diferentes escalas del territorio.

La cooperación interinstitucional es un aspecto que permite acometer con gran facilidad temas que en un contexto de confrontación y de falta de objetivos compartidos sería imposible.

En definitiva, los SmartLands son territorios en los que viven comunidades activas, y que han sido capaces de organizarse para inventar y alcanzar un consenso con respecto a un proyecto de futuro.

### ***Sensibilidad y Responsabilidad Ambiental***

Los SmartLands asumen una nueva ética con respecto al Medio Ambiente. Son capaces de dar un salto decisivo desde las actitudes desarrollistas hacia el ecodesarrollo.

Esto requiere una nueva sensibilidad por los problemas y oportunidades que ofrece el Medio Ambiente, y sobre todo, hacer compatible el modelo territorial o el modelo urbano con las exigencias del Medio Físico, con su razonable capacidad de acogida y con la vocación de las diferentes áreas.

Hoy día se asume de forma casi generalizada que es importante evitar impactos ambientales negativos, pero instrumentos como la EIA son insuficientes.

Los SmartLands asumen una postura más ambiciosa de:

- Intervención Positiva en el Medio Ambiente
- De Protección Activa
- De Recuperación
- De Puesta en Valor del Territorio
- Renovación de los ecosistemas urbanos

En las próximas décadas va a ser necesario avanzar mucho en la creación de nuevas tecnologías limpias compatibles con nuestras aspiraciones de sustentabilidad. Aquí se vislumbra un campo espectacular de oportunidades de negocio para que el sector privado se incorpore impulsando la innovación tecnológica.

Pero sin duda, el aspecto esencial será un cambio en los comportamientos en relación con el deterioro ambiental, la pobreza y el agotamiento de ciertos recursos.

Los SmartLands asumen el compromiso de legar a las generaciones futuras un territorio más cuidado que el que hemos recibido y con intacto potencial de desarrollo.

No olvidemos, por otra parte, que el Territorio y el Paisaje constituyen cada vez más un activo básico de singularidad y competitividad de cara al futuro.

### *Son capaces de crear Ventaja Competitiva*

M. Porter estudió las ventajas competitivas de las naciones, y trató de explicar cómo se generaba la ventaja competitiva, por qué ciertos sectores productivos eran más competitivos, se desarrollaban mejor, en ciertos países. Sin embargo, los países son con frecuencia extensos y heterogéneos. Hoy día compiten en mayor medida las regiones y las ciudades.

Es importante descubrir las auténticas ventajas competitivas de las ciudades y de las regiones, especialmente aquellas que guardan relación con el emplazamiento, con la forma física, con las funciones de la ciudad y con la estructura y organización de la región metropolitana.

Hoy día casi todos los factores de producción son móviles, el capital intelectual, las materias primas, los capitales, la tecnología, la mano de obra, etc. Lo que no puede desplazarse de un lugar a otro es un clima, un paisaje, un paseo marítimo, un centro histórico, unos valores culturales, en definitiva, una ciudad.

Las ciudades y los territorios son únicos e irrepetibles. Son susceptibles de aportar ventajas competitivas para las actividades económicas, para la residencia, para el ocio, la cultura y la relación social. Un buen diseño urbanístico hace competitiva una ciudad.

Hoy día las ciudades operan en un contexto abierto y competitivo a nivel internacional.

Los SmartLands son capaces de definir el “perfil urbano” de forma innovadora y participativa.

Las ciudades no sólo son atractivas sobre la base de sus condiciones intrínsecas sino porque han sido capaces de consensuar un proyecto inteligente de futuro.

En definitiva, los SmartLands son capaces de desarrollar un urbanismo y una ordenación del territorio que les permite crear ventajas competitivas en un contexto de competencia y cooperación entre ciudades y territorios.

Muchos territorios intentan generar ventaja competitiva a través de la innovación, de la vinculación a redes de ciudades en un mundo global, de la creación de una sólida imagen urbana, del desarrollo de proyectos "world class" y del aprendizaje de experiencias de otras ciudades.

Al margen de estas reflexiones es importante tener en cuenta que todavía está por inventar una teoría de la competitividad aplicada a las ciudades.

### *Compromiso con la Cohesión y Desarrollo Social*

Los SmartLands son territorios en los que se trabaja para lograr la cohesión y el equilibrio social, es decir la "inclusión" de todos los ciudadanos. Al mismo tiempo se lucha contra la desigualdad y la "exclusión" de personas y grupos de la sociedad.

Los SmartLands enfatizan no sólo la redistribución de recursos, sino también la redistribución de oportunidades.

En una sociedad en la que el trabajo sigue siendo esencial para la propia realización personal y para el nivel de vida, el acceso al trabajo es un ámbito principal de oportunidades.

La "exclusión" económica genera con frecuencia deterioro social, físico y cultural. En áreas decadentes la vivienda se deteriora y la falta de oportunidades de trabajo resta incentivos a la educación, lo que conduce a la inestabilidad y desorganización sociales.

Los SmartLands dedican esfuerzos importantes a la renovación urbana, a la mejora de la calidad ambiental, al espacio urbano y a la imagen de la ciudad ya que estos aspectos repercuten en todas las clases sociales y grupos de la ciudad.

Los SmartLands intentan limitar la "exclusión voluntaria" de las élites para crear una sociedad más "inclusiva" en la base.

El espacio público puede ser uno de los principales puntos de referencia para la vida comunitaria en la ciudad. La calidad de los espacios públicos y su nivel de utilización es un claro exponente de la cohesión y equilibrio social.

La calidad de los espacios públicos en la ciudad es uno de los elementos más intrínsecamente democráticos porque sirven a toda la población y no solamente a las élites en el poder.

Gran parte de los esfuerzos para conseguir una ciudad integrada socialmente no pueden hacerlos las autoridades públicas. El dinamismo de la sociedad civil es esencial para lograr una ciudad equilibrada e inclusiva.

Los SmartLands pretenden evolucionar desde la idea de "estado de bienestar" a la de "sociedad de bienestar".

Los esfuerzos de una ciudad por lograr la inclusión de todos los ciudadanos tiene efectos evidentes en la capacidad competitiva de la ciudad y en su atractivo para el desarrollo de actividades económicas.

Los SmartLands son territorios que propician el sentimiento de pertenencia y fortalecen las señas de identidad porque ello mejora la capacidad para trabajar en proyectos colectivos.

Finalmente, los SmartLands creen en la democratización del urbanismo como mecanismo eficaz contra la exclusión y a favor del desarrollo social.

### *Estructuras coherentes para el Gobierno del Territorio*

En las últimas décadas se están produciendo cambios importantes, surgen nuevos bloques políticos y económicos, se reorganizan las funciones de los estados, emergen con fuerza las regiones y las ciudades como grandes protagonistas de la economía global, surge el fenómeno nuevo de la ciudad región, la autonomía de muchas entidades locales está conduciendo en ciertos lugares a una estéril fragmentación política y administrativa. Los territorios complejos están ensayando fórmulas de descentralización.

Las escalas de gobierno y organización del territorio resultan cada vez más complejas. Existe un claro riesgo de fragmentación y de un gobierno imposible en territorios con una estructura administrativa y política inapropiada.

Los SmartLands son territorios capaces de dotarse de unas estructuras de gobierno coherentes, ámbitos territoriales idóneos desde el punto de vista geográfico, ambiental y funcional y, territorios en los que existe un claro sentimiento de pertenencia y una fuerte identidad.

En definitiva son espacios en los que existe una estructura administrativa y política eficiente o pactos de colaboración inter-institucional coherentes para diseñar y construir el futuro de estos territorios.

Los SmartLands son capaces además de crear los órganos adecuados para el desarrollo de proyectos concretos o para el cumplimiento de objetivos específicos. Es decir son capaces de tejer la denominada "Arquitectura Social" necesaria para la eficacia en el desarrollo de operaciones estratégicas.

### *Capaces de identificar su "Cluster de Excelencia"*

Los SmartLands son capaces de descubrir su propia identidad y sus auténticas "ventajas comparativas". Aquellas aportadas por la naturaleza y en las que no ha intervenido el hombre.

Al mismo tiempo los SmartLands son capaces de inventar y construir sus propias "ventajas competitivas" en relación con su entorno y en el marco de un mundo complejo, global e interrelacionado.

El "Cluster de Excelencia" es el conjunto selectivo e interrelacionado de elementos y funciones de la ciudad que son, o pueden llegar a ser, el soporte de su ventaja competitiva y el motor de su éxito. Aquellos elementos de la ciudad que presentan un nivel de atractivo y éxito notorio, especialmente los relacionados con la forma y la estructura física de la ciudad.

Los componentes del "Cluster de Excelencia" pueden referirse a elementos de la ciudad ya existentes, o a "Oportunidades Estratégicas" detectadas sobre la base de las investigaciones que se desarrollen. El Cluster de Excelencia aporta el perfil urbano básico del futuro de la ciudad.

Los instrumentos de planeamiento deben ser capaces de identificar los componentes del Cluster de Excelencia.

Teniendo en cuenta la limitación de recursos humanos y económicos en la ciudad y los límites temporales de los períodos del gobierno local, la identificación

de proyectos críticos y prioridades básicas es un elemento esencial de la política urbana.

Los SmartLands son capaces de definir y alcanzar un consenso respecto a su propio "Cluster de Excelencia" que se convierte en una referencia clara para orientar las acciones prioritarias del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada.

### ***Respuesta coherente a la Trilogía Urbana***

Mi tesis es que los Smartlands son los únicos territorios que pueden afrontar el reto del desarrollo sustentable en la etapa de la globalización.

Son territorios capaces de encontrar un equilibrio inteligente entre su estrategia económica, la cohesión y desarrollo social y la sensibilidad y cuidado del Medio Ambiente.

Los SmartLands son capaces de dar una respuesta coherente a la Trilogía Urbana, es decir, Economía, Sociedad y Medio Ambiente.

Son, en definitiva, territorios competitivos para las actividades económicas, atractivos para la vida en comunidad y responsables desde el punto de vista ambiental y cultural.

Los SmartLands consideran que la clave de la sustentabilidad es la construcción de un modelo territorial coherente basado en la vocación del territorio, con un fuerte respaldo social y en correspondencia con las grandes opciones estratégicas de desarrollo económico.

La sustentabilidad debemos concebirla desde una perspectiva amplia que incluye sustentabilidad ambiental pero también sustentabilidad económica, social y cultural.

Los SmartLands utilizan la Ordenación del Territorio y el Urbanismo Democrático como la forma para conseguir un desarrollo sustentable y alcanzar un equilibrio inteligente entre medio ambiente, sociedad y economía.

### **El milagro de Bilbao**

#### ***La visión regional***

El País Vasco ha sido la primera Comunidad Autónoma española capaz de redactar, consensuar y aprobar por el Parlamento Regional una estrategia territorial denominada "Directrices de Ordenación del Territorio".

Se trata de un instrumento de planeamiento de escala regional capaz de coordinar las políticas sectoriales con incidencia en el territorio y los planes urbanísticos de los casi 250 municipios que componen la Comunidad Autónoma Vasca.

La idea fuerte que inspira las "Directrices de Ordenación del Territorio" del País Vasco es la creación de una auténtica "Ciudad Región", es decir, un territorio muy interrelacionado, que constituye un único mercado de trabajo pero que pretende

evitar la urbanización difusa (sprawl) y busca su equilibrio en el mantenimiento de la idiosincrasia e identidad del sistema de asentamientos existentes.

Esto significa:

1. Crear un sistema polinuclear de capitales (Bilbao, San Sebastián y Vitoria). Interconectadas con infraestructuras sólidas y con funciones y perfiles urbanos complementarios.
2. Dar un nuevo protagonismo a la red vasca de ciudades medias. Unas 15 ciudades que lideran los diferentes territorios comarcales o Áreas Funcionales
3. Poner en valor el sistema de núcleos rurales en contacto con la naturaleza. El País Vasco tiene 69 Centros Históricos y una magnífica red de Espacios Naturales.
4. Conectar la Ciudad-Región vasca con las ciudades importantes del entorno (Santander, Logroño, Pamplona, Bayona) y con el sistema urbano europeo, especialmente constituyendo una gran rótula urbana en la intersección del eje europeo París-Madrid en su intersección con el Eje transversal (Valle de Ebro y Cornisa Cantábrica). El País Vasco puede liderar los procesos de integración entre el Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo a través del Eje del Ebro, que ha sido tradicionalmente uno de los espacios urbanos más dinámicos de la Economía Española.

El País Vasco ha sido capaz de dotarse de una estrategia territorial global para el conjunto de su territorio que integra:

1. El medio físico, el sistema de espacios naturales y corredores ecológicos.
2. El sistema de ciudades con ofertas claras de áreas residenciales y productivas.
3. Las infraestructuras.
4. Los equipamientos.

En el contexto del modelo territorial vasco juega un papel decisivo las estrategias de renovación urbana.

Teniendo en cuenta el reto que supone la renovación de ciudades y Áreas industriales obsoletas, desde el Gobierno Vasco y desde la perspectiva regional se han identificado un conjunto de actuaciones prioritarias de renovación urbana.

El Milagro de Bilbao solo puede entenderse en el contexto de una sociedad muy sensible por su territorio, que pretende reforzar todavía más sus señas de identidad, que ha sido capaz de dotarse de un nuevo sistema de planeamiento y trabajar a la escala regional, a la escala intermedia y a la escala de los municipios y a la escala de proyectos concretos.

### *La Estrategia del Bilbao Metropolitano*

Desde el comienzo del presente siglo, se ha ido concentrando población e industrias en los bordes de la Ría del Nervión. En este momento un millón de habitantes vive en este territorio.

El Área Metropolitana de Bilbao tiene una densidad de casi 2000 habitantes por km<sup>2</sup> y allí se concentra casi el 50% de la población y de la actividad económica del País Vasco. Hasta cierto punto, los éxitos y fracasos del País Vasco dependen de los éxitos y fracasos del Bilbao Metropolitano.

El Área Metropolitana de Bilbao está constituida por un conjunto de más de 20 municipios. El municipio de Bilbao tiene unos 400.000 habitantes.

El modelo de desarrollo industrial convirtió la Ría de Bilbao en una gran barrera física y social.

Los barcos necesitaban entrar hasta el corazón de Bilbao donde estaban ubicadas algunas de las principales instalaciones portuarias y los astilleros. Esto impidió poder construir puentes que conectaran las dos márgenes de la Ría del Nervión.

En la margen derecha se ha ido ubicando principalmente las familias con mayores rentas, familias originarias del País Vasco, que hablan euskera y votan tradicionalmente a partidos nacionalistas o de derechas.

En los municipios de la margen izquierda de la Ría del Nervión se localizaron las principales instalaciones industriales y los inmigrantes de otras regiones de España que venían a trabajar en la industria vasca, especialmente durante las décadas de los 60 y 70. Se trata de familias con renta más baja, sólo hablan español, poco integrados en la sociedad vasca y que votan sobre todo a los partidos de izquierda.

Se instauró un modelo de segregación física y social sobre la base de un modelo económico que ya en la década de los 80 se mostró obsoleto.

La estrategia regional del País Vasco consideró la renovación y rehabilitación del espacio en el entorno de la Ría del Nervión como objetivo prioritario.

La idea fuerte hoy día es transformar la Ira de un espacio industrial obsoleto físico y económicamente en un espacio renovado en el cual poder construir el Bilbao del siglo XXI sobre la base de las ruinas de la antigua industrialización.

Se pretende así que la Ira del Nervión deje de ser una barrera física y social y constituya un eje de integración de personas y de actividades urbanas.

Las estrategias que se están siguiendo son las siguientes:

1. Ampliación del Puerto y traslado de las antiguas instalaciones portuarias, situadas a uno y otro lado a lo largo de la Ira, hacia el exterior. Esto permite construir puentes que conecten físicamente ambas partes de la Ira del Nervión.
2. Ambiciosa estrategia de depuración y recuperación ambiental del agua de la Ira del Nervión, de Eliminación de ruinas industriales y descontaminación de suelos, y sobre todo, infraestructuras para mejorar la accesibilidad de este espacio (nuevas vías urbanas, metro, mejora del aeropuerto, acceso ferroviario, Puerto e instalaciones logísticas).
3. Implantación de nuevos usos sobre los espacios vacantes y sobre antiguos edificios industriales. Se pretende ubicar en el Eje de la Ira:
  - a. Museos.
  - b. Edificios Culturales.
  - c. Instalaciones Universitarias (integrar estudiantes de ambas márgenes).
  - d. Parques científicos y tecnológicos.

- e. Servicios de apoyo a empresas.
- e. Oficinas de la administración pública vasca.
- f. Sedes de compañías.
- g. Espacios verdes.
- h. Ocio.
- i. Viviendas.

En general se trata de ubicar en la Ría del Nervión, el equipamiento regional y las actividades que van a liderar la economía vasca en el nuevo siglo.

### *Realizaciones y Proyectos para el Futuro de Bilbao*

En las imágenes muestro algunos de los proyectos concretos que se han desarrollado en los últimos años y que muestran el inicio de la ambiciosa estrategia de renovación urbana de Bilbao.

El Museo Guggenheim es uno de los proyectos más emblemáticos. Constituye un símbolo de la renovación de Bilbao. Un símbolo de la vocación innovadora de la sociedad vasca para acometer los retos del nuevo milenio.

El edificio del museo se desarrolla incluso bajo el puente existente y en uno de los espacios más degradados de Bilbao.

El impacto del Museo en la economía local ha sido extraordinario. Antes del Museo en los fines de semana el nivel de ocupación de los hoteles de Bilbao era solo del 20%. Hoy es prácticamente imposible encontrar una habitación de Hotel. Algunas grandes cadenas hoteleras internacionales están ya iniciando la construcción de nuevos hoteles.

Las empresas que han trabajado en la construcción del edificio: estructura de hierro, fachada de titanio, la piedra de revestimiento, las ingenierías locales, empresas de instalaciones, etc. tienen oportunidad de abrir mercados internacionales sobre la base de la imagen aportada por el Museo.

El Metro de Bilbao es también un hito. Diseñado por la oficina de Norman Foster aporta una imagen innovadora y de excelencia. Predomina el vidrio, acero inoxidable y hormigón. La tecnología utilizada en los túneles que cruzan la Ría por debajo, está siendo aplicada por empresas vascas en otros lugares del mundo.

El Palacio de Euskalduna. Se trata de un teatro de la Ópera con una sala principal de 2.300 plazas, que a su vez, desempeña las funciones de Centro de Convenciones. Simboliza un Gran Barco situado en el mismo lugar en el que hasta hace muy poco operaban uno de los principales astilleros de Bilbao.

Son también espectaculares las imágenes del nuevo Aeropuerto de Bilbao, diseñado por el arquitecto español Santiago Calatrava que se inaugurará próximamente.

Son relevantes algunos ejemplos de operaciones de rehabilitación de edificios tradicionales: Teatro Arriaga, edificios residenciales, antigua estación y mercado. En conjunto se ha hecho un importante trabajo en la recuperación del Centro Histórico de Bilbao y ahora se inicia una estrategia ambiciosa de revitalización del Ensanche.

Finalmente se muestran algunas imágenes de los trabajos de diseño urbano que se están desarrollando para organizar urbanísticamente el espacio de la Ría. No

existe un diseño urbano todavía definitivo pero estas imágenes aportan una idea del nivel de ambición con el que se está trabajando y de las oportunidades urbanas que surgen en los bordes de la Ría del Nervión.

La Ría del Nervión el gran eje de renovación urbana. Un gran proyecto con un horizonte de 25 años.

### *El Milagro de Bilbao*

Como muchas ciudades europeas afectadas por el declive de las industrias tradicionales, Bilbao, particularmente en los setenta y ochenta, ha sido testigo del deterioro de las condiciones urbanas. Se percibía:

1. Altísimos niveles de polución.
2. Incremento de los niveles de paro.
3. Pérdida de identidad urbana.
4. Disminución de los niveles de calidad de vida.
5. Obsolescencia.
6. Pérdida de competitividad de las industrial locales.
7. Problemas sociales y políticos, etc.

Sin embargo, en la década de los 90, Bilbao está experimentando un auténtico milagro. Se está pasando de una sensación generalizada de fracaso a una convicción de que es posible reinventar el Bilbao del futuro en la nueva etapa postindustrial.

Bilbao está apostando por dotarse de un nuevo perfil urbano y un nuevo aparato productivo para integrarse con éxito en la economía global.

Algunos de los factores que han hecho posible la emergencia de un nuevo Bilbao desde las ruinas de los antiguos espacios industriales son los siguientes:

- a. Voluntad política clara de superar la situación de partida y sincera cooperación entre los diferentes niveles de la administración tales como Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco y Gobierno de España.
- b. Éxito en la creación de instituciones orientadas específicamente a la revitalización del Bilbao Metropolitano tales como Bilbao Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000.
- c. Apoyo y confianza de la comunidad empresarial al proceso de recuperación de Bilbao.
- d. Amplia participación de diferentes grupos y agentes sociales.
- e. Nuevo sistema de planeamiento urbanístico y territorial que ha sido capaz de incluir la recuperación del Bilbao Metropolitano en el contexto de las estrategias globales del País Vasco.
- f. Éxito inicial en el desarrollo de algunas iniciativas concretas como el tratamiento de las ruinas industriales, la rehabilitación del centro histórico y el Ensanche, el Metro, el Museo Guggenheim, El Palacio de Euskalduna, el nuevo Aeropuerto, la expansión del puerto, etc.

La clave sin embargo del Milagro de Bilbao es el cambio de actitud, el paso de una situación de crisis económica, conflictividad política y pesimismo a un esta-

dio en el que la sociedad vasca mayoritariamente cree que el cambio es posible. Hoy ya se percibe de forma optimista el cambio de modelo económico y el cambio de modelo urbano, y ello, con un horizonte en el que parece que la paz es posible.

El Milagro de Bilbao no ha hecho más que empezar. Falta un largo camino por recorrer. Sin embargo existen unas bases suficientemente sólidas para garantizar el éxito de este proyecto.

Hoy existe el convencimiento de las instituciones públicas, del sector privado y de la sociedad civil de que la renovación urbana de la Ira de Bilbao es posible, y es el proyecto urbano más importante de Euskadi.

### *Euskadi Ciudad Global*

El País Vasco se encamina ahora hacia una etapa postindustrial y quiere participar en el apasionante reto de la globalización.

En la nueva sociedad global se demandan nuevos espacios que han de construirse principalmente sobre la base de la renovación de los existentes y sobre la base de la potenciación de nuestra idiosincrasia y señas de identidad.

El concepto Euskadi Ciudad Global aporta un nuevo marco de referencia para el futuro del País Vasco que permite integrar todos los activos de nuestro territorio y nos permite participar con evidentes ventajas competitivas en el concierto de las más innovadoras metrópolis mundiales.

El fenómeno urbano más relevante de este final de siglo a nivel mundial es la emergencia de las ciudades-región, territorios complejos que se articulan alrededor de las ciudades importantes tradicionales.

Las ciudades-región actuales son los nodos que lideran la economía mundial, los principales centros de innovación y de generación de ideas, y en definitiva, el escenario donde se afrontan los grandes retos actuales de competitividad, cohesión social, sustentabilidad ambiental y gobierno del territorio.

En este contexto, Euskadi Ciudad Global tiene evidentes ventajas en su territorio como he puesto de manifiesto a lo largo de esta ponencia:

Estructura polinuclear de capitales;

Magnífica red de ciudades de tamaño medio;

Valioso sistema de espacios naturales y corredores ecológicos;

Excepcional red de núcleos rurales y centros históricos.

Al margen de estos aspectos vinculados a la estructura física de nuestro territorio y sistema de asentamiento, me gustaría destacar 3 aspectos que desde mi punto de vista son la base para la creación de importantes ventajas competitivas de cara al futuro:

1. Coherente estructura de gobierno del territorio. Frente a la habitual fragmentación política y administrativas de las ciudades-región actuales, en Euskadi disponemos de unas estructuras de gobierno del territorio únicas a través del papel del Gobierno Vasco y de las Diputaciones. Estos niveles de gobierno van a permitir coordinar los planes municipales y las políticas sectoriales al servicio de un modelo territorial para Euskadi Ciudad Global.

2. Fuerte sentimiento de identidad y de pertenencia de nuestra población al territorio vasco que es un requisito imprescindible para acometer grandes proyectos colectivos.
3. Y finalmente, la tradicional capacidad de innovación de la sociedad vasca y la experiencia de colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

En definitiva, Euskadi Ciudad Global es una referencia, un horizonte en el que seremos capaces de participar con éxito en la sociedad global sobre la base de la innovación y del fortalecimiento de nuestras propias señas de identidad.

### **El reto de la innovación en ciudades y regiones**

La clave del éxito de las ciudades y de los territorios en el futuro es la innovación.

- Una Ordenación del Territorio Innovadora busca soluciones creativas a los problemas de carácter social, económico, físico y ambiental que afectan a la colectividad.
- Está más centrada en la puesta en marcha de un conjunto selectivo de actuaciones prioritarias que tengan “efecto demostración” positivo que en la propuesta de meros criterios generales de carácter difuso y con escasa capacidad de compromiso por parte de los actores públicos y privados que lideran el proceso de transformación de nuestra sociedad.
- El Planeamiento Innovador señala con precisión los cambios necesarios en las actitudes institucionales, en los procedimientos y en los propios instrumentos de intervención.
- Sobre todo es un Planeamiento Emprendedor, capaz de definir estrategias y procedimientos e ilusionar a los agentes implicados en su desarrollo.
- El Planeamiento Innovador requiere capacidad de negociación, voluntad de acuerdo y asumir los compromisos y riesgos de apostar por opciones concretas.

En el actual contexto competitivo y abierto de ciudades y regiones, el Planeamiento Innovador está más interesado en:

- La “Gestión Activa de la Ciudad”;
  - En el Partenariado Público-Privado;
  - En los “Contratos de Ciudad” entre Administraciones;
  - En el “Benchmarking” con territorios análogos;
  - Las Operaciones Piloto;
  - Indicadores urbanos de evaluación
- que en la gestión urbanística burocrática convencional.

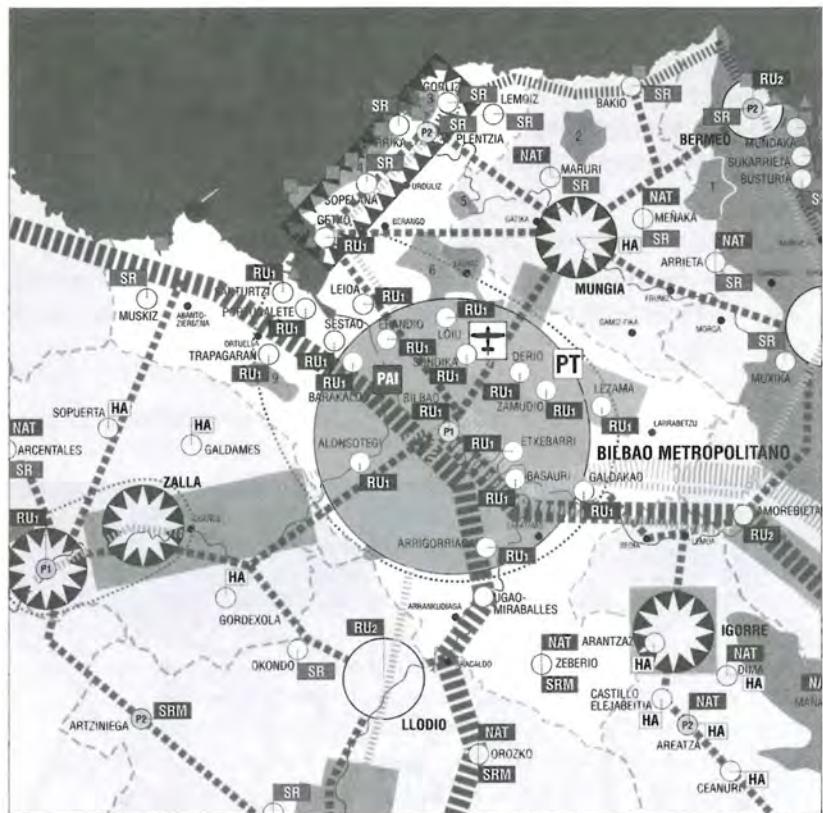
Finalmente, el Planeamiento Innovador supera el enfoque regulador convencional y apuesta por el Diseño de Programas de Dinamización.

Vivimos una etapa disciplinar difícil pero apasionante.

Hoy más que nunca, es necesario recuperar el valor de la utopía frente al pragmatismo del corto plazo.

En esta etapa apasionante de cambio de siglo y de milenio, necesitamos una nueva cultura del territorio para inventar, alcanzar un consenso y construir nuestro futuro.





ESQUEMA DE MODELO TERRITORIAL



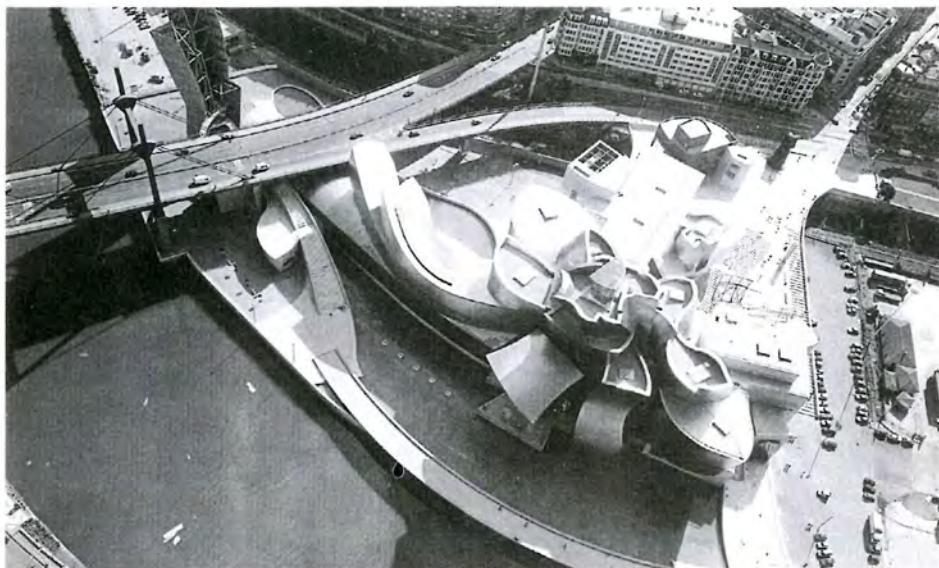
BILBAO METROPOLITANO



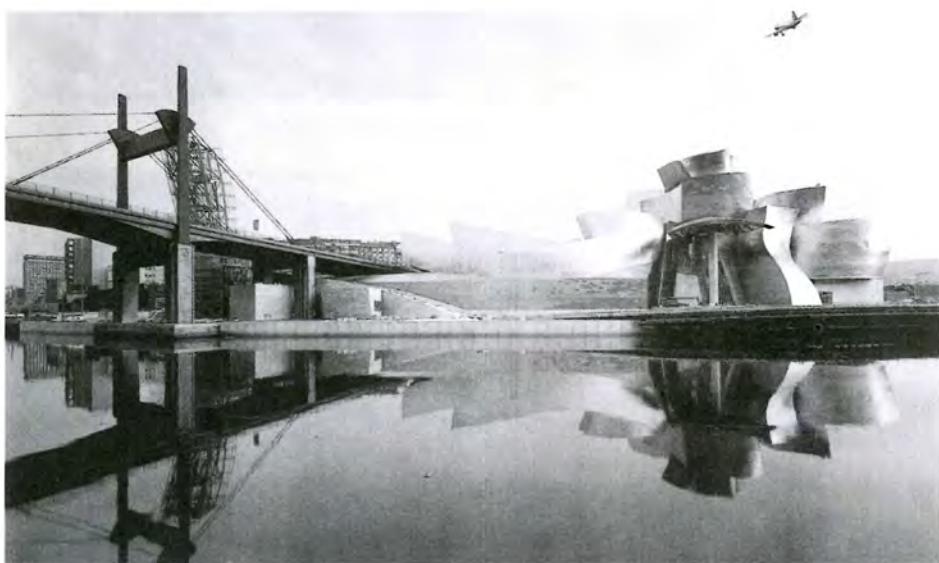
BILBAO METROPOLITANO



OPERACIÓN ABANDOIBARRA



MUSEO GUGGENHEIM



MUSEO GUGGENHEIM

# **GRANDI PROGETTI E COMPETIZIONE TRA CITTÀ: UNA REFLESSIONE SUI CRITERI DI VALUTAZIONE**

## **BIG URBAN PROJECTS AND COMPETITIVITY AMONG CITIES: A REFLECTION ABOUT THE CRITERIONS OF VALUATION**

Corinna Monrandi<sup>\*</sup>

### **RESUMEN**

En este artículo la cuestión de la competitividad entre ciudades es estudiada en relación al papel desempeñado por los grandes proyectos de transformación urbana, desarrollados durante los últimos años en algunas ciudades europeas, a la hora de mejorar tanto la calidad y eficacia de éstas como su posicionamiento competitivo frente a otros centros urbanos. Para ello se analizan los resultados de dos investigaciones orientadas a valorar respectivamente, las ventajas competitivas de varias ciudades europeas y el éxito de algunos recientes grandes proyectos urbanos. Ambas investigaciones se plantean desde una actitud crítica, capaz de relacionar el mayor o menor éxito de los procesos activados, con los efectos, positivos o negativos, producidos tanto sobre las diferentes categorías de usuarios de la ciudad como sobre todo el sistema urbano. Finalmente, utilizando el mismo método de análisis, se realiza una revisión de algunos de los grandes proyectos urbanos milaneses de los últimos 20 años.

### **ABSTRACT**

In this article is studied the competitiveness among cities in relation with the big projects of urban transformation, developed in some European cities during the last years. The only purposes of these big projects are to get a better quality of life and the first positions in the competition among the urban centres. In that way, Corinna Morandi analyzes the results of two investigations directed to value the competitive advantages of several European cities and the success of several recent big urban projects. Both investigations are studied from a critical attitude, which connects the main and minor success of the activated process with the positive or negative effects produced in the different categories of city users and in the whole urban system. The article is closed with a revision of some of the big urban projects that were done in Milano in the last 20 years using the same scheme of the mentioned investigations.

Le riflessioni che seguono derivano da un'esperienza di ricerca condotta a partire dal 1994 che mi ha permesso di considerare vari casi di importanti città europee che negli anni recenti sono state teatro di programmi importanti di rinnovo urbano o di localizzazione di funzioni speciali di rango non solo locale.

Queste ricerche fanno riferimento al campo di studi che dalla seconda metà degli anni Ottanta hanno tentato di valutare il posizionamento relativo delle medie e

---

\* Arq. y profesora del Politécnico de Milán

grandi città europee in funzione dell'obiettivo di definirne il rango nelle cosiddette "gerarchie urbane".

Infatti tra gli effetti dell'integrazione europea e la maggiore mobilità di persone e attività si sono avviati processi di sempre più spinta concorrenzialità tra città che si propongono di attrarre e valorizzare la presenza di funzioni "internazionali" o comunque di elevata complessità e specializzazione e di rendere esplicativi i propri "vantaggi competitivi" nei confronti di altri centri urbani di pari livello.

Nell'ambito delle strategie messe in campo dalle città per migliorare il proprio posizionamento competitivo, giocano un ruolo particolare i "grandi progetti", collegati nel periodo recente agli straordinari cambiamenti funzionali della maggior parte delle città europee, a seguito dei noti fenomeni di trasformazione dei sistemi produttivi, dell'abbandono di intere zone industriali e quindi della necessità di formulare programmi di ristrutturazione urbanistica e rigenerazione economica.

Le due ricerche a cui faccio riferimento sono legate dal tema della rilevanza dei grandi programmi di trasformazione urbana, che si sono tradotti in progetti urbanistici, che sono già realizzati o comunque ad uno stadio di definizione che li rende valutabili, dal ruolo che questi progetti hanno nel migliorare le prestazioni complessive di un insediamento urbano e quindi di renderlo più attrattivo e più competitivo nei confronti di altre città dello scenario europeo.

L'altro filo rosso che accomuna le due ricerche è l'atteggiamento critico con cui sono stati assunti gli obiettivi dati per il loro svolgimento: valutare il rango relativo di una città rispetto ad un campione di casi, nel primo lavoro; valutare il successo dei grandi progetti di trasformazione urbana, nel secondo. Il nesso tra le due questioni è evidentemente molto stretto: il successo di un grande progetto contribuisce a migliorare il rango de una città, che a sua volta diviene, anche grazie a quel progetto e al suo successo, più attrattiva e potenzialmente più competitiva.

L'atteggiamento critico cui faccio riferimento è quello che mi ha indotto a utilizzare dei criteri di valutazione che se da un lato fanno riferimento a fattori "oggettivi", dall'altro cercano di rappresentare e simulare i punti di vista di diversi soggetti e a misurare il "successo" di un progetto non solo in relazione alla sua funzionalità e appropriatezza intriseca, ma anche nel suo rapporto con il contesto. È quindi con un doppio filtro che si osservano i grandi progetti: guardando al livello "globale" rispetto al quale le città si confrontano, ma anche cercando di considerare le trasformazioni che si attivano a livello "locale" microurbano.

## **Due decenni di grandi progetti urbani**

Negli ultimi venti anni in Europa si è sviluppata con particolare intensità l'ultima generazione di grandi progetti urbani, per un insieme di note ragioni, che vengono solo sinteticamente richiamate:

- l'enorme disponibilità di aree più utilizzate in relazione al cambiamento del modo di usare la città e le sue parti e alla modernizzazione tecnologica delle reti infrastrutturali: milioni di metri quadri di arre abbandona-

- te o sottoutilizzate da industrie, compagnie ferroviarie o per la distribuzione dell'energia aspettano di essere trasformate con attività più coerenti con l'importanza delle città e con il fatto di trovarsi in zone che molto spesso sono semicentrali, ben accessibili e infrastrutturate;
- le città sono oggetto di una forte domanda di localizzazione di funzioni di alto livello, che rispondono non tanto o non solo ad esigenze locali quanto piuttosto ad un riassetto insediativo che si gioca sul piano internazionale: quartieri d'affari e sedi direzionali, centri espositivi e tecnologici, grandi impianti per il loisir, aree attrezzate per la gestione della mobilità e della logistica; i promotori pubblici e privati possono scegliere tra varie alternative localizzative sulla base di vantaggi immediati e di prospettive di sviluppo che le grandi città offrono;
  - per le città è vantaggioso attrarretali funzioni, che innescano processi virtuosi di valorizzazione del sistema insediativo nel suo complesso;
  - si moltiplicano le opportunità e le occasioni per mettere in campo grandi programmi di trasformazione urbana, per accelerare programmi già in corso, per convogliare ingenti finanziamenti che hanno canali non ordinari come per le Olimpiadi, le grandi Esposizioni, gli eventi promossi dalle città designate come Capitali europee della cultura ecc.

Questoinsieme di condizioni generali –che si declinano con specifici effetti nelle situazioni particolari– ha determinato da un lato la realizzazione o l'avvio di un consistente numero di progetti e, dall'altro, il loro inserimento in strategie più complessive di riposizionamento delle città nel quadro europeo.

Tale condizione di forte dinamismo ha sollecitato tra l'altro la realizzazione di un buon numero di studi finalizzati a definire la collocazione delle principali città nel quadro europeo, valutandone i vantaggi competitivi prevalentemente a partire da indicatori di carattere economico e, in minor misura, territoriale<sup>1</sup>.

In coerenza con quanto affermato nell'introduzione, ho impostato uno studio comparato sui vantaggi competitivi di cinque città e relative aree metropolitane europee (Barcellona, Monaco, Lione Stoccarda e Milano)<sup>2</sup>, che si è proposto di includere ed enfatizzare tra gli indicatori della performance di un sistema urbano un ampio numero di fattori che ne descrivono la qualità negli aspetti fisici ed ambientali e nella sua capacità di risposta alla domanda di servizi di diversi utilizzatori: dalle imprese, ai city users, ai cittadini residenti. La valutazione<sup>3</sup> è stata realizzata prendendo in considerazione sei

<sup>1</sup> Tra i più noti: Datar/Reclus, 1989, *Les villes européennes*, La Documentation française, Paris; Ifo-Institut fuer Wirtschaftsforschung, 1990, "Wettbewerbsfachigkeit ausgewählter Eg-Regionen", Ifo-Schelldienst, n. 9; Irer Progetto Milano, 1988, *La trasformazione economica delle città*, Angeli, Milano; Conti S., Spriano G., 1989, *Strutture urbane, innovazione tecnologica e reti urbane internazionali*, Fondazione Agnelli, Torino.

<sup>2</sup> Corinna Morandi (a cura di), 1994, *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*, Angeli, Milano

<sup>3</sup> Si tratta di un'analisi multicriteri che ha utilizzato 30 indicatori e 100 descrittori, articolata in tre fasi: l'allineamento dei dati, le aggregazioni di descrittori ed indicatori e l'assegnazione dei pesi, la generazione degli ordinamenti

famiglie di inciatori (sistemi di trasporto e mobilità, infrastrutture a rete, insediamento urbano, servizi alle imprese e alle persone, qualificazione del capitale), ognuna delle quali è stata articolata attraverso numerosi descrittori che cercano di rappresentare i vari aspetti della prestazione del sistema insediativo. L'approccio che ha caratterizzato questo studio è stata la convinzione che non fosse rilevante –e comunque non per me interessante– costruire gerarchie “neutrali” delle città, ma che l'esercizio teorico di attribuire di volta in volta un “peso” diverso agli insiemi di fattori utilizzati può diventare effettivamente efficace se permette di simulare il confronto tra le aspettative e i punti di vista di alcuni dei soggetti che usano la città. La migliore prestazione – e quindi l'indicazione ai decisori sulle politiche da attuare – va relazionata con le categorie di utizzatori per i quali le politiche vengono formulate o comunque con la consapevolezza che i vantaggi per alcuni possono essere svantaggi per altri. Nel caso della nostra ricerca, si sono simulati e confrontati tre possibili punti di vista per la valutazione dell'efficienza del sistema insediativo: quello che privilegia il buon funzionamento delle reti infrastrutturali in un caso, la qualità urbana in un altro, l'efficienza dell'offerta di servizi ad imprese e persone nel terzo<sup>4</sup>. Questo approccio permette, a mio avviso, di affrontare il tema della competitività tra città in modo non puramente deduttivo, ma introducendo con forza, anche se in modo mediato dal taglio disciplinare, la riflessione sulla componente politica delle scelte in campo urbanistico e territoriale.

La stessa convinzione ha guidato la definizione degli obiettivi e della metodologia di un successivo studio sulla realizzazione di alcuni recenti programmi complessi in Europa<sup>5</sup>. Sono stati selezionati alcuni casi nell'ambito di tipologie di grandi interventi di trasformazione nei settori della logistica e mobilità, della realizzazione di poli fieristici e tecnologici, del ridisegno di intere parti di città.

Dei progetti è stata valutata sia l'efficacia rispetto a finalità, sia –ed è l'aspetto che qui mi interessa sottolineare– la qualità delle relazioni attivate con il contesto (intendendo sia il contesto fisico che quello attoriale) ovvero, per esprimermi con le parole di Nuno Portas che ha presentato la pubblicazione della ricerca, degli effetti urbanistici, infrastrutturali, economici e sociali “a geometria e composizione variabile” che essi inducono in ambiti e con tempi che non sono solo quelli direttamente coinvolti nelle realizzazioni. “Ci sono casi –forse molto apprezzati in sede di discussione sulla competitività e sul marketing delle città oppure carichi di fascino architettonico– che lasciano seri dubbi sugli effetti indiretti, che “impoveriscono” altre parti del sistema urbano, o anche l'intera città”.

È quindi importante –e qui sottolineo di nuovo l'atteggiamento critico che accomuna le due ricerche– relazionare l'idea di maggiore o minore successo all'insieme dei processi attivati, alle complesse interazioni che intervengono già da quando viene prospettato un grande programma di trasformazione: per “descriverne non soltanto gli effetti catalitici e sinergici (positivi), ma anche quelli meno desiderabili,

---

<sup>4</sup> Ver nota 3.

<sup>5</sup> Corinna Morandi, Paola Pucci (a cura di), 1998, Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana, Angeli, Milano.

oppure che impongono decisioni prese contemporaneamente in altre parti del sistema urbano”.

Mentre rimando ai risultati della ricerca per la puntuale descrizione dei casi di studioi secondo lo schema qui accennato, propongo in questo testo alcune considerazioni che derivano da una lettura trasversale dell’insieme dei casi, finalizzata ad evidenziare quegli elementi che mi sembrano avere più contribuito a rendere interessanti ed efficaci, secondo l’approccio che ho enunciato, alcuni progetti rispetto ad altri.

### **Alcune considerazioni sull’efficacia dei programmi di trasformazione urbana**

Le considerazioni che seguono partono dalla riflessione sui casi studiati, quindi non pretendono di essere generalizzabili e tantomeno di classificare le modalità con cui definire il maggiore o minore successo di un progetto, ma unicamente di isolare alcuni passaggi che sembrano essere stati più efficaci nel montaggio di alcune operazioni di trasformazione urbana.

Uno degli elementi che mi è sembrato interessante prendere in considerazione per valutare il successo di un grande progetto è stato la **coerenza tra il suo sviluppo e la sua effettiva realizzazione ed il riferimento ad un quadro di pianificazione generale e di lungo periodo**. Questo non rimanda certo al processo a cascata dai piani generali ai piani esecutivi ma piuttosto alla importanza di grandi scelte strategiche sull’armatura a rete del territorio e sulla protezione dell’ambiente.

La valutazione dei modi con cui tendere a questo obiettivo è stata complicata e contraddittoria: un riferimento interessante mi sembra possano essere i casi francesi proposti nella ricerca dell’aeroporto Charles De Gaulle o del quartiere fieristico di Villepinte a Parigi, nei quali la scelta di localizzare una grande funzione è apparsa coerente con l’impianto infrastrutturale di grande scala condizioni per la messa in opera di funzioni di questo rango, anche se per anni erano state in funzionale originale che ha dato efficacia alla realizzazione, quanto la capacità di coordinare, in un contesto decisionale fortemente centralizzato come quello francese, impianto infrastrutturale e opportunità localizzative. Si potrebbe citare come esempio opposto il caso dell’ampliamento del quartiere fieristico del Portello di Milano, di cui si parla più avanti, dove un processo decisionale opposto ha portato ad una scelta da parte dell’Ente Fiera di densificare e sovraccaricare le strutture esistenti in una zona semi-centrale, in palese assenza di adeguate attrezzature per l’accessibilità e la sosta, che ha portato in brevissimo tempo al collasso del sistema di fruizione degli spazi espositivi e ad una situazione di fortissima conflittualità con gli altri operatori economici che per molti altri utilizzatori dei servizi urbani milanesi sta orientando le scelte verso la realizzazione di un secondo polo fieristico, tuttavia ancora in assenza di certezze sul rapporto tra quadro infrastrutturale e scelta localizzativa.

Ho parlato di valutazione contraddittoria, pensando a casi nei quali si è dimostrata invece efficace **l’adattabilità del programma al cambiamento delle condizioni del contesto**, nel senso che nel corso della definizione del programma si è realizzato un cambiamento sostanziale degli obiettivi per il mutare di fattori esterni o

per l'entrata in scena di nuovi attori. Penso ad esempio al programma di trasformazione delle aree tra le stazioni de King's Cross e Saint Pancras a Londra, dove la decisione di modificare la riorganizzazione del nodo infrastrutturale e in particolare di spostare a Waterloo Station il terminale dei treni dell'alta velocità provenienti dal continente ha, unitamente ad altri fattori, modificato le condizioni di mercato per il progetto di Sir Norman Foster sostanzialmente basato su grandi volumi a destinazione terziaria, aprendo la strada a proposte, come i local plans elaborati nel Borough di Camden, per un programma di trasformazione che prevede attività miste e attrezzature più legate al contesto locale.

Il caso di King's Cross si presta, mi sembra, anche a valutare un altro elemento interessante per il successo, nell'accezione alla quale mi riferisco, di un grande progetto, cioè la possibilità di **integrare nel processo decisionale attori la cui partecipazione non era inizialmente prevista**, considerando la complessità delle interazioni tra più soggetti un valore e un elemento che attribuisce qualità all'implementazione del programma.

I local groups del Borough di Camden hanno prodotto varie alternative di mix funzionali e assentti planivolumetrici (che prevedono anche usi temporanei delle aree degradate) per negoziare la trasformazione del programma con un atteggiamento non solo conflittuale ma proposito, che teneva conto delle risorse locali e della possibilità di attivare trasformazioni parziali dell'area per evitarne l'ulteriore degrado, opponendo un "minimalismo strategico" ed un approccio incrementale ad un grande progetto che presupponeva una gestione molto unitaria e compatta nel tempo dell'operazione. Ancora in questa direzione, anche se in presenza di attori settoriali e non di generici cittadini, si è rivelato interessante il caso della trasformazione di una grande area commerciale degli anni Sessanta nel centro di Utrecht e prossima alla stazione con un progetto integrato nella cui definizione sono stati coinvolti i residenti e i commercianti, prima ostili e poi organizzati in un partenariato per essere in grado di negoziare politiche e azioni urbanistiche per il settore e per il miglioramento del contesto fisico e funzionale (parcheggi, collegamenti pedonali, aree a verde...) e inseriti come interlocutori dalla amministrazione nel processo decisionale.

**L'integrazione del grande progetto nel contesto funzionale e socioeconomico** appare un altro importante fattore sui cui misurare l'efficacia di un programma. La riflessione su alcuni casi è stata facilitata dall'esistenza di specifici studi che (come spesso accade in Francia) si propongono di analizzare scientificamente l'impatto della realizzazione di un intervento urbanistico: è stato quindi possibile ad esempio valutare come l'insediamento del quartiere fieristico di Villepinte a Parigi abbia reso più dinamico il tessuto di piccole e medie imprese, sempre più specializzate ed orientate verso settori connessi alla funzione fieristica e alla presenza del vicino aeroporto di Roissy, con importanti effetti sulle condizioni economiche della zona. Si tratta di processi che rispondono essenzialmente a logiche di mercato ed ai comportamenti localizzativi degli operatori economici che tuttavia possono essere assecondati da politiche pubbliche e da azioni urbanistiche tese alla loro valorizzazione e compatibilità con il contesto. In Italia abbiamo assistito a molti casi di progetti che malamente sovrautilizzano il capitale fisso esistente (come nel caso citato

della Fiera di Milano) oppure sono rimasti drammaticamente isolati da un tessuto di attività vitale per il loro funzionamento (penso ad alcuni nuovi poli universitari).

Quindi ritengo che l'obiettivo di **affrontare il nuovo progetto con un'ottica di complementarietà rispetto alla situazione insediativa esistente** sia di grande importanza. Questo non è sempre facile perché spesso si tratta di progetti in cui appare evidente la distanza tra un'utenza e un tipo di utilizzo che fa riferimento ad un approccio "globale", e un riferimento comunque inevitabile al "locale" (come è ad esempio nel caso di un quartiere fieristico). Alcuni progetti sembrano avere affrontato con un successo questo tema, prevedendo nel programma la realizzazione di infrastrutture, attrezzature urbane, spazio pubblico utili a costruire effettivamente nuovi brani di città. Penso al caso della Vila Olimpica di Barcellona con le nuove infrastrutture per la mobilità e le sistemazioni del waterfront, all'Expo di Lisbona con la realizzazione di un nuovo ponte sul Tejo e di varie attrezzature per il tempo libero, o al nuovo quartiere fieristico di Monaco nella sede dismessa dell'aeroporto di Riem, dove l'obiettivo dell'estensione del programma di trasformazione e della progettazione delle aree di cerniera tra la Fiera ed i quartieri all'intorno è stato uno dei criteri per la valutazione delle proposte alternative. Un'altra strada praticata in alcuni programmi anche l'obiettivo di "metabolizzare" le nuove realizzazioni nel contesto è la progettazione degli usi temporanei nelle aree di ampliamento o di cerniera: molto efficace si è dimostrato ad esempio l'utilizzo per attività espositive o commerciali all'aperto delle "cuscinetto" della Fiera di Stoccarda...

La qualità e la natura del progetto insediativo si sono rivelate un punto chiave della riuscita di un grande progetto di trasformazione. Non intendo parlare del progetto architettonico, la cui qualità è ovviamente un importante ingrediente per il successo di un'opera, quanto della capacità di stabilire regole insediative e morfologiche d'insieme, nel quadro delle quali si sviluppano liberamente le singole realizzazioni. E' chiaro che questo tipo di atteggiamento attribuisce un'enfasi particolare al progetto dello spazio pubblico, come traduzione della volontà di rispondere ad una domanda sociale che, pur varia e frammentata, esprime l'esigenza di organizzare nuove tipologie di spazi urbani, in cui le aggettivazioni di pubblico e di spazio diventano nozioni continuamente ridefinibili nella realtà. Sono i grandi interventi spagnoli, tra quelli da noi esaminati, che meglio illustrano questo tema, come nel caso del Villaggio Olimpico dove la potenzialità ordinatoria degli assi stradali e della maglia che riprende formalmente lo schema ottocentesco si contrappone la molteplicità dei modelli e dei tipi edilizi con l'obiettivo di costruire un pezzo di città nella città.

Un'ultima riflessione rimanda ad un tema diverso, ma che ritengo altrettanto rilevante per la riuscita di un grande progetto: si tratta dell'opportunità che in alcuni casi è stata colta per sperimentare delle **innovazioni procedurali e gestionali negli strumenti di attuazione dei programmi en el montaggio e nella realizzazione del progetto**, in particolare per quanto riguarda le modalità di interazione tra attori pubblici e privati. Mi riferisco alla possibilità di costituire organismi ad hoc come agenzie pubbliche con un preciso obiettivo (nel caso di Barcellona è la Vila Olimpica Sociedad Anonima, che agisce in pratica con statuto di impresa privata), oppure società a capitale pubblico/provato come le sperimentate Sem (società ad economia mista) francesi: nel caso di Lille, Euralille nasce nel 1990 come società di studi e

quindi, una volta approvato il progetto da parte della Comunità urbana, si trasforma in una Sem dallo stesso nome presieduta dal sindaco Mauroy. Un altro interessante modo di procedere in questo campo riguarda la costituzione di un nuovo "soggetto" all'interno delle strutture amministrative, attraverso la riorganizzazione delle competenze e l'attribuzione di ruoli tra funzionari dei vari settori dell'amministrazione pubblica: per la realizzazione del polo tecnologico di Gerland a Lione è stata costituita struttura operativa della Municipalità responsabile del coordinamento degli studi, delle procedure amministrative e della gestione dell'intervento, la Maison d'aménagement de Gerland; nel caso del grande intervento di ristrutturazione urbanistica del waterfront di Rotterdam Kop van Zuid esso ha coinciso con una riorganizzazione complessiva della struttura comunale e l'affidamento del coordinamento delle operazioni alla Rotterdam Development Corporation, un ufficio direttamente finalizzato a questo scopo.

### Qualche riferimento al caso di Milano

Nella ricerca sui grandi progetti non sono stati selezionati casi italiani: le recenti vicende urbanistiche italiane sono state infatti piuttosto connotate da un lato dalla difficoltà del montaggio di operazioni complesse di forte impatto nelle riorganizzazione funzionale e nella rimodellazione morfologica di interi settori urbani e, dall'altro, dalla scarsa capacità di trasformare opportunità particolare per Milano, dove solo pochi episodi di un periodo che pure ha visto una grande produzione di progetti stanno arrivando a conclusione.

Mi è sembrato quindi utile rileggere alcune storie di grandi progetti milanesi degli ultimi venti anni, utilizzando lo stesso schema interpretativo a cui ho fatto ricorso per valutare l'efficacia degli interventi di trasformazione urbana nel resto d'Europa.

Il primo caso che richiamo è per la verità un poco anomalo rispetto agli altri episodi considerati, poiché si tratta della **realizzazione di una grande infrastruttura per la mobilità (Passante ferroviario)** finalizzata a collegare in sotterranea le due reti ferroviarie che confluiscono nel nodo di Milano, cioè le Ferrovie dello Stato e le Ferrovie Nord Milano: queste ultimo sono state dalla metà del secolo scorso il più efficace supporto allo sviluppo produttivo e insediativo del settore settentrionale della regione urbana milanese ed hanno tuttora un ruolo primario nelrispondere alla domanda di mobilità tra il capoluogo e il territorio. La ricostruzione della storia di questa infrastruttura è interessante ai fini delle valutazioni che propongo in questo scritto, poichè si tratta di un progetto che nei decenni ha cambiato obiettivi e destinatari, prima di concretizzarsi nella forma che ha infine assunto negli anni Novanta. Il progetto del Passante ferroviario è nato negli anni Sessanta, come elemento strategico del Piano intercomunale milanese, finalizzato a sostenere il decentramento nell'area metropolitana di alcune grandi funzioni urbane, ha cambiato segno negli obiettivi degli estensori del Documento direttore degli anni Ottanta con cui si intendevano soprattutto valorizzare le aree dismesse centrali toccate dalla sue fermate e, ancora, negli anni Novanta, in un quadro insediativo molto mutato, quando è diventato parte

integrante del programma di realizzazione di una rete integrata regionale per la mobilità su ferro, sul modello del Rer della regione parigina. Sono occorsi quaranta anni e risorse ingenti per realizzare questo progetto che sarà probabilmente del tutto a regime solo nel 2004, ma di questa vicenda voglio soprattutto sottolineare come sia stato sostanzialmente mancato un obiettivo fondamentale quale l'integrazione tra l'intervento infrastrutturale, i programmi di trasformazione e i progetti urbanistici: di tutto il sistema di nodi di interscambio a livello metropolitano e regionale che si stanno completando mano a mano che la realizzazione del Passante si completa, solo in pochi casi sono stati predisposti programmi urbanistici fondati sulla forte accessibilità su ferro per tentare di riorganizzare lo sviluppo insediativo secondo un modello policentrico, in presenza di una forte spinta alla dispersione residenziale e al perdurare della concentrazione nel capoluogo delle funzioni di rango maggiore. Ne sono un esempio il già citato caso dell'ampliamento del polo fieristico e la realizzazione della nuova Università statale alla Bicocca, su cui tornerò tra breve, oppure l'inerzia degli attori pubblici e privati che finora non sono riusciti ad avviare la trasformazione con la rilocalizzazione di funzioni di rango regionale di un grande comparto di aree dismesse in un medio comune dell'area metropolitana (Saronno) interessato, oltre che dal servizio ferroviario regionale, anche dall'unica fermata nonmilanese del treno espresso per l'aeroporto di Malpensa. In questo caso, malgrado l'avvio di un processo di concertazione tra i soggetti pubblici coinvolti con la firma di un Protocollo d'intesa e malgrado l'impregno dell'amministrazione locale nel coinvolgere anche i cittadini nelle scelte localizzative, è palesemente mancata la volontà di mettere in campo uno strumento per superare l'approccio settoriale e per costruire un processo di negoziazione che permetesse di mediare tra le aspettative dei molti attori in gioco e anche di superare le oggettive difficoltà tecnico-istituzionali nel montaggio di un'operazione di questa portata.

Il caso dell'**ampliamento del quartiere fieristico** si presta agevolmente ad alcune considerazioni sul ruolo dei grandi progetti in rapporto al contesto. La discussione sulla necessità di realizzare un nuovo quartiere fieristico per Milano risale agli anni Quaranta ed è ritornata puntualmente in tutti i tentativi di pianificazione sovra-comunale. Negli anni Ottanta un promotore privato realizza alcuni padiglioni espositivi nel sud Milano ed un altro affida a Renzo Piano il compito di studiare un progetto per un nuovo polo fieristico, ancora nel settore meridionale dell'area metropolitana: si tratta di localizzazioni avulse dalla rete della mobilità su ferro, appoggiate ad una debole maglia anche per quanto riguarda la viabilità su gomma. Nei primi anni Novanta si riprende, per oggettive ragioni di collasso del funzionamento del quartiere espositivo del Portello, la discussione sulla necessità di realizzare un polo esterno nell'area metropolitana e vengono valutate diverse alternative: viene scelta un'area a pochi chilometri da Milano in direzione nord-ovest (quindi verso la Malpensa), dove sono stati dismessi gli impianti di una grande raffineria, con una buona accessibilità su ferro nel quadro del servizio ferroviario regionale. Anche per quest'area i problemi non sono pochi, dalla necessità di migliorare la rete stradale all'incertezza sui costi e i tempi della bonifica delle aree. Viene comunque firmato a metà del decennio un Accordo di programma tra Ente Fiera e amministrazioni pubbliche: si tratta di una procedura prevista dalla legge italiana dal 1990 che consente tra l'altro di modificare

le destinazioni urbanistiche delle aree in presenza di un accordo tra i partner. Tuttavia quasi in parallelo viene avviato dall'Ente Fiera l'ampliamento del quartiere espositivo centrale del Portobello, sulla base di un complesso e costoso progetto che porta ad un sovrautilizzo molto forte di tutto il recinto fieristico, ma soprattutto delle infrastrutture (strade, una linea della metropolitana, parcheggi) del denso quartiere urbano in cui il recinto è incastonato.

Se applichiamo lo schema di lettura dei casi che ho protosto, si può concludere che questo progetto non è stato "di successo" per nessuno dei soggetti coinvolti: in un quadro che ha visto prevalere ancora una volta un approccio settoriale in cui nemmeno la presenza dell'Accordo di programma (il Comune e la Provincia di Milano e la Regione Lombardia) la continua oscillazione tra il disegno strategico di un polo metropolitano e l'adesione al consolidamento dello statu quo sta creando una insoddisfazione generalizzata da parte di tutti i soggetti coinvolti, in primo luogo (oltre agli operatori economici) i residenti del quartiere urbano, che vivono una situazione di conflittualità permanente con una funzione che non può essere metabolizzata per la dimensione degli impatti che produce. L'ampliamento della Fiera in città non è stato d'altra parte l'attuazione di un progetto urbanistico che tenesse in conto la fragilità del contesto insediativo e che quindi prevedesse l'integrazione della maglia infrastrutturale e la valorizzazione dello spazio pubblico, ma solo il loro sovrautilizzo. Infine, la mancata attuazione, almeno per ora, dell'Accordo di programma per il polo esterno non ha permesso l'avvio delle opere di risanamento e riqualificazione dell'area della raffineria, un programma che comunque dovrà essere affrontato per la ottima localizzazione dell'area nel quadro metropolitano.

Concludo con due vicende che si sono sviluppate in parallelo in questo decennio, cioè la realizzazione dei due nuovi grandi poli universitari milanesi del Politecnico e dell'Università Statale.

Anche a Milano, come è avvenuto di recente altrove, l'Università si sta dimostrando un potente ed efficiente attore delle trasformazioni urbane, promotore e gestore di progetti che rispondono ad un obiettivo di razionalizzazione del proprio funzionamento ma che hanno anche un notevole impatto sul sistema insediativo, in termini fisici, funzionali e sociali.

L'Università Statale ha realizzato in tempi brevissimi dalla seconda metà degli anni Novanta un secondo **Ateneo, con numerose Facoltà ed autonomo rettorato, alla Bicocca, nel settore nord orientale di Milano.**

Il nome Bicocca si riferisce alla grande zona industriale realizzata nel corso dei decenni dalla Società Pirelli e parzialmente dismessa negli anni Ottanta. Nella seconda metà di quel decennio, la trasformazione di Bicocca non compariva nel programma di ricollocazione di grandi funzioni urbane delineato dall'amministrazione comunale e presentato nel Documento direttore del Progetto Passante, una sorta di piano strategico che avrebbe dovuto coordinare la realizzazione del Passante ferroviario con gli interventi urbanistici sulle grandi aree dismesse. In effetti Bicocca non fruisce di una buona accessibilità, servita solo da una stazione minore delle ferrovie dello Stato e da una maglia viaria di tipo urbano. Il programma di trasformazione dell'area viene lanciato direttamente dalla Società Pirelli, proprietaria di circa 700.000 mq di aree a destinazione produttiva: l'intervento viene definito come Tecnocity, rea-

lizzazione di un polo tecnologico ancora mancante a Milano. Viene definita una variante al piano regolatore generale del 1980, che prevedeva solo la destinazione produttiva, che permette di realizzare, con indici urbanistici molto alti rispetto ad operazioni analoghe proposte negli stessi anni (0,8 mq7mq) attività terziarie, residenza, un centro polifunzionale per il quartiere. A seguito di un concorso internazionale il progetto planivolumetrico viene affidato a Vittorio Gregotti, che studia un impianto insediativo che riprende nei tracciati l'impianto della zona industriale e che rimane una costante anche quando il programma funzionale si modifica.

Infatti, nei primi anni Novanta il polo tecnologico milanese non decolla e la sovrabbondanza di offerta di volumi a destinazione terziaria sconsiglia il promotore dal mettere sul mercato altre quote di questa funzione. Non si parla più di Tecnocity, ma l'operazione della Bicocca viene efficacemente rilanciata dall'iniziativa dell'Università Statale che inizia a trasferirvi alcuni corsi di laurea (non solo le facoltà scientifiche come si era ipotizzato nel progetto di Tecnocity) per poi consolidare la scelta con il nuovo Ateneo. Anche un centro di ricerche del Cnr e alcune sedi di multinazionali si localizzano nell'area, mentre vengono completati i primi blocchi residenziali.

Con una complessa e contestata trattativa tra il Comune e Milano centrale (la Società di promozione immobiliare che la Pirelli ha creato per la gestione del suo patrimonio) viene abbandonata l'ipotesi contenuta nella variante al Prg di realizzare un centro polivalente per un quartiere periferico e molto povero di attrezzature pubbliche di questo tipo in favore della decisione di realizzare una seconda sede per il Teatro alla Scala. Si studiano anche varie alternative per realizzare una linea di trasporto pubblico in sede propria (ad esempio una tramvia) ma finora nessun progetto infrastrutturale è stato sviluppato, così come si valuta in almeno quattro anni il tempo per realizzare la grande piazza con negozi, servizi ed esercizi pubblici (bar, ristoranti) che dovrebbe rendere meglio utilizzabile il campus universitario ed il nuovo complesso residenziale.

Nel bilancio di questa operazione alcuni hanno "vinto" e altri hanno "perso".

Indubbiamente l'operazione è stata un successo per il 'promotore immobiliare, che ha saputo negoziare efficacemente e in tempi contenuti con gli attori (la Municipalità e l'Università) la metamorfosi del progetto. La valutazione è più contradditoria per altri protagonisti: l'Università è riuscita a rilocarsi in tempi molto brevi ed a trovare nell'offerta dell'operatore privato una valida alternativa al progetto che da lunghi anni la vedeva in trattativa con il Comune per ottenere un'area localizzata lungo il Passante ferroviario, ma i problemi di completamento delle infrastrutture e di dotazione di servizi per il campus sono molto rilevanti. Il successo è molto relativo per l'amministrazione comunale che non è stata coinvolta in uno dei numerosi fallimenti di grandi progetti di cui si è a lungo discusso a Milano negli ultimi venti anni, ma di cui non si è vista la realizzazione, ma tuttavia ha ottenuto poco nella negoziazione con il promotore immobiliare, soprattutto per quanto riguarda il miglioramento della qualità del quartiere in cui si è inserita l'Università. Infatti il progetto sembra per ora accentuare un carattere di autoreferenzialità e chiusura nei confronti del quartiere, quasi riproponendo lo schema dei precedenti recinti industriali: del resto alla mancata (per ora) realizzazione della linea di trasporto pubblico, si sommano la scarsità di

verde pubblico prevista dal progetto Bicocca e la trasformazione di un'attrezzatura pubblica di carattere locale in un grande equipaggiamento di livello sovralocale.

**Il progetto del nuovo Politecnico a Bovisa** vede al contrario di Bicocca la presenza dominante di attori pubblici ed una maggiore coerenza tra le diverse fasi di sviluppo e precisazione del programma insediativo.

Il nuovo campus si localizza in momenti successivi a partire dai primi anni Novanta in un complesso di aree dismesse (circa 700.000 mq) nel settore occidentale della città. La maggior parte delle aree dismesse era fino a pochi anni fa occupata dagli impianti per la produzione del gas cittadino e ne era da tempo prevista la trasformazione attraverso la localizzazione di una grande funzione urbana pubblica, in relazione sia alla proprietà dell'area (di un'azienda del Comune) sia alla eccezionale accessibilità su ferro, trovandosi tra due fermate del Passante ferroviario.

La scelta di destinare la zona degli ex gasometri al nuovo campus del Politecnico appare quindi coerente con il quadro di rilocizzazione di funzioni strategiche delineatosi negli anni precedenti e particolarmente pertinente per il rapporto tra la buona accessibilità con i mezzi pubblici (treno e linee urbane) e l'attrazione di flussi pedonali che caratterizza l'università. D'altro lato, molti problemi accompagnano la realizzazione di questa nuova sedeuniversitaria: la pessima condizione della maglia stradale che rende quasi impenetrabile la zona degli ex-gasometri, la bassa qualità urbana di un tessuto in cui si alternano aree residenziali consolidate con vuoti urbani, zone degradate e pericolose, siti inquinati dalle passate industriali. Il processo di realizzazione del secondo Politecnico è stato come si è detto graduale: dapprima sono stati realizzati alcuni laboratori e aule da disegno attraverso il riutilizzo, esteso anno dopo anno, di una ex manifattura meccanica nel quartiere di Bovisa (ora sede della nuova Facoltà di Architettura e del Corso di laurea di Disegno industriale); quindi è iniziato il recupero di altri grandi capannoni industriali adiacenti all'area degli ex-gasonometri. Per quest'ultima, dove è localizzata la parte più consistente e più complessa per il mix di attività previste del nuovo campus, è stato firmato un Accordo di programma tra il Politecnico, il Comune di Milano e la Regione Lombardia con cui si è ridefinita la destinazione urbanistica delle aree e sono stati distribuiti gli oneri per gli interventi infrastrutturali e per la bonifica dell'area ed è stato bandito un concorso internazionale di progettazione attraverso il quale è stato configurato il nuovo insediamento.

Benché la realizzazione del progetto complessivo sia ancora in una fase iniziale, è possibile trarre anche da questa vicenda qualche elemento di valutazione.

Anche in questo caso l'Università ha avuto un ruolo di "motore" dell'operazione, socellitando per oggettive ragioni di urgenza gli altri attori pubblici a rimuovere le molte difficoltà di tipo sia amministrativo che tecnico e finanziario che continuano ad ostacolare lo sviluppo del progetto. Questo si è realizzato tuttavia con continui adattamenti del programma iniziale, utilizzando aree ed edifici, acquistati o affittati da proprietari privati, che non erano previsti nel progetto iniziale ma che si rendevano mano a mano disponibili. Fino ad ora questa crescita incrementale del campus nel quartiere sembra non avere compromesso il grande progetto organico del nuovo campus, ma il rischio che si verifichi una dispersione delle risorse è reale.

Un esito interessante, e anche piuttosto anomalo per la situazione italiana dove la separazione tra ambiti decisionali è spesso uno dei principali fattori di insuc-

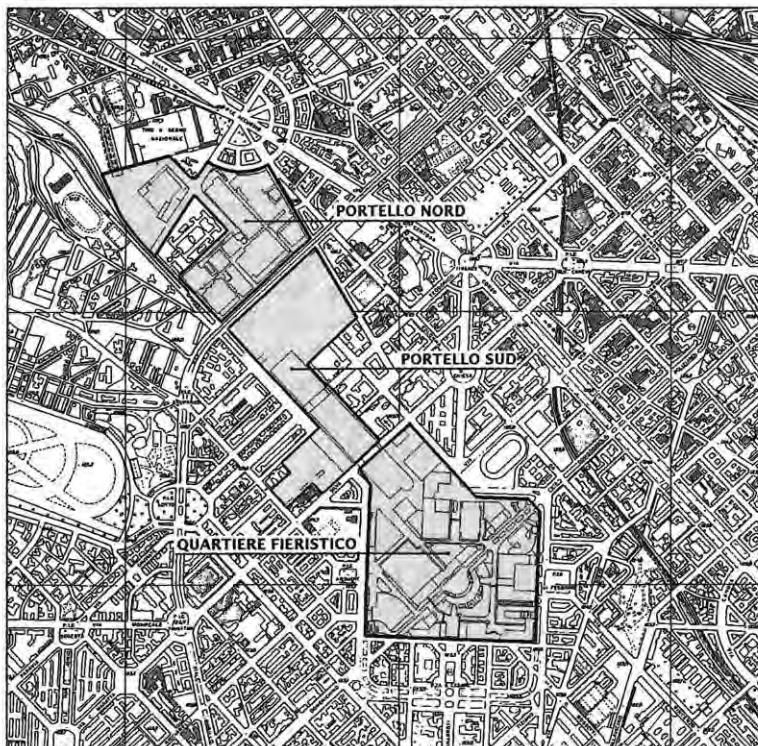
cesso dei progetti, è la costituzione di un organismo tecnico trasversale rispetto ai vari settori della pubblica amministrazione coinvolti nell'operazione, cioè la Segreteria prevista dall'Accordo di programma all'interno della quale è stata ricercata la mediazione tecnico-politica tra gli obiettivi dei diversi attori.

Questo processo continuo di concertazione potrebbe portare, anche se i tempi sembrano molto lunghi, ad un consistente adeguamento sia delle infrastrutture viarie sia dello spazio pubblico aperto e degli equipaggiamenti collettivi: in particolare con la realizzazione di importanti segmenti della maglia viaria, di un parco urbano, di una tramvia che, attraversando il campus, collega alcuni quartieri ora separati dalla ferrovia, di un museo di arte contemporanea. In questo senso il grande progetto dell'università potrebbe contribuire ad integrare parti di questo settore urbano rimaste per decenni segregate dalla città e tra loro separate.

Un effetto importante dell'insediamento del nuovo Politecnico in quest'area periferia e in forte declino almeno importante per certi settori più fragili è stato un notevole dinamismo nelle piccole attività economiche (comercio, servizi alle persone, servizi tecnici, edilizia) al quale tuttavia non sembra corrispondere un adeguato dinamismo nel miglioramento della qualità urbana difusa, che al contrario sembra risentire anche in questo caso dei problemi di congestione della debolissima maglia stradale.



LA FIERA DI MILANO I POLO URBANO ESISTENTE E POLO ESTERNO IN PROGRAMMA

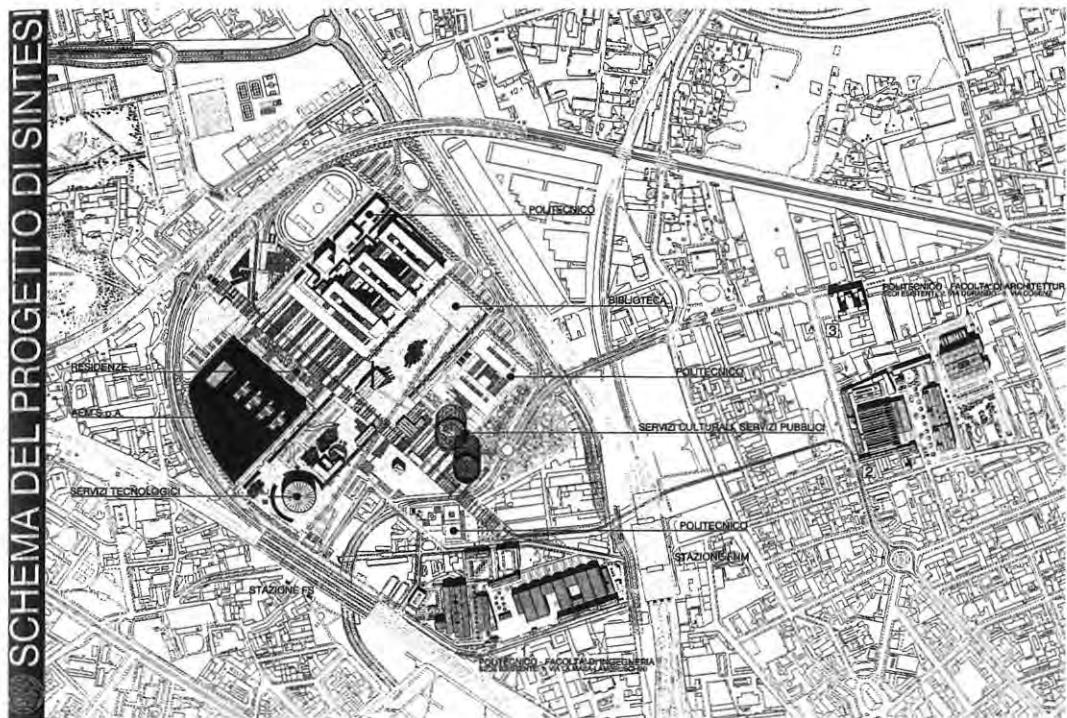


LA FIERA DI MILANO: LO SVILUPPO DEL POLO URBANO



LE PROGETTO DEL NUOVO POLITECNICO ALLA BOVISA

SCHEMA DEL PROGETTO DI SINTESI



LA LOCALIZZAZIONE DEL PROGETTO BICOCCA NEL NORD MILANO



VEDUTA AEREA DELL'AREA DELLA BICOCCA CON LE PRIME REALIZZAZIONI



**ROMA-JUBILEO 2000.  
LA REHABILITACIÓN DE LA CIUDAD  
Y LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO**  
**ROME-JUBILEO 2000. THE CITY REHABILITATION  
AND THE STATE INTERVENTIONS**

Stefano Garano\*

**RESUMEN**

Roma, se encuentra en el punto límite entre dos mundos dentro del mismo país: por un lado están las grandes áreas metropolitanas del norte, por otro, las grandes aglomeraciones del sur. En el presente trabajo se analiza esta ciudad defendiendo su alto potencial cultural y turístico cifrado en un patrimonio cultural singularístico y valorando su sistema de infraestructuras considerado insuficiente tanto física como materialmente. Siendo conscientes de esta situación, la próxima celebración del Jubileo 2000 se presenta para la ciudad como una oportunidad de obtener recursos extraordinarios de rehabilitación urbana o de infraestructuras. Frente a ello se pone de relieve que se está elaborando el nuevo Plan General de Urbanismo de Roma y se exige ampliar la mirada hacia una perspectiva más amplia, más allá del Jubileo, y reflexionar acerca del futuro de la ciudad en el plazo medio-largo que permite el planeamiento.

**ABSTRACT**

Rome, a city placed in the limit between two different worlds in the same country; in one side, the big metropolitan areas of the North; and in the other, the mass of people, traffic and buildings of the South. In the present article this city is analysed showing it as a city with a high cultural and touristic power because of its cultural heritage, but at the same time with the problem of an important fisical and material insufficiency of infrastructures. In that way, the next meeting of the Jubileo 2000, is a great chance for the city to get the extraordinary resources of the urban rehabilitation or infrastructures. It is emphasized that in this moment the new Urban Plan of Rome is being done and it must be enfocated towards a future perspective, a future that goes further than the Jubileo 2000. It must be reflected on the city future in the time that is permitted by the planing.

**Roma y Europa**

La ciudad de Roma está situada fuera del gran sistema geográfico europeo, formado por las áreas de fuerte desarrollo económico, que la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) había representado con la metá-

---

Profesor de la Universidad de Roma "La Sapienza".

fora de "plátano azul"<sup>1</sup>. En efecto, la última ramificación meridional de dicho sistema de ciudades estaba representada, en nuestro país, por la ciudad de Milán.

Por otra parte, cabe recordar que Italia es un país donde la mayor parte del producto bruto se concentra en el norte, mientras que el sur, pese a los intentos realizados a partir de 1950, también mediante estructuras especiales como la "Cassa per il Mezzogiorno" (ahora abolida), ha seguido alejándose cada vez más. De manera que se trata de un país dividido en dos partes, desde el punto de vista económico, mientras que Roma está ubicada en la frontera entre estas dos realidades, y las representa ambas.

En efecto, en la ciudad de Roma podemos reconocer tanto los fenómenos típicos de las grandes áreas metropolitanas de Italia del norte como los fenómenos característicos de las grandes aglomeraciones urbanas del sur del país.

El primer fenómeno se concreta en las grandes transformaciones de tipo terciario (que sin embargo no han modificado las estructuras de los edificios) de las zonas centrales, donde se encuentran las sedes del poder económico y político, amén de las organizaciones internacionales. El segundo fenómeno lo encontramos en las áreas periféricas construidas a partir de 1950, con un elevado porcentaje de edificios realizados haciendo caso omiso de lo previsto por los planes de urbanización y, por lo demás, sin plan alguno de realización (unos 800.000 ambientes, que equivalen aproximadamente al 25% del total de las construcciones residenciales).

Además de la gran diferencia de características entre las zonas centrales y la periferia, cabe notar que las diversas partes de esta última están constituidas por núcleos urbanos no integrados entre ellos. De manera que podemos afirmar que la periferia de Roma está constituida por un conjunto de ciudades, cada una con caracteres socio-económicos y físico-espaciales distintos<sup>2</sup>.

Asimismo, merece destacar que Roma es la ciudad más grande de Italia, con 2.700.000 habitantes (según datos de 1991), y que su territorio municipal es el más vasto del país, comprendiendo 130.000 hectáreas (9 veces mayor que el territorio de Milán, y 11 veces mayor que el de Nápoles). Entre 1950 y 1970 el promedio de incremento demográfico fue de aproximadamente 60.000 habitantes por año, con puntas de 70.000. En 1951, la ciudad contaba con 1.651.754 habitantes, y menos del 10% del territorio municipal estaba urbanizado, mientras que, actualmente, la zona urbanizada supera el 30%.

En 1961, la ciudad contaba con 2.188.447 habitantes, en 1971 tenía 2.781.993, en 1981, 2.840.259, y en 1991 tenía 2.693.383.

La dilatación del territorio municipal y el bajo porcentaje de zonas edificadas a principios de los '50 (cuando se verificó el primer gran incremento demográfico)

<sup>1</sup> DATAR-Reclus: *Les Villes européennes - La documentation Française*, Paris, 1989. (Al respecto, cfr. también: Estudios Económicos Pirelli: "Las Regiones Europeas en proyecto", 1990; Comisiones de las Comunidades Europeas, Dirección General de Políticas Regionales: "Europa 2000, perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario", Luxemburgo 1992; Asociación de los Intereses Metropolitanos: "Proyecto Milán", 1992).

<sup>2</sup> Cfr. A. Clementi - F. Perego: "La Metrópoli Espontánea: el caso de Roma", Dedalo, Bari 1983.

co) favorecieron los fenómenos de transformación en las afueras de la ciudad –pero siempre dentro del territorio municipal–, sin una política de planificación adecuada.

Según la mayoría de los baremos de naturaleza social, económica y cultural, Roma representa una bisagra entre las dos partes del país, pero su papel de capital jamás le ha permitido obtener condiciones particulares por parte del gobierno nacional, ni mucho menos recibir mayores ayudas financieras para realizar proyectos vinculados con este papel, aparte de las normales asignaciones de recursos.

Además, en la jerarquía de las grandes ciudades cabe notar que la infraestructuración todavía insuficiente, desde el punto de vista tanto físico (sobre todo en lo que atañe al sistema de transportes ferreos y por neumáticos) como inmaterial (económico, financiero, telemático, etc.), la coloca en una posición bastante baja, mientras que su patrimonio cultural la lleva a figurar entre las posiciones más elevadas en lo que atañe a la red de intercambios internacionales y los circuitos turísticos de alto nivel.

Esta contradicción se destacaba ya a principios de los años '70, también en las investigaciones internacionales: entre ellas, cabe recordar una encuesta Delphi encargada por la Región parisina a algunas universidades norteamericanas<sup>3</sup>, sobre la tendencia de las empresas multinacionales a situar sus estructuras directivas en treinta ciudades europeas.

En consecuencia, las políticas de saneamiento y rehabilitación urbana, a partir de los años ochenta, han debido tomar en cuenta la exigencia de modernizar la ciudad aun sin afectar su especificidad cultural –como en cambio sucedió en otros lugares de Europa–, que le confiere todavía una fuerte caracterización.

En efecto, muchos autores y comentaristas<sup>4</sup> sostienen que la ciudad posee ya de por sí todas las potencialidades (demasiadas quizás), de manera que el problema de fondo es valorizar lo que existe de forma coherente con su historia, sin recurrir a grandes estructuras arquitectónicas nuevas, como se ha hecho en otras capitales europeas.

De esta forma, cuando se diseñan hipótesis de ordenación de la ciudad y su territorio no se puede prescindir de las potencialidades del patrimonio que la caracteiza y que se integra, en su parte exterior, con situaciones que todavía conservan características de elevado valor natural y de paisaje.

Al respecto, debe considerarse también que, en Europa, los gobiernos de las grandes ciudades, empeñados desde hace aproximadamente veinte años en obras de

<sup>3</sup> Se trata de una encuesta que envolvió a unos mil directivos de empresas multinacionales. Los parámetros de juicio que constituyan las bases para las respuestas a los interrogantes de la encuesta se referían, principalmente, a: la presencia de servicios financieros adecuados; la facilidad de intercambios económicos; la facilidad de comunicación sea en cuanto a conocimiento de las lenguas como en cuanto a presencia de infraestructuras inmateriales; la presencia de infraestructuras físicas para la movilidad, con referencia, en particular, a los transportes públicos y a la solución, por ende, de los problemas de tráfico; la presencia de servicios culturales; la calidad del medio urbano entendido sea como espacio físico arquitectónico, sea como sistema ecológico, y, por lo tanto, los problemas conexos de contaminación.

<sup>4</sup> Entre ellos, P. Marragal, quien defendió esta tesis durante una conferencia pronunciada en la escuela de Especialización para la Planificación Urbana de la Universidad de Roma - La Sapienza - en abril de 1998.

transformación, refuncionalización y recalificación, recientemente han empezado a revisar las políticas aplicadas hasta la fecha, en función de la valorización de sus propias identidades culturales.

En consecuencia, se conviene en general que el papel de Roma en el panorama internacional debe plantearse con mayor determinación en base a la utilización de su patrimonio cultural, entendido no sólo como elemento estructural de la organización urbana, sino también como oportunidad para nuevas iniciativas de carácter internacional.

En este papel, destacan algunos sectores de actividad como los relacionados con congresos y exposiciones, con las industrias creativas (como la moda, el cine, la televisión), con las tecnologías de punta, etc. En este marco, el sector de los servicios superiores y raros adquiere un rol fundamental, sobre todo el campo de la enseñanza superior (universitaria y post-universitaria) y de la investigación.

Sin embargo, es necesario considerar que, mientras muchas capitales europeas representan para su colectividad nacional la imagen misma del país entero, como Londres para el Reino Unido, París para Francia, Viena para Austria, y ahora Berlín para Alemania, en nuestro país Roma no goza de dicha prerrogativa, y, por ende, no puede servirse de ella a fin de obtener recursos.

En efecto, las operaciones realizadas en estos últimos años en Europa –a partir de la Défense y los grandes proyectos parisinos hasta los Docklands londinenses, desde la reestructuración de Barcelona a las recientes obras en Bilbao, hasta la Cuenca del Ruhr, con el IBA Emscher Park, y las obras en Berlín– demuestran que las grandes transformaciones precisan ingentes financiaciones públicas, grandes capacidades directivas y una fuerte movilización cultural. De lo contrario, la creación de nuevas estructuras aumentará y reforzará las contradicciones de la metrópoli contemporánea.

Al observar con mayor atención estas operaciones, sin embargo, surgen algunos interrogantes sobre temas de carácter general, aparte de considerar la contingencia de los eventos y la misma especificidad de los sitios de las intervenciones: *“Pero los símbolos ¿pueden crearse acaso en los laboratorios mediáticos de la comunicación virtual o no son, en cambio, el fruto de una sedimentación a lo largo del tiempo de formas y valores reconocidos por la comunidad como tales? Y el carisma de la arquitectura más sensacional, ¿puede acaso constituir el único motor capaz de hacer arrancar una máquina herrumbrada?”*<sup>5</sup>.

En el caso de Roma, ha madurado la conciencia de que el salto de calidad que le permitiría integrarse en el circuito de la competencia internacional no podía darse sólo por mérito de las estratificaciones de su patrimonio histórico, sino que era necesario que la valorización de lo existente marchara parejas con un alto nivel de calidad de la vida urbana y de funcionalidad general de la ciudad, sobre la base de lo ocurrido ya en otras ciudades.

---

<sup>5</sup> Fulvio Irace: “Milán en busca de ideas”, publicado por Il Sole - 24 Ore, el 12 de septiembre de 1999.

### **Las políticas urbanas en Italia y el “proyecto urbano”**

Las políticas de rehabilitación de las ciudades europeas comienzan a delinearse claramente en los años setenta<sup>6</sup>, cuando la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas registró un estancamiento demográfico mientras, al mismo tiempo, comenzaba la competencia para atraer las localizaciones de actividades valiosas, a fin de ascender, o volver a ascender, en la jerarquía del armazón urbana europea. Se comienzan a concebir los primeros programas de intervenciones de transformación complejas dirigidas a modernizar y, mediante sabias operaciones de marketing, construir una imagen fuertemente atractiva de la ciudad.

En nuestro país, dichos planes o programas adquieren denominaciones distintas, como “planes de área”, “proyectos de área”, “programas”, “proyectos operativos”, etc., según la relación que se quiere establecer entre los instrumentos innovadores y los formales, en función de su eficacia conjeturable. Pero la definición que adquiere significado emblemático en cuanto a las relaciones con el contexto es, sin lugar a dudas, “proyecto urbano”<sup>7</sup>. En consecuencia, en tiempos recientes se ha comenzado a incluir en esta expresión toda la amplia gama de programas y proyectos que derivan de las políticas de recalificación urbana.

En Italia, las políticas urbanas se articularon a lo largo de dos líneas que se desarrollaron en paralelo: la primera apuntaba a la rehabilitación de los centros históricos (sancionada sucesivamente por la Ley 457/78); la segunda, a la rehabilitación de las periferias. Entonces, el objeto de las preocupaciones de las administraciones de las grandes ciudades resultaron ser las situaciones extremas: por una parte, el sector histórico, que representa el ámbito más calificado desde el punto de vista espacial, pero que, a menudo, resulta degradado por un uso incorrecto o por el abandono; por otra, la periferia reciente, que representa el ámbito menos calificado, aún conteniendo, en ciertos casos, importantes valores económicos.

A fines de los setenta, tras un período de experimentación en el campo de la rehabilitación de los cascos históricos, la atención de la cultura urbanista y de los operadores se vuelve a la parte intermedia de la ciudad que, también en nuestro país, contiene en su interior muchas áreas transformables y bloques edificados baldíos, que presentan altas potencialidades para la recalificación global de la ciudad o de importantes partes de ésta.

El “proyecto urbano”, al faltar una revisión de la legislación y en base a las experiencias que se estaban realizando en el exterior, trató de suplir a las carencias del instrumentario urbanista, proponiendo soluciones definidas e identificando las herra-

<sup>6</sup> Cfr. Garano S. (coordinado por): “La recalificación de las periferias en la ciudad europea”, Ediciones Kappa, Roma 1990. - En cuanto a los problemas de la planificación de las áreas industriales baldías, ver también: varios Autores: “Friches Industrielles - Lieux Culturels”, París 1995.

<sup>7</sup> Cfr. Macchi Cassia, Cesare: “El gran proyecto urbano. La forma de la ciudad y los deseos de los ciudadanos”. La Nuova Italia Scientifica, Roma 1991; Balbo, Pier Paolo: “El proyecto urbano”, Editor Cangemi, Roma 1992.

mientes formales más adecuadas para recorrer lo más rápidamente posible el largo camino que lleva desde el plan al proyecto de construcción.

Además, el proyecto urbano, precisamente por su carácter operativo, parecía asegurar el rápido empleo de los recursos disponibles: por lo tanto, y en relación con este aspecto no secundario, se impusieron dos actitudes distintas.

La primera se basaba en el empleo de abundantes recursos privados en intervenciones orientadas a un nuevo uso remunerativo de los espacios baldíos. Se trataba de opciones convenidas entre operadores particulares y administradores de la ciudad. Pero a menudo los intereses de aquéllos condicionaban las decisiones de éstos, con resultados no excepcionales, como en ciertas ZAC parisinas.

La segunda se basaba en el uso de importantes recursos públicos asignados en ocasión de eventos excepcionales, como los campeonatos mundiales de fútbol del '90 en Italia, las Olimpiadas de Barcelona de 1992, la Exposición de Sevilla, las Colombiadas de Génova y, en el caso de Roma, el Jubileo del 2000. Merece recordar que lo excepcional del evento, asumido como oportunidad de rehabilitación urbana o de infraestructuración, se aprovecha no sólo para salvar las rigideces de los planes sino también, a veces, para realizar "grandes obras", no siempre ni todas necesarias para los eventos, ni mucho menos para la ciudad<sup>8</sup>.

El "proyecto urbano", en el marco de la aplicación de las leyes innovadoras mencionadas arriba, se entiende como instrumento de coordinación y de organización coherente de acciones e intervenciones o de proyectos arquitectónicos, de control de la actualidad de las previsiones del plan y de su factibilidad técnico-económica, de identificación de los operadores y de los sujetos realizadores, de evaluación del impacto en el entorno urbano y de previsión de los resultados.

Estas características del instrumento fueron también objeto de una deliberación del Consejo Municipal de Roma, que, preocupado por la poca coordinación de una serie de obras previstas por el programa de Roma Capital, y, más tarde, para el Jubileo, intentó dar una definición de los "proyectos de área" (nombre que definía entonces al "proyecto urbano")<sup>9</sup>.

Los ensayos de realización de los "programas integrados", así como de los "programas de recalificación urbana" y de los "programas de rehabilitación urbana", determinaron otra evolución del significado del proyecto urbano que, de instrumento de control de la coherencia y de la factibilidad técnico-económica pasaba a ser un ins-

<sup>8</sup> En lo que atañe a las experiencias francesas, que resultan ser las más extensas y avanzadas en el campo de la contratación público-privado, se pueden consultar las numerosas publicaciones de la ADEF (*Association des Études foncières*). Cfr. en particular "L'aménagement en question" de varios autores, París 1996. Los primeros ensayos de los acuerdos de programa contemplados por las leyes 142/90 y 396/90 para Roma Capital, así como de los "programas integrados" y de los "programas de recalificación urbana", previstos en los artículos 16 y 2 de la ley 179/92 y de los "programas de recuperación urbana" contemplados por el artículo 11 de la ley 493/93, han contribuido a demostrarnos que los instrumentos derivantes de la ley de 1942 son cada vez menos actuales respecto de los términos económicos que requieren los nuevos instrumentos.

<sup>9</sup> La Deliberación del Concejo Municipal N 2 del 11 de enero de 1993, que define el significado y los contenidos de los "planes de área" en aplicación de la ley 396/90 para Roma Capital.

trumento de procedimiento, que identifica y recorre un procedimiento nuevo para conseguir los objetivos, o sea, un instrumento capaz de controlar, mediante un seguimiento continuo, los caminos adoptados para alcanzar los objetivos, y, en caso necesario, capaz también de modificarlos.

Este nuevo carácter del proyecto urbano permite efectuar una correlación constante entre las transformaciones locales y la organización general de la ciudad: es decir, que la innovación introducida por el instrumento no se refiere sólo a la operatividad de las opciones y a su coordinación, sino sobre todo al proceso de realización de las intervenciones y de las acciones, y sus respectivas interconexiones con el plan general<sup>10</sup>.

La operación es aún más compleja, dada la exigencia de conectar entre sí elementos muy distintos, y no todos ellos favorables a la operación. En efecto, si los términos se prolongan, las condiciones externas cambian, lo que provoca que las reglas del juego y sus respectivos baremos sean superados por la evolución de las situaciones. Así, llega a determinarse una condición de incertidumbre debida a la distancia creciente entre hipótesis municipales y propuestas de los particulares.

En el marco de las acciones y procedimientos vinculados con la realización de las transformaciones propuestas por el "proyecto urbano", uno de los problemas fundamentales es el de su aceptación por parte de las comunidades locales y la siguiente reducción de su impacto social. Es necesario trabajar, también trámite herramientas de participación como los laboratorios de barrio, para hacer comprender cuáles serán los resultados de cada operación y para evaluar sus costes y beneficios, sin impulsos emocionales. En efecto, si es posible realizar controles acerca de los varios tipos de factibilidad técnica y económica, el problema fundamental del impacto social de la transformación urbana no se puede resolver sino con un esmerado trabajo "en el terreno".

Roma, en particular, es una ciudad que acoge con recelo cualquier tipo de transformación, acaso porque fueron pocas y esas pocas no resolvieron los problemas de la ciudad. Para superar este muy justificado recelo, es necesario determinar las invariantes estructurales del plan, en un encuentro de colaboración con los ciudadanos que viven en una zona determinada. Con ese fin, se hace necesario identificar los valores compartidos de la sociedad que resultará afectada por el proyecto urbano y asumirlos como referencia del proyecto mismo.

En cuanto a los procedimientos, cabe recordar que se trata de una aproximación al objetivo, lenta pero continua en el tiempo, un recorrido sin solución de continuidad, pero variable en cuanto a la estrategia.

Uno de los aspectos operativos más interesantes del proyecto urbano es, sin lugar a dudas, la identificación de los operadores capaces de realizar intervenciones

<sup>10</sup> El objetivo fundamental de la investigación confiada por el Ayuntamiento al Departamento de Planificación Territorial y Urbanismo es precisamente comprobar la coherencia entre objetivos generales del plan, objetivos específicos locales y conjunto de las intervenciones previstas por cada uno de los programas de rehabilitación, conforme al art. 11 de la ley 493/93.

complejas. Pero los operadores podrían abandonar el campo a mitad de la obra, cuando se presentaran factores de escasa conveniencia, lo que, en el caso específico de Roma, podría ser debido, por ejemplo, al riesgo arqueológico. Por lo tanto, el recorrido hacia el objetivo puede variar en función de la necesidad de salvar obstáculos imprevistos o de la introducción en la operación de interlocutores nuevos, capaces de ofrecer garantías suficientes de empresarialidad<sup>11</sup>.

En base a todas las anteriores consideraciones, las características que califican al proyecto urbano pueden articularse, sintéticamente, en varios puntos: el primero, sin lugar a dudas, concierne el objetivo de solicitar e involucrar recursos públicos (estado, región, ayuntamiento) y privados en un sistema de intervenciones definidas. El segundo se refiere a la coordinación de distintos sujetos realizadores y la determinación de las responsabilidades de cada uno, salvando así el problema de la estaticidad de los instrumentos de urbanismo tradicionales. El tercer punto concierne el control de la actualidad de las previsiones del instrumento general y la propuesta de eventuales variantes para adecuarlo a los nuevos problemas de la ciudad.

Los demás puntos atan a los controles técnicos, económicos y de impacto medioambiental, eso es, la determinación de los efectos de cada intervención y la especificación de sus respectivos costos y beneficios, amén de las medidas adecuadas para indemnizar a las comunidades locales, reduciendo así los impactos sociales.

Las condiciones del éxito están en relación recíproca con distintos tipos de conveniencias.

En primer lugar, es preciso aclarar la conveniencia social, por medio de la definición de los objetivos específicos para cada zona; sucesivamente, es necesario tomar en consideración la conveniencia de los operadores, mediante la definición de los parámetros económicos, en un encuentro preliminar con los gremios interesados.

La tercera condición es que las intervenciones deben ser coherentes con el contexto, donde las referencias principales las representan los elementos estructurales del sector de territorio involucrado. Después, habrá que establecer preliminarmente los umbrales máximos de las transformaciones posibles en términos de cantidad y de tipo de función.

En este contexto, el grado de integración sea con el entorno como con las hipótesis de estructuración general no es de importancia secundaria.

A fin de comprender el sentido de las obras asignadas al Ayuntamiento de Roma por la ley para Roma Capital y por la ley para el Jubileo, es preciso ampliar la mirada hacia una perspectiva más amplia, un horizonte que se extienda más allá del Jubileo, y reflexionar acerca del futuro de la ciudad. Porque es en este periodo que se está diseñando su nuevo Plan General de Urbanización.

<sup>11</sup> El Departamento de Planificación Territorial y Urbanismo de La Sapienza está realizando una investigación por cuenta del Ayuntamiento de Roma precisamente acerca de este aspecto específico, por lo que, el 21 de febrero de 1997, se organizó un encuentro con los arquitectos y urbanistas que se han ocupado de estos problemas en sedes distintas, tanto a nivel universitario como a nivel profesional.

## La construcción del nuevo Plan y los nuevos instrumentos

Tras dos décadas de debates acerca de la exigencia de dar a la ciudad un nuevo Plan de Urbanización (considerándose ya inadecuado el Plan de 1962), la administración municipal de Roma emprendió el difícil camino de redactar el Plan en dos etapas, articulando el territorio en tres grandes ámbitos territoriales, que constituyen las referencias para las acciones tanto de transformación como de protección del territorio. El primer ámbito abarca la ciudad consolidada, constituida por el casco histórico y las construcciones realizadas sobre la base de los planes sucesivos a la Unidad de Italia, con exclusión del Plan de 1962: cubre 6.700 hectáreas, que corresponden al 5% del territorio municipal. El segundo ámbito comprende el sistema de áreas agrícolas protegidas y las zonas verdes en sus diversas articulaciones (a partir de los parques regionales, hasta los parques públicos urbanos), que constituye sin lugar a dudas el elemento más significativo, por sus conexiones con el área metropolitana: en efecto, se trata de 82.000 hectáreas, o sea el 64% de todo el territorio municipal de Roma. El tercer ámbito, finalmente, corresponde a la ciudad en transformación, a completar y reestructurar: abarca 40.000 hectáreas, que equivalen al 31% del territorio municipal. En este ámbito, todavía se aplican las normas del Plan vigente, con todas sus variantes.

En cuanto al ámbito externo, que corresponde a territorios considerados poco transformables o a proteger, el Plan precisa los contenidos y las modalidades de intervención en las áreas agrícolas (zonas H)<sup>12</sup>. Tras la definición de los parques regionales, y en virtud de las propuestas normativas contenidas en la variante, éstas resultan articuladas en dos categorías. La primera comprende las áreas no transformables, o poco transformables, o sea el conjunto de parques (tanto los parques regionales, conforme a la ley 394/91, como los que define el Plan de urbanización vigente) y el agro romano protegido (zonas H2 y H3). La segunda categoría comprende las zonas agrícolas (zonas H1) para las que se permiten, si bien con procedimientos particulares, ciertas actividades no agrícolas.

En lo que toca a la ciudad consolidada, los objetivos conciernen: la localización de las áreas necesarias para satisfacer los estándares<sup>13</sup>, en base a una reflexión crítica acerca de su significado actual en el caso específico de Roma; la definición de los contenidos y métodos de intervención en el casco histórico (zona A) y en las partes realizadas en base a los Planes de urbanización anteriores al de 1962 (zonas B y D); además, la revisión de las normas vigentes, con vistas a obrar prevalentemente mediante intervenciones directas, siempre respetando los límites cuantitativos establecidos por las normas nacionales (Decreto Ministerial 1444/68).

<sup>12</sup> El Plan General de Urbanismo de Roma de 1962 contemplaba 12 zonas, articuladas en sub-zonas, y clasificadas a partir de A (Casco histórico: restauración y saneamiento); B (conservación de volúmenes y superficies); C (reestructuración vial); D (compleción en base al Plan de 1931); E (expansión con obras unitarias); F (reestructuración de la periferia espontánea); G (verde privado); H (agro romano); I (centros directivos); L (zonas industriales); M (servicios públicos de nivel urbano y de barrio); N (verde público).

<sup>13</sup> Conforme al Decreto Ministerial 1444/68 sobre los estándares urbanos, todo Plan debe contemplar como mínimo, por cada habitante residente o residenciable, 9 metros cuadrados de verde y 9 metros cuadrados de servicios de barrio.

Entre los dos ámbitos que acabamos de mencionar cabe el tercer ámbito, que corresponde al objetivo de evidenciar la parte de territorio que podríamos definir como “aquellas áreas donde la ciudad aún no se ha consolidado y en las que puede contemplarse la transformación urbana”, o sea aquellas áreas de la periferia que presentan una estructuración urbana insuficiente o totalmente ausente, incluso las zonas edificadas al interior de las parcelaciones privadas (zonas E y F2) y de los planes para la construcción de vivienda económica y social (Peep), las zonas de reestructuración urbana (F1), las zonas de construcción ilegal condonadas por la variante de 1978 (zonas O), y las zonas todavía edificables de acuerdo con el Plan de Urbanización vigente (zonas C, E, F, G, I, L, M, O), consideradas compatibles con los criterios de protección de los valores históricos y medioambientales del territorio.

Este ámbito corresponde al territorio donde los programas de rehabilitación urbana (art. 2 de la ley n. 179/92)<sup>14</sup>, de recuperación urbana (art. 11 de la ley n. 493/93)<sup>15</sup>, y en general las nuevas herramientas de la intervención concertada público-privado, definidas por medio de “proyectos urbanos” idóneos, constituirán el método principal para la realización de la calidad urbana y para la construcción de los nuevos núcleos centrales, alrededor de la nueva estructura de movilidad.

De esta forma, el “plan de las certezas”, como primera fase de la construcción del nuevo Plan general, clasifica las diversas partes del territorio de acuerdo con las categorías fundamentales que acabamos de describir, sea respecto a los caracteres de morfotipología de los tejidos constructivos y a los histórico-medioambientales de las áreas extraurbanas, que derivan del proceso de formación y de transformación, así como de las funciones que han acogido tradicionalmente, sea respecto a los modos de intervenir y sus respectivas herramientas de realización.

La segunda fase, actualmente en obras, deberá ante todo reconocer las diferenciaciones en el interior de las zonas que constituyen la que se ha dado en llamar ciudad consolidada, volviendo a definir los perímetros de las sub-zonas en base a baremos de tipo morfotipológico e identificando las compatibilidades en los varios niveles de transformación física y funcional.

El mismo casco histórico (que, conforme al Plan vigente, está comprendido en general en una zona homogénea única de tipo A) está formado por añadiduras y sustituciones realizadas en base a planes y reglamentos sucesivos a la Unidad de Italia, de modo que sus tejidos no son homogéneos ni mucho menos.

En consecuencia, será necesario revisar con atención los tejidos y las tipologías, en particular en lo que atañe a los marginales, a fin de definir las características del contexto urbano y los tipos de intervención posibles.

<sup>14</sup> El art. 2 de la ley 179/92 instituye “programas de rehabilitación urbana” que contemplan la participación de particulares, del Ayuntamiento y del Estado en la financiación de acciones definidas por el mismo Ayuntamiento.

<sup>15</sup> El art. 11 de la ley 493/93 instituye “programas de recuperación urbana” semejantes a los anteriores, pero dirigidos a zonas donde existan barrios de vivienda económica y social.

En segundo lugar, habrá que definir la articulación de la ciudad en transformación y en vías de compleción, en base a los objetivos específicos de las políticas de recalificación de las áreas periféricas y a las posibles localizaciones o relocalizaciones de las funciones urbanas y metropolitanas.

Esto significa que la definición de los destinos de uso, y, por ende, de las normas que regulan las posibles transformaciones de las áreas de propiedad privada y pública, no puede asumirse *a priori*, en base a un patrón construido sin ningún estudio de factibilidad, sino que debe nacer tras operaciones negociadas y concentradas, en las que los destinos de uso sean establecidos en base a los objetivos y los procedimientos para lograrlos.

La clasificación de las áreas adoptadas en cada uno de los tres ámbitos territoriales permite establecer las invariantes de naturaleza interpretativa y de evaluación, normativa, por ende, tanto para la ciudad consolidada como para el territorio extraurbano, confiriéndole al plan un claro valor estructural. Dichas invariantes representan las referencias para medidas sucesivas concernientes a las áreas transformables, mientras, al mismo tiempo, constituyen una apertura para las hipótesis de organización metropolitana, como se ha mencionado anteriormente.

En efecto, las invariantes determinan una solución de continuidad de lo urbanizado, entre la ciudad en transformación y los municipios limítrofes, definiendo un cinturón verde de conexión con los parques y áreas libres externas, de manera tal que no constituyan perjuicio alguno para las futuras decisiones de un plan del área metropolitana.

Dicho cinturón verde representa la base a partir de la cual se desarrollan los prismas verdes que alcanzan el casco histórico arrancando desde la frontera municipal, así como los recorridos y pasillos ecológicos que penetran en el tejido de la ciudad consolidada o en vías de consolidación.

Por lo tanto, cabe decir que la estrategia de urbanización asume el horizonte metropolitano del nuevo plan de la ciudad como punto de referencia fundamental para todas las sucesivas decisiones de localización, normas o transformación que formarán parte de la segunda etapa de elaboración.

Entre otras cosas, se propone el objetivo de superar los procedimientos "en cascada" que llevaron al fracaso de muchas políticas y de las herramientas de urbanismo dirigidas a facilitar, en tiempos aceptables, respuestas a las exigencias de las poblaciones urbanas que han surgido en los últimos treinta años.

Al mismo tiempo, se define el objetivo de crear los supuestos, ya durante la primera fase de la construcción del nuevo plan para Roma, para plantear un plan estructural del área metropolitana. Se podría pensar en procedimientos paralelos que, sin perjuicio de las autonomías de los municipios de la futura ciudad metropolitana, que ha contemplado la ley 142/90<sup>16</sup>, puedan poner rápidamente en marcha la realización del sistema medioambiental y de movilidad del área.

<sup>16</sup> Se trata de la ley que instituye las "áreas metropolitanas" y atribuye a las provincias y a los ayuntamientos nuevos poderes en el sector del urbanismo: en particular, establece el principio de coplificación entre Región, Provincia y Ayuntamientos.

El soporte estructural de la variante definida "Plan de las Certezas" lo constituyen las líneas ferroviarias y del metropolitano, que representan también los elementos fundamentales del sistema de movilidad, con la condición de que se logren rápidamente frecuencias aceptables para un uso metropolitano.

Roma, en efecto, posee en su área metropolitana 340 Km de vías férreas y 80 estaciones ferroviarias, que resultan subutilizadas, ya que muchas líneas no están equipadas de forma suficiente. El programa de urbanismo, por lo tanto, y como ya lo mencionamos, está basado en las principales líneas ferroviarias, algunas de las cuales deberán ser reestructuradas: cuatro líneas ferroviarias metropolitanas (FM1, FM2, FM3 y FM4) que cruzan el área urbanizada; un anillo ferroviario que rodea la parte central de la ciudad y pone en comunicación todas las líneas ferroviarias radiales, y tres líneas metropolitanas, dos de las cuales ya existen (Línea A y Línea B).

### **Las medidas adoptadas por el Estado para Roma Capital**

#### *a) La ley para Roma Capital*

En los años ochenta se emprenden las primeras iniciativas concretas del Ayuntamiento para lograr el reconocimiento, por parte del Parlamento, de la carga que grava sobre la ciudad en virtud de su papel de capital y las ventajas que supondría para el país entero la existencia de una capital capaz de responder, en términos de alta funcionalidad, a los problemas que el país plantea. Al mismo tiempo, el Ayuntamiento apunta a poner en marcha un proceso complejo de valorización de su patrimonio histórico y arqueológico.

Al comienzo de la misma década, el Estado financia con más de 100.000 millones de liras las obras de rehabilitación y valorización del área arqueológica central, eso es los Foros Imperiales, que se extienden desde el Coliseo hasta el Capitolio.

El 16 de febrero de 1984, el concejo municipal de Roma había aprobado por unanimidad una orden del día solicitando del Gobierno y el Parlamento una considerable asignación de recursos para la realización de algunos proyectos dirigidos a la transformación funcional de la ciudad. Tras aproximadamente un año, el Parlamento, con la resolución del 6 de febrero de 1985, comprometió al Gobierno "*a emprender todas las iniciativas necesarias de colaboración con la Región, el Ayuntamiento y la Provincia, juntamente con los órganos centrales del Estado, a fin de definir los proyectos necesarios para hacer de la ciudad una capital moderna*".

Durante la tercera conferencia de urbanismo, celebrada el 11, 12 y 13 de diciembre de 1986, el concejal responsable de las políticas territoriales, A. Pala, destacaba que: "*Pese a las numerosas iniciativas extraordinarias adoptadas por el Gobierno en favor de Roma, a partir de 1870 y hasta la fecha, el legislador nunca afrontó de manera global y definitiva los problemas comunes conexos con la situación peculiar de la Capital*".

Tras estas iniciativas, el Parlamento comenzó a estudiar una ley orgánica para afrontar, de forma global y definitiva, y con medidas a adoptar a plazos anuales, los problemas vinculados con el papel de Capital.

Mientras la proposición de ley seguía su camino en las dos Cámaras, el 29 de octubre de 1987 se aprobaba una ley de transición para financiar obras urgentes para Roma Capital (la financiación era de sólo 30 mil millones de liras, equivalentes a 200 millones de euros). En 1990, al fin, se aprueba una ley orgánica, la n. 396, para financiar un programa complejo de intervenciones en Roma y su área metropolitana, identificando ciertas prioridades de realización de obras estructurales, contempladas en el Plan de 1962 y jamás realizadas, como, por ejemplo, el Sistema Direccional Oriental (SDO)<sup>17</sup> y otros importantes ejes viales de conexión entre partes de la ciudad que habían crecido de manera no orgánica, con elevadas tasas de construcción abusiva, sobre todo durante los sesenta y los setenta.

En Italia, el año 1990 es también el año del campeonato mundial de fútbol, para el que se destinan 6 millones de millones de liras para obras en los estadios y en las infraestructuras de conexión.

Naturalmente, el Ayuntamiento de Roma, como otros municipios italianos, aprovechó de la oportunidad para recalificar y potenciar en lo posible todo el sistema de infraestructuras, no sólo el más estrictamente vinculado con los eventos deportivos.

Desgraciadamente, lo excepcional del evento y la necesidad de realizar cuanto más rápidamente las obras, por medio de procedimientos extraordinarios, conllevó también episodios administrativos poco transparentes, que, en ciertos casos, requirieron la intervención de la magistratura.

En Roma, se gastó más de un millón de millones de liras, y más de trescientos mil millones de dicha suma sólo para el estadio Olímpico. Los demás gastos se distribuyeron a manta en una serie de obras menores, más que nada en el sector de la vialidad y transportes, como por ejemplo la realización de una línea tranviaria protegida, de 2 kilómetros, entre el centro y la zona del estadio, la creación del doble carril de la Vía Olímpica en las proximidades del estadio, amén de la rehabilitación de algunos tramos del Lungotévere.

#### b) *El Jubileo*

A diez años del mundial, con el Jubileo del 2000, se presenta a la ciudad otra oportunidad que aprovechar para obtener recursos extraordinarios.

Bien es sabido que el Jubileo, ya desde su primera celebración, organizada por el Papa Bonifacio VIII en 1300, siempre ha sido una gran oportunidad de reorganización urbana, que permitió la apertura de nuevas calles y la construcción de puentes nuevos sobre el Tíber, y también de embellecimiento, con la colocación de esculturas monumentales, fuentes, obeliscos, en las plazas, en los cruces y en los puntos

<sup>17</sup> El Sistema Direccional Oriental es un conjunto de Centros Directivos distribuidos a lo largo de un eje servido de unos 10 Km de largo, constituido por una calle y una línea metropolitana que corren de norte a sur, externamente a la ciudad consolidada de 1962, donde se había previsto trasladar muchas de las funciones directivas político-administrativas que ahogaban (y todavía ahogan) el casco histórico. En principio, se habían previsto aproximadamente 45 millones de metros cúbicos, con unos 15 millones de metros cuadrados para oficinas y una pequeña parte residencial, pero sucesivamente la previsión se redujo a menos de 10 millones de metros cúbicos.

más importantes de la ciudad. Dichas operaciones alcanzaron su punto álgido (por el significado que adquirieron en la historia de la ciudad y por sus connotaciones estéticas y escenográficas) bajo el corto, pero intenso desde el punto de vista del urbanismo, pontificado de Sixto V (1585-1590).

*"El momento de celebración religiosa, cuando la ciudad debía estar preparada para acoger a miles de peregrinos, se tornaba en pretexto y oportunidad para la decisión de programas, o sólo de proyectos de urbanismo, arquitectónicos y artísticos. A los programas del Papa-Rey respondían con tesón los cardenales de la Curia (o también las familias nobles y las órdenes religiosas), que encargaban espléndidas intervenciones y obras de arte para las iglesias de la ciudad. Si en la mayoría de los casos podemos observar un proyecto propiamente dicho de la ciudad o partes de ella, en muchos otros casos las obras se realizaron como consecuencia de las nuevas posibilidades económicas adquiridas con los ingresos jubilares o como resultado de un estímulo aplazado por impasibilidad; o bien, se creaba un jubileo artificialmente (baste pensar en los jubileos extraordinarios celebrados por tantos pontífices-constructores de la ciudad, como Sixto V y Alejandro VII)"<sup>18</sup>.*

El "Plan de obras" para el Jubileo (contemplado por la ley 651/96), destina a las administraciones centrales y locales de Roma y del Lazio 3.500 mil millones de liras (equivalentes a 3 mil 147 millones de euro, o 290 mil millones de pesetas) para obras y servicios a realizarse con vistas a la celebración del evento.

El "Plan de obras" contempla un total de más de 700 intervenciones, que incluyen obras públicas, restauraciones, mantenimiento, compra de instrumentos y equipos en los sectores del medio ambiente, bienes culturales, seguridad, protección civil, salud, transportes, higiene urbana, información, comunicación, formación, hospitalidad y asistencia social (*ver tabla 1*).

Las financiaciones fueron distribuidas entre varias entidades, mientras las de competencia de la ciudad de Roma se atribuyeron al Ayuntamiento, que presentó un programa modificado varias veces a causa de los retrasos debidos a conflictos de competencia, la complejidad de las diversas autorizaciones, y, en particular, la poca cohesión de intenciones entre el Ayuntamiento de Roma y la Dirección General Arqueológica, que tiene por ley poderes prácticamente absolutos en su campo específico.

Como es fácil deducir de la lectura de las tablas relativas a las financiaciones, el programa del Ayuntamiento está claramente orientado al mantenimiento urbano en el sector de las infraestructuras viales y la valorización de los monumentos y edificios históricos.

La valorización del medio urbano toma en cuenta algunos recorridos estudiados en relación con los lugares de culto (se han denominado, en efecto, "recorridos jubilares") y como conexión entre monumentos, iglesias y basílicas.

Con vistas a organizar la acogida, la ley n. 539 del 20 de diciembre de 1995 ha instituido una Agencia para el Jubileo, que preparó un Plan específico (*tabla 2*),

<sup>18</sup> M.L. Madonna, en N. Fagiolo y M.L. Madonna: "Roma 1300-1875: la ciudad de los Años Santos" - Arnoldo Mondadori Editori, Milán, 1985.

**Tabla 1 – “Plan de obras para el Jubileo” ex lege 651/96**  
**Lista general de financiaciones**

Área temática	Recursos financieros
Medio ambiente (35 obras)	117.310.716.939 (60.594.379 euros)
Bienes culturales (381 obras)	623.574.116.050 (322.094.068 euros)
Formación (5 obras)	26.591.500.000 (13.735.279 euros)
Gestión del Plan (3 obras)	15.300.000.000 (7.907.897 euros)
Higiene urbana (38 obras)	110.453.971.149 (57.052.671 euros)
Alumbrado público (4 obras)	10.677.263.000 (5.515.115 euros)
Iniciativas sociales y de acogida (89 obras)	300.468.259.392 (155.200.547 euros)
Mantenimiento urbano (50 obras)	333.599.717.602 (177.313.904 euros)
Organización de la acogida e información (11 obras)	165.059.442.550 (85.257.977 euros)
Salud (25 obras)	167.550.553.806 (86.511.708 euros)
Seguridad y protección civil (46 obras)	215.305.187.367 (111.211.357 euros)
Transportes (23 obras)	795.990.267.577 (411.151.998 euros)
Vialidad y aparcamientos(46 obras)	592.241.947.805 (305.910.097 euros)
<b>TOTAL GENERAL (756 Obras)</b>	<b>3.474.122.943.236</b> <b>(1.794.000.000 euros)</b>

**Tabla 2 – Financiaciones asignadas a la Agencia en el ámbito del “Plan de Obras” ex lege 651/96 (hasta febrero de 1999)**

Título del proyecto	Recursos financieros
Realización y gestión de un centro de información para ciudadanos, visitantes y opinión pública (en el museo del Risorgimento)	5.675.712.000 (2.931.669 euros)
Realización y gestión de un centro de información para ciudadanos, visitantes y opinión pública, en Vía della Conciliazione (Roma)	7.275.712.000 (3.758.116 euros)
Centro Servicios de Prensa (Roma)	6.500.000.000 (3.357.438 euros)
Información al peregrino y al turista en escala metropolitana, provincial y regional (Roma, Lazio). Proyecto general de fomento de la información	614.000.000 (317.149 euros)
<b>TOTAL</b>	<b>20.065.424.000 (10.364.372 euros)</b>
Contribución para el desempeño de las tareas indicadas en los apartados 4 y 8 del Decreto Ley n. 349 del 3 de julio de 1996: voluntarios; Centro Gestión Acogida; Banco Datos Central. Sistema Informativo Territorial; Agenda 2000; Potenciación servicios de acogida; Red Informativa Territorial y campañas informativas; antiguas Caballerizas Papales	95.151.496.800 (40.148.500 euros)
Sistema de previsión de flujos turísticos	8.613.240.000 (4.448.988 euros)
Sistema de seguimiento y gestión de la movilidad	5.000.000.000 (2.582.645 euros)
Sistema unitario reservas	7.612.000.000 (3.931.818 euros)
Sistema informativo y de comunicaciones	17.993.440.000 (9.294.132 euros)
Modelo de soporte para las decisiones relativas a la preparación y gestión del Jubileo	8.152.080.000 (4.210.785 euros)
<b>Total</b>	<b>47.370.760.000 (24.468.368 euros)</b>
Programa de exposición de arte a realizarse en las antiguas Caballerizas Papales en Roma	5.000.000.000 (2.582.645 euros)
Congreso Internacional	2.000.000.000 (1.033.058 euros)
Concursos destinados al enriquecimiento del patrimonio cultural del Ayuntamiento, la Provincia y la Región	5.000.000.000 (2.582.645 euros)
<b>Total</b>	<b>12.000.000.000 (6.198.347 euros)</b>
Organización de las manifestaciones en el área de grandes eventos	1.174.000.000 (606.405 euros)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>175.761.680.800 (90.785.992 euro)</b>

**Tabla 3 – Obras previstas con las contribuciones para el Jubileo**

Depuración de las aguas de la cuenca del Tíber y sus afluentes	54.814.548.200 (28.313.300 euros)
Recalificación de las calles del Casco Histórico y restauración del Puente Sixto	2.689.522.000 (1.389.216 euros)
Vialidad externa y para el centro agroalimentario	36.900.000.000 (19.059.917 euros)
Aparcamientos para autobuses Puente Mammolo	929.000.000 (479.855 euros)
Vía Appia Antigua	860.205.318 (444.321 euros)
Vialidad externa al Casco Histórico	1.255.014.339 (648.251 euros)
Aparcamientos autobuses	11.300.000.000 (5.836.000 euros)
<b>TOTAL</b>	<b>108.748.000.000 (56.171.000 euros)</b>

por una cuantía de 175 mil millones de liras, que contempla una serie de actividades vinculadas con las manifestaciones jubilares.

En el ámbito del “Plan de obras”, se han destinado a la Agencia para el Jubileo tanto “financiaciones directas”, para la realización de intervenciones específicas en el campo de la información, informática, cultura y planificación de los servicios para los grandes eventos, como una “contribución para desempeñar tareas derivantes de la colaboración con la región Lazio, la Provincia de Roma y otros municipios interesados”.

El “Plan de acogida” preparado por la Agencia ha hecho suyas las indicaciones derivadas de sus relaciones con las instituciones más importantes y de las decisiones tomadas acerca de cuestiones vinculadas con la preparación y gestión del Jubileo en las sedes institucionales competentes (Comisión mixta Italia-Santa Sede, Comité Central del Gran Jubileo del año 2000, Comisión para Roma Capital, Comisario Extraordinario del Gobierno, Ayuntamiento de Roma, Provincia de Roma, Región Lazio, etc.).

Los retrasos e incoherencias mencionados anteriormente, según la Agencia, “son imputables no sólo a la naturaleza e inevitable indeterminación del campo de actividades y de los objetivos generales de la preparación del Jubileo, sino también a las numerosas variables que han condicionado hasta la fecha la preparación de la acogida, y, en consecuencia, el desarrollo del “Plan”, amén de su naturaleza extremadamente compleja”<sup>19</sup>.

Como vemos en la tabla 1, aproximadamente un millón de millones de liras (660 millones de euros) se han destinado a iniciativas sociales y a la acogida, organi-

<sup>19</sup> Agencia romana para la preparación del Jubileo: “El plan de acogida para el Jubileo”, Roma, abril de 1999.

zación e información, seguridad y protección civil; otros 40 mil millones se han destinado a la gestión del Plan y a la formación: es decir, que aproximadamente 1/3 de las financiaciones está vinculado con gastos jubilares que no tienen una influencia directa sobre la funcionalidad urbana.

En cuanto a las infraestructuras, como ya lo recordamos, las obras están orientadas principalmente a mejorar la situación actual, más que a realizar elementos nuevos. En efecto, la red de vialidad y de transportes ferreos de la ciudad, sobre todo en lo que atañe a la parte externa a la porción consolidada, resulta insuficiente, a veces no conectada e interrumpida a causa de una programación no siempre esmerada de los escasos recursos disponibles.

En el ámbito de las políticas y acciones destinadas a reducir la contaminación de la ciudad y de sus ríos (Roma está atravesada por dos ríos, el Tíber y el Aniene, amén de numerosos riachuelos de importancia menor), un valor especial lo tienen las financiaciones para el medio ambiente, con un presupuesto de más de 117 mil millones de liras (60 millones de euros), distribuidas en 35 intervenciones distintas.

En cuanto a la valorización del patrimonio arqueológico, son significativas las financiaciones para la rehabilitación de la Vía Appia Antigua, cuyo trazado ha sido reunificado, no hace mucho, gracias a la construcción de una galería subterránea por la que pasa, desde principios de septiembre de 1999, el *Grande Raccordo Anulare* (la Circunvalación), que anteriormente interrumpía el recorrido de la antigua Vía Appia.

De esta forma, se ha reintegrado el paisaje de la campiña romana, en un sitio particularmente rico de arqueología e historia.

De todas maneras, esta operación no se realizó con las financiaciones del Jubileo, sino gracias a un proyecto de ANAS (el organismo responsable de la gestión de los caminos estatales), financiado en el ámbito del programa para Roma Capital.

Las demás intervenciones con los fondos administrados por el Ayuntamiento de Roma comprenden: obras para la valorización de las áreas arqueológicas del gran Capitolio (38 mil 826 millones de liras, equivalentes a 20 millones de euros, ó 3 mil 235 millones de pesetas); edificios públicos y villas históricas (32.878 mil millones de liras, 16.982 millones de euros); valorización de los espacios públicos en el casco histórico (recorridos y plazas peatonales); aparcamientos y áreas de intercambio; centros de acogida; vialidad externa al casco histórico; depuración de las aguas del Aniene y del Tíber.

Para resumir, las obras de mantenimiento más consistentes están divididas por áreas basilicales y por recorridos. Las intervenciones en las áreas basilicales son: SS. Cuatro Coronados, S. Croce in Gerusalemme, S. María la Mayor, S. Juan de Letrán, S. Pablo Extramuros y S. Pedro. Como es lógico, la más importante y compleja es la del área de San Pedro: allí se ha construido un paso subterráneo, se ha duplicado una galería para vehículos y se ha construido un gran aparcamiento para autobuses debajo de la colina del Janículo.

Los recorridos más significativos son tres (B, C y E): el primero (B) abarca las calles alrededor de los Museos Vaticanos; el segundo (C) comprende las calles que unen el barrio de Trastévere a la colina de Monte Verde y al Janículo; el tercero (E) incluye muchas calles del Casco Histórico alrededor del Capitolio y hasta el Aventino, Vía Nazionale, donde se encuentra el Palacio de Exposiciones, y Villa Borghese.

Otras obras apuntan al mantenimiento de unas 20 plazas, 4 puertas (del Popolo, Tiburtina, S. Juan y Maggiore), más de 40 calles no contempladas en los

recorridos y áreas basilicales, 9 puentes, algunas partes de los muros vaticanos y un largo trecho de la Vía Appia Antigua.

Exteriormente a la ciudad consolidada, se están reestructurando dos líneas ferroviarias, la Roma-La Storta, en el norte, y la Roma-Guidonia al este, que comprenden tramos importantes de los ferrocarriles metropolitanos.

En cuanto al *Grande Raccordo Anulare* (con financiaciones no jubilares), se enterró un tramo por debajo de la Vía Appia Antigua, como ya mencionamos, y se realizaron ampliaciones y ramales de conexión con los caminos consulares. Finalmente, se construyó el tercer carril de la autopista para el aeropuerto de Fiumicino, en ambas direcciones.

Esta lista de obras confirma el carácter prevalente de mantenimiento de las obras jubilares.

Desafortunadamente, las dificultades ya mencionadas no han permitido invertir todos los fondos a disposición, algunas obras han sido desfinanciadas y parece que poco menos de una tercera parte de los fondos no será gastada. Por lo tanto, ya que un tercio de la financiación fue asignada a la agencia para el Jubileo, que lo destinó a las manifestaciones vinculadas con el evento y a la acogida, sólo un tercio, o poco más, se invertirá en las obras de reestructuración de la vialidad y de mantenimiento urbano.

El problema de la conexión de las varias intervenciones dentro del marco de un Plan coherente y unitario ha sido objeto de un intenso debate en la ciudad, debate que se concentró sobre algunos proyectos (como, por ejemplo, el paso subterráneo rodado del Lungotévere frente a Castel Sant'Angelo), llegando a tonos particularmente fuertes, con los defensores de la "transformación" opuestos a los de la "conservación". Entre éstos, podemos citar a muchas asociaciones ecologistas y grupos organizados de ciudadanos.

Evidentemente, un conjunto de obras tan numerosas a realizar en tiempos muy cortos provocó notables molestias a la población. En muchos casos, por lo tanto, la oposición a ciertas obras provocó la preocupación y cierta falta de confianza por parte del operador público. Así que se ha vuelto a presentar prepotentemente el problema del consenso y de la participación en el proyecto, ya que dicha posibilidad a menudo no se pudo dar precisamente a causa del poco tiempo a disposición.

## Conclusiones

Las dos líneas de financiación mencionadas en el párrafo anterior (la financiación del programa para Roma Capital y la extraordinaria para el Jubileo) se han añadido a las financiaciones del Ministerio de Obras Públicas en el marco de los instrumentos para la recalificación de la ciudad existente ("programas integrados", "programas de recalificación urbana", "programas de recuperación urbana", y, más recientemente, los Prusst, "programas de recalificación y desarrollo sostenible del territorio"), que derivan de opciones políticas nacionales a favor de la ciudad.

Es difícil colocar dentro de un marco de coherencia este conjunto de recursos, a causa del distinto carácter de las varias líneas de financiación (ordinaria y extraordinaria), aparte, como es obvio, el desfase temporal.

De todas formas, como lo evidencia la lista de obras y la estrategia de refuncionalización, repetidamente ilustrada por los administradores y traducida en los

objetivos del plan de urbanismo, el problema central de la política urbana es el de la movilidad. Por esta razón, el Ayuntamiento ha emprendido una operación de colaboración con los Ferrocarriles del Estado, que permitió que, hace dos años, Giuseppe Campos Venutti expresara su satisfacción: “*Es indudablemente revolucionario el acuerdo con los Ferrocarriles del Estado, que no representa un instrumento de urbanismo pero que sienta las bases para una verdadera transformación de la ciudad. Y este acuerdo ha sido seguido por el Programa de Ordenación General de las áreas ferroviarias, que planifica un sistema orgánico con efectos a nivel de urbanismo gracias a las innovaciones de la red de transporte férreo*”.

También fue criticado, ese acuerdo, por aquellos que temían una operación fundamentalmente inmobiliaria por parte de la Sociedad de Ferrocarriles del Estado. Al respecto, Campos recordaba “*la anomalía genética por la que las ciudades italianas crecían sin el soporte determinante de los transportes ferreos, y vinculadas, en cambio, a la red vial y a la motorización masiva, que, juntos, determinaron el factor más negativo para la calidad de vida*”<sup>20</sup>.

Por consiguiente, la modernización, y sobre todo la elevación de los niveles de calidad de vida, se basan en un sistema de movilidad en el que los ferrocarriles constituyen el elemento central.

Dicha opción supone, además de un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Sociedad de Ferrocarriles, un notable esfuerzo en tema de recursos, que en parte puede ser satisfecho mediante un uso oportuno de las mismas áreas ferroviarias abandonadas y de las estaciones poco utilizables.

Podemos afirmar, por lo tanto, que las redes ferroviaria y medioambiental constituyen la estructura en la que se basa el desarrollo sostenible de toda el área Metropolitana de Roma.

El nuevo Plan que se está redactando, en su segunda fase, está fundado en este principio.

Al tratarse de Roma, no cabe descuidar el varias veces mencionado patrimonio cultural, constituido por un dilatado y poderoso sistema de museos, bibliotecas y estructuras en vías de realización: para la música (el nuevo Auditórium en el barrio Flaminio, al norte), exposiciones (la restauración de la Galería Nacional de Arte Moderna en Villa Borghese, el Palacio de Exposiciones en Vía Nazionale, la nueva Galería Municipal en el barrio Nomentano, en los edificios de la antigua cervecería Peroni, el nuevo Museo de Arte Contemporánea en el Flaminio) y congresos (un nuevo edificio en el EUR, para el que ya se está desarrollando la 2.<sup>a</sup> fase del Concurso internacional). También las obras para el Jubileo deben ser valoradas en esta óptica, so pena de caer en una visión parcial de los eventos que atañen a la ciudad. El Jubileo es visto como una gran operación de mantenimiento extraordinario de la ciudad. Lo que está realizando el Ayuntamiento de Roma es una operación que se desarrolla en dos niveles vinculados entre sí.

---

<sup>20</sup> Giuseppe Campos Venuti: “Roma Laboratorio para la reforma urbana” - Ayuntamiento de Roma - Departamento Políticas del Territorio - abril de 1997.

El primero se refiere a la construcción del nuevo Plan, y apunta a un futuro no inmediato, con la exigencia de abrirse hacia el área metropolitana (que, en Italia, en virtud de la ley 142/90, se denomina ciudad metropolitana).

El segundo se refiere a la acción cotidiana de gestión de lo existente y obras de recalificación de la ciudad, que, con expresión inglesa, los administradores han dado en llamar "planning by doing".

Esta expresión indica la exigencia de no descuidar lo que hay que hacer, y responder a los problemas inmediatos introduciéndolos en la perspectiva del Plan.

Es pronto aún para sacar un balance serio, ya que nos encontramos a medio camino, con las obras todavía en realización, en ambos niveles.

Será necesario, por lo tanto, esperar algunos años, sin dejarnos envolver en polémicas entre distintas escuelas e instrumentalizaciones políticas. Sólo podemos reflexionar, por el momento, acerca de los planteamientos, enfoques y criterios asumidos por los dos tipos de trabajo –elaboración conceptual y actividades de realización–, y no acerca de la eficacia de las medidas adoptadas y sus resultados.

No cabe duda que el evento jubilar ha determinado una notable perturbación en el desarrollo lineal de las obras del Plan y de las intervenciones programadas para modernizar la ciudad, tanto acelerando ciertas decisiones como determinando el aplazamiento de otras (por ejemplo, aquellas obras que hubieran podido tratar el desempeño de las manifestaciones jubilares): y nada más podemos añadir, ya que el evento jubilar aún no ha tenido lugar.



GLI INTERVENTI NEL CENTRO STORICO PER IL GIUBILEO 2000.

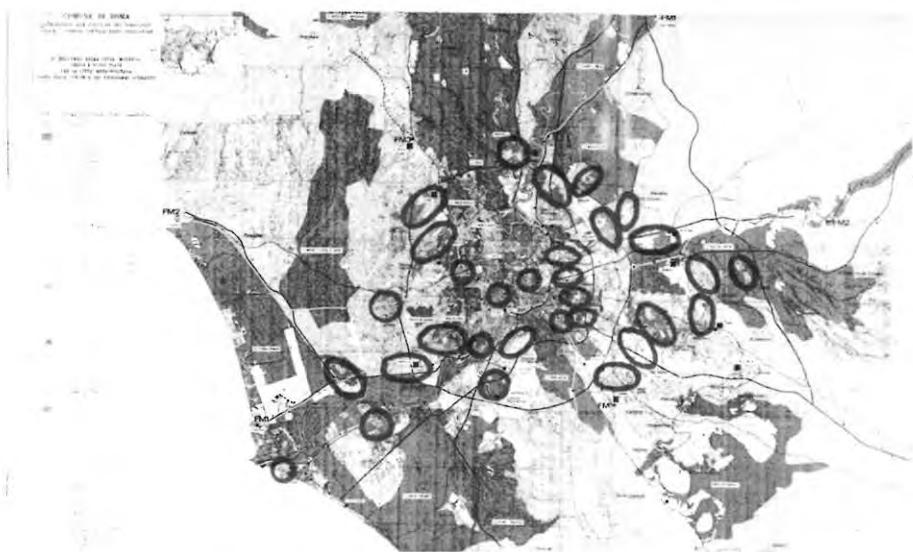


GLI INTERVENTI EFFETTUATI DAL GIUBILEO DEL 1400 A QUELLO DEL 1875

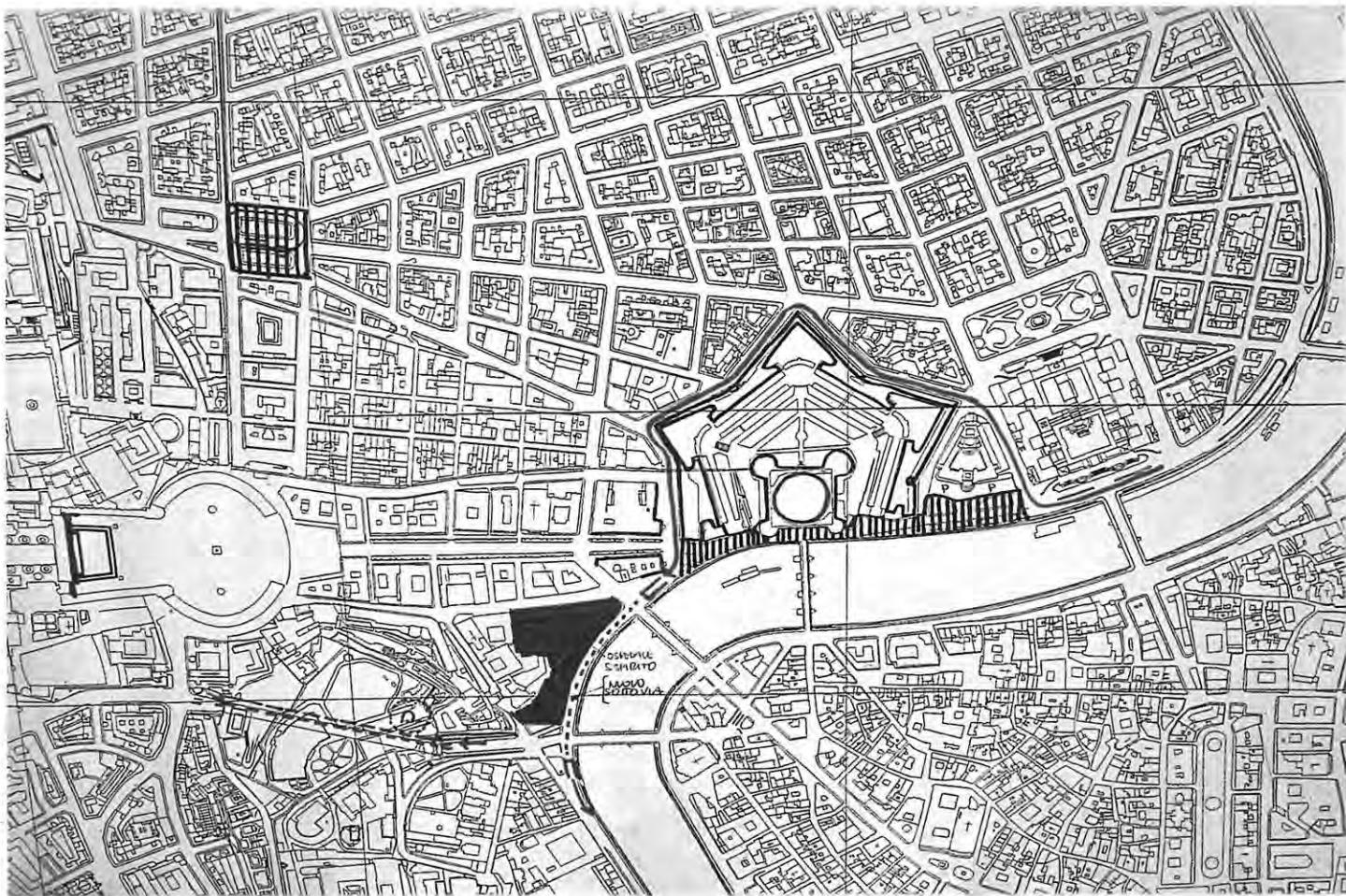
Tratto da M. Fagiolo e L. Madonna "La città degli anni santi", Roma, 1998



PIAZZA DEL POPOLO RESTAURATA E SENZA VETTURE



LA SISTEMAZIONE DELL'AREA DI CASTEL S. ANGELO



#### IL POSTER PLAN

- Sono rappresentati i tre sistemi fondamentali: ambientale; mobilità, con particolare riferimento al ferro; insediativo con i programmi di riqualificazione e di recupero urbano



LE CENTRALITÀ NEL NUOVO PIANO DI ROMA

# **LA EXPERIENCIA OLÍMPICA DE BARCELONA 1986-1992 Y LAS EXPECTATIVAS DEL FORUM 2004**

## **THE BARCELONA OLIMPIC EXPERIENCE 1986-1992 AND THE FORUM 2004 EXPECTATIONS**

Joaquín Clusa\*

### **RESUMEN**

El presente trabajo trata de los impactos económicos de los Juegos Olímpicos y de los proyectos futuros de infraestructuras y desarrollo urbano. Se presentan los principales proyectos asociados a los Juegos Olímpicos de 1992, así como las cifras asociadas de impactos e inversiones. El acontecimiento futuro diseñado para concentrar esfuerzos y proyectar la ciudad desde el punto de vista cultural, el Forum 2004, se sintetiza en la última parte del artículo. Cerrando el trabajo se exponen las principales conclusiones que se derivan de la experiencia de los Juegos Olímpicos, reconociendo como puntos fuertes los efectos globales-culturales ("Barcelona en el mapa del mundo"), la transformación urbana por medio del proyecto infraestructural, el acuerdo entre las administraciones públicas y las asociaciones público-privadas, y como puntos débiles, el incremento de los precios inmobiliarios, la sobreestimación de la demanda de oficinas y la inversión limitada en transporte público.

### **ABSTRACT**

The present article deals mainly with the economic impacts of the Olympic Games, especially with those associated with the infrastructure project and urban development. It is showed the principle projects in relation with the Olympic Games of 1992, and the more immediate economic impact on the city and the metropolitan area. The future event designed to concentrate efforts and to project the city from a cultural point of view, the Forum 2004, is explained in the last part of the article. To close the article the most important conclusions are studied, analysing as strong points the effects of the global-cultural (Barcelona in the world map), the urban transformation through an infrastructure project, the consensus among public administrations and the partnership public-private. The weakness were the increase in the housing prices, the overestimation of the office demand and the limited public transport investments.

### **El valor de los acontecimientos deportivos**

#### ***Introducción: "una historia de éxito de una ciudad orgullosa y tenaz"***

The Financial Times (1999) ha calificado el proceso urbano reciente de Barcelona como "una historia de éxito de una ciudad orgullosa y tenaz"; probablemente es un buen resumen del esfuerzo importante realizado por la ciudad, y también

---

\* Economista y M.Sc. Planing

por la región de Cataluña, para mejorar la calidad de vida y la competitividad económica. Estas observaciones son consecuencia del reciente premio de los arquitectos británicos (RIBA) a los valores arquitectónicos y urbanísticos desarrollados por la ciudad durante las últimas dos décadas.

El premio fue recibido por el alcalde actual desde 1997, Joan Clos, acompañado por Narcís Serra, primer alcalde democrático (1979-1982), el alcalde del período 1982 a 1997 (Pascual Maragall), el Director de Urbanismo desde 1982 a 1986 (Oriol Bohigas) y el Director técnico del Holding Olímpico desde 1987 a 1993 (Josep Acebillo), como los principales actores del proceso urbano de este largo período.

De alguna manera, la Agencia Metropolitana, Barcelona Regional S.A, desde donde se elaboran en la actualidad propuestas de infraestructuras metropolitanas, es una continuación del Holding Olímpico de Barcelona. Es una "joint venture" entre la Administración Local y empresas del Gobierno Central para desarrollar, como una entidad ad hoc, los trabajos de infraestructuras de su competencia y financiación. Los accionistas de Barcelona Regional son instituciones y empresas de las administraciones Central y Local (RENFE, AENA, Puerto Autónomo, instituciones metropolitanas...) y sus objetivos son el planeamiento y la construcción, si es necesaria, de infraestructuras. Josep Acebillo es su Consejero Delegado y su plantilla está formada por unas 40 personas.

La referencia de las inversiones de los Juegos Olímpicos es importante especialmente para entender la viabilidad económica de la inversión futura en infraestructuras, financiada no solamente por todas las administraciones, sino también por el sector privado. Los Juegos Olímpicos ofrecen una referencia para entender la financiación futura en términos de los esfuerzos del pasado.

Luis Millet, que fue responsable de construcciones del Comité Olímpico de Barcelona, escribió que "...la Barcelona actual es la Barcelona de los Juegos; y continuará siéndolo durante algunos años más, hasta el momento que una nueva ambición impulse un proyecto de un nuevo cambio..." (Millet, 1995, pág. 208). El mismo Millet evaluó la hipótesis de la no realización de los Juegos en un retraso de 3-4.000 millones \$ en inversiones públicas. Y Acebillo ha hablado recientemente acerca del "progresivo cambio de escala" del desarrollo urbano de Barcelona desde 1980 (Acebillo 1998).

Seguramente todas las observaciones anteriores no serían posibles sin los Juegos Olímpicos de 1992. Además de las mejoras en infraestructuras y en renovación urbanas, otras importantes consecuencias en el área metropolitana y en la ciudad, como por ejemplo el incremento del turismo, son también consecuencia del éxito razonable de los Juegos Olímpicos. Las inversiones en infraestructuras son las que tuvieron un impacto económico más inmediato sobre la ciudad y el área metropolitana. Alguno de los beneficios no tangibles debido a lo que podría denominarse "efecto mapa" (poner Barcelona en el mapa del mundo) es mucho más difícil de evaluar en términos de atracción y promoción de actividad económica, excepto en turismo.

### **Las inversiones asociadas con los Juegos Olímpicos: los proyectos de infraestructuras y los objetivos de su solicitud**

Se ha dicho que los Juegos fueron una excusa para atraer y concentrar infraestructuras en la ciudad y en su área metropolitana, con los objetivos de contrarrestar la crisis económica 1975-1980, que produjo un alto nivel de paro, así como para reducir el déficit de infraestructuras metropolitanas (cinturón de ronda, ampliación del aeropuerto...) (Clusa 1995). Se ha dicho también que las infraestructuras son un importante catalizador para movilizar la inversión privada en las ciudades.

La solicitud de los Juegos Olímpicos en 1982-83 se produce de forma muy inmediata a las primeras elecciones democráticas de 1979. Las consecuencias de las crisis mundial del petróleo llegaron a España en 1974-75. La fecha de la elección de Barcelona como sede olímpica (1996) coincide con la entrada de España en el Mercado Común Europeo y también con el principio de la inflexión positiva del ciclo económico. Por estas coincidencias temporales, los Juegos Olímpicos se presentan a menudo como la causa principal del cambio en el ciclo económico.

El paro superaba en 1982 el nivel del 20% de la población activa. Cataluña es una región industrial que acostumbra a crecer más que el resto de España en períodos de expansión pero que sufre más pérdidas de empleo en períodos de crisis. El período 1975-1986 generó una pérdida de empleo de más del 20% en el Área Metropolitana de Barcelona. Sin embargo durante la expansión de 1986-1991 el empleo creció alrededor de un 25%, con un importante incremento en la renta real.

Algunas informaciones complementarias sirven para situar el municipio de Barcelona y su área metropolitana:

- Municipio de Barcelona (97 Km<sup>2</sup>): 1,5 millones de residentes en 1996.
- Área metropolitana de Barcelona para servicios medioambientales: 585 Km<sup>2</sup> y 2,9 millones de residentes.
- Región Metropolitana de Barcelona (3.234 Km<sup>2</sup>): 4,2 millones de residentes en un radio de 30-45 Km del centro de Barcelona.
- El sistema de ciudades metropolitano se caracteriza por 6 ciudades de más de 100.000 habitantes en el entorno de Barcelona (Hospitalet, Badalona y Santa Coloma de Gramenet) y Sabadell, Terrassa y Mataró en un radio de 25-30 Km del centro. Los trece municipios servidos por las Rondas tienen una población de 2,4 millones de habitantes en 223 Km<sup>2</sup>. En un territorio central de 950 Km<sup>2</sup> residen 3,3 millones de habitantes. En el exterior de este territorio se localizan 6 municipios con más de 20.000 habitantes (Mataró, Granollers, Mollet, Premià, el Masnou, Vilabova i la Geltrí y Vilafranca del Penedés) y 118 municipios (72% de los 164 municipios metropolitanos) con menos de 20.000 residentes.
- El territorio regional (Cataluña) tiene 31.895 Km<sup>2</sup> y 6,1 millones de habitantes dentro de un radio aproximado de 150-200 Km del centro de Barcelona.
- Posición central de Cataluña en un grupo de regiones en España y Francia, con capitales en Barcelona, Valencia, Mallorca, Zaragoza, Tolouse y

Montpellier, y cuyo territorio será servido en un próximo futuro por la línea ferroviaria de Alta Velocidad. Estas regiones tienen una población total de 16,2 millones de habitantes.

- Los espacios económicos de referencia son España (39,5 millones de habitantes) y la Unión Europea (370,3 millones de habitantes).
- Es la 60 región metropolitana europea en dimensión demográfica, después de Londres, París, el Randstat holandés, el Ruhr alemán y Madrid; es la 50.<sup>a</sup> en términos de empleo industrial. Ocupa la novena posición en términos demográficos cuando se toma en consideración una extensión similar de 3.300 Km<sup>2</sup> detrás de las anteriores y Manchester-Liverpool, Milán y Nápoles.
- En el ranking de ciudades europeas de la encuesta Healey & Baker, Barcelona fue en 1997 la 6.<sup>a</sup> mejor ciudad para localizar empresas y la 1.<sup>a</sup> en calidad de vida para ejecutivos.
- 3,5 millones de turistas en la ciudad y más 16 millones de turistas en Cataluña en 1997.
- Renta: 99,4% del nivel medio de la Unión Europea de PIB per capita, en 1996, y 66% del nivel medio de USA, en 1994.

El acontecimiento olímpico representó un gasto total de 1,14 billones de ptas. (9.635 millones \$, según Brunet 1995), que incluía el programa aprobado de inversiones de unos 950.000 millones ptas. (8.012 millones de \$ en valor de 1990). La inversión sería equivalente a un 1.100 Km de autopistas, como un elemento de referencia. Alguno de los principales proyectos, adicionalmente al Estadio Olímpico y al Palacio de Deportes, fueron las siguientes:

- Rondas de Barcelona en recorrido segregado (35 Km aproximadamente).
- Autopistas adicionales en unos 45 Km más, incluyendo el túnel de Vallvidrera y la autopista de Manresa-Terrassa, para el acceso a la ciudad central.
- Unas 4.500 nuevas viviendas en las 4 Villas Olímpicas (tres de las cuales en Barcelona), incluyendo la renovación de un área industrial de Barcelona como la Villa Olímpica de los atletas, con unas 2.400 viviendas.
- Un puerto deportivo de 1.000 amarres en la Villa Olímpica central.
- 2 torres de comunicaciones (proyectos de Foster y Calatrava).
- 5 nuevas áreas de centralidad en Barcelona, con oficinas, centros comerciales y vivienda.
- Ampliación del aeropuerto.
- Mejora del viejo Puerto deportivo.
- Inicio de 4 grandes equipamientos culturales (Centro de Cultura Contemporánea, Museo de Arte Moderno, Auditorio y Teatro Nacional) en la ciudad central, y que se terminaron entre 1993 y 1997.

### Impactos económicos y financieros: cifras principales y la discusión sobre el empleo generado

La información sobre los principales impactos económicos de los Juegos Olímpicos procede de Brunet (1993,1995) y Raymond (1994). Se resume a continuación de forma sintética.

- **Gasto total: \$ 9. 635 millones (1.136.000 M.ptas.).**
- Cifras comparativas con otros Juegos Olímpicos en M\$: Seúl 88 (3.155), Los Angeles 84 (522), Montreal 76 (3.175). Solamente Tokio 64 (16.826) superó el gasto de Barcelona.
- Organización y desarrollo de los **Juegos Olímpicos: 15% del total (162.000 M.ptas.).**
- **Gasto del Comité Olímpico: 196.000 M.ptas.**, incluyendo un 17% en construcciones deportivas.
- **Inversiones en infraestructuras y construcciones: 85% del gasto total (957.000 M.ptas.).**
- Importancia económica del gasto total en relación al PIB (PIB 91 de Cataluña: 10,3 B.ptas.): 1,8% durante 6 años (**10,7% en relación al PIB de 1991**).
- Principales sectores de inversión: **Infraestructuras del transporte** (42%, incluidas las galerías de servicio), Vivienda y oficinas (15%), Hoteles (13%), Telecomunicaciones (13%), Otros (17%).
- “**Gestión**” **pública** (“Aplicación” de fondos): 72% de la inversión total (807.000 M.ptas.) / **67% de la inversión en infraestructuras** (644.000 M.ptas.).
- “**Financiación**” **pública** (“Origen de los fondos” = recursos generales de los presupuestos): 40% del gasto total /**47% de la inversión en infraestructuras** (450.000 M.ptas.). El resto de las inversiones (53%) se financiaron con ingresos comerciales procedentes de la venta de inmuebles, tarifas o peajes.
- “**Gestión**” del **Holding Olímpico / HOLSA** (Ayuntamiento y Administración Central): **275.000 M.ptas.** - 43% de la gestión pública (125.000 en obras delegadas / 150.000, aprox., por empresas de HOLSA, incluida la Villa Olímpica).
- Financiación del Presupuesto del **Ayuntamiento de Barcelona: 79.100 M.ptas.** - 18% de la financiación pública total (23.000 en los Presupuestos de 1987-1992 + 56.000 M.ptas. ó 50% de la deuda final de HOLSA).
- “**Carga**” de la financiación de los Juegos Olímpicos en el Presupuesto del **Ayuntamiento de Barcelona**, con relación a la inversión municipal total: **20% aprox., durante 20 años.**
  - 20,3% en el período 1987-1992 (23.000 / (19.000 \*6)
  - 21,4% en el período 1993-2007 (7.900 \*15) / (36.877 \*15) (1996: 22,9%)
- **Efecto multiplicador** de la iniciativa e inversión del **Ayuntamiento de Barcelona**: 1/5,7 de la inversión pública. **1/14** del gasto total.
- Financiación del **Gobierno Central: 185.000 M.ptas.** / **41%** de la inversión pública total (Referencia: Inversión total de los Ayuntamientos de

Cataluña en 1995: 135.500 M.ptas. = 22.000 ptas. por habitante). Representa un **incremento del 35%** de la inversión regionalizada del Estado en Cataluña en el período 1987-1992.

- Financiación del **Gobierno Regional: 143.000 M.ptas.** -32% de la inversión pública total. "Carga": *18% de la inversión total* del período 1986-1991.
- **Efectos inducidos** sobre la economía regional: multiplicador 1/3.

Dos elaboraciones importantes sobre el impacto económico de los Juegos Olímpicos presentan algunas diferencias sobre los impactos en el empleo. Según Brunet el impacto "fue de una media anual de empleo en 1987-1992 relacionado con el gasto directo de ...35.309 empleos... relacionados con el impacto indirecto... de 24.019 empleos... de forma que el nivel medio de empleo creado... fue de 59.328 empleos para el período 1987-1992 en el municipio de Barcelona..." (Brunet 1993, pág. 237). Raymond (1994), indica una "creación de 160.887 desde enero de 1987 a agosto de 1992... unos 30.000 de media anual".

### **El Forum universal de las culturas - Barcelona 2004 y los nuevos proyectos de infraestructuras y de desarrollo urbano**

El Forum 2004 es un acontecimiento de ámbito mundial diseñado como una reunión internacional para debatir temas del siglo XXI relacionados con la paz, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental, y cuyas instalaciones principales se localizarán en el entorno de la desembocadura del río Besós. El Consorcio de gestión está compuesto por el Estado, el gobierno regional y el Ayuntamiento de Barcelona. Tiene el patrocinio de Asamblea de la UNESCO. Tiene un presupuesto corriente de unos 1.500 millones de ptas.

Barcelona ha acumulado una importante experiencia en transformar y rehabilitar áreas deterioradas en los últimos 20 años, asegurando que las propuestas satisfacen unos estándares altos de planeamiento urbanístico y arquitectura.

Esta experiencia le ha permitido iniciar con posterioridad a 1992, nuevos proyectos estratégicos para el Área Metropolitana de Barcelona, que se localizan en áreas próximas a los ríos que atraviesan la ciudad – Río Llobregat y Río Besós – Intervenciones de carácter principalmente productivo, logístico, de conectividad y preservación de zonas húmedas en el área del Llobregat y de renovación urbana y medioambiental en el área del Besós.

Algunos se encuentran ya en fase de desarrollo, como son:

#### ***En el área del río Llobregat:***

- Ampliación del Aeropuerto (construcción de la tercera pista y terminales).
- Desarrollo de la ciudad Aeroportuaria (zona de carga, áreas de mantenimiento y servicios).
- Ampliación del puerto de Barcelona que hace necesario el desvío del río Llobregat en su tramo final.
- Desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL) en el Puerto.
- Parque logístico del Consorcio de la Zona Franca.
- Ampliación del recinto ferial Montjuic II. Proyecto de Fira 2000.

- Ampliación de la Ronda Litoral y de la autopista A 16.
- Nueva Depuradora del Llobregat para una población de 1.225.000 habitantes de población equivalente.
- Preservación de las zonas húmedas del Delta del Río Llobregat y regeneración de la costa.

#### *En el área del río Besós*

##### *Sobre el eje del corredor ferroviario Barcelona - Gerona - Francia*

- Nueva estación intermodal de “Sagrera” (TGV, regionales, cercanías, metro y bus) y nuevas áreas residenciales, comerciales y de negocios asociadas al corredor ferroviario, junto a un gran parque lineal.

##### *Sobre el eje de la Avda. Diagonal*

- Prolongación de la Av. Diagonal hasta el mar y creación de nuevas áreas residenciales y localización de oficinas.
- Nuevo frente marítimo-residencial.
- Nuevo centro comercial y de negocios.

##### *Sobre el eje del Río Besós*

- Regeneración y tratamiento naturalizado del cauce del río Besós a su paso por la ciudad.

#### *En el Distrito de Poble Nou:*

- Renovación de una antigua zona industrial para la localización de “industria de nueva generación” y oficinas.

#### *En el frente litoral del Besós:*

- Renovación urbana de una zona de servicios técnicos marginales, situada delante del mar, basada en criterios de sostenibilidad (tecnologías limpias, ahorro energético, reciclaje y calidad urbana y ambiental), para convertirla en:
  - Un área de centralidad (Centro de Convenciones, hoteles, comercios...).
  - Un frente equipado para uso ciudadano (zoo, parque, puerto deportivo...).
  - Instalaciones técnicas renovadas e integradas en el entorno (centrales de energía, tratamiento de residuos, depuradora...).
  - Nuevos barrios residenciales.

#### *Transporte y movilidad*

- Política de mejora de la vialidad urbana – Proyecto Picasso- de conexión y finalización de la red viaria del área central, con recuperación del espacio público para uso ciudadano.
- Nuevo esquema ferroviario que incluye:
  - Acceso en Alta Velocidad a Barcelona, desde Madrid y la frontera francesa, con estación en el aeropuerto, y nueva estación central a Sagrera, con un nuevo túnel que atraviese la ciudad.

- Servicios regionales en Alta Velocidad hasta las capitales de provincia (1/2 hora) y las capitales peninsulares del grupo C/6 de ciudades (1 hora).
- Servicios de cercanías de alta frecuencia, que incluyan nuevos ejes metropolitanos (Papiol-Mollet).
- Nueva política de transporte de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) que da prioridad a las inversiones en transporte público, especialmente el metro (ampliación de los 81 Km actuales en 41 Km adicionales).

Los proyectos de infraestructuras metropolitanas, con exclusión de las operaciones inmobiliarias asociadas totalizan una inversión que ha sido evaluada en 2,2 billones de ptas., en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona-Barcelona Regional, 1999, págs. 32-33, y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña 1996). La Tabla adjunta presenta el detalle por sectores y por tipos de financiación.

De la evaluación efectuada destacan especialmente los siguientes aspectos:

- Una tercera parte de las inversiones necesarias lo son en el sector del transporte público (720.000 M.ptas.), especialmente en la nueva red de metro.
- La Alta Velocidad ferroviaria incluye la parte proporcional de la nueva estación central de la Sagrera, y representa una inversión de unos 218.000 M.ptas., sólo en el territorio metropolitano.
- La ampliación del Puerto y el Aeropuerto, que junto a la alta velocidad representan el eje de la potenciación del sector logístico de Barcelona y la conexión con Europa, representan el 15 % de la inversión total (330.000 M.ptas.).
- Las inversiones previstas en Telecomunicaciones incluyen el cableado con fibra óptica del territorio metropolitano y, junto con las inversiones de los operadores telefónicos, representa una inversión de 323.000 M.ptas. (15% del total), y con el transporte público constituyen las inversiones sectoriales más importantes, hasta alcanzar conjuntamente el 47% del total.
- Las prioridades para el año 2004 se han situado en el 66% de la inversión total.
- El 47% de las inversiones prioritarias para el año 2004 puede financiarse con los cash-flows generados por las propias infraestructuras (Telecomunicaciones, Red Eléctrica, Aeropuerto, Puerto y una tercera parte del ferrocarril de alta velocidad). Se situaría en el 43% de la inversión total excluyendo la subvención de Fondos de Cohesión demandada por el Puerto.
- El esfuerzo inversor total sería equivalente al 14,2% del PIB regional de 1998 durante un período máximo de unos 10 años (1,4% del PIB por año). Este esfuerzo del sistema económico y de las administraciones públicas debería ser razonable en la medida que el esfuerzo de los Juegos Olímpicos de 1992, incluyendo su realización, representó en inversiones públicas y privadas el equivalente al 10,3% del PIB regional de 1991 durante 5-6 años (1,7-2% del PIB por año).

Sin embargo, la inversión pública necesaria en infraestructuras metropolitanas del Programa para el año 2004 (755.000 M.ptas. o 151.000 M.ptas./año) es equivalente al 1% anual del PIB de Cataluña de 1998, y debería financiarse, en función de la distribución de competencias, mayoritariamente por las administraciones Central y Autonómica.

Estas inversiones se sitúan en un contexto de reducción progresiva de la inversión pública y ajustes presupuestarios desde 1991 a 1997. La inversión de la Administración Central produce un importante diferencial en Cataluña evaluado en el 0,96% del PIB anual (1,8% del PIB en el conjunto de España y 0,9% en Cataluña), equivalente a unos 111.000 M.ptas./año, en valores actuales.

Al incluir el efecto de inversión de las administraciones autonómica y local, el diferencial anterior se reduce o aumenta según la fuente de información utilizada: del 0,37% anual del PIB (según la Cámara de Contratistas de Obras Públicas), con lo cual la inversión de la Administración compensaría en parte el diferencial de la Administración Central, o del 1,2% del PIB, que lo aumentaría, según la evaluación de la profesora Núria Bosch. En la segunda aproximación se produce también un diferencial negativo Cataluña-España de la inversión pública por habitante, equivalente a unos 49.000 M.ptas. anuales (unas 8.000 ptas. por habitante y año).

### **Conclusiones: puntos fuertes de la experiencia olímpica y algunas dudas para el futuro**

En primer lugar, y en relación al pasado, hay un conjunto de conclusiones a destacar de la gestión y de la financiación de los Juegos Olímpicos de Barcelona para evaluar su impacto económico. Los aspectos más importantes se resumen a continuación:

- **Los déficits de infraestructura** de la “ciudad metropolitana”, como el principal problema a resolver a mediados de los años ochenta, especialmente en las Rondas (B-20 y B-30), el aeropuerto, las telecomunicaciones y los hoteles.
- **Uso de un evento de impacto mundial** como incentivo y referencia temporal para concentrar inversión pública y privada. El evento sólo representó el 15% del gasto total de una lista de gastos e inversiones “acordada” (1,1 billones ptas.). Los equipamientos deportivos fueron sólo el 9% de la inversión total.
- **Liderazgo del Ayuntamiento de Barcelona**, en el planeamiento y en la calidad de los proyectos. El 39% de la inversión se localizó en el municipio de Barcelona, el 34% en el resto del área metropolitana y el 25% fue de efectos generales (telecomunicaciones...).
- **Colaboración del sector privado** con el sector público, porque la financiación pública no habría sido suficiente. En términos monetarios, la gestión pública representó el 65% de la inversión, aunque sólo financió efectivamente el 45%, porque el mercado privado financió las viviendas olímpicas (unas 4.000 vendidas totalmente en 1995, 2.500 de las cuales en la Villa Olímpica), así como las telecomunicaciones, los hoteles y las oficinas.

- **Consenso institucional** para financiar los 450.000 M.ptas. de inversión pública, compartida entre la Administración Central (41%), Gobierno Regional (32%), Ayuntamiento de Barcelona (18%) y las administraciones provinciales y metropolitanas.
- Desarrollo de una **fórmula gestión entre la Administración Central y la Local**: el Holding Olímpico que gestionó el 40% de la inversión “gestionada” por el sector público, incluida la Villa Olímpica.
- **Importancia del efecto regional**: impacto equivalente al 1,8% del PIB de Cataluña durante 6 años, con la creación de unos 128.000 puestos de trabajo de un año de duración. (30% del empleo creado total).
- La inversión total incluía también **“inversiones en el subsuelo”**: los colectores y las galerías de servicios a lo largo de los 35 Km de las Rondas.
- **Integración del proyecto olímpico en un proyecto más general: el Plan Estratégico Barcelona 2000 (1998-1994)**, pensando en “el día después”. Las infraestructuras del transporte representaron el 42% de la inversión total. El centro histórico (Ciutat Vella) recibió 38.000 M.ptas. de inversión municipal durante los 6 años, al tiempo que la “lista de los Juegos Olímpicos” recibían 79.000 M.ptas.
- **Algunos beneficios aparecen algunos años después**. En 1991 Barcelona tenía 4,1 millones de pernoctaciones turísticas, y en 1995 6,3 millones, siendo los turistas de nacionalidad norteamericana el flujo más importante. En 1991 había 10.812 habitaciones hoteleras en hoteles de 3 estrellas y más; en 1995 había 15.076 habitaciones.
- **El esfuerzo olímpico fue “bastante razonable”**: Las inversiones del Ayuntamiento y la Generalitat representaron un 18-20% de la inversión del período 1986-92, mientras que el Estado aumentó durante 6 años en un 40% las tendencias de inversión en Cataluña. En resumen los Juegos Olímpicos demandaron de los presupuestos públicos de todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local) menos del **20% del total durante 6 años**.
- Al final del esfuerzo por cada pta. invertida por el Ayuntamiento se produjo un gasto total de 14.

Los principales puntos fuertes de la experiencia de los Juegos Olímpicos son los efectos globales-culturales (“Barcelona en el mapa del mundo”), la transformación urbana por medio del proyecto infraestructural, el consenso entre las administraciones públicas y el partnership público-privado.

Los puntos débiles (si es que hubo alguno) fueron el incremento de los precios de las viviendas, la sobreestimación de la demanda de oficinas y la inversión limitada en transporte público. El incremento de los precios inmobiliarios ha tenido consecuencias sociales y territoriales fomentando el proceso de descentralización (MMAMB 1995 y Nel-lo 1998), aunque su análisis supera el planteamiento del presente ejercicio.

El PIB per cápita de la región de Cataluña fue aproximadamente del 63% del nivel medio de la Unión Europea a principios de los años ochenta (EU12). A pesar del importante nivel de paro desde 1992 a 1994, en 1996 el PIB de Cataluña alcanzó

el 99,4% del nivel medio europeo (EU15). Seguramente los Juegos Olímpicos colaboraron en esta evolución.

Tanto el esfuerzo realizado como las circunstancias fueron sin duda singulares. Con relación al futuro, surgen importantes dudas sobre el uso de los acontecimientos mundiales y especialmente de la disponibilidad de dichos acontecimientos para su uso en un gran número de ciudades. Barcelona, sin embargo, ha usado a lo largo de su historia ampliamente de estos acontecimientos para transformar la ciudad, como en las Exposiciones Universales de 1888 y 1929.

Para la financiación de los proyectos futuros, Barcelona es hoy un ejemplo del importante decrecimiento de inversiones de las administraciones Central y Regional desde 1993 a 1998, a pesar del importante déficit en infraestructuras tales como las ampliaciones del Puerto y del Aeropuerto, las redes ferroviarias de alta velocidad y su estación central, equipamiento medioambiental y transporte público. La inversión de procedencia no municipal es otra duda importante para la financiación de dichas infraestructuras.

Las ciudades necesitan proyectos integrados y estratégicos si desean desarrollarse. De acuerdo con Van der Berg, las ciudades quieren (y necesitan) ser más atractivas y más accesibles. Los proyectos metropolitanos futuros de Barcelona han sido evaluados en 2,2 billones ptas. (13,2 billones \$) y están directamente orientados a aumentar la accesibilidad en la red europea y en la atracción de la actividad económica para mejorar la competitividad global. El Forum Universal de las Culturas-Barcelona 2004, como acontecimiento cultural mundial, se orienta también a colaborar en la consecución de aquellos objetivos económicos.

## Referencias y bibliografía

- ACEBILLO, J; SUBIROS, P.: *El vol de la fletxa. Barcelona 92: crònica de la reinvenció de la ciutat (The flight of the arrow)*, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Ed. Electra. 1995.
- ACEBILLO, J.: *Notes on the progressive change of scale in Barcelona urban development between 1980 and 1992* (mimeo). 1998.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA - BARCELONA REGIONAL, S.A.: *Barcelona. Nous Projectes*. (Ediciones en catalán-castellano y catalán-inglés). 1999.
- BARCELONA REGIONAL, S.A.: *Infrastructures i Sistemes Generals Metropolitans. Propostes per a una reflexió* (mimeo). 1996.
- BERG, L. VAN DER AND POL, P.M.J.: *The high speed train stations and urban revitalisation* (Final report), EURICUR - Erasmus University. 1999.
- BORJA, J. (editor): *Barcelona: un modelo de transformación urbana 1980-1995. (Barcelona: a model of urban transformation)*, Programa de gestión urbana (PGU-LAC), Quito-Ecuador. 1995.
- BRUNET, F.: "Economic Analysis of the Barcelona Olympic Games: resources, finance and impacts", in MORAGAS, M. i BOTELLA, M. (editors), *The Keys of the Success: Social, Sporting, Economics and Communications Impacts of Barcelona '92*, Centre d'Estudis Olympics i de l'Esport, UAB, Museu Olímpic de Lausana i Fundació Barcelona Olímpica. 1995. (Catalan and English versions).

- BRUNET, F.: *Economics of the 1992 Barcelona Olympic Games*, Lausane: International Olympic Committee. 1992. (Versiones en Español e Inglés).
- CAMBRA OFICIAL DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ DE BARCELONA (1996), *Les infraestructures metropolitanes de Barcelona. Una aproximació als projectes en curs*, Separata de la Memòria Econòmica de Catalunya 1995. 1996.
- CLUSA, J.: "Barcelona: economic development 1970-1992" a HARRIS, N. & FABRICIUS, I. *Cities and structural Adjustment*, Development Planning Unit and UCL Press, London 1996.
- FINANCIAL TIMES: "A success history of a proud and purposeful city", *Financial Times, Supplement* 11 March 1999.
- HOLSA: *Barcelona Olímpica, La ciutat renovada. La gran transformació urbana de Barcelona. (Olympic Barcelona. The great urban transformation of Barcelona)*, Ambit, Serveis Editorials. Barcelona 1992.
- MILLET, L.: "The Games of the city", a MORAGAS, M. i BOTELLA, M. (editors), *The keys of the success*, op. cit., pp. 194-288. 1995.
- MARTORELL/BOHIGAS/MACKAY/PUIGDIMÉNECH: *The Olympic Village: architecture, parks, leisure port*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona 1992. (Version in Catalan and English).
- RIERA, P.: *Rentabilidad social de las infraestructuras: las Rondas de Barcelona. Un análisis coste-beneficio (Social Profitability of the infrastructure: the Barcelona Ring Road. A cost benefit analysis)*. Ed. Civitas. Madrid 1993.
- RAYMOND, J.LL.: "Anàlisi de l'impacte dels Jocs Olímpics de Barcelona sobre la producció i l'ocupació de Catalunya" ("Impact analysis of the Barcelona Olympic Games on the production and the employment of Catalonia"), *Nota d'Economia*, n.º 50, Setembre-Desembre 1994, pp. 61-78. 1994.
- THE TIMES (1999), "Catalonia". *The Times*. Friday, April 23 (Supplement), 16 pp. 1999.
- WINTOUR, P. AND THORPE, V.: "Catalan cool will rule in Britain". *The Observer*, 2 May 1999.

**REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA**  
**INVERSIÓN, PRIORIDADES PARA EL 2004 Y ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN**  
**EN LA INFRAESTRUCTURA METROPOLITANA (EN M.PTAS. CORRIENTES)**

PROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL			PROGRAMA 2004 M.PTAS.
	M.PTAS.	%	% DEL PIB REGIONAL	
Ferrocarril/alta velocidad	218.500	10%	1,4%	90.000
Ferrocarril/convencional	111.500	5%	0,7%	54.000
Carreteras	224.000	10%	1,5%	74.000
Telecomunicaciones	323.000	15%	2,1%	323.000
Red Eléctrica	98.000	4%	0,6%	98.000
Puerto/ampliación	123.000	6%	0,8%	109.000
Aeropuerto/ampliación	207.000	9%	1,3%	117.000
Infraestructura ambiental	158.000	7%	1,0%	135.000
Transporte público metropolitano	720.000	33%	4,7%	432.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.183.000</b>	<b>100%</b>	<b>14,2%</b>	<b>1.432.000</b>

(Programa 2004 / Inversión total) 66%

PROYECTOS	PROGRAMA 2004		% FINANCIACIÓN	
	CASH-FLOW	ADMINISTRAC.	CASH-FLOW	ADMINISTRAC.
Ferrocarril/alta velocidad	30.000	60.000	33%	67%
Ferrocarril/convencional		54.000		100%
Carreteras		74.000		100%
Telecomunicaciones	323.000		100%	
Red Eléctrica	98.000		100%	
Puerto/ampliación	49.000	60.000	45%	55%
Aeropuerto/ampliación	117.000		100%	
Infraestructura ambiental		135.000		100%
Transporte público metropolitano		432.000		100%
<b>TOTAL</b>	<b>617.000</b>	<b>815.000</b>	<b>43%</b>	<b>57%</b>

(Proporciones de financiación con el Puerto sin subvención) 47% 53%

**REFERENCIA A LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE 1992 (en M.ptas. 1992)**

Gasto total 1987-1992	1.150.000
% Regional PIB 1987-1992	10,3%
% Regional PIB por año	1,7%

## MAPA DE SITUACIÓN DE BARCELONA







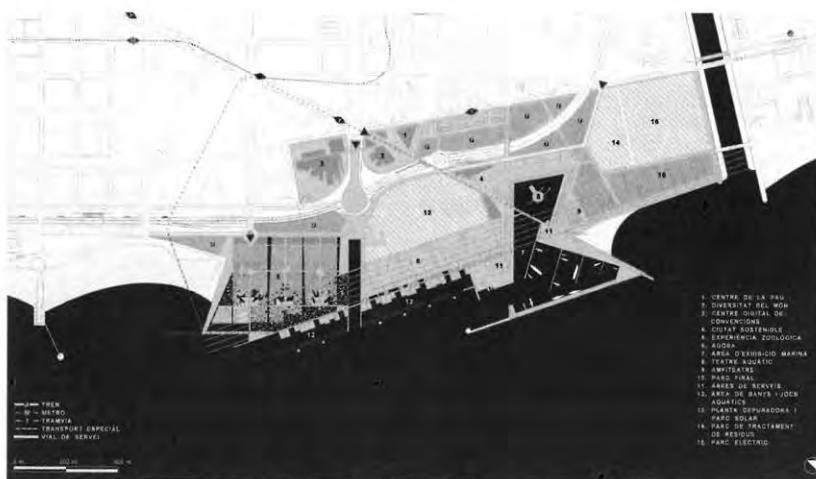
BARCELONA: NUEVOS PROYECTOS



PLAN DEL DELTA DEL LLOBREGAT. NUEVAS PROPUESTAS



FRENTE LITORAL DEL RÍO BESÓS. NUEVAS PROPUESTAS



BARCELONA: FORUM 2004. ÁREA PRINCIPAL. PLANTA



BARCELONA 2004. ÁREA PRINCIPAL. PERSPECTIVA

**LISBOA. O RIO E A RENOVAÇÃO URBANA  
EXPO 98. O SEU PAPEL COMO CATALIZADOR  
DO REJUVENESCIMIENTO DE LISBOA**  
LISBON. THE RIVER AND THE URBAN RENOVATION.  
EXPO 98. CATALYST OF LISBON REJUVENATION

Manuel Salgado<sup>\*</sup>

**RESUMEN**

El presente artículo comienza realizando una evaluación de la historia de Lisboa, ciudad cuyo crecimiento se identifica con momentos de grandes intervenciones urbanísticas planificadas, a las que han seguido períodos más o menos largos de lenta consolidación, crecimiento orgánico y estancamiento, llegando hasta la década de los ochenta donde se analiza la ciudad desde diversos aspectos: demográficos, económicos, infraestructuras y servicios, crecimiento urbano, para explicar el carácter de necesidad urgente de intervención, que se consolidaría con la Expo'98, proyecto con el que se pretende modernizar la ciudad y transformar Lisboa en una urbe del siglo XXI. La última parte del artículo se centra en la valoración del significado y las consecuencias de la Expo'98 en Lisboa, siendo desde un punto de vista cualitativo la contribución al equilibrio socio-urbanístico de la ciudad y desde un punto de vista cuantitativo la restauración del área de intervención y alrededores mejorando su estado infraestructural y de calidad de vida.

**ABSTRACT**

The present article is started with an analyse of Lisbon history. The increase of this city is identified with periods of great urban planned interventions, followed by longer or shorter periods of slow consolidation, organic development and blocked periods. It is done an analyse of the eighties situation from different aspects: demografic, economic, infrastructure and services, urban development, to explain the urgent necessity of intervention, consolidated with the Expo'98, project that pretends to modernize the city and become Lisbon into a 21st century city. The last part of the article is focused to study the meaning and the consequences of the Expo'98 in Lisbon, being from a point of view qualitative the contribution to the social-urbanistic balance of the city, and from a point of view quantitative the restoration of the project area and surroundings improving the infrastructure system and the quality of life.

**As etapas de crescimento da cidade**

No crescimento de Lisboa ao longo da sua história é possível identificar “momentos de viragem” correspondentes ao lançamento de grandes intervenções

---

\* Arq. Coordinador del Recinto de la Expo de Lisboa

urbanísticas planeadas, a que se seguem períodos, mais ou menos longos de lenta consolidação, crescimento orgânico e, por vezes, mesmo estagnação.

Essas intervenções urbanísticas corresponderam sempre à necessidade de dar resposta a grandes desafios, fossem eles catástrofes naturais como o grande terramoto de Lisboa de 1755, "saltos" no crescimento económico, necessidades de modernização da sociedade por pressão duma classe em ascenção ou, mesmo, de afirmação do poder político.

A reconstrução da Baixa Pombalina, exemplo notável de urbanismo iluminista do séc. XVIII foi planeada, projectada e executada num curto espaço de tempo, na sequência do tremor de terra que destruiu quase integralmente o centro da cidade de Lisboa.

A expansão da cidade para Poente, em direcção ao planalto hoje chamado das Avenidas Novas, foi planeada em meados do séc. XIX, a partir da abertura de grandes eixos dotados de infraestruturas inovadoras para a época, segundo os princípios da escola de "Ponts et Chaussées" de Paris, na qual estudou o Engenheiro Ressano Garcia, então responsável pela Câmara Municipal de Lisboa.

Já neste século, na década de quarenta, durante o regime Salazarista, dá-se uma nova reforma da cidade de Lisboa.

Suportada por uma política de obras públicas, mão de obra barata, um poder forte e concentrado, reorganizou-se Lisboa, como capital dum vasto império colonial, construindo o aeroporto, ampliando o porto, implantando grandes equipamentos públicos, como o novo campus universitário, e o estádio nacional, rasgando novas vias urbanas, plantando o grande parque de Monsanto e expropriando para o domínio municipal vastíssimas áreas de terreno que ainda hoje constituem as grandes reservas de expansão da cidade. Autor: EW/LN/CB.

**A queda do regime fascista em 1974 e a independência das colónias vieram recentrar Portugal e Lisboa na Europa levando a questionar qual o papel da capital dum país periférico no contexto.**

Na década de oitenta Lisboa era uma cidade degradada com uma rede de infraestruturas e comunicações inoperante, em processo de desindustrialização e implantação anárquica do sector terciário. A necessidade de modernização correspondeu ao fim da guerra colonial, à estabilização post revolução de 25 de Abril de 1974 e à adesão à Comunidade Europeia. A cidade espalhava a dinâmica social emergente. Em finais da década de oitenta estavam criadas as condições para se delinear uma estratégia de desenvolvimento que partisse das especificidades próprias duma cidade antiga capital colonial, virada ao Atlântico para encontrar um lugar no contexto das cidades europeias.

A exigência da melhoria de qualidade de vida das populações, e de desenvolvimento da base económica tornam imprescindível recuperar o atraso verificado na construção dos grandes sistemas viários de transporte e comunicações, na modernização do sistema de telecomunicações, no saneamento de graves situações poluentes, na localização de novos equipamentos estruturantes e na previsão de áreas para actividades com novas exigências de espaço e ambiente. Paralelamente uma nova consciência exige a recuperação do património histórico, arquitectónico e paisagístico da cidade.

É neste contexto que surge a ideia de lançar um grande projecto catalizador da renovação da cidade, capaz de mobilizar os meios e gerar as sinergias para efectiva modernização de Lisboa.

### Um breve zoom sobre Lisboa. a situação no fim da década de oitenta

Para se compreender o projecto EXPO'98 é importante destacar alguns aspectos mais relevantes da situação de Lisboa no final da década de oitenta, inicio dos anos noventa.

- Do ponto de vista demográfico Lisboa caracterizava-se pela:
  - a) **a estabilidade demográfica da Cidade** nas décadas de 60 e 70, mesmo se nesta última década, essa estabilidade foi devida ao regresso massivo das ex-colónias;
  - b) **o acentuado decréscimo na década de 80 (18%)**, que atingiu, principalmente do ponto de vista etário, as novas famílias jovens, e do ponto de vista espacial, as freguesias do Centro Histórico e Avenidas Novas. Em 1991 Lisboa cidade tinha 670.000 habitantes.
- Paralelamente, verificou-se um acelerado crescimento da Área Metropolitana de Lisboa no mesmo período 60/70 (mais de 60% de aumento) e quase estabilização na década de 80 (acréscimo 2%) tendo atingido 2,5 milhões de habitantes em 1994.

Esta evolução demográfica de Lisboa caracterizou-se pelo envelhecimento da população da cidade com afastamento das classes médias e jovens para os Concelhos limítrofes da Área Metropolitana.

- Do ponto de vista da sua base económica, em Lisboa verificava-se a **obsolescência da estrutura industrial**, com a decadência e abandono das áreas industriais no arco ribeirinho e um processo de relocalização de duplo sentido: do Centro Histórico para a periferia da Cidade –principalmente a zona Oriental (pequena indústria e oficinas)– e da periferia para os concelhos limítrofes (indústria pesada).
- Quanto à implantação do terciário verificava-se uma **exagerada concentração do emprego terciário no centro da cidade** com o consequente congestionamento da área central, com forte pressão para a mudança de usos e para a substituição da estrutura edificada, originando um número muito elevado de fogos desocupados (em 1991 cerca de cerca de 15 % de total) e a desertificação do centro tradicional.
- Do ponto de vista urbanístico Lisboa caracterizava-se:

Pelo **isolamento e segregação social da metade Oriental da cidade**, separada da zona “rica”, a zona Ocidental por um eixo perpendicular ao rio. Há obstáculos orográficos e físicos que historicamente dificultaram as ligações entre as duas zonas da cidade constituindo como que uma “fronteira” natural reforçada não só pela ausência de eixos viários e meios de

transporte que facilitassem as ligações, mas também por uma política de localização de bairros sociais e indústrias que caracterizaram a zona oriental como uma zona pobre e isolada, pouco atractiva ao investimento.

Por um **sistema de transportes e circulação que estava bloqueado** devido ao atraso na realização dos grandes eixos viários, há muitas décadas projectados, e por insuficiência dos meios de transporte pesados (metro e caminhos de ferro). A estrutura radial de Lisboa contida a Sul Nascente pelo Rio Tejo obriga à abertura de vias circulares que só recentemente começaram a ser construídas.

Pela **ausência de uma rede equilibrada de áreas centrais**, tanto a nível da cidade como da Área Metropolitana, devidamente articulada por bons meios de comunicação, sendo de realçar o divórcio entre as duas margens do Tejo. Pela **insuficiência e desequilíbrio na distribuição dos equipamentos culturais e de lazer** que se concentravam exclusivamente na zona Ocidental de Lisboa.

Pela **destruição da memória da cidade histórica e consolidada**, através da demolição indiscriminada, resultado da ausência duma política de defesa do património concretizada em acções concretas de planeamento e gestão da cidade.

Pelo **bloqueamento na relação da cidade com o rio**, apenas interrompido em pequenas áreas localizadas. O porto de Lisboa que cresceu ao longo dos séculos como infraestrutura essencial nas relações de Portugal com as suas colónias viu-se esvaziado de funções e ultrapassado pela rápida transformação dos meios de transporte marítimos e contentorização das cargas transportadas. Pela **estrutura verde, territorialmente desequilibrada**, constituída por áreas verdes isoladas, pouco utilizadas por falta de acessos e equipamentos e não articulados entre si.

Pela **desvalorização do espaço público**, nitidamente sacrificado à circulação e estacionamento automóvel. A cultura do desenho e “embelezamento” dos espaços públicos da cidade perdeu-se, sacrificada as exigências técnicas da circulação e do estacionamento, sem cuidar dos aspectos culturais arquitectónicos e ambientais.

Pela **carência e obsolescência das redes de infraestruturas**, com relevo para o sistema primário de esgotos, redes de distribuição de energia eléctrica, gás e para as telecomunicações.

Em resumo, no inicio da década de noventa, verificava-se ser urgente intervir para:

- Obter um maior equilíbrio interno da cidade e da área metropolitana, na distribuição das principais funções.
- Estancar o decréscimo e envelhecimento populacional de Lisboa cidade, fixando jovens e atraindo novos residentes e revalorizando a função habitacional.
- Potencializar a requalificação das actividades económicas, culturais e científicas, através da sua melhor inserção urbana.

- Recuperar a frente ribeirinha, abrindo a cidade ao rio, requalificando os espaços públicos e reequilibrando as áreas verdes em toda a cidade, com vista a uma maior qualidade urbanística e ambiental.
- Melhorar as infraestruturas de suporte, nomeadamente suprir as carências do sistema de transportes e comunicações, sob pena de se agravarem as rupturas do sistema.

### A Expo como catalizador das transformações de Lisboa

É neste contexto que surge o projecto EXPO com um projecto e prazo fixo capaz de mobilizar os meios necessários para acelerar a modernização da cidade.

Em Fevereiro de 1990, o Governo decidiu dar início ao processo de candidatura de Portugal à realização da EXPO, com o objectivo de assinalar a efeméride mais relevante dos descobrimentos portugueses: a chegada de Vasco da Gama à Índia, considerando que: **“A exposição contribuirá decisivamente para transformar Lisboa numa cidade do século XXI, constituindo o ponto de partida para uma mudança global”**.

A EXPO surge, assim, desde o início do projecto como a oportunidade para:

- Dinamizar a renovação urbana de Lisboa.
- Promover o turismo em Portugal e na sua capital.
- Estimular o desenvolvimento económico.

Em termos urbanísticos, a EXPO deveria contribuir para: Modernizar e reabilitar uma parte significativa da cidade; recompor espacialmente a cidade numa perspectiva do reforço da mobilidade e da requalificação das áreas periféricas; acelerar a execução dos grandes sistemas viários e de comunicações, há muito projectados; relançar, em torno de um projecto concreto, a discussão sobre a ligação da cidade ao rio e o ordenamento da frente portuária; proporcionar a construção de um importante conjunto de equipamentos de nível metropolitano, reequilibrando-a urbanisticamente e tornando-a mais competitiva em termos nacionais e internacionais.

A busca do maior efeito catalizador possível orientou as decisões do projecto. Assim, desde logo, colocou-se a discussão das alternativas de localização por forma a que se retirasse o maior efeito da iniciativa. As localizações alternativas consideradas foram as seguintes:

- Na periferia da Área Metropolitana;
- Na zona ocidental de Lisboa (Pedrouços/Belém);
- Na zona Oriental, desde sempre a área mais pobre e isolada da cidade.

As soluções periféricas foram logo excluídas, por se verificarem de difícil exequibilidade.

A opção pela Zona Ocidental de Lisboa parecia à partida a mais óbvia; porém, para além de algumas objecções quanto à área disponível, viria certamente acentuar os desequilíbrios na cidade.

A opção pela zona Oriental foi a escolhida por ser aquela que, por efeito de arrastamento, maiores benefícios trazia à modernização e reequilíbrio da cidade, para

além de ser aquela que apresentava mais disponibilidade de área para implantação e implicar um menor investimento na sua realização. Esta opção, era a defendida pelo município de Lisboa, cujo Plano Estratégico estabelecia que a transformação urbanística da zona industrial/portuária Oriental deveria assentar nos seguintes projectos âncora:

1. Um centro de apoio às empresas virado para a importação/exportação integrando escritórios, áreas comerciais, hotelaria, parques de feiras e de lazer.
2. A criação de uma área de investigação e formação profissional e a instalação de novas empresas industriais e de serviços viradas para as novas tecnologias.
3. A reorganização e modernização da Plataforma Logística de Lisboa como grande interface da região, para passageiros e mercadorias.
4. A criação do Espaço Público Ribeirinho Oriental, integrando área de diversões, equipamentos colectivos e estruturas de apoio à náutica desportiva e de recreio.

Dos projectos âncora atrás referidos, o primeiro, o segundo e o quarto constituem objectivos centrais do projecto de recuperação urbana da Zona de Intervenção da EXPO, sendo a sua realização possível no curto prazo, pela mobilização de meios financeiros necessários à realização da exposição.

### O projecto Expo

Escolhida a zona de Lisboa, onde se realizaria a exposição, a estratégia estabelecida consistiu em entregar, a uma empresa de capitais públicos, participada pelo Estado Português e pelos municípios de Lisboa e Loures, o desenvolvimento dum projecto de recuperação urbana, cerca de 350 ha de terreno marginal ao Tejo, até então ocupado pelo Porto, por indústrias obsoletas e áreas degradadas.

Em cerca de 70 ha desta zona de intervenção localiza-se o recinto, onde se realizarou a exposição durante o Verão de 1998.

Do ponto de vista qualitativo o Plano de Urbanização da Zona de Intervenção propõe-se contribuir para o equilíbrio sócio-urbanístico da cidade:

- Criando uma nova centralidade para a região e para a cidade, em torno de um grande interface de transportes –a Gare do Oriente– que articula caminho de ferro, metropolitano e transportes rodoviários.
- Relocalizando equipamentos estruturantes de nível metropolitano - o Centro de Exposições de Lisboa e o Pavilhão Multiusos de Lisboa com capacidade para 15.000 espectadores.
- A construção de um conjunto de novos equipamentos dos quais se destacam o Oceanário, um Museu e um Teatro.
- Proporcionando condições à instalação de actividades do terciário especializado e investigação, numa área dotada de grande acessibilidade e modernas infraestruturas de telecomunicações, articulada com o centro de feiras e exposições de Lisboa, tudo isto em situação de grande qualidade ambiental.

- Proporcionando a oferta de alojamento ( $\approx 7500$  fogos), num ambiente urbano que se pretende vocacionar para as camadas jovens e classes médias.
- Reconstruindo uma frente de rio com 5 Km de extensão, que integra o parque urbano do Trancão, o Passeio Ribeirinho e a Doca dos Olivais em torno da qual se projectou uma área de recreio e lazer com um grau elevado de atracidade, centrada no Oceanário, no Museu da Ciência e num Teatro.

Do ponto de vista quantitativo, o plano de urbanização da Zona de Intervenção (350 ha) afecta 24% da área à edificação, 10% a equipamentos e 40% a espaços verdes. A restante área é destinada à construção de vias e à reserva de espaços canais para grandes infraestruturas.

Por sua vez, da superfície edificável que corresponde a 2.460.000 m<sup>2</sup>, 45% destina-se a habitação, 45% são afectos a actividades económicas e 10% a equipamentos, dos quais 7% de escala metropolitana e 3% de âmbito local.

### O que implicou o projecto Expo

Para tornar viável a Exposição, foi necessário acelerar a construção de todo o sistema viário e de transportes de escala regional e local, de forma a garantir a acessibilidade dos milhões de visitantes esperados na exposição.

Foi necessário completar ou antecipar a construção das auto-estradas regionais, da nova ponte sobre o Tejo, do caminho de ferro ligando as duas margens do rio, a extensão da rede do metropolitano de Lisboa, o completamento da rede viária principal da cidade, rompendo as barreiras que historicamente dividiam a cidade em duas.

A libertação do terreno para a implementação do projecto obrigou ao desmantelamento da refinaria de Lisboa, à relocalização do terminal petrolífero do Tejo, à demolição do matadouro de Lisboa, à transferência dum grande depósito de material de guerra e ao encerramento da lixeira, com construção duma nova incineradora a Norte de Lisboa.

Foi necessário levar a efeito um profundo trabalho de descontaminação dos solos e de despoluição do rio Trancão, afluente do Tejo, que desagua junto à Área de Intervenção.

A reabilitação desta área, cujo enquadramento natural é notável, permitiu retirar do interior da cidade actividades poluidoras e perigosas, ganhando uma área que veio enriquecer muito Lisboa em termos ambientais.

A engenharia financeira do projecto EXPO tinha como objectivo cobrir os custos da exposição com os proveitos resultantes da promoção imobiliária dos 350 ha postos à disposição da empresa pública (Parque EXPO'98, S.A.). Todas as infraestruturas e espaços públicos construídos para a Exposição foram projectados e construídos tendo em conta o seu uso depois de 1998, o mesmo sucedendo a cerca de 60% dos pavilhões e outros edifícios construídos no recinto da exposição. As restantes estruturas efémeras foram projectadas na previsão da sua transferência para outros locais uma vez terminada a Exposição.

O Recinto da Exposição, com cerca de 70 ha, constitui o futuro centro deste novo bairro de Lisboa e já hoje uma das áreas centrais mais importantes da região.

Um significado muito particular foi dado ao espaço público que foi projectado e construído como o grande sistema integrador e estruturante que se pretende venha a manter a coerência do conjunto urbano, ao longo dos anos que ainda vai demorar a consolidação desta zona da cidade.

A dialéctica entre o efémero e o definitivo, a analogia entre o local de festa e de mistério no qual circula uma enorme quantidade de informação e o centro onde se estratifica a história da cidade, estão na base da ideia de projectar o Recinto da Exposição como se se tratasse dum "Centro Histórico", metáfora que resume com eficácia as principais características do espaço público.

Todas as Exposições mundiais procuram ser diferentes das anteriores tal como as cidades procuram acentuar o carácter que as individualiza.

A EXPO'98 não foge à regra e Lisboa tem uma história ligada aos oceanos e ao cruzamento de culturas, expressas na forma como se implantou no sítio e foi construída, que constituem a sua característica mais marcante e o seu maior património.

São estas características que se pretende transpôr para o projecto EXPO'98, em especial na arquitectura do espaço público.

No nosso conceito, o espaço público é entendido como um "tecido conectivo" contínuo, que liga as "arquitecturas" entre elas, com articulações e variações, que pontualmente gera tensões e, em geral, assegura continuidades, superando a rigidez da ideia de rua, praça, quarteirão e jardim público.

A diversidade de linguagens arquitectónicas é articulada através de um discurso que se procura coerente, conseguido pela adopção de regras de implantação e composição volumétrica que estabelecem um diálogo entendível entre as partes.

As poucas pré-existências –torre da antiga refinaria, doca e muralha de pedra na margem do rio– funcionam como reminiscências da história do local. A imagem corporativa da Exposição é um contributo para a coerência formal e o carácter da futura área central.

O projecto do solo, com a sua complexidade, não só estabelece as relações entre o espaço público, semi-público e privado, como adequa as características dos "materiais" que o compõem aos diferentes usos e funções, tornando-se o instrumento essencial para a articulação entre a cidade visível e a cidade invisível, o mundo subterrâneo de todas as redes e instalações técnicas e o mundo aparente da parafernália de objectos que povoam o espaço público.

No projecto EXPO o espaço público foi entendido de forma abrangente, contribuindo para a sua composição as grandes massas arquitectónicas dos pavilhões, os materiais perenes como os revestimentos do chão, os maciços de árvores e as superfícies plantadas, as estruturas de ensombramento, a iluminação e o som ambiente, os elementos excepcionais de "embelezamento" como os jogos de água e a arte urbana, e as peças utilitárias como o mobiliário urbano, a sinalética e os suportes de publicidade, mas também as estruturas efêmeras dos pavilhões modulares e o próprio material de decoração em tratamento de fachadas, bandeiras e outros sinais que vão enriquecer a imagem urbana e criar o ambiente para a grande festa que se pretende venha a ser a EXPO.



COMO ERA



TERRENO LIMPO



FOTOGRAFIA AÉREA DA SITUAÇÃO ACTUAL



PASSEIO RIBEIRINHO

The map illustrates the urban area of Lisbon and its proximity to the EXPO '98 site. Key features include:

- Transport Infrastructure:** Shows the A.E. NORTE (Autostrada do Norte), A.E. SUL (Autostrada do Sul), A.E. OESTE (Autostrada do Oeste), and A.E. TRASOS (Autostrada das Transversais).
- Airport:** The Aeroponto de Lisboa is indicated.
- Waterfront:** The frontage along the Tejo River is shown, including the Nova Ponte (New Bridge) and the Ponte 25 de Abril (25th of April Bridge).
- Expo '98:** The EXPO URBE logo is placed near the northern highway, marking the location of the exhibition.
- Neighborhoods:** The BARRILHO, ALMADA, and MONTE DA GLAÇA are labeled.
- Legend:** A legend in the top left corner identifies the symbols for the **Rede Rodoviária** (Road Network), **Caminhos de Ferro** (Railways), and **Metropolitano** (Subway).
- Compass:** A compass rose in the top right corner indicates North.

## CARTA REGIÇÃO COM INFRAS



# **LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA COMO INSTRUMENTO ARTICULADOR DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE DESARROLLO DE UNA CENTRALIDAD REGIONAL: SANTIAGO DE COMPOSTELA**

## **THE URBAN PLANIFICATION AS A JOIN INSTRUMENT OF A INTEGRATED POLITICIAN OF DEVELOPMENT OF A REGIONAL CENTRALITY: SANTIAGO DE COMPOSTELA**

JUAN LUIS DALDA\*

### **RESUMEN**

Las ciudades y los territorios dependen de su articulación en la economía global, siendo un punto importante la capacidad de cada ciudad para competir en un ámbito superior al entorno regional o nacional. En este contexto, la validación de la pervivencia de los centros urbanos como espacios de conexión multifuncionales se sitúa en el terreno de la práctica de las políticas urbanas y hace imprescindible un proyecto de ciudad. El caso de Santiago de Compostela, presentado en este artículo, ilustra un proyecto urbano dirigido explícita y muy concretamente a la potenciación del papel de una ciudad como espacio para el intercambio y lugar de encuentro. Su propuesta de conjunto trata de aprovechar los efectos positivos de la compacidad y continuidad de la ciudad para mejorar la relación de las partes y con el centro histórico, así como para difundir la actividad urbana en todo el conjunto, pretendiendo llegar a una ciudad integrada y conexionada.

### **ABSTRACT**

The cities and territories depend on their way of articulation on the global economy, being an important point the capacity of each city to compete not only throughout the regional and national level. In that way, the continuity of the urban centre, as multifunctional link spaces, is part of the urban politic being neccesary a city project. The case of Santiago de Compostela, studied in this article, shows an urban project considered to the potentiality of the city as a space for the interchange and meeting. Its proposal wants to exploit the positive effects of the compacity and continuity of the city to improve the relation among the parts and with the historic centre, as to diffuse the urban activity in the city, in order to achieve an integrated and conexionated city.

### **Las políticas urbanas en el contexto de la globalización**

La caracterización de los centros urbanos como espacios de conexión, lugares de encuentro, de intercambio y de gobierno exige la explicitación previa de las

---

\* Arquitecto-Urbanista. Profesor de la Universidad de A Coruña. Co-Director del Plan General Municipal de Ordenación y del Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad de Santiago de Compostela, elaborados por la Oficina de Planeamiento, S.A.

condiciones de contexto en las que hoy en día se debaten el presente y el futuro de los centros urbanos. Ineludiblemente hemos de hacer referencia al impacto que los procesos de globalización de la economía, de difusión de las tecnologías de la información y de universalización de la comunicación, combinados con la difusión generalizada de la urbanización, están teniendo en las ciudades que conocemos.

La dinámica propia de una economía en la que las actividades estratégicas se desarrollan en un ámbito absolutamente globalizado con un nivel de interrelación que las presenta como procesos únicos desarrollados en tiempo real (mercados de capitales, tecnología y gestión de principales empresas, producción industrial, son buenos ejemplos), en la que la mejora de la productividad depende de la aplicación de la innovación y la información a los procesos y los productos, genera un sistema de producción flexible y dinámico que tiende a configurar formas de organización de la actividad económica en redes múltiples que a la vez son inestables.

En estas circunstancias, las ciudades y los territorios dependen más y más de su modo de articulación en la economía global, poniéndose en primer plano la capacidad de cada ciudad para competir, en un contexto en el que las antiguas estructuras que articulaban jerárquicamente sistemas urbanos bien afirmados sobre el territorio regional o nacional, son sustituidas por nuevas estructuras reticulares de geometría múltiple y variable en las que la ciudad ha de encontrar una posición nodal desde la que participar en la circulación de los flujos de información en los que se manifiesta la articulación a la economía global.

La globalización ofrece oportunidades para el desarrollo pero produce efectos desestructurantes y segregadores sobre territorios y grupos sociales: las infraestructuras de comunicación y promoción económica implican la exclusión de territorios y ciudades. Sectores sociales extensos son expulsados de la actividad económica o no llegan a acceder a ella, las actividades que creaban empleo entran en crisis y las nuevas conllevan inestabilidad laboral y actividad informal; la nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad al perder relevancia los factores de localización (de actividades industriales, residenciales y servicios) y fomenta la especialización y segregación funcional de las distintas áreas, con el consiguiente debilitamiento de los centros urbanos polifuncionales en cuyos espacios simbólicos de identidad se expresaba la función integradora de la ciudad.

Adicionalmente, el proceso de difusión y generalización de la urbanización ha rebasado ampliamente los límites administrativos de la ciudad central de manera que ésta entra también en crisis como espacio para la gobernabilidad.

En estas condiciones las ciudades han de ocuparse de alcanzar unas condiciones que las hagan competitivas y atractivas en un ámbito superior al entorno regional o nacional tradicional, y ello, mediante la cualificación de los recursos humanos, la capacidad de innovación, la dotación infraestructural (accesibilidad, comunicaciones, suelo y espacio para actividades,...), la calidad ambiental y social (vivienda, cultural, clima social, animación urbana, medio ambiente,...), y a la vez la ciudad ha de hacer frente a la gestión y superación de los desequilibrios y desajustes que en el espacio urbano provoca el cambio económico y la lógica dominante de la globalización.

Hoy en día cabe razonablemente formular la hipótesis de la disolución de la ciudad tal y como la conocemos: como un sistema de relaciones sociales, de cultura

y de autogobierno fundamentado en la igualdad, de una comunidad plural (social, económica y culturalmente heterogénea) basada en un territorio y afirmada en un artificio de asentamiento de población y actividades; para ser sustituida por unas aglomeraciones difusas de actividades económicas y asentamientos humanos en los que los centros direccionales de élite estarían conectados en red en una estructura global y la población individualizaría su hábitat en la difusión o se agruparía defensivamente en grupos segmentados, fragmentados, en un espacio desestructurado a imagen de una gran periferia.

Frente a esta perspectiva nosotros entendemos que cabe el relanzamiento de las ciudades como formas dinámicas evolucionadas de vida social y política, de gestión del espacio urbano y de gestión democrática del conflicto inherente a la sociedad dual, a la búsqueda de un espacio de cohesión social donde quepa preservar el derecho ciudadano como inherente a la condición convivencial en la cotidianidad de la relación urbana.

Esta posición se fundamenta en la convicción de que la conquista histórica de la ciudadanía, producida en condiciones sociales y culturales más desfavorables que las actuales, hallará una solución de síntesis entre la local y la global capaz de interpretar las características de la ciudad que corresponde a esta fase del desarrollo económico y social caracterizado por la generalización de la urbanización. Probablemente la realidad acabe por ser menos unívoca y estaremos abocados a la coexistencia entre ciudades recuperadas y amplios espacios urbanos desestructurados. En esta perspectiva el arraigo cultural de la ciudad en Europa facilitará la pervivencia de los espacios de ciudad.

El potencial desestructurador de los centros urbanos que presentan los procesos de globalización es evidente: la deslocalización de las actividades y la segregación de la vivienda en los espacios de difusión debilitan las funciones de los centros en cuanto espacios multifuncionales de encuentro e intercambio. La congestión derivada de una movilidad en expansión fragiliza la funcionalidad de los centros. Los fenómenos de exclusión social se hacen visibles en los espacios de oportunidad que siempre ofrecen los centros urbanos precisamente por su antigua condición de lugares de la diversidad y del encuentro, lugares para las oportunidades. Acompañando la discontinuidad urbana, la especialización de unas zonas y la marginalización de otras, se produce la tendencia al debilitamiento de los centros polivalentes y fuertemente simbólicos.

Por lo tanto la afirmación de los centros urbanos como espacios multifuncionales de encuentro no es algo a lo que conduzcan los procesos de transformación urbana en curso. Las funciones estratégicas de las ciudades en cuanto que nodos de comunicación de las redes que interrelacionan los flujos de información que constituyen la sustancia de las actividades económicas dominantes y los flujos de comunicación que universalizan la transmisión de los mensajes mediáticos que informan la percepción social de la realidad, no generan espontáneamente lugares referenciales polifuncionales sino que, por su propia naturaleza, tienden a la sobrespecialización.

Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas urbanas, los nuevos procesos ofrecen también oportunidades a las ciudades, en tanto que su competitividad depende de factores sobre los que cabe influir (eficiencia funcional del sistema urbano-

regional en movilidad y servicios; acceso a los sistemas de comunicación e información globales; cualificación de recursos humanos; impulso continuado a las sinergias y a la innovación; institucionalización política capaz de interlocuir con credibilidad con agentes privados y públicos y de estabilizar la gobernabilidad sobre la base de la cohesión y la participación; articulación de un proyecto de ciudad movilizador de los recursos).

Estos factores de competitividad no son ajenos a la adecuada resolución de los efectos desestructuradores que genera la propia globalización. Vale decir en este aspecto que la ciudad competitiva en la globalización será aquélla capaz de convertir la resistencia a los efectos disgregadores en una política urbana capaz de salir al encuentro de la globalización ofreciendo una ciudad con todos sus atributos, capaz de presentarse como: espacio amplificador de sinergias por la variedad, intensidad y densidad de relaciones que ofrece a los agentes económicos, culturales, profesionales, educativos e investigadores; lugar con una calidad de vida diferencial por la variedad y calidad de actividades y equipamientos, por la calidad del ambiente urbano que presenta, por la riqueza de la vida social que acogen sus espacios públicos, por las oportunidades que ofrece para el acceso a los servicios, la cultural, la educación, el ocio, la relación social; territorio en el que la gestión del conflicto se produce en un marco de gobernabilidad democrático, transparente, eficiente, participativo y cooperativo, que facilite la cohesión social, cultural y política.

En este contexto, la validación de la pervivencia de los centros urbanos como espacios de conexión multifuncionales, lugares de intercambio, de encuentro, de ocio y cultura, es una cuestión que se sitúa en el terreno de la práctica de las políticas urbanas.

Para ilustrar esta conclusión, presentamos ante Uds. un proyecto urbano volcado explícita y muy concretamente a la potenciación del papel de una ciudad como espacio para el intercambio y lugar de encuentro.

La ciudad es Santiago de Compostela y su proyecto urbano ha alcanzado expresión en la elaboración articulada y simultánea de dos instrumentos de planificación urbanística confeccionados por el mismo equipo técnico en cuya dirección ha participado quien les habla: El Plan General de Ordenación Municipal y el Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad Histórica.

Iniciada su redacción en 1988, el Plan General fue aprobado en 1990 y el Plan Especial en 1997. Durante este largo período, una estrategia que tiene en la recuperación de la Ciudad Histórica su pilar básico, ha podido desarrollarse y alcanzar resultados antes de la definitiva consolidación administrativa del Plan Especial de la ciudad Histórica. Como ha sucedido tantas veces, los períodos de mayor fertilidad de la planificación urbanística coinciden con el propio proceso de planificación.

### **El contexto regional**

La ciudad de Santiago de Compostela, con una población próxima a los 120.000 habitantes, accedió a comienzos de los años 80 a la condición de capital política y administrativa de la recién constituida Comunidad Autónoma de Galicia.

El territorio gallego ocupa una posición periférica en el contexto regional europeo: extremadamente alejado de los espacios centrales del sistema y con debili-

dades notables en los sistemas de comunicación viarios y ferroviarios. Con un déficit de desarrollo que la sitúan entre las regiones comunitarias menos desarrolladas, objetivo 1 de las políticas estructurales, (61% PIB per cápita europeo y 78% PIB per cápita español en 1997) presenta una economía agraria en profunda transformación que ha perdido 120.000 ocupaciones en la década 81-91 y que todavía representaba el 24% de la población ocupada al final de aquella década; y una industria débil y vulnerable por la significativa presencia de sectores en reconversión. La región presenta una demografía en profunda crisis, con pérdidas netas, con tendencia al agravamiento, de una población que en 1996 era de 2.742.000 habitantes.

Por su parte, el sistema urbano regional de mayor rango se caracteriza por la polinuclearidad y el policentrismo. Una población urbana cercana a 1.650.000 habitantes se organiza sobre la base de 2 espacios metropolitanos configurados en torno a las ciudades litorales de A Coruña y Vigo situadas en los extremos N y S de la fachada Atlántica, con similar dimensión como agregados urbanos, próxima a los 350.000 habitantes; y cinco ciudades medias con poblaciones en torno a los 100.000 habitantes dos de ellas en posición costera próximas a los entornos metropolitanos de las dos grandes ciudades (Ferrol y Pontevedra), otras dos polarizando las provincias interiores en crisis (Ourense y Lugo) y Santiago de Compostela ocupando una posición central con relación al eje litoral Atlántico (que ha sido y sigue siendo el espacio de concentración del desarrollo económico y de la población regional) y también con respecto a las ciudades y provincias interiores. Este sistema de ciudades presenta una notable diversidad funcional y morfológica y una jerarquización compleja sin que quepa imaginar un liderazgo urbano capaz de alcanzar independientemente un rango de concentración equiparable al de los polos metropolitanos europeos. Adicionalmente, la policentralidad ha retrasado los procesos de interrelacionamiento del sistema urbano que vio así reducido el papel que en el impulso de los factores de desarrollo regional corresponde a las ciudades.

En el extremo opuesto del sistema de asentamientos regional se encuentra un rico y denso complejo de entidades de diverso rango en el que destaca una gran cantidad de pequeños núcleos que eleva a 31.800 el número de entidades de población gallegas. Esta tupida red de asentamientos con su correspondiente infraestructura menuda de accesibilidad, da al territorio regional -y muy especialmente al litoral- una extraordinaria capacidad de acogida a nuevos usos y nuevos asentamientos deslocalizados. Entre ambos destaca un número significativo de pequeñas ciudades y villas que -con poblaciones siempre inferiores a 30.000 habitantes- articulan en un nivel intermedio el asentamiento disperso, prestando servicios locales o comarciales. Sobre esta base territorial cobran especial relevancia determinados elementos que sirven a una extensísima difusión territorial de la urbanización a partir de los corredores infraestructurales, apoyada en la dispersión del poblamiento de origen, la estructura minifundiaría de la propiedad, la parcelación atomizada y la menuda y densa red de accesibilidad a la misma.

### **Las oportunidades**

En este contexto, la ciudad de Compostela presentaba a finales de los años 80 condiciones para perfilar un proyecto urbano capaz de hacer de ella un polo de

centralidad regional dentro del sistema urbano gallego, apoyado en la idea de profundizar en el referente regional que en el plano institucional representa la condición política de Capital de Galicia y en el potencial de internacionalización que significaba su extraordinario patrimonio cultural, tras las declaraciones como Patrimonio Mundial de la Ciudad Histórica en 1985 y como Primer Itinerario Cultural Europeo del Camino de Santiago en 1987.

Circunstancias de variada naturaleza confluían en la ciudad para poder ser convertidas en oportunidades para el desarrollo de un proyecto urbano:

- La fase que se vivía de consolidación política y administrativa del poder autonómico favorecía el entendimiento del País como un todo y muy particularmente de la realidad policéntrica del sistema urbano gallego como un fenómeno que tiende a la integración (interrelaciones económicas, realidad cultural, expresión política, comportamientos y demandas sociales, etc.). En ese contexto el papel articulador del sistema urbano gallego ejercido por una ciudad media a través de una potente iniciativa de desarrollo de base urbana se corresponde adecuadamente con su reconocimiento como Capital de Galicia.
- La Universidad de Santiago, en ese momento la Universidad de Galicia, vivía una fase de extraordinario crecimiento que conduciría a la segregación de la universidad matriz, en 1990, de dos nuevas Universidades que agruparon los campus ya existentes de A Coruña y Ferrol en una nueva Universidad de A Coruña, y de Vigo, Ourense y Pontevedra en la nueva Universidad de Vigo. La vieja Universidad de Santiago, liberada de la compleja gestión de una institución con Campus en 7 ciudades, reforzaba así su perfil investigador y su vínculo institucional con su entorno urbano, consolidando su decisiva aportación a la dinamización económica, social y cultural de una ciudad cuya comunidad universitaria supera el 26% de su población total, con un número de estudiantes próximo a los 30.000.
- Desde el punto de vista económico la región asiste al potente desarrollo de su economía de servicios que se expresa en una importante concentración de empleo terciario en las 7 ciudades centrales que, representando en 1991 el 36,5% de la población regional, habían concentrado el 67% del empleo creado en los servicios a lo largo de la pasada década. La ciudad de Compostela con el 11% de la población de las 7 ciudades atrajo el 18% del empleo terciario creado en todas ellas, ampliando así muy significativamente su base económica de servicios.
- La sucesión de reconocimientos internacionales relativos al patrimonio cultural de Compostela (Premio Europa 83 del Consejo de Europa, Declaración de Patrimonio Mundial de la Ciudad Histórica en 1985 por UNESCO, declaración como Primer Itinerario Cultural Europeo del Camino de Santiago en 1987) coincide con la integración de España en la Comunidad Económica Europea y con un período de exaltación de los valores europeos. En ese contexto el patrimonio cultural de la ciudad adquiere una especial significación internacional en cuanto se evidencia la relevancia histórica

ca que en la configuración de la idea misma de Europa como un espacio cultural común tuvo el fenómeno de la peregrinación medieval a Compostela.

- En el contexto español de finales de los 80 se está produciendo un impulso a las políticas urbanas en general y en particular a los proyectos vinculados a determinados eventos, con el año 92 como referencia. La ciudad de Santiago tenía en perspectiva nuevas condiciones infraestructurales que mejorarían significativamente sus comunicaciones exteriores: el cierre de la Autopista que la relaciona axialmente con las dos grandes ciudades gallegas y con el conjunto del litoral Atlántico dinámico; la mejora de las instalaciones de su Aeropuerto Internacional; la perspectiva de materializar el acceso a la región por autovía desde la Meseta.
- Por último, y por primera vez en muchas décadas, la ciudad disponía de un liderazgo político local potente capaz de alcanzar una proyección regional, estatal e internacional para la ciudad. El liderazgo de un alcalde-arquitecto, construido sobre la afirmación institucional de la representación política de la ciudad; el estímulo de su autoestima y de la identificación de los ciudadanos con el papel simbólico y representativo de la Ciudad Histórica como imagen y síntesis cultural del país gallego; y la identificación del desarrollo económico de la ciudad con la potenciación de sus valores más cualitativos (patrimonio cultural, formación, investigación cosmopolitismo, internacionalización).

En conclusión, confluyan: la dinamicidad y variabilidad de las antiguas jerarquías del sistema urbano regional, propias de esta fase del desarrollo de la economía; con la existencia de condiciones de oportunidad necesarias para poder elaborar y desarrollar un proyecto urbano de transformación que pretendía afirmar un espacio de centralidad en el sistema urbano regional para una ciudad media capaz de convertirse en referente, punto de conexión y de apertura de la región en el proceso de: redefinición de las relaciones interestatales e interregionales que vivía la España autonómica, de integración europea, y de internacionalización y de globalización de la economía y las comunicaciones.

Se trataba de ofrecer una respuesta hacia delante a los múltiples problemas viejos y nuevos que presentaba la ciudad, afirmando sus valores como ciudad capaz de aportar su variedad y diversidad de recursos a la generación de sinergias para el desarrollo, en su condición de centro urbano apto y readaptado para desempeñar eficiente y creativamente su papel de espacio de intercambio, lugar de encuentro, ámbito para el estudio, la investigación, la cultura, el ocio y la relación.

### **El horizonte de la política urbana. El proyecto de ciudad**

El instrumento urbanístico que sirvió para la definición del proyecto urbano, el Plan General de Ordenación Municipal, formuló los términos generales de los objetivos de la política urbana. Conscientes de que la importancia del proceso de crecimiento urbano que se abría a la ciudad radicaba en aspectos cualitativos relativos a la

oportunidad de diversificar actividades y enriquecer los roles que la ciudad venía desempeñando a nivel regional, nacional e internacional, se afirma en el Plan urbanístico en 1988 la intención de potenciar el impulso de crecimiento "poniéndolo al servicio de un Proyecto de ciudad más integrada socialmente, con una economía diversificada y sólida, mejor dotada de servicios públicos, funcionalmente eficiente y en la que la armonía y belleza de la ciudad histórica recuperada y viva se integre en un entorno, constituido por la Ciudad, de la debida calidad arquitectónica y urbanística".

Se perfilaba así una caracterización de la ciudad en el horizonte del Plan General marcada por los siguientes rasgos:

- Santiago se presenta con una ciudad de tamaño medio entre las gallegas, un centro regional especializado y con fuerte presencia del terciario público. Formando parte del corredor litoral Atlántico, ampliado hacia Oporto con el levantamiento de la frontera y la construcción de la autopista portuguesa, su posición nodal y su buena relación con la Galicia interior a nivel de comunicaciones y servicios la sitúa en una posición equilibradora y articuladora del sistema urbano gallego, reforzada por sus funciones simbólicas y representativas como Capital de Galicia.
- La ciudad se consolida como un importante centro de servicios entre los que destaca la presencia de la Universidad con un potencial científico y de desarrollo de la investigación en expansión. El perfil de especialización, muy marcado por el terciario público, se prevé que encadene el desarrollo de un terciario privado diversificado en los sectores del comercio, los servicios a las empresas, las comunicaciones y el transporte.
- La singular relevancia cultural de su patrimonio histórico material e inmaterial permitía pensar en la consolidación de un movimiento turístico de nuevo tipo, en expansión. Por sus características, exigirá no sólo la ampliación y mejora de las infraestructuras hotelera y hostelera, sino también el impulso de las actividades culturales, científicas y de esparcimiento, de comunicaciones y de transporte.
- Las perspectivas del desarrollo urbano de la ciudad, con ser relevantes en términos demográficos y consecuentemente en su expresión residencial, resultarán tanto o más significativas en el efecto urbanístico de las actuaciones relacionadas con la acomodación de la estructura de la ciudad a los nuevos usos y actividades en expansión que configurarán una **ciudad abierta a Galicia y al exterior con gran capacidad de recepción y acogida**.
- La concentración y diversificación de actividades y funciones exigirá una transformación importante de su estructura urbana, colapsada en ese momento. La nueva estructura ha de dar respuesta a las demandas funcionales de los movimientos internos y los de llenado y vaciamiento de una ciudad de acogida deficitaria en infraestructura viaria y condicionada por un tejido histórico central y radial. Su definición pende de la construcción de un gran colector distribuidor, urbano y urbanizado, que discurre por el este de la ciudad relacionando los ejes de acceso regionales.

- La nueva estructura procurará el mantenimiento de una dimensión y compactidad del agregado urbano denso que permita unas relaciones con el centro, y muy especialmente con el centro histórico con la menor dependencia del automóvil, viable peatonalmente. Producirá la localización periférica y bien relacionada con el nuevo sistema de comunicaciones y accesibilidad, de actuaciones de remate en las entradas de la ciudad vinculadas a los grandes usos direccionales (hospitales, administración y comercio regional, ocio-recreativo de masas, terciario privado intensivo, industrial, etc.). Estas actuaciones contribuirán simultáneamente a la formalización de nuevas puertas y fachadas exteriores de la ciudad de acogida y a la difusión de la urbanidad y centralidad en las periferias urbanas en las que se implantan. La estructura urbana propuesta está concebida así con la intención de configurar una realidad urbana acabada y continua en sus estándares de urbanización y de urbanidad, buscando un nuevo equilibrio entre el centro y sus periferias que estimule relaciones menos jerarquizadas y fomente la reintegración de las periferias en una ciudad que adquiere nueva y mayor dimensión leída con sus periferias que pasan a compartir rasgos de centralidad.
- La concentración de los esfuerzos urbanizadores en el acabado de la ciudad existente y en la ordenación de las piezas yuxtapuestas de nueva urbanización, hacen pensar en una ciudad funcionalmente compleja debido a sus deficiencias estructurales, pero mejor administrada en sus recursos infraestructurales, con mayor relación entre sus partes y más equilibrada en el nivel de urbanización y dotaciones.

El Plan General de 1990 concluía declarando que el impulso a las políticas de rehabilitación y la recuperación urbana y el esfuerzo disciplinar urbanístico y arquitectónico en la construcción de la ciudad de Santiago, podrían producir en aquellas condiciones una transformación urbana positiva, en la que, la protección de los valores históricos en el marco de una recualificación del conjunto urbano, permitiera recuperar el control sobre las condiciones físicas, funcionales y ambientales de una ciudad de la significación de Santiago.

La formulación de una referencia de objetivos-horizonte de la política urbana, unida a la identificación de un Proyecto urbano que, en este caso, alcanzaba expresión en la planificación urbanística, permitió la movilización e integración de voluntades y acciones en torno a un **Proyecto de ciudad**.

#### **El proyecto de recuperación de Compostela como ciudad de encuentro, como ciudad abierta**

Dicho proyecto enfrentaba a la ciudad con retos muy singulares:

- Por una parte, había que alcanzar el nivel de servicios capaz de polarizar un espacio regional urbano existente en los espacios centrales del corredor litoral Atlántico de desarrollo que concentra una población en torno a los 500.000 habitantes. Había que consolidar un hinterland sobre el que asentar la expansión de la ciudad.

- Por otra parte, debía consolidar su función simbólica y representativa como capital regional y conseguir una posición sólida como referente de servicios especializados a la región trasfronteriza (Galicia-Norte) en sectores como la enseñanza superior, investigación y desarrollo, ocio, cultura, comunicación, turismo cultural, científico y empresarial.
- Asimismo era necesario afirmar la imagen exterior de la ciudad de Compostela -referencia capital para la visibilización de la región- como espacio urbano excepcional y representativo por su calidad urbanística, como referente cultural y científico, como patrimonio cultural europeo y universal. Contribuir así a anclar a la región periférica en flujos internacionales múltiples, entre los que se cuentan los de un turismo cultural singularizado por su relación con el primer fenómeno masivo de interrelación abierta entre pueblos europeos en torno al Camino de Santiago.
- Por último era preciso integrarse activa y creativamente en las redes nacionales e internacionales de la producción y oferta cultural, científica y artística; consolidándose como espacio singular para el intercambio científico-técnico, de las ideas y de la creación; y como destino turístico y de viaje cultural.

La diversidad de líneas de actuación que abría un proyecto de esta naturaleza encontró el material de identidad en las propuestas integradas de intervención de los Planes Urbanísticos (Plan General Municipal y Plan Especial de la Ciudad Histórica) que fundían íntimamente los tres argumentos del proyecto urbano: **la construcción de la ciudad de encuentro, la recuperación urbana de la ciudad heredada, la rehabilitación y restauración crítica de la Ciudad Histórica.**

De este modo el plan urbanístico acabó por comprenderse como un proyecto urbano. Un proyecto complejo y múltiple en acciones, localizaciones y escalas de intervención; asentado sobre una programación razonablemente contrastada; especialmente atento a la articulación y encadenamiento de las actuaciones y a la optimización de las sinergias.

El éxito de la acción política local en la implicación de administraciones públicas en torno a un Proyecto de Ciudad relevante para el desarrollo regional y con un potencial de internacionalización, y su acierto en la implicación de agentes privados e institucionales múltiples que desde el terreno de la actividad económica hasta el de la creación artística, desde el plano del activismo cívico hasta el del mecenazgo cultural han captado las oportunidades que ofrecía el proyecto. El éxito de la acción política municipal al conseguir tal implicación, hizo posible el desarrollo de fórmulas de cooperación y coordinación que permitieron la ejecución del Plan.

### **El contenido del proyecto urbanístico**

Prácticamente hasta los años 70 el crecimiento urbano de la ciudad de Santiago se produjo en los espacios interejes comprendidos entre las vías históricas de acceso al centro histórico. Sirviéndose de dichos ejes se presentan como piezas urbanas cerradas en sí mismas, que tienen en el centro histórico su referente central y se

sirven de su infraestructura viaria como nexo de conexión. Durante las últimas décadas se ha ido colmatando esta primera corona de crecimiento y ha surgido una segunda corona de barrios más alejados que obedeciendo a la misma lógica de relación con las vías axiales, ya no tienen contacto directo con el centro histórico. En esta segunda corona se encuentran hoy los espacios de expansión urbana de la ciudad continua.

La estructura urbana resultante no puede materialmente configurarse como una estructura mallada y tampoco concéntrica y su tamaño y actividad exige plantearse el requitorio de usos en la ciudad para solucionar la congestión del centro. A tal efecto el Plan urbanístico diseñó un distribuidor urbano exterior por la fachada Este, capaz de facilitar relaciones entre partes al margen del viario histórico central. Un distribuidor que no se cierra por el Oeste para preservar el privilegiado diálogo de la fachada Monumental de la Ciudad Histórica con el territorio rural inmediato.

Partiendo de esta estructura, el Plan General se propone compatibilizar la centralidad urbana del continuo Casco Histórico-Ensanche que concentra servicios, comercio y actividades urbanas de todo tipo (con la densidad propia del lugar central de un agregado urbano que se mantiene en una escala de peatonalidad), con la descentralización de servicios, dotaciones y comercio cotidiano, mediante un esfuerzo por equiparar el nivel de infraestructuras urbanas de las periferias con el centro.

Adicionalmente, opta por la descentralización de los grandes usos generadores de direccionalidad (servicios administrativos regionales, comercio regional público y privado, instalaciones de ocio y recreativos de masas, usos dotacionales exteriores, hospitales, servicios de acogida,...) para su localización en posiciones bien relacionadas con las nuevas infraestructuras viarias de acceso y distribución. Se trata de descongestionar el centro urbano para facilitar sus funciones comerciales y de relación, al tiempo que se favorece la difusión de factores de centralidad en los barrios periféricos facilitando su integración al complejo sistema urbano de la ciudad terciaria.

La propuesta de conjunto trata de aprovechar los efectos positivos de la compacidad y continuidad de la ciudad para mejorar la relación entre partes y con el centro histórico, así como para difundir la actividad urbana en todo el conjunto. Para ello se produce el acabado de la ciudad, expandida en los últimos treinta años, mediante:

- La conclusión de los espacios intersticiales todavía vacantes, reservados en general para dotaciones o espacios libres.
- El tratamiento continuo de urbanización en todo el conjunto.
- El acabado de los bordes exteriores con propuestas vinculadas a la implantación del sistema gran terciario con la intención de que sirvan a la formalización de las nuevas fachadas urbanas de la ciudad.
- El tratamiento urbano de los sistemas viarios de acceso, distribución y vías de borde y de sus nudos urbanos.
- La conclusión de la dotación de equipamientos de la ciudad consolidada.

Por primera vez en la historia del planeamiento urbanístico de la ciudad, el conjunto histórico es objeto primordial de la reflexión urbanística, y su recuperación el objetivo principal al que se somete la propuesta de ordenación de la ciudad.

Las propuestas del sistema general de comunicaciones, la localización de los grandes usos, la previsión de las áreas de crecimiento, el diseño del sistema de dotacio-

nes públicas y la regulación de la ordenación del territorio municipal, obedecen al criterio general de propiciar una estructura urbana compacta, con una organización de usos que alivie la congestión de las zonas centrales y dimensionada proporcionalmente en relación a la ciudad histórica en una escala todavía peatonal, de modo que permita a esta parte de la ciudad mantener y reforzar las funciones urbanas que la mantienen viva.

El desarrollo simultáneo de los trabajos iniciales del Plan General Municipal y del Plan Especial de la Ciudad Histórica ha permitido desarrollar estrategias de conjunto con incidencia en la estructura general de la ciudad y en las políticas urbanísticas sectoriales, imprescindibles para dar solución a los problemas de la ciudad histórica.

La puesta en marcha del Plan General permitió desencadenar una sucesión de medidas de gran relevancia para hacer posible la política de recuperación. Estas medidas se refieren a los elementos básicos de la estructura urbana con incidencia en la problemática urbanística del tejido histórico:

- Las nuevas infraestructuras básicas de comunicación permiten descargar de tráfico de paso el sistema interior y muy especialmente la vieja ronda exterior a la muralla que congestionaba su funcionalidad interior y segregaba los "rueiros" históricos en su relación peatonal con la "almendra" amurallada.
- Buena parte de las actuaciones públicas de implantación de los grandes servicios, equipamientos y dotaciones de la ciudad, inciden en la recuperación urbanística y ambiental de la fachada Oeste de la Ciudad Histórica, en la que la presencia monumental de la ciudad mantiene con plena vigencia su diálogo con el entorno rural. El traslado del Hospital General hará desaparecer el mayor generador de tráfico y de aparcamiento de la zona, aliviando la congestión y evitando la entrada de importante tráfico externo en el sistema viario urbano. La remodelación de la Avda. de Juan XXIII, nuevo punto de llegada en automóvil al centro histórico, permitiría construir una Estación de Autobuses turísticos y una gran bolsa de estacionamiento, a la vez que elaborar un espacio de acogida y recepción de visitantes.
- El traslado del Estadio Municipal, además de incidir en el mismo aspecto funcional, permite la reelaboración de toda la ribera del río Sarela recuperada para usos públicos deportivos extensivos, aminorando el impacto de las anteriores instalaciones.
- Las actuaciones universitarias en el Campus Norte y Campus Sur, y la creación del nuevo Parque Universitario, contribuyen a consolidar la propuesta de ordenación general para la mejora de la fachada Oeste monumental, mediante la presencia de usos universitarios intercalados con los tejidos residenciales ya existentes y los nuevos propuestos, de tal modo que se enriquezca su vida urbana con usos generadores de tráficos peatonales menos tributarios del vehículo privado, preservando la relación de la Ciudad Histórica con el Monte Pedroso, y desecharando por tanto la idea de cerrar la Ronda de Circunvalación por sus laderas.
- Entre las actuaciones de nueva urbanización priorizadas por el Plan General se encuentra la conclusión del Plan Parcial de Fontiñas público y privado. La entrada en funcionamiento de este nuevo barrio en 1992, colgado del Camiño Francés ha tenido una gran incidencia sobre la importante pieza del

arrabal histórico de entrada a la ciudad. A partir de la implantación de una población próxima a los 10.000 habitantes, la vía histórica de entrada a la ciudad cobró importancia renovada, ahora como eje urbano de acceso peatonal al centro histórico. Esta oportunidad hará posible la mejor integración de unos barrios históricos que hasta el momento ocupaban una posición excéntrica y terminal, dando sentido a la recuperación urbana del recorrido del Camino Francés, el Camino de Santiago por excelencia.

- Pequeñas actuaciones de remate del tejido urbano, restablecen la relación de los nuevos barrios y de los ensanches pobres del Nordeste con la Ciudad Histórica y se benefician de la gran operación dotacional del Centro Galego de Arte Contemporáneo de Santo Domingo de Bonaval y su Parque, proyectados por Álvaro Siza. Confluyen así una serie de acciones en la revitalización del espacio simbólico da Porta do Camiño, puerta de la muralla que recibía históricamente los grandes flujos de peregrinación.
- Se diagnosticó muy pronto que la posibilidad de impulsar una acción generalizada de rehabilitación de la vivienda en la Ciudad Histórica dependía de la desactivación del grave proceso de especulación inmobiliaria que sufría la ciudad. Las expectativas generadas por este proceso incidían también en el tejido histórico poniendo en riesgo la pervivencia de la sustancia tipológica en el caserío mayor y fomentando el abandono y deterioro del caserío menor. La rehabilitación de viviendas, con la preservación de los edificios y la recuperación residencial de un conjunto de gran tamaño, sólo era posible en unas condiciones de mercado normalizadas en las que las políticas de ayuda y fomento pudieron cumplir su doble función de: apoyo financiero a la vivienda para los sectores sociales que requieren de dichas ayudas, y canalización de recursos públicos para preservar el patrimonio arquitectónico. La política de vivienda y suelo constituía así una prioridad y una condición previa al lanzamiento de la política de rehabilitación de la Ciudad Histórica. Por esta razón el Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad Histórica no impulsó hasta 1994 los programas de rehabilitación. En 1997 los precios medios de la vivienda en Santiago habían descendido un 25% en relación a 1990 (año de entrada en vigor del Plan General).

### **La construcción de la ciudad de encuentro**

La aprobación del Plan General Municipal y la presentación de un pormenorizado Avance del Plan Especial de la Ciudad Histórica, ambos en el año 1990, constituyeron el impulso hacia la ejecución del proyecto urbano.

La celebración en 1993 del Año Jubilar Compostelano, primero que tenía lugar desde la institucionalización plena del poder autonómico gallego y desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, fue la ocasión para desplegar el potencial de Proyecto de ciudad, convirtiendo la celebración religiosa en motivo de un evento civil con capacidad de convocatoria suficiente como para consolidar la imagen de **Compostela ciudad de encuentro**.

Destinado a ocupar, en su escala, el espacio de convocatoria dejado por Barcelona y Sevilla 92 y al abrigo de su inercia, la ciudad diseñó un programa que, bajo el lema "Compostela 93-99", pretendió:

- Movilizar los recursos necesarios para la ejecución de las distintas medidas previstas en el Planeamiento Urbanístico para infraestructurar y transformar la ciudad de acogida.
- Desarrollar un potente programa de actividades que incluyó desde la producción artística hasta el intercambio científico, desde la oferta de espectáculos de masas hasta el encuentro de creadores, desde la programación de las más importantes agrupaciones y figuras de la interpretación musical clásica hasta la organización de macroconciertos de los más notables representantes internacionales de la música popular.

Con el lema "Compostela 93-99" se pretendió transmitir con claridad la voluntad de iniciar una línea de actuación con continuidad, fijando en 1999 (último Año Jubilar del Milenio) un nuevo hito en el compromiso de la ciudad con su vocación de ciudad de encuentro.

El compromiso con el proyecto de la ciudad de las administraciones Central y Autonómica dio al programa del 93 la dimensión de un proyecto de Estado, lo que permitió disponer de los recursos necesarios para consolidar la infraestructura básica de recepción de la ciudad y consolidar un instrumento de cooperación interadministrativa estable de naturaleza consorcial que permitiría la coordinación de las actuaciones y facilitaría la operatividad de la planificación urbanística en la articulación e integración de las mismas, así como el compromiso de los agentes públicos con las actuaciones, proyectos y programas que trascienden de la fecha del evento o cuyos ritmos de ejecución exigen plazos muy dilatados (por ejemplo la restauración del patrimonio arquitectónico y la recuperación integral del conjunto histórico).

De este modo se ha producido en un plazo relativamente breve la ejecución de buena parte de la infraestructura de recepción de la ciudad, la ejecución de algunas de las actuaciones de reforma estructural más relevantes para la transformación urbana, el desarrollo en buena medida de las acciones extensivas de regeneración urbana de la ciudad y muy especialmente de sus periferias, la restauración de parte del patrimonio monumental y la sólida puesta en el terreno de la rehabilitación de la ciudad histórica, consolidando usos residenciales, manteniendo la diversidad social, facilitando la recuperación del comercio tradicional y preservando arquitecturas, tipologías y modos de construir.

Un breve repaso nos permitirá conocer los niveles alcanzados en la ejecución del proyecto urbanístico:

*En 1.<sup>er</sup> lugar:* La ciudad tiene en funcionamiento desde 1995 la nueva vía urbana distribuidora de 8 Km que recoge por su borde oriental las carreteras nacionales radiales de acceso a Compostela. Las carreteras de Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra-Vigo, así como la Autopista del Atlántico están conectadas eficientemente con la nueva vía urbana de distribución y con sus respectivos proyectos de integración urbana ya ejecutados. Una inversión superior a 18.000 millones, fruto de un convenio suscrito entre el antiguo Ministerio de Obras Públicas y el Ayuntamiento de Santiago. Se ha concluido en 1998 el último tramo (1 Km) de este distribuidor, el que comunica la C<sup>a</sup> de Vigo con la C<sup>a</sup> de Noia (eje de crecimiento metropolitano; compe-

tencia de la Comunidad Autónoma; así como, en 1999 la Autovía de comunicación de la ciudad con su Aeropuerto Internacional (12 Km) ejecutado por el Mº de Fomento. Con ello queda concluido el sistema general viario básico previsto en el Plan General.

*En 2.º lugar:* Se encuentran en funcionamiento la totalidad de los grandes equipamientos que configuran la infraestructura de acogida de la ciudad:

- El Auditorio de Galicia. Proyecto de Julio Cano Laso. Situado en el Campus Norte en las proximidades del Centro Histórico y de los barrios populares del Norte. Inaugurado en 1990, forma parte de la Red Nacional de Auditorios.
- El Palacio de Congresos. Proyecto de Alberto Noguerol. Inaugurado en 1994. Implantado sobre la Nueva Vía Urbana distribuidora, se sitúa en la entrada del Camino Francés.
- El Complejo de Acogida de Monte do Gozo. Inaugurado en 1993. Sobre el Camino de Santiago, se sitúa en el lugar simbólico desde el que se dominan por vez primera las torres de Compostela.
- El Centro Multiusos de Sar. Proyecto de Pujol y Arenaza. Inaugurado en 1997. Se sitúa al borde del nuevo vial distribuidor urbano.
- El Ferial de Amio. Inaugurado en 1998. Se sitúa en el nudo que relaciona el nuevo vial distribuidor con la nueva Autovía al Aeropuerto Internacional.
- Dársena de Autobuses, aparcamiento y espacio de recepción de Juan XXIII. Proyecto de Helio Piñón y Albert Viaplana. Inaugurado en 1996. Inmediato al recinto amurallado en la zona monumental. Reconstruye el "sventramiento" producido en los años 60 por una vía de gran capacidad que se aproximaba al corazón monumental del Casco Histórico. Evita la aproximación de los autobuses turísticos y de los automóviles, formalizando un amplio y emblemático espacio de recepción que canaliza el acceso peatonal a la ciudad histórica de los visitantes. Permite la carga y descarga simultánea de unos 20 autobuses y el estacionamiento de unos 500 automóviles.
- Parking de S. Clemente. Proyecto de Josef Paul Kleihues. Inaugurado en 1992. Inserto en la Ciudad Histórica, exterior al recinto amurallado. Ofrece 500 plazas de estacionamiento en el contacto con la zona más dinámica de la ciudad. Incorpora un polideportivo cubierto escolar al servicio del único Centro Público de Enseñanza Secundaria que se mantiene dentro de la Ciudad Histórica.

*En 3.º lugar:* Se han viabilizado las más importantes iniciativas de descentralización de actividades congestivas implantadas en el Centro Histórico.

- El Estadio Municipal de Fútbol. Proyecto de Andrés Fernández-Albalat. Inaugurado en 1992. Se sitúa sobre el nuevo vial urbano distribuidor próximo al Palacio de Congresos con el que comparte los amplios espacios de estacionamiento para acoger los espectáculos deportivos de masas. Hasta ese momento estaba ubicado en las inmediaciones de la Ciudad Histórica en su entorno de mayor calidad ambiental, la fachada monumental oeste que se relaciona todavía con el entorno rural y natural y difícilmente accesible sin utilizar el viario de la Ciudad Histórica.

- El Hospital General de Galicia. Inaugurado este año. Se localiza en las inmediaciones del extremo Sur-Occidental de la nueva vía distribuidora, próximo al Campus Sur de la Universidad. Con capacidad para 900 camas, es el Hospital Clínico de la Universidad de Santiago. Sustituye al actual, situado en las inmediaciones del antiguo Campo de Fútbol, que constituye el principal generador de congestión en la fachada ambiental y monumental oeste de la Ciudad Histórica.

Esta operación de relocalización hospitalaria es, probablemente, la actuación más potente de todas las propuestas en el Plan, tanto por las dificultades de su viabilización (el presupuesto de construcción del nuevo hospital ha sido de 9.000 millones) como por su trascendencia de cara a la recuperación ambiental del entorno y la descongestión de la accesibilidad al Centro Histórico.

*En 4.º lugar:* Se han construido grandes equipamientos culturales vinculados al Centro Histórico que mantienen una programación estable de calidad que permitió a la ciudad incorporarse a los grandes circuitos internacionales de la oferta cultural.

- El Auditorio de Galicia, al que ya hemos hecho referencia, programa desde 1990 temporadas musicales por las que han pasado importantes formaciones e intérpretes del mundo y una programación de exposiciones de artes plásticas mayoritariamente de producción propia que se exportan a través de los circuitos nacionales e internacionales. Su actividad se ha enriquecido con la creación de la Real Filharmonía de Galicia, la creación de una sede de la Bach Akademie de Stuttgart y la creación de una Escuela de Altos Estudios Musicales dirigidas por Helmuth Rilling.
- El Centro Galego de Arte Contemporánea. Proyecto de Álvaro Siza. Inaugurado en 1993. Uno de los resultados más notables de la inserción de la arquitectura contemporánea en la Ciudad Histórica, propuesta por el arquitecto en coordinación con las fases iniciales del Plan Especial urbanístico. Situado en un espacio de la ciudad histórica alterado y devaluado por actuaciones urbanísticas anteriores, permitió recuperar una valiosa pieza del Conjunto, incluidos la huerta del Convento y el Antiguo Cementerio de la ciudad abandonados. Revaloriza un amplio entorno de tejidos históricos populares que poseen la densidad cultural de su origen como espacios término del Camino de Santiago, a las puertas de la ciudad amurallada. El Centro, -incluido el propio edificio-, se ha convertido en un activo espacio de acogida y difusión del arte contemporáneo internacional.
- El Museo Histórico de las Peregrinaciones y el Museo Diocesano. Inaugurados en 1993. Localizados en sendos edificios históricos (Casa Gótica y Monasterio de S. Martín Pinario). Jalonan un recorrido cultural que atraviesa el valioso tejido histórico del norte de la ciudad amurallada, menos conocido, para concluir en el Centro Galego de Arte Contemporánea y su vecino Museo Etnográfico do Pobo Galego.

*En 5.º lugar:* Se han viabilizado iniciativas de localización de actividades que el Plan Especial consideró relevantes para consolidar la vitalidad urbana del Centro

Histórico. Entre ellas, además de los equipamientos culturales antes citados (Centro de Arte Contemporáneo y Museos de Peregrinaciones y Diocesano), se encuentran:

- La Sede de las Academias Gallegas en el antiguo Hospital de S. Roque. Proyecto de Alfredo Alcalá. En construcción. Situado en la Puerta Norte de la ciudad amurallada, constituye el remate del complejo cultural formado entorno a Sto. Domingo de Bonaval por el Museo do Pobo Galego y el Panteón de Galegos Ilustres, el Centro Galego de Arte Contemporáneo y los parques públicos de Sto. Domingo y S. Roque. Un potente complejo cultural que reintegra a la centralidad urbana los barrios históricos del Camino y las zonas de residencia popular del Norte de la "almendra" murada.
- El Parque Universitario de Simeón. Cuyo suelo privado ya ha sido adquirido en 1996 para la construcción de un Complejo Universitario de Institutos y Servicios de apoyo a la Investigación. Ocupa una finca del Centro Histórico con valiosa jardinería y arbolado, próxima a su fachada monumental, de 4 Ha. Recuperada en su calidad ambiental e incorporada a los usos universitarios, será el nexo que articule una presencia universitaria capaz de garantizar el control ambiental del espacio más frágil de la ciudad (el último contacto de la ciudad histórica, precisamente en su fachada monumental, con el territorio rural de entorno). Una presencia discreta ocupando contenedores y espacios de oportunidad en convivencia con tejidos residenciales existentes y nuevos. El proyecto de los primeros edificios está siendo redactado por César Portela y Arata Isozaki.
- El parque de Belvís. De más de 8 Ha. Se sitúa dentro de la Ciudad Histórica, ocupando la vaguada que por el Este separa la implantación castreña de origen de la ciudad amurallada, de los arrabales formados entorno a los monasterios medievales exteriores, próximos al Camino Francés (S. Pedro y Belvís). Su suelo privado formado por cultivos decadidos y grandes huertos murados conventuales ha sido adquirido mediante diversos mecanismos de gestión, el último de ellos una expropiación en curso para la construcción en sus proximidades, en el borde de la ciudad histórica, de 78 viviendas de protección oficial.
- El Centro de Enseñanza Primaria de Carme de Abaixo. Proyecto de Giorgio Grassi. Inaugurado en 1993. Situado en el corredor de vocación universitaria de la fachada Oeste, resuelve la presencia del único centro público de enseñanza primaria del ámbito de la Ciudad Histórica. Se implanta en el espacio más degradado socialmente de la ciudad histórica y a la vez el de mayor potencialidad medio ambiental, en contacto con el cauce fluvial más próximo a la ciudad, con las primeras formaciones rurales de entorno y con el espacio forestal del monte Pedroso (contrapunto paisajístico de la fachada monumental de Compostela).
- La rehabilitación del Salón Teatro. Proyecto de Rafael Baltar. Actualmente en ejecución, se prevé su inauguración inmediata como sede del Centro Galego de Arte Dramático. Se recuperan, con ello, los dos teatros del Centro histórico (el otro, municipal, fue inaugurado en 1988), constituyendo un relevante espacio de programación teatral y cinematográfica.

*En 6.º lugar:* Se han encadenado iniciativas económicas polarizadoras de la atractividad regional, entre las que cabe destacar por su impacto y relevancia urbanística:

- Mercagalicia. Primera iniciativa de experimentación de un Mercado mayorista de distribución regional de Galicia. Inaugurado en 1991.
- Área Central. Primer shopping que se implantó en la ciudad. Inserto en el tejido residencial de nuevo barrio de iniciativa pública de Fontiñas en el que difunde su centralidad. Inaugurado en 1992. Su superficie comercial asciende a 41.000 m<sup>2</sup>.
- Centro Comercial Compostela. Complejo comercial y de actividades difusoras de centralidad en los barrios residenciales de la periferia Sur. Inaugurado en 1998 con la apertura del Corte Inglés (de 54.000 m<sup>2</sup>), la ocupación de un complejo de 140 viviendas y la apertura al uso público del gran parque urbano del Sur próximo a las 9 Ha sobre el cauce del río Sar. Se ha completado con la apertura a comienzos del 99 de un hotel y de un complejo de oficinas.

*Por último:* Se han alcanzado los primeros resultados de la política de recuperación urbana de la Ciudad Histórica que habitualmente presentan mayor dificultad: la rehabilitación de la vivienda y la modernización de las estructuras del comercio tradicional.

La ciudad histórica de Compostela presenta como valor diferencial, en relación a otras ciudades históricas de similar relevancia patrimonial, su vigencia como hecho urbano vivo. Un nivel de ocupación de las viviendas relativamente elevado (84%), la pervivencia de un tejido comercial denso, la existencia de una infraestructura hostelera diversa alimentada estacionalmente por el turismo y la población universitaria, la pervivencia de centros docentes universitarios, una extraordinaria utilización peatonal de la ciudad como corredor de comunicación peatonal entre partes de la ciudad, como centro de relación e isla peatonal para el encuentro y el ocio.

Sin embargo, el envejecimiento de la población, el abandono discreto y selectivo de algunos edificios y viviendas, la presión de las rentas urbanas sobre los usos y habitantes tradicionales, ya están presentes en la ciudad.

También en Santiago de Compostela, las políticas de preservación del uso residencial, como garante de la diversidad social y de la pervivencia de la ciudad histórica como realidad urbana compleja y viva, presentan grandes dificultades.

Tras el desarrollo de algunas estrategias de impacto en el mercado inmobiliario de toda la ciudad, dirigidas a crear condiciones para la introducción de las políticas de rehabilitación, y que -como hemos dicho anteriormente- se saldaron con la bajada significativa de los precios de la vivienda y con la creación de oportunidades al sector inmobiliario alternativas a la intervención especulativa en el parque edificado protegido; en 1995, coincidiendo con la conclusión de los trabajos de redacción del Plan Especial de la Ciudad Histórica y el inicio de su tramitación administrativa, se impulsó un Programa de Rehabilitación de Vivienda basado en los siguientes principios:

- Prestación pública de un servicio de Asesoría y Asistencia técnica integral que incluye las relaciones con las empresas constructoras hasta la conclusión de las obras.
- Prioridad a las actuaciones de rehabilitación de viviendas ocupadas, con la intención de fijar a la población residente.

- Generalización de la rehabilitación blanda bajo los criterios de: preservación de los elementos arquitectónicos relevantes; reciclaje de materiales; economía de la intervención atendiendo a las necesidades reales de la vivienda y a la capacidad económica de los usuarios; plena coherencia constructiva con relación a las características de la arquitectura tradicional; reversibilidad de las actuaciones previendo la próxima intervención en edificios que se pretenden conservar como parte del patrimonio cultural.
- Participación activa de los usuarios en la definición de proyectos, de los niveles de la intervención, y en el acompañamiento de la ejecución de obras con técnicas y procedimientos muy respetuosos con la arquitectura sobre la que se interviene.
- Difusión entre los profesionales de la construcción, empresas y técnicos, de los conocimientos y las experiencias acumuladas en el manejo de la rehabilitación respetuosa, sobre la que no existía experiencia previa en la región y más bien se veía como un camino inviable.

En los más de 4 años de vigencia del Programa de Rehabilitación se ha intervenido ya, con estos criterios, en 657 edificios, rehabilitado directamente 420 viviendas y concedido licencias para otras 455. Considérese que el Programa de Rehabilitación del Plan Especial de la Ciudad Histórica prevé intervenir en un plazo de 12 años en 1.300 edificios (50% del parque) y en 2.400 viviendas (37% del parque), de las cuales 557 están vacías. La inversión media por vivienda está superando ligeramente los 3 millones de pesetas y las ayudas públicas se sitúan en una media del 30% del costo de la intervención, a lo que se añade la asistencia técnica de la Oficina de Rehabilitación.

Por lo que se refiere a la actividad económica, se ha producido un efecto de renovación de los establecimientos de hostelería impulsado por el despegue del movimiento turístico y la apertura de múltiples establecimientos relacionados con el ocio y la vida de relación impulsados por la recuperación peatonal de la ciudad histórica y la revalorización de su espacio público como lugar privilegiado para la relación y el encuentro; se han desarrollado programas dirigidos a la reutilización del comercio tradicional y a la rehabilitación de sus instalaciones, interviniéndose en los últimos dos años en más de 60 establecimientos, apreciándose múltiples iniciativas privadas de recualificación del pequeño comercio e iniciativas de formación y asociacionismo tendentes a la recuperación de un centro comercial especializado y diversificado.

En conclusión, la ciudad ha sido capaz de materializar en un breve espacio de tiempo (apenas 8 años), un proyecto de ciudad que exigió una transformación urbanística especialmente ambiciosa por su dimensión y por su pretensión de mantener unas exigencias sólidas en los aspectos de la calidad.

Las energías concentradas en la construcción de una culta ciudad de encuentro en la periferia atlántica peninsular han permitido, simultáneamente, hacer frente a una sucesión de eventos de relevancia internacional: la celebración del Año Jacobeo 93, el V Centenario de la Universidad de Santiago en 1995, el Año Jacobeo 99 y la Capitalidad Cultural Europea del 2000 que, conmemorando el final del milenio, compartirá Compostela con otras 8 ciudades europeas.

## La ciudad como espacio de gobernabilidad

Queremos hacer, por último, una incursión en la cuestión de la ciudad como espacio para la gobernabilidad, refiriéndonos a un aspecto concreto de la misma, el relativo a la institucionalización de la gestión de la ciudad.

El desarrollo de una actividad tan intensa durante un espacio de tiempo tan breve en términos de los tiempos de construcción de la ciudad y a la vez tan largo en términos políticos, una actividad impulsada por la administración local de una ciudad muy relevante pero, en todo caso, pequeña, ha exigido el despliegue de iniciativas tendentes a innovar aspectos básicos de la institucionalización al uso, en la gestión de la ciudad.

El Ayuntamiento de Santiago, partiendo de un serio esfuerzo de institucionalización previa del poder local asentado en un liderazgo político capaz de alcanzar en su condición de tal un reconocimiento regional, nacional e internacional, representando a la ciudad, fijó sus objetivos en el desarrollo de tres conceptos:

- La cooperación interadministrativa al servicio de un objetivo de interés general: la ciudad de Compostela.
- La preeminencia de la representación democrática del poder local en la definición del Proyecto de ciudad.
- La reivindicación de la diversificación del régimen jurídico de los poderes locales atendiendo a las especificidades propias de municipios y ciudades, construyendo sobre el régimen legal común de los municipios, regímenes especiales que permitan el desarrollo de las potencialidades y la respuesta a las especificidades locales.

Desarrollando estos principios, el Plan Especial de la Ciudad Histórica formuló en su Avance de 1990 la propuesta de un instrumento de gestión para el desarrollo del Proyecto de ciudad basado en la institucionalización de la cooperación interadministrativa.

Este instrumento se definió como un Consorcio en el que participarían de modo estable la Administración Local en tanto que representación política y administrativa de la ciudad; la Administración Autonómica en tanto que titular de competencias incidentes en la ciudad (el Patrimonio Cultural entre ellas) y corresponsabilizándose de los costos que se derivan de la prestación de servicios y funciones propias de la Capitalidad regional; la Administración Central atendiendo a su titularidad en competencias incidentes en la ciudad (singularmente las grandes infraestructuras), a la dimensión transregional e internacional de la ciudad y al compromiso del Estado, como firmante del Convenio Internacional del Patrimonio Mundial de UNESCO, en la conservación de una ciudad doblemente declarada: como Ciudad Histórica y como parte capital del Camino de Santiago.

Bajo el patrocinio de un Real Patronato de la Ciudad de Santiago de Compostela cuya presidencia honorífica es asumida por el Jefe del Estado y que institucionalmente preside el Presidente del Gobierno, en 1992 se creó el Consorcio de la Ciudad de Santiago, organismo interadministrativo de titularidad municipal que preside el Alcalde de Santiago y en el que participan distintos Ministerios y varias Consejerías de la Xunta de Galicia.

El Consorcio de Santiago inicia su actividad con el objetivo de desarrollar el programa "Compostela 93-99", elaborado por el Ayuntamiento en desarrollo de su Proyecto de Ciudad.

El Consorcio aprueba sus programas de inversiones y sus presupuestos mediante acuerdos que han de ser adoptados por unanimidad. Ello implica un principio de reconocimiento mutuo de una representatividad institucional paritaria y la adopción de la negociación interinstitucional como método de funcionamiento.

Las administraciones aportan fondos al Consorcio en la proporción de 60% la Administración del Estado, 35% la Administración Autonómica y 5% la Administración Municipal. Con personalidad jurídico-pública propia, el Consorcio dispone de capacidad para el endeudamiento a efectos de financiar sus inversiones y actividades.

Con un aparato administrativo mínimo y un aparato técnico especializado en gestión de obras y en rehabilitación y restauración, el Consorcio gestiona directamente sus propias obras o encomienda su gestión a las administraciones consorciadas.

El presupuesto medio del Consorcio entre 1992 y 1997 ha sido de 4.800 M.ptas., (29.600 M.ptas. en seis años). Para comprender la relevancia de dicha cifra, el Presupuesto del Ayuntamiento de Santiago del año 1997 ha ascendido a 8.400 M. M.ptas.

Las inversiones reales han superado los 2.500 M. M.ptas./año.

Las transferencias corrientes han sido de 1.200 M. M.ptas./año (destinadas a la financiación de programas y de servicios como el Auditorio de Galicia o la Real Filharmonía de Galicia).

Los 15.000 M. M.ptas. de inversión consorcial han tenido la siguiente distribución:

- 7.000 M. M.ptas. en actuaciones en la Ciudad Histórica:
  - 2.200 M.ptas. En equipamientos y parques públicos.
  - 3.900 M.ptas. En infraestructuras y espacios públicos.
  - 720 M.ptas. En rehabilitación de viviendas y locales.
  - 245 M.ptas. En restauración monumental.
- 7.000 M. M.ptas. en grandes equipamientos urbanos (Palacio de Congresos, Multiusos de Sar).
- 1.000 M. M.ptas. en otras inversiones (restauraciones fuera de la Ciudad Histórica, medio ambiente, comunicaciones).

La acción consorcial directa no agotó la capacidad movilizadora de recursos del Proyecto urbano, y ha servido para facilitar la coordinación y estimular otras inversiones directas de las administraciones.

En una contabilización no exhaustiva, las inversiones públicas movilizadas por el Proyecto urbano articulado en la planificación urbanística de Compostela habrán ascendido a 56.000 millones de pesetas en el período 92-97 de vida del Consorcio:

- 15.000 M.ptas. del Consorcio de la Ciudad de Santiago.
- 24.000 M.ptas. de la Administración Central (básicamente Carreteras, Medio Ambiente).
- 14.000 M.ptas. de la Administración Autonómica (grandes equipamientos, hospital, carreteras y Medio Ambiente).
- 3.000 M.ptas. de la Administración Local.

A través del Consorcio de la Ciudad de Santiago se canaliza en estos momentos buena parte de la programación de inversiones y actividades del Año Jacobeo 1999 y de la Capital Cultural Europea del 2000, así como los programas de rehabilitación y de restauración del patrimonio edificado.

Avanzada la fase de transformación infraestructural de la Ciudad de encuentro, el Consorcio tenderá a concentrar su actividad en la gestión de los grandes equipamientos supralocales, en la financiación de los programas culturales estables, en la programación de los eventos (el año 2004 tendrá lugar el 1.<sup>er</sup> Año Jacobeo del tercer milenio), y en el apoyo a la recuperación y conservación de la Ciudad Histórica y del Patrimonio cultural de la ciudad de Santiago.

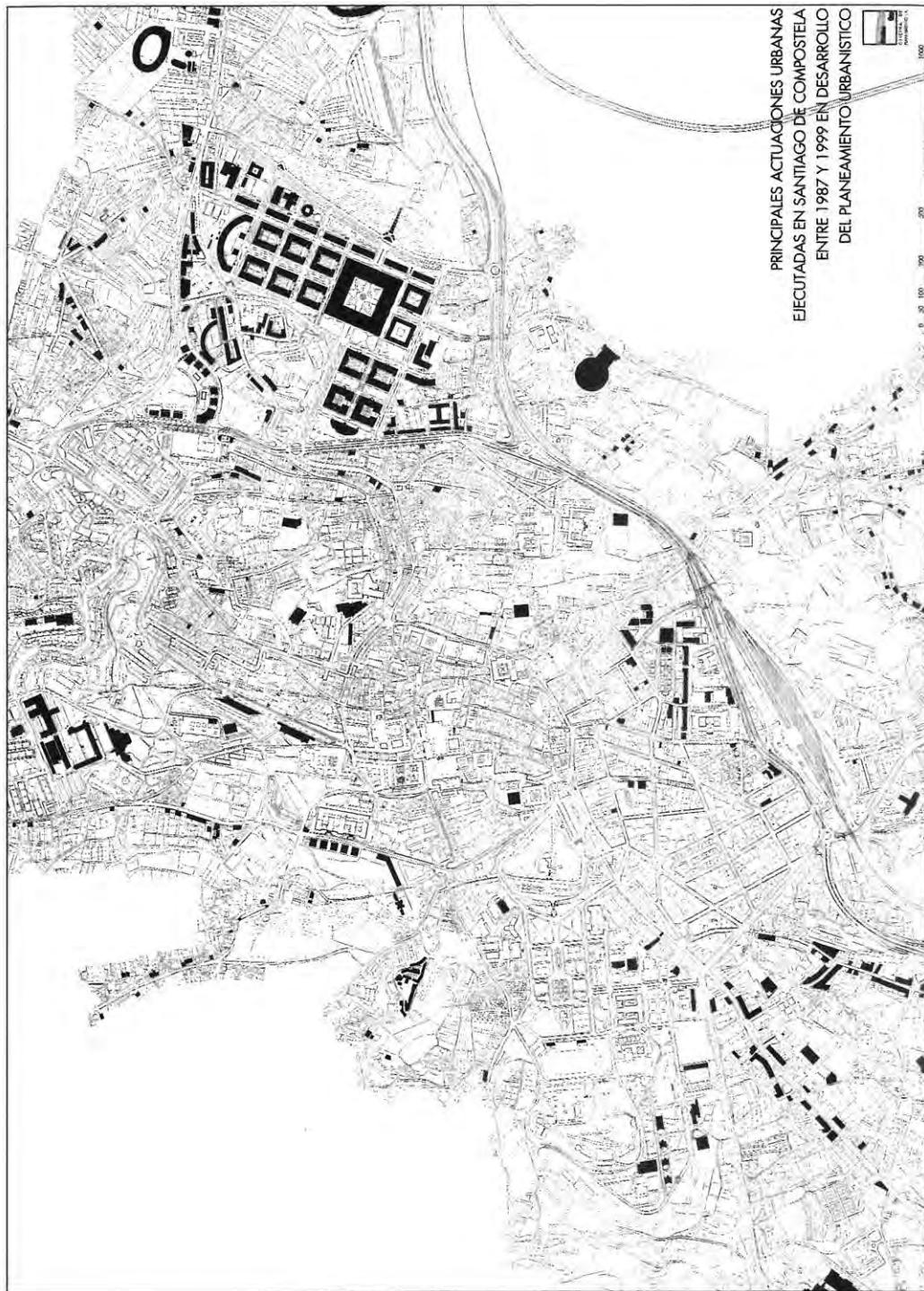
Profundizando en sus propuestas institucionales, la ciudad de Santiago aspira al reconocimiento de un Estatuto Especial en tanto que Capital de Galicia con expresión competencial, financiera e institucional.

La Ley del Régimen Local de Galicia ha reconocido el régimen especial de Capitalidad de Santiago y el Municipio trabaja en la elaboración de un anteproyecto de Estatuto. La experiencia de cooperación interadministrativa del Consorcio de Santiago y la capacidad política demostrada por el Municipio para liderar y desarrollar una gestión activa de la ciudad son dos factores decisivos para hacer del Estatuto Especial una oportunidad para profundizar en el refuerzo institucional y político del gobierno democrático de la ciudad.

A los diez años del inicio de los trabajos de redacción de los Planes Urbanísticos que han fundamentado la articulación del Proyecto de ciudad, Compostela presenta un balance que en términos cualitativos puede sintetizarse así:

- Ha consolidado su papel como ciudad de encuentro a nivel regional, nacional e internacional.
- Se ha convertido en destino de viaje de flujos de visitantes de diverso origen y condición: 6 M.ptas. de visitantes en 1993 que se prevé lleguen a 10 M.ptas. en 1999. Este flujo de atracción presenta componentes muy diversos: turismo cultural, de negocios, científico, de la naturaleza, religioso, etc.
- Ha alcanzado un nivel de infraestructuras de recepción que le permite responder eficientemente a las más variadas demandas.
- Está produciendo una importante diversificación de la base económica local.
- Se ha alcanzado una mejora sustancial de la calidad ambiental y de vida de la ciudad, con una transformación urbanística cuidadosa que está permitiendo el requilorio funcional y material de las periferias urbanas.
- Está en marcha un potente proceso de rehabilitación residencial, de restauración del patrimonio construido y de recuperación urbana de la Ciudad Histórica.
- La ciudad se ha incorporado a diversas redes y circuitos internacionales en ámbitos tan diversos como la producción cultural o el intercambio universitario (coincidiendo con el V Centenario de la Universidad se ha creado el Grupo Compostela de Universidades que agrupa a 90 universidades europeas y americanas).
- La ciudad ha propiciado aportaciones a la creación artística, cultural y técnica en campos tan variados como la arquitectura, el urbanismo, la música o la creación plástica, que han enriquecido su patrimonio cultural.





# **CIUDADES EN BUSCA DE RIQUEZAS, ¿COMPETITIVIDAD, CALIDAD O QUIMERA?**

## **CITIES LOOKING FOR RICHNESS, COMPETITIVITY, QUALITY OR CHIMERA?**

Juan Luis de las Rivas Sanz\*

### **RESUMEN**

En Europa el plan urbanístico está convirtiéndose en un documento de carácter normativo cada vez más complejo y está perdiendo su vocación inicial de “dar forma” a lo urbano, razón por la cual aparecen con fuerza otras formas de intervenir en la ciudad como son los Planes Estratégicos. A partir de ahí, en el presente artículo, se pone en tela de juicio si la planificación urbana está al servicio de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o si por el contrario está al servicio del desarrollo económico, siendo la calidad de vida una consecuencia final. No llegando a resolver esta cuestión se plantean algunas ideas de la relación existente entre las ciudades y la creación de riqueza. Para ello se hace referencia a una serie de textos elegidos a partir de un mismo prejuicio: “las ciudades son más ricas y prósperas, cuando son más creativas”.

### **ABSTRACT**

In Europe, the urban plan is changing into a more complex legal document, and is losing its initial purpose of “giving shape” to the city; in that way, new intervention proposals are appearing, as for example the Strategic Plans. In that way, in the present article, it is questioned if the urban planification tries to get a better quality of life, or if it tries to be useful for the economic development, being the quality of life the final consequence. It is not answered but it deals about some ideas of the relation between cities and richness. So there are comments to some texts chosen because all of them respond to the same concept: “the cities are richer and more successful, when they are more creative”.

### **Las ciudades siempre haciéndose o la necesaria crisis de los planes urbanos**

El abandono de la planificación urbana omnicomprensiva es consecuencia de la dificultad de pensar un contexto complejo, cada vez más imprevisible e inestable. Si el plan general de ordenación municipal ha sido el instrumento estrella de la cultura urbanística europea, su puesta en crisis puso en crisis al conjunto de la disciplina. La crítica puede resumirse en la acusación de rigidez y de ineficacia, acentuando su fracaso como instrumento de re-equilibrio territorial, de control de la especulación y de creación de calidad ambiental.

En casi todos los países de Europa, el plan urbano ha sido progresivamente reducido a un instrumento administrativo de regulación de la actividad edifica-

---

\* Profesor Titular de Urbanismo, Universidad de Valladolid.

dora y de control de los usos urbanos, un documento de carácter normativo cada vez más complejo y alejado de su vocación inicial y global de "dar forma" a lo urbano. La crítica comenzó aquí, desde la forma, lejos de una administración que se había apropiado del instrumento abrumada por la creciente complejidad del negocio urbano.

La acumulación de los fantasmas que acompañan a la especulación inmobiliaria, la rapiña de los intereses económicos, el desastre físico de los nuevos fragmentos urbanos, la lentitud administrativa... han sido algunos de los factores que también han contribuido a cierto "descrédito" del plan general de ordenación como instrumento clave para la ciudad. Por ello los planes estratégicos y otras formas programáticas de intervenir ajenas al plan urbanístico. Pero, ¿qué relación mantienen estos nuevos instrumentos con lo que hoy es motor del cambio?, ¿no se tratará de ajustes más bien de tipo retórico, mientras que la ciudad en su conjunto vive sin proyectos abandonada a las fuerzas e intereses dominantes?

La sustancia económica del proceso urbanizador es evidente. El interés por abaratar los costes derivados del suelo conecta con el afán de prosperidad y equidad que todas las ciudades tienen. El suelo es además el aspecto más "local" de las economías urbanas<sup>1</sup>, y aunque la legislación propuesta en España en 1990 pasaba por la generalización de instrumentos urbanísticos redistributivos abstractos –áreas de reparto y aprovechamientos tipo– ahora parece que sólo se puede ofrecer más suelo, olvidando la incapacidad de los sistemas reguladores para incidir en la demanda o para organizar con eficiencia la oferta cuando hay sectores de demanda –de vivienda– insolventes y el simple incremento en la oferta tiene resultado incierto. Sabemos que el plan urbano no puede resolver por sí sólo las disfunciones de la renta urbana, que no pueden resolverse sin el establecimiento de las prioridades que cada tiempo reclama. Sin embargo las reformas legislativas no han planteado nunca una reflexión sobre cómo deben ser ordenadas nuestras ciudades, cuáles deben ser los objetivos cualitativos de esa ordenación o sobre si los instrumentos de ordenación existentes son los adecuados.

Pero es en el terreno del cambio económico y social donde han surgido los factores generadores de inestabilidad del planeamiento urbanístico, factores que pueden a la vez establecer el marco para su adecuación a las necesidades reales: ligadas

<sup>1</sup> Cabe preguntarse todavía hoy de forma objetiva, ¿son la estructura de la propiedad y las condiciones de la renta urbana en España un elemento determinante en la rémora del desarrollo económico deseado? No se trata ya de acudir a análisis de las relaciones entre localización, transporte y renta urbana, tipo Wingo, Muth o Alonso, sino de complementarlos de manera definitiva con estudios amplios e interdisciplinares que permitan discutir con base científica tantas opiniones, aparentemente autorizadas por breves estadísticas, sobre porqué el suelo en España es tan caro. En el contexto de la discusión sobre el Libro Verde del Ambiente Urbano, el entonces Director General de Ordenación y Coordinación Ambiental español llega a afirmar, en relación con nuestro urbanismo capitalista: "*En la proyección territorial y urbana del capitalismo meridional, la necesaria acumulación de capital financiero recurre, con exceso, a procedimientos de revalorización absoluta o diferencial de la renta del suelo, utilizando una estrategia de acumulación residual típica de las economías precapitalistas, y olvidando el recurso más eficaz, más dinámico y más emprendedor, al beneficio industrial*" (ver "El Futuro Europeo del Medio Ambiente Urbano", Secretaría General de Medio Ambiente, MOPT 1991, p. 24).

a la evolución de la estructura familiar, a la emigración, a demandas sociales nuevas y a cambios tecnológicos y productivos.

Algunas inversiones públicas han sido determinantes por sus efectos en el territorio y existe un renacimiento en las ciudades –no sabemos con qué alcance– en gran medida fruto de su re-equipamiento y de la transformación de sus infraestructuras básicas, en un contexto global de competencia. Asimismo, las políticas de suelo se activan con “nuevos” mecanismos legales y con actuaciones públicas singulares. Si observamos lo que ocurre en cada caso, descubrimos cierta relatividad en los condicionantes. Incluso se interpreta lo contrario de situaciones análogas, en las que varían las “pequeñas” circunstancias concretas, porque no ocurre siempre lo mismo de la misma manera. Los defensores de las grandes tendencias tampoco aportan soluciones. De hecho la planificación no se cuestiona en todo aquello que se considera en crisis, continuamente se reclama nueva legislación con el afán de regularlo todo, a la vez que se defiende liberalizar aquellos sectores “que deben ser regulados por el propio mercado”. Suele ser en los sectores rentables, donde hay que evitar compromisos a medio plazo, afectando a las decisiones sobre el territorio y a los conflictos derivados de un contexto de recursos públicos escasos.

¿Sigue siendo válido lo que Le Corbusier consideraba: “...*un trazado regulador es un seguro contra la arbitrariedad...*”, “... *hacer un plano es precisar, fijar ideas. Es haber tenido ideas. Es ordenar esas ideas para que se hagan inteligibles, posibles, transmisibles. Es preciso pues manifestar una intención exacta...*?”<sup>2</sup>.

El papel relativo de los planes urbanísticos es simple fruto de nuestro conocimiento imperfecto de la realidad, de la necesidad de plantear pragmáticamente horizontes abiertos a un futuro dependiente de cambios, externos e internos, difíciles de predecir. Esto no quiere decir que los proyectos más o menos colectivos no sean positivos para las ciudades. Hoy, más que nunca, las ciudades dependen de su propio dinamismo, de su capacidad creativa, y no sólo de lo que se viene de fuera.

Una de las claves del planeamiento urbano en el futuro estará precisamente en cómo éste administra la incertidumbre que le es propia, y no su referencia a imposibles certezas. El plan está en crisis en la medida que la ciudad está en crisis, de hecho la ciudad es el espacio de la crisis, su inestabilidad es una variable asociada a su vitalidad, a su imperfección permanente. Las ciudades permanecen y cambian, sobreviven a la tragedia y acogen el complejo sistema de interferencias y colisiones de los objetos y de los seres que las habitan. El urbanismo no puede eludir esa situación de crisis, su solidez está en su adecuación, en su adaptabilidad a las necesidades y exigencias concretas simultáneas a la exigencia de vincularse a valores estables. Algunos planes, concebidos como estructuras variables, abordan sus objetivos en función de las cuestiones que pueden ser abordadas con mayor seguridad o urgencia, reconociendo en gran parte del territorio existente estructuras ya solventes y formas consolidadas de comportamiento. Algo que va más allá de la crítica porque exige una actitud renovada, donde hablar de *urbanística desorientada* o de sustitución del mito

---

<sup>2</sup> Le Corbusier en “*Vers une Architecture*” (1923).

de la ciudad por lo urbano, como hace F. Choay<sup>3</sup>, sirve sólo si interpreta la situación de partida sin convertirla en una batería de callejones sin salida. Para adecuar los instrumentos de ordenación a sus objetivos en cada caso, para introducir formas de planificación articuladas de forma no jerárquica sino interdependiente, vinculadas a las escalas y a los temas que les son propias, partiremos de una realidad urbana y territorial que ya tiene forma, de su reconocimiento diferenciado, de las estructuras de las que disponemos ya en cada caso, antes de introducir las nuevas, de lo que sabemos, recomponiendo constantemente este conocimiento. Ojalá en la práctica exista la sensibilidad suficiente para hacerlo.

La lentitud con la que en nuestro país evolucionan los planes o instrumentos supramunicipales, contrasta con la discusión en los países más avanzados, hoy centrada en la administración del crecimiento urbano –*growth management*–, con lógica supramunicipal e integradora. De hecho en los sistemas urbanísticos europeos encontramos referencias útiles para los planes y para su eficacia: la relación entre lo estructurante en el territorio y lo local, característico del mejor urbanismo anglosajón; la capacidad de concierto económico entre las administraciones para la necesaria inversión en las ciudades, básicamente mediante el compromiso de fondos estatales o regionales, en Alemania o Francia; la capacidad de orientar las plusvalías de la nueva urbanización y el sistema de tutela ambiental en Holanda; o la simple riqueza de la estructura de conocimiento relacionada con la planificación, característico de Italia. La planificación en sus diversas formas, es el único instrumento del que disponemos para alcanzar determinados objetivos, sobre todo allí donde el mercado es incapaz de actuar por sí sólo, al menos en cuanto garante de los intereses colectivos.

### Creatividad local y límites de la creación de riqueza

Frente a los que explican con aparente claridad los efectos de las transformaciones de la “globalización” –las nuevas concentraciones de capital, la difusión de la innovación y la reestructuración de la producción...– sobre las estructuras territoriales cabe pensar que los efectos espaciales de la reestructuración del sistema no son tan evidentes<sup>4</sup>, sobre todo en la medida en que conviven con situaciones económicas y modelos heredados, espacios configurados culturalmente en los cuales es difícil

<sup>3</sup> Ver de Françoise Choay “L’urbanistica desorientata”, en J. Gotmann y C. Muscara en “*La città prossima ventura*” –Laterza, Roma 1991– y “Le règne de l’urbain et la mort de la ville”, en el Catálogo “*La Ville, Art et Architecture en Europe 1870-1993*” –Centre Georges Pompidou, París 1994–.

<sup>4</sup> Los primeros en aventurar los cambios ya intentaron mostrar su complejidad, aunque otros confundieran los mensajes, es el caso de Alvin Toffler en “*The Third Wave*” –Pan Books, London 1980; trad. de A. Martín “La tercera ola”, Plaza y Janés 1988– y de Daniel Bell en “*The coming of Post Industrial Society*” –Basic Books, London 1973; trad. de R. García y E. Gallego, “El advenimiento de la sociedad industrial, Alianza ed. 1976–. Trabajos más recientes siguen insistiendo en ello, como los artículos recogidos por J. Gotmann y C. Muscara en “*La città prossima ventura*” –Laterza, Roma 1991– o el trabajo de A. Rodríguez Pose en “*Reestructuración Socioeconómica y Desequilibrios Territoriales en la Unión Europea*” –Instituto de estudios económicos, Madrid 1995–.

detectar lo que corresponde a los nuevos tipos postindustriales dominantes. La difusión de la innovación a veces es correlativa a la difusión de la desigualdad, aunque ésta sea menos evidente. No todo ocurre en cada lugar de la misma manera, aunque sepamos que la naturaleza de la ciudad, también a partir de sus relaciones con el territorio, está cambiando.

La planificación urbana ha estado al servicio, básicamente, de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, al menos en sus condiciones espacio-materiales. La cuestión es si debe estar, por el contrario, más bien al servicio del desarrollo económico, entendido éste como incremento de riqueza y entendida la calidad de vida como una simple consecuencia. No puedo resolver esta cuestión, pero sí puedo plantear algunas ideas sobre cómo las ciudades tienen que ver con la creación de riqueza, no tanto para decir que en las ciudades hay riqueza, algo evidente, sino para verificar el mito de una posibilidad de riqueza siempre creciente y capaz de alcanzar a todos.

Para ello me apoyaré en unos textos elegidos a partir de un prejuicio: **las ciudades son más ricas, son más prósperas, cuando son más creativas.** Al hablar de las ciudades hoy se insiste en los factores de competitividad, derivados de análisis económicos. La capacidad de competir está asociada a la productividad y al uso de la tecnología. También se habla de la innovación como factor determinante, algo que no es simple consecuencia de estar al día en tecnología: exige ser creativo.

Jane Jacobs en su libro "*Las ciudades y la riqueza de las naciones. Principios de la vida económica*"<sup>5</sup> investiga una explicación económica de la situación contemporánea concebida desde las ciudades. Aborda, con su singular punto de vista, el riesgo permanente de estancamiento de la expansión económica, describiéndola como una situación de "estanflación": estancamiento económico e inflación simultáneos –precios elevados y poco trabajo estable–<sup>6</sup>. No podemos perder de vista que todo el sistema capitalista se apoya en las expectativas de incremento de prosperidad, y a ello van orientados

<sup>5</sup> Jane Jacobs, "*Las ciudades y la riqueza de las naciones. Principios de la vida económica*", Ariel, S.A. Barcelona, 1986.

<sup>6</sup> Jane Jacobs distingue entre economistas de la oferta y economistas de la demanda. En síntesis, los que fundan en la demanda la expansión económica confían en que el incremento del dinero efectivo incrementa el consumo, con lo que aumentan los precios y se dinamiza la producción, siendo determinante el dinero disponible. Los que fundan el crecimiento económico en la oferta afirman que la expansión económica es fruto de una producción y comercio en expansión, con expansión económica los precios tienden a subir y el desempleo a bajar, y en períodos de recesión los precios tienden a bajar y el desempleo sube. Sin embargo en la estanflación a un incremento de precios le corresponde aumento del desempleo, y no existe todavía una explicación efectiva o satisfactoria. Adam Smith atribuía al trabajo el origen de los precios auténticos y de la riqueza real, sin embargo Ricardo, Say o Stuart Mill, entre otros, han creído que no existe en la práctica un límite a la capacidad de una nación para utilizar el capital de una manera productiva, por lo que animaban el fomento del crédito, origen de las ideas monetaristas dirigidas a incrementar la capacidad de producción, así la contención del crédito es vista como causa de la gran depresión –M. Friedman–, eran economistas de la oferta. La relación entre oferta y consumo es muy compleja. Marx, economista de la demanda, destacó cómo la falta de dinero en manos de los consumidores potenciales, los trabajadores, socava la vida económica, ya que era sobre todo consciente de la acumulación de capital –su monopolio– por los capitalistas, frente a la explotación progresiva de la fuerza del trabajo. Keynes introduce las herramientas fiscales, relaciona inversión y ahorro en la explicación de la caída de la producción, y fomenta la intervención del gobierno, incluso mediante déficits financieros.

los indicadores económicos continuamente expuestos a la opinión pública. Lo coyuntural prima, de hecho ahora estamos en un período más expansivo del correspondiente al tiempo del texto analizado. Jacobs cuestiona una economía apoyada siempre en los análisis macroeconómicos de las economías nacionales, y defiende la mayor "consistencia" de la economía urbana, como un regreso a la realidad de las ciudades frente a las teorías dominantes.

Sin duda el papel de las ciudades, frente al de los estados, en la economía y en la construcción de la civilización ha sido destacado desde antiguo. C. Cattaneo llegó a proponer la ciudad como único tema de discusión histórica, la ciudad como principio ideal de la historia italiana<sup>7</sup>. También podríamos acudir a las explicaciones de Pirenne cuando aborda el renacimiento urbano en los dos últimos siglos de la Edad Media. Quizás por ello Sennet recuerda el lema de la liga hanseática, "*Stadt Luft macht frei*" (el aire de la ciudad nos hace libres), para mostrar el momento en el que la razón económica impuso en la ciudad sus reglas frente a la religión y otras razones "culturales"<sup>8</sup>. No deberíamos despreciar la historia, tanto en sus continuidades como en sus irregularidades, ya que es mucho lo que podemos saber sobre las ciudades en el tiempo y desgraciadamente se simplifica en exceso. Muchos dan a entender que lo actual es absolutamente nuevo, quizás para disimular su propia pereza y para vender determinada idea del futuro.

La innovación y la exportación tienen lugar en las ciudades y éstas son la principal fuente efectiva de riqueza. Jacobs centra en la capacidad de sustitución de importaciones la verdadera fuente de riqueza de una ciudad o región urbana, algo que siempre se verifica en competición con otras. La capacidad innovativa de las empresas, el uso flexible de nuevas tecnologías, la colaboración con otras empresas, la complementariedad de los trabajadores, las características de las ciudades –su creatividad–, etc. son claves de la nueva organización productiva. Observamos grupos de ciudades que crecen y otros que se estancan. Son procesos que no pueden dirigirse desde arriba:

*"El desarrollo es un proceso de "hágalo usted mismo..."*<sup>9</sup>, así "...si se quisiera definir el desarrollo económico con una palabra, ésta sería "improvisación", un proceso de improvisación continua en un contexto que permite que las improvisaciones inyectadas en él sean adecuadas para la vida diaria. Ese contexto lo crean las ciudades que mantienen entre sí animadas relaciones comerciales..."<sup>10</sup>.

El defectuoso feedback de muchas ciudades y el efecto contrario en las grandes metrópolis, reside en el posible acceso en estas últimas a condiciones más ventajosas, en un panorama en el que una economía subvencionada es estéril porque destruye la vitalidad de los procesos:

<sup>7</sup> Cattaneo, Carlo, "La Città come Principio", Marsilio ed., Venezia, 1972 (1.<sup>a</sup> edición en 1858).

<sup>8</sup> Sennet, Richard, "Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental", Alianza ed., Madrid, 1997.

<sup>9</sup> Jane Jacobs, op. cit. p. 152.

<sup>10</sup> Jane Jacobs, op. cit. p. 167.

*“...Los bienes y servicios enviados a regiones subvencionadas caen fuera del proceso de sustitución de importaciones... La utilidad de las ciudades reside en que proporcionan un contexto donde esos inputs –la perspicacia y la adaptación– pueden inyectarse con éxito en la vida económica diaria”<sup>11</sup>.*

El comercio con países o regiones más atrasadas y, sobre todo, la invención, la curiosidad, la creatividad en definitiva, son la fuente de la riqueza real de las ciudades. Una creatividad aplicada también a la capacidad misma de interrelación e intercambio, en el que el papel de las ciudades como espacios de centralidad -en cuanto concentración de un alto potencial de interacción- sigue siendo imprescindible, aún cuando se esté produciendo una difusión de lo urbano sobre el territorio sin precedentes.

En otro texto relevante, David S. Landes se interroga sobre la riqueza y la pobreza de las naciones<sup>12</sup> desde la tradición pragmatista norteamericana: no hay dogmas y lo único que sabemos es que allí donde los hombres pueden con libertad aspirar a crecer y a decidir sobre sus vidas, donde las élites son conscientes de que no pueden explotar mecánicamente a los individuos, algo que ocurrió sobre todo en las ciudades de Europa, el desarrollo se produce. Y la clave está en el esfuerzo y en la voluntad por aprender, por avanzar en el conocimiento. Algo que no siempre ocurre.

Es la gran pregunta a la que Peter Hall responde desde las ciudades, en su complejo y reciente trabajo *“Cities in Civilization”*<sup>13</sup>, abordando la cuestión de cuándo y por qué las grandes ciudades tienen edades de oro, a partir de los factores de creación de cultura, de creación de innovación tecnológica y, como urbanista, de producción de un orden urbano relevante. Hall llega a la conclusión de que una creatividad relevante ha sido siempre algo extraordinario, algo escaso y poco duradero, incluso en los casos más sobresalientes y salvando falsos mitos, desde la antigua Atenas hasta la New York moderna. Sin embargo recuerda que ni Spengler tuvo razón hace 80 años cuando predijo la decadencia de occidente ni Mumford acertó al decir que nuestras grandes ciudades están condenadas a ser necrópolis –por lo menos por ahora, digo yo-. La historia de la ciudad occidental demuestra una gran energía creativa, a pesar de la gran cantidad de conflictos irresueltos, las grandes ciudades de occidente son espacios plenos de vitalidad. Pero no vamos hacia un espacio más indiferenciado, como algunos avanzan, de hecho Hall menciona los estudios de John B. Goddard, las tecnologías de la información no eliminan las diferencias entre los lugares, de hecho se apoyan en ellas, las aprovechan y pueden tender a incrementarlas.

<sup>11</sup> Jane Jacobs, op. cit. pp. 207-208.

<sup>12</sup> Landes, David S., “La riqueza y la pobreza de las naciones”, Ed. Crítica, Barcelona, 1999. Historiador de la economía, Landes recuerda en su título “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, de Adam Smith (1776), con el que se inaugura la ciencia económica moderna. ¿Por qué en Europa occidental se levantó la civilización más rica y potente?, pregunta a la que el profesor Landes responde, indagando en las razones de la desigualdad, no sin planteamientos polémicos.

<sup>13</sup> Hall, Peter, “Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order”, Weidenfeld & Nicolson, London, 1998.

El asunto es si estas ciudades podrán abordar con éxito estos conflictos, si resolverán alguno de los problemas emergentes: pobreza, congestión, contaminación, aislamiento, ingobernabilidad, fanatismos... En su transición a la sociedad de la información, la sociedad que conocemos no parece haber definido con seguridad los medios para reconducir cuestiones de cantidad hacia objetivos de calidad. La desigualdad y la falta de equidad desbordan muchos logros relevantes.

### **La calidad urbana como objetivo**

Jean Gottmann<sup>14</sup>, que acuñó en los 60 el concepto de megalópolis, recuerda que cuando Goethe vivió en Roma, maravillado por su cosmopolitismo, llamó a esa ciudad Weltstad, ciudad mundial. Hoy podríamos hablar de muchas ciudades mundiales, en un momento en el que ciudades de muy diverso tamaño aspiran de una u otra manera a serlo, con cierta sensación de que no pueden perder el tren de los cambios. Ahora bien, sólo un pequeño grupo de ciudades, además de las grandes metrópolis globales –Nueva York, Londres, Tokio, San Francisco, París, ....–, pueden afirmar que en ellas es donde se están generando y dirigiendo los cambios, pocas tienen la capacidad de crear su propio perfil y la mayoría sigue las tendencias con diverso éxito, dependiendo todavía de coyunturas favorables y, sobre todo, del factor tamaño.

Los expertos tienden a destacar que en escenarios de desarrollo globales es imprescindible tener en cuenta las posibilidades de acceso a las grandes infraestructuras -de transporte, de energía, de información...-, su relación con el potencial innovativo y el dinamismo de las ciudades, pero sin olvidar la capacidad de iniciativa y de creatividad locales. Para destacar este factor interactivo Gottmann había hablado de ciudad “*carrefour*” –encrucijada– donde la condición de nodalidad, de centralidad, caracteriza a las ciudades más dinámicas: la ciudad es sobre todo nodo en un sistema complejo de redes, sus cambios no parecen corresponder con ninguna teoría, sólo podemos comprobar cómo las más dinámicas en las transformaciones son las más interactivas y, de nuevo, las más creativas. Existe un *efecto ciudad*, en la medida que el desarrollo positivo de actividades reclama la concurrencia de las que les son complementarias. De la importancia de la interrelación y el intercambio es muestra la cada vez mayor relevancia de espacios como los aeropuertos, las estaciones de ferrocarril renovadas en puntos nodales, los grandes centros de reuniones, feriales, congresos... los espacios del tránsito y el intercambio.

Hablando de desarrollo a escala local el profesor Vázquez Barquero<sup>15</sup> recuerda la necesidad de olvidar el viejo teorema según el cual *desarrollo* equivale a *industrialización* y ambos equivalen a urbanización sin más, porque ya no se producen automatismos acuñados sobre los procesos de industrialización de la posgue-

<sup>14</sup> J. Gottmann y R.A. Harper (Ed.), “Since Megalopolis, The Urban Writings of Jean Gottmann”, Johns Hopkins University press, Baltimore/London, 1990.

<sup>15</sup> Antonio Vázquez Barquero, “*Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*”, ed. Pirámide, Madrid, 1993.

rra. La creatividad local, el potencial endógeno, no dependiente de fuera o desplazado, de una ciudad o territorio es determinante. Incluso la inversión en las grandes áreas metropolitanas ya no es capaz de liderar un crecimiento económico equilibrado del territorio: miremos a Latinoamérica. Las ciudades medias o grandes necesitan ser creativas.

En el contexto real conviven simultáneamente lo grande y lo menudo, lo global y lo local<sup>16</sup>. Algo sintomático si observamos el auge de los localismos –nacionalismos incluidos– a pesar de la internacionalización de los mercados. La aparente supresión de las barreras comerciales y administrativas, los logros y beneficios de la informática y de las telecomunicaciones, la liberalización de los mercados financieros, la movilidad de las personas, son argumentos del modelo económico dominante. Sin embargo el cambio tecnológico, el cambio social y el cambio productivo han evidenciado la imposibilidad de la aldea global, en contradicción con el triunfo del mercado global y de la accesibilidad que facilitan los mass-media y las nuevas tecnologías. Frente al “*melting pot*” imposible surge de nuevo la tribu, el “*salad bowl*” donde cada uno pertenece a un grupo diferente y aislado. Situación visible en los territorios periféricos y en la consolidación de economías parásitas, siempre frágiles, en las llamadas ciudades globales como Nueva York o Hong Kong, donde convive lo internacional con lo local inaccesible, grupos urbanos que viven en contigüidad sin contacto.

Todo esto, a lo que cabe añadir otros diagnósticos, parece convencernos de que los modelos existentes son inestables y de que no hay explicaciones del todo satisfactorias a los progresos y avances de muchas ciudades y regiones, asociados al retraso de otras, al incremento de la desigualdad... no deberíamos olvidar que las ciudades no son sólo construcciones materiales, sino sobre todo realidades sociales, lugares habitados por una compleja comunidad humana.

Si a la idea de riqueza parece oponerse en la realidad, según se primen unos u otros factores, al concepto de calidad de vida, resultado de procesos de valoración donde compiten los ideales y las identidades de los diferentes grupos sociales, y a pesar de que son conceptos compuestos de muchos atributos<sup>17</sup>, coexiste la singular “confianza” en que una y otra están ligadas. Así, cuando se habla de la cuestión ambiental se procura disociar la cuestión del incremento de riqueza de la cuestión de la conservación de los recursos naturales. Serían temas de ministerios diferentes y su solución será posible gracias a la buena relación entre ellos.

<sup>16</sup> John Naisbitt en su libro “The Global Paradox” (1994) explica cómo incluso las todopoderosas multinacionales no pueden sobrevivir en el mercado global si no se descomponen en unidades menores confederadas. Las economías de escala, que habían fundado las concentraciones urbanas, pasan a ser económicas flexibles que deben seleccionar su tamaño para beneficiarse de sinergias y hacerse adaptables a los vaivenes del mercado. Las palabras clave son ahora cooperación y competencia, y de ello es muestra la política de reestructuración y alianzas observadas en el mundo empresarial.

<sup>17</sup> Así lo afirma Amos Rapoport en “Paesaggio urbano paesaggio culturale; ver “La città, prossima ventura” J. Gottmann y C. Muscarà (eds.), Laterza, Roma, 1991, p. 211. El autor intenta en “History and Precedent in Environmental Design” (Plenum, New York, 1990) una aproximación a las raíces de esos significados complejos.

El interés en favor de la conservación del medio ambiente, relacionada con la calidad de vida, ya no depende sólo de grupos de científicos o de minorías con poca influencia. Sin embargo, tenemos la sensación de que este interés habita exclusivamente en los *mass-media* y en experiencias colaterales subvencionadas, sin incidir definitivamente en las realidades que están comprometidas. Habita sobre todo en las palabras. Se habla de la destrucción del medio o de nuevos modelos de desarrollo sostenible<sup>18</sup>, incluso se defienden ideas acaloradamente, se introducen nuevas directivas, valiosas sin duda, pero no se abordan las consecuencias ni los necesarios cambios colectivos que pocos saben o quieren impulsar en la práctica.

La cuestión ambiental nos sirve para recordar lo que la planificación urbana y regional han buscado siempre, con independencia de sus logros, y que la economía dominante parecen esconderle.

Lo que está en juego depende de un concepto diferente de desarrollo, de tipo cualitativo, que tiende a ser incompatible con la idea dominante de crecimiento económico. No hay que olvidar que la cuestión de fondo seguía y sigue estando en el control del crecimiento, dentro de un sistema económico ajeno a la imposibilidad de renovar gran parte de los recursos en los que se apoya. Por ello, los que con mayor clarividencia defienden hoy un desarrollo sostenible hablan de la posibilidad y de la necesidad de un desarrollo cualitativo sin crecimiento, y muestran las diferencias que existen entre los conceptos de desarrollo y de crecimiento. La perspectiva ecológica descubre que la conservación de los espacios naturales y la lucha contra los problemas acuciantes como la deforestación, la contaminación de acuíferos, etc., pertenece a la lógica de sistemas en la que está incluido lo urbano en todas sus versiones. La cuestión está en si nuestra sociedad está dispuesta a asumir los costes de todo ello. Está en comprobar si el ideal de la competitividad productiva puede ser asumido a largo plazo, si puede ser capaz de moderar la codicia que deriva del ideal de progreso convencional, del simple enriquecimiento.

El concepto de calidad urbana como parte importante del de calidad de vida se adelanta a otros objetivos más relacionados con las condiciones que favorecen el crecimiento económico. Así cuando la UE crea en 1990 la Unidad de Medio Ambiente Urbano, orientada hacia algunas acciones esenciales para la mejora de la calidad de vida urbana, sintetiza en el momento de su creación varios factores: lucha contra las molestias sonoras, lucha por la calidad del aire, limitación de las emisiones de los vehículos de motor y modos de urbanización.

Habría que añadir otras acciones, pensadas desde otros departamentos, dirigidas a la gestión de residuos, al ciclo del agua y a la calidad de los suelos, con incidencia en acciones concretas de saneamiento y mejora. Pero me interesa destacar que existe en origen una preocupación por la forma urbana, por los modos de urbanización. Sin embargo, así como conocemos importantes programas y resultados relacio-

<sup>18</sup> José Manuel Naredo y Salvador Rueda hacen en su "Marco General de Desarrollo Sostenible aplicado a casos de buenas prácticas en Medio Urbano" un importante análisis del concepto, de su aplicabilidad y de alguna de sus exigencias. Ver el "Primer catálogo español de buenas prácticas. Volumen primero: Ciudades para un futuro más sostenible", Ministerio de Fomento, Madrid, 1996.

nados con las infraestructuras básicas, ligadas a la calidad del agua, a la gestión de residuos, etc., conocemos muy pocos casos en los que la forma de urbanizar sea la protagonista del esfuerzo. Favorecer el uso mixto de las áreas urbanas, fundado en la coexistencia de hombres y actividades múltiples; proteger y valorizar la identidad de las ciudades, restableciendo la ligazón entre los lugares y su historia; orientar el desarrollo y el crecimiento de las ciudades, utilizando las zonas vacías, o reducir el impacto del transporte privado en las áreas urbanas... todos ellos son temas directamente implicados con los modos de urbanización.

La cuestión está en que seguimos urbanizando más o menos de la misma manera. El primer paso estará de hecho en la búsqueda de estructuras eficientes desde las que soportar el crecimiento y la transformación urbanos. Pero indagar sobre los modos de urbanización, siempre a partir de la experiencia acumulada, exige tener una clara percepción de la forma física de la ciudad.

Volvemos a los objetivos clásicos de la planificación urbana.

El concepto de calidad urbana<sup>19</sup> exige la copresencia de elementos muy diversos. Un ambiente natural agradable e interesante, la existencia de variedad de oportunidades para el interés cultural, consolidadas con la presencia física de monumentos y lugares históricos bien conservados y con la presencia organizativa de instituciones culturales que funcionen... la disponibilidad de un equipamiento urbano eficiente, que permita al ciudadano acceder con facilidad y comodidad a los lugares urbanos y disfrutar de los servicios colectivos, públicos y privados, típicos de una sociedad avanzada, entre otros, son factores que podemos denominar imprescindibles para la calidad urbana. Sin olvidar que buscar la conservación y mejora del ambiente o paisaje urbano consiste en descubrir el valor de las áreas húmedas, en establecer la configuración de los bosques transitables y otros recorridos verdes, en la articulación de objetivos educativos con la conservación de espacios naturales valiosos, en la recuperación de las granjas y de los espacios agrícolas tradicionales, en la moderación de los efectos del soleamiento, en la simple atención al viento o al agua de lluvia, etc. Factores que se añaden a la calidad de los espacios de la residencia y del trabajo, que no pueden desligarse de cualquier perspectiva que incorpore factores de calidad ambiental.

Pensar el crecimiento urbano es pensar en ciertos límites, en cómo se concreta la relación entre desarrollo y medio ambiente, en cuáles son sus modalidades. Razonar con la sostenibilidad de los sistemas urbanos no puede implicar sólo juicios sobre lo que la tecnología de la ciudad puede alcanzar, sino juicios más amplios sobre la relación entre crecimiento, transformación y ambiente, juicios referidos al sistema productivo en su conjunto. Lo urbano está determinado por lo artificial, que es en cierta medida y per se insostenible. Sostenibilidad que toma sentido si afrontamos la

<sup>19</sup> Ver Eduardo Salzano (curatore) "La città sostenibile", Edizione delle Autonomie, Roma, 1992, substituita dal Libro Verde per l'ambiente urbano in Europa della CEE, un ribancio alla discussione sull'attuale condizione urbana in Italia e un contributo alla progettazione di una città omogenea allo sviluppo sostenibile. Fruto del Congreso de Venezia "Ambiente urbano in Europa: la città sostenibile". Octubre, 1991.

ciudad “como si fuera” un ecosistema, pero prácticamente artificial, heterótrofo y fuertemente dependiente de otros ambientes que permitan grandes entradas y salidas, porque como enseña E.P. Odum, la ciudad es parasitaria. Ese “como si fuera” exige juzgar y medir las contribuciones específicas que sus necesidades de sustentación y de funcionamiento, en un nivel tecnológico dado, deben aportar al consumo, a la conservación, al mantenimiento a largo plazo de los recursos naturales reproducibles. Consiste en establecer el marco económico, productivo y natural del asentamiento, en toda su amplitud, donde la ciudad se coloca con su forma física concreta, también útil para valorar su sostenibilidad a largo plazo. Una valoración que exige creatividad y solvencia económica, pero que no puede ser resuelta exclusivamente por la “mano invisible”, capaz aparentemente de permanentes reajustes, porque está demasiado sometida por una regla única: lo que entienda en cada caso como beneficio. La lección más difícil de la naturaleza está, de hecho, en descubrir cómo la cantidad puede regular la calidad.

**BILBAO,**  
**LA DEFINICIÓN DE UNA ‘‘IMAGEN DE MARCA’’**  
**COMO RECLAMO COMPETITIVO.**  
**CRÓNICA DE UN PROCESO INICIADO**  
**BILBAO, THE DEFINITION OF A ‘‘TRADE MARK’’**  
**AS A COMPETITIVE ATTRACTION. CRONICLE OF A STARTED PROCESS**

Alfonso Álvarez Mora\*

**RESUMEN**

En este artículo se analiza el “modelo urbano” que está siendo desarrollado en Bilbao tanto por instituciones públicas como privadas y que se dirige, fundamentalmente, a revitalizar el área metropolitana bilbaína. Se estudia, para ello, tanto las potencialidades como las decadencias de la ciudad para elaborar el Plan Estratégico cuyo propósito es conseguir una ciudad competitiva, “de marca”, que lidere un territorio y se identifique con el denominado Arco Atlántico. La figura del planeamiento propuesta por el Plan Estratégico es el Plan Territorial Parcial que responde a las necesidades de carácter director, para el área Metropolitana, posibilitando la articulación de las opciones del Planeamiento Municipal en un marco más amplio de Ordenación del Territorio cubriendo las necesidades de carácter supramunicipal y equilibrando el desarrollo de los distintos municipios.

**ABSTRACT**

In this article it is analysed the “urban model” which is being developed in Bilbao by public and private institutions and it is basically focused to revival the Bilbao metropolitan area. It is analysed the potentialities and the decadences of the city to make the Strategic Plan which will try to get a competitive city, a “trade mark” city, the leader of a territory and an important city of the Atlantic Arc. The masterplan that will be used is the “Plan Territorial Parcial” which responds to the necessities with a director character, for the Metropolitan Area, making possible the articulation of the Municipal Planing options in the Territorial Planing responding to the necessities of supramunicipal character and balancing the development of the different towns.

**Un Nuevo Marco Territorial. De la Comarca-Municipal a la Metrópoli-Región**

El “modelo urbano”, “escenario de futuro”, que se está planteando para la ciudad de Bilbao, se caracteriza por una decidida voluntad de inscribirlo en un

---

\* Director del Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid.

Ámbito Metropolitano. Se trata de una consideración novedosa por cuanto el territorio de la ciudad de Bilbao ha funcionado, espacialmente hablando, y hasta los tiempos actuales, como una entidad urbanística a mitad de camino entre una Comarca y un conjunto espacial concentrado y continuo. En ningún momento, el concepto de Área Metropolitana ha estado presente en los principios ordenadores y administrativos del territorio citado.

El "futuro pensado" para Bilbao, en efecto, no aparece referido a la realidad de su entidad espacial específicamente municipal, sino a su condición de ámbito territorial que se desarrolla y se asienta en torno al fenómeno geográfico de la Ría. La ciudad de Bilbao, junto con todos aquellos núcleos municipales que, de una u otra manera, mantienen una relación geográfico-espacial-económica con el eje de la Ría, definen, en el marco del nuevo "escenario" pensado, una única entidad territorial sobre la que van a pesar las grandes transformaciones que se contemplan, formal y funcionalmente, en dicho "futuro imaginado".

La referencia urbanística de Bilbao, en efecto, ha sido, hasta tiempos muy recientes, el llamado Plan Comarcal, plan cuya primera redacción data del año 1943. Cuatro años más tarde, en 1947, se crea la Entidad Administrativa del Gran Bilbao, entidad que tenía como objetivo gestionar el citado Plan Comarcal. Dicho Plan entra en crisis a partir de los inicios de la década de los ochenta, procediéndose, en primer lugar, a disolver la Entidad Administrativa Gran Bilbao y, a partir de 1983, a adaptar el documento redactado en 1943 a la nueva Ley del Suelo del año 1975. Dicha revisión se realiza municipio a municipio, derogándose, por tanto, el concepto de Plan Comarcal aunque sin que se redacte un documento urbanístico que contemple, como objeto de ordenación, una hipotética Área Metropolitana. Del Plan Comarcal hemos pasado a la diversidad de Planes Municipales pero, en ningún caso, a la concepción del territorio como Área Metropolitana. Y es esta última concepción la que se va a ver, a su vez, reinterpretada para desembocar, en función de ese "futuro imaginado", en planteamientos que imaginan el escenario a contemplar, en un futuro, como un ámbito metropolitano decididamente supramunicipal.

### **Un Modelo de Gestión Público-Privado**

El "escenario futuro" del territorio de Bilbao se está planteando a través de la intervención de tres marcos institucionales, tanto públicos como privados, de los que se han ido derivando estudios, propuestas y ordenaciones urbanísticas concretas que apuestan, todas ellas, dirigidas desde la encargada de redactar los principios de un Plan Estratégico, por lo que denominan como Revitalización del Bilbao Metropolitano. Estos marcos institucionales son, en primer lugar, la llamada Bilbao Metrópoli-30, el que forman, en segundo lugar, los Gobiernos Regionales, Provinciales y Municipales y, en tercer lugar, Bilbao Ría 2000 que está actuando como Sociedad Gestora de los proyectos que se están emprendiendo, por ahora, en el municipio de Bilbao. Cada una de estas instancias, o conjunto de ellas, tienen un cometido específico en ese proyecto encaminado a revitalizar el territorio que se vertebral en torno a la Ría.

Estas tres Instituciones se reparten papeles específicos a la hora de acometer la revitalización del Bilbao Metropolitano. Dichos papeles, o responsabilidades concretas, se refieren, en primer lugar, a las "ideas" que están directamente relacionadas con lo que se piensa que sea el Bilbao Metropolitano. Dichas "ideas" aparecen estrechamente vinculadas a las formulaciones de un Plan Estratégico del que se van a derivar las líneas generales que identifican las transformaciones territoriales a emprender. La formulación de estas "ideas" va a ser responsabilidad de la Asociación denominada Bilbao Metrópoli-30. Esta Asociación se crea con el objetivo de impulsar un Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano que ha sido propuesto e iniciado, con anterioridad a la existencia legal de la misma, por el Gobierno Regional y Provincial. Dicha propuesta, en efecto, data del año 1989, mientras que los primeros trabajos de la citada Asociación, de cara a definir "indicadores" para proceder a la revitalización citada, comienzan en 1990. Su constitución legal es del año 1991.

La Asociación Bilbao Metrópoli-30 se constituye como una Asociación de promoción e investigación, marcándose como objetivos el establecimiento de las líneas generales que deben conducir e impulsar el citado Plan Estratégico, definiendo sus contenidos, temas críticos, acciones a emprender..., etc. Es una Asociación, además, que tiene un carácter público-privado, ya que en ella intervienen, en su calidad de Socios Fundadores, Socios Colaboradores y Socios de Número, entidades públicas y privadas, entre las que destacan todas las Instancias Gubernamentales del País Vasco, Empresas Públicas y Privadas, Ayuntamientos, Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio e Industria..., etc.

Los Gobiernos, Regional, Provinciales y Municipales, en su calidad de entidades que también intervienen, como no podía ser de otra manera, en la revitalización del Bilbao Metropolitano, lo hacen adoptando posiciones que tienen que ver, sobre todo, con la legalización de todos y cada uno de los documentos de Urbanismo y Ordenación del Territorio que se van a ir elaborando. Entre ellos, naturalmente, los Planes Generales Municipales, aquellos otros que tienen que ver con la definición de un marco Territorial de carácter Metropolitano, Directrices de Ordenación Territorial y, básicamente, la Ley marco a la que se remiten todas y cada una de las decisiones urbanísticas a tomar. Nos estamos refiriendo a la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Por último, las llamadas Sociedades de Gestión entran en escena cuando ya están tomadas decisiones estratégicas, definidas acciones concretas y elaboradas las propuestas urbanísticas que formalizan unas y otras. Entre estas Sociedades de Gestión cabe destacar la labor que está realizando, en estos momentos, la llamada Bilbao Ría 2000. Esta Sociedad está gestionando, en la actualidad, las intervenciones urbanísticas más emblemáticas que van a contribuir a la materialización de una imagen urbana de la que se pretende que goce de una capacidad de atracción a todos los niveles. Esta Sociedad está registrada con un carácter público. Se constituyó en 1992, participando, inicialmente, en la misma, la Administración Central (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, SEPES, Autoridad Portuaria, RENFE, FEVE y el Instituto Nacional de Industria), la Administración Autonómica (Gobierno Vasco, Diputación Foral y Ayuntamiento de Bilbao). En realidad, se trata de una Asociación

Anónima, de capital público, en la que participan, al cincuenta por ciento, la Administración Central y las Administraciones Vascas, contando, además, con el apoyo de la Comunidad Europea.

### **Un Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano como Marco Global de Referencia**

El “futuro imaginado” de Bilbao se plantea, por tanto, en la medida en que se establece una relación, al menos, entre tres marcos institucionales, relación que no se realiza de manera jerarquizada, pasando de las ideas generales hasta las realizaciones más concretas sin retorno posible, por lo que se refiere a sus reconsideraciones críticas. Dicha relación, al contrario, se plantea en base a un esquema de interrelaciones continuas que los tres marcos institucionales establecen entre sí, aunque las ideas que, al final, van a marcar el “escenario pensado” sientan sus bases más sólidas en los presupuestos ideológicos emanados de los estudios y propuesta elaborados por la Asociación Bilbao Metrópoli-30. Estos estudios y propuestas son los que configuran el contenido del llamado Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Veamos, por tanto, los presupuestos de este Plan.

El “escenario” del futuro Bilbao se imagina, por tanto, en el marco de una organización metropolitana de la que ha carecido esta ciudad, tanto por lo que se refiere a su sustento legal como a su organización espacio-funcional. Para que tal condición sea posible se establecen, en primer lugar, los “indicadores” indispensables que identifican a las Áreas Metropolitanas, comprobando, a posteriori, si dichos “indicadores” se observan en la situación actual bilbaína, o hay que proceder a transformaciones socio-funcionales específicas para que dichos “indicadores” hagan acto de presencia en el territorio de la ciudad de Bilbao.

Los “indicadores” establecidos son los siguientes: Potencial Demográfico, Recursos Humanos Cualificados, Reconversion Industrial, Diversificación e Internacionalización Industrial, Incorporación a la Industria de los Servicios Avanzados, Desarrollo del Mercado de Servicios Avanzados, Buenas Comunicaciones Interiores, Fácil Acceso desde el Entorno Regional e Internacional, Disponibilidad de Espacio Físico de Expansión, Regeneración del Medio Ambiente, Calidad del Entorno Urbano, Proyección Cultural, Influencia sobre un Amplio Espacio Territorial, Capacidad Política de la Comunidad, Alto Grado de Identidad Ciudadana, Cooperación Sector Público-Privado y Coordinación y Capacidad de Gestión de las Administraciones Públicas.

Establecidos estos “indicadores”, se trata de comprobar si aparecen en el territorio de Bilbao ejerciendo su impulso hacia la consideración de su carácter metropolitano o, por el contrario, su ausencia es un hecho. Para ello, nada mejor que comprobar cuales son, actualmente, las características socio-espaciales-productivas del ámbito territorial de la ciudad de Bilbao, sobre todo en el marco de aquellas variables que mantienen una relación estrecha con los “indicadores” reseñados. Es decir, con aspectos que tienen que ver con la Demografía, Empleo y Formación, Industria,

Servicios Productivos, Transporte y Comunicaciones, Suelo y Vivienda, Calidad de Vida, Administraciones Públicas y Administraciones Metropolitanas y el Área de Influencia del Bilbao Metropolitano.

### Potencialidades y carencias asociadas al territorio-base de partida

#### *1. Demografía*

Por lo que se refiere a la Demografía, podemos decir, en primer lugar, que el potencial demográfico del sector identificado con el territorio de la Ría alcanza la cifra, aproximada, de un millón de habitantes. Que esta población creció durante los años 60, coincidiendo con el desarrollo industrial de Bilbao, desarrollo demográfico en extensión típico de una sociedad industrial, tal y como se estaba planteando por aquellos años. A partir de 1981, sin embargo, el crecimiento demográfico es negativo, produciéndose, en los últimos años, unos movimientos migratorios internos que han supuesto un trasvase de población desde la "margen izquierda" y Centro de Bilbao (de contenido popular) a la "margen derecha" (de contenido social más acomodado). Con respecto a este potencial demográfico, podemos decir que no se esperan, al menos a corto-medio plazo, cambios importantes, lo que quiere decir que es necesario plantear la Revitalización del Bilbao Metropolitano sobre la base demográfica de un millón de habitantes. Este potencial representa el 43,4% del total de la Comunidad Vasca, y el 78,6% en el conjunto de la Provincia de Vizcaya, a la que pertenece la ciudad de Bilbao en su calidad de Capital.

#### *2. Empleo y Formación*

Por lo que se refiere a la actual capacidad del territorio de Bilbao, para generar Empleo y Formación, podemos decir que el pleno empleo solo se produjo durante la década del desarrollo industrial reseñado. Entre 1976 y 1985, por el contrario, se pierde el 37% de los empleos industriales en el Área Metropolitana, alcanzando la cota máxima, en esa baja de puestos de trabajo, en 1986 (un 25%). En el primer semestre de 1989 se produce cierta recuperación, aproximándose el desempleo al 18%. La Formación del personal laboral, desde la Universidad, se produce más en el marco de las Humanidades que de las Enseñanzas Técnicas, observándose una carencia notable en Cursos de Postgrado Técnicos o de Gestión. Se observa, por tanto, una falta de capacitación en Recursos Humanos.

#### *3. Industria*

La Industria, por su parte, se identifica, en la actualidad, con una antigua "zona industrial" en declive. El desarrollo industrial que se produjo, durante la década de los 60-70, se caracterizaba por estar concentrado en pocos sectores intensivos en mano de obra y de escaso nivel tecnológico, con una fuerte vinculación al mercado nacional. Todas estas características explican, en gran medida, la crisis industrial producida. Al tratarse, además, de un desarrollo industrial acelerado ha ocasionado un deterioro importante en el medio ambiente, acumulándose, indiscriminadamente,

usos industriales y residenciales a ambos lados de la Ría, sobre todo en su "margen izquierda". Superada la Reconversión Industrial, el problema radica en la incorporación de Servicios Avanzados y tecnologías a los nuevos procesos productivos, unido, todo ello, a una diversificación industrial e internacionalización empresarial, capacitación de Recursos Humanos y Regeneración Medioambiental.

#### *4. Servicios Productivos*

Los Servicios Productivos (Marketing, Diseño, Publicidad, Informática..., etc.) constituyen el mayor valor añadido y de expansión en los países desarrollados. La clave de la centralidad de una metrópoli radica en la fortaleza de su mercado de Servicios Productivos. El futuro del Bilbao Metropolitano depende, en gran medida, de la expansión y especialización de su mercado de Servicios Productivos. Esto supone, a medio-largo plazo, una progresiva interdependencia industria-servicios. Una de las tareas a realizar es concentrar esfuerzos en el desarrollo de Polos de Servicios Avanzados, como puede ser el caso de "Bilbao Plaza Financiera", alrededor de la Bolsa. El Área Metropolitana de Bilbao necesita, como resumen, un mercado amplio de Servicios Avanzados, mercado que se ve perjudicado, en la actualidad, por la insuficiente cualificación de Recursos Humanos y por la escasa calidad de Entorno Urbano.

#### *5. Transportes y Comunicaciones*

En Transportes y Comunicaciones se observa una excesiva centralidad del municipio de Bilbao, centralidad que repercute en la forma de llevarse a cabo los accesos a dicha ciudad, así como en su circulación y movilidad interna. Podemos decir, en este sentido, que no se cumplen las condiciones de accesibilidad externa y movilidad interior.

#### *6. Suelo y Vivienda*

Los problemas que hacen referencia al Suelo y Vivienda, hay que abordarlos teniendo en cuenta que la expansión del Bilbao Metropolitano ha luchado, históricamente hablando, con las limitaciones del espacio físico que han caracterizado al Valle del Nervión. Se ha producido, en este sentido, un agotamiento del suelo urbano en ambas márgenes de la Ría. La situación actual, sin embargo, se presenta muy diferente ante el hecho de poder contar con el suelo que están dejando los conjuntos fabriles y portuarios que se localizaban en torno y a lo largo del territorio de la Ría. Se plantea, por tanto, la necesidad de liberar, para usos residenciales, terciarios y de equipamientos, espacios hoy día ocupados por instalaciones portuarias, o fabriles, obsoletas que encontrarían mejor ubicación fuera del casco urbano propiamente dicho. La gran alternativa, para proceder a la Revitalización del Bilbao Metropolitano, pasa, por tanto, por la Regeneración del Tejido Urbano que se localiza en torno a la Ría, partiendo de la definición del mismo como "eje de articulación territorial". Se trata de una opción prioritaria para hacer posible la recuperación de la calidad ambiental necesaria a una metrópoli que pretende ser competitiva. El proble-

ma del suelo, en el Bilbao Metropolitano, por último, responde más a la falta de una capacidad de gestión administrativa del suelo existente que a la falta real de disponibilidad del espacio físico.

### *7. Calidad de Vida*

La Regeneración del Tejido Urbano es un paso imprescindible para hacer frente a una mayor Calidad de Vida. La Calidad de Vida se expresa por el buen nivel de prestaciones y servicios públicos, por la conservación del medio ambiente, por la oferta cultural y recreativa y por el bienestar social. El Bilbao Metropolitano actual no destaca por la presencia de factores positivos referidos a su calidad de vida. Se incumplen, en este sentido, requisitos fundamentales para que tal calidad de vida sea una realidad. Para que una metrópoli sea capaz de atraer empresas empeñadas en el desarrollo de Servicios Productivos es necesario que la ciudad acogedora de los mismos disponga de un "medio ambiente regenerado", de una "calidad reconocida de su entorno urbano" así como una "proyección cultural" indiscutible.

### *8. Administraciones Públicas-Administración Metropolitana*

Pero si algo resulta imprescindible para proyectar el "escenario futuro" del Bilbao Metropolitano es una clara relación, así como el protagonismo, entre las Administraciones Públicas y una Administración Metropolitana. Esta última tiene que tener la capacidad de gestionar, coordinadamente, los servicios públicos y planificar el futuro por encima de las divisiones administrativas que se identifican con los núcleos municipales. En este sentido, se advierte, en el Bilbao actual, una carencia de coordinación y capacidad de gestión de las administraciones públicas sobre la realidad metropolitana, carencia que se extiende a la inexistencia de fórmulas que hagan posible la cooperación entre el sector público y el privado, imprescindible para proceder a la Revitalización, hoy día, del Bilbao Metropolitano.

### *9. Área de influencia del Bilbao Metropolitano*

La Revitalización del Bilbao Metropolitano se plantea en el marco de un cambio económico que está implicado, sobre todo, en el paso decisivo a una Economía de Servicios. Este paso está acentuando, si nos remitimos a realidades metropolitanas plenamente materializadas, la influencia que ejercen este tipo de territorios sobre lo más inmediato y adyacente, incluso sobre lo más distante. El Área de Influencia del Bilbao Metropolitano, por tanto, se plantea como una condición indispensable que va a derivarse, necesariamente, de ese salto a escena de la llamada Economía de Servicios. Las Áreas Metropolitanas, por si solas, proporcionan, para el desarrollo de la citada economía, la densidad de medios humanos y materiales, así como la atmósfera precisa para el auge de los Servicios Avanzados estrechamente ligados al desarrollo de la economía citada. Desde una óptica europea, destaca el alejamiento del Bilbao Metropolitano de los grandes ejes de desarrollo económico. No obstante, su poder de atracción puede estar en fortalecerse como una Región Bisagra, como es el País Vasco, a la que se le brinda la posibilidad de liderar el desarrollo de la vertiente Atlántica.

## **El Escenario Futuro como confluencia entre Entidad Metropolitana-Regional, Mercado de Servicios Productivos, Recursos Humanos Cualificados y Calidad de Vida**

El “escenario futuro” que se plantea para la ciudad de Bilbao, por tanto, se perfila, desde el punto de vista de sus objetivos, como una Entidad Metropolitana competitiva que lidere, además, un Territorio Regional que se identifica con el llamado Arco Atlántico. Su presencia en el territorio supone, en este sentido, implicarse en dos formas de gestión del mismo. Por un lado, aquella que se identifica con el Área Metropolitana propiamente dicha, con el Territorio Metropolitano que se va a vertebrar en torno a la Ría. Por otro lado, aquella otra que va a relacionarse con la condición que se pretende cumpla la Ciudad de Bilbao en su calidad de posible capital del Arco Atlántico. Ambas formas de implicarse en la gestión del territorio están condicionadas, por otro lado, a que la ciudad de Bilbao cuente con un sistema de comunicaciones, tanto externas como internas, pero, sobre todo, externas, que faculten y potencien esa gestión directora que se presenta imprescindible para ver realizada su competitividad.

Plantearse objetivos que desemboquen en la construcción de un Área Metropolitana y un territorio que dirija una Región Europea se consideran, decimos, imprescindibles para generar competitividad. Dicha concepción del territorio, y de la relación que mantiene éste con una Ciudad Capital, se constituye como el primer paso para que dicha entidad territorial se alce como atractivo, condición indispensable para que sea capaz de generar Servicios Productivos que se pongan en valor en función de un Mercado de Servicios Avanzados capaces de ofrecer una alternativa económica a la ya desmantelada industria tradicional bilbaína. Ahora se trata, y así se plantea el “escenario futuro” del territorio, de crear una clara interdependencia entre Industria y Servicios, haciendo de estos últimos la base de una nueva economía. Y todo esto en el marco de una nueva organización territorial de carácter Metropolitano y Regional. Dicho “escenario”, por tanto, se plantea más en clave territorial que como alternativa específica identificada con lo propiamente urbano. El “escenario futuro” de la Ciudad de Bilbao es, en este sentido, un “Escenario Territorial”, lo que quiere decir que los instrumentos de planeamiento que se utilicen, para anticipar, desde el punto de vista del proyecto concreto, la alternativa propuesta, tendrán un alcance que deberá superar los límites estrictos de lo urbano.

Pero, para que una base territorial, de carácter Metropolitano-regional, tenga capacidad para generar Servicios Productivos, integrados en un mercado de Servicios Avanzados, es necesario contar, al menos, con recursos humanos cualificados que se desarrolleen en un ámbito urbano con calidad de vida. La Regeneración Urbana, Ambiental y Cultural, signos que expresan el nivel de vida de una comunidad urbano-territorial, se convierten, de esta manera, en los tres pilares básicos para que una metrópoli sea capaz de producir atracción y convertirse en el asiento de esa nueva estructura económica que va a empeñarse en desarrollar un mercado de Servicios Avanzados.

El “escenario futuro” de la ciudad de Bilbao, por tanto, se imagina que debe asentarse en tres pilares fundamentales:

1. Un primero de carácter Territorial. Se trata de su concepción urbanística como un territorio metropolitano-regional, lo que conlleva la definición de específicos instrumentos de planeamiento enfocados hacia la ordenación de ese ámbito geográfico concreto.
2. Un segundo de carácter industrial-productivo. Se trata de fortalecer económicamente la metrópoli-regional en función del desarrollo de un Mercado de Servicios Avanzados, servicios entendidos como soportes productivos. Se configura, por tanto, un territorio productivo alternativo a la industria fabril clásica, industria que ha dejado de ser el eje del desarrollo social, habiendo sido sometida a una profunda reconversión.
3. Un tercero de carácter cualitativo, tanto por lo que se refiere a los Recursos Humanos como a la Calidad de Vida. Una metrópoli atractiva y, por tanto, competitiva, tiene que contar con Recursos Humanos Cualificados y con un entorno urbano regenerado, tanto en el campo específicamente urbanístico-ambiental como en el cultural. La confluencia de todos estos factores realizan la calidad que exige la nueva estructura económica basada en los Servicios Avanzados que producen, lideran, gestionan y mercantilizan, unos recursos humanos altamente cualificados. Y todo ello, en el marco de un territorio metropolitano con influencia regional.

### **Contenidos y Propuestas Concretas del Plan Estratégico**

El primer paso metodológico, encaminado a definir el “escenario futuro” de la ciudad de Bilbao, se identifica con la redacción del llamado Plan Estratégico. Se trata de un documento de análisis, estudio y propuestas, que elabora, como ya hemos indicado, la Asociación Bilbao Metrópoli 30. Este Plan constituye el marco de referencia de todas y cada una de las actuaciones que se llevarán a cabo en Bilbao y en el territorio de la Ría, es decir, en lo que se va a denominar, también en este documento, Bilbao-Metropolitano. De hecho, esta Plan Estratégico se redacta para Revitalizar el Bilbao Metropolitano.

El Plan establece una serie de propuestas en función de una serie de aspectos y condicionantes que aún no se observan, ni se cumplen, en el conjunto de Territorio Metropolitano de Bilbao, aspectos que constituyen elementos básicos para comenzar a pensar que es posible revitalizar dicho territorio si se llevan a cabo acciones concretas que los desarrollos y los materialicen. Estos aspectos se tratan, en el marco del Plan Estratégico, como Temas Críticos, constituyéndose como los puntos de referencia básicos para emprender actuaciones urbanísticas concretas. Estos Temas Críticos hacen referencia a la “Inversión en Recursos Humanos”, a la consolidación de una “Metrópoli de Servicios en una Moderna Región Industrial”, a los problemas de la “Movilidad y Accesibilidad”, a la necesaria “Regeneración Urbana y Medioambiental”, a la consecución, para el territorio de Bilbao, de una potente, competitiva y atractiva “Centralidad Cultural”, así como a la ineludible “Gestión Coordinada de las Administraciones Públicas y el Sector Privado”. Veamos que significan cada uno de estos Temas Críticos y cómo condicionan y definen, en base a su interrelación, un

Plan Estratégico que va a marcar los pasos metodológicos a seguir para proceder a la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Es esta Revitalización la que va a dar forma anticipada al "escenario futuro" que se está planteando para el Territorio Metropolitano de Bilbao.

### *1. Inversión en Recursos Humanos*

Una Metrópoli tiene que contar con todos los medios para capacitar sus Recursos Humanos, por cuanto no hay competitividad sin producción de conocimientos. Las Universidades tienen, en este sentido, un papel fundamental, debiendo adaptar sus Planes de Estudios a las actuales necesidades sociales, incorporando nuevas especialidades y cursos de Tercer Ciclo. Las Empresas, por su parte, también tienen necesidad de poner en marcha sus propios mecanismos de reciclaje y formación permanente de su personal. El Plan Estratégico establece que esta cualificación de Recursos Humanos debe plantearse en cuatro Áreas de Actuación: Universidad y Formación de Postgrado, Formación Profesional, Formación y Empleo y Política de Recursos Humanos de las Empresas. Uno de los factores claves de la "competitividad" de las empresas y naciones se mide por la cualificación de sus Recursos Humanos.

La Universidad debe plantearse de tal manera que sus Facultades y Planes de Estudios permanezcan constantemente vinculados al tejido económico metropolitano, potenciando, de esta forma, un factor de "centralidad" para la metrópoli, sobre todo por sus actividades docentes y de investigación a nivel internacional.

El Plan Estratégico considera, en este sentido, que es muy importante la "internacionalización de la Universidad", así como que dicha "internacionalización" se desarrolle en base a un "plan de enseñanzas tecnológicas" estrechamente vinculadas a una Escuela Internacional de Negocios. Tendencia, por tanto, hacia la creación de Universidades Politécnicas, separando los Estudios Humanísticos de los Técnicos, y reactivando las enseñanzas universitarias en materias tecnológicas. Para que dicha "internacionalización" sea un éxito se considera imprescindible la acogida a estudiantes y profesores, es decir, la dotación de infraestructuras que la hagan posible.

### *2. Metrópoli de Servicios en una Moderna Región Industrial*

Se plantea que la "Industria Moderna" y los llamados "Servicios Productivos" son inseparables. La economía de una Metrópoli se concibe en términos de un "mix" de actividades industriales y de servicios con auténtico valor añadido. La transformación económica de Bilbao tiene su clave, en este sentido, en el desarrollo de los "servicios avanzados". El Plan Estratégico propone, de esta manera, un número limitado de "polos de servicios avanzados" que permitan formular proyectos ambiciosos de dimensión internacional.

Se trata, en última instancia, de eliminar la dicotomía entre industria y servicios, entendiendo la nueva producción como una complementariedad entre ambos conceptos. Todo ello, naturalmente, exige un entorno adecuado que permita una oferta de actividades de ocio. El Plan plantea, en este sentido, por ejemplo, la construcción de un Palacio de Congresos.

La potenciación de estos "servicios avanzados" aparece directamente relacionada con la recualificación de las áreas industriales obsoletas. Es así como se ven estas áreas con un gran potencial, ya que van a permitir, mediante la recualificación correspondiente, la localización de esos "servicios" que una actividad industrial moderna está en situación de potenciar. Es en este marco transformador en el que el Plan Estratégico propone la redacción de lo que se denomina como "Plan Territorial Parcial" del Bilbao Metropolitano, plan que, como veremos más adelante, se extiende a todo el territorio que se vertebral en torno a la Ría, y del que se van a derivar todas y cada una de las propuestas urbanísticas que van a permitir materializar el marco físico y la imagen urbana que dotará de centralidad y competitividad al territorio bilbaíno.

La implantación de los "servicios avanzados" está supeditada a la presencia de un entorno urbano adecuado, así como a la potenciación de factores que condicionen la localización empresarial, sobre todo los que se refieren al Puerto, Aeropuerto, Bolsa y Feria de Muestras. Los Programas de Actuación previstos, que hagan posible el desarrollo de "servicios avanzados", se refieren, fundamentalmente, a la creación de una "Imagen y Atractivo Exterior del Bilbao Metropolitano", a la "Promoción de Proyectos Empresariales de Futuro", al "Desarrollo de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones" y a la consolidación de "Bilbao como Plaza Financiera".

De todos ellos, la creación de una "Imagen Exterior" se considera fundamental. Se está planteando, en este sentido, una relación muy directa entre la implantación industrial, tanto de Industrias Modernas como de Servicios Productivos.

Avanzados, y un entorno urbano atrayente. Para la creación de esta "Imagen Exterior", el Ayuntamiento de Bilbao prevé consolidar una imagen favorable de la ciudad en el exterior mediante su participación en tres grandes Redes de Ciudades: Las que relacionan entre sí las Ciudades Puerto, las Capitales Culturales y los Centros Financieros.

Se pretende crear, también, una "marca" común para los proyectos metropolitanos, concibiéndolos, por tanto, como "proyectos de firma única" que puedan ser comunicados al exterior con mayor éxito y con una imagen corporativa común que inspire confianza en el exterior y adhesión entre los ciudadanos. Todo ello va a traer consigo el lanzamiento de un "Diseño de una Marca y un Slogan" para la metrópoli.

Con este Plan Global de Imagen se da a conocer a empresas e instituciones nacionales e internacionales cuales son las "ventajas competitivas" de la metrópoli, como centro de servicios y foco de desarrollo económico y cultural.

### 3. *Movilidad y Accesibilidad*

La "competitividad" y "centralidad" de los espacios metropolitanos modernos está determinada por su posicionamiento dentro de los sistemas de comunicaciones, tanto los específicamente internos a las urbes como los externos que facilitan sus relaciones con su medio circundante y su accesibilidad a todos los niveles. Esta accesibilidad, por ejemplo, es la que proporciona el Puerto Autónomo de

Bilbao. Puerto que constituye, en la actualidad, la fortaleza más importante de su espacio metropolitano, fortaleza reforzada por la ampliación emprendida. Es en este marco de la Movilidad y Accesibilidad en el que el Plan Estratégico propone la redacción de un documento urbanístico-administrativo que establezca las relaciones entre todos y cada uno de los elementos que constituyen la base de una ordenación territorial amplia. Se trata del Documento denominado Directrices de Ordenación Territorial:

Entre los objetivos propuestos, desde el Plan Estratégico, para facilitar la movilidad y la accesibilidad, nos encontramos aquellos que hagan posible la "movilidad interna", asegurando las conexiones entre las distintas subcomarcas, lo que facilitan la conexión con los grandes ejes de comunicación viarios y ferroviarios de ámbito Europeo, un Puerto dotado de instalaciones ampliadas, un Aeropuerto Internacional que actúe como centro vertebrador de las conexiones aéreas en la vertiente atlántica..., etc.

La movilidad y accesibilidad se plantea, al final, como la relación entre cuatro grandes temas: Comunicaciones internas urbanas, accesos a la ciudad y al espacio metropolitano, Aeropuerto y Puerto Comercial-Industrial.

Con respecto a la movilidad interna, la construcción del Ferrocarril Metropolitano se interpreta como la columna vertebral de la oferta de transportes en la metrópoli. Junto a dicho ferrocarril Metropolitano aparece, en importancia, la localización de una Estación Intermodal que faculte los intercambios entre las distintas modalidades de transportes urbanos y metropolitanos. Todo esto va a traer consigo la reorganización y reestructuración de las actuales comunicaciones que se realizan a lo largo de todo el territorio de la Ría, y entre ésta y la ciudad de Bilbao, sobre todo aquellas que se apoyan en el ferrocarril. Dicha reestructuración va a estar muy relacionada, a su vez, con aquella otra que se propone, y que va a afectar, a las áreas industriales obsoletas. Algunas de las actuaciones urbanísticas más emblemáticas, como la de Abandoibarra, donde se encuentra, actualmente, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos, se van a materializar en la medida en que, también, va a reestructurarse el paso del ferrocarril por la ciudad.

La ampliación del Puerto, también está en relación con la idea de liberar de instalaciones portuarias antiguas al "centro de la ciudad", lo que va a permitir, a su vez, emprender la materialización de actuaciones emblemáticas sobre los terrenos que se han liberado de las citadas instalaciones.

Se da, así mismo, una relación, muy directa, entre reestructuración de la movilidad interna y construcción de líneas ferroviarias y Estación Intermodal ligadas al asentamiento, en el centro de la ciudad, de actividades terciarias con capacidad para financiar, a través de actuaciones inmobiliarias concretas, en las que se compagina la necesidad de dotar a la ciudad de esa "centralidad" con la potenciación y desarrollo de los llamados Servicios Productivos Avanzados, las obras de infraestructuras indispensables que realicen la "estrategia central" que demanda. Es el caso, por ejemplo, de la Estación Intermodal, en la que se prevé una importante superficie de espacio terciario que financiaría, según el Plan Estratégico, la práctica cobertura de los costes del proyecto.

#### *4. Regeneración Medioambiental*

La degradación del medio ambiente, al final, es un factor decididamente disuasorio para la instalación de nuevas empresas industriales y de servicios. La Regeneración Medioambiental puede convertirse, de esta manera, en el emblema más visible de la revitalización del Bilbao Metropolitano. Y ello, partiendo, sobre todo, de la idea de que las superficies industriales, o portuarias, que aún permanecen en el centro de la ciudad dejen paso a nuevos usos terciarios y de equipamientos. La Ría debe convertirse, de nuevo, en el eje articulador de la metrópoli pero ejerciendo un papel distinto, más acorde con el nuevo modelo de ciudad.

El Medio Ambiente hay que contemplarlo como una oportunidad de futuro, y todo ello en el marco en el que se está proponiendo la recuperación de los "espacios abandonados". Recualificación de los espacios urbano-industriales obsoletos, para usos terciarios que desarrollem esa "industria de los servicios", y recuperación del Medio Ambiente se convierte en una misma estrategia, ya que ambas "soluciones" cooperan en la puesta en escena de una misma alternativa. Y todo ello, por cuanto se entiende que la Regeneración Medioambiental, en el Área Metropolitana de Bilbao, puede constituir un factor crucial de renovación de la imagen de la urbe, permitiendo ganar posiciones de centralidad en el Sistema Europeo de Ciudades.

Si la degradación ambiental aparecía, en tiempos pretéritos, unida, incuestionablemente, a la actividad industrial, formando parte, esa degradación, del paisaje, ahora es la presencia de un medio ambiente adecuado, regenerado y atractivo, el que puede permitir el desarrollo de la industria, ya que ésta se ha desvinculado de lo más tradicional de la actividad, inmiscuyéndose, en contrapartida, con el desarrollo de Servicios Productivos Avanzados o, en cualquier caso, para caminar estrechamente vinculada con estos últimos. En cualquier caso, lo que debe quedar muy claro, tal y como establece el Plan Estratégico, es la estrecha relación que se está estableciendo entre Regeneración Medioambiental, Calidad de Vida y Competitividad para atraer empresas cuya localización depende, cada vez más, de factores asociados a un alto nivel de vida.

#### *5. Regeneración Urbana*

Un desarrollo urbano caótico, típico de la etapa industrial extensiva que vivió la ciudad-comarca de Bilbao en la década de los años 60-70, permitió la localización, en pleno casco urbano, de instalaciones industriales y de grandes infraestructuras que consumían una enorme cantidad de espacio. El impacto de la crisis económica ha revelado, de una parte, la obsolescencia de un buen número de estas actividades industriales, así como la necesidad de liberar estos amplios espacios urbanos del uso industrial-portuario tradicional. En consonancia con la creación de un medio ambiente atractivo y la necesidad de disponer de un suelo regenerado que se ofrezca a una industria moderna, compatible con una producción de servicios avanzados, se plantea la reutilización de los espacios tradicionales deteriorados en el marco de la recuperación del conjunto de la Ría. Se potencia la Ría como eje vertebrador de la nueva aglomeración, creando ejes integradores de los núcleos de población de las márgenes de la Ría y de dichas márgenes entre sí. Dicha recuperación no sólo debe plantearse para

dar posibilidad de localización a las nuevas entidades industriales y de servicios productivos sino, también, para crear un nuevo hábitat urbano cuya excelencia va a constituir un factor determinante de la calidad de vida de la metrópoli, lo que va a auspiciar un criterio de localización preferente para empresas y recursos humanos altamente cualificados.

Las propuestas de Regeneración Urbana deben hacer frente al fortalecimiento de un parque de viviendas que satisfaga las necesidades de la población, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Así mismo, dicha Regeneración Urbana debe imponer un sistema de equipamientos colectivos a disposición, y en estrecha relación, con un hábitat urbano excelente y de una elevada calidad de vida. Tampoco debe faltar, en el marco de estas propuestas regeneradoras, un conjunto de edificaciones emblemáticas que contribuyan a fomentar la centralidad social y cultural de la metrópoli, mejorando la imagen y el atractivo de la urbe bilbaína.

Todas estas propuestas, emanadas de la ideología del Plan Estratégico, se tienen que plantear en el marco de un Sistema de Planeamiento y Gestión del Suelo que involucre a las distintas administraciones públicas y a la iniciativa privada, Sistema de Planeamiento del que se propone que se materialice en el marco del llamado Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, figura urbanística repetida una y otra vez por los redactores del Plan Estratégico. Se entiende, en este sentido, que tras el estudio de los indicadores que deben impulsar el Bilbao Metropolitano, así como de las propuestas concretas que se derivan de los mismos y que se concretan en el Plan Estratégico, es la figura urbanística del Plan Territorial Parcial la que debe tomar protagonismo para establecer las variables físico-urbanísticas del "escenario futuro" que se está pensando para el territorio de Bilbao. De hecho, uno de los aspectos fundamentales del Plan Territorial Parcial es reinvertir el sentido histórico que, hasta ahora, ha tenido la Ría y sus dos márgenes. Dicho sentido ha estado más pendiente de hacer de dicho eje un "vertedero industrial", estando ligados sus márgenes a la lógica de un servicio industrial no controlado desde variables medioambientales, que a la idea, que se pretende ahora, de recuperar los márgenes como sistemas de espacios libres, a manera de parques lineales, que sirvan a la cualificación de un ambiente urbano que demandan las industrias modernas y los Servicios Productivos Avanzados con los que se quiere dotar al territorio metropolitano de Bilbao.

Probablemente, el Plan de Regeneración Urbana, que se plantea en el marco del Plan Estratégico, sea lo más llamativo que se está proponiendo para la ciudad de Bilbao, y ello por la sencilla razón de que se está partiendo, ideológicamente hablando, de la creación, previa a cualquier otra cuestión, de una imagen de Bilbao que comience a producir sus frutos por lo que respecta a la atracción que está llamada a ejercer de cara a la nueva industrialización y protagonismo político-administrativo que se piensa ejercerá en el marco territorial del llamado Arco Atlántico.

Dicha atracción es el eje en torno al cual giran todas y cada una de las propuestas que se debaten en el seno del Plan Estratégico, desde la presencia de un hábitat urbano de calidad, como uno de los factores determinantes de la capacidad de una metrópoli para convertirse en foco de atracción de inversiones y recursos humanos, hasta las edificaciones emblemáticas que extienden, aún más, esa imagen externa, incorporando a Bilbao a un circuito socio-cultural con capacidad para hacer de dicha

atracción un proceso irreversible, incorporando, al conjunto de las demás inversiones, de carácter industrial y de servicios avanzados, una oferta de ocio que contribuya a conformar la centralidad y el atractivo de la metrópoli en el exterior.

De los grandes Programas de Regeneración Urbana que se proponen hay dos que resaltan sobre todos los demás. Uno de ellos se debate en el marco de las "figuras de planeamiento" a adoptar para formalizar y gestionar las alternativas urbanísticas consensuadas. El otro se refiere a las acciones concretas e inmediatas a materializar que se derivan del citado marco urbanístico previamente definido. La figura de planeamiento propuesta por el Plan Estratégico, como ya hemos reseñado, es el Plan Territorial Parcial. Este Plan se plantea ante la necesidad de contar con un instrumento de planeamiento de carácter director, para el Área metropolitana, que posibilite la articulación de las opciones de Planeamiento Municipal en un marco más amplio de Ordenación del Territorio, al que haya de atribuirse las funciones de cubrir las necesidades de carácter supramunicipal y equilibrar el desarrollo de los distintos municipios. Dicho Plan Territorial se promueve, en 1992, mediante la redacción de un Convenio, por el Gobierno Vasco y la Diputación de Vizcaya.

Por lo que se refiere a específicas Acciones Concretas, hay que destacar, por encima de todas, a la actuación en Abandoibarra. Se trata del lugar donde se encuentra el Museo de Guggenheim, el Palacio de Congresos, y donde se van a construir viviendas de lujo, equipamientos de prestigio y una gran torre de oficinas, derivado, todo ello, del concurso de proyectos que se adjudicó al arquitecto Pelli. En el Plan Estratégico, esta acción está calificada como Actuación Prioritaria, comparándola con otras actuaciones que han tenido lugar en otras ciudades, como el llamado Pasillo Verde de Madrid, que supuso la revitalización de la zona sur de la capital de España. Con la operación de Abandoibarra se pretende incorporar un amplio espacio, obsoleto de partida, mediante la eliminación de instalaciones portuarias-industriales y eliminando barreras identificadas con el ferrocarril que servía a las citadas instalaciones. También ponen de ejemplo la recuperación urbanística de la fachada costera de Barcelona, donde también se llevó a cabo una operación semejante.

### 7. *Centralidad Cultural*

La gran mayoría de las acciones, hasta ahora propuestas, siempre dentro del marco ideológico del llamado Plan Estratégico, no parecen ocultar su verdadero sentido e interés: Recuperar a la ciudad de Bilbao, a su Territorio Metropolitano, como entidad espacial competitiva, para lo cual deben emprenderse todo tipo de acciones que hagan de dicho territorio un lugar poseído de atracción, es decir, dotarlo, ante todo, de condiciones de centralidad. De esta forma, la "centralidad urbana" se convierte en objetivo y fin. Todo, o casi todo, depende de la materialización de condiciones de centralidad.

En el marco de esa "centralidad urbana", aquella que hace referencia específica a la "centralidad cultural" adquiere una importancia especial, ya que la cultura se entiende, en nuestra época, como algo que acompaña, adorna y valora al resto de las actividades más implicadas en la base económica de una sociedad. La cultura, en nuestros tiempos, está considerada como una industria más, como una activi-

dad que se integra, con toda claridad, en esa generalidad que el Plan Estratégico denomina como Servicios Productivos Avanzados. De ahí que la variante de la "centralidad", que toma como objeto a la cultura, se presente como uno de los aspectos más importantes que juegan un papel fundamental en la revitalización del Bilbao Metropolitano.

La sociedad moderna, como se establece en el Plan Estratégico, demanda a toda metrópoli de una proyección internacional, una personalidad cultural sólida y una amplia oferta de actividades recreativas. La Metrópoli de Bilbao, en este sentido, tiene necesidad de disponer de nuevos factores de atracción para liderar el área de influencia que le corresponde por su tamaño e importancia económica. La calidad de la oferta urbana de actividades recreativas y de ocio es una condición de la centralidad de una metrópoli. Esto quiere decir, que hay que configurar a Bilbao como un obligado punto de referencia de los circuitos e industrias culturales que se desarrollan a nivel internacional, adquiriendo las características de un "mercado cultural dinámico".

Es así como, desde el Plan Estratégico, se plantea la necesidad de que Bilbao cuente, a corto plazo, con un Palacio de Congresos y Ópera, así como con un museo de Arte Contemporáneo de prestigio internacional, sin olvidar un gran centro cultural, Estadio Olímpico, Palacio de deportes, Edificios Polivalentes (Congresos, Auditorio, Ópera..., etc.).

El Plan Estratégico establece que una metrópoli que no tenga ofertas culturales genera una pérdida de competitividad, por cuanto la oferta de actividades culturales y de ocio de calidad constituye hoy día un factor básico de mejora de la calidad de vida y de atracción de actividades económicas y recursos humanos altamente cualificados.

### **El Plan Estratégico como propuesta de un nuevo tipo de relaciones socio-productivas**

El Plan Estratégico, por tanto, se configura como el mecanismo básico a través del cual se establece y define el "escenario futuro" de Bilbao. Dicho "escenario" es, ante todo, un Área Metropolitana, es decir, una entidad espacial para cuya Ordenación Urbanística y Gestión es necesario contar con mecanismos administrativos de carácter supramunicipal.

Establecido el ámbito territorial, que configura el "escenario futuro" de la ciudad de Bilbao, el Plan Estratégico procede a definir las acciones a emprender, configurando, de esta forma, el contenido del "escenario" previsto. Si hay algo que define al citado contenido es su insistencia en los "aspectos cualitativos" de las operaciones a emprender, y todo ello desde la apuesta por la reconversión de una situación socio-económica-urbanística que, hasta ahora, se ha distinguido por encauzar sus recursos y beneficios desde una óptica cuantitativa. Si la "reconversión industrial" se ha convertido, en los últimos años y para el caso específico de Bilbao, en una operación tanto más necesaria, según indicadores económicos muy concretos, como dramática y dolorosa, sobre todo para la mano de obra implicada en la misma, lo que ahora se está planteando, a través del Plan Estratégico

que estamos reseñando, es una “segunda reconversión” medida, esta vez, en clave “urbánístico-territorial”.

Lo que sucede es que, con esta “segunda reconversión”, están entrando en juego factores que sobrepasan lo que, normalmente, entendemos por “entidad urbánística”, ya que no se trata sólo de recomponer el espacio urbano, dotándole de la “calidad” que se le está exigiendo desde instancias económicas y sociales, sino de implicar, en dicha “reconversión”, a aspectos que tienen que ver con la “calidad de vida”, con la “atracción” que tiene que ejercer la metrópoli, con la construcción de un “nuevo territorio” donde la “centralidad” sea el punto de mira al que se dirigen los nuevos modos de inversión económica..., etc. Ahora, se trata no sólo de reconvertir el espacio urbano, el conjunto territorial metropolitano, sino de ofrecer un “alternativa social” acorde con la reconversión espacial emprendida. Se está planteando, en este sentido, no sólo una nueva manera de entender el uso del espacio, tanto urbano como metropolitano, sino una nueva manera de organización social, unas “nuevas relaciones de producción” que exigen, en contrapartida, unas “nuevas relaciones socio-espaciales”.

El Plan Estratégico es una alternativa espacial, de acuerdo, pero, ante todo, está planteando los resortes en los que debe moverse una nueva organización social. El “escenario futuro” de Bilbao, según se plantea en el Plan Estratégico, no es sólo una anticipación de lo que va a ser su espacio metropolitano sino, ante todo, la anticipación de lo que se pretende que sea una nueva forma de concebir las relaciones sociales y de producción.

Y son estas relaciones sociales y de producción, concebidas en el marco territorial de un Espacio Metropolitano, las que se están requiriendo de manera cualitativa, ya que en ello se encuentra la clave para que dicho Espacio Metropolitano adquiera características de centralidad, tanto productivas, culturales, medioambientales..., etc., por cuanto dicha centralidad se constituye, en estos momentos, como el aspecto fundamental que alimenta una nueva manera de entender la producción. El Plan Estratégico está planteando, en efecto, calidad para los “recursos humanos”, calidad para la “movilidad y accesibilidad”, los sistemas de movilidad urbana e interurbana no sólo como infraestructuras materiales que funcionen, sino como artefactos que atraigan inversiones sociales y económicas, en la medida en que contribuyen a cualificar, también, el entorno urbano y medioambiental. Y, por supuesto, también se plantea la cualificación de la ciudad, de sus tejidos urbanos, de sus conjuntos residenciales históricos, de todo aquello que contribuya a exteriorizar una imagen amable de lo urbano, que potencie su poder de atracción. Se está cualificando, por tanto, la calidad de vida, planteando una sociedad que parece no entender de conflictos sociales, una sociedad, por tanto, amorfa, pretendidamente igualitaria y equitativa, donde todos gocen de un nivel de vida que haga atractiva, una vez más, a la ciudad.

¿Se está construyendo una sociedad sin conflictos, sin contenidos de clase? En el Plan Estratégico se es consciente de este problema, no evadiendo que en la sociedad que se desea construir, al menos en el camino que nos lleva a ella, existe la desigualdad y los conflictos sociales correspondientes. Sin embargo, el modelo social que se plantea, el “escenario futuro”, evita estos problemas en la medida en que dicho sistema, para que funcione, tiene que apoyarse en una nueva manera de entender la llamada “beneficencia social”. En cualquier caso, plantea un plan de Acción Social

que trata de compaginar la existencia de desfavorecidos, socialmente hablando, con la productividad que se está exigiendo.

“La articulación de una sociedad más equitativa, humana e integrada, se dice en el Plan Estratégico, constituye, además de una exigencia para alcanzar cotas más altas de competitividad internacional a largo plazo, sobre todo, un estricto objetivo de justicia. En consecuencia, resulta prioritario invertir el proceso de profundización de la dualización social existente, motivado tanto por la crisis económica, como por la pervivencia e, incluso, agravación de la virtualidad de otras fuentes de exclusión (drogadicción, deficiencias, tercera edad, entre otras). Las Administraciones públicas, se dice en el citado documento, y la sociedad en su conjunto están llamadas a satisfacer las necesidades de un importante número de ciudadanos de la Metrópoli que sufren situaciones de exclusión, con el fin de lograr, a través del esfuerzo solidario y compartido, la consecución de una mejora en las condiciones de vida del conjunto de la población metropolitana”.

### **El Plan Territorial Parcial como figura de Planeamiento adoptada para la Revitalización del Bilbao Metropolitano**

La figura urbanística elegida, para proceder a la revitalización del Bilbao Metropolitano, es el Plan Territorial Parcial. Dicha figura está considerada, como tal, en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, ley que cuenta con aprobación oficial desde 1990.

Los Planes Territoriales Parciales, según esta Ley, se formulan para aquellos ámbitos concretos que, por razones de sus características y situación, requieran una ordenación detallada. El ámbito objeto de los Planes Territoriales Parciales se define en base a parámetros que no obligatoriamente habrán de coincidir con las divisiones administrativas municipales, debiendo tomarse en consideración las diversas circunstancias incidentes sobre un espacio físico determinado. La elección de esta figura de planeamiento, para proceder a la ordenación del territorio de Bilbao, se establece por cuanto lo que se está requiriendo es un proceso de transformación espacial que supera el ámbito municipal.

Estos Planes Territoriales Parciales tienen la facultad de determinar objetivos de ordenación a partir del análisis de situaciones territoriales, económicas y de sus posibilidades de evolución. Están muy relacionados, por tanto, con territorios de los que se prevé un cambio radical en sus estructuras económico y sociales. Establecen, en este sentido, los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras. Recordemos, en este sentido, los planteamientos que se hacían desde el Plan Estratégico, sobre todo aquellos que incidían en la necesidad de que los “espacios metropolitanos” estuviesen dotados de unas grandes condiciones de movilidad, tanto internas como externas.

Una de las determinaciones urbanísticas más importantes, que están llamadas a ser explicitadas en estos Planes Territoriales Parciales, es la que se refiere a la remodelación, regeneración o rehabilitación, de los espacios obsoletos, producto del abandono-crisis de antiguas instalaciones industriales, con el fin de evitar, se

dice, su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos.

En el ámbito de estos aspectos legales, el Plan Territorial Parcial establece, como objetivos generales, aquellos que hacen referencia, por un lado, a la urgencia de generar y atraer un nuevo tipo de industria capaz de modernizar la tradicional estructura económica que ha distinguido, hasta ahora, al territorio de la Ría Bilbaína y, por otro, incrementar y diversificar los servicios, introduciendo aquellos más singulares, y de mayor productividad, propios de una capital que apuesta por serlo en un ámbito geográfico mas amplio. Dichos objetivos, como puede observarse, están extraídos y se corresponden, con toda claridad, con lo establecido, previamente, en el Plan Estratégico.

Ello es así, por cuanto por lo que realmente se está apostando, como ya hemos visto, es por la reconstrucción de la base productiva bilbaína, para lo cual es imprescindible transformar radicalmente su base espacial actual. Y es precisamente con el objetivo de proceder a dicha transformación cómo se plantea el Plan Territorial Parcial. Los redactores de dicho "plan" establecen, con toda claridad, que relanzar la economía de Bilbao significa, ante todo, transformar el "chasis" físico de la aglomeración. Se trata, por tanto, de proceder a un cambio económico para el que resulta fundamental ofrecer otro soporte territorial muy distinto del que, hasta el momento, ha distinguido a la industria tradicional. Y todo ello, por cuanto las nuevas industrias que se plantean, sobre todo aquellas que se basan en la producción de "servicios avanzados", requieren de un marco urbano adecuado que se constituya como un entorno atrayente. Y es este marco atrayente el que se convierte en objetivo de proyecto desde el Plan Territorial Parcial. "Las bases físicas heredadas, se dice, la configuración y organización del área de Bilbao, el modo en que está ocupado el suelo hoy, son disuasorias para la reconversión de su economía y para la implantación de la renovada actividad que debe caracterizar al Bilbao Metropolitano del futuro".

Esta transformación espacial no se puede alcanzar abordándola puntuamente, sino que requiere un planteamiento de conjunto. Y es este planteamiento el que se pretende ofrecer desde el Plan Territorial Parcial. Se considera, en este sentido, al territorio que se vertebral en tono a la Ría, como un lugar poseído de un excepcional valor de oportunidad, ya que goza, de partida, de una gran dimensión, de una gran cantidad de suelo al que sólo le cabe la posibilidad de reconvertirse, ya que si continúa como hasta ahora no permitirá potenciar su capacidad de ser atrayente para esa industria nueva que va a estar estrechamente vinculada con los Servicios Avanzados. "Su estado de urbanización, por otro lado, aunque con la desurbanización de sus bordes, se configura como un espectáculo en potencia por su condición de macrosolar".

Su centralidad es otra de las características que va hacer posible la transformación que se plantea, sin olvidar la posibilidad de su utilización parcial y progresiva, debido a factores como la disponibilidad inmediata de áreas ya en desuso. En suma, un magnífico patrimonio acumulado de la metrópoli, de toda la metrópoli, no sólo de los municipios ribereños, que supone la mejor de sus bazas para competir en Europa. "Hoy como ayer, estos suelos llanos del estuario del Nervión siguen siendo los mejores de Bilbao, y posiblemente de todo el País Vasco".

El ámbito de Plan se extiende a la llamada Área Funcional del Gran Bilbao, área que incluye un total de 34 municipios. Se parte de dos premisas. La primera de

ellas se refiere al tratamiento diferenciado que se otorga, a lo largo de todo este estudio, al ámbito de la Ría, dada la oportunidad estratégica que encierran los suelos del estuario para la futura reactivación económica. La segunda premisa es que el soporte que los mismos pueden ofrecer, a una nueva actividad económica, resulta imposible de encontrar en ningún otro espacio del Área Funcional. Dichos suelos, por ello, son objeto de un estudio pormenorizado.

El “escenario futuro”, por lo que se refiere a las principales variables socioeconómica, tal y como se plantea en este Plan Territorial Parcial, es que la población no crecerá, estabilizándose en torno a unos efectivos totales muy similares a los que presenta en la actualidad. Tendremos, en segundo lugar, una población más envejecida, lo que implica un cambio de tendencia en las necesidades sociales y un reajuste de las políticas de equipamientos destinadas a satisfacerlas. El Plan Territorial Parcial prevé, por último, un crecimiento del empleo del 18%, en el horizonte del año 2012, lo que va a suponer una creación de 52.000 puestos de trabajo.

Pero, lo más importante de este Plan Territorial Parcial es la apuesta por el espacio de la Ría como una gran “área de oportunidad”, para la reestructuración y revitalización de la metrópoli bilbaína. El “modelo territorial” que se plantea, en el marco de esa concepción del espacio de la Ría como “área de oportunidad”, implica llevar a cabo la integración de las dos márgenes de la Ría junto a un aprovechamiento máximo de la potencialidad que los frentes de agua tienen para generar espacios urbanos de alta calidad. También supone descongestionar las áreas urbanas actuales, especialmente las que se localizan en los municipios de la “margen izquierda”, es decir, la más castigada en tiempos pasados. Dicho “modelo” implica, a su vez, la potenciación y creación de zonas de actividad económica donde la industria y los servicios se mezclen y complementen en un mismo espacio. Recolonizar las áreas abandonadas, o en vías de abandono, por otras actividades industriales, y todo ello mediante la creación de nuevas áreas de actividad económica industrial-terciario, la creación de zonas mixtas de residencia y servicios y los correspondientes equipamientos. Dicho “modelo espacial” se complementa con la recuperación de los terrenos de las antiguas explotaciones mineras y con el aprovechamiento de la potencialidad de desarrollo del entorno del aeropuerto.

La lógica del Plan Territorial Parcial está estrechamente relacionada con la creación de una base territorial que sea capaz de transformar la economía bilbaína. Dicho Plan establece que si la Ría ha sido, hasta ahora, el eje sobre el que ha girado la lógica de la conurbación bilbaína, esta Ría debe convertirse, a partir de ahora, en el espacio que debe acoger el cambio. “La transformación física que constituye el pilar de la propuesta, se dice, se basa en la construcción de infraestructuras, previa demolición sistemática de la obsolescencia, tanto de las instalaciones industriales como portuarias y ferroviarias. Se propone, en definitiva, un completo proceso de reurbanización del entorno de la Ría, desde Bilbao hasta el Abra (el Puerto), en ese extenso conjunto de áreas genéticamente periféricas pero con centralidad latente no sólo por su posición sino por el atractivo que encierran en sí mismas, al apoyarse en los apetecidos frentes de agua. Los suelos llanos del estuario reurbanizados constituyen el ámbito más adecuado para albergar la nueva economía metropolitana, la localización potencial de la innovación, el espacio idóneo para implantar los nuevos

usos y actividades que generen la nueva base económica, moderna y diversificada de la metrópoli".

### **Revitalizar el Bilbao Metropolitano a partir de Estrategias de Centralidad**

Una vez definidos los principios elementales que deben conducir la revitalización del Bilbao Metropolitano, desde el llamado Plan Estratégico, y establecidos sus presupuestos formales a partir de la redacción del Plan Territorial Parcial, solo resta poner en marcha la materialización real de las acciones propuestas.

Estas acciones, como decíamos al principio, van a ser gestionadas por la llamada "Sociedad Bilbao Ría 2000". Se trata, eso sí, de un proceso de gestión que se plantea para dar salida a los terrenos públicos que han sido liberados de sus antiguos usos industriales, ferroviarios o portuarios. Se comienza, por tanto, a definir el nuevo Bilbao Metropolitano a partir de las transformaciones a que se ven sometidos los suelos de titularidad pública, suelos que son los únicos que permiten una acción inmediata, dada la disponibilidad que les caracteriza así como la dimensión de los mismos, dimensión que se adapta a importantes procesos de renovación e implantación de nuevos usos que exigen, para su implantación, una gran cantidad de espacio.

Las actuaciones que les han sido encomendadas a la Sociedad Bilbao Ría 2000 se enmarcan en un ámbito ideológico que deambula por caminos que conducen hacia la definición de las nuevas condiciones de centralidad que deben caracterizar al Bilbao Metropolitano. Su gran preocupación y cometido, por tanto, es construir el "gran centro" del Bilbao revitalizado. Es así como, dicha Sociedad, plantea que "...revitalizar el área metropolitana de Bilbao pasa por su reestructuración y su especialización como ciudad de servicios. Para conseguirlo se hacía imprescindible una extraordinaria actualización y mejora de sus infraestructuras, que se inició a finales de los años 80 y que sigue adelante. Éste será el esqueleto básico sobre el que podrán apoyarse el resto de las intervenciones sobre la ciudad".

Recordemos que estos presupuestos ya estaban esbozados en el Plan Estratégico, sobre todo cuando se planteaba que una gran metrópoli debe contar con un doble sistema de "movilidad interna y externa". Los Planes de Infraestructuras se conciben, de esta forma, como la base fundamental sobre la que se apoyarán los procesos de transformación posteriores. De hecho, la transformación del Bilbao Metropolitano está planteada y concebida, a nivel estatal, en el marco del llamado "Plan Director de Infraestructuras. 1993-2007". En dicho Plan se establece que "...los cambios estructurales que ha sufrido el mundo económico en las últimas décadas han afectado al Área Metropolitana de Bilbao y han supuesto un deterioro gradual de su tejido industrial. Muchas de las actividades que antes se realizaban en el interior de la ciudad y a lo largo de la Ría han cerrado o han cambiado de asentamiento, dejando espacios de centralidad ocupados por ruinas. La consecuencia final ha sido la degradación medioambiental y de la calidad de vida de los ciudadanos del Área Metropolitana de Bilbao. Sin embargo, la situación de partida pesimista permite vislumbrar un futuro optimista: Bilbao se enfrenta a una oportunidad única donde sus carencias históricas pueden convertirse en los cimientos de su recuperación".

En este Plan Director de Infraestructuras se plantea que el instrumento para la concertación, que haga posible la transformación prevista, es la Sociedad Bilbao Ría 2000. Y dentro de las actuaciones a emprender se mencionan, especialmente, aquellas que se van a llevar a cabo en pleno centro de Bilbao, aprovechando el espacio libre que dejan instalaciones industriales, ferroviarias y portuarias. Se inician, de esta forma, los tres primeros grandes proyectos que van a afectar al centro de Bilbao, proyectos que van a tener como objetivo la construcción de una nueva centralidad. Dichos proyectos se obligan a materializar otros tantos objetivos básicos para que dicha centralidad sea un hecho: Ofrecer grandes cantidades de suelo para actividades terciarias, es decir, para aquellas empresas que están embarcadas en la producción de Servicios Avanzados, sin olvidar, naturalmente, la actividad terciaria que está más directamente relacionada con la práctica político-administrativa propiamente dicha. Un segundo objetivo es procurar una reestructuración del sistema de movilidad-infraestructural que proporcione mas accesibilidad aún al nuevo centro que se está proyectando. Ello va a implicar compaginar la necesaria liberación de espacios ferroviarios, para hacer posible un nuevo uso del suelo central, con la reestructuración de un nuevo modo de entender la movilidad interna, dándole al ferrocarril un nuevo recorrido con capacidad para reestructurar la movilidad metropolitana. Y, un tercer objetivo es definir el espacio de los nuevos equipamientos culturales que se van a convertir y van a ejercer como reclamos atrayentes en el ámbito de la nueva "marca" con la que se está dimensionando la ciudad de Bilbao.

La Sociedad Bilbao Ría 2000, en efecto, es la encargada de plantear el nuevo centro de la entidad metropolitana que se intenta revitalizar. Los tres proyectos antes mencionados se plantean en el marco de una idea común. "El proceso de regeneración de la metrópoli promovido por Bilbao Ría 2000, se dice en una de las memorias de la citada entidad, se ha iniciado con una actuación integral sobre el Centro de Bilbao. Se trata de una operación con un presupuesto de 25.000 millones de pesetas, que engloba urbanismo, transporte y medio ambiente. Incluye la recuperación de las áreas de Abandoibarra (donde se encuentran, ya construidos, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y Auditorio), Ametzola y la construcción de la Variante Sur Ferroviaria" (con estas dos últimas operaciones se reestructura el paso del ferrocarril por la ciudad, permitiendo, entre otras cosas, la adaptación, a los nuevos usos, del suelo donde se encuentran, en la actualidad, los dos edificios emblemáticos citados).

"Esta operación, se sigue diciendo en la citada memoria, que hará que el centro de gravedad de Bilbao se desplace hacia la Ría y lo revitalizará en su totalidad, tiene un triple objetivo. Por una parte, recuperará dos amplias zonas que han estado ocupadas por instalaciones obsoletas, zonas portuarias y trazados ferroviarios de mercancías que las aislan de la ciudad. En segundo lugar, mejorará sustancialmente el transporte de viajeros por ferrocarril, conectando el Metro con las líneas de cercanías, y previendo además la construcción de una nueva estación de mercancías en el Puerto. Finalmente, multiplicará la calidad ambiental del centro, aumentando la dotación de parques y zonas verdes, uniendo la ciudad a la Ría y recuperando su borde como paseo peatonal". Nada, como puede observarse, que no esté previsto en el Plan Estratégico, plan que consideramos, como ya hemos comentado, la

base ideológica del "escenario futuro" que se está decidiendo en el marco de la Revitalización del Bilbao Metropolitano.

La primera acción que se emprende es la llamada de Abandoibarra. Se trata de un sector, así denominado, que se encuentra junto a la Ría y en régimen de continuidad con el antiguo Ensanche proyectado en la segunda mitad del siglo XIX. Es una zona, por lo tanto, que, en principio, goza de condiciones de centralidad por la situación que mantiene con un sector residencial construido, el citado "ensanche", para ser ocupado por la burguesía. "Abandoibarra, según la memoria citada, que ha sido reflejo del Bilbao Industrial y portuario del pasado, está destinada a convertirse en una de las imágenes representativas de este nuevo Bilbao revitalizado y pujante". Se trata de un área de 346.000 metros cuadrados que está situada en el corazón de la ciudad, a continuación del Ensanche citado, siguiendo uno de los bordes de la Ría. Es en este lugar donde se ha iniciado la creación del nuevo Centro de Negocios de Bilbao "...que simbolizará el dinamismo y la fuerza innovadora del País Vasco".

Concebido como una gran área de centralidad, se van a construir "...siguiendo las líneas de ordenación diseñadas por el arquitecto, César Pelli, un conjunto de edificios con capacidad para albergar 74.000 metros cuadrados de oficinas, un centro de ocio y comercio, un hotel, 700 nuevas viviendas, la Biblioteca de la Universidad de Deusto y el Rectorado de la Universidad del País Vasco". Y para completar una ordenación urbanística semejante, dentro del objetivo general de recuperación planteado, considerando la Ría como columna vertebral y punto de encuentro de Bilbao, "...se proyecta convertir Abandoibarra en un nuevo foco cultural para la ciudad. Para ello, a ambos lados del nuevo Centro de Negocios se asientan ya dos de los grandes hitos del Bilbao del futuro: El Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y de la Música".

Conjuntamente con esta operación se plantea aquella otra que consiste en la transformación de unos espacios ferroviarios en una zona residencial, recuperando el suelo dejado por las infraestructuras correspondientes en la medida en que estas últimas se encauzan subterráneamente. "La barrera ferroviaria existente, se dice, se está transformando, mediante la eliminación o cubrimiento de las vías, en una zona urbana incorporada al resto de la ciudad y comunicada con ella por nuevas estaciones de ferrocarril...".

Estas primeras acciones, por tanto, compaginan la potenciación de una nueva centralidad, mediante la recuperación de zonas industriales, ferroviarias y portuarias, con la construcción, a su vez, de las condiciones de movilidad compatibles con la estrategia de los nuevos lugares proyectados.

Estas operaciones, por último, constituyen, la punta de lanza del nuevo proyecto de revitalización del Bilbao Metropolitano. Dicho proyecto, según el Plan Territorial Parcial comentado, en efecto, parte de la reconversión de las antiguas zonas industriales, ferroviarias y portuarias, que se encuentran en el centro de la ciudad. Es el centro urbano tradicional el que se constituye como el apoyo primigenio de toda una operación de transformación del territorio de la Ría. Se aprovechan las condiciones de centralidad que presenta la ciudad tradicional, ya sea las que se identifican con su primitiva estructura como aquellas otras que han resultado de operaciones concretas de reconversión de sus espacios, para extenderlas más allá del terri-

torio específico de la ciudad tradicional. En realidad, el proyecto que se plantea a lo largo y ancho del territorio de la Ría no es más que el resultado de proceder a la extensión citada.

## Conclusiones

El “escenario futuro” de la ciudad de Bilbao se configura, ante todo, como un proyecto socio-económico, es decir, como un panorama futuro para el que se establecen nuevas relaciones sociales y de producción, en el marco, todo ello, de una nueva organización territorial de ámbito metropolitano. Esas nuevas relaciones sociales y de producción se configuran en la medida en que lo que realmente se está planteando, para Bilbao, es una alternativa a su proceso tradicional de industrialización que ha entrado en una profunda crisis y de la que se ha derivado una radical reconversión industrial. Recordemos, en este sentido, que antes de que se formulasen estos proyectos urbanístico-territoriales concretos para la ciudad de Bilbao, enmarcados en el “escenario futuro” que reseñamos, ya se había producido, aunque no finalizada del todo, una reconversión industrial que comenzaba a cambiar, por completo, el panorama productivo identificado, hasta entonces, con Bilbao y su territorio.

Esta alternativa de futuro, para la ciudad de Bilbao, se plantea en el marco de un Plan Estratégico, es decir, en función de una serie de propuestas de las que aún no se requiere su formalización espacial. De ahí que el contenido de este Plan Estratégico esté más enfocado hacia la definición de un “modelo social y productivo” que a la manera de entender la organización espacial del mismo.

Esta nueva organización socio-productiva, planteada en el citado Plan Estratégico, requiere, naturalmente, un nuevo modelo de Ordenación Territorial. Dicho Plan Estratégico solo plantea que debe existir una relación clara entre “modelo social” y “modelo territorial”, apuntando que ambos modelos, identificados, al final, como no podía ser de otra manera, con una única entidad administrativa-espacial, deben caracterizarse por su capacidad de generar “calidad de vida” y “recursos humanos cualificados”, única manera de que la alternativa industrial-productiva planteada, que apunta hacia el desarrollo de Servicios Productivos Avanzados, sea una auténtica apuesta de futuro.

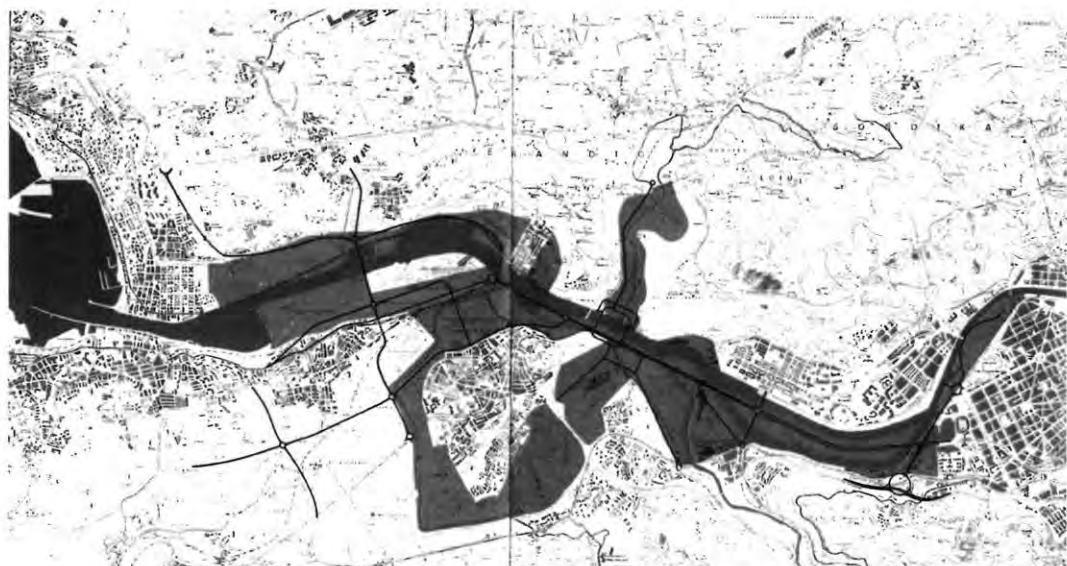
Ahora bien, la nueva “organización social” que se plantea, en el Plan Estratégico, está configurada como una “sociedad sin conflictos ni clases”. Todos pueden acceder a sus goces, experiencias y calidad de vida que va a generar. Los redactores del Plan Estratégico, sin embargo, son conscientes de que en dicha “sociedad” van a aparecer elementos distorsionantes que desdibujarán el “futuro prometido”. Para evitar esta situación, o para, al menos, hacerla más llevadera, el Plan establece obligaciones y atenciones, por parte de todos, para hacer frente a dichos desajustes. El Plan Estratégico plantea un Programa de Acción Social, a manera de “benevolencia moderna”, para paliar estos efectos negativos. El “escenario futuro” planteado no se puede permitir el lujo de generar patologías sociales no queridas, ya que ello redundaría en la bajada de la calidad de vida, y si esta calidad baja también lo hará la producción, ya que ésta está basada en la recreación de un ambiente urbano atrayen-

te y competitivo. Pensamos que aquí reside una de las grandes contradicciones de este "escenario futuro".

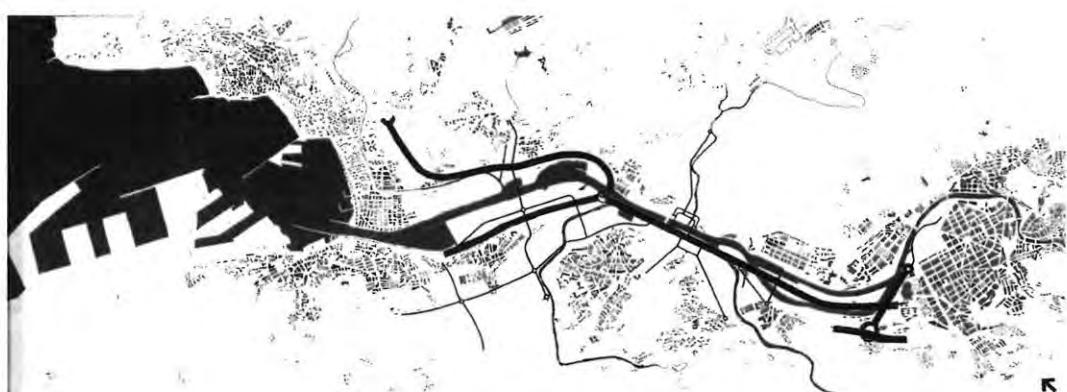
Si el Plan Estratégico, en su conjunto, y a pesar de las contradicciones señaladas, es coherente con su propio contenido, planteando, sin duda, una alternativa socio-productiva estrechamente relacionada con una ordenación espacial concreta, aquella que abarca un ámbito metropolitano, el desarrollo posterior de las ideas expresadas en dicho Plan no parecen, sin embargo, excesivamente congruentes con el contenido del mismo. El desarrollo de dicho Plan Estratégico se formula a través de la figura urbanística del Plan Territorial Parcial. Este último, como ya lo decíamos, apenas aporta nada especial que no se haya planteado, previamente, en el Plan Estratégico. Sólo da forma a lo allí dispuesto. Pero se trata de una "forma" que parece estar más encaminada a desarrollar proyectos localizados en las "áreas de oportunidad", identificadas con el suelo que dejan las industrias abandonadas, contando, también, los terrenos identificados con instalaciones ferroviarias obsoletas e instalaciones portuarias en desuso, que a materializar las posiciones ideológicas del Plan Estratégico. El Plan Territorial Parcial está enfocado, bajo nuestro punto de vista, a formalizar propuestas que, en el plano arquitectónico, hagan productivos y pongan en valor los terrenos ocupados antaño, y hoy abandonados, por las industrias, instalaciones ferroviarias y portuarias.

Y si el Plan Territorial Parcial parece más preocupado por obtener un rendimiento urbanístico a los terrenos libres que han dejado las citadas instalaciones, para lo cual dota de "formas atrayentes" a los artefactos arquitectónicos allí propuestos, las acciones concretas que se derivan de este Plan Territorial Parcial, y que están siendo gestionadas por sociedades público-privadas, como es el caso de Bilbao Ría 2000, no solo expresan, con todo rigor, el contenido de las "operaciones rentables" que orientaban al citado plan, sino que, al mismo tiempo, están encaminando, casi en exclusividad, la materialización de las mismas hacia la formalización de una "imagen urbana" sobre la que hacen pesar el futuro de Bilbao. Se puede decir, en este sentido, que el "escenario futuro" de Bilbao está planteándose, al menos en estos inicios, como un programa de propulsión de una "imagen" más volcada hacia la idea de hacer conocer al mundo que existe como ciudad y que necesita, por tanto, ser visitada. Más que plantear una "imagen de marca", para atraer esos servicios productivos, de los que hablaba el Plan Estratégico, parece que nos encontramos ante una situación en la que lo que realmente se está valorando es una inmersión de la ciudad de Bilbao en un circuito de ciudades a visitar, en el marco, todo ello, de intereses turístico-culturales y no tanto de aquellos otros que tienen que ver con los propiamente productivos.

Es en este sentido como podemos interpretar las manifestaciones del último Alcalde de Bilbao, quien en una entrevista a un periódico local, decía que "...podemos tener magníficos arquitectos bilbaínos que nos pueden hacer obras de calidad, pero queríamos conseguir no sólo un Bilbao de calidad, sino de marca, porque la marca tiene que ver con nuestras oportunidades de futuro. Se viene y se vendrá a Bilbao por eso, para ver las firmas mundiales como Ghery, Foster, Calatrava, Pelli, o en su momento Stern u otros".



ÁREA DE INTERVENCIÓN Y SUELO INDUSTRIAL DISPONIBLE



EL EJE METROPOLITANO PROYECTADO



EL EJE METROPOLITANO (Fuente: Plan Territorial Parcial)



IMAGEN DE FUTURO (Fuente: Plan Territorial Parcial)



IMAGEN DE FUTURO (Fuente: Plan Territorial Parcial)



1. Abandoibarra



2. Ametzola



3. Variante Sur



4. URBAN - Galindo



BILBAO RIA 2000

OPERACIONES INICIADAS

## SUL FUTURO DELLA CITTÀ EUROPEA

### THE FUTURE OF THE EUROPEAN CITY

Giorgio Piccinato

#### **RESUMEN**

Este artículo enuncia y explica brevemente las ideas de varios documentos referidos al conjunto del territorio de la Unión Europea y llega a la conclusión de que todos ellos son documentos políticos y, por tanto, demasiado generalistas que emplean una extrema cautela en la identificación de las posibles líneas de acción. Frente a ello se plantea la necesidad de responder a una serie de cuestiones para afrontar la estrategia espacial de Europa, para construir la identidad de la ciudad europea no contentándose con proposiciones demasiado genéricas, pero además, sin ignorar cuanto ha sido ya hecho.

#### **ABSTRACT**

This article deals about the ideas of the different reports that are about the European Union territory, observing that in all of them it is not very clear the possible ways of working. They are calified as political documents, so too much generalist. In that way, it is necessary to answer several questions to confront the territorial strategy of Europe and to make the identity of the European city with no very abstract proposals, and without ignoring as much as it has been done.

Sono ormai più di dieci anni che l'Europa comunitaria si occupa di territorio, in maniera sempre più esplicita. Come è noto, l'organizzazione dello spazio non rientra nelle competenze della Commissione né, quindi, le politiche strettamente urbanistiche. Queste restano affidate ai singoli Stati membri e, almeno in linea di principio, ai livelli amministrativi regionali e locali, secondo il principio cosiddetto di sussidiarietà. D'altra parte, diviene di giorno in giorno più evidente l'impatto sul territorio di molti programmi europei che, nello svilupparsi e nell'articolarsi configurano, pur se imperfettamente, delle vere e proprie politiche, in particolare nel settore dei trasporti, dell'agricoltura, del controllo ambientale.

La tradizionale lentezza –o prudenza– della Commissione ha fatto sì che le prese di posizione ufficiali, come quelle uscite dal Forum di Vienna del 1998, venissero precedute da diversi studi e analisi, che si presentano come sondaggi o regesto di problemi od orientamenti esistenti e proponibili nelle varie aree prese in esame.

---

\* Profesor ordinario de la Università di Roma Tre.

Rientrano in questa categoria documenti quali Europa 2000 (1991)<sup>1</sup>, Europa 2000 Plus (1994)<sup>2</sup>, il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998)<sup>3</sup> e, soprattutto, lo ESDP<sup>4</sup>, la cui elaborazione è durata ben 10 anni ed è stato adottato dai ministri responsabili del territorio nel maggio 1999. Il Libro verde sull'ambiente urbano (1990) è probabilmente il primo documento, ancorché privo di indicazioni politiche quanto fermo negli assunti culturali, che può essere individuato in questo gruppo. Bisogna rilevare che l'intera linea di documenti riguardanti l'insieme del territorio dell'Unione Europea proviene da una iniziativa del Consiglio e dalla sua emanazione che è la conferenza dei ministri responsabili per la pianificazione territoriale (riunitasi per la prima volta a Nantes nel 1988). Sono questi che hanno sollecitato la Commissione a preparare dei documenti attraverso i quali affrontare le tematiche territoriali; di qui derivano Europa 2000 e Europa 2000+ e, soprattutto, i cosiddetti principi di Lipsia, discussi nel 1994. Questi informano tutto il lavoro successivo, individuando:

1. i principi politici cui si informeranno tutti i documenti successivi: coesione, sostenibilità, sussidiarietà, volontarietà.
2. le sfere di attività: un sistema equilibrato e policentrico, pari accessibilità alle infrastrutture e alle conoscenze, protezione del patrimonio culturale e naturale.
3. le linee operative: ruolo degli stati membri, cooperazione fra stati membri e/o con stati terzi, coordinamento delle politiche europee.

Un tempo così lungo, anche per i ritmi prudenti dei rapporti internazionali, può però offrire spazio per alcune considerazioni sulla natura e i problemi di una prospettiva "europea" dell'organizzazione territoriale. Il primo elemento che balza agli occhi è la radicale diversità tra documenti generali, del tipo top-down, e quelli relativi ad azioni specifiche. Queste ultime sono i vari programmi di intervento diretto sulla città, tipo Urban, e quelli del programma Interreg: North Sea Region, Baltic Sea Region, Atlantic Area, South-Western Europe, Western Mediterranean and Latin Alps, Central European Adriatic Danubian and South Eastern European Space, North-Western Metropolitan Area. Questi dovrebbero essere i programmi che, nascendo dalle amministrazioni locali, sono o dovrebbero essere più direttamente operativi. Appartengono invece alla prima categoria i vari schemi generali, la cui ultima versione è quell'ESDP recentemente approvato, nella sua forma definitiva, a Potsdam. Si tratta, come forse è inevitabile, di documenti estremamente

<sup>1</sup> *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*, Luxembourg, 1991.

<sup>2</sup> *Europe 2000+: Cooperation for the European territorial development*, Luxembourg, 1994.

<sup>3</sup> Commission of the European Communities (ed.), *European sustainable cities: report*. 28 Oct. 1998. Luxembourg, 1999.

<sup>4</sup> *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Final Discussion at the Meeting of the Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Postdam, 10/11 May 1999.

prudenti, il cui scopo sembra piuttosto quello di indicare temi spazialmente rilevanti piuttosto che indicare vie di uscita. Non si tratta, in realtà, neppure di scenari, almeno nella accezione comune di prospettive future, date alcune tendenze di sviluppo o in seguito all'adozione di alcune politiche comunitarie. Ci sono, è vero, anche elementi di scenario, ma sono utilizzati non tanto per identificare un modello più o meno attendibile, quanto per suggerire temi o percorsi per le politiche da porre in essere.

Qui è il valore politico del documento, che si pone come uno stimolo ai decisori europei ad affrontare esplicitamente i problemi dell'organizzazione territoriale. Che poi questi siano caratterizzati ed approfonditi così da essere presentati in maniera convincente non sembra sia stata una preoccupazione per gli estensori del documento. Stiamo qui esaminando quel "draft" che è stato offerto alla discussione, anziché la versione definitiva, che presenta differenze redazionali più che sostanziali, ma non per questo prive di significato. Esaminiamone sommariamente la struttura. La prima parte inquadra storicamente il lavoro, ne identifica il carattere, ne indica gli obiettivi politici e la metodologia utilizzata. La seconda esamina le tendenze e le forze che caratterizzano lo sviluppo dello spazio europeo a lungo termine, con un capitolo che riguarda l'impatto delle politiche comunitarie sul territorio. La terza suggerisce alcuni possibili obiettivi, che ricalcano poi i principi di Lipsia: un sistema urbano policentrico e meglio equilibrato e nuove relazioni tra città e campagna, parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze, una gestione prudente del patrimonio culturale e naturale, un quadro per una politica territoriale integrata. La quarta parte affronta il tema dell'organizzazione e degli strumenti per una politica territoriale europea.

Sull'ESDP doveva aprirsi un dibattito, che in diversi paesi si è in effetti verificato. Meno in Italia, troppo assente per lunga tradizione, grazie alla posizione marginale, all'interno del ministero dei lavori pubblici, che l'organizzazione territoriale ha sempre ricoperto ed allo svuotamento di competenze portato dal processo di regionalizzazione. Né si può dire che il tema abbia sollecitato a fondo gli ambienti "culturali" come le università o le associazioni i categoria. Commenti sull'ESDP si possono trovare soprattutto nelle riviste di lingua inglese: è forte la sensazione che, ancora una volta, si tratti di una questione che interessa in primo luogo quel centro dell'Europa -Regno Unito, Germania e Benelux- che costituisce il livello alto di quegli squilibri cui si appunta l'ESPD. Certo, che l'Unione Europea si ponga esplicitamente il tema dell'organizzazione del territorio all'interno di un sistema di obiettivi generali di sviluppo, è un dato unanimemente riconosciuto come positivo. Forse, argomentano alcuni, sarebbe opportuno menzionare alcuni grandi valori "europei" di sfondo, come una democrazia pluralista, il rispetto dei diritti umani, l'impero della legge, insieme ad alcuni problemi più recenti, come disoccupazione, discriminazione, polarizzazione sociale, sicurezza<sup>5</sup>.

La scelta degli obiettivi appare abbastanza arbitraria, ed è probabilmente frutto di un difficile tentativo di collegamento alle altre politiche dell'Unione: porre

---

<sup>5</sup> ARL, Comments on the Draft of a European Spatial Development Perspective, Eureg, 1997.

sullo stesso piano sviluppo sostenibile, coesione economica e sociale e uguale competitività significa rinunciare fin dall'inizio all'obiettivo di una forte caratterizzazione spaziale, quale soltanto il primo termine –sviluppo sostenibile– può fornire.

Un segno ulteriore dell'evidente incertezza nel quale il documento è stato elaborato viene dall'esame comparato dei due testi: quello "draft" del 1997 e la versione finale del 1999. Il primo è strutturato con chiarezza: un capitolo di analisi delle tendenze e dei problemi più rilevanti dell'organizzazione dello spazio europeo, quindi delle opzioni e delle politiche da adottare, e finalmente degli strumenti e delle azioni necessarie a mettere in moto il processo (anche se i testi non sembrano trasmettere contenuti altrettanto decisi). Il testo definitivo si presenta invece, assai più modestamente, come un regesto di temi elencati senza ordine di priorità o di relazione. E' questo il riconoscimento dell'impossibilità di indicare linee strategiche significative? L'elenco dei temi è importante, soprattutto se lo leggiamo come un tentativo di estrapolare le caratteristiche territoriali dei diversi programmi europei. Così facendo, mette in luce anche alcuni esiti indiretti -quelli derivanti dalle politiche di prestito della Banca europea (BEI) o delle politiche della concorrenza oltre a quelle, di più immediato rilievo, riguardanti i trasporti, l'agricoltura, l'ambiente.

Si può anche sostenere che nello ESDP ci sia tutto, o quasi. Vediamo qualche esempio di cinismo:

"L'ESDP è l'espressione della volontà degli Stati membri...di preservare la diversità...".

"L'ESDP è un quadro politico per migliorare la cooperazione fra gli Stati membri, le regioni e le città".

"ogni Stato darà al documento il seguito che desidera".

Vediamo qualche esempio di banalità:

"I cinque aspetti seguenti sono decisivi per lo sviluppo sostenibile delle città:

- il controllo dell'espansione urbana.
- il mix delle funzioni e dei gruppi sociali (soprattutto nelle grandi città, dove una parte crescente della popolazione è minacciata d'essere esclusa dalla società urbana).
- la gestione intelligente ed economica delle risorse dell'ecosistema urbano (specialmente l'acqua, l'energia e i rifiuti).
- una migliore accessibilità grazie a mezzi di trasporto che siano non solo efficaci ma anche non inquinanti, e infine.
- la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale".

Credo sia difficile trovare qualcuno che voglia opporsi a questi buoni propositi. Anzi, mi pare che, chiunque sia il destinatario di questo documento, se ha un po' d'amor proprio, dovrebbe sentirsi offeso. O forse c'è qualche "decisore" contrario ad una gestione intelligente ed economica, ecc. ecc?

In realtà il documento, proprio per la sua ovvia, tradisce la difficoltà di delineare un progetto di spazio speculare a quello politico o, forse, denuncia la debolezza di un progetto politico che non è capace di tradursi concretamente nella società e nello spazio. C'è chi suggerisce la presenza, in questi documenti, di due modelli:

quello francese dell'aménagement du territoire e quello tedesco del Raumordnung (come viene praticato oggi), intendendo il primo interventista e regolativo il secondo. Questo spiegherebbe anche la vaghezza delle indicazioni dell'EDSP, perché le scelte vere dovrebbero venire dal basso, da regioni e città. Sarà bene allora vedere come ci si muove "in basso", se è vero che scelte e importazioni qualificanti si trovano, per esempio, nei programmi Interreg. In realtà, anche qui le scelte politiche paiono tradursi (per quel poco che sono riuscito ad esaminare) in una snervante pariteticità economica e geografica dei provvedimenti proposti e, quindi, in una sostanziale assenza di volontà programmatica. L'ipotesi dei modelli mi pare convincente, e meriterebbe di essere approfondita. In effetti diverse tradizioni sono qui a confronto, e diversi tipi di legami fra saperi e corpo sociale: quella dei Services d'Etat francesi, quella del federalismo regionalista tedesco, quella del professionismo olandese e quella del pragmatismo incrementalista britannico. Ingegneri, geografi e planners danno la linea: di urbanisti, storici, sociologi non c'è quasi traccia. Anche su questo converrà riflettere.

Nei documenti fin qui prodotti è evidente una estrema cautela nella identificazione delle possibili linee di azione (che talvolta non sono neppure indicate): la necessità di ottenere l'unanimità su documenti che interessano tutti o quasi i paesi dell'Unione porta fatalmente a schivare ogni percorso che comporti una scelta fra opzioni in qualsiasi modo conflittuali. Questa è probabilmente una delle ragioni principali, anche se non l'unica, del valore scientificamente modesto di tali elaborati, che devono intendersi piuttosto come documenti politici, e quindi necessariamente generali, se non generici. Mancano, soprattutto, indicazioni di qualità, che valgano cioè a specificare le caratteristiche desiderabili (e possibili) del nuovo spazio europeo, i modi attraverso i quali tali caratteristiche possono essere raggiunte (progetti, piani, procedure), i termini delle scelte necessarie (sulla mobilità urbana ed extraurbana, sulla accessibilità, sull'uso dei centri storici).

Numerose sono le questioni cui una strategia spaziale di livello europeo dovrebbe far fronte. Tutte comportano delle scelte e delle ipotesi di lavoro: una riflessione approfondita potrebbe certamente individuarne altre. Dalla comunità scientifica e dai luoghi della ricerca, più liberi da condizionamenti politici e nazionali, è lecito attendersi un forte contributo di idee che, anche se non immediatamente applicabili, identifichino prospettive valide per il medio e lungo periodo.

Quali vie da percorrere per un recupero delle aree in via di abbandono? Come affrontare il tema delle periferie degradate, oggi luoghi di primo insediamento delle fasce di immigrati? Quale il senso da attribuire al rapporto tra costruito e aree verdi, nella città e nel territorio extraurbano? Quali sono gli spazi pubblici della futura città europea? Come rafforzare l'identità della città europea, come opporsi al processo di omogeneizzazione indotto dal prevalere di modelli culturali appiattiti su pochi stereotipi? In altre parole, come costruire una qualità/identità della città europea?

Mi sembrano questioni importanti –ma altre se ne potranno certamente identificare– tali da favorire percorsi di approfondimento diversificati, e quindi più corrispondenti a realtà urbane e territoriali differenti. Bisogna anche ricordare che organizzazioni spaziali apparentemente simili possono corrispondere a strutture

sociali ed economiche diverse, ciò che deve metterci in guardia dall'accontentarci di proposizioni troppo generiche. C'è dunque molto lavoro da fare, senza bisogno di improvvisare o di ignorare quanto già è stato fatto, anzi utilizzando materiali e conoscenze che sul territorio europeo si sono andate accumulando sia nelle sedi deputate alla ricerca scientifica che nelle amministrazioni impegnate nella gestione della città e del territorio. Per non dimenticare che i principi, se non radicati nei fatti, si riducono a slogan.

**SUELO URBANO NO CONSOLIDADO**  
**Y**  
**SUELO URBANIZABLE**  
NON CONSOLIDATED URBAN LAND AND DEVELOPMENT LAND

José Manuel Díaz Lema\*

**RESUMEN**

Este artículo analiza la legislación urbanística recientemente aprobada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 5/1999. Se hace un repaso de los distintos capítulos que describe esta ley, explicando las diversas clasificaciones del suelo, los derechos y deberes de los propietarios del suelo y las distintas normativas que afectan al suelo en función de su clasificación, ya sea suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable.

**ABSTRACT**

This article analyses the urbanistic legislation, that has been recently approved in Castilla y León, the Law 5/1999. It is studied the chapters of this law, explainig the different clasifications of the land, owners' rights and duties and the different laws that must be respected depending on the type of land: non consolidated urban land or development land.

**Introducción**

El régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable **en** Castilla y León o **de** Castilla y León, contenido en la legislación estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), y en la recientemente promulgada Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León. En efecto, de acuerdo con la STC 61/1997, corresponde al Estado establecer el régimen o estatuto básico de la propiedad urbana en todo el territorio nacional, legislación que ha de ser completada y desarrollada por el legislador autonómico, derivando dicha competencia estatal del art. 149.1.1 de la CE (condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales). El Estado ha hecho uso de esta competencia legislativa en la citada Ley 6/1998, cuyo Título II fija precisamente el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en dos Capítulos, que tratan el primero la clasificación del mismo (suelo urbano, urbanizable, y suelo no urbanizable), y el segundo los derechos y deberes de los propietarios correspondientes a cada una de las clases o tipos de suelo. En esta materia el legislador estatal ha plasmado los criterios de la distribución competencial en los términos de la referida STC 61/1997: puesto que al Estado compete la fijación

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

del régimen básico de la propiedad urbana, previamente y de forma inescindible debe establecer los tipos o clases de suelo, punto a partir del cual tiene sentido atribuir derechos y deberes a los propietarios<sup>1</sup>. Según esto, sería insuficiente e inapropiado tratar exclusivamente el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable en la ley 5/1999; ésta solo alcanza su pleno sentido en el esquema o armazón de la legislación estatal, y al mismo tiempo dicha legislación estatal es incapaz por sí sola de ofrecer un tratamiento completo de esta cuestión.

En definitiva, la distribución competencial en materia de suelo y urbanismo impone ciertas pautas metodológicas en el estudio de los distintos capítulos o apartados en que se ha venido ordenando el contenido de nuestra legislación urbanística. Por un lado, la **densidad normativa** de la legislación estatal no es ni mucho menos uniforme, sino que depende del título constitucional del que traiga causa. Así, las materias en las que el título competencial estatal son las referidas condiciones básicas de la propiedad urbana, el alcance de la legislación –y por tanto el margen de maniobra del legislador autonómico– es muy distinto de aquellos supuestos en que la competencia estatal deriva de ciertos apartados del apartado 18 del art. 149.1, como la legislación sobre expropiación forzosa o el sistema de responsabilidad administrativa, casos en que el legislador estatal ostenta una plenitud competencial muy alejada del simple establecimiento de las bases, como por otra parte se puede advertir en la referida ley 6/1998 en los Títulos II, IV y V (valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios). En el juego o diálogo entre la legislación estatal y la autonómica hay por tanto una evidente falta de uniformidad, que se traduce en que en unos casos la normativa estatal debe limitarse a lo básico (lo que implica automáticamente que el papel del legislador autonómico resulta acrecido), mientras que en otros el papel del legislador estatal es dominante, y la legislación autonómica queda en un plano secundario. Por último, obviamente en aquellos apartados en los que el Estado no ostenta competencia alguna según la STC 61/1997, como por ejemplo en materia de planificación o gestión urbanística, no hay siquiera lugar para hablar del juego complementario de ambas legislaciones: no existe más normativa que la autonómica.

En síntesis, la profunda mutación competencial producida por la CE y refrendada por la STC 61/1997 en materia de suelo y urbanismo no ha podido borrar el armazón sobre el que estaba construida la legislación urbanística: planificación, régimen del suelo, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo, disciplina urbanística, mercado del suelo, un conjunto de piezas o apartados perfectamente trabado. En el momento en que a partir de la STC referida las CCAA comienzan a ejercitar sus competencias en materia de urbanismo, particularmente en aquellas disposiciones con carácter de desarrollo de la Ley estatal, se hace necesario proceder a una especie de ensamblamiento de piezas ahora contenidas en distintas legislaciones, cuyos principios jurídicos sin embargo se mantienen inalterados. Puede incluso afirmarse que

<sup>1</sup> STC 61/1997, FJ 14. b):

“Sin esta clasificación previa que encaja en el art. 149.1.10, no sería posible regular condición básica alguna del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado...”

en lo que concierne a la Ley 5/1999 estamos ante una rehechura de la legislación urbanística tradicional, dentro del molde de la Ley estatal 6/1998, con unos componentes añadidos de adaptación a las características del asentamiento poblacional de la región y de simplificación de aquella normativa.

Las observaciones anteriores son particularmente ciertas en la Ley 5/1999, y más en concreto, en lo relativo a la clasificación y al régimen del suelo en Castilla y León. En lo que nos toca, el concepto y el régimen tanto del suelo urbano no consolidado como del suelo urbanizable requieren un análisis conjunto o complementario de la Ley estatal 6/1998 y de la autonómica 5/1999. En líneas generales se puede advertir que esta labor es relativamente fácil, porque la Ley autonómica sigue con fidelidad los criterios de la ley estatal. En ciertos casos no obstante puede plantearse si las disposiciones autonómicas se mantienen en el margen de lo que deba entenderse por desarrollo o complemento de la ley estatal o por el contrario la contradicen. La solución a este tipo de conflictos no puede ser otra que acudir al principio de prevalencia de la legislación básica estatal, e inaplicar consecuentemente la norma autonómica.

## Suelo urbano no consolidado

### *Concepto y clases. Supuestos*

La Ley 5/1999 prevé en el art. 12 la existencia de dos categorías dentro del suelo urbano, el consolidado y el no consolidado, conceptos que pueden deducirse con facilidad del art. 14 de la Ley estatal 6/1998. En efecto, dicho precepto impone a los propietarios de suelo urbano muy distintos deberes según que sus terrenos tengan la consideración de urbanos consolidados o no consolidados, lo que supone un cambio importante sobre la legislación del suelo precedente. Sin embargo, el legislador estatal no precisa los supuestos o –si se prefiere– el concepto mismo de dicho suelo urbano no consolidado, o al menos no se deduce con la claridad debida. En todo caso, la exigencia a los propietarios de estos suelos de un régimen de deberes que, con pequeños matices, se confunde con el propio del suelo urbanizable, sugiere que nos hallamos ante unos suelos radicalmente distintos de los urbanos típicos o consolidados, en la nueva terminología legal. Esta apreciación se ve confirmada por el otro rasgo característico que se deduce de la Ley 6/1998 en torno a esta categoría de suelo urbano: la necesidad de la actuación conjunta o sistemática, a la que se refieren tanto el citado art. 14.2 como el art. 28.1 en relación con las valoraciones. Estos suelos han de ser incluidos en “ámbitos de desarrollo” para su correspondiente gestión<sup>2</sup>.

El art. 12 de la Ley 5/1999 completa la legislación estatal, al establecer con precisión los terrenos que pueden ser incluidos como suelo urbano no consolidado.

<sup>2</sup> Sobre esto véase del autor “El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril”. RDU, 161 (1998), pp. 105 y ss. GRAU AVILA, S., “El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones”. RDU, 163 (1998), pp. 123 y ss. Y PORTO REY, E., “Reparto de aprovechamientos y cargas en el suelo urbano consolidado?”. RDU, 167 (1999), pp. 136 y ss.

Se trata en primer lugar de terrenos sobre los que el planeamiento prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente, expresión que sin duda alude a grandes operaciones integrales en las que se procede a la sustitución completa de urbanización y edificación o situaciones similares<sup>3</sup>. Tanto desde el punto de vista de la planificación, como, sobre todo, de las plusvalías generadas en este tipo de operaciones está plenamente justificado aplicar un régimen de deberes urbanísticos propios del suelo urbanizable. En realidad, la consideración de tales terrenos como urbanos deviene más del hecho de su pertenencia a los cascos urbanos que del tratamiento urbanístico de que sean objeto.

Un poco más complejo se presenta el segundo supuesto de suelo urbano no consolidado. El art. 12.b) se refiere a “terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados”. Se trata de supuestos bastante cercanos entre sí, que con frecuencia se solaparán. Pero lo realmente delicado es que como consecuencia de la previsión de alguna de las actuaciones descritas pueda cambiarse el régimen del suelo, de consolidado a no consolidado (y ya se ha dicho que la diferencia de trato jurídico es muy acusada), resintiéndose de este modo la seguridad jurídica que debe presidir la clasificación del suelo, y en particular del suelo urbano<sup>4</sup>.

Sin embargo, la propia Ley 5/1999 aporta los suficientes mecanismos de equilibrio de tal modo que los intereses de los propietarios no resulten dañados más allá de lo razonable. En primer término, porque la decisión de considerar unos suelos urbanos como no consolidados ha de proceder del planeamiento general, como previene el art. 12 (“el planeamiento general podrá distinguir las siguientes categorías de suelo urbano”), impidiendo por tanto al planeamiento especial en suelo urbano proceder a este tipo de conversión de suelo urbano consolidado en no consolidado (lo cual implica por otro lado que dichos planes forzosamente han de tener un carácter derivado o de desarrollo del planeamiento general, en lo que se refiere a

<sup>3</sup> A estos supuestos aludía en el trabajo citado en nota anterior, p. 106: a los denominados bordes de suelo urbano y a las grandes operaciones de sustitución de la edificación existente, de las que constituyen ejemplo paradigmático en estos años las producidas como consecuencia del traslado de cuarteles de los cascos urbanos o de operaciones inmobiliarias de la RENFE.

En lo que podríamos denominar práctica urbanística regional de Castilla y León, la existencia de suelo urbano no consolidado ha tenido una cierta importancia, como lo demuestra la atención que le presta la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo, cuyo art. único. 2 y 3 distingue en efecto entre un suelo urbano consolidado (el no incluido en unidades de ejecución) y el no consolidado (el incluido en dichas unidades), con la consecuencia de que en el primer caso no hay cesión de aprovechamiento, mientras que sí la hay en el segundo (10%) –con la salvedad en este último caso de las unidades de ejecución que tengan por objeto la renovación, reforma o mejora urbana, etc., en las que tampoco se exige cesión–. Estas distinciones arrancan de la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, y en último extremo desembocan en la Ley estatal 6/1998, aunque con ciertas modificaciones. La disposición transitoria 3 de la Ley 5/1999 enlaza con el criterio de la citada Ley 9/1997, al asimilar el suelo urbano incluido en unidades de ejecución o actuación al suelo urbano no consolidado. Sobre la referida Ley de Castilla y León de medidas transitorias, puede consultarse mi trabajo “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, en: Derecho Público de Castilla y León (Dir. J. García Roca). INAP. Valladolid, 1999, pp. 446 y ss.

<sup>4</sup> A esto me refería en el trabajo supra citado, p. 107, y nota.

este tipo de actuaciones en suelo urbano no consolidado). En segundo lugar, no todas las actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas acarrean automáticamente la consecuencia de que los terrenos afectados sean considerados como urbano no consolidado. La Ley añade una importante precisión, al exigir que la inclusión de los terrenos en esta categoría de suelo procederá cuando tales actuaciones “deban ser objeto de equidistribución entre los afectados”. No es fácil predecir el cumplimiento de esta condición, pero quizás se pueda adelantar que debe ir vinculada a la intensidad de la actuación, a la obtención de plusvalías, etc., circunstancias que dan pie para la exigencia de las cesiones propias del suelo urbano no consolidado. Ello no impide que cuando cualquiera de las actuaciones comentadas (de urbanización, etc.) no tenga la entidad suficiente para convertir los terrenos en suelo urbano no consolidado, el Ayuntamiento podrá acudir a la imposición de contribuciones especiales que le permitan resarcirse de las obras realizadas. Esto supone que de la Ley 5/1999 se deriva una gradación en lo que en términos generales podríamos denominar contribución de los propietarios a las actuaciones de urbanización, dotaciones urbanísticas o reforma interior que se lleven a cabo en suelo urbano: cuando la intensidad de la actuación y plusvalías que genere justifique la equidistribución propia del suelo urbanizable, procederá considerar los terrenos como urbano no consolidado; en caso contrario, los terrenos mantienen su carácter de urbanos consolidados, sin perjuicio de que la Administración recupere por la vía de las contribuciones especiales las inversiones realizadas.

Por lo demás, la Ley 5/1999, en la misma línea de la Ley estatal 6/1998 ya indicada, prevé para el suelo urbano no consolidado unos mecanismos de gestión en todo idénticos al suelo urbanizable. El mismo art. 12.b) establece su división en sectores, que han de ser delimitados en el planeamiento general (art. 41.e), fijándose en cada caso el aprovechamiento medio del mismo (idem; y art. 39); por supuesto la gestión en este suelo se efectuará a través de actuaciones integradas o en unidades de actuación (art. 65.3). En realidad, lo que diferencia este suelo urbano no consolidado del urbanizable son los mecanismos de planificación, como se deduce de los arts. 45 y 46 de la Ley: el planeamiento de desarrollo adecuado para el urbano no consolidado es el estudio de detalle, mientras que el urbanizable solo puede ser desarrollado a través de planes parciales. Pero incluso esta afirmación no es del todo exacta, porque la Ley 5/1999 prevé la posibilidad de la “ejecución directa” del planeamiento general en suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, lo que significa que la ordenación detallada de ambos suelos está contenida en el planeamiento general, y es por tanto innecesario recurrir a instrumentos de planeamiento ulteriores.

### **Régimen jurídico**

Los arts. 17 y 18 de la Ley 5/1999 desarrollan y precisan los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado, que en sus rasgos esenciales están establecidos en el art. 14.2 de la Ley estatal 6/1998. Como ya se ha indicado, este último precepto impone unos deberes a los propietarios de este suelo prácticamente idénticos al suelo urbanizable, lo que se explica por la naturaleza de los terrenos que se incluyen en el mismo. En síntesis, los propietarios están obligados a efectuar la

cesión de dotaciones locales (art. 14.2.a) –viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local–; asimismo están obligados a ceder el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales, que se incluyan en el ámbito correspondiente a efectos de su gestión (art. 14.2.b.); por último, deben ceder hasta un máximo del 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que puede ser reducido por la legislación autonómica (apartado c.); los propietarios tienen también el deber de costear y en su caso ejecutar la urbanización (apartado e.); y por último, proceder a la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (apartado d.), antes del ejercicio de su derecho a edificar (en plazo, por supuesto) (apartado f.).

La enumeración de derechos y sobre todo deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado merece algunos comentarios que deben servir para integrar los preceptos de la Ley regional en la norma estatal. Es evidente que nos encontramos, en primer término, ante el esquema tradicional de deberes y cesiones propios del suelo urbanizable. Pero conviene añadir un matiz: la Ley 6/1998 mantiene la cesión de suelo para sistemas generales incorporada en nuestra legislación a partir de la Ley de Valoraciones de 1990 (y Texto refundido de 1992), por lo que en este punto la nueva Ley estatal no enlaza con el Texto refundido de 1976. Constituye éste un rasgo característico de la Ley 6/1998, el moverse en una cierta ambivalencia entre la vuelta pura y simple al Texto refundido de 1976, y la asimilación de ciertas disposiciones de la legislación de 1990-92. La exigencia de cesión de suelo para sistemas generales tanto en el urbano no consolidado como en el urbanizable –como se verá–, y el mismo hecho de configurar una categoría distinta dentro del suelo urbano como es el no consolidado demuestra que, al margen de algunas expresiones retóricas de la Exposición de Motivos, el legislador estatal mantiene un elevado nivel de “presión” sobre la propiedad urbana por la vía de las distintas cesiones, que era la característica más destacada de la referida Ley de Valoraciones de 1990.

En segundo lugar, y en relación con esto mismo, dado el carácter básico de la normativa estatal según los términos definidos por la STC 61/1997, el legislador autonómico dispone de un margen amplio de maniobra para configurar algunos de los deberes de los propietarios. Se trata en concreto de la cesión de aprovechamiento, y de las cargas de la urbanización, que la Ley 5/1999 regula en los términos que se señalan a continuación.

En cuanto a dichas cargas, la Ley 6/1998 expresamente prevé la posibilidad de reducir la participación de la Administración actuante en las correspondientes al suelo que haya sido objeto de cesión por los propietarios (art. 14.2.c.). De la Ley 5/1999 se deduce la exención de la Administración en el costeamiento de las mismas, al prever que los terrenos cedidos al Ayuntamiento han de estar urbanizados (art. 18.3.b.)<sup>5</sup>. Esto confirma la afirmación anterior de que la nueva legislación (estatal y autonómica) mantiene la presión sobre la propiedad urbana en unos niveles similares

<sup>5</sup> En este punto la Ley 5/1999 mantiene el mismo criterio de la Ley de medidas transitorias antes citada, Ley 9/1997 de 13 de octubre cuyo artículo único. 7 decía: “El Ayuntamiento no participará en los gastos de urbanización correspondientes al porcentaje de aprovechamiento que le pertenezca”.

a la anterior legislación de 1990-92, en lo que a este tipo de suelo urbano no consolidado y al urbanizable se refiere. La reducción del porcentaje de cesión de aprovechamiento del 15% al 10% se ve compensada por el incremento de las cargas de urbanización que debe asumir el propietario. Obviamente, esto no es válido para el suelo urbano consolidado, en el que el legislador estatal ha eliminado dicha cesión.

Como se ha dicho, la legislación estatal ha de permitir la modulación de la cesión de aprovechamiento a la Administración actuante, en base a lo cual la Ley 5/1999 establece en el art. 17.2 una distinción de indudable trascendencia práctica: solo en los Municipios con una población igual o superior a 20 mil habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación urbana será exigible la cesión del 10% del aprovechamiento (o lo que es lo mismo, en los términos de la Ley, el aprovechamiento de los propietarios será el que resulte de aplicar a los terrenos el 90% del aprovechamiento medio del sector). En los restantes Municipios, no existe cesión alguna de aprovechamiento (el aprovechamiento correspondiente a los propietarios será el que resulte de aplicar a los terrenos el aprovechamiento medio del sector). Además de estas normas principales, la Ley establece una especial para el caso de los conjuntos históricos declarados de interés cultural, para los que tampoco se prevé cesión de aprovechamiento, aunque correspondan a Municipios de más de 20 mil habitantes o cuenten con Plan General.

La distinción entre ambos tipos de Municipios recorre el conjunto de la Ley 5/1999, indicando claramente donde está para el legislador la frontera de la complejidad urbanística. Así, por citar un par de ejemplos, en materia de usos en suelo rural el art. 25.2 acude a la misma distinción; o en otro punto destacado, el art. 109 exige solo a los Municipios con más de 20 mil habitantes o que cuenten con Plan General la creación de un Registro de Inmuebles en venta forzosa.

Desde el punto de vista de la gestión urbanística, la referida distinción contribuye a la simplificación de estos procesos, y en la práctica configura el régimen del suelo urbano no consolidado de los Municipios de menor complejidad y envergadura (sin Plan general o menores de 20 mil habitantes) como una situación intermedia entre el suelo urbano consolidado en general y el no consolidado de los restantes Municipios. Como suele ser habitual en la legislación urbanística autonómica, bajo tales distinciones se esconde sencillamente la necesidad de adaptarse a una realidad urbanística muy diferenciada en lo que se refiere al tamaño de las poblaciones y por tanto las posibilidades de gestión urbanística.

## Suelo urbanizable

### *Concepto. Supuestos*

La Ley estatal 6/1998, aún manteniendo el mismo término de la legislación anterior, produce notables modificaciones en el suelo urbanizable. Ante todo, como explica la Exposición de Motivos, se pretende un ensanchamiento de dicho suelo, a costa del suelo no urbanizable, con la finalidad de incrementar la oferta de suelo disponible, condición, según el legislador, para abaratizar el precio del suelo y consiguen-

temente de la vivienda<sup>6</sup>. La reducción del suelo no urbanizable es palpable en los arts. 9 y 20 de la Ley, que establecen el primero los supuestos o terrenos que deben ser clasificados como tales en el planeamiento (suelos no urbanizable protegidos por distintas razones, y aquéllos que se consideren inadecuados para el desarrollo urbano); y el segundo, los derechos de los propietarios de este suelo, que se concretan en los usos agrarios, forestales, etc. y desde el punto de vista constructivo, a las actuaciones (edificaciones, instalaciones) específicas de interés público. Esta pretensión "liberadora" de suelo, que constituye el rasgo esencial de la Ley 6/1998, choca desde luego con la tradición de nuestro urbanismo, que sitúa en el Plan y por tanto en los poderes públicos la exclusiva decisión sobre el suelo que debe ser objeto de transformación urbana. Tampoco encaja bien con la programación u ordenación temporal de la transformación del suelo y en general de cualquier actuación urbanística, que nuestra legislación ha venido atribuyendo al menos desde la reforma de 1975-76 a la Administración.

Dentro del suelo urbanizable, el legislador estatal distingue dos tipos en el art. 16, el delimitado en el planeamiento general, en el apartado 1, y el no delimitado en el apartado siguiente. Esta distinción no se corresponde exactamente con la del Derecho precedente entre suelo urbanizable programado y no programado, sino que parece más bien orientada a reconocer un derecho a la transformación del suelo en el primer caso (en los términos que más adelante se verán), mientras que en el suelo no delimitado dicho derecho está sujeto a las condiciones que establezca la legislación autonómica.

Estos cambios se reflejan en la Ley 5/1999, que asume por supuesto las categorías de suelo urbanizable de la Ley estatal, pero al mismo tiempo desarrolla singularidades que es preciso tener en cuenta. En este punto (como en otros, por ejemplo, el régimen del suelo no urbanizable) la Ley autonómica se mueve con soltura dentro de los preceptos básicos de la legislación estatal. De entrada, el art. 14 reproduce las dos categorías de suelo urbanizable de la Ley estatal, delimitado y no delimitado, definiendo al primero como "los terrenos cuya transformación se considere adecuada a las previsiones del planeamiento urbanístico", y el no delimitado como los restantes terrenos de suelo urbanizable.

En cuanto al urbanizable delimitado, no está claro el significado de dichas "previsiones" para la transformación del suelo, a través de los correspondientes Planes parciales. Como se ha dicho ya, la Ley estatal 6/1998 al situar la iniciativa para la transformación del suelo urbanizable en el haber de los propietarios (art. 15), devolvió en este punto crucial de forma extraordinaria el papel de la Programación (pública). Mientras que, por el contrario, el precepto comentado de la Ley 5/1999 puede ser entendido bien en el sentido de que la transformación de dicho suelo se hará de acuerdo con las determinaciones del Planeamiento general al respecto (esto es, las que fija el art. 41.e): delimitación de sectores, indicación del aprovechamiento medio, densidad máxima, usos predominantes, compatibles y prohibidos, sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas), pero también puede implicar una cierta recuperación de la programación, que al fin y al cabo es un elemento accesorio de los Planes, en

---

<sup>6</sup> La Exposición de Motivos (2.) habla del "amplio suelo urbanizable" que configura la Ley.

los que la competencia legislativa no ofrece duda alguna a tenor de la STC 61/1997. De este modo, la transformación del suelo urbanizable no quedaría por completo en manos de los propietarios del suelo o la iniciativa privada, sino que la Administración podría establecer plazos y ritmos "adecuados" a las previsiones del planeamiento. En esta cuestión, como en tantas otras, hay un tira y afloja en la Ley 5/1999 entre los principios que incorpora la ley estatal 6/1998, y las prácticas asentadas después de décadas de aplicación que no son fáciles de remover. Por el contrario, en el suelo urbanizable no delimitado la Ley 5/1999 no alude a previsiones de ningún tipo, porque serán los particulares los que asuman la iniciativa para delimitar los correspondientes sectores, y dentro de las condiciones que se hayan fijado procedan a presentar los correspondientes Planes parciales. Este distinto tratamiento entre ambas categorías de suelo urbanizable abona la interpretación apuntada, en el sentido de que el término "previsiones" del art. 14.a) apunta a algún tipo de programación, pues al fin y al cabo también en el suelo no delimitado el Planeamiento general debe establecer variados criterios y determinaciones, que regula el art. 41.f).

Otro rasgo que debe resaltarse del suelo urbanizable delimitado, común una vez más al suelo urbano no consolidado, es la posibilidad de que el Planeamiento general "habilite" su ejecución directa sin necesidad de Planeamiento de desarrollo (arts. 40, 43), en cuyo caso la propia Ley 5/1999 impone una serie de estándares que han de ser asumidos por dicho Planeamiento general (art. 42.2). Aunque esto se trata "in extenso" en otro lugar de esta obra, desde el punto de vista de la clasificación del suelo cabe subrayar que la Ley 5/1999 configura unos instrumentos de planeamiento general muy flexibles, más o menos cargados de contenidos concretos o de ordenación detallada a discreción de los Ayuntamientos. Va de suyo que en aquellos casos en que el Planeamiento general establezca la ordenación detallada de un sector de suelo urbanizable delimitado o de urbano no consolidado se pone en marcha la fase siguiente de gestión urbanística, como prevé el art. 72.2, a través de los distintos sistemas regulados en el art. 74. Ciertamente, de este modo el sistema de planeamiento se simplifica al eliminar el hasta ahora necesario escalón del Plan parcial; pero la experiencia dirá si de este modo no se recarga y complica en exceso la elaboración del Planeamiento General.

El suelo urbanizable no delimitado previsto en el art. 14.b) de la Ley 5/1999 está construido sobre una relación entre el Planeamiento general y el de desarrollo o parcial muy distinta. El primero se limita a establecer reservas de suelo y la definición de las condiciones en las que se han de aprobar los Planes parciales (arts. 41.f. y 44.2.f.), mientras que el planeamiento de desarrollo ve reforzado su papel dentro del esquema de la planificación y a la vez la regulación, tramitación y contenido de estos Planes parciales difiere en aspectos importantes de los Planes parciales propios del suelo urbanizable delimitado. El Plan parcial procede en este caso a la delimitación de sectores (art. 46.1.b.), debiendo justificar expresamente la conveniencia de desarrollar el sector, y definiendo con precisión los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas (art. 46.4). Asimismo estos Planes parciales se someten a unos criterios de control más rigurosos, desde la perspectiva medioambiental, que la Ley se cuida de señalar en el mismo precepto ("Asimismo incluirán –los Planes parciales– las medidas necesarias para la integración del sector en su entorno, de forma compatible con la protección del medio ambiente"), que se concreta posteriormente en el art. 55.3.a. (estos Planes parciales en

suelo urbanizable no delimitado se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental). El planeamiento parcial en este tipo de suelo no tiene por tanto un carácter de mero desarrollo del Planeamiento general, como ha sido lo habitual hasta ahora, y lo sigue siendo en el suelo urbanizable delimitado, sino que adquiere, dentro del marco genérico definido por el planeamiento general, rasgos propios, como sugiere el hecho de que debe someterse a una especial justificación y al control medioambiental. La Ley 5/1999, por esta vía, trata de impedir una eclosión de Planes parciales en este tipo de suelo de forma incontrolada. Este rasgo va unido a la posición de los particulares en este suelo: la iniciativa para su transformación descansa de modo muy destacado en ellos, como se verá inmediatamente, lo que en el juego de equilibrios de la Ley obliga a un control más severo en la tramitación de dichos Planes parciales.

### *El derecho a la transformación del suelo urbanizable*

Constituye quizás desde el punto de vista jurídico formal la mayor innovación de la Ley estatal 6/1998 atribuir a los propietarios de suelo urbanizable un derecho a su transformación, que el art. 15 define como el de instar a la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Esto supone en efecto un cambio radical sobre la posición de los propietarios de suelo en el Derecho precedente, puesto que nunca se llegó a admitir que éstos dispusieran de un auténtico derecho a la aprobación inicial en la tramitación del planeamiento parcial. Este cambio en el régimen del urbanizable guarda una estrecha relación con la otra modificación que introduce la Ley 6/1998 en lo relativo a los criterios de clasificación de este suelo a que anteriormente nos hemos referido: se trata de ampliar la oferta de suelo urbanizable a costa de la reducción correspondiente del suelo no urbanizable. Pues bien, desde la perspectiva del legislador, el simple incremento de la oferta de suelo urbanizable a través de la planificación debe completarse con el otorgamiento a los propietarios de un auténtico derecho a la transformación o aprobación del planeamiento de desarrollo, siempre naturalmente que dichos planes cumplan las condiciones del planeamiento general. Por lo demás, este derecho a la transformación del suelo urbanizable se modula en intensidad en función de que se trate de urbanizable delimitado (máxima) o no delimitado (mínima), lo que provoca además una nueva consecuencia: en el primer caso el legislador estatal establece con precisión los rasgos del derecho a la transformación, mientras que en el segundo caso se remite a lo que establezca el legislador autonómico, según lo que dispone el art. 16.2.

La Ley 5/1999 regula ambos supuestos, insistiendo como no podía ser de otro modo, en la situación del urbanizable no delimitado. Prevé en el art. 19.3.a. el derecho a la transformación del urbanizable delimitado a través de la presentación al Ayuntamiento del correspondiente Plan parcial, lo que no constituye sino una traslación de lo dispuesto en los arts. 15 y 16.1 de la Ley estatal 6/1998. Aparentemente no es muy distinta la posición del propietario de suelo urbanizable no delimitado, según lo que previene el mismo art. 19 en el apartado 4. También en este caso el propietario tiene derecho a promover la transformación de sus terrenos presentando un Plan parcial. Esta impresión inicial es sin embargo engañosa, porque en otro precepto de la Ley –art. 148, inserto por cierto en el Título VII dedicado a la información urbanística y la

participación social– se contienen las auténticas claves que definen la situación del particular ante la Administración en lo que al suelo no delimitado se refiere.

En efecto, el art. 16.2 de la Ley estatal 6/1998 remite a la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas la regulación de la “consulta” que pueden elevar los particulares sobre las posibilidades de transformación del suelo no delimitado, que concreta el citado precepto de la Ley 5/1999. De acuerdo con él, no se trata en rigor de una sino de dos consultas las que debe elevar el particular, dirigidas a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, y los informes que ambas emitan deben versar sobre la conformidad del Plan parcial propuesto con los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento sectorial y urbanístico, así como del cumplimiento de los deberes exigibles a los propietarios. Va de suyo por tanto que la Comunidad Autónoma, en la competencia propia y directa de ordenación territorial, puede obstar desde el inicio de la tramitación el planeamiento parcial en el suelo urbanizable no delimitado, otorgando de este modo a las autoridades autonómicas un papel relevante en la transformación y uso de este suelo. Son evidentes las suspicacias del legislador en torno al desarrollo del no delimitado, como ya pusimos de manifiesto en el apartado anterior. Nada dice la Ley sobre el carácter del informe municipal y autonómico, pero del contexto del precepto se deduce que trunca la tramitación iniciada y obsta la continuación del procedimiento, que –no lo olvidemos– tiene por finalidad la tramitación ulterior del Plan parcial. Por lo tanto, hay que entender que si ambos informes o uno de ellos es negativo, el particular podrá acudir a la vía contencioso-administrativa. Los informes han de ser emitidos en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales se entiende que tienen carácter favorable y se abre al particular la posibilidad de presentar el Plan parcial.

El contenido de la consulta prefigura ya el propio del Plan parcial en sus rasgos más importantes. Debe delimitar el sector y los usos y aprovechamientos previstos, evidentemente dentro de las determinaciones que hayan sido establecidas en el planeamiento general (art. 41.f.).

La consulta vincula a las Administraciones concernidas, de tal modo que la propuesta de Plan parcial que se presente sobre la base de dichos informes no podrá ser denegada si existe la debida correspondencia entre las referidas actuaciones. Si el resultado de la consulta es favorable, se está reconociendo al particular el derecho a la transformación del suelo, con independencia de que éste presente o no el Plan parcial (al fin y al cabo puede renunciar al derecho plasmado en la consulta).

En definitiva, el planeamiento parcial en el suelo urbanizable no delimitado debe reunir unos requisitos adicionales a los propios del resto de los Planes parciales (del suelo delimitado), particularmente en lo relativo a la justificación del desarrollo de estos suelos y de su integración medioambiental (art. 46.4). Estos rasgos de la Ley 5/1999 que se pueden definir como una cierta prevención ante el desarrollo de estos suelos se combinan con las consecuencias derivadas de la consulta que estamos analizando ahora. Es evidente que todos estos elementos propios del planeamiento parcial del no delimitado deben ser analizados en el trámite de consulta, produciéndose en la práctica una especie de aprobación por adelantado, pues la consecuencia de los informes favorables a la consulta es la obligatoriedad de aprobar inicialmente el Plan parcial siempre que exista la susodicha correspondencia entre ambos.

### **Régimen del suelo urbanizable**

Al margen del derecho a la transformación analizado en el apartado anterior estrechamente vinculado a la planificación parcial, debemos referirnos ahora a los derechos y deberes de los propietarios de esta clase de suelo, ensamblando una vez más Ley estatal y Ley autonómica. Los preceptos a considerar son los arts. 18 de la Ley estatal 6/1998, y los 19 y 20 de la Ley 5/1999, fundamentalmente. A tenor de ellos, destaca la sustancial identidad de régimen jurídico en el estatuto del suelo urbanizable y del urbano no consolidado, a lo que ya hemos hecho mención. El art. 18 de la Ley estatal, con el matiz que enseguida veremos, reproduce lo establecido en el art. 14.2 para el suelo urbano no consolidado. Tanto es así que la Ley autonómica ni siquiera prevé un listado de los deberes de los propietarios de suelo urbanizable, sino que se remite directamente al estatuto del urbano no consolidado (art. 20.2).

Si este es el punto de partida de la legislación, hay que advertir a continuación sobre dos importantes matices. Por un lado, el art. 18.3 de la Ley estatal 6/1998 prevé entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizable el costeamiento y en su caso la ejecución de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, deber que no existe en el suelo urbano no consolidado a tenor de lo establecido en el art. 14.2, lo cual por cierto es congruente con los supuestos que se pueden cobijar bajo este suelo, a los que hemos hecho referencia con anterioridad. Por otra parte, este deber de conexión con los sistemas generales se predica del conjunto del suelo urbanizable (art. 18.3), pero es razonable pensar que su mayor aplicación práctica se producirá en el no delimitado, lo que por otra parte se deduce del mismo art. 16.2 de la Ley 6/1998 que alude expresamente entre los términos de la consulta a la necesidad de asegurar la conexión con los referidos sistemas generales. Esto mismo se puede apreciar en la Ley 5/1999, cuyo art. 41.f) incluye entre las determinaciones de ordenación general de este tipo de Planeamiento precisamente la conexión con los sistemas generales existentes. Hasta aquí no hay variación alguna digna de relieve entre las dos normas.

Sin embargo, el art. 22.2 extiende el referido deber de conexión con los sistemas generales también al suelo urbano no consolidado, lo que constituye una evidente contradicción con la norma estatal. Ciertamente, los preceptos de la Ley 6/1998 (arts. 14.2 y 18) tienen carácter básico, y son susceptibles de un amplio desarrollo autonómico y de la adaptación que el legislador regional considere conveniente realizar de la legislación estatal. Pero este proceso o diálogo entre la legislación estatal y la autonómica no puede concebirse en términos tan flexibles que contradiga abiertamente la norma estatal, particularmente en aquellos casos en que el legislador estatal no ha previsto fórmulas que flexibilicen sus propias disposiciones según los criterios de la Ley autonómica. En definitiva, la exigencia del costeamiento de las obras de conexión con los sistemas generales en el suelo urbano no consolidado que se deduce del art. 22.2 de la Ley 5/1999 presenta un cariz conflictivo, que en caso de duda debe resolverse acudiendo al principio de prevalencia del precepto estatal.

Del resto de los deberes propios del suelo urbanizable solo vale la pena destacar que la cesión del 10% del aprovechamiento que en el urbano no consolidado se hace depender de la envergadura demográfica o de la existencia del Plan General en los distintos Municipios, en este caso se aplica a todos ellos por igual, según se desprende del art. 19.2 de la Ley 5/1999.