

PABLO Otaola

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Gerente de la Comisión Gestora de
Zorrotzaurre (Bilbao)



La oportunidad de la concertación en las ciudades

RESUMEN

Para mejorar las ciudades se requiere trabajar conjuntamente y hacerlo con un enfoque global. Por ello, la idea principal del presente artículo es mi convencimiento sobre la necesidad de que las ciudades se doten de organizaciones externas a la propia administración municipal para la gestión de los proyectos urbanos y que utilicen nuevos métodos para su desarrollo.

Muchas de las cuestiones que planteo aquí son el resultado de mi experiencia profesional y podrán parecer obvias, sin embargo, la mayor parte de ellas no se cumplen en la práctica.

PALABRAS CLAVE

Sociedad de concertación, visión metropolitana, centro de barrio, colaboración, participación, difusión, buenas prácticas

ABSTRACT

In order to improve cities it is necessary to work in collaboration and to do so with a global focus. This article concentrates on my conviction that cities need to be assisted by organizations from outside their own municipal administration to manage urban projects and who would employ the latest methods for its development.

Many of the questions raised here are the result of my professional experience and may seem obvious, however, the majority of these do not always arise in practice,

KEYWORDS

Contracting/Procurement agency, metropolitan focus, neighbourhood centre, collaboration, participation, dissemination, good practice

Para mejorar las ciudades se requiere trabajar conjuntamente y hacerlo con un enfoque global. Muchas de las cuestiones que planteo en este artículo son el resultado de mi experiencia profesional y podrán parecer obvias, sin embargo, la mayor parte de ellas no se cumplen en la práctica.

Desde el punto de vista del urbanismo, las ciudades españolas han mejorado mucho desde el advenimiento de la democracia, pero todavía queda margen para seguir progresando y, tras la crisis económica que hemos sufrido, creo que es un buen momento para repasar el método y el enfoque con que se están desarrollando nuestras ciudades.

La idea principal del presente artículo es mi convencimiento sobre la necesidad de que las ciudades se doten de organizaciones externas a la propia administración municipal para la gestión de los proyectos urbanos y que utilicen nuevos métodos para su de-

sarrollo. Además, los futuros proyectos urbanos, cada vez más complejos, requerirán la colaboración de un abanico mayor de profesiones, así como poner en marcha una forma efectiva de hacer participar a los ciudadanos.

Para desarrollar esta idea, en primer lugar hago un breve recorrido por el urbanismo español desde la democracia, para entender lo que ha pasado y aprender de lo realizado. A continuación, planteo la necesidad de cambiar los ámbitos de trabajo sobre la ciudad para dirigirlos hacia fuera, la metrópoli, y hacia dentro, los barrios. Y, finalmente, propongo algunos elementos en los que debemos profundizar para lograr la colaboración de todos y, así, dar un mejor servicio a los ciudadanos.

La ciudad es el espacio más común a los ciudadanos del mundo y, como decía Jaime Lerner¹, *“no es el problema sino la solución”*.

El Bulevar de San Sebastián tras su remodelación para integrarlo en la Parte Vieja e incrementar su uso peatonal





BILBAO Ría 2000

1 Una visión particular del urbanismo español reciente

A lo largo de los últimos 50 años, la forma de trabajar el urbanismo en España ha variado siguiendo un movimiento de tipo pendular que comenzó con la rigidez de los planeamientos iniciales, se fue flexibilizando con la introducción de nuevos modos de gestión y llegó hasta la liberalización del suelo de los primeros años 2000, durante la *burbuja inmobiliaria*. A partir de la crisis inmobiliaria, el péndulo se mueve en el sentido contrario y ha vuelto una cierta rigidez, por lo que ahora sería un buen momento para intentar encontrar un punto de equilibrio.

En oposición a la anarquía y *'laissez faire'* de los últimos años de la dictadura, con la recuperación de la democracia, se produce en las ciudades españolas un gran interés por la planificación urbanística y se genera un clima de entusiasmo e inusitada confianza en la capacidad de cambio de nuestras ciudades.

A partir de los años 80, se elaboraron planes urbanísticos muy trabajados, en muchos casos de una gran calidad, y que tuvieron el denominador común de proteger la ciudad existente, ser poco desarrollistas y el alto nivel de definición de sus propuestas. Con estos planes se realizaron, también, los primeros procesos de participación ciudadana.

Uno de los mejores ejemplos de estos primeros planes fue el Plan General de Madrid, aprobado en 1985, que constituyó un hito y un referente para el urbanismo español. Fue dirigido por Eduardo Leira, siendo concejal de Urbanismo Eduardo Mangada. También contó con la participación de los urbanistas italianos Giuseppe Campos Venuti y Bernardo Secchi.

El aspecto novedoso de su gestión fue que el plan se elaboró desde una *Oficina del Plan*, municipal pero externa al ayuntamiento y dotada con un equipo multidisciplinar, lo que supuso un primer intento de sacar la gestión urbanística fuera de la dinámica funcional, algo que luego fue copiado por muchas otras ciudades.

En paralelo a esta gran actividad planificadora, las asociaciones de vecinos, que tanto protagonismo habían tenido en el urbanismo durante los años 70, especialmente a nivel de barrio, perdieron importancia, en gran medida debido a que muchos de sus líderes pasaron a ocupar cargos en los nuevos gobiernos municipales democráticos.

Una vez puesta en marcha la planificación urbanística, el siguiente paso fue empezar a pensar en la gestión. Así, a finales de los años 80 aparece una nueva forma de hacer ciudad en España, con la creación en Madrid del Consorcio Urbanístico Pasillo Verde Ferroviario y con las actuaciones que se desarrollaron con el horizonte de 1992, tanto en Barcelona como en Sevilla,

para las que se crearon sociedades públicas de gestión. La característica común a estos organismos fue la participación de varias administraciones en ellos.

También, a partir de la segunda mitad de los años 80, tanto los ayuntamientos como las comunidades autónomas fueron creando sociedades públicas para la gestión de suelo, la promoción de viviendas y polígonos industriales, o la rehabilitación de viviendas que, en general, han resultado herramientas muy útiles para el desarrollo urbano.

Dentro del modelo de *Oficina del Plan General*, un ejemplo interesante y que abría una nueva forma de trabajar el urbanismo fue la Oficina del Plan General de Donostia-San Sebastián, que dirigió Francisco de León a partir de 1988. Allí, en paralelo a la elaboración del Plan General se fueron realizando actuaciones en los distintos niveles de la planificación y escalas físicas: desde planes especiales para definir nuevas zonas de la ciudad hasta proyectos de urbanización, pasando por planes de tráfico para algunos barrios.

Se trataba, ya que el proceso de planificación es siempre largo, de ir resolviendo los problemas de la ciudad sin tener que esperar hasta la aprobación definitiva del Plan General. La garantía de la coherencia en las actuaciones la daba el hecho de que todo era realizado o supervisado por el mismo equipo. Este modelo introduce más flexibilidad en la gestión, pero requiere, además

de un buen equipo técnico, el apoyo incondicional de los políticos municipales.

Durante los primeros años 90, se produjo otro hito importante en el urbanismo español a partir de la fusión del Ministerio de Obras Públicas con el de Transportes, que tuvo lugar en 1991, y de la voluntad del ministerio de concertar actuaciones entre la Administración Central y las ciudades españolas. Para ello, se creó la Dirección General de Ciudades², que puso en marcha una nueva forma de trabajar en nuestras ciudades y fue clave en la gestación de las primeras sociedades de concertación.

Se trataba de abordar el desarrollo de actuaciones de gran envergadura con un enfoque global que integrara urbanismo, transporte y medio ambiente y que, por su complejidad, requirieran la complicidad entre las distintas administraciones. Para ello, se crearon las sociedades de concertación con un reparto al 50 % de la propiedad entre la Administración Central y las administraciones territoriales, de forma que no hubiera un socio mayoritario.

De entre las ciudades elegidas por el ministerio para realizar las primeras actuaciones estaban Oviedo, donde el ferrocarril suponía una importante barrera urbana, y Bilbao, debido a la existencia en el centro de la ciudad de gran cantidad de suelo obsoleto propiedad del Estado. En ellas se crea-

ron en 1992 las sociedades públicas Cinturón Verde de Oviedo y Bilbao Ría 2000³, unas experiencias piloto de la nueva forma de abordar los problemas de la ciudad en España.

Con la desaparición en 1996 de la Dirección General de Ciudades, la política de concertación del ministerio pasó a un segundo plano. A pesar de ello, se crearon varias sociedades de concertación relacionadas con las estaciones de ferrocarril y la entrada de la alta velocidad: en 2002 en Logroño, Zaragoza y Gijón y en 2003 en Valladolid, Valencia y Alicante.

Un factor muy importante para el desarrollo de las sociedades de concertación ha sido la elección de su presidente. Con carácter general, el ministerio ha propiciado que estas sociedades estuvieran presididas por el secretario de estado del ministerio, siendo el alcalde de la ciudad el vicepresidente. Esto ha ocasionado, sin duda, un cierto alejamiento de la gestión de estas sociedades de la ciudad. Por contra, en el caso de Bilbao un componente importante de su éxito y por unanimidad ha sido que el alcalde fuera el presidente de Bilbao Ría 2000.

La Ley del Suelo de 1998, apoyada en la bonanza económica y, sobre todo, en la política hipotecaria realizada por los bancos, con la permisividad del Banco de España y de la administración en general, hizo que el urbanismo

volviera a una fase de gran desarrollo, llegando así al otro extremo del movimiento pendular que había empezado en los años 80. Hasta que llega la crisis en 2007, se produce un gran descontrol urbanístico en las ciudades españolas, del que casi ninguna se libra, en el que se construye en exceso.

Pero las crisis también producen efectos positivos porque obligan a replantear algunas actuaciones, y entre ellos está la consideración de la participación ciudadana como un aspecto necesario en los procesos de la ciudad. Ahora el reto es que sepamos cómo aplicarla de una manera positiva.

Las conclusiones de este rápido repaso histórico son que hay que lograr un equilibrio entre planificación y gestión, funcionar con una mayor flexibilidad y que las sociedades de concertación suponen una oportunidad para el futuro de las ciudades.

2 Los nuevos ámbitos de gestión de la ciudad

Hasta la fecha, las ciudades, en general, se han preocupado más por sus espacios centrales, que es cierto necesitaban una intervención importante. Ahora se hace necesario cambiar el enfoque y mirar, a la vez, hacia fuera y hacia dentro: hacia el área metropolitana y hacia los barrios. La actuación de



El área metropolitana deberá ser uno de los ámbitos de trabajo de las ciudades en el futuro



El Programa Corazones de Barrio en Bilbao es un ejemplo de cómo desarrollar los centros de los barrios

la ciudad tiene que ir hacia esos dos ámbitos, que pueden parecer contrarios y, sin embargo, se complementan y ayudan a crear una ciudad más cohesionada. El componente común a las actuaciones en ambos ámbitos debe ser la solidaridad, con los municipios de alrededor y entre los distintos barrios de la ciudad, con el objetivo de potenciarse mutuamente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El área metropolitana, el entorno natural de la ciudad

Las ciudades españolas de un cierto tamaño no están aisladas ya que forman parte de un área metropolitana y, sin embargo, muchas de ellas actúan de forma un tanto autista respecto a su entorno, lo que se traduce en un peor servicio al ciudadano.

Es en el ámbito metropolitano donde van a estar las oportunidades de las ciudades en el futuro y es en ese nivel donde se debe tratar de resolver los problemas, aprovechando las sinergias que permite una mayor masa crítica.

Asimismo, la visión de la ciudad y la estrategia para lograrla también deben de tener ambición metropolitana.

En España falta una legislación que favorezca la creación de organizaciones metropolitanas, como puede ser el caso de Francia, donde se prevén diversos tipos de organizaciones supramunicipales que obligan a las ciudades a trabajar conjuntamente. Un buen ejemplo de sería la metrópoli Nantes-Saint Nazaire, donde diversas organizaciones se encargan de gestionar las actuaciones más allá del ámbito municipal y con un gran resultado.

La falta de legislación ex-profeso no debiera ser un obstáculo para crear organizaciones supramunicipales en nuestras ciudades. Volviendo al modelo francés, la asociación Euralens, creada en 2009 para el desarrollo de la Cuenca Minera en torno a la ciudad de Lens, reúne a todas las administraciones presentes en dicha área, incluyendo 35 municipios. Su objetivo es promover el desarrollo de proyectos

de todo tipo alrededor de nuevo museo Louvre-Lens, que va a cumplir 5 años de existencia el próximo mes de diciembre.

En Bilbao, una organización modélica es el Consorcio de Aguas, creado en 1967 para el servicio mancomunado integral de aguas potables y residuales de los municipios de la Ría de Bilbao, y que supuso una gran novedad en su tiempo. Se creó con un fórmula muy descentralizada y democrática, ya que los órganos rectores estaban constituidos por representantes de los ayuntamientos, en proporción a su número de habitantes, más el Ministerio y la Diputación, pero estos dos últimos con voz pero sin derecho a voto, a pesar de que eran los encargados de aportar la financiación.

El barrio, el verdadero potencial de las ciudades

Los barrios de las ciudades españolas reclaman más atención desde hace años y no solo se trata de atenderles si no, también, de cambiar el criterio con el que se trabaja en ellos. El barrio deberá coger un mayor protagonismo en las políticas municipales porque en ellos reside el verdadero potencial de nuestras ciudades.

El barrio es el primer ámbito donde se desarrolla la vida ciudadana pero, debido a la calidad de su urbanismo y de sus espacios públicos, muchas veces los vecinos no se sienten identi-

cados con él o no pueden desarrollar allí muchas actividades, lo que les obliga a ir al centro de la ciudad. Sin embargo, en los barrios se pueden realizar actuaciones relativamente sencillas, principalmente desarrollando sus centros, de forma que se fomente la vida en ellos y se mejore la calidad de vida de sus vecinos.

No se trata de una idea nueva, ya lo planteó Colin Buchanan en los años 60 cuando hablaba de *"las áreas ambientales y las definía como espacios donde el tránsito de vehículos debería de quedar subordinado al medio ambiental"*.

Algunas ciudades españolas, como Madrid, Barcelona y Vitoria, ya están trabajando en esta línea. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao puso en marcha en 2012 el programa Corazones de barrio con el objetivo de *"lograr la transformación de Bilbao en red desde los barrios a fin de crear una ciudad competitiva, sólida, singular, equilibrada y completa"*.

En este proceso de mejorar los barrios, será importante el papel de las asociaciones de vecinos, como elemento intermedio entre el ciudadano y el Ayuntamiento. A su vez, los ayuntamientos deberán continuar con la política de descentralización que acerque la administración a los vecinos.

3 La colaboración y la participación claves para mejorar la ciudad

Sin ánimo de ser exhaustivo, a modo de ejemplo, sugiero algunas actuaciones que ayudarían a mejorar el funcionamiento de nuestras ciudades, todas ellas basadas en la idea de colaborar y compartir:

Fomentar la colaboración entre administraciones

Aunque parezca algo obvio, muchas administraciones no tienen la mentalidad de colaborar entre ellas, ni aunque estén gobernadas por el mismo partido político. Incluso, en algunas de ellas sus propios departamentos actúan entre sí como reinos de taifas.

El ciudadano español vive en una ciudad, que está en una provincia que, a su vez, está en una comunidad autónoma y todo ello, dentro del Estado español y de la Unión Europea. ¿Por qué las distintas administraciones, bajo cuya tutela estamos y a las que pagamos para que nos hagan la vida mejor y más fácil, no se ponen de acuerdo para ser más eficientes y darnos un mejor servicio?

Crear organizaciones para desarrollar los distintos proyectos de la ciudad

La ciudad, igual que la sociedad, es cada vez más compleja por lo que es



Representantes políticos de la Administración Central, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao en la inauguración de la exposición "Bilbao 2000", el 9 de marzo de 1994, un ejemplo de colaboración entre administraciones



La IBA Emscher Park, que desarrolló su actividad entre 1989 y 1999, ha sido una de las actuaciones más interesantes realizadas en Europa en los últimos años y motivo de estudio por parte de muchas ciudades. La reconversión de la antigua mina Zollverein es uno de sus proyectos más emblemáticos

muy importante trabajar desde un enfoque global que integre el mayor número de aspectos posibles. Para ello, se necesitan equipos multidisciplinares y ya no basta el trinomio urbanismo-transporte-medio ambiente, hay que incorporar también el aspecto social, la cultura, la economía, etc.

La sociedad de concertación es un modelo muy útil para la ciudad, siempre que se entienda como un medio y no se convierta en un fin en sí misma. En este sentido, conviene recordar el modelo alemán que, para llevar a cabo determinados proyectos, crea organizaciones con fecha de caducidad, normalmente entre 8 y 10 años.

En las actuaciones urbanísticas, un aspecto fundamental es el financie-ro por lo que sería interesante poder involucrar al sector financiero en las operaciones de cara a garantizar su

continuidad en el tiempo. El objetivo es crear proyectos a largo plazo, ya que trabajar con los rendimientos del suelo no siempre es sostenible económica-mente, debido a los ciclos económi-cos. En este sentido sería interesante analizar el modelo francés de la Caisse des Dépôts.

Participación ciudadana

La participación ciudadana se ha convertido en una palabra mágica cuyo significado y, sobre todo, su puesta en práctica no se conocen bien, pero que deberá jugar un papel cada vez más importante en la ciudad.

En estos momentos en España, salvo algunas excepciones, no sabemos cómo gestionar la participación ciudadana. Por un lado, porque tal vez ni los políticos ni los técnicos creen en ella. Por otro lado, muchas veces las asociaciones de vecinos y los propios

NOTAS

(1) Jaime Lerner (Curitiba, Brasil-1937) arquitecto, urbanista y político. Fue alcalde de Curitiba en tres ocasiones (1971-75, 1979-83 y 1989-92) y presidente de la Unión Internacional de Arquitectos (2002-05).

(2) De 1991 a 1993 el ministerio se denominó Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de 1993 a 1996 se le añadió Medio Ambiente. En ambos casos el ministro fue José Borrell.

La Dirección General se creó en 1991 con el nombre de Dirección General de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades y en 1993 pasó a denominarse Dirección General de Actuaciones en las Ciudades. El director de ambas fue el ingeniero de Caminos Francisco Fernández Lafuente.

(3) Bilbao Ría 2000 es una Sociedad Anónima de capital público, formada al 50 % por la Administración central y las Administraciones vascas. Por lo tanto, jurídicamente una sociedad anónima, pero con una misión pública.

Se pretendía crear un organismo ágil y flexible que, aunque no tuviera competencias reales, pudiera tomar decisiones importantes. Para ello, se dotó de un Consejo de Administración, compuesto por veinte personas, donde se sientan los principales responsables de cada una de las administraciones miembros de la Sociedad. Su presidente es el alcalde de Bilbao y su vicepresidente, el secretario de Estado del hoy Ministerio de Fomento.

Para garantizar el consenso, desde el principio, se optó por que las decisiones se tomaran por unanimidad, lo que confiere mucha solidez a los acuerdos. A pesar de los diferentes cambios políticos que se han ido produciendo en las distintas administraciones a lo largo del tiempo, el consenso sigue vigente.

Su ámbito territorial abarca los municipios que se sitúan en ambas márgenes de la ría y sus actuaciones integran: urbanismo, transporte y medio ambiente, realizando tanto las tareas de planificar como proyectar y ejecutar las diferentes actuaciones.

Las inversiones previstas a realizar por Bilbao Ría 2000 desde su inicio suman más de 900 millones de euros que, salvo una pequeña parte que proviene de los fondos FEDER, se obtienen por la venta de terrenos que han sido cedidos previamente a Bilbao Ría 2000 por las administraciones que forman parte de ella.

(4) En mi experiencia profesional, solo la empresa pública SEPES fomentó, a mediados de los años 90, el intercambio de experiencias entre las sociedades participadas por ella. Se trató de una iniciativa de su presidente, el ingeniero de Caminos José Luis González-Haba, en la que se realizaron visitas a las distintas sociedades en las que, además de conocer el proyecto que desarrollaban, se realizaban reuniones de trabajo sobre los temas de interés común. Yo tuve la suerte, como director general de Bilbao Ría 2000, de participar en esas reuniones, que fueron muy interesantes, tanto desde el punto de vista personal como profesional.

ciudadanos creen que sus peticiones tienen que ser totalmente vinculantes. Es preciso y encontrar un equilibrio entre las tres partes implicadas en los procesos de decisión y definir sus límites de actuación: los políticos, que han sido elegidos democráticamente, los técnicos, que se han formado y, normalmente, conocen las experiencias de otras ciudades, y los ciudadanos, que viven en la ciudad.

En lo que tiene que ver con la visión y la estrategia general de la ciudad, los políticos y los técnicos deberán tener un mayor papel y, en la medida que nos acercamos al barrio y al proyecto de proximidad, serán los vecinos los que deberán tener un mayor protagonismo.

Compartir las buenas prácticas

Hay muy buenos ejemplos de los que aprender y compartir, tanto de España como del extranjero⁴. En las ciudades españolas se han hecho grandes proyectos, pero falta difundirlos y compartirlos para que se puedan aprovechar las buenas prácticas. Suele haber relaciones personales o institucionales puntuales con otros proyectos, pero sin que se lleguen a compartir verdaderamente.

Se trataría de realizar una labor de formación y de divulgación, poniendo en contacto a los distintos agentes que trabajan en las ciudades españolas para que puedan compartir experiencias y copiar las buenas prácticas.

Aquí también sería bueno contrastar el modelo francés y estudiar la labor que el Ministerio francés lleva realizando desde hace muchos años y con un gran reconocimiento por parte de todos los agentes implicados.

Coordinar legislación

Como ya se ha comentado, en España hemos vuelto a un periodo de rigidez administrativa a lo que hay que añadir

una multiplicación del número de leyes que afectan a los temas urbanos.

La descentralización positiva que supone el estado de las autonomías no debe hacer que cada vez tengamos más leyes diferentes y, en muchos casos, poco claras sobre los mismos temas. Si, además, tenemos por arriba una legislación europea, deberíamos hacer un esfuerzo en simplificar la legislación y hacerla más operativa.

Esto sucede especialmente en el ámbito del medio ambiente, donde las legislaciones son cada vez más exigentes con el agravante de que, debido a la falta de medios humanos, los plazos de las tramitaciones se alargan excesivamente.

En muchas de las actuaciones descritas, el Ministerio de Fomento podría tener un papel impulsor. Una manera de hacerlo podría ser crear una Dirección General de la Ciudad, que fuera el interlocutor del ministerio con las ciudades, ya que la problemática de la ciudad requiere una actuación unitaria y global, que va más allá del urbanismo y la vivienda, por separado como están ahora.

El ministerio podría fomentar la creación de sociedades de concertación, como lo hizo en el pasado, y, siguiendo con el modelo francés, podría desarrollar una labor pedagógica y fomentar el compartir experiencias entre las ciudades, siempre sin interferir en las competencias de las comunidades autónomas y de los municipios.

Finalmente, no hay que olvidar que el principal gestor de la ciudad es el ayuntamiento y para que éste pueda desarrollar las funciones que le están encomendadas y las que está desarrollando de facto, sería necesario dotarlo de más competencias y medios económicos. ☺