
LA REFORMA INTERIOR

Josep M. Vilanova i Claret
Arquitecte

Sembla que en el marc d'aquestes jornades en les quals es pretén fer algunes reflexions sectorials no en podia faltar una sobre el tractament de la ciutat interior, de l'espai urbà consolidat, que segurament és un aspecte dels més madurs, en general, en aquests plans dels anys vuitanta que ara s'estan revisant.

Em permetreu una certa llicència o complicitat en la manera en què he estructurat l'exposició. Estableixo un cert lligam entre els elements que van donar origen durant el segle XIX a aquest concepte de reforma interior i la situació actual, i voldria que s'entengués aquest lligam només com una manera d'ordenar l'explicació.

Recordem que els orígens de l'expressió reforma interior en el segle XIX van estar motivats per unes causes que en aquell moment es van formular molt clarament.

En primer lloc, la necessitat de sanejament de la ciutat existent, partint d'una crítica justificada de l'obsolescència d'una part important de la trama construïda, en general d'origen medieval. Sanejament de tot tipus, de caràcter higiènic, moral, de seguretat, entès com una substitució pràcticament integral del teixit construït.

En segon lloc, la necessitat de la reforma interior com la manera de resoldre els problemes de relació entre la ciutat existent i la nova ciutat, la ciutat que generaven els eixamples, de relació amb el nou model urbà que prové de la projecció dels espais de creixement de la ciutat. Per tant, es plantejava el lligam entre la ciutat heretada, que llavors no era la històrica, sinó tota la ciutat, i la nova ciutat dels creixements en eixample.

I, en tercer lloc, un altre aspecte que formava part també de la discussió: l'embelliment de la ciutat, aprofitant les operacions de sanejament i d'obertura d'espais entorn dels grans edificis, per donar-los molt

més realçament, per construir una nova imatge urbana recolzada sobre la preeminència d'aquests grans elements construïts.

Evidentment, les condicions socials, polítiques i econòmiques actuals no tenen gaire a veure amb la situació social, política i econòmica del segle XIX. Però una bona part d'aquells edificis i aquelles trames urbanes, que ja llavors es pretenia substituir, encara els tenim presents a les nostres ciutats. Naturalment, els components de la dinàmica urbana actual són també molt diferents. En molts aspectes no tenen res a veure amb aquelles propostes que es posaven llavors sobre la taula.

Per exemple, crec que està bastant assumit que quan es parla de la reforma interior o de les intervencions en les ciutats, ja no es pensa exclusivament en termes de centre històric, sinó que el debat s'ha desplaçat més cap al concepte de centre ciutat. Hi ha espais més enllà del centre històric que són objecte de reflexió sobre la necessitat de renovar-los. En l'aparició d'aquests àmbits són molt importants les transformacions dels sectors econòmics i les seves estratègies de localització, com per exemple la desaparició o la transformació dels espais industrials dins de la ciutat i que ara, sigui per la transformació del mateix sistema econòmic, sigui per la insuficiència de l'emplaçament, es veuen desplaçats. Sovint els centres històrics han quedat desplaçats respecte al centre de la ciutat, i agafa més força en els debats actuals la idea dels centres funcionals.

Com a conseqüència d'aquesta mobilitat de les activitats hi ha hagut canvis molt importants. Dóna la impressió que s'està produint un procés a la inversa del que s'havia produït històricament: el desplaçament del centre a la perifèria per treballar. El moviment de les activitats econòmiques ha canviat els sistemes de mobilitat. I això té les seves conseqüències, per exemple, en la utilització dels espais públics, en la mesura que es fan necessàries noves estratègies de control d'aquests fluxos de mobilitat, estratègies d'organització, de fluïdesa, i que han permès retornar a una certa preeminència dels espais per als vianants. També ha canviat molt el mercat immobiliari, que en els darrers trenta anys s'ha convertit en un monocultiu d'habitatges nous per vendre, en detriment d'altres possibilitats de funcionament. Estem parlant, per tant, de dinàmiques que sembla que no tenen gaire a veure amb les dinàmiques del segle XIX.

Voldria repassar les estratègies més rellevants dels plans generals i sectorials a finals dels anys setanta, com s'ha desenvolupat tota la intervenció durant aquests anys, a partir de noves concepcions en la manera

d'actuar sobre l'espai interior, i quins són els elements que en aquests moments tenim sobre la taula i que ens expliquen amb més o menys profunditat o encert aquests plans que estem mirant.

Amb la llei de 1976 com a base legal, i a partir de la influència del debat italià dels anys seixanta i d'una sensibilitat social diferent a l'actual, s'introdueixen canvis importants respecte als plantejaments anteriors pel que fa a la reforma interior.

En primer lloc, perquè s'actua sectorialment amb figures de planejament recolzades en el nou marc legislatiu, com els plans de reforma interior o els de millora urbana, i també per l'aparició de normatives que no només regulen la forma, sinó que també intenten incidir sobre el procés. Són, per exemple, les denominades ordenances processuals (vegeu, per exemple, la normativa del Pla General Metropolità de Barcelona), que introdueixen els conceptes de reforma, de rehabilitació, de millora, com a objectius explícits de la regulació quotidiana de la ciutat i de desenvolupament d'estratègies, que es poden classificar en tres tipus.

Per una banda, tots aquells elements que van en la línia de la preservació enfront de la substitució. En el període anterior, les dimensions i les formes de la substitució dins la trama urbana consolidada tenien una manca d'adequació molt notable, amb un deteriorament molt important del paisatge urbà. Davant d'això, es produeix una primera reacció, que és la defensa i protecció del patrimoni, que donarà peu a tota una recuperació de la ciutat i la seva imatge. Són els inventaris, els catàlegs, els plans especials de protecció, que no sols protegeixen els edificis, sinó que plantegen la necessitat del manteniment de la morfologia de la ciutat històrica. Aquesta protecció s'estén a bona part dels edificis que són de patrimoni públic, però també, i de manera majoritària, als edificis que es mantenen dins el domini privat. Aquesta preservació del patrimoni donarà peu a l'aparició dels processos de reutilització i a l'elaboració d'ordenances d'edificació més acurades i atentes a les característiques de la imatge històrica, fins i tot amb estudis molt sofisticats, com els estudis de color.

Per tant, tot un conjunt d'estratègies, des de la preservació a la reutilització, basades en la ordenança com a instrument de control de la forma, que han anat en la línia de preservar la identitat d'aquests centres enfront d'un període anterior on el procés de substitució s'havia manifestat clarament inadequat.

Per altra banda, molts plans generals plantejaven la necessitat d'incidir sobre la trama urbana, de transformar físicament els espais construïts i col·lectius. Aquesta intervenció es justificava per raons d'obsolescència física, de deteriorament del teixit social i pèrdua del teixit econòmic d'aquestes àrees i, a diferència de les anteriors, rarament tenen un caràcter generalitzat, sinó que pretenen tenir un caràcter estratègic, es delimiten en l'espai i en el temps, s'intenten dimensionar, també, des d'una certa versemblança en la seva execució. Es tracta, en general, d'una reconsideració a fons de la clàssica reforma interior, tant en termes de millora del projecte urbà com de viabilitat en la seva gestió.

Finalment, la tercera branca d'aquesta estratègia seria la que parteix de considerar que la conservació i la intervenció està actuant sobre una part del teixit, minoritària quantitativament però qualitativament molt important i, per tant, tots els plans formulen la necessitat que es rehabiliti el patrimoni privat. S'utilitza el concepte de rehabilitació com un model alternatiu a la substitució de la trama, com un model més ajustat a la unitat de gestió real de la ciutat, que confia que en l'àmbit de la finca urbana es produirà un procés de redreçament de la situació de l'edifici i que, per tant, aquesta serà una estratègia que acabarà de completar la recuperació d'aquestes àrees centrals.

Tots ho hem formulat com una estratègia necessària en la resta d'intervencions. Encara ara utilitzem l'argument que hem d'intervenir des del punt de vista de la intervenció pública com a garantia, o creient que un cop hàgim sanejat els problemes més punyents de cada sector, vindrà la inversió privada i tot el conjunt del teixit es renovarà.

Aquest és el marc de les estratègies de planejament a finals dels anys setanta, on es combinen de manera diferent aquest tres tipus de plantejament: la conservació, la intervenció de sanejament i la rehabilitació. Quin és el balanç d'aquelles estratègies?

Respecte de la conservació, el resultat és positiu. S'ha produït una inflexió inadequada en el procés de substitució del teixit construït, i això s'ha produït malgrat que no hi ha mecanismes i recursos de gestió específics de conservació del patrimoni privat. Nosaltres cataloguem, inventariem, protegim, però en l'establiment d'altres mecanismes complementaris o l'habilitació de recursos, que han de fer possible la recuperació d'aquest patrimoni, no s'ha avançat gaire. Les lleis del patrimoni són molt conservadores, però no tenen un programa econòmic d'inversió sobre el patrimoni construït.

En canvi, el que en general sí que ha funcionat bastant bé és la inversió en la reutilització dels grans edificis, en general dels més emblemàtics. En aquest sentit, l'experiència de Girona és bastant emblemàtica: apostar per la ubicació de la Universitat de Girona en el barri vell ha estat un dels elements que ha permès captar tot un volum d'inversió molt important sobre un conjunt d'edificis que, a més de donar-los ús, n'ha permès la recuperació i el manteniment com a patrimoni construït. També en aquesta línia de reconstrucció, molts agents privats han apostat per rehabilitar o restaurar els edificis que tenen una funció més aviat de caràcter simbòlic que no pas funcional (entitats financeres, empreses).

En darrer lloc, sobre la qüestió de la inserció de formes actuals en la ciutat històrica, ens hem atrevit molt a refer els espais interiors, fins i tot anant al límit, hem enderrocat pràcticament tot l'edifici per dins, n'hem mantingut la façana i hem creat espais nous interiors, però, en canvi, encara no ens hem atrevit a inserir l'arquitectura del nostre temps en aquests espais històrics, ni hem trobat la manera de fer-ho. Sorpren aquesta posició davant del que passava el segle XIX. Llavors, el que succeïa era que l'edifici vell quedava al darrera i el que es posava era una façana nova, procés invers a l'actual.

Tota aquesta estratègia de preservació del patrimoni és la que va tenir una plasmació més immediata a principis dels anys vuitanta i, després d'uns anys d'aplicació, caldria una certa renovació conceptual sobre els temes de conservació del patrimoni i els instruments urbanístics més efectius.

Respecte a la segona estratègia —la renovació i el sanejament—, pràcticament a totes les ciutats s'ha produït un desenvolupament bastant ampli de les figures de planejament sectorial. Això no obstant, aquests instruments han topat amb dificultats, tant des del punt de vista de la gestió com de la disposició dels recursos públics suficients per tirar-los endavant. Són operacions costoses, tant des del punt de vista de la gestió, com des del punt de vista econòmic i, per tant, requereixen una mobilització de recursos important.

Des de 1983 s'utilitza una figura no urbanística, que prové de la política d'habitatge, per intentar agilitzar i donar sortida a aquestes situacions: la declaració d'àrea de rehabilitació integrada, que en la major part dels casos (excepte Barcelona i Lleida) no ha anat acompanyada d'un programa coherent d'inversions.

I, en tercer lloc, sobre el tema de la rehabilitació, cal dir que és l'estratègia que menys ha funcionat. Si entenem rehabilitació com a inversió en manteniment i millora del parc construït, hi ha molta rehabilitació, però és una rehabilitació que descobrim, no tant pels expedients de rehabilitació, com per les llicències d'obra. Quan volem entendre quin és el procés d'inversió en el parc construït ens és molt més útil recórrer a les llicències d'obres menors que no anar a buscar els expedients d'obres majors.

El marc en què s'ha mogut la rehabilitació des de la política d'habitatges ha estat un marc clarament dificultós i insuficient per donar sortida a les possibilitats d'intervenció. Es produeix inversió de manteniment, o fins i tot de millora, allà on el mercat funciona i hi ha també una dinàmica de valoració del patrimoni construït. I, sobretot, és una rehabilitació que se situa sobre els elements privatis de l'habitatge. La gent millora els seus habitatges, però, en canvi, respecte als elements col·lectius, el dèficit es manté.

Alhora, els principis enunciats no s'han traduït en programes reals de foment de la rehabilitació, com per exemple exigint el deure de conservació per part dels propietaris, o actuant més sectorialment. En general, la rehabilitació s'ha consolidat només des de la idea de la subvenció i s'ha creat també una certa perversió de mateix procés.

Amb relació al parc de lloguers, la nova Llei d'arrendaments urbans (LAU) ens situa en un escenari completament diferent, modificant la situació dels lloguers, actualitzant-los o fent saltar la pròrroga forçosa en aquells llogaters que no accepten l'increment i que al cap de vuit anys han de renunciar a la pròrroga forçosa.

De fet, la rehabilitació ha estat més un complement de la política d'habitatge que no pas un instrument urbanístic, un tipus d'intervenció sobre el parc construït que s'ha desenvolupat sobretot des del marc de la política d'habitatge. La recent política d'habitatge, almenys des de l'enunciat dels seus principis, intenta trobar progressivament mecanismes per aconseguir la millora dels parcs existents, almenys respecte als primers decrets de 1982 i 1983. La política d'habitatge ja no tan sols s'orienta cap a la creació de nous habitatges, sinó que les actuacions sobre el parc construït cada cop van tenint més pes, tal com es diu en els darrers programes sobre habitatge. I alhora també ha anat afinant més la direcció dels ajuts. En l'etapa inicial, la política de subvencions es dirigia tan sols a subvencionar les actuacions sobre l'edificació, però cada

cop més es busca canalitzar recursos cap a les persones, més que cap a la pedra.

Per contra, el problema que ha tingut el desenvolupament d'aquesta estratègia des de la política d'habitatge han estat les discontinuïtats. No hi ha hagut una seqüència coherent en l'evolució dels instruments de la política d'habitatge sobre el tema de la rehabilitació. S'ha passat de períodes molt fructífers a d'altres d'aturada i retrocés. Les estratègies de rehabilitació, que sempre són a mig i a llarg termini, es veuen sotmeses periòdicament als vaivens de la política d'habitatge, a si s'apliquen o no els decrets, a si hi ha més o menys recursos, etc. La rehabilitació forma part de la política d'habitatge, però alhora podem constatar que a aquesta política d'habitatge li manca territorialització. Són mecanismes massa generals, i difícilment poden ser d'altra manera perquè són d'àmbit estatal. Com que no hi ha una política d'habitatge autonòmica definida, manquen estratègies específiques d'acord amb les diverses realitats urbanes i territorials. Per tant, li manca sensibilitat. Malgrat tot, es pot afirmar que la rehabilitació ha avançat molt més des de la política d'habitatge que des del planejament urbanístic.

Per una altra part, la rehabilitació incideix en el mercat de l'habitatge. La intervenció sobre el parc construït és un element que té a veure amb el funcionament del mercat de l'habitatge i, per tant, les estratègies que plantegem, d'intervenció o de subvenció, també tenen incidència sobre aquest mercat, a través de dinàmiques que des del punt de vista urbanístic són molt importants. Per exemple, què cal fer amb el parc buit; el parc d'habitatges es va omplint i buidant, i cal saber quina dinàmica es produeix, o la importància del mercat de segona mà, que vol dir que es desocupa un pis existent i es substitueix l'usuari anterior. Són processos que en general estan poc estudiats des dels estudis del mercat de l'habitatge i també des del planejament urbanístic.

Finalment, i és on volia arribar, falten instruments urbanístics que actuïn sobre la ciutat construïda i estiguin lligats a la política d'habitatge, sobretot en l'àmbit local. Això, ho vaig sentir dir fa uns anys a Agustí Bassols i segueixo pensant que tenia molta raó. Els instruments urbanístics sobre la ciutat construïda han de tenir algun tipus de connexió amb els instruments de la política d'habitatge.

No tan sols hem d'exigir el dret de conservació, sinó que també hem de tenir instruments de finançament i d'execució específics perquè l'exigència d'aquest deure sigui efectiva, i el planejament urbanístic és

l'instrument que més bé s'adequa a aquesta exigència. Cal establir un lligam entre els programes de rehabilitació i els recursos econòmics que s'hi dediquen, per exemple, a través d'una figura com els plans especials de millora urbana. En definitiva, cal traduir, a través de la utilització d'una figura de planejament, aquell lligam entre els programes de foment de la rehabilitació i els recursos econòmics que s'hi han de destinar, tant públics com privats.

Necessitem també instruments per actuar sobre el parc buit. El problema del parc d'habitatges buit és molt important, i no tenim instruments legals per actuar-hi, ni des de la política d'habitatge ni des del planejament.

Un darrer aspecte és el fet que realment es resolgui la qüestió de la rendibilitat de les finques urbanes. La nova LAU trenca la dinàmica anterior de bloqueig a través de la pròrroga forçosa i la congelació dels lloguers, fet que permet una nova capitalització amb el temps del propietari del valor de la finca, però, en canvi, aquesta capitalització només és monetària, en cap moment no es vincula a una capitalització immobiliària, perquè no s'estableix cap vincle entre els nous valors dels arrendaments i la inversió en les finques, ni tan sols en les de manteniment. Aquesta és una qüestió greu que la llei d'arrendaments no ha afrontat.

En general, aquests plans en revisió els anys noranta donen continuïtat a les estratègies que els plans dels anys vuitanta ja van establir i, per tant, han tingut i seguiran tenint efectes sobre la ciutat interior, a partir del model d'evolució urbana que cada pla formula. Hi haurà canvis en l'evolució dels usos i les activitats, i per això influiran també sobre el funcionament de la ciutat i sobre les rendes de posició i, per tant, sobre el mercat immobiliari. En algun cas, com per exemple Mataró, s'ha començat a introduir una renovada sensibilitat sobre la qüestió de com incidir en el mercat residencial des del planejament.

En qualsevol cas, s'ho plantegi o no, el planejament està regulant el mercat i, per tant, està influint sobre l'evolució dels centres. En aquest sentit, voldria fer una reflexió sobre els dos exemples que em semblen més paradigmàtics i que formulen propostes en els límits d'un ventall de diferents estratègies possibles.

El primer exemple és relatiu a la intervenció sobre el centre històric de la ciutat de Lleida, que recull la revisió del Pla General en curs. Tenim la referència de l'operació de transformació urbana executada en el sec-

tor del Canyeret, presentada com una de les actuacions més reeixides en la transformació de les nostres ciutats en els últims anys. El Canyeret, situat a la falda del turó, representa una operació de transformació més enllà del propi entorn immediat, una transformació física, d'accessibilitat, etc. Actuació acabada a finals dels vuitanta, a partir de la qual s'esperava una regeneració de la resta del teixit històric construït, tal com estava plantejat en el Pla Especial del Centre Històric de Lleida, de Joan Busquets i Lluís Domènech, que tots coneixem.

En realitat, a principis dels anys noranta, aquella regeneració no tan sols no es produïa, sinó que s'aguditzava la crisi de l'estructura social i la crisi de l'estructura econòmica a la resta de la trama urbana, quasi a un pas del Canyeret. Això va portar l'Ajuntament a fer una nova reflexió; és a dir, a pensar que potser el planejament era insuficient si es limitava a l'ordenació del sòl i que, per tant, calia articular un programa d'habitatge públic amb la voluntat de desenvolupar-lo molt limitadament, tant en l'espai com en el temps. Això, acompanyat d'altres programes d'equipament i de suport al teixit social configuren el Programa de l'Àrea de Rehabilitació Integrada que s'ha començat a desenvolupar recentment.

L'altre exemple és el cas de Sabadell, situat a l'altre extrem del ventall, pel que fa als tipus d'estratègies sobre els centres urbans. Sabadell desenvolupa durant la segona meitat dels anys vuitanta una altra de les operacions emblemàtiques de les nostres ciutats, l'Eix Macià, i ho fa amb èxit perquè assoleix els seus objectius i crea una nova àrea central de caràcter urbà i territorial, recolzada en el nou eix viari i en el parc Catalunya, amb la incorporació d'un seguit d'elements de centralitat: comercials, hotelers, d'oficines. Un cop assolit l'èxit, la nova dinàmica urbana generada porta l'Ajuntament a la necessitat de repensar la situació del centre urbà històric. La nova centralitat de l'Eix Macià fa entrar en una certa crisi la força del centre tradicional i planteja el problema de la seva revitalització.

Això ha dut com a resposta de l'Ajuntament de Sabadell la creació d'un programa d'actuació al centre, fonamentalment de reurbanització i creació de zones de vianants, de suport a les activitats comercials i terciàries, acompanyat d'operacions de transformació de l'espai industrial introduint nous habitatges.

Són dos exemples que plantegen problemàtiques extremes del centre històric i urbà. Així com en el centre de Lleida el teixit construït és conflictiu, molt deteriorat, i amb una dinàmica de conservació difícil, en el

cas de Sabadell el problema ha vingut de la creació d'una nova polaritat que ha fet entrar en crisi el paper de centralitat del centre històric.

Per acabar, dues reflexions finals. A la major part d'aquestes ciutats, i en la documentació sobre l'evolució dels censos, es veu amb claredat que els mercats residencials traspassen els límits municipals. Pràcticament a totes les ciutats, excepte en el cas de Lleida, els entorns han crescut en el període 1986-1991 bastant més que el punt central. El mercat està treballant en un radi bastant més important, i aquest és un factor a considerar en el moment de la revisió del planejament.

En altres casos, la ciutat està esgotant el seu marc físic, el creixement ha arribat als límits del propi àmbit municipal. Seria fonamental, de cara al futur, disposar d'instruments urbanístics de caràcter més territorial, en una situació on s'estan produint dinàmiques que ultrapassen els àmbits municipals, però no s'utilitzen instruments urbanístics que podrien ser operatius, com els plans directors de coordinació. En el futur més immediat, la presa de decisions sobre aquests processos en el territori seguirà sent responsabilitat dels ajuntaments, així com el fet de poder desenvolupar o no estratègies sectorials pròpies, com per exemple les que fan referència a l'habitatge.

Ja sigui per l'extensió sobre el territori del problema urbà o per l'esgotament de l'espai físic per desenvolupar el planejament municipal, és possible que en alguns municipis i en els propers anys el planejament general municipal acabi essent fonamentalment un planejament de reforma interior.