
LA GESTIÓ DELS PLANS

Ferran Navarro i Acebes
Arquitecte

He preparat una certa reflexió sobre la gestió dels plans, més des d'una perspectiva general que no pas concretada en aquests set plans que estan exposats i que són motiu d'aquestes jornades. Entenc per gestió tot el conjunt d'operacions que van dirigides a fer que les previsions dels plans siguin executades. Parlar de gestió i parlar de pla és com parlar de dos elements que actuen sobre la ciutat de manera coordinada i coherent entre ells.

A l'anterior jornada sobre aquest tema em van quedar molt gravades unes paraules d'en Quico Mestres. Va venir a dir, parlant del pla de Manresa, que per molt bo que sigui un pla, si no hi ha gestió o la gestió és molt dolenta, el pla no serveix per a res. Examinant els plans que hem estudiat, he mirat els plans de Sabadell i Manresa, els revisats, no pas els que s'estan revisant. No es pot dir que un sigui millor que l'altre, segurament tindria un cert nivell de qualitat el de Manresa, però, en canvi, examinant el que s'ha dut a terme durant aquests dotze o quinze anys de vigència, es pot comprovar que on realment s'ha fet gestió és a Sabadell i, en canvi, a Manresa se n'ha fet molt poca. Això em fa pensar que la viabilitat dels plans no passa tant per la previsió com per aquells instruments que els ajuntaments posin en marxa per tal d'executar-los.

Durant aquests darrers anys hi ha hagut una certa discussió sobre la viabilitat o no del planejament per transformar la ciutat, sobre la conveniència o no de crear nous instruments de transformació de la ciutat que donessin més agilitat a la gestió municipal.

Tots coneixem la discussió: pla o projectes puntuals i urbans per definir i gestionar les transformacions urbanes. Crec que aquesta discussió ens ha fet perdre de vista la globalitat de la ciutat i la necessitat que un instrument que anomenem pla ordeni aquesta globalitat.

He volgut enfocar, en parlar de gestió, no només aquelles actuacions singulars que es proposen a les ciutats, sinó la viabilitat de fer efectiva

cadascuna de les previsions dels plans. En aquest sentit els plans no només regulen les ciutats a través de gestions singulars, sinó que també en regulen tota la transformació dels diferents teixits.

Em fa pensar molt quan veig els famosos plànols d'imatge final, on es dibuixa la nova ciutat que es produiria si cadascuna de les finques es transformés segons el pla. En el cas de Manresa és molt clara la diferència entre la imatge dibuixada i la ciutat real. Parlar de gestionar el pla vol dir parlar també de com es produiran aquestes transformacions menudes, petites, que incideixen en el teixit.

Se m'han acudit per iniciar el debat cinc idees al voltant d'aquest problema de la manca d'executivitat dels plans a l'hora de transformar la ciutat, no només a través d'actuacions singulars, sinó del seu conjunt. La primera d'aquestes idees (d'alguna manera vull ser crític amb una tendència que durant els anys vuitanta va carregar els plans de molta tensió al voltant de la gestió i que, al meu entendre, ha produït uns plans lligats en si mateixos) és que els plans haurien de tenir l'obligació de preocupar-se tant de preveure els mecanismes de gestió, que vol dir execució i finançament de cadascuna de les seves actuacions, com de resoldre l'ordenació física.

Estem farts de veure plans que, de tant preocupats per la viabilitat de les seves actuacions, obliden la seva vocació última: la definició d'un model futur de ciutat, on s'arribarà a través de diferents instruments, i no únicament dels que es preveuen en els plans. Hem de pensar en la utilització d'altres instruments que no necessàriament han d'estar regulats i previstos des del pla mateix.

Penso en plans que, per tal de fer viables determinades operacions, juguen amb l'aprofitament, amb la previsió de futurs beneficis, per tal de fer viables determinades actuacions de compensació que només tenen sentit en determinades conjuntures socials o econòmiques, que temporalment són curtes, però que a la llarga fan perdre al pla aquesta credibilitat o aquesta vocació d'ordenar el conjunt de la ciutat.

Crec que d'instruments, n'hi ha, tant per obtenir sòl per a les actuacions públiques, com instruments per fomentar les actuacions privades dels particulars sobre les pròpies finques, etc. No cal fer la llista dels instruments, que van des de l'expropiació, passant pel registre d'edificació o les ordres d'execució. El problema és que són uns instruments que, d'una banda, estan carregats d'uns tràmits administratius que els fan

molt feixucs, tant, que de vegades el tràmit mateix fa oblidar l'objectiu de l'instrument i, de l'altra, estan en mans de diferents serveis dins de les mateixes entitats locals.

Quan un es troba en un ajuntament on, d'una banda, hi ha un servei de planejament i, de l'altra, el servei de llicències i de disciplina urbanística, i cadascun va treballant descoordinadament i va fent la seva guerra, entenc que des del planejament es digui que no hi ha instruments, però el problema és que no es té a les mans la suficient coordinació per utilitzar-los. Per mi, aquesta segona idea és molt important: la bona utilització dels instruments que tenim permet, encara que no d'una manera immediata, posar les bases per desbloquejar la congelació d'habitatges buits per provocar processos de renovació als nuclis antics degradats o forçar els propietaris a edificar, o bé que, en cas que el propietari no ho vulgui, edifiqui un altre. Aquests instruments que tenim no van destinats únicament a les actuacions públiques, com ara aquestes actuacions singulars en les quals, per falta de diners o manca d'un pressupost municipal, moltes vegades s'utilitza el planejament, més que com un instrument de millora de la societat, com un instrument per aportar o posar sobre la taula una certa moneda de canvi per tal de resoldre aquells dèficits pressupostaris dels ajuntaments.

Obrint un parèntesi, diré que la utilització d'aquests instruments exigeix reconèixer que els processos de transformació són lents. La confusió moltes vegades es produeix entre pla i projecte, en el sentit de la mediatització o immediatesa dels instruments, sobretot per part de qui té l'atribució de dirigir les institucions polítiques o administratives del planejament. El planejament, per pròpia definició, és un instrument que demora la seva execució, mentre que el projecte és un instrument d'execució immediata.

La confusió entre un instrument i un altre i la seva complementarietat provoca, moltes vegades, la falta de credibilitat dels instruments de planejament, tant davant la societat, perquè no s'executen les previsions dels plans, com també la falta de rendibilitat dels mateixos polítics en el moment d'entendre el planejament com una eina per resoldre problemes i no tant com una eina de poca utilitat.

La tercera idea que vull posar sobre la taula és la de la coordinació del planejament i de la gestió urbanística amb altres instruments que indirectament afecten la gestió urbanística i que, com deia abans parlant del control i de la disciplina de les institucions privades, acostumen a es-

tar deslligats. Em refereixo a la necessitat, d'una banda, de trobar i controlar, des de la mateixa administració, el mecanisme per regular el mercat del sòl i, de l'altra, els instruments fiscals, que en molts casos tenen una incidència indirecta però decisiva en les transformacions urbanes o en fomentar-les.

Penso en aspectes com el del patrimoni municipal, la gran importància que des de les entitats locals es doti de sòl per tal de regular el mercat i també per fer front a operacions urbanes a les quals no fan front els particulars, i penso també en la íntima relació entre els impostos (com el que grava la propietat urbana) i el planejament. De fet, aquesta relació hi és, els valors del sòl s'estan calculant segons l'aprofitament urbanístic de les finques, però, en canvi, la seva determinació i gestió estan en mans d'agents o institucions administratives diferents.

Els que treballem als ajuntaments us haureu trobat amb el problema de determinar l'elaboració de la ponència de valors del sòl, i també amb el fet que als ajuntaments els és facilitada, a través d'un estudi de mercat més o menys rigorós, una determinada llista o assignació de valors a les finques. Després, aquesta assignació és la que han d'aplicar els ajuntaments.

Els ajuntaments han d'aconseguir utilitzar correctament i a fons l'instrument del patrimoni municipal del sòl i l'instrument de la fiscalitat. Aquesta és una condició fonamental per fer possible determinades operacions que moltes vegades, per problemes pressupostaris, financers o per problemes especulatius d'apujades incontrolades de preus de sòl, es demoren durant molt de temps i en alguns casos es fan irrealitzables.

La utilització d'aquesta revalorització que el planejament comporta als terrenys té un exemple en el que avui publiquen els diaris. L'Ajuntament de Barcelona va aprovar ahir la requalificació del camp de l'Espanyol. Això ha comportat que uns terrenys que tindrien un valor x han passat a tenir un altre valor gràcies a la requalificació. El control dels ajuntaments sobre aquestes operacions, per tal de no permetre que els propietaris facin de la qualificació urbanística una moneda de canvi, per jugar després amb funcions financeres, em sembla fonamental per recuperar la utilitat i fiabilitat de la gestió urbana.

La quarta idea és la de l'aparició, durant els últims temps, de formes d'actuació urbanística que no són precisament les canòniques que ens marca la legislació urbanística, formes que, si bé estan previstes, no es-

tan regulades expressament a través de la llei i, per tant, se'n fa un ús més o menys subtil, segons els casos. Em refereixo a la necessitat de regular els convenis urbanístics i reconèixer-los com una forma d'actuació, un sistema de gestió propi amb la seva pròpia instrumentació, i que sobretot tingui en compte que l'ordenació de la ciutat no és la suma de convenis i, en conseqüència, la regulació d'aquesta forma d'actuació ha de respectar molt la predominança del document urbanístic enfront de la conjuntura o viabilitat de determinades operacions possibles a través de convenis.

Pensant en una futura nova regulació de l'activitat urbanística, fóra bo considerar que la forma concertada d'actuació, actualment ja prevista per als sectors de sòl no programat, s'institueix com a forma d'actuació consolidada també a la ciutat. Sense oblidar que els plans, com a instruments d'elaboració democràtica que dibuixen el futur de la ciutat, no han d'estar condicionats pels resultats d'aquests convenis entre l'administració i els particulars, sinó que s'han d'entendre com a instruments que permetin agilitzar aquestes transformacions.

Finalment, voldria plantejar una cinquena idea, sobre la qual dono voltes des de fa temps, i que cada cop em sembla que s'està imposant més, almenys d'una manera indirecta. És la idea de descarregar els plans d'aquesta necessitat de preveure l'execució de totes i cadascuna de les operacions que determinen, diferenciar allò que entenem per pla d'ordenació, com ara el pla que defineix el futur model de la ciutat, i el que entenem actualment per programa, que en aquests moments són elements que van íntimament lligats als plans.

Moltes vegades els plans preveuen l'execució de les seves operacions en uns temps que després no es realitza, i preveuen uns costos que després no són reals, perquè és una obligació legal, però que la realitat ha demostrat que és molt difícil de complir. Per això val la pena reconèixer aquesta situació, pensar en la necessitat real i donar a cada figura allò que té de més autèntic: la figura del pla per a la d'ordenació, i el programa per recollir aquelles operacions que durant un determinat període de temps l'administració està en condicions de tirar endavant.

Crec que aquesta diferenciació, la creació d'aquestes dues figures, ens ajudaria molt a millorar la qualitat dels plans, a descarregar-los de la necessitat de fer viable les seves operacions i, d'altra banda, resoldria aquest problema de la manca de credibilitat del planejament davant la societat, perquè s'aproven els plans, però després no s'executa bona part

de les seves determinacions, sobretot les que no representen un benefici econòmic clar per a algun promotor.

Em ve al cap un exemple significatiu. Recordo una discussió amb un regidor de districte de Barcelona —en ocasió de l'aprovació provisional d'un d'aquests plans especials de reforma interior (PERI) dels barris de Barcelona, tan reivindicats pels veïns, dels quals no s'executen les seves determinacions—, en la qual deia que una plaça ben col·locada, ben dimensionada, prevista en l'aprovació inicial del pla, s'havia desqualificat perquè no van poder expropiar l'habitatge —ni l'activitat que s'hi exercia— durant els quatre anys que ho van tenir demandat.

Aquesta confusió entre pla com a imatge final a la qual s'ha d'arribar, però que requereix un temps i la utilització d'instruments i agents diferents, i de pla operatiu o programa, fa anys que l'arrosseguem. Les reserves de sòl que signifiquen les afectacions o la previsió en els plans d'elements públics i de sistemes, són un capital social que s'ha de mantenir i que no ha d'estar condicionat per la conjuntura, o per la possibilitat d'actuació immediata que tinguin els ajuntaments durant el temps que dura un determinat mandat. Diferenciar aquests documents seria començar a trobar les vies de solució per començar a fer de l'un i de l'altre elements útils per a la transformació de la ciutat.