

DE LAS CALLES, DEL FUTURO PLAN REGIONAL Y DEL "DECRETO"

Las calles no atraen hoy la necesaria atención por parte de quienes diseñan y regulan normativamente la construcción de la ciudad, más volcados en sus trabajos hacia el espacio ocupado o edificado.

OF STREETS, THE FUTURE REGIONAL PLAN, AND THE "DECREE"

The streets do not presently the necessary attention to those who design and legislate the building of cities, whose energies are spent more on the occupied or built-up areas..

On a certain occasion, a Belgian city planner tried to gain the support of his country's government in order to set up an international city planner's association, and complained about the disheartening welcome that his proposal met with in the Ministry in charge of that area. According to his account, the minister dismissed him with this question: "But tell me what do we need city planners for? Aren't all of the streets in our cities already built?" This far-fetched response not only made clear the rudimentary idea that average citizens and even supposedly enlightened ones, may have regarding the city planner's mission, but also what is of interest to us here: the identification of streets as an essential part of the city. There are no cities without streets, and planning cities means, to no small degree, planning and making their streets.

A simplified view of the physical space we call cities shows us clusters of constructed volumes surrounded by open areas which, with their etherial structures, outline these volumes' wrapping to varying degrees. These empty, or rather non-built spaces beside other built spaces are the streets (and squares) of the city, or at least that portion which we call the "traditional city". This is probably why we hesitate to call those peri-urban developments where streets can only be distinguished above the ground cities, since the prevailing open spaces flanking the free-standing, dispersed buildings prevails while the continuity and regularity of the perimetral enclosure of the central areas is lacking. We are talking about a very significant area in both quantitative and qualitative terms, yet which does not presently attract its proportional attention to those who design and legislate the building of cities, whose energies are spent more on the occupied or built-up areas.

Streets are a city's public space par excellence. The area where citizens move about freely, where citizens observe the city itself, where they experience the city as being safe, comfortable, healthy and stimulating, or else as dangerous, uncomfortable, unhealthy and uninteresting.

Out on the street, citizens can find information, entertainment, cultural enrichment, and enjoyment observing people, activities, monuments... This is what makes scrimping in street planning and execution and aiming to systematically finance street building on the profits to be made from developable land along them a very serious matter. This focus drags along with it projects and street designs conceived as mere access channels for the traffic generated or attracted by the surrounding developed terrain. Streets are slighted as potential structuring elements of the city and as areas for passing time and hosting a range of functions of urban life. It seems advisable to us to provide a recapitulation on the

En cierta ocasión, un urbanista belga que trataba de conseguir el apoyo de la Administración de su país para la constitución de una asociación internacional de urbanistas, se lamentaba de la descorazonadora acogida que su propuesta había encontrado en el propio ministro del ramo. Según contaba, el ministro, tras escuchar con gestos de escepticismo no disimulado los argumentos de su compatriota, se despachó con la siguiente pregunta: "Pero dígame usted, estimado amigo, ¿para qué necesitamos a los urbanistas? ¿Es que no están hechas ya todas las calles en nuestras ciudades?"

Tan peregrina respuesta, que dejó desconcertado a nuestro colega, ponía en evidencia no sólo la elemental idea que puede tener el ciudadano medio, y a veces el que se supone ilustrado, sobre la misión del urbanista, sino lo que ahora viene al caso: la identificación de las calles como una parte esencial de la ciudad. No hay ciudad sin calles, y proyectar la ciudad y hacer la ciudad es, en no pequeña medida, proyectar y hacer calles.

Una imagen reduccionista de la realidad física de ese espacio que llamamos ciudad —esa que descubre una vista aérea, a cierta altura— nos presenta una macla de volúmenes contruidos rodeados por otros vacíos que, componiendo un etéreo armazón, perfila con mayor o menor nitidez la envoltura de los primeros. Esos espacios vacíos, o mejor, no contruidos, entre otros próximos que sí lo están, corresponden, en su inmensa mayor parte, a las calles (y plazas) de la ciudad, o al menos a esa parte del conjunto que llamamos "ciudad tradicional".

Por eso, seguramente, aún hoy dudamos en llamar ciudad a esos desarrollos periféricos en los que las calles sólo se reconocen sobre el suelo, al predominar los espacios abiertos laterales sobre los contruidos, donde se levantan edificios exentos, distanciados unos de otros, y no se dan las continuidades y regularidades y cerramientos laterales característicos de las áreas centrales.

El "volumen" que ocupan esos espacios vacíos en el conjunto de la ciudad consolidada supera, en general, una tercera parte del que encerraría una

envolvente global de la misma. Un espacio, por tanto, muy relevante tanto en términos cuantitativos como cualitativos, que, sin embargo, no atrae hoy la necesaria atención por parte de quienes diseñan y regulan normativamente la construcción de la ciudad, más volcados en sus trabajos hacia el espacio ocupado o edificado.

Las calles son además el espacio público por antonomasia de la ciudad. El ámbito en que los ciudadanos se mueven libremente sin que tengan, salvo excepciones, que acreditar su identidad. Aquel desde el que observan la propia ciudad y comparan unas partes con otras, identificándose con unas y distanciándose de otras; donde experimentan la ciudad como un ámbito seguro, protegido, cómodo, saludable, atractivo y estimulante, o, por el contrario, peligroso, sin protección, incómodo, insalubre e insulso o anodino.

En las calles pueden encontrar los ciudadanos información, entretenimiento, enriquecimiento cultural y disfrute con la observación o contemplación de personas, actividades, edificios y monumentos a los que muchos de ellos no tendrían acceso en ámbitos de propiedad particular. De ahí la gran trascendencia pública de escatimar en su proyecto y ejecución, y pretender financiar por sistema su realización sobre la base exclusivamente de los rendimientos deducidos de las edificabilidades asignadas a los terrenos situados en sus márgenes.

Este enfoque, que marca hoy una tónica muy generalizada, arrastra proyectos y diseños de calles concebidas escuetamente como canales de acceso a los terrenos edificados, por donde fluyen los tráficos atraídos o generados por éstos. Y descuidan generalmente su potencial estructurador de la ciudad, y su calidad plena de matices, como ámbito de estancia y acogida de una rica gama de funciones propias de la vida urbana.

Por ello se ha considerado oportuno recapitular sobre el papel e importancia de las calles, sobre ese importante "algo más que calles" que les es propio y en el que profundiza el ensayo de Fernando de Terán. Dicho ensayo se acompaña en la

sección monográfica con cuatro artículos referidos a cuatro interesantes casos de estudio en que ciertas calles aparecen como piezas claves en torno a las que gravitan, en su conjunto, importantes operaciones urbanísticas (los proyectos de la Avenida de Asturias y Paseo de la Dirección, en Madrid), o constituyen el objeto exclusivo de refinadas actuaciones de renovación y mejora, cual es el caso de la reciente reordenación de los Campos Elíseos, en París o la intervención en la Plaza de Galicia, en Pontevedra.

El Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid—de reciente elaboración—constituye una base para la discusión y dirección del Modelo de la Región. Una vez debatido y aprobado, se redactará un “Proyecto Plan” que, tras aprobarse inicialmente por la Comisión de Urbanismo, se expondrá para información pública y audiencia. La aprobación definitiva del “Proyecto del Plan Regional” se hará por Ley de la Asamblea de Madrid y Decreto del Consejo de Gobierno. Del Documento cabría esperar un diagnóstico de los problemas de la Región; una propuesta, a largo plazo, del modelo territorial; la apertura de un debate sobre las oportunidades de la Región en el contexto de España y la generación de expectativas positivas.

El diagnóstico que se adelanta es ya preocupante: la Región sufre hoy un proceso inercial de pérdida de competitividad tanto en el marco internacional como en el nacional, y eso implica algo que el Documento tiene el mérito de definir abiertamente: declive. Si se parte de aquí, la cuestión siguiente es inevitable plantearla. ¿Puede inducirse un cambio en esta tendencia actuando sobre el modelo territorial?

A diferencia de otros argumentos arcaicos que en su día se expusieron en la elaboración del PGOUM de 1985 y que fueron cuestionados desde esta revista—negando la posibilidad de incidir desde el urbanismo en la dinámica del progreso o declive económicos—, los que se expresan en el Documento de Bases implican una clara aceptación de responsabilidad del planeamiento en la corrección del escenario de regresión que se vislumbra.

El Documento, en consecuencia, selecciona 24 objetivos de un nuevo modelo de organización, a partir de los que se definen diez políticas que indican lo que debe hacerse para superar los retos actuales, básicamente “iniciar la transición de un modelo de estructuración del territorio saturado a otro en que el territorio puede ser fuente de oportunidades”. Una transición a la que Pedro Ortiz ha puesto un horizonte de veinte años, referencia que da título a su artículo introductorio al citado Plan Regional sobre el que volveremos a tratar.

Como resultaba obligado, URBANISMO dedica su sección de Jurisprudencia y Normativa de este número a explicar y comentar el contenido del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de Junio, de Medidas liberalizadoras en Materia de

Suelo. De tales medidas, comentadas en la sección citada, nos parece obligado subrayar aquí la reducción de plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento.

URBANISMO ha hecho reiteradamente referencia a las insuficiencias de que en la práctica adolecen los procesos de participación pública en la tramitación de los planes en España.

Los documentos de planeamiento que se elaboran son complejos, cada vez más voluminosos, y apenas resultan comprensibles para minorías selectas. Sin embargo, siguen siendo la base a partir de la que se configura la ciudad en que habitamos todos.

Quienes opinan y hacen observaciones sobre los mismos, se limitan en su gran mayoría a ocuparse de aspectos parciales, aquellos que directamente les afectan—a ver “cómo va a quedar lo mío”—, lo que, sin embargo, no deja de ser una gran ayuda para corregir gran número de errores materiales. Y sólo, en consecuencia, son algunos colectivos especialmente capacitados—los colegios profesionales, asociaciones empresariales y otros grupos de interés, aquellos que en suma pueden disponer del asesoramiento de expertos en la materia—quienes intentan aproximarse al análisis global de los planes, que siguen típicamente ofreciendo en su elaboración modelos de ordenación únicos, para los que no parece haber alternativas posibles.

En este contexto, las medidas no introducen mejora alguna, con el acortamiento indiscriminado del plazo de información pública de los Planes a dos meses—sean parciales o generales, de un municipio de 60.000 habitantes o de otro de tres millones—, y hacen prever un considerable aumento de los recursos e impugnaciones a posteriori, y la conversión en rutina del hábito de las modificaciones puntuales que tendrán que empezar a hacerse apenas entren en vigor esos planes tan apresuradamente tramitados.

Fernando Nasarre deja URBANISMO

Finalmente, debemos reseñar con tristeza la reciente renuncia de Fernando Nasarre como codirector de la revista, tras su nombramiento de director general de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, en cuyo difícil cargo confiamos y deseamos que tenga gran acierto.

Nuevamente la Administración Pública ha propuesto a un director de la revista URBANISMO pasar de las musas al teatro, ofreciéndole las oportunidades y riesgos de entrar en primera línea de fuego, marcando en este caso las grandes pautas orientadoras de la actividad urbanística al nivel estatal.

Es seguro que, en el ejercicio de sus nuevas responsabilidades, Fernando Nasarre seguirá haciendo gala de su profesionalidad y experiencia muy notables, de su ecuanimidad, talante caballeroso y ponderación de juicio de los que durante estos años pasados, desde su creación, disfrutó esta revista.

role and importance of streets, on that important dimension that is “something more than just streets” that belongs to them and which Fernando Terán’s essay examines. This essay is accompanied by four articles referring to interesting case studies where certain streets appear as keystones for a significant set of city planning initiatives (the Avenida de Asturias and the Paseo de la Dirección in Madrid), or else as the sole object of refined refurbishing and improvement initiatives, such as the restructuring of the Champs Elysees. The recently drafted Specifications document for the Madrid Regional Plan for Zoning Strategy is a groundwork for discussion and for guiding the Regional Model. Once debated and passed, a “Draft Plan” will be drawn up, which, once initially passed by the Urban Planning Commission, will be presented to the public. The final approval of the “Draft Regional Plan” will become enacted by a Council of Ministers decree and a vote in the Madrid Assembly. One would hope that the document will shed light on the Region’s problems as well as provide a long term proposal in terms of zoning models, open up debate on the Region’s opportunities within Spain and generate positive expectations. The Region currently suffers from an inertial loss of competitiveness on both national and international levels. The document can be considered merit-worthy in its plain-spoken description of the situation: decline. With this as our starting point, the following question is inevitable: Can this trend be reversed by acting on the zoning model?

Unlike other archaic arguments put forward when the 1985 PGOUM was being drawn up and called into question by this magazine (i.e. negating the possibility of impacting economic progress or decline through urban planning initiatives), those who have drafted the Specifications Document have clearly accepted the responsibility of planning in rectifying the looming scenario of regression.

The Document therefore targets 24 objectives in the framework of a new organizational model leading to 10 policies indicating what should be done to face current challenges, basically, “to begin the transition from a saturated structuring model to a model in which zoning can act as a source of opportunities. Pedro Ortiz has set the horizon for this model 20 years away, which inspires the title for his introductory article to the Regional Plan.

In this issue URBANISMO has devoted its Jurisprudence and Legislation section to explaining and commenting on the 7 June Royal Decree-Act 5/1996 on Liberalization Measures in Zoning, where we feel the reduction of the processing periods for city planning tools should be stressed.

URBANISMO has repeatedly made reference to the scant public participation that the passing of these plans suffers from in Spain. The planning documents drawn up are complex, increasingly voluminous, and comprehensible for certain segments of the public. Only some groups, professional and business associations, and other interest groups, in short, those who can rely on experts, attempt to approach the plans’ overall analysis, plans which typically still offer single zoning models with seemingly no alternatives.

The measures do not introduce any new improvements and indiscriminately slash the period for public information down to two months, be they partial or general plans, be it a town of 60,000 inhabitants or a city of three million. This forebodes not only a considerable increase in challenges and appeals, but also modifications once these swiftly processed plans come into force becoming a course of habit.

Fernando Nasarre leaves URBANISMO

We should sadly note that Fernando Nasarre, after having been appointed as Director General of Housing and Urban Planning, has resigned as co-director of the magazine. We wish him great success in this challenging position.

Once again, the Government has turned to an editor of URBANISMO to pass on from theory to practice, offering the opportunities and risks that come with them of entering into the front line of fire to set guidelines for national urban planning activity.

We are certain that in his new duty, Fernando will show all the professionalism and experience along with his egalitarian spirit, gentlemanly flair and well balanced judgment that this magazine has benefitted from over its entire life span.