

El proyecto urbano en Portugal

José Manuel Ressano García Lamas

Lisboa (1948). Arquitecto. 1972. *Docteur Aménagement du Territoire*, I.A.R. (Aix-en-Provence), Doctor en Planeamiento Urbanístico, 1975; FA/UTL, 1991. Catedrático Urbanismo, Facultad de Arquitectura / U.T. Lisboa. Autor de diversas publicaciones (*Morfología Urbana y Diseño de la Ciudad*, F.C.G., F.C.T., 2ª edición, 2000). Premio Especial de Mérito C. E. Urbanistas con el Plan de la Ciudad de Horta. Islas Azores. Autor de numerosos planes de urbanismo y de proyectos de edificios y equipamientos en Portugal continental y en las Islas Azores.



División de Portugal en municipios.
Cada uno de ellos dispone ya de su plan director.

La amable invitación de mi amigo Luis Moya para escribir sobre el proyecto urbano en Portugal me posibilita reflexionar sobre un tema que me ocupa hace mucho, obligándome a clarificar conceptos y compilar argumentos. Empiezo por los conceptos.

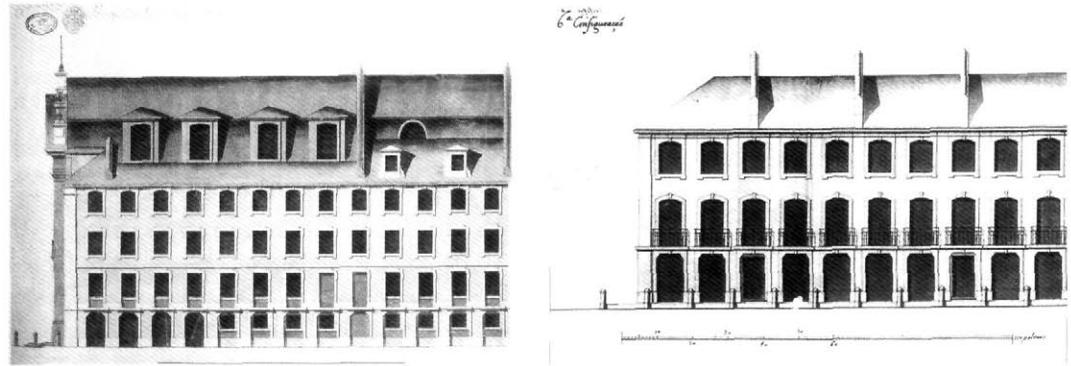
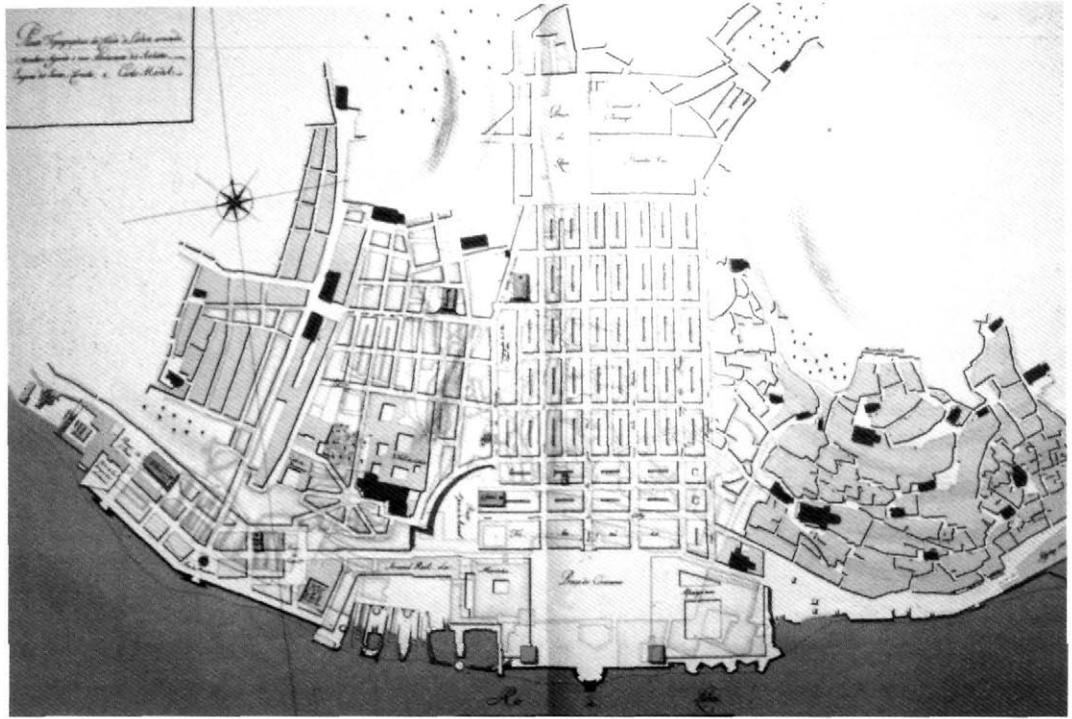
La práctica del planeamiento se organiza en niveles de actuación determinados por la naturaleza de los métodos, objetivos, contenidos, escala de los problemas y dimensión geográfica de las intervenciones. Niveles de intervención que se articulan con procesos de producción del espacio, instrumentos de planeamiento (jerarquía de planes) y que corresponden no sólo a las escalas de lectura del territorio, sino también a los niveles de concepción de la forma urbana. Todo escalón de planeamiento tiene siempre componentes físicos y arquitectónicos más o menos explícitos. Acortando argumentos, distinguiría tres niveles de producción del espacio humanizado, más precisamente de producción de la ciudad.

- Nivel de planeamiento - programación - planificación. El inicio de todo planeamiento es una fase de definición de los objetivos socio-económicos, que luego serán “especializados”, es decir, “ordenados” en el territorio. Este escalón de programación-planificación puede abarcar una región, una ciudad e incluso una calle. Implica un enfoque socio-económico y funcional y una adecuada definición del espacio. Aunque en la práctica no todo es tan lineal, la programación aparece como una etapa preliminar de las acciones de urbanismo, en la cual se determina el programa que será concretado en el futuro.
- Nivel urbanístico - el plan. Se trata, seguidamente, de definir los objetivos en el espacio y en el tiempo y de ordenar más detalladamente la ejecución de las disposiciones (propósitos) anteriores. Este nivel implica ya la definición de las morfologías urbanas y la consideración de las posibilidades físicas del territorio. Es la fase del plan y del diseño, del trabajo sobre “la forma urbana”. Presupone la previa definición de los objetivos de orden económico, social y político. Es a este nivel que el diseño urbano debe transcribir y solucionar las cuestiones que se presentan a la disciplina urbanística. El plan no puede tener dos vectores distintos ni contradictorios: el espacial y el socio-económico y administrativo; es en el diseño urbano donde todas estas cuestiones deben de ser integradas y solucionadas.
- Nivel de construcción - el proyecto. En la fase final se ejecuta la construcción del territorio según los objetivos y programas definidos y con los medios tecnológicos disponibles. Se trata ahora de construir. Es la fase de la construcción, preparada por el proyecto y concretada en la obra.

Así, para dar forma al medio urbano, no es posible tener apenas como nivel de producción del espacio la “programación” y el “proyecto”. Para que exista forma debe existir el diseño urbano. Y el diseño urbano no deberá ser el diseño de los edificios, o hechos construidos, sino el diseño de la “estructura” de lo que une y relaciona los diferentes elementos morfológicos, edificios y partes de la ciudad. Por otro lado, la operación de urbanismo no tiene una dimensión espacial privilegiada, y lo mismo ocurre con el proyecto para la realización de construcciones. La diferencia entre el urbanismo y el proyecto no es ni la dimensión espacial, ni el escalón de intervención, sino la acción político-administrativa a desarrollar en el tiempo y en el juego de fuerzas económicas y sociales.

Proyecto y urbanismo se articulan a través de la arquitectura como método y disciplina y tienen objetivos comunes - la transformación del espacio y del territorio-. Pero se diferencian por las prácticas. El urbanismo implica la conducción de un objetivo (plano) en el tiempo y en el juego de agentes y actores políticos, económicos y sociales. Pretende también mediar los conflictos entre intereses públicos y privados que se disputan la fruición del espacio urbano. El proyecto, sin embargo, se relaciona preponderantemente con la realización inmediata de la obra. La arquitectura

Baixa Pombalina, Lisboa. Proyecto urbano de reconstrucción después del terremoto de 1755 de Eugénio dos Santos y Carlos Mardel



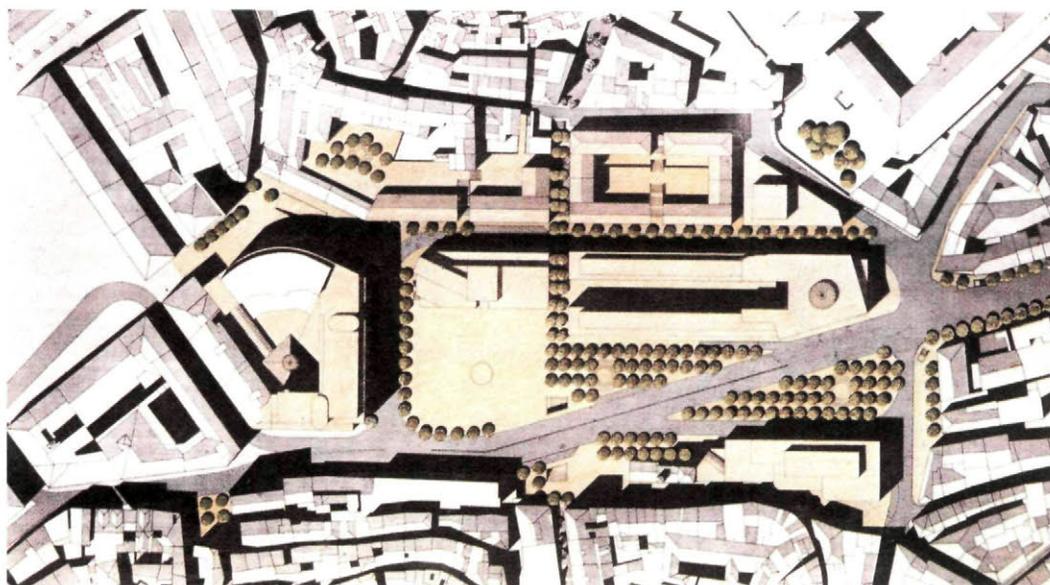
Diseños de fachadas normalizadas.

está presente en los dos, como concepción del espacio, sea cual sea la dimensión geográfica y el proceso de realización.

En el pasado, plano y proyecto, ciudad y edificios eran piezas de un mismo sistema, sin tanta distinción conceptual entre plan y proyecto, entre el trazado de calle o de barrio y la ejecución de las edificaciones. El diseño arquitectónico era un instrumento de definición de la ciudad y de la construcción. La separación entre urbanismo y proyecto (y en un cierto sentido entre urbanismo y arquitectura) surgirá en el siglo XX, con el desarrollo del urbanismo y el aumento de su complejidad disciplinar, con el agrandamiento de su campo de intervención a todo el territorio y la división social del trabajo entre urbanista y arquitecto. Hago también notar que el arquitecto, y por corolario la arquitectura, siempre han aspirado al control (total) del espacio urbano. A esta ambición ni la práctica del urbanismo ni la disciplina urbanística han conseguido nunca responder. Quizá por esa razón, y para los arquitectos, el urbanismo siempre fue una necesidad, pero también una frustración.

En las últimas décadas, un poco por toda Europa, la práctica del planeamiento urbanístico, con sus métodos y técnicas (plan, trazado de infraestructuras, zonificación, reglamento normativo e índices cuantitativos) ha sido cuestionada y, en cierto modo, injustamente desacreditada. Para los arquitectos, los métodos y técnicas del urbanismo presuponen un mayor distanciamiento del proyecto arquitectónico. Y, por esa razón, en los últimos veinte años se ha asistido, por parte de los arquitectos, a la crítica del urbanismo normativo y a la apología del diseño urbano como instrumento más eficaz para dar forma y significado a la ciudad –cuestión más determinante aún que la organización funcional y cuantitativa–. Es en este contexto que los arquitectos han procurado procesos de intervención en la ciudad que acentúen (resalten) el diseño y se acerquen a aquello que les es más querido y que mejor saben hacer –el proyecto–.

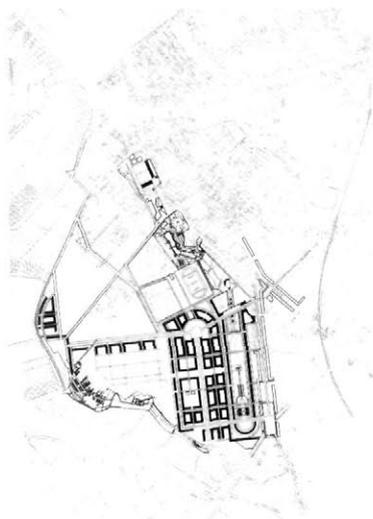
Plan de renovación urbana de
Martim Moniz, Lisboa.
Carlos Duarte y José Lamas, 1980
(no ejecutado).



En el último cuarto del siglo XX, en la Europa rica y una vez resueltos o en vías de resolución los grandes problemas territoriales –nuevas ciudades, grandes áreas industriales, infraestructuras y alojamiento– las necesidades de planeamiento se han centrado progresivamente en el ordenamiento y calificación de las ciudades. La aceleración del tiempo en la sociedad y en las exigencias político-sociales han concentrado las actuaciones municipales en obras que puedan realizarse en el transcurso del mandato electoral. La lenta y persistente actuación urbanística que administra y controla las ciudades con planes y acciones concretadas día a día es considerada cada vez con menos entusiasmo para los cortos mandatos municipales, que exigen mostrar obra a electores impacientes y exigentes. Ya no hay tiempo para organizar el futuro de nuestros hijos; exigimos la satisfacción inmediata de nuestro presente. Así, adquiere mayor empeño y, quizá, se torne más eficaz, actuar en las ciudades con proyectos delimitados en el espacio y realizables en poco tiempo, sin necesidad de una gran preparación parcelaria o urbanística. Es éste el ambiente cultural de este cambio de milenio, en el cual ya no hay tiempo para esperar y ver los efectos y los resultados del urbanismo corriente de planos generales y reglamentos. Es necesario realizar obras, y rápidamente, como instrumento de transformación urbana y eficacia política.

En este contexto, el proyecto urbano constituye un escalón de trabajo y de producción de la ciudad que permite una respuesta adecuada a estas inquietudes. Es un proyecto, no un plan –constituyendo siempre una intervención puntual en el espacio delimitado (aunque amplio) y ejecutado en un plazo muy corto–. Presupone, como cualquier proyecto, una entidad promotora, mayor rapidez en la concepción, una fuerte voluntad política, medios administrativos y financieros poderosos, además, evidentemente, de instrumentos y técnicas propios. Escalón de trabajo muy grato para los arquitectos y propio de la arquitectura –que trae implícita la creciente ocupación del “territorio”, la transformación de las ciudades por los arquitectos–.

El surgimiento de esta tipología de intervención urbana, todavía no encuadrada por la legislación, se debe también, en cierta medida, a los métodos que las escuelas de arquitectura han introducido en la enseñanza de la arquitectura y del urbanismo. En parte por la imposibilidad de producir una formación pluridisciplinar más adecuada a la enseñanza del urbanismo, y en parte por la especificidad de los términos arquitectónicos, el proyecto urbano ha constituido en las escuelas de arquitectura, por lo menos en Portugal y según voy escuchando en escuelas europeas como ETSAM, un elemento polarizador de la enseñanza de la actuación en la ciudad por los arquitectos. Y de las escuelas pasó a la administración de las ciudades, constituyendo, en Portugal como en diversos otros países europeos, un tema cultural, académico y de proyecto, además de una tipología de intervención urbana.



Plan integrado de Aveiro, Fundo de Fomento da Habitação. Arquitectos António Smide y Alberto Oliveira, 1976-1979.

El caso portugués ha acompañado desde siempre, más o menos de cerca, la problemática urbanística europea. Diría incluso que la práctica del proyecto urbano remonta bastante atrás en el tiempo. Seguramente, la más conocida y espectacular habrá sido la reconstrucción de Lisboa, hecha por el Marqués de Pombal y sus arquitectos e ingenieros militares –Manuel da Maia, Eugénio dos Santos, Carlos Mardel– después del sismo de 1755.

Si el proyecto de la “Baixa Pombalina” acompaña la corriente de intervenciones urbanas europeas del siglo XVIII de embellecer, renovar y agrandar las ciudades, muy raramente se habrá ido tan lejos en la acción misma, desde el plan y el método urbanístico –de trazado, manzana y plaza– hasta la forma de la ciudad, con el proyecto de arquitectura de edificios y las técnicas de construcción, obediendo al sistema de jaula, a la prefabricación de canterías, cornisas y mansardas, hasta las puertas y ventanas. La reconstrucción de Lisboa fue un raro momento de energía y saberes, en el cual se congregó urbanismo y construcción en un proceso coherente y unitario para hacer una gran parte de la ciudad –en el fondo un gran proyecto urbano–.

Pombal repetiría la experiencia haciendo construir otras ciudades de raíz –Vila Real de Stº António (Stº António de Arenilla)–, localizada en la desembocadura del río Guadiana. También, antes y después de Pombal, con la fundación de ciudades en la colonización de Brasil y en el Oriente, se utilizaría el mismo método de actuación con proyectos diseñados en la Sala do Risco, en Lisboa, y construidos en el local. Diferente fue ya, un siglo más tarde, la expansión de Lisboa (1888-1900), trazada por Frederico Ressano Garcia, con avenidas, rotundas y cuadrículas de geometría reticulada y sabor haussmanniano, en donde la metodología urbanística del trazado y de la cuadra (manzana) se sobrepuso a la actuación arquitectónica a través del proyecto urbano.

El modo de actuación por el método del proyecto urbano, menos presente en el siglo XIX, es retomado en el XX con la construcción de barrios de habitación financiados por el erario público o con la renovación urbana de partes de la ciudad. Señalo apenas, entre muchos otros en Lisboa, los barrios de Arco do Cego (1918), do Areeiro y Alvalade (1945, Faria da Costa), Olivais Sul e Norte” (1965, C. Duarte, J.R. Botelho), Telheiras (1979, Pedro V. de Almeida), o, más recientemente, la reconstrucción de Chiado (1989, Siza Vieira), o también, del mismo Siza Vieira, y fuera de Lisboa, el barrio de Malagueira, en Évora (1978). Desde los años cincuenta a setenta, las actuaciones del F.F.H. (Fundo de Fomento da Habitação), produciendo planos integrados, han adoptado esta tipología de hacer ciudad con proyectos de grande dimensión, denominados entonces de planes por la extensión de las operaciones. En todos ellos es el Estado el que se hace cargo y toma la responsabilidad creando medios poderosos de ejecución y, manteniendo la denominación de Planes (por retórica y por la dimensión de la obra), actúa de hecho como si de un gran proyecto de tratara.

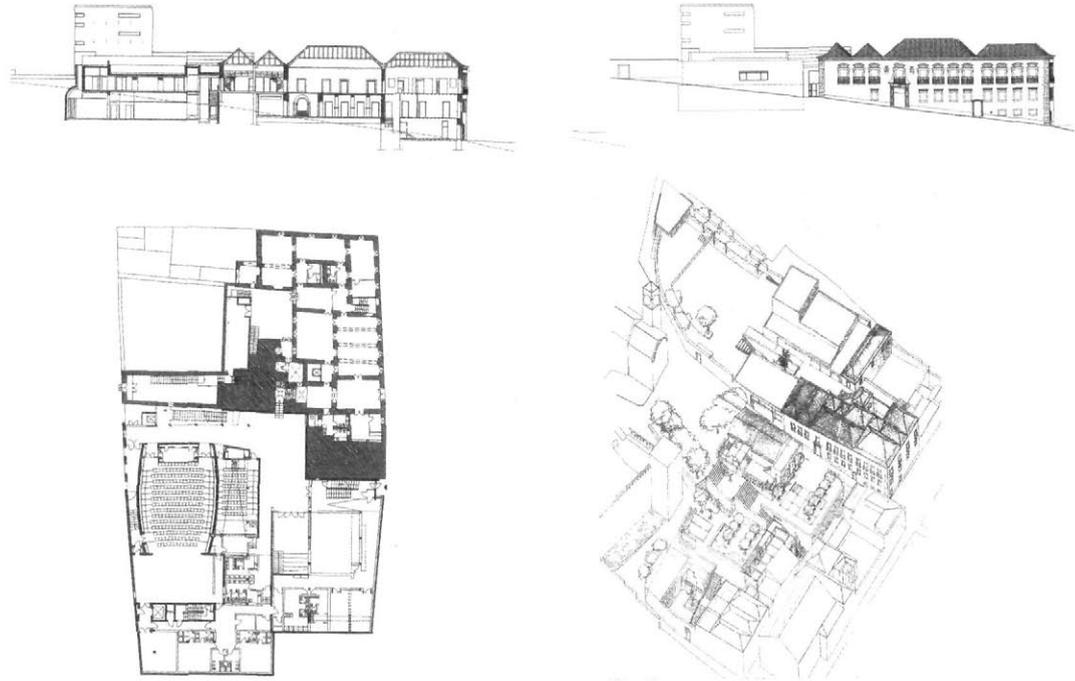
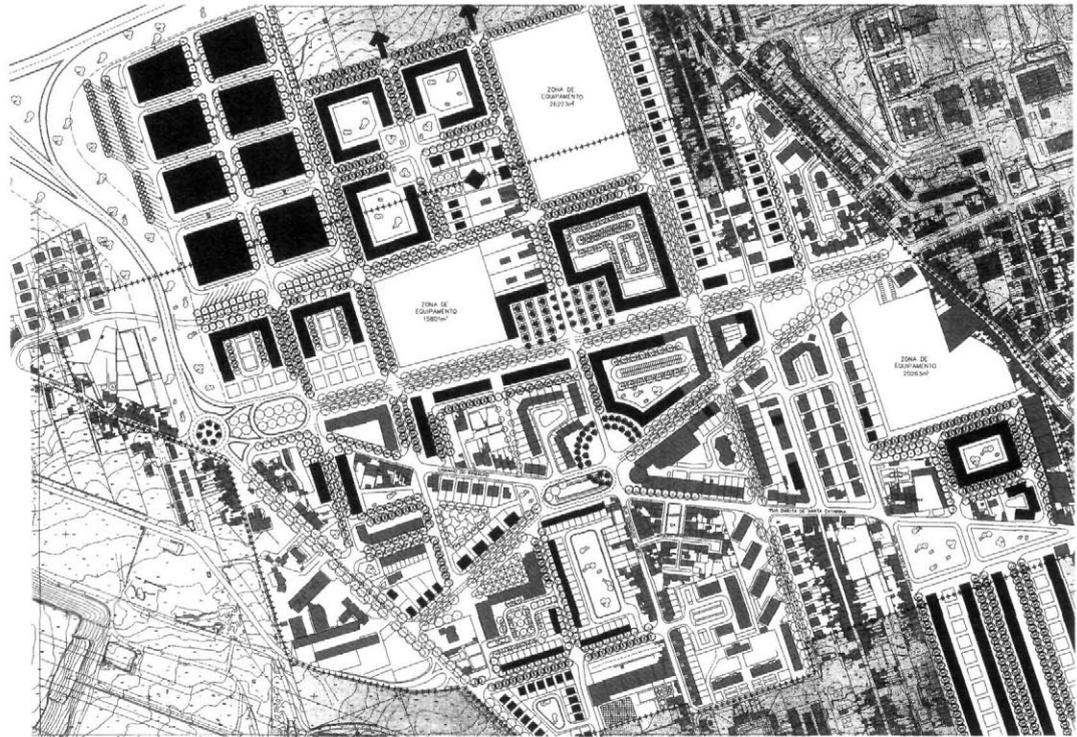
Más recientemente, la intervención del Estado en la producción de alojamiento se ha diluido, pasando esa responsabilidad a los ignorantes y mal organizados municipios (ayuntamientos). La calidad de los barrios disminuye, a la par de la creación de un caos urbanístico por todo el país, bien visible en los alrededores de las ciudades portuguesas y en la imagen del territorio. Un ejemplo característico de lo que ha sido la práctica del proyecto (urbano) vamos a encontrarlo más recientemente en la década de los noventa (entre 1992 y 1998) con la concreción de la Expo 98, en la zona oriental de Lisboa, en terrenos públicos desafectados y en donde, a la exposición

Barrio de malagueira, Évora. Álvaro Siza Vieira, 1977-1980.



A la derecha,
Plan de pormenor de la zona naciente
del nuevo hospital,
Ponta Delgada, Azores.
José Lamas, 1998.

Abajo,
Proyecto urbano de restauración y
adaptación del palacio Da Garleria en
centro cultural, Tavira,
José Lamas, 1999.



internacional, se sucede una parte nueva de la ciudad. La intervención, en su método y actuación, resulta de un megaproyecto fuera (y porque sólo así es posible) de la administración municipal, conducida por el Estado con financiamiento ilimitado y medios técnicos y humanos también muy poco comunes.

Con el III° Q.C.A.¹ (1999-2004) se inicia una nueva política de intervención en algunas ciudades. Pretendiendo ser una política urbana, el Estado, conjuntamente con algunos municipios, elige doce ciudades portuguesas en las cuales promueve, en sectores escogidos, igual número de intervenciones de recalificación. La tipología de actuación es una vez más la de Proyecto (urbano)

–recalificación de frentes de río o marítimas, áreas antiguas consolidadas, zonas industriales desvinculadas de su función original, etc.–. Aparece, entonces, otro programa –“PROQUAL”–, de intervención en áreas urbanas degradadas y en las cuales sólo con proyectos pensados y organizados se conseguirá ofrecer calidad de vida, significado urbano y espacios calificados.

Cuando hablo de “proyecto urbano”, lo hago desde el punto de vista teórico. La legislación urbanística portuguesa, que consagra los instrumentos de ordenamiento del territorio (planes) no conoce la figura de “proyecto urbano”. Los tres planes de ordenamiento a cargo de los municipios, respectivamente Plan Director Municipal (PDM) –que cubre la totalidad del territorio municipal–, Plan de Urbanização (PU) –que cubre el aglomerado urbano y su expansión– y el Plan de Pormenor (PP) –que cubre partes de la ciudad o áreas de expansión– son figuras típicas de planeamiento urbano, con instrumentos propios de control del uso y ocupación del suelo.

El Plan de Pormenor sería el más adecuado al diseño urbano, así como también el más cercano al concepto de proyecto urbano, por la escala de su intervención, por el contenido técnico (esc. 1:1.000 y 1:500) y, finalmente, por la metodología. Pero sigue siendo plan y no proyecto, a pesar de ser la figura legal utilizada en la denominación de las intervenciones referidas, y que son, como dije, casos de proyectos urbanos.

Para concluir, diría que el camino de la investigación y de la consolidación del concepto de proyecto urbano como instrumento de intervención urbanística carece todavía, en Portugal, de un debate que ayude a progresar en los conceptos operativos y metodologías de intervención. De ese debate, que ciertamente sería apoyado y realizado por las escuelas de arquitectura, se podría avanzar para la consolidación como instrumento de trabajo y legal para mejorar la calidad de las ciudades. Mientras tanto, son los arquitectos, en sus tareas profesionales y las escuelas, los que van animando el debate y las experiencias alrededor de este tema, abriendo caminos conceptuales y operativos para la construcción de mejores ciudades para un futuro mejor. Creo que, a pesar del debate en el interior de la disciplina arquitectónica y urbanística, está también en cuestión una clarificación del papel del arquitecto (y de la arquitectura) en la administración e intervención en las ciudades, a través del diseño urbano y de instrumentos que están todavía al alcance y en el área de intervención del arquitecto. Pero la idea seductora, por más realizable, de proyecto urbano no podrá sustituir a los otros instrumentos de planeamiento –los Planes de Pormenor y los Planes de Urbanismo–, sino, muy por el contrario, constituirse como una tipología e instrumento propio para determinadas intervenciones en las ciudades.

Intervenciones en áreas suficientemente vastas, pero bien definidas. Con programas de ejecución inmediata en obra, conducidos con autoridad, libres de problemas de gestión parcelaria, sin concertaciones complejas y, finalmente, según un proyecto arquitectónico coherente y unitario, de calidad estética y ambiental irreprochable.

Éste es un camino que está dando frutos. En algunos años más se verán los resultados.

•

Recibido: octubre 2001