
Modelos de gestión de la intervención en la ciudad

PID_00246994

Venanci Saborit
Pere Serra i Amengual
Pere Picorelli

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

Introducción.....	5
1. El plan y el programa de actuación.....	7
2. El modelo de gestión.....	11
3. La gestión pública de la transformación urbana.....	14
3.1. Las tipologías de actuaciones públicas	14
3.2. La distribución de las responsabilidades públicas	16
3.3. Los convenios	18
4. Los instrumentos operativos de gestión.....	20
4.1. Formas de gestión desde los servicios de la Administración local	20
4.1.1. Gestión por la propia Administración con organización específica	21
4.1.2. Gestión directa mediante organismo autónomo	21
4.1.3. Gestión directa mediante sociedad mercantil pública ...	22
4.1.4. Gestión indirecta mediante sociedades mercantiles o cooperativas de capital social, participadas por la Administración con carácter mayoritario o minoritario	23
4.1.5. Los consorcios	24
4.2. La elección de un modelo de gestión	25
4.3. La gestión propiamente indirecta	26

Introducción

Cuando hablamos de intervenir en la ciudad construida, bien sea mediante instrumentos de transformación –sea cual sea la forma y estrategia que se plantee: regeneración, rehabilitación, renovación o remodelación– es necesario conocer y definir los modelos de gestión que permitirán alcanzar los objetivos estratégicos planteados teniendo en cuenta algunos principios básicos:

- La intervención transformadora en la ciudad construida y habitada (para su mejora) es siempre un proceso largo y complejo.
- La transformación urbana necesariamente se sustenta en la movilización y coordinación de un gran número de recursos financieros, materiales y humanos.
- La intervención requiere de grandes aportaciones económicas que por lo general son de retorno indirecto, es decir, que los resultados no son monotorizables por parte del agente que las ejecuta. Por esta razón, la mayor parte de los proyectos de transformación urbana requieren de la participación del sector público para invertir recursos directamente y encontrar el equilibrio financiero en una mejora sustantiva de la base fiscal pública, con un aumento en la recaudación.
- La actuación de transformación en zonas urbanas degradadas debe obedecer fundamentalmente a principios de justicia social y, por tanto, forma parte del interés general que el liderazgo de estos procesos se mantenga en la esfera de lo público, sea cual sea la forma jurídica con la que se impulse la transformación.

Los modelos de gestión que impulsen los proyectos de transformación urbana serán muy diferentes, tanto en su contenido como en su despliegue, según la cultura urbana, social y política en la que se deba desarrollar el proyecto. Sin embargo, sean cuales sean estas condiciones de entorno, existen elementos que son comunes a la mayor parte de los mismos (legislación local aparte). O por lo menos se fundamentan en principios básicos compartidos en la mayor parte de entornos de las ciudades contemporáneas.

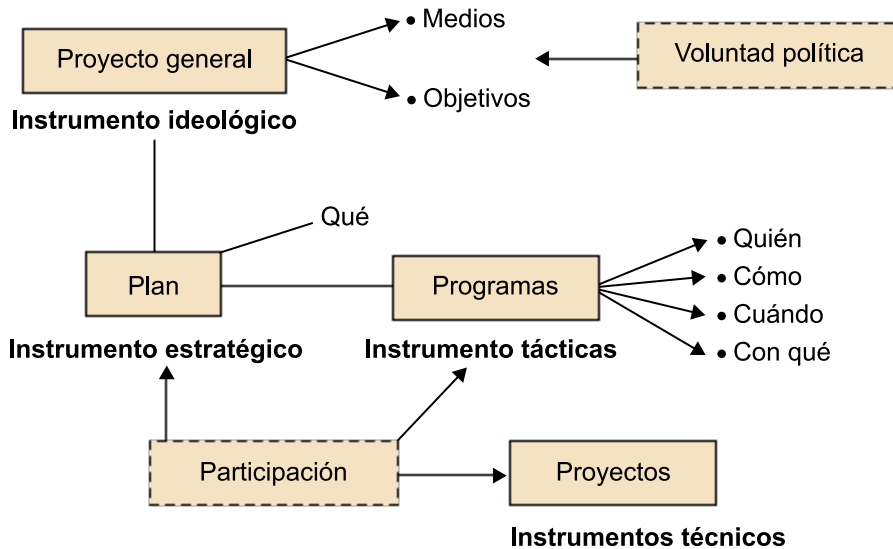
1. El plan y el programa de actuación

Como se ha indicado en el módulo anterior dedicado a las estrategias e instrumentos de la intervención en la ciudad, las políticas de intervención en la ciudad se desarrollan recurriendo a proyectos que ejecutan la transformación de la realidad física. No obstante, estos proyectos no surgen de forma inconexa, sino que lo hacen de un proceso de reflexión urbanística formalizada que comprende diferentes dimensiones de lo urbano: la economía, la sociedad, el medioambiente, los servicios y las infraestructuras. Este documento puede tomar diferentes formas, un planeamiento urbanístico, un plan estratégico, un plan director, etc. En el presente capítulo convenimos en denominar a este documento «plan», y sirve para concretar un modelo de ciudad, barrio, área del futuro, previendo usos, esbozando oportunidades de actividad, y estableciendo un marco general de convivencia social y económica. Por tanto, el Plan de transformación es un documento estratégico que define el marco general de modificación de un espacio urbano establecido, que puede tener contenidos diversos según el marco regulatorio y administrativo de cada ciudad o Estado, pero que siempre dispondrá de elementos básicos comunes.

El desarrollo del plan de transformación se organiza mediante **programas de actuación** concretos. Estos programas son documentos tácticos en contraposición al plan, que es un documento estratégico donde se fijan objetivos generales. Los programas de actuación son documentos que no sólo contienen los calendarios (el *cuándo*) sino que también definen los actores (*quiénes*), los procedimientos (*cómo*) y los recursos (*con qué*). Los programas pueden ser de lo más variado: generales, locales, sectoriales por tipo de actuación o concentrados en una pequeña área del territorio. En cualquier caso, tienen en común algunas características:

- El realismo de las propuestas (debe ser preciso, concreto y factible tanto desde una aproximación puramente física como desde una perspectiva del marco legal y administrativo).
- La viabilidad económica forma parte necesaria de la definición de las actuaciones previstas. Una estimación lo más ajustada posible de los costes económicos y materiales necesarios.
- La implicación de los distintos actores para el desarrollo de las actuaciones. Estos pueden incluir tanto los agentes institucionales (todos los niveles de las administraciones con competencias concurrentes en el ámbito relevante) cómo el papel de los diferentes agentes.

- El modelo de concertación social y económica de los beneficiarios de las actuaciones (ciudadanos, sociedad y empresas).
- La garantía de los recursos necesarios para llevarlos a cabo (por lo general dependen de la voluntad política/institucional que impulsa la intervención). El programa concreta quién y cómo hará frente a los costes económicos asociados de la implementación de cada acción.



De la voluntad de llevar a cabo los diferentes planes de transformación urbana se deriva los programas de actuación que, en realidad, son el instrumento básico para la gestión de la transformación.

- Mientras los planes contienen lo que debe hacerse, los programas explicitan cómo hacerlo.
- Mientras los planes reflejan el modelo final, los programas contienen los procedimientos que definen el camino a realizar hasta la consecución de los objetivos.

No suele darse la importancia merecida a los programas de actuación que derivan de los de transformación urbana. De hecho, en el marco español apenas existe experiencia en la formalización de modelos de gestión de la transformación urbana. Esto es especialmente relevante en el caso de los planeamientos de mejora urbana de áreas degradadas, en ellos los programas de actuación son fundamentales. Esto es así porque en general intervenir sobre el tejido existente es complejo, caro, difícil e incluso arriesgado.

En un contexto actual, el plan de transformación urbana debe tener en cuenta en la formulación de su programa de actuación tres conceptos: viabilidad, flexibilidad y transversalidad.

- **Viabilidad.** La formulación del programa debe realizarse a partir del planeamiento y con el concurso de todos los actores: los representantes ins-

titucionales, los gestores de la actuación, los ciudadanos afectados directa e indirectamente, los movimientos asociativos y también empresas. Los programas deben ser, ante todo, ejecutables y ser fruto de un proceso iterativo entre los agentes implicados, de forma inclusiva y con el nivel mínimo de acuerdo para su puesta en marcha. De nada sirve formular programas de tipo utópico, cuya ejecución sea imposible o que queden a medio hacer por falta de recursos o de medios o de unos mínimos niveles de consenso social. Por lo tanto, la primera y principal cualidad que debe exigirse a un programa de actuación es su viabilidad real.

- **Flexibilidad.** El programa debe ser capaz de adaptarse, en el transcurso de su ejecución, a las necesidades y circunstancias que se irán produciendo. En este sentido, deben formularse más como una hoja de ruta a seguir que como un listado exhaustivo y cerrado de acciones concretas. La ejecución de un programa suele ser un proceso de muy largo recorrido temporal que ha de permitir la adaptación a cambios en el contexto, siempre que estos no desnaturalicen el plan original o rompan con los elementos básicos de consenso que le han dado origen.
- **Transversalidad.** El programa debe ser objeto de la concertación de las administraciones en todos sus niveles, de los políticos en todos sus roles, tanto de gobierno como de oposición, y gozar del consenso de los actores sociales y económicos a través de sus legítimos instrumentos representativos.

Los **elementos básicos** que debe incluir un programa de actuación son los siguientes cinco:

- Las actuaciones concretas por desarrollar. El nivel de detalle de cada una puede variar en función de los programas, pero debería incluir como mínimo un nivel de detalle en cuanto a objetivos, costes, alcance, afectaciones y beneficiarios. Es deseable que resulte explícito cuáles son los elementos básicos y elementos accesorios de la ejecución de cada actuación. Finalmente, también es importante identificar qué proyectos se consideran detonantes, es decir, que pueden generar un efecto de bola de nieve en la ejecución del programa en conjunto, ya sea por su relevancia, vistosidad, consenso, etc., y también apuntar como mínimo qué proyectos alternativos se plantean en el caso de restricciones y qué actuaciones complementarias pueden darse en el caso de contar con más recursos o el apoyo de otros agentes públicos o privados.
- El calendario de las actuaciones, donde se indiquen las prioridades pero también el encadenado de estas, atendiendo a la relación entre unas y otras. En el calendario se debe combinar la prudencia en la estimación de plazos con cierto optimismo, que sirva para impulsar un nivel de entusiasmo suficiente para mantener la implicación de los agentes. Asimismo, deben establecerse los mecanismos que posibilitarán una transmisión

adecuada de la información y el seguimiento social del cumplimiento del calendario propuesto, así como de las decisiones que deban irse adoptando a lo largo del proceso.

- La estructura de financiación, donde figure las aportaciones institucionales y sus garantías de disponibilidad, la previsión de ingresos provenientes de la prestación de servicios, disposición de activos o colaboraciones con el sector privado.
- El modelo de gestión, donde figuren el papel que desarrollará por el conjunto de agentes necesarios para la implementación del programa. En él se debe considerar tanto la estructura operativa que gestionará cada una de las actuaciones como los elementos institucionales que les darán control y los mecanismos de rendimiento de cuentas y participación en la toma de decisiones previstos para ciudadanos y asociaciones.
- El plan de participación. La comunicación del proyecto, los flujos de información y de participación ciudadana son vías imprescindibles para el desarrollo efectivo de la gestión de las actuaciones. El plan debe prever que elementos se utilizarán para la difusión de las actuaciones en todas sus fases: proyecto, programación, ejecución y evaluación.

Ejemplos de programa de actuación pueden ofrecerse tantos como actuaciones se quieran analizar. El programa no es un documento que sigue un estándar prefijado, sino que es un documento elaborado a demanda y que se adapta a cada caso: forman parte intrínseca de la propia propuesta. El diseño y concreción del programa de actuación será el primer proceso participativo para la puesta en marcha de la actuación.

2. El modelo de gestión

El modelo de gestión es la forma operativa específica en la que se va a llevar a cabo la intervención de transformación en el entorno urbano a partir de un marco legislativo y administrativo cierto. Es decir, es el modo en que se ejecutaran cada una de las actuaciones previstas en el plan y que se ha materializado en el programa de actuación. Y todo ello va a ejecutarse en un lugar donde existe otra realidad, no la nada. No estamos hablando de convertir campo en ciudad mediante una simple organización del suelo, sino de transformar ciudad en ciudad. Y con anterioridad, esta ciudad que preexiste estaba pensada, proyectada, planeada, ejecutada con más o menos acierto, con sus propias reglas del juego y sus propias realidades conocidas y desconocidas. En resumen, estamos hablando de gestión de la transformación.

Como ya se ha indicado al comienzo del capítulo, en las iniciativas de transformación urbana estamos tratando de un proceso de gestión pública; es decir, de la acción de las administraciones públicas, sea cual sea la forma que estas utilicen para llevarlo a cabo. Esta acción implica unas reglas del juego específicas que le son propias y que deben garantizar principios básicos de actuación como el respeto a la legalidad, la concurrencia pública, la igualdad de oportunidades, el respeto a la propiedad privada y la búsqueda del interés común. Aunque la viabilidad financiera de la actuación deba estar siempre presente en los planteamientos (incluso en los públicos) de las actuaciones de transformación de la ciudad, los objetivos de rendimiento social están por encima de cualquier planteamiento económico y nunca deben estar supeditados a un rendimiento económico o a las lógicas estrictas de mercado.

En última instancia la gestión del programa de actuación de un plan de transformación urbana encuentra su legitimación en el marco legal de un planeamiento urbanístico aprobado a través de un proceso legalmente establecido y que a pesar de sus deficiencias y limitaciones garantiza mecanismos de participación y control democrático. **Es el plan el que da carta de naturaleza jurídica a la gestión**, el que ampara las acciones a desarrollar.

El sistema de gestión de la transformación urbana se configura así como un conjunto de reglas de juego del marco jurídico en el que se moverá la gestión. En origen, estas reglas se dividen en dos grandes familias:

- Sistemas de gestión de iniciativa privada.
- Sistemas de gestión de iniciativa pública.

Ya hemos dicho que en la ejecución de proyectos de transformación urbana es casi siempre aconsejable que se opte por sistemas de gestión de iniciativa pública por cuanto:

- Permiten un equilibrio entre los beneficios y las cargas costes de las actuaciones.
- Garantizan mejor el tratamiento de la población afectada y la defensa de sus derechos.
- Revierten sobre el territorio y la comunidad los eventuales beneficios¹ generados.
- Mantienen una mayor sensibilidad a la realidad social y económica del territorio a transformar.

⁽¹⁾Incrementos de valor patrimonial.

A cambio presentan algunas dificultades:

- Precisan de presupuestos y financiación muy importantes.
- Pueden estar sobrecargados de un exceso de burocracia administrativa.
- Pueden ser más sensibles a intereses concretos de las élites políticas.
- Puede ponerse en peligro la viabilidad económica como consecuencia de los intereses coyunturales (electorales, publicitarios, etc.), por estar garantizado el aval del sector público, aunque la recesión ha puesto en entredicho la capacidad económica omnímoda que se atribuía a la Administración.

El sistema de gestión óptimo, por lo tanto, será aquel que:

- Sea de iniciativa pública y estable en su gestación, independiente de coyunturas políticas concretas. Un programa de esta naturaleza, fruto de un acuerdo amplio, que pueda superar controversias políticas.
- Esté controlado, dirigido y ejecutado por profesionales adecuados. Estos profesionales serán escogidos de forma específica, comprometidos con la actuación, y encuadrados en organizaciones especializadas, ajenas al sistema burocrático estático de la Administración pública.
- Tenga los mecanismos de auditoría social (a través de mecanismos estables de participación tanto a título individual como movimientos asociativos y de la sociedad civil) y económica que garanticen la independencia, objetividad y coherencia de las decisiones llevadas a cabo.

En el marco de la transformación urbana, el derecho a la vivienda constituye el elemento final de reflexión. El de la vivienda y el de la permanencia en el lugar: el del enraizamiento. Las actuaciones sobre el entorno urbano existente, especialmente si se trata de una transformación profunda, producen afectaciones a los ciudadanos residentes y se generan necesidades de realojamiento. Por lo general, estas actuaciones suelen incidir en la población más débil que ha hallado su alojamiento en los lugares más degradados de la ciudad. Históricamente se han ejecutado sin consideración social alguna hacia la población afectada. Con el progresivo desarrollo democrático del gobierno de la ciudad y de la reclamación de derechos de los ciudadanos, esta desconsideración se ha ido resolviendo mediante costumbres y legislaciones que protegen los derechos de los afectados, no tan solo el de disponer de un lugar donde vivir, sino también el de poder optar por mantener su enraizamiento en el mismo barrio más allá de los procesos de transformación.

3. La gestión pública de la transformación urbana

En los procesos de transformación urbana resulta común la unificación bajo un mismo programa de actuaciones de carácter distinto. Todas ellas vinculadas a la iniciativa pública, pero que atribuyen un rol de agencia y un marco regulativo diferenciado. Cada uno de ellos se ve gestionado mediante instrumentos específicos, ya sean los organismos propios de la Administración, ya sean otros creados con carácter temporal para la ejecución de los programas, o de forma indefinida para la ejecución de proyectos de cierto tipo a lo largo del tiempo.

3.1. Las tipologías de actuaciones públicas

En el contexto que estamos desarrollando, el rol del sector público se concreta en dos grandes tipos de actuaciones:

Actuaciones directas ejecutadas por la administración y que incluyen:

- 1) Dotación de elementos puntuales, obras específicas.
- 2) Despliegue de programas integrados de actuaciones.

Actuaciones indirectas, que complementan o inducen la actividad del sector privado:

- 1) Subvenciones, financiación de la actividad privada.
- 2) Subrogación de las responsabilidades de los privados.

Para cada uno de estos conjuntos de actuaciones se puede definir el planeamiento más adecuado, la tipología de objetivos que se pretende alcanzar, el tipo de programa por desarrollar y los instrumentos de gestión más comunes que se encuentran en su ejecución.

Actuaciones directas. Obras específicas	
Plan	El general.
Objetivos	Culturales, patrimoniales, espacio público.
Programa	Sectoriales del departamento público.
Instrumento	Adquisición, proyecto y presupuesto por parte de la Administración.

Actuaciones directas. Programas integrales	
Plan	Plan especial, plan de usos.

Actuaciones directas. Programas integrales	
Objetivos	Recuperación de áreas. Programas temáticos.
Programa	Integrado o sectorial.
Instrumento	Sociedades, patronatos, convenios.

Actuaciones supletorias. Subvención o financiación	
Plan	El general o de mejora urbana.
Objetivos	Fomento de la inversión urbana.
Programa	General y de ayudas sectoriales por zonas.
Instrumento	Decretos (estado, región, etc.). Oficinas específicas cercanas al ciudadano.

Actuaciones supletorias. Subrogación	
Plan	El general o de mejora urbana.
Objetivos	Cumplimiento de las órdenes de ejecución. Evitar la degradación.
Programa	De actuación por sectores urbanos.
Instrumento	Ley del suelo. Autoridad municipal. Embargo de bienes mediante actuaciones judiciales.

Las intervenciones de renovación del tejido urbano suelen ser acciones directas de programas integrales complementadas con acciones supletorias ocasionales para reforzar el efecto del programa principal.

Ejemplo de combinación de actuaciones en un único programa

Un programa de renovación de un hipotético polígono de vivienda construido en la década de los cincuenta:

- En primer lugar, financiar la construcción de un nuevo equipamiento público por parte de una administración (por ejemplo, un nuevo centro cívico) en un solar de propiedad municipal destinado a aparcamiento hasta la fecha.
- En segundo lugar, se plantea la renovación de los espacios entre bloques, sustituyendo la mitad de las plazas de aparcamiento por zonas verdes abiertas a uso cívico; se plantea una operación de sustitución de una nave industrial abandonada cercana por viviendas nuevas, en parte destinadas a vivienda protegida y en parte de libre mercado para introducir diversidad de vecinos y a la vez la dotación de nuevos equipamientos.
- En tercer lugar, se impulsa con subvenciones adicionales la introducción de ascensores en los bloques antiguos para mejorar las condiciones de vida de los vecinos.
- En último lugar, se inician expedientes de ejecución para los propietarios de cuatro edificaciones próximas al polígono que la han dejado en semirruina, para que como mínimo derriben las edificaciones y no supongan ni un riesgo ni un foco de suciedad.

3.2. La distribución de las responsabilidades públicas

Los tipos de instrumento a crear dependerán de muchos factores, básicamente del tipo de plan, del área donde intervenir, de los objetivos que se persigan y de la relación de estos con la estructura competencial y, por supuesto, de la magnitud de las inversiones previstas. Pero también dependerán de otros factores como, por ejemplo, del grado de implicación de las diferentes administraciones y de las condiciones sociales, económicas y culturales del entorno de trabajo.

En este sentido, es muy importante definir el rol que les corresponde jugar cada uno de los diferentes niveles de la Administración pública. En términos generales podríamos decir:

- **Municipio.** Corresponde al municipio decidir sobre cómo debe ser su territorio (los usos, las funciones, la estructura urbana, etc.). Atendiendo al principio de subsidiariedad que plantea la respuesta a la problemáticas desde la administración más próxima. La decisión sobre la forma urbana y la agenda general de intervención social, económica, medioambiental, cultural, territorial corresponde en primer lugar al municipio. Es este el que debe definir cuál debe ser la actuación, su enfoque urbano, la concreción en forma de plan de transformación y probablemente asumir buena parte de la gestión del programa de actuación. Cabe señalar que es posible que la problemática origen de la intervención supere la capacidad propia del municipio, ya sea porque el área donde se estima que se ha de intervenir es muy grande, porque la problemática tiene un origen o escala supramunicipal (a menudo es así en problemas de tipo medioambiental) o porque la capacidad de gestión del municipio sea limitada tanto económica como técnicamente.
- **Región.** La Administración regional asume un rol que depende en gran manera del tipo de organización competencial². En cualquier caso, el rol del Gobierno regional será siempre el de enlace o puente entre las otras dos Administraciones. Por lo tanto, puede aportar recursos propios que complementen los del gobierno del Estado o también la aplicación de recursos estatales confiados a la región. Normalmente, serán de su competencia:
 - La financiación del despliegue de los edificios para servicios públicos propios del estado del bienestar: educación, sanidad, cultura, etc.
 - Las infraestructuras regionales (carreteras, transporte público, etc.).
 - Las campañas sectoriales como pueden ser la mejora de la vivienda, la promoción de la rehabilitación o iniciativas encaminadas a la promoción de la sostenibilidad.
- **Estado.** Dada su posición relativamente alejada de la especificidad urbana, el rol del Estado en los procesos de transformación debe ser, en primer lugar, el de aportar recursos económicos, ya sea mediante programas estructurados destinados a la intervención, o bien mediante fondos extraor-

⁽²⁾No es lo mismo el rol de un Gobierno regional en un Estado federal como el alemán, en un Estado autonómico como el español o en un Estado fuertemente centralizado como el francés.

dinarios específicos para cada caso que den respuesta a las necesidades de territorios para los que no es suficiente la dotación ordinaria que se demanda de los programas sectoriales. Corresponde al Estado:

- Definir y dotar presupuestariamente los grandes programas funcionales que formalicen los derechos básicos de los ciudadanos.
- Definir los programas de financiación de vivienda, salud y educación, dotándolos de recursos económicos suficientes.

Con estos roles se define una primera aproximación al esquema de gobernanza y retorno de financiación de estas intervenciones:

- La Administración local (municipal o regional) asume la dirección de la actuación. Una variante puede ser la generación de un instrumento mixto, sea en forma societaria o de consorcio, entre las dos administraciones más próximas: local y regional.
- La Administración municipal también define y aporta el plan de actuación. Tanto en su dimensión urbanística, como en las iniciativas sociales, económicas, culturales y medioambientales. La recuperación de las grandes inversiones municipales (infraestructura, renovación de tejido urbano y dotación de espacio público y también –en parte– de equipamiento), se produce a través de la fiscalidad derivada del incremento de actividad y de la mejora del tejido inmobiliario.
- La Administración regional aporta financiación para el programa de actuación ya sea a través de los instrumentos financieros que le son propios, tales como institutos, patronatos, empresas públicas, etc.; ya sea mediante la dotación de programas específicos de inversión sectorial o territorial. Estos mismos instrumentos son los que recuperarán la inversión y las cargas financieras al final de la actuación.
- La Administración estatal aporta recursos económicos en una lógica de inversión a fondo perdido, que pueden ser necesarios por las especiales características de la actuación. Los motivos pueden ser muy variados, desde el interés patrimonial y cultural (actuaciones de recuperación de elementos históricos) a responsabilidades patrimoniales históricas (patologías estructurales en edificios promovidos con anterioridad por el propio sector público).

En resumen, el municipio planea la estructura de actuación e inversiones y, normalmente, ejecuta la mayor parte del plan, recuperando parte de su inversión a través de la fiscalidad local y de las tasas y licencias; la región financia, asumiendo parte del riesgo de la actuación, ejecuta parte de la actuación prevista en el plan a través de programas sectoriales o territoriales asumiendo

grandes partidas de inversión que suponen la dotación de vivienda, equipamiento e infraestructura; y el Estado aporta dinero a fondo perdido con carácter extraordinario y en función de la justificación específica de la actuación.

3.3. Los convenios

Uno de los elementos centrales en la gestión de los grandes planes de transformación urbana es la concertación interadministrativa. Las actuaciones que involucra un proyecto de transformación relevante en el entorno urbano necesitan la interacción de diferentes administraciones cuyas competencias se ven involucradas en el proyecto. Por esta razón resulta esencial el establecimiento de acuerdos entre ellas para regular la planificación y la coordinación de las respectivas actuaciones. En especial resulta fundamental la concertación en el marco de la financiación de las actuaciones de transformación de suelo urbano. Las administraciones públicas, las empresas y los organismos públicos son propietarios de grandes reservas de suelo, vinculadas a infraestructura urbana y equipamiento. La gestión de la renovación de estos espacios genera grandes costes, así como ingresos económicos cuya distribución se debe acordar cuando se define el modelo de gestión del proyecto de intervención.

En lo referente a las plusvalías urbanas generadas, que es diferente de la mejora de la fiscalidad derivada de la mejora del barrio a la que se acaba de hacer referencia, debemos hacer un comentario importante. Hasta el año 2008, un proceso internacional de revalorización inmobiliaria, insólito y desbocado, de especial intensidad en los países desarrollados (y dentro de este mundo, en Europa y España), ha hecho creer que en cualquier actuación es posible que se dé revalorización inmobiliaria que contribuya a financiar la operación por la vía impositiva y una mejora del valor patrimonial del entorno donde se impulsa una mejora urbana. La experiencia tras la gran crisis inmobiliaria ha puesto en cuestión este espejismo llevando a un replanteamiento integral de las estrategias de financiación. Las plusvalías se deben generar por mejora real, por incremento de la calidad urbana, pero en ningún caso mediante un procedimiento especulativo de la expectativa de un crecimiento constante de precios inmobiliarios. El mercado tiene una capacidad limitada y el sector público, mejor que nadie, debe estar preparado para operar teniendo presente no solo el valor de cambio de la vivienda, sino el valor fundamental de esta como bien de uso.

Por lo tanto, uno de los primeros mandamientos de los planteamientos financieros de las actuaciones de transformación urbana debe ser el de su realismo económico. La viabilidad debe fundamentarse en valores sólidos, no en supuestas revalorizaciones desmesuradas, que difícilmente se producirán en un contexto social y económico normal y deseable.

Resulta innegable que uno de los efectos directos que suelen tener las actuaciones en suelo urbano es el de la revalorización del patrimonio privado. Efectivamente, el valor en mercado de los inmuebles de un centro histórico, de

un barrio periférico o de un área degradada de la ciudad se ve directamente incrementado como consecuencia de las inversiones públicas en su entorno. Por eso, las inversiones públicas en las áreas ocupadas por población de niveles económicos más débiles encuentran una justificación adicional en la mejora indirecta de las rentas patrimoniales de los ciudadanos con menor poder adquisitivo y deben impulsar proyectos y actuaciones destinados a la protección de los residentes no propietarios y a que no se produzca un efecto de expulsión de población.

4. Los instrumentos operativos de gestión

El marco configurado por cada legislación estatal condiciona los diferentes instrumentos operativos disponibles para la gestión de un proyecto de transformación. Las leyes reguladoras de las administraciones locales, junto con el régimen administrativo en general y los códigos mercantiles, forman el conjunto de regulaciones que condicionan la creación de instrumentos específicos para ejecutar los programas. Hecha esta advertencia, a continuación presentamos las características básicas de algunos instrumentos que se utilizan en España, en el intento de sistematización de modelos que se incluye en el siguiente cuadro, que recoge desde la simple prestación de servicios públicos hasta la ejecución de programas complejos de gestión.

4.1. Formas de gestión desde los servicios de la Administración local

Se trata de la gestión desarrollada directamente por la propia Administración sin organización específica para atender a la implementación de un proyecto:

- No tiene personalidad propia diferenciada de la de la Administración.
- No dispone de patrimonio asignado.
- No tiene presupuesto diferenciado del de la Administración local.
- Puede tener un administrador pero sus órganos de gobierno son los de la Administración local.

Este tipo de organización simple ha ido quedando reservada, en las Administraciones democráticas, a los servicios que implican ejercicio de autoridad. Es decir, a aquellos servicios que no requieren una especialización organizativa, por no presentar un fuerte componente de actividad de gestión, sino más bien un contenido de tramitación jurídico administrativa. Cualquiera de las oficinas de servicios de la mayor parte de los municipios corresponde a este modelo de gestión. La única diferencia con la Administración pura consiste en la posibilidad del nombramiento de un administrador, lo que confiere a la organización una característica especial. Es el caso de los mataderos, los mercados de abastos, etc., en los que la especialidad del tema aconseja disponer de un responsable directo ante la tradicional línea de jerarquía y control administrativo.

Resulta poco frecuente que un proyecto de gran transformación urbana sea gestionado directamente por los servicios propios de la Administración local. Lo que sí puede suceder es que alguna de las actuaciones requiera necesaria-

mente de la participación de los servicios municipales, dada su condición de autoridad: adjudicación de ciertos contratos, concesión de licencias, reconocimiento de derechos, trámite de planeamiento, etc.

4.1.1. Gestión por la propia Administración con organización específica

- No tiene personalidad jurídica propia diferenciada.
- No dispone de patrimonio asignado.
- Supone una parte específica del presupuesto público y dispone de contabilidad diferenciada.
- Puede disponer de un consejo y un gerente propios, aunque la autoridad recae sobre los órganos de gobierno de la Administración local.
- Puede aplicarse a todo tipo de servicios, salvo a los que exigen ejercicio de la autoridad.

Éste es el modelo de instrumento de gestión elegido por muchas entidades locales para la prestación de servicios que exigían una clara diferenciación de elementos materiales y personales, por su complejidad técnica y organizativa. Es el caso de servicios correspondientes al mundo de la sanidad o de la cultura. Hospitales públicos e institutos culturales adoptan a menudo este modelo de gestión que, sin embargo, no es aplicable a otros tipos de actividad económica.

En este modelo, los órganos de gobierno pueden ser un consejo de administración y una gerencia con carácter puramente administrativo en ambos casos. Además existen, como órganos de índole política, el presidente (alcalde en el supuesto de municipios) y el pleno o asamblea de la Administración local. En cualquier caso, el consejo debería ser representativo del pleno o asamblea del que es delegado.

Este modelo es más común encontrarlo en la gestión de proyectos donde un mayor grado de agilidad y complejidad son necesarios. Sin embargo, la capacidad de impulsar grandes actuaciones complejas queda limitada por el bajo nivel de autonomía presupuestaria y de gestión.

4.1.2. Gestión directa mediante organismo autónomo

- Tiene personalidad propia pública (es un órgano de la Administración).
- Dispone de patrimonio propio asignado, presupuesto independiente, así como derechos y obligaciones específicas.
- Tiene capacidad financiera propia, aunque limitada.
- Tiene órganos de gobierno propios y están regulados en su reglamentación fundacional aprobada por la Administración a la que sirve.
- Da respuesta a la prestación de servicios administrativos, industriales, comerciales, financieros y análogos.

Este tipo de instrumento, considerado antiguamente como «fundación pública del servicio», es el que corresponde actualmente en muchos países a organismos autónomos como los patronatos o los institutos públicos. En general se utilizaba para la prestación de servicios asistenciales, culturales y de gestión sectorial. En muchos casos éste ha sido el modelo de instrumento de gestión utilizado para desarrollar programas públicos de suelo y de vivienda, que por su propia naturaleza se configuran como programas estructurales de contenido sectorial.

Los órganos de gobierno propios, configurados por el marco estatutario fijado por la Administración impulsora del instrumento, disponen de un amplio margen de autonomía y capacidad de decisión. No obstante, los órganos de gobierno de la Administración se reservan el ejercicio de las facultades de control y tutela, sin intervenir en la actividad ordinaria del instrumento.

Los resultados económicos revierten directamente en los presupuestos públicos, de manera que la tutela también pública es esencial para garantizar la adecuación de los resultados a los recursos de los que se dispone en el cumplimiento del programa.

En general, son instrumentos públicos ejecutores de programas sectoriales definidos por la autoridad política, dotados de la autonomía necesaria para garantizar eficacia y eficiencia. Su riesgo, sin embargo, es el de ser confundidos con la propia Administración a la que sirven o de la que son delegados autónomos, y caer en vicios clásicos de la Administración pública³.

⁽³⁾Excesiva burocratización, pérdida de incentivos a causa de la seguridad en el empleo, inercias, falta de competitividad, etc.

Por ello, a partir de la segunda mitad del siglo XX, muchas administraciones han ido elaborando y experimentando fórmulas más próximas al mundo privado, que permitan aumentar la eficiencia en la ejecución de los programas públicos de gestión, que la condición de organismo público ha dejado en un segundo lugar.

4.1.3. Gestión directa mediante sociedad mercantil pública

La sociedad mercantil pública o gestión directa de los servicios con personalidad privada.

- Tiene personalidad propia privada (mercantil).
- Se rige económicamente como una empresa privada, en forma de sociedad mercantil de responsabilidad limitada. Tiene las mismas obligaciones fiscales que las empresas privadas y tiene un alto grado de independencia financiera.
- Dispone de un capital desembolsado al 100% por la Administración que lo crea como instrumento.
- Formula sus órganos de gobierno de acuerdo con los propios de la legislación mercantil en cada jurisdicción. Por lo general:

- Una junta general de accionistas que, en realidad, es el pleno de la administración propietaria o el representante legal de la misma.
 - Un consejo de administración nombrado por la junta general.
 - Un gerente, consejero-delegado o administrador nombrado por el consejo.
- Presta servicios de marcado contenido económico, en principio.

Esta fórmula, utilizada al principio tímidamente y de forma más frecuente desde la última década del siglo pasado, ha sido la elegida para la prestación de servicios de carácter técnico industrial y contenido económico. De esta manera, se ha podido contemplar en diferentes estados la eclosión de empresas públicas (frecuentemente municipales) dedicadas al transporte, al suministro de agua, a la recogida de basura, etc., todas ellas de capital público y, por lo general, de un único socio: el municipio correspondiente.

El régimen de funcionamiento de estas empresas es el resultado de la aplicación de los preceptos reguladores de las compañías de responsabilidad limitada, cuya forma mercantil debe adoptar la empresa privada por imperativo legal. La junta general viene constituida por el pleno de la Administración propietaria, y funciona, por lo que a la adopción de acuerdos se refiere, con sumisión a las normas públicas. Por tanto, nos encontramos con una fórmula mixta toda vez que el marco regulador de la sociedad es el mercantil, pero el que regula la adopción de acuerdos de su junta general es el administrativo o público.

Cada legislación regula la composición del consejo de administración, si bien es recomendable que esté compuesto por profesionales especializados más que por representantes políticos, sin perjuicio de que ambas condiciones sean compatibles. En cuanto al gerente, consejero delegado o administrador, se convierte en órgano de gobierno individual, con amplias facultades decisorias y ejecutivas, en la línea de las normas y la práctica de la legislación mercantil.

Este modelo se ha aplicado en la gestión de grandes planes de transformación urbana, especialmente aquellos que comportaban una gestión de transformación de suelo que suponía un alto nivel de inversiones en la compra y gestión de suelo, la construcción de grandes infraestructuras y equipamientos o en la prestación de servicios. A menudo, la fórmula ha consistido en la constitución de empresas específicas para proyectos y planes concretos. La existencia de estos instrumentos ha ido ligada a la ejecución específica de un programa de actuación. Así entendido, la vida de la empresa pública se agota con el proyecto.

4.1.4. Gestión indirecta mediante sociedades mercantiles o cooperativas de capital social, participadas por la Administración con carácter mayoritario o minoritario

- Tiene personalidad propia privada (mercantil).

- Supone una participación –mayoritaria o minoritaria– de la Administración en el capital social de la empresa.
- Puede tratarse tanto de una empresa impulsada desde la Administración como de la adquisición de acciones de una empresa ya existente. En general, para la gestión se trata de empresas de nueva creación impulsadas desde la Administración.
- Puede tratarse tanto de una cooperativa de capital social impulsada por la Administración como de la entrada en condiciones de cooperativista en estructuras existentes. En el régimen cooperativo sucede lo mismo que para el régimen societario.
- Tiene un capital mixto: parcialmente público y parcialmente privado.
- Dispone de órganos de gobierno como los correspondientes a las compañías mercantiles.
- Presta servicios de carácter fundamentalmente económico.

Esta forma de gestión, cuyo desarrollo permite un gran juego de participación de los entes de la Administración en las actividades económicas sectoriales, supone la sumisión al régimen mercantil privado, con la pervivencia –por otra parte inexcusable– de condiciones especiales para el sector público. Por precepto legal, en general se trata de actividades de marcado carácter económico⁴.

⁽⁴⁾ Como hemos visto, pasa igual con las sociedades mercantiles de capital exclusivamente público.

4.1.5. Los consorcios

En realidad, se podría decir que se trata de una *supraforma* de gestión utilizada por las administraciones cuando se ponen de acuerdo en cooperar para la prestación de un servicio o la gestión de un programa sin que ninguna específica asuma el liderazgo. Este modelo supone la creación de un instrumento con personalidad jurídica propia y generalmente formado por administraciones, con la posibilidad de incorporar entidades privadas.

En su propio documento fundacional en forma de estatutos, estas estructuras establecen su régimen orgánico, funcional y financiero. Y es el propio consorcio quien establece bilateralmente, con las administraciones que lo componen, los convenios necesarios para garantizar la viabilidad financiera y la aportación de recursos, tanto materiales como técnicos. A diferencia de los modelos anteriores, la ventaja del consorcio es que puede actuar como Administración, aprobando planes y proyectos aunque manteniendo el procedimiento administrativo propio de las administraciones públicas. Esta delegación funcional les dota de un alto nivel de autonomía de gestión, si bien los aleja del trato diario con las administraciones consorciadas.

Los consorcios pueden establecerse por un tiempo determinado (ejecución de un programa específico) o indefinido (prestación de un servicio público permanente).

4.2. La elección de un modelo de gestión

Al definir un plan de transformación, la elección de un modelo de gestión y de cuál o cuáles de los instrumentos organizativos serían idóneos para el proyecto. Esta elección obedece, por lo general, a tres tipos de factores:

- Factores internos del programa por implementar.
- El marco regulatorio y cultural de la Administración local.
- Factores coyunturales.

Los factores internos son, además de los propios de la legislación local que puede regular, impulsar, permitir o prohibir algunas de las variantes analizadas, los que corresponden a la Administración impulsora. Algunas claves a modo de orientación: ¿se trata de administrar mejor recursos propios o se trata de encontrar capital privado que sirva para garantizar la viabilidad de un programa? ¿Dispone la Administración impulsora de bienes o de capital o simplemente dispone del ejercicio de la autoridad? ¿Se trata de fomentar el juego del capital privado sometándolo sólo a unas reglas y un control público o, por el contrario, se trata de la ejecución de un programa específico en el que la participación privada pueda servir de complemento, pero no de argumento central? Todo ello permitirá escoger entre un sistema de gestión directamente desarrollado desde la Administración pública, desde una empresa cien por cien pública, de una empresa mixta de mayoría pública o de empresa mixta de mayoría privada.

El marco regulatorio es cambiante, la decisión de la forma de gestión para un proyecto requiere de un marco que habilite una fórmula u otra. Por ejemplo, si una nueva regulación fiscal gravase de forma más intensa a las cooperativas, debería replantearse el recurrir a ellas para la promoción de vivienda social en un barrio en proceso de revitalización. Desde la llegada de la gran recesión a finales de la primera década del siglo, el nivel de autonomía local en cuanto a endeudamiento y capacidad financiera en España se ha visto fuertemente constreñido. La búsqueda de la contención del déficit público local ha hecho inviables muchas sociedades mercantiles municipales dedicadas a la promoción de vivienda pública o a la prestación de servicios urbanos.

Precisamente debido a las distintas coyunturas, las reglas no son siempre exactas. Entendemos por factores coyunturales aquellos que conducen a la elección de un modelo o de otro en función del momento en que se adopta la decisión. Valga como referencia: no es lo mismo la búsqueda de la participación privada en un programa en época de desarrollo económico que en época de crisis financiera. La coyuntura también varía poderosamente en función de la situación política del ente impulsor a la hora de elegir un modelo. En cualquier caso, sea elegida la forma que sea, el control público y el rendimiento de cuentas institucional y cívico debe mantenerse en todos los modelos de gestión. Una mayor autonomía de gestión para hacer frente a proyectos

complejos con importante carga económica no puede servir como excusa para enmascarar la transparencia necesaria de los proyectos de transformación urbana, en relación con que su objetivo principal es el interés público.

El modelo elegido para la remodelación del centro histórico de Barcelona

El Programa Ciutat Vella de remodelación del centro histórico de Barcelona, iniciado en 1986, apuesta por un modelo de gestión de sociedad mixta de mayoría pública... porque en el contexto político y social del momento (adjudicación de los Juegos Olímpicos del 92, Gobierno local de izquierdas y regional de centro-derecha) es esencial explicar que existen espacios de colaboración público-privada más allá de la organización de los propios juegos, que es asumida íntegramente por el sector público.

Las características y necesidades del programa hubieran aconsejado más bien la creación de un instrumento mercantil puramente público, pero la coyuntura aconsejó el modelo de sociedad mixta en la que, bajo la apariencia de participación accionarial del capital privado, se trataba en realidad de un sistema de obligaciones –parecido a la emisión de deuda pública– puesto que la Administración impulsora (el Ayuntamiento de Barcelona) se comprometía a garantizar la devolución del capital aportado revalorizado en el mismo índice que los bonos del Tesoro.

Probablemente un esquema real de sociedad de capital-riesgo no hubiera tenido en el sector privado la acogida y el éxito que esta fórmula obtuvo.

No existe un manual metodológico para la elección de un instrumento de gestión. Este debe ser el resultado de un largo proceso debidamente participado de análisis de:

- Los factores estructurales (internos).
- Los factores coyunturales que inciden o pueden incidir en el programa.

Aquí se mezclan consideraciones técnicas, económicas, financieras, sociales y políticas. Del acierto y consenso de esta decisión dependerá en buena medida el éxito en la gestión del programa encomendado.

4.3. La gestión propiamente indirecta

Finalmente, el desarrollo de las múltiples posibilidades de la gestión indirecta supondría un tratado específico y un curso exclusivo. Por ello, aquí procederemos a una simple pincelada de las diferentes modalidades más conocidas en las administraciones del entorno europeo. En todos los casos se trata de formas de gestión en las que la relación entre Administración e instrumento es de absoluta independencia, marcada por las condiciones específicas del modelo. Sea cual sea el caso, existen dos condiciones exigibles a todos los modelos:

- **Transparencia:** las condiciones del trato deben ser públicas y publicadas.
- **Concurrencia:** las oportunidades deben ser iguales para todos los privados que cumplan las condiciones objetivas que en cada caso se establezcan por el órgano convocante.

Veamos a continuación las fórmulas más habituales:

- **Concesión.** En este modelo se delegan en un ente ajeno las tareas propias de la Administración, pero ésta retiene el ejercicio de la autoridad, el control del proceso y la tutela. La fórmula para delegar las cargas y los beneficios de la gestión del programa es el concurso. Tanto puede tratarse de concesiones a entidades sin ánimo de lucro, básicamente cooperativas, como de concesiones a empresas privadas. Las concesiones tienen siempre un estricto marco temporal –por dilatado que este sea– y la fijación de unas condiciones minuciosas para la prestación del servicio. En el caso de la gestión urbanística puede ser susceptible de concesión la totalidad de una operación de transformación o una parte de la misma, por lo general, la correspondiente a servicios destinados a terceros no afectados por la misma.

Son muy comunes las concesiones de explotación de servicios como las áreas de estacionamiento público, o servicios privados que se desarrollan en entornos públicos: el servicio de cafetería de un equipamiento público. Esta situación es también común en el propio el espacio público, donde se crean concesiones para prestar servicios en parques públicos, playas, puertos, etc.

- **Gestión interesada.** Se trata de una variante de la concesión en la que el adjudicatario tiene intereses propios en la prestación del servicio, bien sean:
 - de patrimonio (propietarios de suelo en operaciones de transformación urbanística, por ejemplo).
 - de actividad (empresas con actividad en el sector).
 - de posición (actividades concurrentes en el ámbito del programa).

Los procedimientos son similares a los que se encuentran en las concesiones, pero en la concurrencia que se establece para su adjudicación se pueden establecer condiciones específicas que favorezcan la prestación del servicio por parte de este tipo de interesados, puesto que sus condiciones especiales los convierte en mejores prestadores de ese servicio específico.

- **Concierto o arrendamiento.** Se trata de servicios en los que la iniciativa privada puede concurrir con la pública en libre competencia y condiciones de igualdad. En este modelo, se regulan estrictamente las condiciones de prestación del servicio para garantizar un resultado homogéneo en su prestación, así como unas condiciones de acceso equivalentes para todos los ciudadanos que constituyan el objetivo del servicio. Es el caso, por ejemplo, de la educación, en el cual se regula la posibilidad de concertar condiciones para la prestación a centros privados.

Como modelo alternativo al del concierto, otro tipo de servicios pueden ser objeto de arrendamiento. Si en el caso del concierto es la Administración la que satisface un canon al prestatario del servicio, en el caso del arrendamiento es el prestatario quien paga un canon a la Administración.

