

# Planeamiento y crisis urbana, evolución y experiencias

Miguel Y. Mayorga

PID\_00242965

---

Tiempo mínimo previsto de lectura y comprensión: **2 horas**





## Índice

<b>1. Antiguos modelos de ciudad y planeamiento.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Los tipos de planes y figuras del planeamiento.....</b>	<b>8</b>
2.1. El plan general .....	8
2.2. Figuras del planeamiento derivado .....	9
2.3. Los proyectos de ejecución .....	10
<b>3. Problemas del planeamiento de la urbanización,     banalización y «urBANAlización».....</b>	<b>12</b>
<b>4. El no-plan y el <i>advocacy planning</i>.....</b>	<b>14</b>
<b>5. Liberalización del urbanismo.....</b>	<b>16</b>
<b>6. Últimos planes ortodoxos.....</b>	<b>17</b>
<b>7. El proyecto urbano.....</b>	<b>19</b>
<b>8. El planeamiento actual, agregación de diversos     paradigmas e instrumentos.....</b>	<b>21</b>



## 1. Antiguos modelos de ciudad y planeamiento

Planeamiento frente a construcción de ciudad. La histórica Cañada Real y la nueva periferia en la Comunidad de Madrid



Sin duda alguna, la crisis que se vive hoy no es solo urbana. No es solo el resultado físico y relacional de unas tendencias económicas, políticas y sociales; también representa a su vez, y en gran parte, el esfuerzo truncado, no previsto, incompleto o incluso también cómplice y concomitante de una disciplina, el urbanismo.

El urbanismo como disciplina y a través de su instrumento más conocido y desarrollado en el tiempo, el plan general, plan regulador –y sus derivaciones en *master plans*–, ha mostrado sus potenciales y también limitaciones. Los potenciales de este urbanismo, que tuvo su evolución en Europa occidental desde inicios del siglo pasado, y que estaba basado en un fuerte convencimiento de llegar a resolver todas las problemáticas de la ciudad, se han desgastado por el camino y hoy nos han mostrado sus debilidades. Sin tratar de poner en cuestión el espesor cultural y teórico de la disciplina urbanística y sus instrumentos de planificación, bien vale la pena plantear una necesaria revisión a los antiguos modelos de ciudad que se han propuesto, que se han realizado y que muchas veces no se han ejecutado. De esta revisión seguro que saldrán muchas enseñanzas que nos permitirán afrontar la ciudad actual.

Es bueno recordar que el urbanismo siempre ha ido detrás de los problemas de las ciudades, y que, con nuevos enfoques e instrumentos, ha propuesto variedad de soluciones. Dichos enfoques cambiantes de acuerdo con cada época y según las tendencias imperantes o problemáticas más acuciantes se han convertido en paradigmas; de alguna manera la sucesión de respuestas a esos paradigmas es la que consolidaría el recorrido histórico hasta nuestra problemática actual. A la par también, los inventos y la introducción de nuevas tecnologías han producido cambios que han marcado profundamente este proceso. La ciudad que hoy conocemos ha asistido por lo menos a tres grandes revoluciones industriales que configuran a su vez unas etapas: etapa 1, formación de la ciudad industrial (siglo XIX); etapa 2, formación de las áreas urbanas y metropolitanas (siglo XX hasta los años setenta), y etapa 3, formación de la ciudad difusa, reutilización y recalificación (de los años setenta a hoy).

La confianza en el desarrollo tecnológico nos trajo el paradigma del industrialismo (Hausmann, Cerdà, Soria y Mata). Y el racionalismo nos aportó un modelo de ciudad funcional, con un planeamiento universal, dogmático y optimista, que a través de su recorrido derivó hasta el paradigma moderno de los años cincuenta que quedaría reflejado en los CIAM (Howard, Garnier, Le Corbusier, Hilberseimer, Van Esteren). La idea de recuperar los centros históricos y volver a la ciudad construida, de hacer integración funcional y proyectos complejos pero ejecutables de la mano del proyecto urbano y la recuperación del espacio público fue el paradigma que tuvo su inicio con los postulados de A. Rossi y R. Venturi (años setenta) y su continuidad con los mayores exponentes del urbanismo de Barcelona de los años ochenta (Bohigas, Busquets, Solà Morales, etc.). Ahora estamos inmersos en un proceso que nos lleva a asumir la problemática de la ciudad dispersa y difusa desde los años noventa, desde un paradigma marcado por la urgencia que representa lo medioambiental (Mc Harg, R. T. Forman, Indovina, entre otros), y a su vez también se prefigura una actual tendencia a afrontar la desigualdad social y el derecho a la ciudad (Lefebvre, Harvey, Borja, Secchi, etc.).

Como hemos podido constatar, el planeamiento ha ido introduciendo cambios en el modelo de ciudad; el proyecto de ciudad como una apuesta de futuro se ha ido apoyando en nuevos paradigmas y nuevos instrumentos. Por épocas se ha puesto el foco en los temas urgentes de cada momento, la necesidad de articular planificación física y economía, los modelos de tráfico, la coordinación interadministrativa, la participación pública, etc., son todos ellos aspectos tratados y que son una muestra de este proceso. A la vez los instrumentos se han modificado, ampliado y especificado, con el interés de abarcar más espacios y temas que aparecían como no tratados, planeamiento en distintas escalas (en cascada: territorial, territorial parcial, metropolitano, urbano, etc.), y planeamiento sectorial (diversificado: en planes de movilidad, de espacios de protección, de infraestructuras, etc.).

### Ciudad y revoluciones industriales

Etapa 1: formación de la ciudad industrial. Siglo XIX. Primera revolución: desarrollo de la manufactura en el campo, concentración urbana de las manufacturas. Etapa 2: formación de las áreas urbanas y metropolitanas. Siglo XX hasta los años setenta. Segunda revolución industrial: taylorización, terciarización de la ciudad central y formación de los CBD. Los crecimientos suburbanos. Etapa 3: formación de la ciudad difusa, reutilización y recalificación. De los años setenta a hoy. Tercera revolución industrial: descentralización productiva, contención del crecimiento urbano, direccionalidad difusa en las ciudades centrales, nuevas jerarquías urbanas, redes de asentamientos.

Llegados a este punto nos interesa situarnos en la nueva crisis del urbanismo y de la ciudad, y que cuestiona el modelo actual. Esta crisis se caracteriza por estar regida por las consecuencias de la consolidación mundializada del modelo capitalista. La expansión urbana con sus desequilibrios económicos, sociales y medioambientales que hemos vivido en las dos últimas décadas y de manera particular en los años anteriores a la crisis mundial económica es la imagen que mejor representa tanto las causas como los efectos de esta crisis.

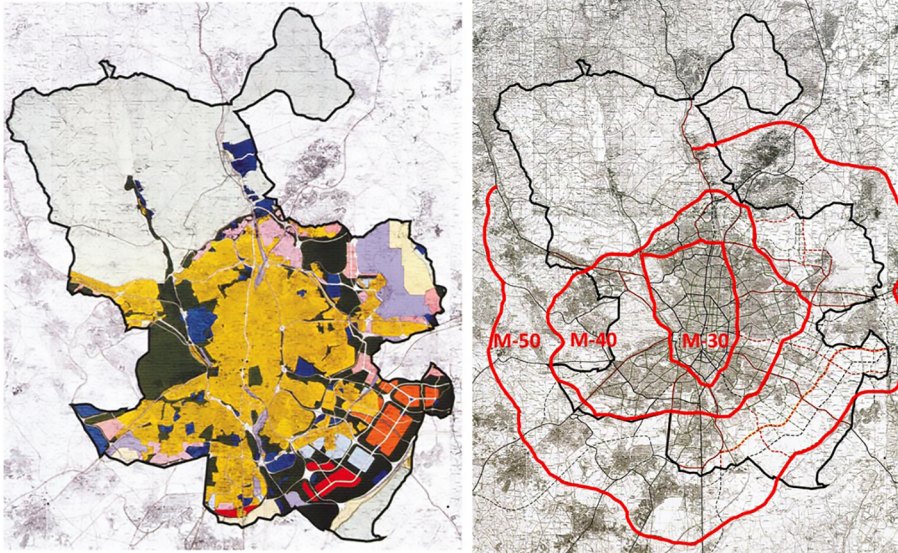
Este último modelo nos ha dejado un mapa de desarrollo urbano incompleto y de desigualdad social, con infraestructuras infrautilizadas, equipamientos sin capacidad financiera o sin uso, desarrollos de vivienda fallidos, espacios a medio urbanizar, una precarización de los derechos sociales, y unos territorios poco sostenibles y fragilizados ambientalmente.

Desde la perspectiva de las políticas públicas de la ordenación del territorio, de la planificación urbanística y, en general, de la gestión pública local, la dimensión territorial y urbana sigue siendo hoy una incógnita para salir de la crisis; la única gran certeza es que debemos cambiar de modelo.

## 2. Los tipos de planes y figuras del planeamiento

### 2.1. El plan general

Plano de zonificación con usos del suelo y plano del sistema vial en el Plan General de Madrid 1977



La figura de planeamiento más común y relevante en el contexto de Iberoamérica es el plan general municipal, el plan general de ordenamiento territorial y urbanismo o plan de ordenamiento territorial –varía en su denominación según el país. El planeamiento general establece el régimen urbanístico de la totalidad del suelo en un municipio (urbano, urbanizable y no urbanizable) y, por lo tanto, los derechos y deberes de la propiedad del suelo, así como la estructura urbanística general por medio del trazado y la delimitación de los sistemas urbanísticos generales (comunicaciones, fundamentalmente el sistema viario, los espacios libres y los equipamientos comunitarios). Asimismo, desarrolla con el máximo detalle la ordenación del suelo urbano, y hace posible su aplicación directa a través de las licencias urbanísticas.

Este tipo de plan general habitualmente de escala municipal también puede ser de carácter supramunicipal, siempre por acuerdo de los propios ayuntamientos, que han de estar dispuestos a compartir una ordenación conjunta aunque su aplicación se haga desde el propio municipio.



La experiencia en este tipo de planes es muy desalentadora: los casos que se desarrollaron en los años setenta y principios de los ochenta acabaron con la desmembración de los planes a escala municipal (Sabadell, Figueres), y solo queda como significativo el Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM) de 1976, documento de la revisión del Plan comarcal de 1953, y que con la disolución en 1986 de la Corporación Metropolitana de Barcelona se quedó sin el organismo específico de desarrollo, gestión y control que venía ejerciendo estas funciones desde 1953.

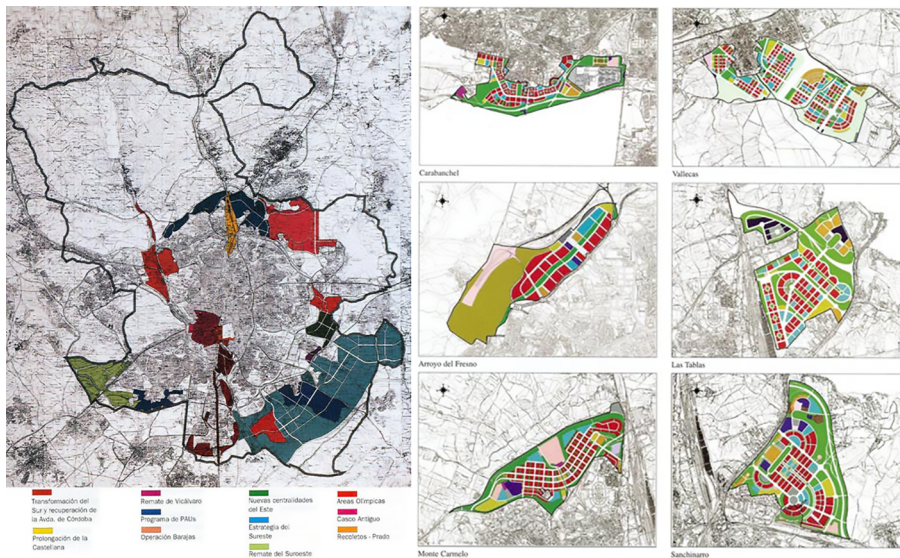
Fuente: <http://www.amb.cat/es/web/territori/urbanisme/pdu/metropolis-barcelona/documentacio>.

La importancia de los planes generales municipales queda reforzada por el hecho de que cualquier cambio en sus previsiones concretas requiere ser tramitado como modificación puntual del plan, con los mismos requisitos formales y sustantivos que rigen su elaboración y aprobación. En este sentido, se ha acusado muchas veces de excesiva rigidez a aquellos planes urbanísticos, excesivamente detallados en la ordenación urbana, cuya adaptación a la cambiante realidad se produce de manera menos ágil de lo que a menudo los agentes inversores y la propia administración desearían, argumento que puede tener su réplica con la generosidad, a veces excesiva, con la que se han admitido cambios a través de modificaciones puntuales situadas en los límites del plan sin supuestamente alterarlo profundamente<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>En este sentido, es paradigmática la situación en la que se encuentra el PGM de 1976, un plan con más de treinta años de vigencia al que ya no se le puede pedir que dé respuestas globales y coherentes a los problemas de la metrópoli del siglo XXI.

## 2.2. Figuras del planeamiento derivado

Planeamiento derivado en el Plan General de Madrid de 1977



Para la ordenación de sectores de ámbito intramunicipal, es decir, de partes del suelo municipal, las figuras de planeamiento derivado en el caso español son las siguientes:

Los planes de mejora urbana, para la concreción de la ordenación urbanística en suelos urbanos no consolidados; es decir, aquellos que no tienen todas las características mínimas exigidas para tener la condición de consolidados (acceso rodado y redes de servicios) o que, aun teniéndolos, el planeamiento general prevé su transformación para la creación de nuevos espacios públicos, edificaciones y usos urbanos. Cabe señalar aquí la desaparición de los planes

de reforma interior, que habían sido hasta el año 2002 el instrumento de planeamiento que abordada la renovación urbana, que ha sido integrada en esta figura genérica de los planes de mejora urbana.

Los planes parciales urbanísticos, para la concreción de la ordenación urbanística en suelos urbanizables delimitados en el planeamiento general.

Tanto en un caso como en otro, estos planes deben alcanzar el mismo nivel de precisión en la ordenación urbana que el que alcanzan los planes generales en el suelo urbano consolidado; es decir, su aprobación y la ejecución de la urbanización prevista deben suponer la posibilidad de edificar por medio de la licencia urbanística.

Finalmente, se prevé la figura de los planes especiales urbanísticos, con posibilidad de desarrollar algunos aspectos sectoriales de la ordenación urbanística que requieren concreciones más detalladas con posterioridad al planeamiento general, sin que tengan ninguna capacidad de alterar las previsiones de este.

### **2.3. Los proyectos de ejecución**

Para la materialización de las propuestas de los planes, una vez determinada la ordenación de los usos del suelo y de las edificaciones que deben resultar en ejecución del plan, la legislación urbanística española establece dos tipos de instrumentos que actúan sobre la distribución espacial de la propiedad del suelo y sobre la materialización de la urbanización, dos procesos interrelacionados que dan origen a los suelos edificables.

En relación con la distribución espacial de la propiedad del suelo, los proyectos de reparcelación determinan, a partir de las previsiones del plan de ordenación, la inscripción de la titularidad pública de los suelos destinados a sistemas urbanísticos, de cesión obligatoria y gratuita, así como la identificación de los solares edificables resultantes y su adjudicación a los mismos propietarios iniciales del suelo, salvo los terrenos de cesión también obligatoria y gratuita a la administración donde sea posible materializar el 10 % del aprovechamiento urbanístico generado por el plan.

Estos actos de transformación de los títulos iniciales de la propiedad del suelo se inician y finalizan en el registro de la propiedad, y en cada una de las fincas inscritas a nombre de los propietarios resultantes de la reparcelación se hace constar la carga económica, con carácter de carga real sobre la finca, equivalente al reparto provisional de la totalidad de los costes de urbanización que el propio proyecto de reparcelación establece. El carácter de carga real sobre la finca provoca que el impago de la cuota adjudicada permita abrir un procedimiento de subasta o expropiación de la finca por parte del resto de los propietarios.

El proyecto de reparcelación, en cualquiera de sus modalidades, resulta así el instrumento esencial para la transformación jurídica de los suelos. También tiene carácter de proyecto el desarrollo del otro sistema urbanístico posible: la expropiación, es decir, la transferencia forzosa de la propiedad privada a propiedad pública previa indemnización económica que debe restituir el valor patrimonial del bien inmueble sobre el que se quiere actuar. Ya se ha mencionado anteriormente que el urbanismo puede ser *causa expropriandi*, siempre que queden adecuadamente justificadas en el plan urbanístico las finalidades públicas de la actuación que se va a realizar y la imposibilidad de que esta sea ejecutada por los propietarios del suelo. El proyecto de expropiación será el instrumento que concretará el bien que se va a expropiar y su valor económico, que debe ser compensado íntegramente. Solo después de la liquidación de esta compensación económica se puede proceder a la ocupación de la finca para la ejecución de la actuación prevista.

El instrumento que determina los costes que deben ser asumidos y repartidos equitativamente entre los propietarios del suelo en caso de reparcelación, o asumidos por la Administración pública en caso de expropiación, es el proyecto de urbanización. Este es un proyecto de obras civiles que debe implantar los espacios previstos para usos públicos (calles y zonas verdes) y todas las redes de servicios necesarias para estos y para los suelos que van a ser edificables en ejecución del plan, sin las cuales no es posible autorizar las obras de construcción, y que debe tener el grado suficiente de precisión en sus contenidos para que, una vez tramitado y aprobado como documento urbanístico que es, pueda ser objeto de contrata, pública o privada según el organismo actuante, para su ejecución material.

Los costes de la obra de urbanización, junto con los que correspondan a las indemnizaciones de actividades preexistentes que deben desaparecer o ser trasladadas temporal o definitivamente por su incompatibilidad con las previsiones del plan urbanístico, así como de los derribos de las edificaciones o instalaciones no compatibles con la nueva urbanización, y los costes de redacción de los planes derivados y los proyectos de ejecución que hayan sido necesarios para desarrollar la actuación, todos ellos, integran los costes de urbanización que deben ser asumidos por los propietarios del suelo en el caso de reparcelación, y naturalmente por la Administración pública en caso de actuar por expropiación.

### 3. Problemas del planeamiento de la urbanización, banalización y «urBANAlización»

La especulación sobre la ciudad. Patologías en la formalización del planeamiento urbano en la ciudad



Aunque la planificación con todo su desarrollo ha llegado a producir todo un gran instrumental tal como hemos visto anteriormente, la propia acción planificadora como garante de la equidistribución de cargas y beneficios de propietarios del suelo y definidora de un proyecto de ciudad se ha visto fuertemente influenciada por los pactos producidos surgidos según los diversos intereses sobre el territorio. De esta manera, el planeamiento y la legislación urbanística no se nos presentan de manera neutra, pues reflejarán el ambiente político, económico y social de cada momento.

La pérdida de credibilidad del planeamiento ha mostrado unas limitaciones en cuanto el hecho de llevar a ejecución todo lo programado y también al realizar aquellas propuestas que no eran necesarias, riesgos que se corren en la enunciación y posterior puesta en marcha de un modelo de ciudad.

El urbanismo aparece hoy más que nunca sujeto a una serie de injerencias que son de orden local y global. Las decisiones de ciudad están fuertemente influenciadas por presiones que provienen de distintas partes. Dos aspectos caracterizan la acción urbanística hoy: la liberalización, el hecho de que la urbanización haya sido el motor económico de los ayuntamientos, y la potenciación del marketing urbano, que a partir de la idea de competencia entre ciudades ha reproducido imágenes banalizadas recurrentes a nivel global, que terminan siendo realidades contrastadas a nivel local. Esta transformación urbana en muchos casos coincide con una ilusión de progreso e imagen publicitaria de ciudad, hecho que contrasta con una realidad de banalización, gentrificación, diferenciación y desigualdad social.

Sin embargo, la mayoría de estas prácticas urbanísticas no representan un cambio en la base de los planes como tal, ni aportan alguna novedad en la reflexión sobre el urbanismo y sus instrumentos, pues son más un planeamiento

tipo «Plan-Flash», que siendo bastante efectivo a nivel comunicativo es capaz de transmitir y hacer compartir un deseo o necesidad, más allá de la necesidad real.

Así, este modelo de ciudad se impone sin la realización de las necesarias modificaciones del planeamiento y llena las ciudades de nuevos imaginarios, que cumplen con la norma de estar sujetos a promesas fugaces y periodos de gobierno. Se trata de un urbanismo que se ha basado en una mal interpretada y/o empleada idea de «oportunidad», en donde el objetivo es cambiar todo para no cambiar nada.

De estos planteamientos surgen los extensos barrios sin ciudad y los proyectos emblemáticos sin contenido, una «urBANALización» del paisaje urbano, que lo único que han hecho es homogenizar la imagen urbana, enriquecer a promotores y dar a los municipios algunas entradas a las arcas municipales a corto plazo, o al contrario, generar grandes deudas en proyectos demasiado ambiciosos.

#### «UrBANALización»

Desde hace décadas se discute el fenómeno de la globalización y de su repercusión en la ciudad. Si todo lo que nos rodea está haciéndose «global», lo mismo está sucediendo con las ciudades. Así, ciudades con diferencias importantes de población, territorio, historia y cultura experimentan transformaciones muy similares y acaban produciendo un tipo de paisaje estandarizado. Ya sea en las áreas urbanas dedicadas al consumo, el entretenimiento o el turismo global, ya en las periferias residenciales suburbanas, el paisaje que observamos muestra el resultado de una urbanización banal, puesto que se puede repetir y replicar con absoluta ubicuidad y con independencia del lugar. Más que de urbanización podemos hablar entonces de «urBANALización». Podéis ver: Francesc Muñoz (2008). *UrBANALización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.

La construcción de vivienda y para el turismo han sido las apuestas más recientes de las inversiones inmobiliarias, y sus efectos han sido nefastos para la vida urbana: por una parte, se han construido viviendas que no se ocupan y, por otra, se ha producido una proliferación de hoteles y apartamentos turísticos que han fomentado un modelo de ciudad y territorio pensado para el turista, que no considera al vecino y ciudadano.

Como conclusión, tenemos que el urbanismo sin embargo no es solo planeamiento, y que falta decisión política y un cambio en la percepción social para redireccionar el modelo de vida compartido en la ciudad, y luego en el planeamiento y sus instrumentos.

#### Vídeo recomendado

Documental *Se acabó la fiesta*, de RTVE2. <http://www.rtve.es/alacarta/videos/archivos-tema/archivos-tema-se-acabo-fiesta/1269406/>

## 4. El no-plan y el *advocacy planning*

De la democracia al plan. Reivindicación social en el recinto fabril de Can Batlló. Barcelona



Paradójicamente, otra de las aproximaciones al planeamiento surge de su propia negación, «el no-plan constituye una suerte de catálogo de planteamientos ideológicos y paradojas teóricas». Se trata de iniciativas de un urbanismo defensivo que hoy coinciden con actuaciones sociales de tipo reivindicativo. El llamado *advocacy planning* en términos generales y en esencia se trata de una práctica urbanística colaborativa y participativa en la que unos técnicos se ponen a disposición de un grupo social con el objetivo de ayudar a resolver una problemática urbanística ante la Administración pública o ante promotores privados.

### *Advocacy planning*

El concepto de *advocacy planning* nace en 1965 con el artículo de Paul Davidoff «Advocacy and pluralism in planning». Davidoff hace una analogía entre la figura del procurador en el sistema judicial (*advocate*) con la del urbanista (*planner*). De esta combinación surge el que llama *advocate planner*, que lo contrapone con el de *agency planner* (planificador de la agencia, ya sea pública o privada, con un claro estigma utilitarista y servil). Podéis ver A. Arias; M. Martí (2013). *Advocacy planning, urbanismo al servicio de la justicia social*. Barcelona: La Trama Urbana. <http://ciudad.blogs.uoc.edu/post/61658978817/advocacy-planning-urbanismo-al-servicio-de-la>.

Esta corriente contestataria de carácter anarquista-revolucionario surge en la década de los sesenta en medio de las protestas sociales que se producían en Occidente; se trataba de cuestionar la planificación moderna y la tendencia ultraliberal, a partir de la crítica a la tecnificación y burocratización del planeamiento definido por el pensamiento racionalista de movimiento moderno.

### Lectura complementaria

M. Swenarton; T. Avermaete; D. Van den Heuvel (2015). *Architecture and the Welfare State*. Nueva York: Routledge.

Para situarnos en esta tendencia, es bueno recordar las reflexiones de H. Arendth, J. Habermas, P. Davidoff –principal impulsor del *advocacy planning*– y el ambiente de reacción al planeamiento en la ciudad que protagonizó en Estados Unidos alrededor de la célebre J. Jacobs en los años sesenta. También esta posición ideológica fue un elemento de contestación tanto de la Nueva Izquierda como de la Nueva Derecha británicas, que sirvió para proponer un nuevo orden no escrito sino espontáneo, en manos de las leyes del mercado y de la libre competencia. Fue la Nueva Derecha de M. Thatcher la que se sirvió de esta política urbanística para su proyecto de los Docklands de Londres, declarando el ámbito como «zona libre», y cuyos resultados están muy alejados de los propósitos interclasistas y liberalizadores.

Aunque este movimiento sin duda experimentó una forma interesante de devolver la toma de decisiones sobre la ciudad a los usuarios, no tuvo mayor repercusión posterior a la de aquel momento, no llegó a materializar una transformación en la cultura del plan en su vocación general. Sin embargo, en la actualidad, dadas las condiciones de crisis y la reacción ciudadana democrática, se vive un claro resurgimiento de iniciativas de carácter similar; como en ocasiones anteriores, la ciudad es el centro de las transformaciones políticas y sociales, y de innovación en el planeamiento.

Hoy las iniciativas urbanas propuestas por parte de diversas entidades y colectivos reclaman a la administración una respuesta rápida, concreta, rápida y barata a las problemáticas y vacíos existentes en el planeamiento y en sus instrumentos. Y la sociedad pone en práctica un urbanismo emergente y participativo, que puede asumir nuevas denominaciones, pero que en realidad guarda mucha semejanza a la experiencia de las décadas de los sesenta y setenta.

La lección aprendida tal vez sea que estos movimientos deben consolidar en la cultura urbanística su aporte para que haya una verdadera adaptación y evolución del urbanismo y sus instrumentos. Hay que tener en cuenta que estos procesos no deben «favorecer» la inacción del gobierno, en una especie de paternalismo a la inversa, pues él es responsable final de que los cambios de modelo se concreten. También hay que tener cuidado de que las ideas libertarias no terminen favoreciendo a quienes en su origen eran causantes del problema. Y finalmente habría que entender que los ciclos históricos tienden a volver sobre viejos temas; en este sentido, lo ideal sería que se completara el cambio con un proceso de retroalimentación del plan al no-plan y luego al revés, para que el planeamiento como política pública y democrática salga enriquecido y fortalecido.

### Lectura complementaria

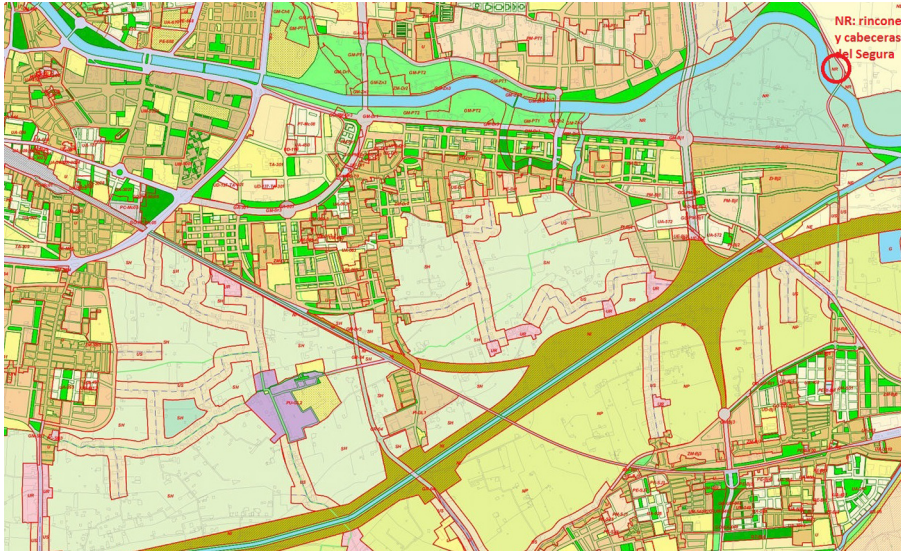
A. Peñín (2006). *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo Planeamiento General*. Valencia: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valencia.

### Bibliografía complementaria

C. Segovia; R. Marrades (2015). «Y del proceso al plan. Los sesenta: ¿planificación o democracia?». *Revista Diagonal* (núm. 40). Barcelona: ESTSAB.

## 5. Liberalización del urbanismo

Planeamiento y desregulación urbanística. Proceso de ocupación de la huerta murciana



La idea de ir contra el plan también ha tenido repercusión en el propio planeamiento y en la construcción de la ciudad. La exigencia de la puesta en marcha de medidas que se traducen en modificaciones al planeamiento vigente, argumentando su excesiva rigidez y las necesidades urgentes de ofertar suelo y de satisfacer el mercado, ha sido también una tendencia o posibilidad de inferir sobre el urbanismo y sus instrumentos de regulación en la ciudad.

Dichos procesos de liberalización del planeamiento y también de su gestión se generan cuando existen contradicciones entre distintas escalas de competencias territoriales y vacíos reguladores, varias autoridades urbanísticas con injerencia sobre un ámbito territorial común, o gobiernos municipales débiles –o corruptos– y con poca claridad sobre sus propios objetivos y modelo urbano. En muchos casos es el gobierno local el que cede frente a presiones del mercado, convirtiéndose en un simple receptor de propuestas urbanísticas.

De esta situación queda claro que se hace cada vez más necesario establecer formas más transparentes y democráticas en la gestión de la ciudad. Las tomas de decisiones urbanísticas deben hacerse de cara a y con los ciudadanos. Todo esto sustentado en la capacidad técnica y la independencia y autonomía económica de los gobiernos locales, para que estos no tengan que depender de las plusvalías, impuestos y compensaciones resultado de proyectos inmobiliarios, expansión del suelo urbano y proyectos especiales.



## 6. Últimos planes ortodoxos

Para referirnos a cómo el planeamiento puede cambiar y evolucionar en el tiempo, ejemplificaremos la experiencia del caso español, el cómo se modifica en su enfoque, forma y contenidos. El sentido de sintetizar este proceso es hacer un resumen descriptivo de una manera de hacer planeamiento, que en los años ochenta tuvo su esplendor y relevancia a nivel teórico y práctico, y también cierto reconocimiento y repercusión en Europa y Latinoamérica.

Para empezar, cabe anotar que el planeamiento en España de ese periodo está determinado y acompañado por una serie de hechos cruciales: por una parte, el inicio de los primeros gobiernos municipales democráticos en el año 1979, el proceso de liberalización del suelo y el planeamiento hasta el final de los años noventa. Por otra parte, la divulgación de los escritos de Aldo Rossi y el nuevo pensamiento urbanístico italiano –la «arquitectura de la ciudad» entre otros. Se trata de una conjunción de elementos clave que ayuda a comprender el grado de confluencia de ideas y proyectos sobre la ciudad. Se trata pues de un modelo de planeamiento que podemos denominar como correspondiente al periodo democrático «de transición», un «urbanismo remedial» dotado de un enfoque claramente morfologista.

El urbanista M. Marcelloni para describir y caracterizar el planeamiento de esta época destaca los siguientes aspectos:

- El plan se convierte en paradigma.
- Control del proceso de crecimiento y propuestas de nuevas centralidades.
- Existencia de protagonismo de los ayuntamientos y de la gestión pública.
- Reforzamiento de la idea de la forma urbana de cada ciudad.
- Simbiosis del planeamiento estratégico y del plan de detalle, «urbanismo urbano».
- Realismo en cuanto a previsiones y programas.
- Participación de la iniciativa privada y formulación de convenios urbanísticos.
- Participación social y esfuerzos de divulgación de los planes.

### Bibliografía complementaria

A. Rossi (1987). *L'Architettura della Città*. Milán: CLUP.

### Bibliografía complementaria

M. Marcelloni (2003). *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*. Roma / Bari: Laterza.

- Marco generalizado de los instrumentos básicos de clasificación y calificación del suelo.

Este periodo del urbanismo español ha sido clave en la conversión y aplicación de muchos conceptos provenientes de la escuela urbanística italiana y francesa, y fue en gran manera la decantación y consolidación de un pensamiento y de unas prácticas urbanísticas ligadas a destacados profesionales y académicos del urbanismo, que llegarán a formar grupos de trabajo y también escuela urbanística<sup>2</sup>. De todas estas formas de trabajo donde el plan aún es documento de referencia principal derivarán conceptos que constituirán las bases de modelos de gestión e intervención tales como el que se denominará con el tiempo como modelo Barcelona.

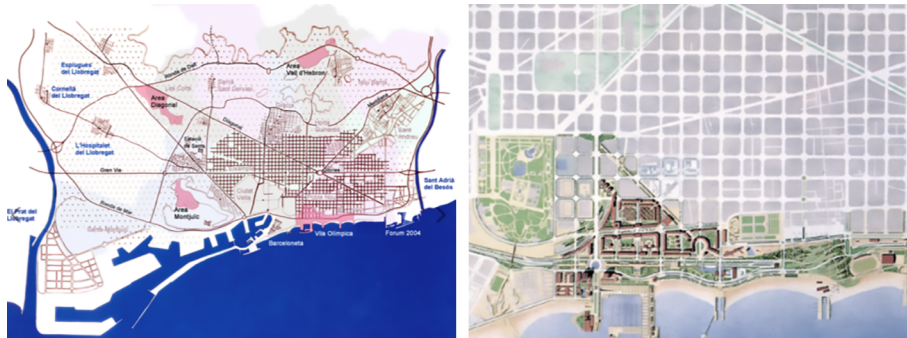
<sup>(2)</sup>Ribas Piera, De Solà Morales, Bohigas, Borja, De Terán, Leira, y otros más en España, Nuno Portas en Portugal, Castex, Panerai, Mangin y Masbongi en Francia, Campos Venuti, Marcelloni, Purini, Gregotti y otros más en Italia.

#### Lectura complementaria

M. Y. Mayorga Cárdenas (2016). «¿Puede el planeamiento urbano renovarse para hacer ciudades más justas y eficientes?».

## 7. El proyecto urbano

El proyecto urbano. La estrategia urbana de las áreas de la Barcelona olímpica de 1992



La propuesta del proyecto urbano sienta sus bases en la posibilidad de viabilizar y ejecutar proyectos de escala intermedia como respuesta al tradicional plan general que por su rigidez y dificultad de concreción y realización en el tiempo sembraba dudas y pérdida de credibilidad. La relación entre plan y proyectos urbanos instrumentales ha sido una práctica extendida llevada a cabo con reconocido éxito, ya que por ser una acción formulada, como una acción directa y formalmente clara, permitía una ágil comunicabilidad y gestión para emprender transformaciones urbanas a medio plazo.

En este sentido, el proyecto urbano metodológicamente, con influencias del morfologismo italiano y francés, pone en relación urbanismo y arquitectura, a partir del debate del momento entre los partidarios del plan y del proyecto, discusión estéril que terminará identificando el urbanismo con el plan, y la arquitectura con el proyecto. De este enfrentamiento saldrá fortalecido el estatuto disciplinar de la urbanística, pues se llegó a concluir que no se trataba de instrumentos necesariamente antagónicos, ni de enfoques excluyentes, y desde ese momento se fundó la idea de proyecto urbano, y lo que más adelante se denominará el urbanismo de los arquitectos.

Aunque existe el reconocimiento de valor del proyecto urbano por su escala intermedia y corto plazo de ejecución, es también de destacar su carácter estratégico y multiplicador de su efecto en la ciudad. A su vez, también pueden identificarse por lo menos tres ámbitos de actuación más significativos: la intervención en los centros históricos, la construcción de piezas de nueva ciudad y las transformaciones vinculadas a grandes eventos.

A lo largo de su aplicación en las ciudades españolas, el proyecto urbano ha tenido sus luces y sus sombras, pues este notable impulso que significó su puesta en práctica de manera destacada durante la década de los años ochenta marcó no solo una nueva imagen en las ciudades, sino también toda una relevancia social, pues se trató de un conjunto de principios teóricos y técnicos traduci-

### Bibliografía complementaria

V. Sanz Gutiérrez (2006). *El Proyecto Urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos* Sevilla: Universidad de Sevilla.

dos y reelaborados, en gran medida desde dentro de una realidad crítica de los instrumentos urbanísticos y de las instituciones en que se fundamentaban. Esto permite afirmar que se dio el establecimiento de «una cultura del proyecto urbano en España».

En palabras de Manuel de Solà Morales, «Proyecto Urbano es partir de la geografía de la ciudad dada, de sus solicitudes y sugerencias, e introducir con la arquitectura elementos de lenguaje que den forma al lugar. Proyecto Urbano es confiar más en la complejidad de la obra a hacer, que en la simplificación racional de la estructura urbana. Es también trabajar en forma inductiva, generalizando lo particular, lo estratégico, lo local, lo generativo y el modelo». De esta manera expresa que se trata de una intervención estratégica, capaz de generar cambios en su entorno.

Y a su vez también define cinco puntos, determinando aquellas condiciones que deben formar parte de la estrategia del proyecto urbano:

- Efectos territoriales más allá de su área de actuación.
- Carácter complejo e interdependiente de su contenido, superación de la monofuncionalidad (parque, vía, tipología, etc.), mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales, y orientaciones visuales.
- Escala intermedia, susceptible de ser ejecutada totalmente en un plazo máximo de pocos años.
- Carga voluntarista de hacer arquitectura de la ciudad, independiente de la arquitectura de los edificios.
- Componente público importante en la inversión y de los usos colectivos del programa.

En conclusión, hay que reconocer que a pesar del éxito fulgurante del morfologismo, hubo también una exacerbación del enfoque, hecho que representó una condición en parte excluyente para otras formas de intervención. La condición de dogma le permitió al discurso morfologista también prestarse a los propósitos no confesados de los operadores que buscaban una transformación urbana, con unas nuevas exigencias de calidad.

A su vez, se hace necesario plantear que frente a la práctica del proyecto urbano y sus resultados destacables como exitosos, también conviene revisar la autonomía de la forma urbana centrada en el discurso estrictamente morfologista de cara a la condición actual de la ciudad extendida, dispersa y difusa, pues la forma urbana también es interdependiente, con procesos territoriales que se explican desde aportaciones de la economía, la sociología, la geografía y las ciencias ambientales.

#### **Bibliografía complementaria**

M. de Solà Morales (1987). «La segunda historia del Proyecto Urbano». *UR: urbanismo revista* (núm. 5).

## 8. El planeamiento actual, agregación de diversos paradigmas e instrumentos

Dentro de la tradición urbanística, los planes urbanísticos de carácter municipal siguen siendo hoy, en sus distintas modalidades, uno de los instrumentos de planificación física con mayor incidencia en la gestión de la ciudad, especialmente utilizados para orientar el crecimiento y las transformaciones urbanas.

El urbanismo, tal como se define en la legislación actual en Cataluña y en España (y en muchos países iberoamericanos),

«pone importancia a la propiedad privada del suelo y a la necesidad del constante ejercicio de equilibrio entre los intereses públicos y los privados que ello comporta, al tiempo que se constata que la legislación se ha orientado tradicionalmente hacia la regulación de los procesos de crecimiento de las ciudades más que de la mejora o la transformación de lo ya urbanizado».

J. M.<sup>a</sup> Vilanova; V. Andreatta; A. Ferrer; J. Aymeric; M. Herce; M. Mayorga (2010). *Planeamiento y estrategias urbanísticas*. Material docente UOC.

En este sentido, es bueno aclarar que los planes que actualmente conocemos, con sus variados tipos e instrumentos de regulación y transformación, responden a diferentes momentos históricos en los que fueron creados en función de los problemas urbanos que debían resolver, ya fuera el crecimiento o la mejora y saneamiento de las ciudades<sup>3</sup>.

El plan urbanístico aún hoy es el instrumento regulador de los efectos sobre la ciudad de las dinámicas urbanas, y todas las intervenciones estratégicas que reconocemos como proyecto urbano, también en su dimensión más formalista y física, se han integrado en las prácticas del planeamiento, incluso en ocasiones dejando en la sombra o directamente manipulando el propio plan urbanístico. La evidente proximidad al proyecto físico, que es como habitualmente se presentan y justifican estas figuras, les otorga la fuerza comunicativa de proyecto finalizado, mientras que en su carga estratégica no siempre se da prioridad a los intereses colectivos, que suelen quedar en un segundo plano, acorde con el empuje de los intereses privados en juego que la iniciativa pública reconoce e impulsa habitualmente mediante sistemas mixtos de gestión e inversión.

En cuanto a las más recientes incorporaciones temáticas al planeamiento, se encuentra la introducción de la noción de paisaje urbano y territorial, concebido como elemento definidor o creador de identidades. Se ha generado otro paradigma que, mediante la formulación del paisaje como entidad territorial, tras la pérdida de fuerza de los debates sobre la evolución de las ciudades postindustriales de los años ochenta y las consecuencias de la mundialización de

<sup>(3)</sup> Como sucedió con todo el conjunto de experiencias que se cristalizaron a partir de 1956 con la primera Ley General de Urbanismo en España.

### Bibliografía complementaria

J. M.<sup>a</sup> Vilanova; V. Andreatta; A. Ferrer; J. Aymeric; M. Herce; M. Mayorga (2010). *Planeamiento y estrategias urbanísticas*. Material docente UOC.

los noventa, ha resurgido treinta años después por medio del concepto emergente de paisaje. Un concepto rescatado de la cultura de la representación o de la percepción del espacio, fundamentalmente abierto, y que está buscando su encaje en las metodologías de trabajo propias de los planes territoriales y urbanísticos (catálogos y cartas del paisaje, paisajes culturales, etc.).

### **La planificación del paisaje**

La planificación del paisaje, tal como lo formula el Convenio Europeo de Florencia 2002, forma parte del conjunto de objetivos básicos para potenciarlo, junto con los de política, objetivos de calidad, protección o gestión del paisaje. Mediante el paisaje afloran también con fuerza los aspectos medioambientales presentes en la elaboración de planes y proyectos. De hecho, las terminologías y metodologías son muy equivalentes, y es el paisaje una buena manera de integrar en las decisiones de ordenación temas relacionados con los sistemas territoriales, los espacios abiertos o las economías no urbanas, aunque aún sea necesario un mayor abanico de experiencias que consoliden el paisaje como un instrumento eficiente en los procesos de planificación porque, en su dimensión de proyecto del espacio abierto, su reconocimiento ya es indiscutible. Podéis ver J. M.<sup>a</sup> Vilanova y otros (2010).

Como hemos podido reconocer, el proceso de adaptación y cambio de paradigmas en el urbanismo ha hecho que las reflexiones, los enfoques y las herramientas de análisis vayan modificándose, de la misma manera que el planeamiento y sus herramientas, también para la orientación y gestión de las ciudades. Todo esto dentro de un proceso lento, lleno de contradicciones y no necesariamente bien articulado.

Para hacer una reflexión final sobre esta condición variable del urbanismo, se plantea en este módulo la lectura de un análisis de un caso demostrativo. Se trata de lo que viene sucediendo con un representativo ámbito de la ciudad de Barcelona, su frente portuario y específicamente el Port Vell (el puerto viejo). Dicho espacio histórico ha sido objeto de múltiples modificaciones en el tiempo, propias de unas transformaciones que parten desde una condición de espacio marítimo tradicional a un nuevo espacio asequible a la ciudad – años ochenta y noventa– que derivó en el marketing urbano, y que hasta hoy presenta conflictos que obligan a repensar el área portuaria como un espacio ciudadano.

De esta manera, podemos observar cómo la recuperación del frente de Barcelona, mediante una estrategia de cambio en un área de centralidad, denominada Port Vell, pudo llegar a conseguir unos resultados que hicieron que el puerto fuera en parte recuperado para la ciudad, mediante la incorporación de espacio público y nuevos usos, comerciales y terciarios. Y también cómo estas mismas actuaciones y la propia gestión han llevado a reproducir y consolidar hoy una idea de espacio portuario que no solo ha adquirido un protagonismo turístico y comercial exacerbado, sino que además pone en riesgo la propia relación de ese espacio con el lugar y sus residentes.

En el artículo «Del urbanismo del proyecto urbano (1980-1992) al urbanismo ciudadano y de apropiación social (2011-2014). Reflexiones sobre las transformaciones Urbanas del puerto y Frente Marítimo de Barcelona y el rol de la Ciudadanía», proponemos una revisión crítica al proceso al que ha asistido esta importante zona de la ciudad, en tres fases reconocibles guiadas por momentos y contextos económicos y políticos distintos: la fase de transformación inicial del proyecto urbano (1980-1992), la fase de expansión público-privada del puerto (1992-2011) y, finalmente, la consolidación del modelo neoliberal y excluyente del puerto (2011-2014). A la par de esta última fase se han generado contestaciones populares, de vecinos y entidades, que exigen un nuevo modelo del puerto de Barcelona, que se vuelva a abrir a los ciudadanos y que recupere su identidad, como espacio público y marítimo. El artículo concluye con una serie de propuestas urbanísticas encaminadas a conseguir esos objetivos.

El periodo de transformación urbana de Barcelona según el modelo de proyecto urbano (1980-1992) tiene en la transformación del Moll de la Fusta y el Port Vell unos de los primeros proyectos –ambos en el frente del Barrio Gótico del casco antiguo y, en propiedad, el área del puerto histórico de la ciudad. Este proceso se aceleró con la preparación de los Juegos Olímpicos de 1992, extendiendo la zona de actuación a la creación del Puerto Olímpico y de la Mar Bella, lo que permitió afirmar que la ciudad había ganado el mar. La segunda fase (1992-2011) se caracterizó por proyectos de participación público-privada, más comerciales y a una escala de intervención mayor que rompían con el modelo urbano inicial. La transformación del Muelle de España y el Maremagnum –espacio de ocio y comercio por excelencia del actual puerto–, o el World Trade Center en el Muelle de Barcelona, son ejemplos de ello. A partir de 2011, el nuevo Gobierno municipal, que dejaba atrás treinta años de gobiernos socialistas, había iniciado una nueva fase más neoliberal. En esta última etapa ya se plantearon acciones de privatización aún más alejadas del modelo de intervención de proyecto urbano inicial, y asociadas al capital financiero. El proceso de globalización del movimiento de capitales tiene unos efectos cada vez más devastadores en los tejidos tradicionales de las ciudades, como ha sido el caso de los barrios del Gòtic y de Casc Antic en Barcelona. Estos procesos están centrados en una lógica de beneficio de las rentas del capital por ventajas, lo que Harvey denomina la renta de posición. La diferencia en esta última oleada gentrificadora es que los proyectos están asociados a cambios en las concesiones portuarias, como es el caso de la Marina de Lujo de la Barceloneta (2010), el Hotel Vela (2010) o el edificio de oficinas Desigual (2011). Más recientemente se han construido una serie de edificios dentro del área, restaurantes y sedes sociales anexos a la Marina de Lujo (2014), que consolidan el modelo de espacio portuario como segregador social. Un espacio que es controlado por vigilantes y cerramientos de seguridad, y que aleja al ciudadano y vecino del lugar, de un espacio marítimo que tradicionalmente perteneció a los barrios circundantes y a la ciudad.

### Bibliografía complementaria

F. Magrinyà; T. Navas; J. Mercadé; M. Mayorga (2014). «Del urbanismo del proyecto urbano (1980-1992) al urbanismo ciudadano y de apropiación social (2011-2014). Reflexiones sobre las transformaciones Urbanas del puerto y Frente Marítimo de Barcelona y el rol de la Ciudadanía». *Revista Bitácora Urbano Territorial* (núm. 24). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Barcelona poco a poco se convirtió en “la mejor tienda del mundo”, referente en *Smart City*, en ciudad predilecta como sede de congresos y en tercera ciudad de Europa en gasto turístico. En paralelo a todos estos rankings internacionales, que muestran una ciudad de éxito hacia afuera y objeto de inversiones extranjeras, se han ido acrecentado las dificultades económicas de los ciudadanos y las diferencias de renta entre barrios, se ha limitado el acceso a la vivienda, el espacio público se ha mercantilizado y se han incrementado los índices de contaminación. Frente a esto, desde el nuevo Gobierno instaurado en 2015 basado en un partido de corte municipalista y con origen en plataformas reivindicativas y movimientos sociales, se ha planteado un cambio de modelo de ciudad, que tiene como objetivo el desarrollo de varias políticas y actuaciones distribuidas territorialmente, destinadas a combatir y corregir la desigualdad social y desequilibrio ambiental.

En curso se encuentran programas, planes y proyectos dirigidos a la promoción de la vivienda, la movilidad sostenible (supermanzanas, conexión del tranvía, pacificación de calles y autopistas urbanas), la lucha contra la contaminación, la promoción del espacio público como espacio de cohesión cívica y social, la transición energética (nuevo Operador de Energía), y también la implantación de políticas para lograr un turismo equilibrado (Plan Especial de Alojamientos Turísticos), un camino hacia una transformación del modelo de ciudad que aún esta por verificarse en sus realizaciones y repercusiones en el tiempo.

Podemos entonces observar como nuevos paradigmas de tipo social y ambiental, se introducen como líneas guía y de acción en la gestión de la ciudad y el planeamiento.