

Planeamiento y estrategias urbanísticas

Josep Ma. Vilanova (coordinador)

Verena Andreatta

Josepa Aymeric

Amador Ferrer

Manuel Herce

Miguel Mayorga

PID_00146142



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Josep Ma. Vilanova

Doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Cataluña. Profesor asociado del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la ETSAB. Especialista en cuestiones referentes a la rehabilitación en sus diversas escalas y miembro fundador del equipo multidisciplinar E.A.R.H.A.

Verena Andreatta

Doctora arquitecta por la Universidad Politécnica de Cataluña. Ex directora del Instituto de Planeamiento de Río de Janeiro, ex coordinadora de los programas Favela Bairro y asesora de Metropolis.

Josepa Aymeric

Arquitecta por la Universitat Politècnica de Catalunya y máster en Arquitectura del Paisaje por la misma universidad. Ha sido profesora del departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la ETSAB.

Amador Ferrer

Doctor arquitecto. Profesor titular de Urbanismo en la Universitat Politècnica de Catalunya. Profesor de Urbanismo en la Universitat Ramon Llull. Exsubdirector del Gabinete de Estudios Urbanísticos de Barcelona. Exdirector de Urbanismo de Badalona. Actualmente, coordinador de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

Manuel Herce

Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Profesor titular de Urbanismo y ordenación del territorio de la Universitat Politècnica de Catalunya y exdirector del Departamento de Infraestructuras del Transporte y Territorio de dicha universidad.

Miguel Mayorga

Arquitecto, máster en Proyección urbanística y doctorando en Gestión del territorio e infraestructuras, ambos por la Universidad Politécnica de Cataluña, profesor de Urbanismo de la misma universidad y consultor en temas urbanos.

Primera edición: febrero 2010

© Josep Ma. Vilanova, Verena Andreatta, Josepa Aymeric, Amador Ferrer, Manuel Herce, Miguel Mayorga

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2010

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Eureca Mèdia, SL

Depósito legal: B-6.969-2010

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Introducción

La presente asignatura se centra en los distintos campos de acción del planeamiento urbanístico, facilitando la comprensión de sus objetivos e instrumentos. Se pone especial acento en los aspectos relativos a la intervención urbanística en la ciudad contemporánea, en correspondencia con la orientación general del máster.

El contenido se estructura en cuatro partes (más una actividad), cada una de las cuales puede seguirse con relativa independencia y autonomía. Sin embargo, los contenidos aparecerán frecuentemente entrelazados, de tal manera que sólo su lectura conjunta permitirá adquirir una visión amplia del planeamiento urbanístico, en tanto que disciplina técnica para la resolución de los problemas que afectan a las ciudades y a sus territorios.

El primer módulo trata de los aspectos básicos de los planes urbanísticos, normalmente de carácter municipal, que son en sus distintas modalidades los instrumentos de planificación física que se utilizan para orientar las transformaciones urbanas, y también el que mayor incidencia tiene en la gestión de las ciudades.

En primer lugar, se exponen los conceptos básicos del urbanismo tal como los define la legislación actual en Cataluña, y se pone de relieve la importancia de la propiedad privada del suelo y el 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.

A partir de estas reflexiones iniciales, se hace un repaso a los antecedentes de los planes actuales, ya que los tipos de planes y los instrumentos de regulación y transformación de los que actualmente disponemos responden a diferentes momentos históricos en los que se crearon en función de los problemas urbanos que debían resolver –ya fuera el crecimiento o la mejora y saneamiento de las ciudades– y cómo todo este conjunto de experiencias cristalizaron en 1956 en la primera Ley General del Urbanismo en España.

Se propone, asimismo, una lectura en tres etapas de la experiencia del planeamiento municipal en los últimos treinta años desde la recuperación de los ayuntamientos democráticos en 1979, y se detallan los cuatro principios básicos de la acción urbanística y las figuras de planeamiento general, planeamiento derivado y proyectos de ejecución de acuerdo con la Ley de Urbanismo de Cataluña del 2002.

El plan urbanístico sigue siendo el instrumento que desde la escala local –muy puntualmente supramunicipal, al establecer con precisión los sistemas públicos de la ciudad y las edificabilidades y los usos urbanos posibles– vincula decisiones de naturaleza colectiva con los derechos y deberes de la propiedad privada del suelo, y hace posible simultáneamente su transformación lenta y difusa a través de los mecanismos reguladores con especial concentración en ámbitos delimitados sujetos a gestión unitaria. En este sentido, el plan urbanístico sigue siendo el punto de encuentro necesario entre los intereses públicos que debe defender y las expectativas de los propietarios del suelo que debe canalizar, sirviendo al objetivo general de su función pública y a la función social de la propiedad.

Este módulo sobre el "plan regulador urbano" es el central en el contexto de la asignatura, los tres siguientes plantean temas clásicos o recientes que están en relación con él: la planificación territorial, las intervenciones estratégicas a través de proyectos urbanos, y la más reciente relacionada con la planificación del paisaje.

El segundo módulo aborda los planes territoriales, explicando las diferencias entre planeamiento territorial y planeamiento urbanístico, tanto desde la perspectiva de la regulación legal de las figuras, los instrumentos o las competencias, como desde la perspectiva técnica de la metodología de su formulación. En esta parte se analiza con especial atención el tema del planeamiento de las áreas metropolitanas, cuya complejidad ha generado problemas muy específicos y una larga secuencia de planes de especial interés.

Es importante que en este módulo se visualicen correctamente las escalas grandes y los contenidos estratégicos propios de los planes territoriales, en contraste con los de los planes urbanísticos. La planificación territorial –sea comprensiva o sectorial– formula los objetivos generales, establece las prioridades y señala los ámbitos por donde se deben concretar las actuaciones, que en general pasan a escalas de mayor precisión a través de los planes urbanísticos o a través de proyectos con capacidad de ejecución directa, como por ejemplo, las infraestructuras.

Donde planificación territorial y planeamiento urbanístico se aproximan de manera inevitable es en los ámbitos de grandes aglomeraciones urbanas, ya sea bajo la denominación de región urbana, área metropolitana, conurbación, etc. Aunque los instrumentos mantengan formalmente su autonomía, la dimensión del territorio del plan que va mucho más allá de lo local, la presencia evidente de los factores geográficos, tan sustantivos desde la vertiente ambiental, la relevancia de las grandes infraestructuras, sobre todo las relacionadas con la movilidad, la integración supraurbana de los mercados de trabajo y residencia, el valor estratégico de la localización de las actividades productivas

y de servicios de amplio alcance hacen que las teóricas líneas de separación entre la planificación territorial y el planeamiento urbano sean mucho más difuminadas.

En cualquier caso, la coordinación de objetivos, estrategias y propuestas entre unos y otros es obligada, porque así se requiere jurídicamente y por congruencia entre las diferentes escalas de la planificación física, sin que sea imprescindible una planificación "en cascada" cuando cada tipo de plan tiene sus propias características que lo justifican por sí mismo. Sin embargo, donde se mantienen dificultades por ahora difícilmente superables es en la relación entre la escala de la planificación y la del gobierno del territorio, la falta de ajuste entre los ámbitos de los planes territoriales y la organización política y administrativa que en cada caso debería corresponder con los ámbitos de definición de las propuestas y su gestión, dado que sigue habiendo una distancia excesiva entre las áreas de gobierno estatales o regionales y las del mundo local, sin apenas niveles intermedios.

El tercer módulo se refiere a los instrumentos y las estrategias de los planes urbanísticos. Con relación a los instrumentos de la ordenación urbana, se detallan los referidos a los trazados de los sistemas urbanísticos que configuran la estructura pública de la ciudad –vialidad, espacios libres y equipamientos–, la zonificación reguladora del suelo, las edificabilidades y los usos con relación a la parcelación urbana, poniendo especial atención a los sistemas de ordenación –alineación de vial, edificación aislada en parcela y por volumetría específica–, y la delimitación de polígonos para la ordenación, gestión y ejecución de los sectores de transformación que se delimitan en los planes.

Si el plan urbanístico es el instrumento regulador de los efectos sobre la ciudad de las dinámicas urbanas, las intervenciones estratégicas, habitualmente presentadas como proyecto urbano también en su dimensión más física, se han integrado en las prácticas del planeamiento, incluso en ocasiones dejando en la sombra o directamente manipulando el plan urbanístico. La proximidad al proyecto físico, que es como habitualmente se presentan y justifican estas figuras, les otorga la fuerza perceptiva del proyecto acabado, mientras que su carga estratégica, que no siempre da prioridad a los intereses colectivos, suele quedar en un segundo plano, acorde con el empuje de los intereses privados en juego, que la iniciativa pública reconoce e impulsa habitualmente a través de sistemas mixtos de gestión e inversión. El cuarto módulo, finalmente, introduce la noción de paisaje urbano y territorial, en tanto que elemento definidor o creador de identidades. La formulación de las identidades territoriales como un paradigma sustancial en los estudios y planes territoriales de los años setenta, después de haberse diluido con la fuerza de los debates sobre la evolución de las ciudades post-industriales de los años ochenta y las consecuencias de la mundialización de los noventa, ha resurgido treinta años después, a través 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. 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.

A través del 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, siendo 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 sea necesario aún 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.

A través de estos cuatro módulos, acompañados de una actividad final, se pretende alcanzar un conocimiento de las características propias del planeamiento urbanístico, así como de otras figuras y conceptos que en la etapa reciente han influido en su evolución y sus contenidos, abriendo los espacios académicos necesarios para poder expresar su comprensión, sobre cuya base formular posiciones críticas en un debate abierto y permanente.

El hecho de comenzar por el Plan regulador urbano, así como continuar con los planes territoriales, responde a la extensión de su uso generalizado en todo el mundo, tal como se recoge en la mayoría de sus legislaciones, y a la creencia en su utilidad como instrumentos globales de intervención sobre la ciudad actual. Estos aspectos se ven matizados desde una perspectiva crítica en los temas siguientes, porque no podría establecerse esta reflexión crítica sin haber comentado previamente las características, alcances, posibilidades y limitaciones de los instrumentos convencionales de planeamiento urbanístico.

Josep Ma. Vilanova, Verena Andreatta

Contenidos

Módulo didáctico 1

Los planes urbanísticos en España

Verena Andreatta, Miguel Mayorga y Josep Ma. Vilanova

1. Qué es el urbanismo hoy
2. Antecedentes de los planes actuales
3. Tres etapas del planeamiento municipal hasta la actualidad
4. Los principios actuales de la actuación urbanística
5. Tipos de planes urbanísticos

Módulo didáctico 2

El plan territorial

Amador Ferrer y Manuel Herce

1. Ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Regulación legal, tipos de planes, competencias y vínculos
2. El planeamiento de las áreas metropolitanas
3. El planeamiento territorial y las formas de gobierno en las grandes regiones
4. Tendencias y contenidos de los planes territoriales

Módulo didáctico 3

Instrumentos y estrategias en el planeamiento

Verena Andreatta, Miguel Mayorga y Josep Ma. Vilanova

1. Los instrumentos de ordenación urbana
2. Intervenciones urbanas estratégicas

Módulo didáctico 4

La planificación del paisaje

Josepa Aymeric y Josep Maria Vilanova

1. La mirada del territorio desde la perspectiva del paisaje ecológico
2. Materiales, escalas y percepción del paisaje
3. El marco de la planificación del paisaje. Del Convenio Europeo a la Ley del Paisaje de Cataluña

