

394

El Planeamiento Colaborativo: una mesa de negociación para procesos urbanos

*Collaborative Planning: a negotiating
board for urban processes*

Enrique Arenas-Laorga ⁽¹⁾
Luis Basabe-Montalvo ⁽²⁾
Luis Palacios-Labrador ⁽³⁾

- (1) Profesor de proyectos arquitectónicos en el IE University, Madrid. Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
enrique@arenasbasabepalacios.com
- (2) Profesor de proyectos arquitectónicos en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
luisbasabe@arenasbasabepalacios.com
- (3) Profesor de proyectos arquitectónicos en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Socio del estudio de arquitectura y urbanismo Arenas Basabe Palacios
luispalacios@arenasbasabepalacios.com, <https://orcid.org/0009-0005-0823-9029>
-

Resumen

El planeamiento colaborativo promueve la participación de diversos actores en las decisiones urbanísticas a través de procesos de negociación más inclusivos. Dentro de este contexto, la presente investigación se centra en el modelo vienés como ejemplo innovador de estrategias urbanas centroeuropeas. En Viena, la oficina Arenas Basabe Palacios ha participado en procesos colaborativos durante los últimos quince años. A partir de estas experiencias, se desarrolla una taxonomía del planeamiento colaborativo, ilustrando su aplicación como alternativa a los modelos convencionales de planificación. Dado el creciente interés del tema en España, es necesario entender el sistema de planificación actual para, dentro de los márgenes que ofrece el proceso de tramitación ordinaria, incorporar valores colaborativos en la metodología y herramientas, promoviendo una producción más democrática de nuestras ciudades.

Palabras clave

Planeamiento colaborativo
Urbanismo participativo | Viena
Multiplayer city

Abstract

Collaborative planning promotes the participation of diverse stakeholders in urban planning decisions through more inclusive negotiation processes. Within this context, this research focuses on the Viennese model as an innovative example of Central European urban strategies. In Vienna, the office Arenas Basabe Palacios has been involved in collaborative processes for the last fifteen years. Based on these experiences, a taxonomy of collaborative planning is developed, illustrating its application as an alternative to conventional planning models. Given the growing interest in Spain, it is necessary to understand the current planning system in order to incorporate collaborative values in the methodology and tools, promoting a more democratic production of our cities.

Keywords

Collaborative planning
Participatory urbanism | Vienna
Multiplayer city

1 INTRODUCCIÓN: MÁS ALLÁ DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los primeros debates en torno al urbanismo del Movimiento Moderno, entendido como estructura impositiva, surgieron a mediados del siglo XX en el entorno de los CIAM¹, cuando los miembros del Team X comenzaron a cuestionar la dimensión humana de los mismos.² Su crítica se centraba en la naturaleza abstracta, tecnocrática y de gran escala del planeamiento moderno, y en su incapacidad para afrontar las urgencias reales de la sociedad (HEUVEL, 2006). La resistencia generada frente a las políticas urbanas impositivas (*top-down*) desencadenó una serie de movimientos sociales que, unidos a las protestas de mayo del 68, desautorizaron a las organizaciones políticas de la época. Se consiguieron frenar proyectos urbanos de gran escala a partir de movilizaciones vecinales³, afianzando nuevas aproximaciones *bottom-up*, donde la ciudad comenzó a entenderse desde el ámbito social⁴. Desde entonces, se ha producido una progresiva concienciación en torno a la complejidad de los procesos urbanos.

En la actualidad, la comprensión de la ciudad responde a una aproximación más holística, en la que el medio se presenta como un sistema complejo autoorganizado, que va más allá de la dicotomía *top-down* o *bottom-up*. Las ciudades están moldeadas por la interconexión de subsistemas espaciales, sociales, económicos,

políticos, ambientales y culturales, que se encuentran bajo la influencia de procesos formales e informales. Son los agentes urbanos quienes activan estos subsistemas, generando, evolucionando, o simplemente siguiendo las fuerzas directrices de los mismos (TAN, 2014).

Estos planteamientos teóricos tuvieron incidencia en algunas de las políticas urbanas, especialmente en las enfocadas a la regeneración de la ciudad en Europa y Estados Unidos. Las teorías y resultados de las primeras experiencias fueron trasladados a las estrategias y programas impulsados por la Unión Europea, que se han ido incorporando paulatinamente a las políticas públicas de los países miembros.

Tal como destaca el Consejo Europeo de Urbanistas con la aprobación de la *Carta Europea de la Democracia Participativa en procesos urbanísticos* en octubre de 2015, este enfoque invita a todos los actores, incluidos políticos y ciudadanos, a participar en los procesos de planificación, considerando que “*todas las decisiones políticas tienen un impacto directo o indirecto sobre la ordenación del territorio*”. Resaltan también la importancia de asegurar que los procesos de planificación sean justos y respetuosos con la diversidad de opiniones y necesidades específicas.

1_CIAM: Congrès International d'Architecture Moderne (1928-1959).

2_El Team X, grupo de arquitectos formado por Jaap Bakema, George Candilis, Giancarlo de Carlo, Aldo van Eyck, Alison y Peter Smithson, entre otros.

3_Un ejemplo es la lucha contra los proyectos del ‘urban-renewal’, como el caso de Jane Jacobs y el ‘Greenwich Village’ (1961-1968).

4_Las aproximaciones ‘bottom-up’ trasladan sistemas de organización de pequeña escala a una escala mayor, arquitectónica o infraestructural.

En este contexto de apertura, se produce la irrupción del planeamiento colaborativo, que se basa en una premisa central: transformar la toma de decisiones sobre la ciudad en un proceso inclusivo, sostenible y democrático. El ejercicio de apertura y democratización consiste en transformar en agentes activos a aquellas fuerzas que tradicionalmente han quedado excluidas de los procesos formales de producción de la ciudad. En este sentido, el urbanismo colaborativo propone una negociación entre todos los actores urbanos, donde la ciudad no es vista solo como un objeto de intervención de los poderes públicos, sino como el resultado de la interacción y negociación entre diferentes agentes, incluidos los ciudadanos.

Aunque no es posible identificar a un autor concreto que haya acuñado el término *collaborative planning*, éste parece deber su origen a los debates críticos sobre la planificación neoliberal de finales del siglo XX. Autores estadounidenses como Fischer y Forester lo acercan al *argumentative planning* y *deliberative planning*, mientras que en Europa popularizó el concepto la urbanista Patsy Healey.⁵

El proceso colaborativo se convierte en una labor de mediación entre las administraciones públicas, el promotor privado, representantes de cooperativas y pequeños inversores, todos ellos con voz y voto. La moderación de la negociación es llevada a cabo por un grupo director, formado por arquitectos-urbanistas y apoyado por un equipo multidisciplinar de técnicos expertos en movilidad, energía, sociología, paisajismo, patrimonio, etc. Los representantes de todos los agentes mencionados forman parte de una mesa de negociación donde las diferentes temáticas que afectan al urbanismo (densidad, escala, usos, etc.) son tratadas de forma común, con decisiones consensuadas por todos los actores.

El urbanismo colaborativo es acorde con características de la sociedad contemporánea, tales como la necesidad de involucrar múltiples partes interesadas en los procesos de gobernanza, la creación de un entorno creativo para la economía cambiante y la disolución de viejas divisiones entre el estado y el mercado (BRAND Y GAFFIKIN, 2007).

El planeamiento colaborativo se presenta así como una herramienta eficaz para planificar una ciudad democráticamente legitimada, en la que tanto el ente público como la ciudadanía encuentran un rol eficaz e integrado en los procesos de promoción que incluyen actores privados. Esta práctica cooperativa del urbanismo representa una alternativa a los modelos convencionales de planificación de la ciudad actual, que requiere abordar una realidad cada vez más compleja y cambiante.

Aunque el término *urbanismo colaborativo* se utiliza a menudo como sinónimo de los procesos de participación ciudadana, existe una diferencia clave entre ambos conceptos. En el planeamiento colaborativo, la ciudadanía no es el único agente dentro de la mesa de negociación; es un participante más dentro de un proceso complejo y plural que involucra a diversos actores. Así, el urbanismo colaborativo no solo busca que los ciudadanos tengan voz, sino que también permite que todos los actores urbanos, tanto públicos como privados, puedan aportar y negociar de manera equitativa. “*El planeamiento colaborativo avanza y se difunde como un método*” (INNES Y BOOHER, 2003), destacando la importancia de mantener discusiones sobre los valores que guían estos procesos.

A diferencia del planeamiento participativo (*advocacy planning*⁶), que en sus orígenes (años 60 en EEUU) relegaba las opiniones de expertos y técnicos a favor de objetivos políticos de inclusión social, participación y empoderamiento del ciudadano a través de reuniones públicas, talleres y comités, el urbanismo colaborativo lleva la participación a un nivel superior. El enfoque participativo, aunque valioso en su momento, puede llevar a una planificación defensiva y de pura mediación, donde los planificadores actúen únicamente como mediadores entre los distintos agentes, buscando resolver conflictos para lograr beneficios mutuos. Sin embargo, este proceso no siempre llevaba a una verdadera colaboración o a la integración efectiva de todos los intereses involucrados.

El urbanismo colaborativo se diferencia del participativo, precisamente en que no se limita

5. Se considera a la profesora Patsy Healey como una especialista en la teoría y práctica del planeamiento estratégico de regeneración urbana. Su libro *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies* (1997) supuso un hito en teoría de planeamiento espacial, social y político.

6. Paul Davidoff, influyente teórico estadounidense de planeamiento urbano, conceptualizó *advocacy planning* para defender que un proceso de planificación debe estar basado en la equidad y justicia social, donde todos los intereses de la ciudadanía deben ser atendidos y representados.

a la mediación entre partes, sino que establece un nivel más alto de colaboración entre los diferentes agentes. Estos actores, al trabajar cara a cara desde el principio del proceso, tienen la oportunidad de llegar a un acuerdo consensuado antes de que surjan disputas, lo cual permite una toma de decisiones más integrada y eficaz. De este modo, el planeamiento colaborativo no solo busca dar voz a los ciudadanos, sino que también promueve un equilibrio entre todos los agentes involucrados, creando un proceso de co-creación que responde de manera conjunta a los intereses y necesidades de cada uno. Este enfoque fomenta un urbanismo más inclusivo, democrático y, sobre todo, refuerza la capacidad de cooperar entre muy distintas perspectivas.

2 EL URBANISMO ESPAÑOL RECIENTE Y LA GRAN PARADOJA ENTRE DESREGULACIÓN DEL SOPORTE Y LA RIGIDEZ TIPOLOGICA

El urbanismo español de las últimas décadas se ha articulado en torno a una paradoja estructural: mientras el soporte territorial —el planeamiento, la normativa urbanística, la clasificación masiva de suelo urbanizable— ha sido objeto de un proceso progresivo de desregulación, las formas resultantes de ciudad —en su tejido, en sus modos de habitar, en las soluciones constructivas y tipológicas— han tendido, sin embargo, a una notable rigidez. Esta rigidez no se explica únicamente por la lógica reproductiva del mercado inmobiliario, sino también por ciertas derivas disciplinares que, en reacción a los excesos del urbanismo de bloques abiertos del desarrollismo, promovieron en los años 80 y 90 una revitalización acrítica de la manzana cerrada como fórmula universal de orden urbano, ejemplificada tanto en el discurso de figuras como BOHIGAS (1986) o SOLA-MORALES (1992), como en la implantación sistemática del modelo en planes urbanos de ciudades como Barcelona, Madrid o Vitoria.

Este fenómeno, lejos de generar complejidad o adaptabilidad, ha dado lugar a soluciones estandarizadas, espacialmente homogéneas y funcionalmente inflexibles. La combinación de un marco expansivo pensado para facilitar operaciones más que para gobernar procesos, con una producción formal autorreferencial y poco receptiva a la transformación, ha contribuido a consolidar un urbanismo que responde mal a las condiciones sociales, ecológicas y económicas contemporáneas (LEAL, 1986).

2.1 Urbanismo expansivo y desregulación encubierta

Esta tensión entre la sobreabundancia normativa y la ausencia de control cualitativo marcó el desarrollo urbano durante el llamado boom inmobiliario (1997–2008), generando un entorno urbano fragmentado, morfológicamente rígido y territorialmente insostenible. La Ley del Suelo de 1998, impulsada por el gobierno central, consagró un marco legal que entendía el suelo como un recurso abundante y liberalizable. Al declarar urbanizable todo el suelo no expresamente protegido, la norma fomentó una expansión masiva del perímetro urbanizable, trasladando la responsabilidad de ordenar el crecimiento a los municipios. El planeamiento general (PGOU) se convirtió así en un instrumento de valorización del suelo más que en una herramienta de proyecto urbano. Lejos de garantizar un desarrollo equilibrado, se consolidó un sistema donde los intereses inmobiliarios —articulados a través de convenios urbanísticos, recalificaciones y externalización de la promoción— pasaron a condicionar las decisiones públicas.

Este marco normativo encontró eco en una cultura político-administrativa que priorizaba los ingresos fiscales derivados de la urbanización (vía licencias y plusvalías) como fuente de financiación municipal. La lógica expansiva fue alentada también por la facilidad crediticia y el creciente proceso de financiarización del sector inmobiliario, dando lugar a una forma de “urbanismo por acumulación”, más atento a la generación de activos financieros que a la calidad del entorno construido. El resultado fue un urbanismo de gran escala, repetitivo y desvinculado de las dinámicas reales de la demanda o de la diversidad social.

En este contexto, la figura del PGOU cristalizó una doble rigidez: por un lado, en su concepción normativa, acumulativa y poco estratégica; por otro, en su inercia temporal, con vigencias que exceden con creces los ciclos políticos y económicos. Las herramientas administrativas y jurídicas disponibles no fueron capaces de adaptarse con agilidad a contextos cambiantes, lo que generó desarrollos urbanos proyectados en un momento de euforia financiera, pero ejecutados años después en condiciones radicalmente distintas. El desfase entre planificación y realidad afectó tanto a la eficiencia funcional como a la legitimidad institucional del modelo (EZQUIAGA, 1999).

2.2 La crisis habitacional y bloqueo del planeamiento

El colapso del ciclo inmobiliario tras 2008 no supuso una reformulación estructural del modelo, sino una fase de hibernación. A pesar de las consecuencias devastadoras de la crisis —desempleo masivo, desahucios, parálisis del parque público—, las lógicas institucionales y normativas apenas se alteraron. La reactivación del sector en la década posterior ha reeditado muchas de las dinámicas anteriores, aunque en un contexto demográfico, económico y territorial profundamente transformado.

Hoy, la emergencia habitacional se manifiesta de forma paradójica: existe una demanda creciente de vivienda asequible en entornos urbanos consolidados, mientras gran parte del suelo clasificado como urbanizable permanece vacante o se desarrolla de forma inadecuada. Este bloqueo no responde únicamente a factores económicos o financieros, sino a un modelo de planificación urbanística inadaptado a las nuevas condiciones. La persistencia de PGOU obsoletos, la complejidad administrativa de su revisión y la escasa voluntad política para promover transformaciones estructurales mantienen un urbanismo reactivo y poco operativo.

El desfase entre las herramientas de planeamiento y las necesidades actuales genera una inercia institucional que desincentiva la innovación. Modificar el planeamiento vigente implica largos procesos de tramitación, múltiples informes sectoriales y un elevado coste político. A ello se suma una creciente desconfianza ciudadana hacia los procesos urbanísticos, alimentada por la opacidad, la lentitud y la escasa vinculación con las demandas reales de la población. Esta crisis de legitimidad limita la capacidad de las administraciones para impulsar un urbanismo transformador y participativo.

En este contexto, lo urgente —responder a la presión de la demanda de vivienda en las grandes ciudades— se impone sobre lo importante: reformular las bases del modelo urbanístico. La respuesta institucional tiende a operar por modificación puntual o excepcionalidad, reproduciendo esquemas ya conocidos (expansión periférica, grandes promociones, monocultivo tipológico) en lugar de explorar alternativas más densas, mixtas, inclusivas y ecológicamente sostenibles. El resultado es un urbanismo que reitera soluciones heredadas, más por inercia institucional que por adecuación a los retos

actuales, y que posterga la posibilidad de ensayar formas más densas, mixtas, inclusivas o sostenibles (SABATÉ, 2006).

2.3 Modelos urbanos resultantes: rigidez, fragmentación y desafección

La expansión urbanística del ciclo 1997-2008 dejó una huella morfológica duradera en las periferias metropolitanas, donde predominan tres grandes formatos: los grandes desarrollos de vivienda colectiva en altura, organizados en supermanzanas o manzanas cerradas (como en los PAU madrileños), las llamadas “urbas” con bloques de baja densidad y ciertos equipamientos comunitarios, pero encerrados en entornos vallados, y las urbanizaciones extensivas de vivienda unifamiliar, que siguen patrones de baja densidad y dispersión. Todos estos modelos, aunque formalmente distintos, comparten una lógica funcional y espacial basada en la segmentación, la especialización, una movilidad *garage-to-garage* y la dificultad de adaptarse a dinámicas sociales complejas.

Los PAU ejemplifican una forma de urbanismo tecnocrático, con zonificación estricta, infraestructuras sobredimensionadas y una distribución monofuncional de los usos. El resultado son entornos homogéneos, con escasa mezcla social, débil estructura comunitaria y una relación débil con el paisaje y el espacio público. La vivienda colectiva no garantiza, por sí sola, urbanidad: muchas de estas operaciones reproducen una lógica de “urbanismo de objeto” donde la forma arquitectónica se disocia del tejido urbano real.

En el otro extremo, las urbanizaciones de unifamiliares —aunque raramente cerradas en sentido estricto, salvo en casos excepcionales— reproducen patrones de introversión, privatización y dependencia del transporte motorizado. A menudo, estos desarrollos responden a modelos de promoción fragmentada, con baja coordinación pública y escasa planificación de lo común. El resultado es una urbanización desestructurada, de bajo rendimiento territorial, y poco preparada para responder a los retos ambientales, sociales y económicos contemporáneos.

Lo que estas formas comparten es su dificultad para generar espacios de comunidad, diversidad y adaptabilidad. La ciudad resultante es rígida en lo normativo, inerte en lo administrativo y débil en lo colectivo. Frente a ello, la necesidad de repensar los instrumentos y formatos del

planeamiento se impone no solo como un imperativo técnico, sino como una condición de posibilidad para recuperar legitimidad pública y construir un entorno habitable en el sentido más amplio.

Desde esta perspectiva, el papel de los planificadores contemporáneos no puede limitarse a una crítica nostálgica ni a una operación técnica. Es necesario imaginar un urbanismo procesual, abierto a la incertidumbre, que sustituya la lógica del producto acabado por la del soporte activo, capaz de articular diversidad, conflicto y cooperación. En este marco, se insertan las experiencias de la oficina Arenas Basabe Palacios⁷ de planeamiento colaborativo, no como excepción, sino como tentativa concreta de renovar las formas de pensar, proyectar y gobernar la ciudad de hoy y, en la medida de lo posible, de mañana.

3 EL MODELO VIENÉS: UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE PLANIFICACIÓN URBANA

La tradición vienesa en materia de vivienda y urbanismo se enraíza en una historia política singular. Tras la Primera Guerra Mundial, el Ayuntamiento de Viena —bajo dominio socialdemócrata— impulsó uno de los programas de vivienda pública más ambiciosos de Europa: más de 60 000 viviendas fueron construidas entre 1923 y 1934 bajo el paradigma de la *Viena Roja*, articulando innovación arquitectónica, servicios públicos y un urbanismo orientado al bienestar colectivo. Aunque interrumpido por el autoritarismo posterior, este legado marcó profundamente el imaginario urbano de la ciudad, consolidando una fuerte presencia pública en la producción de vivienda.

Durante los años 70, esta tradición se reactiva bajo nuevas formas, en paralelo a los debates internacionales sobre participación y derecho a la ciudad. Surgen entonces iniciativas colaborativas y modelos de coproducción urbana que, en muchos casos, nacen fuera de las estructuras administrativas tradicionales. Arquitectos como Otokar Uhl o colectivos como las comunidades BROT proponen formas de autogestión habitacional que desafían la lógica dominante, no sólo

en cuanto a diseño o propiedad, sino también en lo relativo a los procesos de decisión.

Estas experiencias pioneras encontraron continuidad en proyectos de los 90 como la Sargfabrik, impulsada por BKK-3, que supo conjugar participación, innovación arquitectónica y gestión colectiva en un modelo replicado y profesionalizado en las décadas siguientes.

Desde finales de los años 90, y de forma más decidida a partir de 2010, estas formas de colaboración institucional y cívica se integran progresivamente en las políticas urbanas de Viena. Un punto de inflexión lo marca la formulación del Plan Estratégico STEP 2005, que identifica trece áreas prioritarias de transformación —mayoritariamente antiguos suelos industriales e infraestructurales— como base para un modelo de ciudad más compacto, mixto y sostenible. Esta estrategia se consolida con el STEP 2025, que refuerza los principios de ciudad de distancias cortas, eficiencia energética y diversidad funcional.

Uno de los motores clave de esta orientación es el crecimiento demográfico sostenido de la ciudad, que durante más de una década ha sumado en torno a 20 000 nuevos habitantes al año. Para responder a esta presión, se han reconvertido progresivamente grandes enclaves como Nordbahnhof, Sonnwendviertel o Matznergürtel, apostando por un planeamiento concebido no como producto cerrado, sino como proceso abierto, capaz de incorporar ajustes sucesivos e integrar múltiples voces.

La entrada del Partido Verde en el gobierno municipal en 2010 refuerza esta lógica mediante la promoción de metodologías colaborativas y mecanismos de participación estructurada. Bajo el liderazgo de la Concejalía de Urbanismo, se consolidan herramientas como concursos abiertos con criterios de co-diseño, talleres interdisciplinares, apoyo a cooperativas de vivienda y nuevas formas de gobernanza urbana orientadas a la corresponsabilidad.

En este proceso, el papel de actores vinculados al mundo académico ha sido fundamental: Robert Temel, desde la investigación y la práctica

⁷_Arenas Basabe Palacios es una oficina de arquitectura y urbanismo con sede en Madrid. Sus socios, Enrique Arenas, Luis Basabe y Luis Palacios, trabajan juntos desde 2006. Desde entonces han sido premiados en más de una veintena de concursos internacionales, destacando seis premios en el concurso para jóvenes arquitectos EUROPAN. En su crecimiento, han desarrollado en Centroeuropa una intensa actividad en el diseño de tejidos urbanos con un valor añadido ecológico y social. Actualmente, diseñan un nuevo barrio de 40 hectáreas en Bratislava (Eslovaquia), basando su metodología en herramientas de planeamiento colaborativo.

institucional, ha sistematizado estos enfoques colaborativos en el marco de la planificación municipal (TEMEL, 2015), mientras que Bernd Steger, cuya tesis doctoral versa sobre Otokar Uhl (STEGER, 2009), recupera y actualiza las raíces ideológicas y metodológicas de esta forma de producir ciudad a través de su participación en la Concejalía de Urbanismo de Viena.

Dentro de este ecosistema, el modelo cooperativo adquiere un nuevo protagonismo, no sólo como forma de producción de vivienda social, sino también como instrumento de organización cívica. Empresas como Sozialbau AG, herederas de las *gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften*, gestionan hoy decenas de miles de viviendas de alquiler, consolidándose como agentes estructurales del modelo vienés.

La experiencia acumulada ha derivado en marcos operativos más sofisticados, en los que la diversidad de saberes –técnicos, sociales, económicos– converge en esquemas de decisión iterativos y mutuamente enriquecidos. Como señala TEMEL (2015, p. 9), este enfoque permitió alcanzar “*un conocimiento común más elaborado, que sirvió de base para la planificación espacial de la ciudad*”.

4 TAXONOMÍA DE LOS PROCESOS COLABORATIVOS: OBJETIVOS, ESCALAS, AGENTES, PRINCIPIOS Y METODOLOGÍA.

No existen respuestas estándar para la especificación del diseño institucional de los sistemas de gobernanza para una práctica democrática inclusiva y participativa (HEALEY, 1997, p. 294).

Esta afirmación subraya la diversidad inherente de los procesos de planeamiento colaborativo, que no se ajustan a respuestas universales. Cada proceso depende de factores como la localización, los tiempos o los actores involucrados, lo que da lugar a una amplia gama de enfoques. Healey señala que, en lugar de respuestas estándar, se pueden identificar criterios de calidad que giran en torno a temas como los derechos y deberes, los recursos, los principios de política y la distribución de competencias, los cuales son fundamentales para garantizar la eficacia y equidad de estos procesos.

Aunque la práctica del planeamiento colaborativo puede tomar muchas formas según las circunstancias, es posible reconocer una serie de valores comunes en todas sus aplicaciones,

tales como el desarrollo sostenible y equitativo, el fortalecimiento de la democracia representativa, la resolución de conflictos y la reflexión de la diversidad social en la política pluralista.

Conscientes de la diversidad de aplicaciones de los procesos colaborativos en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, desde la oficina Arenas Basabe Palacios comparten su experiencia en Viena, donde han participado en diversos procesos de planeamiento colaborativo desde 2010 hasta 2025. La taxonomía que se expone a continuación será específica del modelo vienés, su aprendizaje y puesta en práctica, sirviendo de base para ilustrar cómo este enfoque puede aplicarse en contextos concretos y a la vez, cómo sus valores fundamentales pueden ser coherentes e independientes de la diversidad de procesos.

4.1 Objetivos del planeamiento colaborativo.

Los procesos colaborativos suponen un intento de desarrollar aún más la planificación urbana: en primer lugar, haciendo obsoleta la re-planificación masiva que a menudo es necesaria con otros procesos; segundo, a través de un mejor manejo de la complejidad de la planificación; y tercero, a través de una mejor garantía de calidad (TEMEL, 2015, p. 11).

En este sentido, el planeamiento colaborativo se orienta a cumplir diversos objetivos clave que lo distinguen de los métodos tradicionales de planificación urbana. Estos objetivos incluyen:

4.1.1 Legitimación y Control Democrático

Un aspecto clave del modelo colaborativo es la capacidad de involucrar al ente público en el proceso de manera activa. En el caso de Viena, el Ayuntamiento juega un rol flexible y relevante, mucho más allá de la mera supervisión, garantizando que las decisiones se alineen con los intereses públicos. La participación activa de diferentes actores sociales en la toma de decisiones permite defender dichas decisiones frente a cambios políticos o a críticas de los grupos involucrados.

4.1.2 Control de Calidad en la Producción Urbana

A través de procesos cooperativos e interdisciplinarios, se garantiza una superior calidad en

las intervenciones urbanas en comparación con los métodos convencionales, ya que su evaluación se analiza desde múltiples perspectivas y disciplinas, se dispone de más datos y parámetros por el mayor número de expertos específicos implicados, y los grupos de control se muestran más exigentes ya que tienen diferentes intereses –a veces incluso opuestos–, validando los resultados de un proceso de planificación holístico, consensuado y sobre todo, más transparente.

4.1.3 Viabilidad y Coordinación de Recursos en Proyectos Complejos

La colaboración entre diferentes actores permite gestionar mejor los recursos disponibles, optimizando su uso y asegurando que el proyecto se mantenga dentro de los límites acordados.

4.1.4 Producción de Viviendas Asequibles (*Leistbares Wohnen*)

Este concepto hace frente a la creciente demanda de viviendas sin comprometer la calidad del entorno urbano. Se busca que los desarrollos habitacionales sean accesibles a distintos sectores de la población, contribuyendo a una mayor inclusión social en el entorno urbano.

4.1.5 Agilidad y Flexibilidad en la Toma de Decisiones

Gracias a la interacción constante entre los distintos agentes, los proyectos se desarrollan con mayor rapidez y adaptabilidad, lo que permite reaccionar ante cambios inesperados o desafíos durante la ejecución del proyecto.

4.2 Escalas y Niveles de Definición

En las últimas dos décadas, la ciudad de Viena ha implementado los procesos de planeamiento colaborativo para abordar proyectos de recalificación de suelos industriales y su transformación en nuevos barrios residenciales, complejos urbanos de mayor escala y espacios híbridos.

La participación de Arenas Basabe Palacios en cuatro de estos proyectos ofrece una visión clara de las distintas escalas y niveles de definición que se pueden abordar a través del urbanismo

colaborativo, haciendo de este un instrumento útil para gestionar diversos alcances de planificación urbana, desde el concepto inicial hasta la definición detallada de las calidades del proyecto.

Los cuatro ejemplos que se exponen a continuación tienen en común un contexto similar en la periferia vienesa ya que todos, por su escala urbana, pueden entenderse como un nuevo fragmento de ciudad, pero a su vez deben vincularse con los tejidos colindantes y conectarse con la ciudad consolidada. Además, los cuatro se llevan a cabo en un corto período de tiempo (2011-2016), en pleno auge de los procesos colaborativos como herramienta de planeamiento para la densificación de Viena.

4.2.1 Conceptos y Cantidadas – NEU LEOPOLDAU (2012-2013)

Área: 13,5 ha. Edificabilidad máxima: 240 000 m². Coeficiente de edificabilidad: 1,8.

El proceso en Neu Leopoldau tuvo lugar en una antigua zona industrial de Viena que se recalificaría para albergar un nuevo barrio residencial. En esta etapa, el planeamiento colaborativo no solo implicaba definir los conceptos esenciales sobre la organización del espacio libre, la configuración urbana, la movilidad y los usos del suelo, sino también los parámetros cuantitativos necesarios para dar forma al proyecto.

A través de estos parámetros, como la edificabilidad máxima y uso del suelo y volúmenes construidos, se establecieron las bases para el futuro desarrollo del *Masterplan*⁸. En este tipo de procesos, la definición en términos de conceptos y cantidadas es clave, pues permite tener un marco de referencia claro que guíe la posterior elaboración de diseños detallados.

4.2.2 Conjuntos de Reglas – VERTEILERKREIS FAVORITEN (2013)

Área: 4,5 ha. Edificabilidad máxima: 90 000 m². Coeficiente de edificabilidad: 2

El proyecto *Verteilerkreis Favoriten* supone la transformación de una gran rotonda de tráfico, que conecta diversos modos de transporte público (autobús, tranvía y metro), en un nuevo

⁸ En los procesos vieneses, el *Masterplan* describe el desarrollo urbano en detalle: la localización y tamaño de las diferentes unidades de inversión, la definición de los espacios libres, las secciones de calle concretas, etc. Sin embargo, el documento legal (plan de desarrollo o *Widmung*) que aprueba el Ayuntamiento de Viena es mucho más simplificado, describiendo solo la red general de movilidad, los espacios verdes obligatorios y los tamaños máximos.

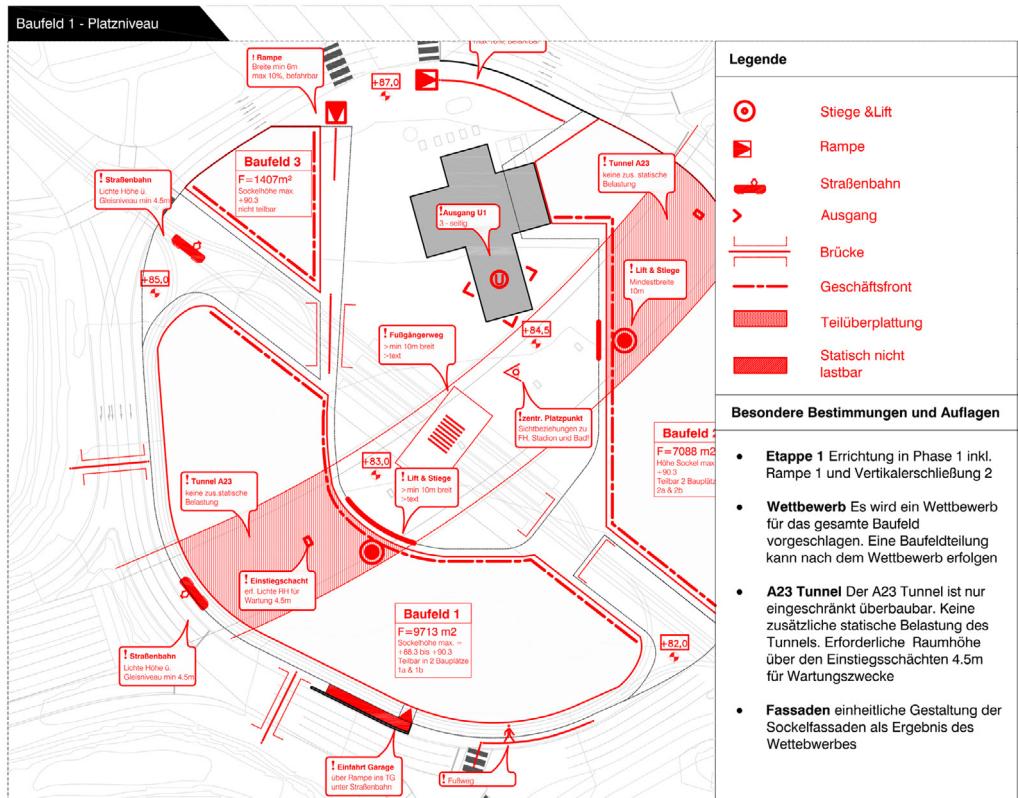
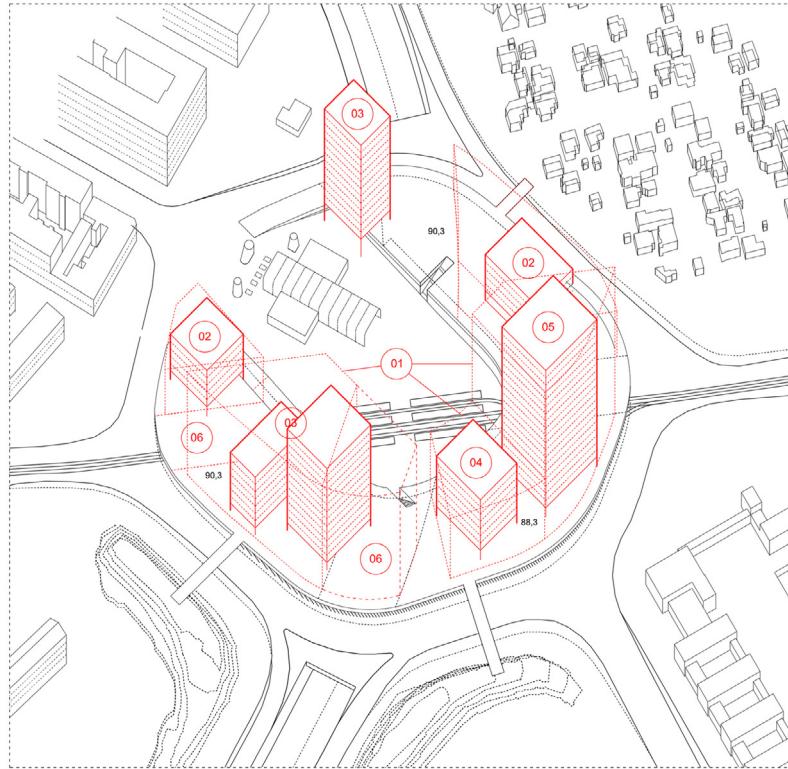


FIG. 1. Planeamiento colaborativo para definir un conjunto de reglas. Verteilerkreis Favoriten, Viena, 2013. Axonometría con volúmenes capaces máximos y escenario construido (izq.). Elementos fijos de movilidad -túnel, entrada a metro, salidas de emergencia, líneas de tranvía, etc. a ser respetados por la futura edificación

Fuente: Elaboración propia



FIG. 2. Vista aérea de una hipótesis construida en el *Masterplan Siemensäcker*, definido a través de un proceso de planeamiento colaborativo en Viena, 2016

Fuente: Elaboración propia

nodo de intercambio de velocidades⁹. Además de su importancia como punto de conectividad, la zona será un entorno de usos mixtos que combinará residencias, oficinas, dotaciones y comercios.

En este caso, el proceso colaborativo tuvo como objetivo la definición de un conjunto de reglas y parámetros esenciales, tales como los límites de construcción, usos permitidos y criterios de movilidad, que servirán de base para un futuro concurso de arquitectura. Este tipo de planeamiento establece las condiciones para la elaboración de un diseño más detallado que, por su localización sensible, requiere de una garantía en la calidad de la arquitectura resultante.

4.2.3 Masterplan – SIEMENSÄCKER (2014-2016)

Área: 8,5 ha. Edificabilidad máxima: 120 000 m². Coeficiente de edificabilidad: 1,4.

El proyecto *Siemensäcker* es un ejemplo de cómo el planeamiento colaborativo puede abarcar desde una fase conceptual hasta la definición precisa de un *Masterplan*. Este proyecto surgió de las dos propuestas premiadas en Europan 12 en Viena¹⁰ y tenía como objetivo la creación de un nuevo barrio residencial con aproximadamente mil doscientas viviendas en una antigua propiedad de la empresa Siemens, que fue vendida al Ayuntamiento de Viena.

⁹ Como estrategia para minimizar la presencia del automóvil en el centro de la ciudad, en sus bordes urbanos se proponen intercambiadores o nodos de cambio de velocidad, donde los ciudadanos pueden dejar sus coches privados en grandes aparcamientos y hacer uso del transporte público (autobús, metro y tranvía).

¹⁰ El primer premio del concurso Europan 12 en Viena fue para la oficina eslovaca SLLA y el segundo premio (*Runner-up*) para la estudio español Arenas Basabe Palacios. El jurado determinó que ambas propuestas eran complementarias, se enriquecían mutuamente y aconsejaba involucrar a los dos equipos en el proceso de planeamiento colaborativo.

Para ello, se requería la elaboración de dos tipos de documentos fundamentales: el Plan de Zonificación, que definía los parámetros urbanísticos específicos para la zona¹¹, y el *Masterplan*, que abarcaba una serie de cualidades urbanas más allá de las normas, pero esenciales para lograr una visión integral y sostenible del barrio. La complejidad de este proceso colaborativo radicó en la necesidad de incluir elementos que no necesariamente estaban contemplados en la normativa, pero que eran cruciales para la creación de un entorno resiliente y de alta calidad.

El resultado que muestra la axonometría de la imagen es el planeamiento de *Siemensäcker*, donde queda reflejada la estructura del nuevo barrio, a modo de ábaco urbano, con un gran parque lineal en el centro, calles peatonales paralelas y pequeñas plazas transversales, que junto con un gran aparcamiento colectivo subterráneo, ofrecen un hábitat eminentemente peatonal, libre de la presencia del coche en más de ocho hectáreas de desarrollo urbano.

4.2.4 Definición Total – WILDGARTEN (2011-2015)

Área: 11 ha. Edificabilidad máxima: 110 000 m². Coeficiente de edificabilidad: 1.

El proceso de planeamiento colaborativo en *Wildgarten* es un ejemplo de la definición total de un tejido urbano completo. En este proyecto, ganador del concurso *Europen 10* en Viena¹², se desarrolló un plan para un nuevo barrio con una capacidad para aproximadamente mil cien viviendas. La propuesta no solo incluía la elaboración del *Masterplan*, sino también la creación de un conjunto de documentos normativos y cualitativos que definieran con precisión todos los aspectos del proyecto, desde el planeamiento oficial hasta las cualidades urbanas más detalladas.

Para Arenas Basabe Palacios, *Wildgarten* se ha convertido en el proceso de mayor implicación, al estar involucrados durante quince años: primero, desde la idea de concurso y su evolución (2009-2010); segundo en la elaboración del planeamiento colaborativo hasta su aprobación en

el Ayuntamiento de Viena (2011-2015), tercero en la interpretación del *Masterplan* con el diseño de once bloques de viviendas y su dirección de obra (2018-2022); finalmente, formando parte de un gremio de expertos que ha controlado la calidad del diseño de la edificación y espacios libres hasta la conclusión total del barrio (2024).

Estos casos de estudio permiten comprender cómo la aplicación del planeamiento colaborativo puede adaptarse a diferentes escalas y niveles de definición, desde el establecimiento de conceptos y cantidades hasta la creación de un plan urbano integral. Cada uno de estos proyectos se desarrolló de acuerdo con el contexto y los objetivos específicos, demostrando la flexibilidad y la capacidad del planeamiento colaborativo para abordar una amplia variedad de necesidades urbanísticas.

4.3 Agentes: Multiplayer City

No son solo los técnicos quienes construyen la ciudad. En los proyectos analizados se concibe la producción urbana como un ejercicio abierto e inclusivo, en el cual es fundamental la participación de todos los actores relevantes. Tanto las instituciones públicas como los posibles promotores y representantes de la ciudadanía han sido involucrados en distintas fases de los procesos colaborativos, aportando sus propios intereses, necesidades y requisitos, en multitud de ocasiones contrarios entre sí.

La práctica del planeamiento colaborativo se caracteriza por una reconfiguración de conflictos como tensiones creativas. Aprovechar el potencial de esta energía de fricción requiere poner sobre la mesa diferentes puntos de vista y argumentos... Aclarar lo que está en juego y llegar a una mejor comprensión de la naturaleza de un conflicto. (ELANDER, 2003, p. 16).

En este contexto, la definición de los nuevos planes urbanos se lleva a cabo mediante una mesa de negociación compuesta por un equipo multidisciplinar, organizado en cuatro grupos:

11_Cabe destacar que, en el contexto vienes, la redacción de los planes de Zonificación y ordenación de la edificación (*Flächenwidmungs- und Bebauungsplan*) es competencia exclusiva de los propios técnicos municipales. Por lo tanto, el resultado de los trabajos de planificación realizados por estudios de arquitectura/urbanismo es un documento que sirve como fundamento para la redacción de dicho plan por parte del Ayuntamiento. En este sentido, la implicación en el proceso de los técnicos municipales encargados de la futura redacción del plan tiene un gran valor.

12_La propuesta *Garten>Höf* de la oficina Arenas Basabe Palacios, resultó ganadora en 2009 el concurso *Europen 10* en Viena. En su evolución, cambiaría su nombre a *GartenStadt*, más tarde *The Commons* y finalmente *Wildgarten*.

4.3.1 El equipo de coordinación

Se designa una oficina encargada de la gestión, coordinación y mediación en la negociación. Para facilitar y acompañar el proceso de planeamiento cooperativo, es habitual contar con una organización local, integrada y adaptada al contexto.

4.3.2 El equipo de planificadores

La selección de la figura de arquitecto urbanista como director del equipo técnico se determina a través de un concurso, que busca más que una propuesta definida, un marco de actuación, flexible y abierto a la negociación. El equipo multidisciplinar que lo acompaña cuenta con un nutrido grupo de expertos: en movilidad urbana, paisaje y ecología, energía e infraestructuras, etc.

4.3.3 El grupo de resonancia¹³

Este grupo está compuesto por representantes de la Magistratsabteilung 21 (MA 21)¹⁴ del Ayuntamiento de Viena y de los propietarios del suelo. Su objetivo es asegurar que el proceso de planificación se ajuste a los diferentes objetivos y marcos normativos de la empresa propietaria y del municipio.

4.3.4 El grupo extendido de resonancia

Este grupo incluye a diversas autoridades administrativas y políticas vienesas, junto con los consejeros delegados de diversas promotoras de vivienda. Este grupo está particularmente abierto a representantes de los *Baugruppen* (proyectos de *co-living* y *co-housing*), un agente cada vez más importante en el mercado inmobiliario de Viena. También participan representantes de asociaciones vecinales. La composición del grupo es variable a lo largo de los procesos, según los temas tratados en cada fase. Su función principal es emitir *feedback* crítico y dotar a las decisiones del equipo técnico de legitimidad y autoridad.

Con esta estructura y marco de negociación, la práctica del planeamiento colaborativo requiere algo más que una mediación exhaustiva; exige crear espacios de diálogo no confrontativos,

donde se puedan articular sistemas de valores, fomentar una convicción estratégica compartida, replantear los conflictos de forma menos antagonista y transformar el discurso de una negociación competitiva de intereses fijos a una modalidad de definición de problemas negociados y construcción de consensos (BRAND Y GRAFFIKIN, 2007).

4.4 Principios

El planeamiento colaborativo, aunque ofrece multitud de valores frente a los modelos convencionales de planificación urbana, no garantiza por sí solo el éxito del proceso ni tampoco el de su producto final. De hecho, el uso de reglas de consenso puede generar resultados menos ambiciosos o innovadores: los pactos entre agentes pueden llevar a soluciones mediocres que busquen minimizar conflictos en lugar de alcanzar la mejor opción posible. Desde la experiencia de Arenas Basabe Palacios en múltiples procesos colaborativos, se pueden destilar cinco principios a modo de guía, como herramientas que fomenten buenas prácticas en la aplicación del planeamiento colaborativo:

4.4.1 Progressive planner

“En los procesos colaborativos, el rol de los arquitectos cambia. Ahora se espera que actúen como facilitadores, intermediarios y mediadores de conocimiento” (HEALEY, 1997, p. 309), como consejeros (WISSINK, 1995) y amigos críticos (FORESTER, 1996). Estos autores sugieren la conveniencia de contar con un facilitador o mediador experto, especialmente en grupos complejos o de tamaño significativo, para facilitar la construcción del consenso.

No obstante, el planificador colaborativo no es simplemente un aliado leal de los sin voz y los marginados, sino alguien que crea plataformas donde se pueda llevar a cabo un discurso interactivo y no hostil entre iguales. El *progressive planner* ya no define un producto finalista, rígido a los cambios, pero sí un proceso orientado. La clave está en comprender el desarrollo urbano como un proceso continuo, y no como la formulación de visiones definitivas.

13. *Echogruppe* en el original, que se podría traducir libremente como *equipo de resonancia*, *equipo de seguimiento* o *equipo de control*. Mientras que las dos últimas son más frecuentes en los procesos de planeamiento colaborativo vieneses (cfr. TEMEL, 2015), se opta por usar la primera, que respeta los matices intencionados del término original.

14. Magistratsabteilung 21, también denominada MA21, es el departamento del Ayuntamiento de Viena dedicado a la aprobación de planes urbanísticos.

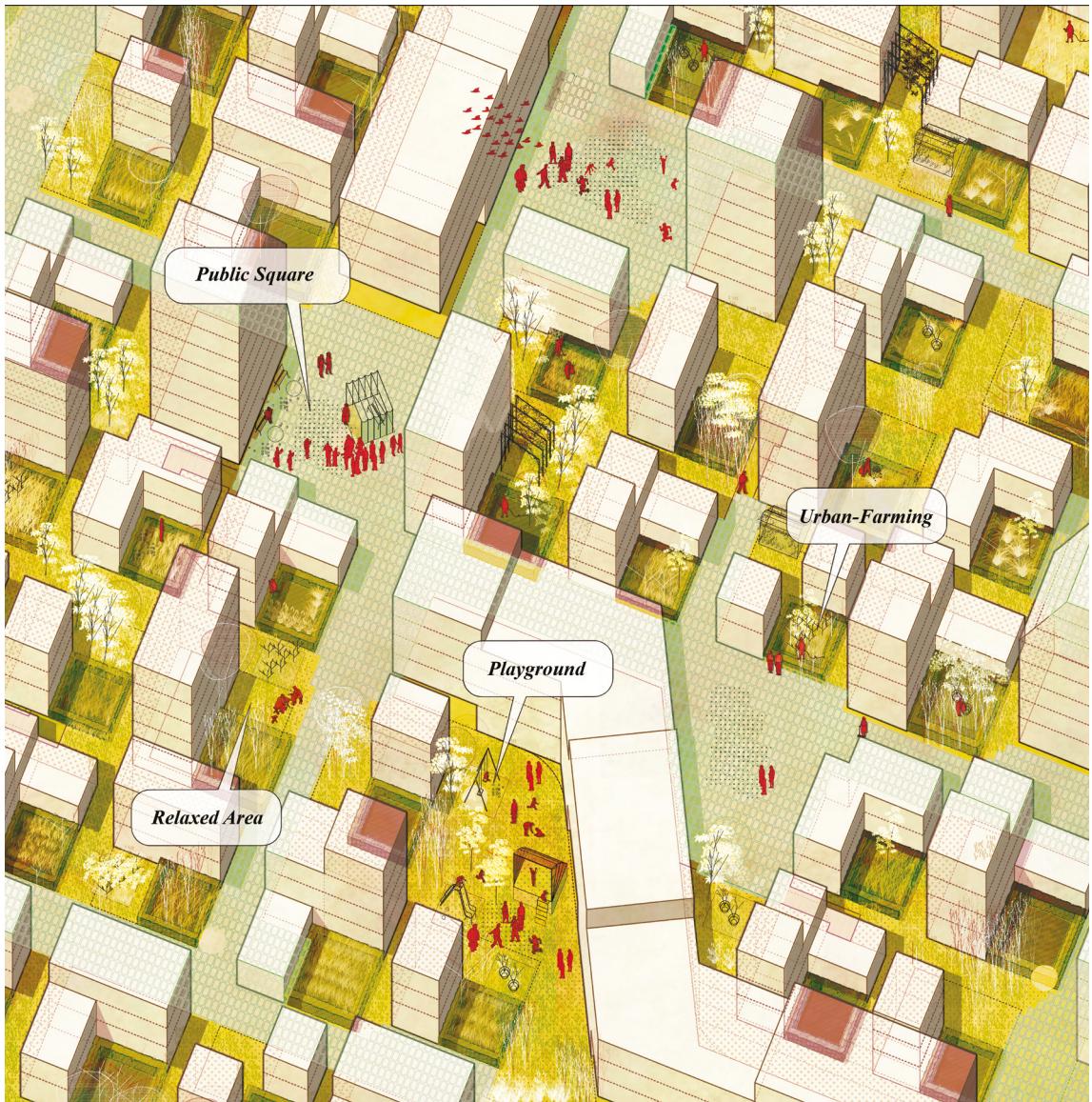


FIG. 3. Planeamiento colaborativo para definición total. Cualidades del espacio libre de Wildgarten, Viena, 2015
Fuente: Elaboración propia

4.4.2 Soporte flexible

La redefinición del rol del arquitecto no implica que su función sea exclusivamente la de mediador entre agentes y por tanto, que ya no deba diseñar nada. Por el contrario, los proyectos expuestos muestran un planeamiento entendido como la creación de soportes infraestructurales, no solo para los edificios, sino también para los diversos procesos que constituyen la ciudad.

La labor del arquitecto consiste en diseñar **soportes flexibles**, capaces de definir un marco para el desarrollo del proceso de producción de la ciudad. Estos *tableros de juego* pueden proporcionar un entorno espacial e infraestructural

controlado, pero no excluyen la toma de decisiones posteriores ni la intervención de agentes de escalas menores. Esto permite mantener amplios grados de libertad y diversidad.

Es esencial definir una estructura que brinde soporte al proceso de transformación, controlando sus límites y gestionando sus múltiples vectores. La clave para su funcionamiento adecuado radica en que esta estructura no esté sobreplanificada, sino que permita diferentes escalas de intervención en la ciudad, habilitando una gran diversidad de agentes para participar en la producción del espacio urbano.

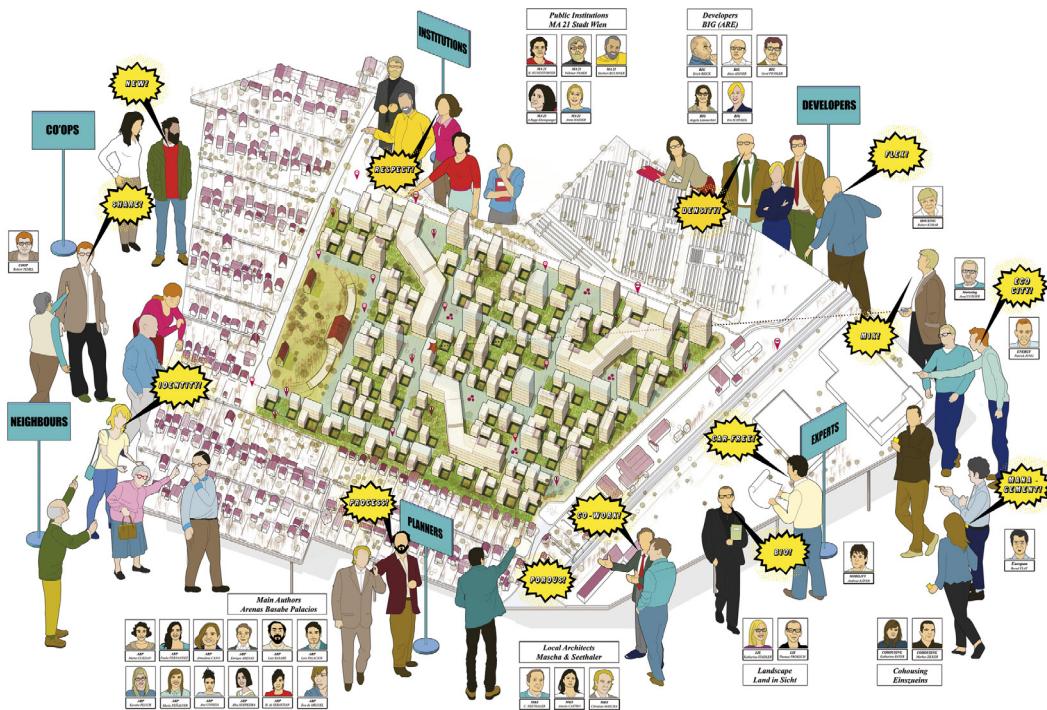


FIG. 4. Mesa de negociación entre actores para el diseño del nuevo barrio Wildgarten, Viena, 2011-2015. En este proceso participaron representantes de la ciudadanía del distrito de Meidling, de asociaciones de vivienda (*co-living o Baugruppen*), del promotor del suelo (ARE, Austrian Real Estate) y del Ayuntamiento de Viena (MA21), junto con un equipo multidisciplinar de técnicos expertos en arquitectura, urbanismo, paisajismo, cooperativas, movilidad, energía, gestión y sociología

Fuente: Elaboración propia

Estos soportes proporcionan la base estructural sobre la cual se desarrollan las demás capas, asegurando coherencia espacial y sostenibilidad territorial, pero también generando amplios espacios de flexibilidad que permitan el desarrollo a lo largo del tiempo.

Como ejemplo, la imagen adjunta muestra cómo el soporte, en el contexto de la periferia vienesa, puede ser una matriz de jardines, que reescriben el producto de mercado del suburbio –el jardín– como objeto que, en vez de fragmentar y dividir el paisaje, lo ordena a una escala superior para ser interpretado a menor escala. Como si fuera un tablero de juego, diversos agentes pueden construir cierta edificabilidad en torno a esos jardines, no dentro. Convierten así las parcelas convencionales y sus límites en “parcelas extrovertidas”, concepto que reflexiona sobre la relación entre el espacio público y privado del suburbio.¹⁵

4.4.3 Open Syntax

El diseño de los soportes proporcionaba un marco adecuado para el desarrollo de un proceso urbano complejo; permiten la diversidad y libertad dentro de un entorno urbano relativamente controlado. No obstante, es necesario contar con una sintaxis asociada que describa la producción del tejido urbano sin imponer una forma predefinida. En otras palabras, debe proporcionar un conjunto de reglas y herramientas para el uso de los soportes, garantizando tanto la calidad de las intervenciones arquitectónicas, infraestructurales y paisajísticas, como la correcta relación entre ellas.

En el contexto vienes, es necesario crear tres capas normativas que permitan una planificación flexible e iterativa:

15_Este concepto quedó reflejado en la propuesta ‘Garten>Hof’ de Arenas Basabe Palacios, ganadora del primer premio del concurso internacional Europan 10 (2009), y supuso la base teórica y estructural del posterior planeamiento colaborativo (2011-2015) y construcción del barrio Wildgarten en Viena (2016-2014).

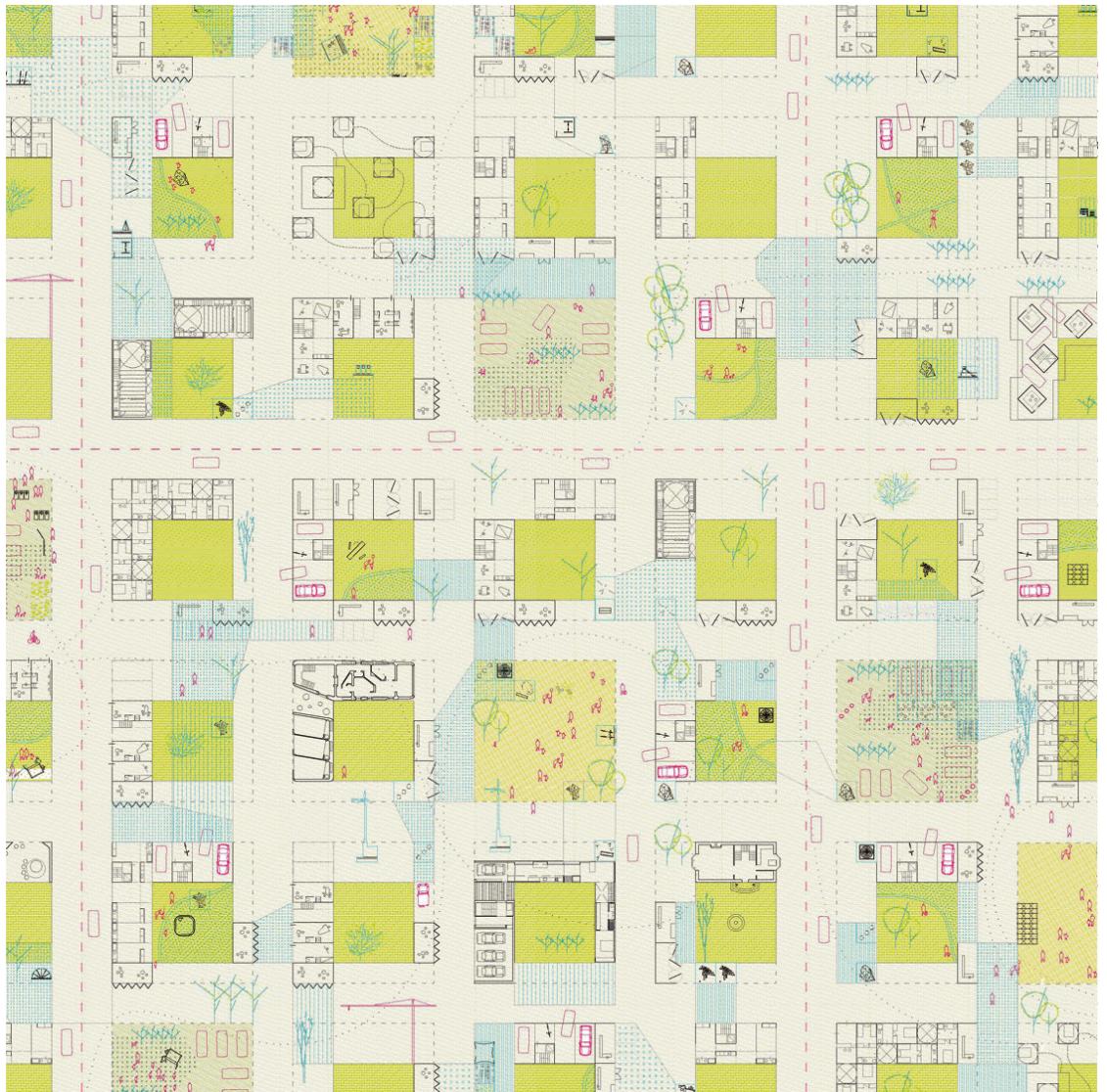


FIG. 5. Matriz de jardines como soporte urbano. Propuesta Garten>Höf, ganadora Europan 10, Viena, 2009
Fuente: Elaboración propia

a) Planeamiento oficial (*Widmung*): documento legal que define lo estrictamente necesario: tipos, cantidades y tamaños máximos, así como la red de movilidad y los espacios verdes obligatorios.

La imagen adjunta refleja el resultado de la *Widmung*, donde las líneas rojas representan las áreas de movimiento de la edificación, los números muestran los anchos de calle mínima, los símbolos destacan los tipos de calle de mantenimiento público, así como la combinación de números y letras definen los diferentes tipos de edificación según su altura máxima. El plan de desarrollo permite construir dentro del área de movimiento, pero su geometría en L induce a

que toda hipótesis construida esté orientada hacia el sur. La aparente indiferenciación viaria se debe a que la presencia del automóvil queda restringida al perímetro del nuevo barrio, fomentando un espacio libre eminentemente peatonal, donde la jerarquía viene definida por sus cualidades, no impuesta por su espacialidad.

b) Masterplan: define los principales parámetros para la organización espacial, unidades de inversión y las lógicas de agrupación de los distintos usos del suelo, abordándolos tanto desde la morfología como desde la estructura relacional que los vincula. Debe ser un documento flexible, que defina un marco tipológico diverso, con infraestructura sostenible, espacios

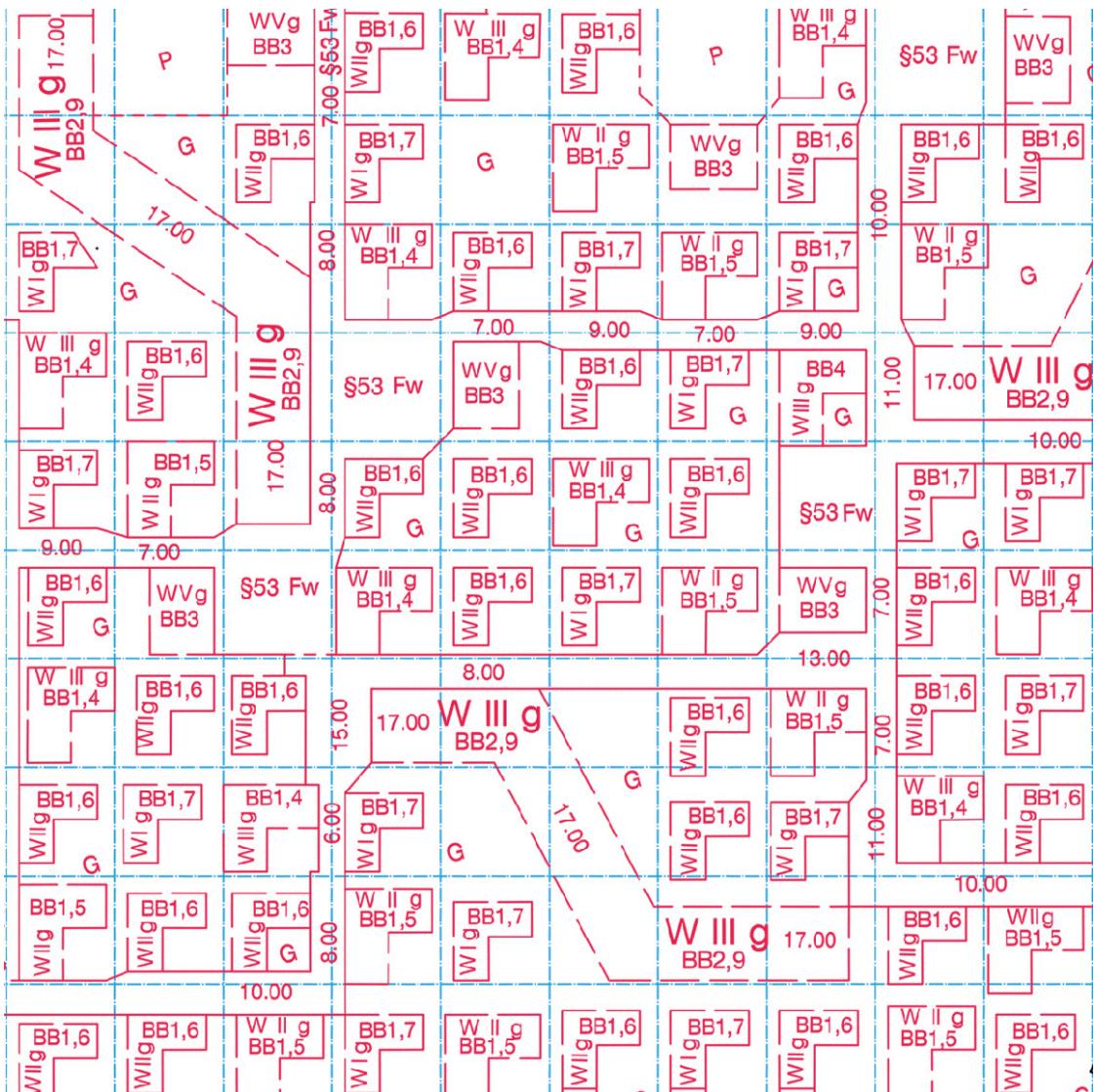


FIG. 6. Widmung, planeamiento oficial del proyecto Wildgarten, Viena, aprobado en septiembre de 2015

Fuente: Elaboración propia

públicos multifuncionales y paisajismo adaptativo, que puedan interpretar los diferentes arquitectos en las fases de diseño más detalladas.

c) Catálogo de cualidades (Qualitätenkatalog): Libro que ofrece instrucciones y recomendaciones sobre la movilidad, el espacio libre, los materiales de construcción y la ecología, garantizando la calidad del entorno construido.

4.4.4 Urban Software

El soporte construido, por sí solo, no garantiza el éxito del hábitat. Representa el *hardware* de la ciudad, pero necesita ser activado por su *software* correspondiente. Junto con el soporte

flexible y la sintaxis de código abierto, un elemento esencial en el plan urbano es una estructura de gestión transparente.

Desde el principio, han de preverse las distintas estructuras de gestión que sirvan como motor para el proceso de aceptación y planificación, activando los espacios del *Masterplan* como lo haría un *software*. Este proceso incluye:

a) Implicación de agentes locales (políticos, sociales, de la administración) en diferentes momentos del proceso, garantizando transparencia y legitimidad en la toma de decisiones.

b) Modelo de gobernanza flexible, adaptable a cambios sociales, económicos y ambientales, permitiendo la evolución continua del territorio.

c) Estrategias de financiación sostenible mediante alianzas público-privadas y esquemas de economía circular, optimizando la eficiencia de la inversión y el retorno social.

d) Mecanismos de monitoreo y evaluación basados en indicadores de sostenibilidad, resiliencia y calidad de vida, asegurando el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales.

En paralelo a la redacción oficial del planeamiento, aparecen modelos de implementación en el que los diferentes inversores forman una sola empresa de desarrollo (*Entwicklungsgesellschaft*). Este marco único garantiza las cualidades del proyecto mediante dos estructuras de gestión: una defensiva, que controla la calidad del desarrollo, y otra más proactiva, que programa el espacio urbano y potencia los procesos sociales en el barrio:

a) Un consejo de control de calidad (*Qualitäts-sicherungsgremium*), donde arquitectos, planificadores, el municipio, el promotor, los políticos y los representantes de los ciudadanos pueden supervisar los proyectos de construcción y los espacios libres, muchos de ellos adjudicados a través de concursos.

b) Una oficina central de coordinación, que dinamiza la vida social del área mediante la implementación de eventos participativos e informativos en el lugar y gestiona de forma específica el espacio libre.

La gestión incluye también información pública para la ciudadanía. Los vecinos del entorno pueden expresar sus inquietudes en talleres informativos, modificando los diseños urbanos iniciales con sus aportaciones.

4.4.5 Diversidad de escalas, tipos, inversiones y relaciones

La diversidad de los resultados construidos surge desde las raíces de los propios procesos, generados por diferentes agentes. Para representarlos a todos, los proyectos ofrecen una variedad de arquitecturas de diversos tamaños. Las instituciones y los grandes promotores pueden abordar la construcción de los grandes bloques, mientras que las cooperativas, los pequeños inversores e incluso los particulares pueden

encontrar en la gradación de escalas su inversión adecuada, hasta intervenciones mínimas.

En los procesos vieneses descritos, la diversidad tipológica se lleva al límite para permitir inversiones y escalas comunitarias muy diversas. Los tamaños de los edificios van desde pequeñas estructuras, cercanas a la escala de una casa familiar, hasta grandes bloques altamente eficientes. Cada escala y tipo asume un rol diferente dentro del tejido, haciendo que los resultados construidos sean más que la suma de sus partes.

El resultado de este proceso común es un tejido diverso, complejo y abierto a diferentes escalas de inversión. Esta condición multi-escalas se extiende a la naturaleza y diseño de los espacios libres, así como al contenido social de los nuevos barrios (habitantes, asociaciones, comunidades, etc.). De este modo, la calidad urbana no depende de la calidad de las piezas de arquitectura, sino que se garantiza por las relaciones entre estas y por otros parámetros urbanísticos básicos. En este contexto, cualquier expresión de arquitectura puede encontrar su lugar en el barrio y enriquecerlo.

La búsqueda de una mezcla social y democrática adecuada no se realiza solo en los usuarios, sino también se garantiza desde la multiplicidad de productores de la ciudad. La diversidad debe ser inducida desde el origen, a través de un marco de inversión flexible y libre de restricciones, capaz de liberar los potenciales creativos de los diferentes agentes, propiciando una ciudad en la que convivan en armonía.

4.5 Metodología

El modelo de planeamiento colaborativo desarrollado en Viena se basa en un enfoque iterativo y multidisciplinario que permite integrar múltiples perspectivas y agentes en el proceso de toma de decisiones urbanísticas. Esta metodología se estructura en tres grandes fases: **pre-negociación, negociación y post-negociación**, asegurando así la viabilidad y sostenibilidad de las propuestas urbanas.

4.5.1 Pre-negociación: preparación del proceso

Antes de iniciar la discusión formal sobre el desarrollo urbano, se establecen las condiciones necesarias para un proceso transparente, estructurado y participativo. Esta fase incluye:

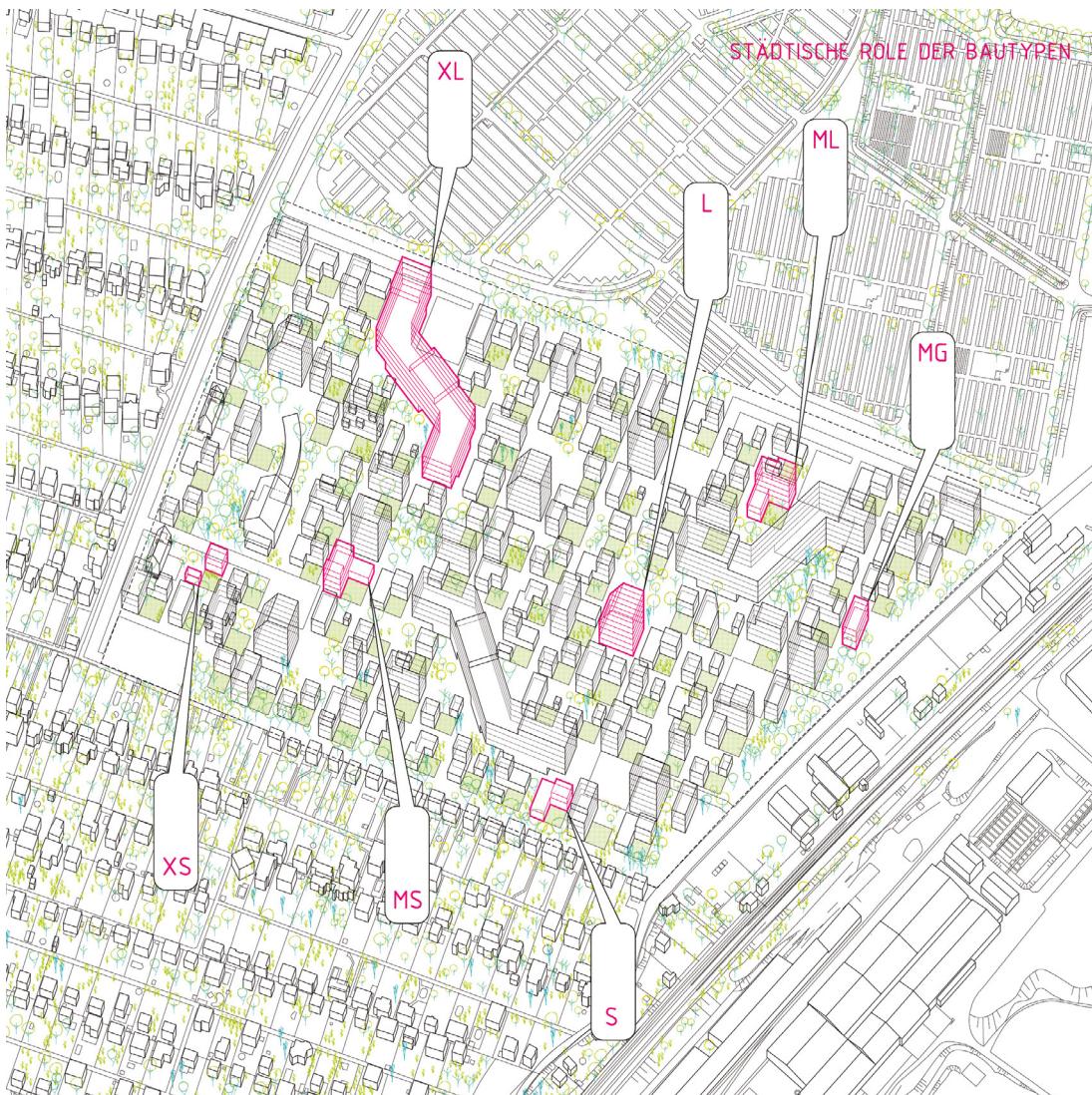


FIG. 7. Diversidad de escalas de inversión/edificación: XS, S, M, L, XL. *Wildgarten*, Viena, 2015

Fuente: Elaboración propia

a) Preparación del contexto y equipo: Se define el equipo técnico responsable, compuesto por arquitectos, urbanistas, ingenieros y otros especialistas. Además, se identifican los posibles agentes implicados en el proceso y se establece un marco inicial de trabajo.

b) Identificación de representantes: Se seleccionan actores clave como organizaciones vecinales, asociaciones sectoriales y grupos locales, asegurando que la diversidad de intereses esté representada.

c) Definición del marco operativo: Se acuerdan reglas, objetivos, procedimientos, roles y responsabilidades, además de un calendario y

logística del proceso. Estos elementos son validados por la mesa de negociación.

d) Recopilación de información: Se reúnen datos relevantes, estudios previos y análisis urbanos para proporcionar una base objetiva sobre la cual trabajar.

4.5.2 Negociación: desarrollo del proceso colaborativo

Esta fase constituye el núcleo del planeamiento colaborativo y se centra en la generación, discusión y selección de propuestas mediante un sistema de **workshops iterativos**. Para ello se cuenta con un equipo multidisciplinar compuesto por

expertos en paisajismo, movilidad, sociología, participación ciudadana, sostenibilidad, energía, gestión del agua, etc. que aportan sus conocimientos específicos a través de talleres temáticos. Su estructura sigue los siguientes hitos:

a) Identificación de intereses y generación de opciones: Se emplean diversas dinámicas para explorar un amplio abanico de alternativas, asegurando que todas las partes tengan voz en el proceso.

b) Desarrollo del documento base: Se establece un documento de trabajo que registre el estado de las discusiones y evolucione con cada sesión.

c) Presentación y crítica de avances: Se exponen los resultados del trabajo previo y se realiza una evaluación colectiva.

d) Trabajo temático: Se abordan aspectos clave como paisaje, movilidad, usos del suelo, infraestructura y vivienda.

e) Trabajo proyectual transversal: Se conforman equipos multidisciplinares para desarrollar escenarios alternativos y soluciones integradas. Aquí, la construcción de maquetas juega un papel esencial para visualizar y comparar propuestas de manera tangible y facilitar el debate.

f) Presentación de resultados y feedback: Se exponen los avances ante el grupo de control y se reciben sugerencias para la siguiente fase.

g) Definición de tareas: Se asignan responsabilidades y se establecen los objetivos para el siguiente workshop.

h) Toma de decisiones y validación: Se acuerdan progresivamente soluciones y compromisos, que son ratificados por los representantes de la mesa de negociación.

4.5.3 Post-negociación: implementación y seguimiento

Una vez alcanzados los acuerdos y definido el plan urbano, comienza la fase de implementación, que incluye:

a) Aprobaciones institucionales: Se gestionan los trámites legales y administrativos necesarios para que el proyecto pueda llevarse a cabo.

b) Monitorización y ajustes: Se establece un sistema de seguimiento para evaluar la implementación y detectar posibles modificaciones en función de cambios en las circunstancias. Si es necesario, se renegocian ciertos aspectos para garantizar la viabilidad del plan.

c) Reuniones de control: Se programan encuentros semanales entre los responsables técnicos y los representantes de la propiedad para sincronizar las decisiones clave y maximizar la eficiencia del proceso de diseño.

Este modelo metodológico se distingue por su carácter flexible y adaptativo, integrando de manera progresiva los distintos puntos de vista hasta alcanzar una solución urbana equilibrada, sostenible y viable. La iteración y el diálogo continuo entre expertos, administraciones y actores locales garantizan que el planeamiento colaborativo en Viena no solo sea un ejercicio de diseño urbano, sino un mecanismo eficaz para gestionar la complejidad de las ciudades contemporáneas.

5 ¿PUEDE EL PLANEAMIENTO COLABORATIVO APlicarse EN ESPAÑA?

Para responder a esta pregunta, es importante reconocer también los desafíos del planeamiento colaborativo, que presenta diversas limitaciones que pueden dificultar su aplicación efectiva, especialmente en el contexto español.

La gestión de un proceso colaborativo supone un reto logístico significativo, ya que coordinar a numerosos agentes consume recursos y tiempo, lo que se traduce en un aumento de costes y posibles ajustes en los proyectos, que deben asumir los agentes implicados. También existe un riesgo de desigualdad en la capacidad de negociación, ya que los actores más poderosos pueden imponer sus intereses sobre agentes con menos recursos o rechazar su participación cuando pueden recurrir a canales más eficaces y discretos.

Además, aunque el planeamiento colaborativo se fundamenta en valores de cohesión, solidaridad e inclusión, estos principios parecen contradecirse con una realidad cada vez más individualista, fragmentada y competitiva. En este sentido, puede entenderse también como un espacio de resistencia a las dinámicas neoliberales, un intento por re-legitimar visiones alternativas al modelo de desarrollo imperante.



FIG. 8. Maqueta de trabajo para fomentar el debate y co-diseño entre agentes en los talleres. Viena, 2013

Fuente: Elaboración propia

Pero no significa que el promotor renuncie a la rentabilidad; las experiencias vienesas refuerzan la conclusión de que aunque sea un proceso más complejo y costoso, suele ofrecer resultados más rentables para todos los implicados en el desarrollo.

El planeamiento colaborativo es un reto que presenta desafíos a todos los participantes, pero aporta tan significativos beneficios que su aplicación está plenamente justificada. En primer lugar, los distintos agentes no permanecen como meros críticos externos, sino que se incorporan de manera activa y constructiva en el proceso, favoreciendo la búsqueda de soluciones conjuntas. Además, al generar un abanico más amplio de alternativas a partir de la interacción entre las partes implicadas, el resultado final tiende a reflejar mejor los intereses comunes de todos los actores involucrados. Esta forma de planificación también tiene mayores probabilidades de éxito, ya que aquellos que podrían bloquear o ralentizar su desarrollo participan desde el inicio y sienten el

proyecto como propio. Finalmente, el planeamiento colaborativo contribuye a la creación de *capital social*, fortaleciendo las capacidades, el conocimiento y las relaciones entre los distintos agentes. Este aprendizaje colectivo no solo mejora el proceso de planificación en sí mismo, sino que deja un impacto positivo en la comunidad más allá del plan urbanístico concreto.

5.1 Un modelo con interés incipiente en España

Conscientes tanto de sus fortalezas como de sus limitaciones, entendemos que el planeamiento colaborativo no es un fin en sí mismo, sino una herramienta cuyo éxito depende de un diseño de soportes adecuado y una gestión eficaz del proceso. Más allá de su utilidad práctica, se trata de un enfoque basado en valores, donde el proceso de toma de decisiones no solo es deseable, sino un componente esencial de cualquier sociedad democrática. Además, diversos estudios han demostrado que el planeamiento colaborativo es



FIG. 9. Fotografía aérea de la construcción de *Wildgarten* (2022). Actualmente la obra ha finalizado y el barrio está habitado. El proyecto ha recibido el premio Holcim Bronze Award (2014), el premio COAM 2022 (Cat. Luis Moreno Mansilla), el premio INFORMAT 2023 (Cat.: Mejor Desarrollo Urbano), el premio Nueva Bauhaus CSCAE 2023, finalista en los Premios de la Casa de la Arquitectura 2025 (Cat.: Adaptabilidad) y premio ASPRIMA 2025 (Cat.: Regeneración Urbana Internacional)

Fuente: fotografía de Kurt Hoerbst

más efectivo que otros modelos a la hora de resolver conflictos¹⁶, encontrar puntos de consenso entre distintos agentes y generar beneficios duraderos en sus relaciones y en el conocimiento compartido.

El inicio de un planeamiento colaborativo puede transformar el entorno y crear las condiciones necesarias para el éxito mejorando las relaciones entre agentes y entendiendo problemas, que de otra forma, serían intratables (CATON CAMPBELL, 2003).

Por ello, el interés por esta forma más democrática de producir ciudad está creciendo en España, tanto desde el ámbito público como privado. Sin embargo, su implementación requiere una comprensión profunda del sistema de planificación actual.

Desde un enfoque pragmático, la aplicación del planeamiento colaborativo en España debe partir del análisis del marco normativo vigente. Es necesario estudiar el proceso legislativo de planificación, sus etapas, los actores involucrados y los tiempos administrativos para poder cruzar ese modelo convencional con enfoques alternativos, como el modelo vienés. Esto permitiría introducir valores colaborativos en la metodología y las herramientas de trabajo, siempre dentro de los márgenes que ofrece el sistema de tramitación ordinario.

5.2 Un cambio a medio plazo: la importancia de la formación

Si bien es posible incorporar elementos del planeamiento colaborativo en los procesos

16_Ver los estudios *Making Collaboration Work* de Wondolleck y Yaffee (2000), *Democracy in Practice* de Beierle y Cayford (2002) y *Resolving Environmental Disputes through Collaborative Planning* de Frame (2003) en el contexto americano.

actuales, transformar de manera más profunda la forma en que planificamos nuestras ciudades requerirá un esfuerzo sostenido en múltiples esferas, comenzando por la educación.

Los arquitectos y urbanistas, a menudo limitados por la complejidad burocrática, deben liderar este cambio desde el ámbito académico. La naturaleza de los procesos colaborativos exige un enfoque pedagógico claro: trabajar en equipos multidisciplinares y abrir la planificación a actores ajenos al urbanismo exige hacer accesibles los conceptos urbanos para todos los participantes.

El urbanismo es, por definición, una disciplina en la que intervienen múltiples agentes, y esta realidad se está trasladando también al ámbito de la arquitectura. La figura del arquitecto como *autor* se está diluyendo en favor de un enfoque más colectivo y multidisciplinar. Integrar el planeamiento colaborativo en la formación académica permite que los estudiantes se familiaricen con la realidad profesional y comprendan la importancia de los procesos abiertos e inclusivos.

El **workshop-based urbanism** —un modelo de planificación basado en talleres de trabajo colectivo— representa una estructura multi-agente orientada a la experimentación y el desarrollo de procesos urbanos colaborativos. En ese marco, estrategias docentes como el *role-playing*, donde los alumnos pueden representar a diversos agentes, fomentan las dinámicas de cooperación, para que entiendan la producción de la urbanidad contemporánea como una negociación indefinida: *open-ended*.

El verdadero cambio vendrá cuando las nuevas generaciones de arquitectos y urbanistas, formados en estas dinámicas, asuman roles de liderazgo en administraciones públicas, promotoras, fondos de inversión y cargos políticos. Con la preparación, herramientas y visión necesarias, podrán abordar la complejidad de la ciudad contemporánea desde un enfoque global, más flexible, inclusivo y democrático.

6 BIBLIOGRAFÍA

AAVV. (2005): *STEP 2005: Stadtentwicklungsplan Wien*. Viena, Austria, Magistratsabteilung 18 Stadt Wien.
AAVV. (2014): *STEP 2025: Stadtentwicklungsplan Wien*. Viena, Austria, Magistratsabteilung 18 Stadt Wien.
ARENAS, E., BASABE, L., PALACIOS, L. (2016): Supports for a collaborative urbanism. En: FARINI, E. (ed.) *The*

territory inhabited. Resilient cities (pp. 68-75). Madrid, España, Editorial UFV.

ARENAS, E., BASABE, L., PALACIOS, L. (2017): Wildgarten Quartier in Wien. Ten Vectors for a Democratic and Sustainable Urban Development in Southwest Vienna. *PLANUM. The Journal of Urbanism*, num. 35 Special Issue, pp. 37-46.

BEIERLE, T. & CAYFORD, J. (2002): *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, D.C., Estados Unidos, Resources for the Future.

BOHIGAS, O. (1986): *Reconstrucción de Barcelona*. Madrid, España, Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

BRAND, R. & GAFFIKIN, F. (2007): Collaborative Planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, Vol. 6 (3), pp. 282-313.

CATON-CAMPBELL, M. (2003): Intractability in Environmental Disputes: Exploring a Complex Construct. *Journal of Planning Literature*. Vol. 17 (3), pp. 361-370.

DAVIDOFF, P. (1965): Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31(4), pp. 331-337.

EELANDER, I. (14-16 agosto, 2003). *Between Efficiency and Democracy – Partnership in Urban Governance*. Nordic Symposium Local Planning in Change: New Possibilities and Roles, Lillehammer, Norway, recurso online: http://www.ks.no/upload/4342/p_elander.doc.

EUROPAN AUSTRIA (2013a). European 12. Bases del emplazamiento Vienna-Siemensäcker. En: AAVV.(2013): *European Austria*. Viena, Austria, recurso online: <http://archive.europan.at/111.html>.

EZQUIAGA, J. M. (1999): *Madrid: la ciudad contada. Planes e ideas para la metrópoli contemporánea*. Madrid, España, Editorial Nerea.

FÖRSTER, W. & MENKING, W. (2016): *Das Wiener Modell. Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts*. Viena, Austria, Jovis Verlag.

FORESTER, J. (1996): Beyond Dialogue to Transformative Learning: How Deliberative Rituals Encourage Political Judgment in Community Planning Processes. En: ESQUITH, S. (ed.) *Political Dialogue: Theories and Practices* (pp. 295-333). Amsterdam/Atlanta, GA: Rodopi.

FORESTER, J. (2000): *The Deliberative Practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge/Londres, Reino Unido, The MIT Press.

FRAME, T.M., GUNTON, T.I. & DAY, J.C. (2003): Resolving Environmental Disputes through Collaborative Planning. *Journal of Environmental Planning and Management*.

GUNTON, T.I. & DAY, J.C. (2003): The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*. Vol. 31 (2), pp. 5-20.

HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndsills y Londres, Reino Unido, Macmillan.

HEUVEL-VAN-DEN, D. & RISSELADA, M. (2006): *Team 10:1953-1981, In search of a Utopia of the present*. Rotterdam, Países Bajos, NAI Publishers.

INNES, J. & BOOHER, D. (2003): *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Institute of Urban & Regional Development, IURD Working Paper Series, Paper WP-2003-03, recurso online: <http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2003-03>.

- LEAL-MALDONADO, J. (1986): El urbanismo y las ciencias sociales. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol. 67, pp. 31–34.
- MORENO, C. (2017): Urbanismo Colaborativo. *Cifur Cuadernos de investigación urbanística*, nº 115, pp. 3–95.
- SABATÉ, J. (ED.) (2006): *Urbanismo en transición: instrumentos de planeamiento y formas urbanas*. Barcelona, España, Ediciones UPC.
- SOLÀ-MORALES, M. (1992): *Diez lecciones sobre la ciudad*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.
- STEGER, B. (2005): *Vom Bauen: zu Leben und Werk von Ottokar Uhl*. Tesis doctoral, Technische Universität Wien. Disponible en: <https://resolver.obvsg.at/urn:nbn:at:at-ubtuw:1-21657>
- TAN, E. (2014): *Negotiation and Design for the Self-Organizing City: Gaming as a method for Urban Design*. Delft, Países Bajos, TU Delft.
- TEMEL, R. et al. (2015): *Grundlagen für kooperative Planungsverfahren*. Viena, Austria, Stadtentwicklung Wien MA21.
- TEMEL, R., KORAB, R., NEISEN, A. & WILTSCHKO, G. (2015): *Grundlagen für kooperative Planungsverfahren*. Werkstattbericht Nr. 149. Wien, Magistratsabteilung 21 – Stadtteilplanung und Flächennutzung. Disponible en: <https://resolver.obvsg.at/urn:nbn:at:AT-WBR-627479>
- VLAY, B. & STRAK, A. (2019): *Der Wildgarten. Wohnen außergewöhnlich gestalten*. Viena, Austria, Stadt Wien MA21.
- WISSINK, B. (septiembre, 1995): *Advocacy and Counsel in Dutch Regional Planning – An Inescapable Tension*, AESOP Congress, Glasgow.
- WONDOLLECK, J.M. & YAFFEE, S.L. (2000): *Making Collaboration Work: Lessons from Innovations in Natural Resource Management*. Washington D.C., Estados Unidos, Island Press.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

PAU	Programas de Actuación Urbanizadora
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
STEP05	Stadtentwicklungspläne (plan de desarrollo de Viena redactado en 2005).
STEP25	Stadtentwicklungspläne (plan de desarrollo de Viena, redactado en 2014).
MA21	Magistratsabteilung 21 (departamento del Ayuntamiento de Viena dedicado a la aprobación de planes urbanísticos).