

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 597-634

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3>

CC BY-NC-ND



La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano

Jose María EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ

Doctor Arquitecto y Sociólogo
Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

“Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires”

Montesquieu : De l'esprit des lois (1748)

Resumen: El sistema de planeamiento español atraviesa una profunda crisis de legitimidad que afecta a sus dimensiones técnica, jurídica y social. En este artículo se analizan los fundamentos epistemológicos de esta crisis desde la perspectiva la formación histórica del planeamiento. Analizándose las consecuencias que el singular vínculo entre el plan como herramienta técnica de gobierno del territorio y como instrumento de regulación del estatuto de la propiedad del suelo tiene en la obsolescencia del sistema: sobreregulación, burocratización y judicialización del planeamiento. El artículo formula una propuesta alternativa de reforma desde una concepción estratégica del plan municipal como herramienta de gobernanza espacial y plataforma de diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos, orientada a la implementación de una agenda renovada de objetivos para la *transición urbana*.

Palabras clave: Planeamiento Urbano; Sistemas de Planeamiento; Legislación Urbanística; Planificación Estratégica; Urbanismo; Gobernanza Territorial.

Recibido: 22.06.2023; Revisado: 23.06.2023

Correo electrónico (1): jm.ezquiaga@upm.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5637-789X>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The city that we want, the plans that we need: opening the political horizon of Urban Planning

Abstract: The Spanish planning system is going through a deep crisis of legitimacy that affects its technical, legal and social dimensions. This article analyzes the epistemological foundations of this crisis from the perspective of the historical formation of planning. It analyzes the consequences that the singular link between the plan as a technical tool for territorial government and as an instrument for regulating the status of land ownership has on the obsolescence of the system: overregulation, bureaucratization and judicialization of planning. The article formulates an alternative reform proposal from a strategic conception of the municipal plan as a tool for spatial governance and a platform for dialogue between civil society and public authorities, aimed at the implementation of a renewed agenda of objectives for the urban transition.

Keywords: Urban Planning; Planning Systems; Land Use Legislation; Strategic Planning; Urbanism; Governance.

1. La crisis de los fundamentos teóricos: la compleja naturaleza del plan urbanístico

El presente artículo continúa la investigación iniciada hace varias décadas (EZQUIAGA 1998, 2018b, 2019a) sobre los paradigmas que sustentan la teoría y práctica del planeamiento urbanístico desde sus dimensiones como política pública, herramienta profesional y disciplina académica. El propósito de este programa, compartido con muchas voces desde disciplinas diversas, muy especialmente las representadas en Ciudad y Territorio, se focaliza en la construcción de alternativas positivas que permitan recuperar la legitimidad social y utilidad del planeamiento espacial como instrumento de racionalización de las políticas territoriales y de defensa de los bienes públicos.

Para alcanzar este objetivo era necesario proceder a la deconstrucción analítica de los paradigmas políticos y culturales en los que se ha sustentado el proceso de formación histórica del planeamiento en España, desde la perspectiva del cuestionamiento de sus fundamentos epistemológicos. Al objeto de identificar los obstáculos o *anomalías* –según la clásica terminología de KUHN (1969)– para operar eficientemente en las nuevas realidades ambientales, económicas y sociales contemporáneas. Así como el potencial de estas anomalías para cristalizar en una renovación del cuadro referencial de la teoría y la actividad urbanística susceptible de alcanzar amplios consensos. Bien entendido, que el planeamiento se inscribe en la esfera de las *políticas públicas* (KLOSTERMAN, 1985; FORESTER, 1989; HEALEY, 2007; FAIRSTEIN, 2010) y, por tanto, los conceptos de falsación o refutación no tienen el

mismo significado que en las ciencias experimentales o incluso en las ciencias sociales (estudios urbanos o *city sciences*).

A diferencia del entorno cultural anglosajón, el planeamiento urbano se constituye históricamente en los países mediterráneos como ampliación escalar de la intervención arquitectónica (BENEVOLO, 1963; HALL, 1988). Esta circunstancia explica la vocación proyectual, pero, al mismo tiempo, su sesgo hacia un determinismo físico-espacial orientado al control de las formas de construcción de la ciudad, ocupación del territorio y dimensionamiento de las infraestructuras. Por este motivo, las dimensiones ambientales y sociales asociadas a las aproximaciones ecológicas, geográficas, sociológicas o políticas han tenido una expresión mucho más liviana en las agendas urbanísticas y en la legislación reguladora hasta etapas muy recientes. En las esferas profesionales y académicas españolas la investigación sobre la teoría del planeamiento ha tenido mucho menos desarrollo que en el ámbito anglosajón, con la singular excepción del profesor Fernando De Terán que dedicado al tema una significativa atención intelectual a lo largo de toda su carrera (TERÁN, 1978, 1984, 1997; EZQUIAGA, 2011)

En la actualidad, los desafíos derivados de la economía globalizada, la crisis climática y la inclusión social evidencian la necesidad un profundo cambio. Frente a los planes de expansión que entienden el territorio como mero soporte del desarrollo urbano, hemos pasado a priorizar políticas urbanas orientadas a la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos urbanos, infraestructuras y actividades en el marco de una nueva sensibilidad ambiental. De la ordenación del suelo y el énfasis en la

coordinación de las infraestructuras (el sesgo *infraestructuralista* del planeamiento sectorial denunciado por SOLA MORALES, 1973 y 2008) las políticas urbanas deben reorientarse tendencialmente hacia la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud integral para los ciudadanos (HALL, 2014).

La conciencia de la complejidad de las sociedades contemporáneas hace cada vez más visibles las debilidades de entender el planeamiento como la expresión técnica de un único interés general. Es cada vez más evidente el protagonismo de la política y de los representantes políticos, en el proceso de decisión urbanística. Como corolario de la creciente burocratización y judicialización de los procedimientos asociados al planeamiento urbano, la intervención pública en la ciudad y el territorio se ejerce crecientemente fuera del formato de la planificación convencional. Adicionalmente, están apareciendo nuevas fuentes de reflexión urbanística desde instancias sociales ajenas al estatus y legitimidad técnica convencional. La perspectiva de género amplía la demarcación tradicional entre la esfera personal y la esfera política, abogando por el reconocimiento de la diversidad como elemento clave de la modernidad y el carácter político de lo doméstico, desvelando los sesgos sociales implícitos en la aparente neutralidad técnica de la norma (SANDERCOCK & FORSYTH, 1992; SÁNCHEZ MADARIAGA, 2016, 2020).

En esta nueva realidad social el desafío más importante para el planeamiento radica en su capacidad para articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. Desde esta perspectiva, el planeamiento gana un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social, sin perder su condición esencial de herramienta para el proyecto de la *ciudad que queremos*. Espacio de concertación y negociación, en el que el urbanista no es ya el portavoz de una racionalidad incuestionable, sino un mediador y comunicador en un proceso de resolución racional de conflictos (HEALEY 1992b, 1997).

Liberada la legislación urbanística española de las limitaciones impuestas por su vinculación a unas concretas técnicas históricas de *clasificación* y *zonificación* del suelo, se hace posible formular herramientas reguladoras alternativas que, a nuestro juicio, podrían sustentarse sobre tres pilares:

- La incorporación de las experiencias urbanísticas más innovadoras en la redacción y gestión planes de distintas escalas y de

intervenciones urbanísticas singulares a lo largo de las últimas décadas. (FONT, 2022).

- La asimilación de los avances en cuanto a las responsabilidades sociales y ambientales de la planificación espacial suscitadas desde las instituciones europeas y progresivamente incorporados en las legislaciones de los estados de nuestro entorno.
- El nuevo enfoque en cuanto a métodos y contenidos sugerido desde la planificación estratégica europea y más recientemente las Agendas Urbanas de ONU-HÁBITAT, Unión Europea y España (ALBRECHTS, 2003; EZQUIAGA, 2019a)

2. Los urbanistas: ¿Quiénes y dónde?

La crisis en la presunción de objetividad técnica del planeamiento, asociada al reconocimiento de la pluralidad de intereses presentes en la ciudad y la consiguiente dificultad para separar valores y acciones en función de la posición del planificador pone en primer plano otras dimensiones de la práctica del planeamiento omitidas o infravaloradas en el paradigma tradicional: la consideración del planeamiento como experiencia dialéctica (*retrofitting*) y campo de concertación y negociación; el reconocimiento del papel jugado por el planificador como mediador y comunicador en un proceso de resolución de conflictos y la consideración de los valores implícitos en la acción urbanística y la dimensión ética del trabajo comunicativo del planificador (FIG. 1).

El planeamiento como campo práctico se diferencia de otras actividades en su pretensión de poder predecir las consecuencias de sus acciones. Los planificadores necesitan generalizar a partir de experiencias previas si y aunque su trabajo cotidiano parezca basarse más en la intuición que la teoría, esta intuición puede ser de hecho teoría asimilada. Desde esta perspectiva la teoría representa un “*conocimiento profesional acumulado*” (CAMPBELL & FAIRSTEIN 1996, p. 2). En palabras de Forester,

“la teoría de la planificación es lo que necesitan los planificadores cuando se atascan: otra forma de formular un problema, una manera de anticipar los resultados, una fuente de recordatorios sobre lo que es importante, una forma de prestar atención que proporciona dirección, estrategia y coherencia (...) la forma de hablar y escuchar de



Fig. 1 / “Make life better and pleasanter for all of us” Patrick Abercrombie explica la estructura distrital celular del “Greater London Plan”

Fuente: Film, *The Proud City (A Plan for London)*. Ministry of Information, 1946

los planificadores es a la vez práctica, interpretativa y profundamente política” (FORESTER, 1989, p. 137).

Desde su visión, para ser racionales, eficaces y éticos, los planificadores deben anticiparse y contrarrestar las presiones que distorsionan los procesos abiertos y democráticos de creación de consenso.

Esta perspectiva plantea la necesidad de un trabajo teórico de reformulación de los conceptos convencionales del planeamiento. Paul DAVIDOFF (1965) fue pionero en cuestionar el fundamento político del plan comprensivo basado en la hipótesis de un único interés público, entendiendo que este concepto contribuye a perpetuar una misión limitadamente unidireccional del planeamiento, desalentando la participación ciudadana. El planteamiento defensivo (*advocacy planning*) no aspira a vehiculizar una voz común. A partir del reconocimiento de la complejidad de los intereses contrapuestos en la realidad urbana se orienta a incorporar a la conversación pública la voz de colectivos habitualmente excluidos de las decisiones urbanísticas. En línea con lo que desde una perspectiva pragmática defendiera el activismo de Jane JACOBS (1961) o John Friedmann en la esfera más académica. Éste último autor propone una alternativa a lo que denomina: *pensamiento euclídeo*,

caracterizado por una racionalidad instrumental limitada a definir los medios óptimos para alcanzar una meta determinada, y un enfoque simplista basado en *recetas* preestablecidas. Como alternativa, define el planteamiento como “aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público” (FRIEDMANN, 1993, p. 482).

El entendimiento del planeamiento como vínculo entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por otros autores apoyándose en la teoría de la acción comunicativa de Habermas. La más cualificada e influyente de estas voces es la de Patsy Healey. Esta teoría ofrece, a juicio de la autora, “una alternativa que retiene la noción del potencial liberador y democrático del razonamiento, pero ampliado para abarcar no sólo las meras formas de racionalidad técnica, sino los juicios morales y la experiencia estética” (HEALEY 1992). La investigación realizada sobre el uso del tiempo y el análisis comunicativo a lo largo de una jornada laboral típica de un urbanista ejemplifica la capacidad del análisis sociológico cualitativo para arrojar luz sobre la realidad de la práctica profesional de los planificadores (HEALEY 1993).

Desde estas aproximaciones el desafío que debe afrontar el planeamiento consiste en

articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de creciente diversidad social y cultural. El planeamiento como herramienta de concertación aporta un entendimiento del plan como plataforma útil para construir una conversación social en sociedades cada vez más complejas y diversas. Este diálogo debe construirse tanto en la esfera de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre estos y la sociedad civil. El entendimiento del planeamiento desde la perspectiva comunicacional no implica su burocratización, más bien al contrario, favorece una orientación del plan como herramienta para identificar y promover oportunidades de transformación positiva de la ciudad y no solo como herramienta de gestión de limitaciones normativas.

3. ¿Es posible la flexibilidad sin incertidumbre?

Karl Popper identificó certeramente la contradicción inherente a la experiencia de la planificación comprensiva rígida, al acuñar, desde un contexto muy ajeno al urbanismo, el concepto de *planificación no planeada*. Cuando más grandes sean los cambios intentados desde el plan mayor será la probabilidad de repercusiones no intencionadas o inesperadas. Al carecer el plan de herramientas de adaptación al contexto cambiante, el gestor se ve forzado a tomar continuamente decisiones que no tenía previsto o no quería adoptar. La rigidez monolítica del plan conduce, a juicio de POPPER (1957) paradójicamente a la *improvisación fragmentaria*.

¿Cómo deberían actuar los urbanistas en un entorno conformado por fuerzas distantes e interdependencias ocultas que generan resultados impredecibles e imprevistos? “¿Podrían los urbanistas contribuir a desarrollar un enfoque alternativo que responda rápida y eficazmente a la incertidumbre sin comprometer los principios de obligación universal, responsabilidad pública y respuesta mesurada?” ASH (2013, pp. 631 y 641)

Tras una etapa de generalizado consenso sobre el planeamiento comprensivo, principalmente en la esfera cultural anglosajona, Charles LINDBLOM (1957) fue uno de los primeros autores en poner de manifiesto la contradicción existente entre el nivel de información y la complejidad organizativa que requiere el planeamiento y la capacidad de los planificadores. Como alternativa a la inabarcable condición del plan racional-comprensivo reclama, alternativamente, un enfoque

incrementalista, que hiciera viable la consecución de metas realistas a corto plazo.

A pesar de la aparente convergencia de objetivos, el planeamiento *incrementalista* se diferencia sustancialmente del actual *urbanismo táctico*. Este último no entiende las acciones generadas como un proceso evolutivo sino desde un enfoque proyectual. Frente a la vocación de coordinación de la totalidad de las iniciativas urbanas, característica del modelo comprensivo, LINDBLOM (1957) sugiere un método de aproximaciones sucesivas basado en la selección restrictiva de metas, identificación de fines y medios y sustitución de la teoría o las recetas, por dispositivos de ensayo y error y estudio comparado de experiencias. La alternativa propuesta no implica restar valor a la planificación deliberativa ni a la multiplicidad de conocimientos en un mundo incierto sino más bien imaginar un urbanismo capaz de abrirse camino a través de incertidumbre el peligro y el riesgo sin comprometer el bienestar y la seguridad colectivos y de movilizar con este propósito lo afectivo, simbólico y estético, lo material y lo intencional con este propósito (FIG. 2).

En palabras de Forester:

“mediante la evaluación de los grados de complejidad de las situaciones los planificadores y los responsables de adoptar decisiones pueden encontrarse mejores condiciones de elegir una estrategia que se adapte a cada situación, evitando tanto las demandas imposibles de procesamiento de información, como las estrategias insatisfactorias de “arreglártelas como puedas” o de “conformarse con poco” (FORESTER, 1989, p. 49)

Los diversos sistemas de planeamiento se basan en un compromiso entre certeza y flexibilidad. El sistema británico es concebido habitualmente como un sistema flexible, a diferencia de la reglamentación de la zonificación en Estados Unidos o de los sistemas continentales europeos que operan desde el principio de la *certeza legal* como el holandés, francés o español. Barry Cullingworth demostró en un artículo ya clásico que las apariencias pueden resultar engañosas. Por un lado, el sistema británico deja mucho margen para la discrecionalidad y flexibilidad, pero con el paso de los años las políticas han llegado alcanzar tal grado de consolidación y costumbre que el conjunto del sistema es percibido por los actores con un alto nivel de certeza. De otra parte, el sistema de zonificación aplicado en América, así como los sistemas continentales europeos sustentados en el principio de la *certeza legal* como España, Francia u Holanda son habitualmente calificados como sistemas rígidos, pero su experiencia práctica



FIG. 2 / La capacidad de la imagen para sintetizar y fijar un criterio estratégico. Análisis social y funcional de Londres

Fuente: "County of London Plan" FORSHAW, J.H. & ABERCROMBIE, P., 1944

se sitúa muy lejos de este ideal. La continua elaboración de normas para cubrir eventualidades imprevistas hace que éstas sean cada vez más complejas y difíciles de aplicar. Y así, como en Norteamérica, el sistema formal existe en gran medida en la literatura jurídica pero el sistema informal lo hace posible. Lo mismo podríamos señalar en relación con el imprescindible arbitrio de la interpretación de las normas para hacer posible su aplicación. Pero sobre todo el recurso a una estrategia anómala que, sin embargo, encaja perfectamente en la matriz de los sistemas de certeza legal: las continuas modificaciones de planeamiento que terminan deconstruyendo la coherencia del plan comprensivo a pesar de su aparente estabilidad formal.

"Esta es la principal lección que debemos extraer de los esfuerzos europeos de planificación: no hay forma de resolver la competencia entre certidumbre y flexibilidad. Ninguna de las dos es absoluta ni tiene un significado fijo. De hecho, como ocurre con el concepto de propiedad los significados cambian continuamente. En la actualidad, la flexibilidad parece ser el contendiente más fuerte, simplemente porque el futuro es incierto y

cualquier plan para el futuro es igualmente incierto. Paradójicamente, la flexibilidad puede crear mayor certidumbre; es decir, la flexibilidad para el planificador puede significar certidumbre para el promotor. Un plan muy flexible puede significar la seguridad de que se aprueben las propuestas imprevistas de un promotor. En este sentido, el sistema estadounidense de zonificación, en la práctica intenta tener lo mejor de ambos mundos" (CULLINGWORTH, 1994)

4. ¿Qué hace estratégicos a los planes estratégicos?

La justificación histórica del planeamiento ha sido su carácter comprensivo. Es decir, su capacidad para coordinar el conjunto de las iniciativas de desarrollo y regulación en un determinado entorno espacial coherente. Contemporáneamente el ideal de globalidad ha sido objeto de serias críticas, no sólo en la perspectiva teórica sino también pragmática. Ha sido analizada la debilidad que supone confiar la satisfacción de los requerimientos de

conocimiento, análisis y coordinación organizativa a la capacidad técnica del planificador para deducir, basándose en sus conocimientos expertos, el interés público y disponer los instrumentos más adecuados para su consecución; sin que estas formulaciones se vean interferidas por condicionantes de adscripción social o cultural. En el ámbito anglosajón la teoría crítica ha cuestionado la existencia misma del consenso social sobre el que se apoya la idea de interés general.

En el contexto español la crisis de legitimidad del enfoque comprensivo del planeamiento municipal ha generado también fracturas en su concepción como vehículo privilegiado de ejecución de las políticas públicas en virtud del interés general. El cuestionamiento de la competencia técnica del planificador ha desplazado el centro de gravedad del proceso de decisión urbanística a los representantes políticos como intérpretes de las exigencias de la coyuntura. Sólo la experiencia de la inaccesible complejidad jurídica de la tramitación de los instrumentos ha devuelto parcialmente el protagonismo a los expertos. La hegemonía de lo coyuntural ha tenido también expresión en el protagonismo de las políticas sectoriales. El plan tiene que entenderse como mera herramienta de compatibilización de intervenciones sectoriales concebidas autónomamente y, en el mejor de los casos, como mesa de negociación de las estrategias horizontales de los actores públicos y privados con capacidad inversora. El planeamiento conforme al formato de las figuras diseñadas por la legislación urbanística tampoco acoge ya toda la actividad urbanística. Además de la dialéctica plan/proyecto, aparecen nuevas fuentes de reflexión urbanística desde las diversas modalidades de planificación estratégica. Dando lugar a un nuevo lenguaje característico: áreas de oportunidad, operaciones estratégicas, macroproyectos...

La planificación estratégica tiene origen militar, pero su expresión contemporánea nace en la esfera económica y en el sector privado, cuando en los años 60 las grandes corporaciones hubieron de dotarse de herramientas afrontar racionalmente las necesidades de crecimiento y adaptación en un contexto crecientemente incierto. El atractivo de la planificación estratégica radicaba en que proponía un método racional y eficaz para abordar tareas específicas en lugar de los objetivos a menudo muy amplios e imprecisos, de la planificación comprensiva. Esto dio lugar muy pronto a una diversificación de enfoques en la planificación estratégica corporativa: control central, marco para innovación, gestión estratégica, planificación política e investigación

de futuros y a la importación del método por parte de los planificadores urbanos en el ámbito cultural anglosajón y más tarde en Europa. Las características principales de la planificación estratégica trasladada al sector público son bien conocidas. Se sintetizan en el acrónimo DAFO (SWOT) (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), derivado del modelo de política de Harvard. "En general la comunidad evalúa sus puntos fuertes, sus puntos débiles, sus oportunidades y sus amenazas como base para diseñar estrategias de acción que le permitan alcanzar metas y objetivos en determinadas áreas temáticas clave" (KAUFMAN & JACOBS, 1987). Estos autores cuestionan la visión simplista gestada en Europa en los años 80 y 90 que consideraba la planificación estratégica como una alternativa fundamentalmente diferente de la práctica planificadora convencional. Concluyendo que muchas de las características básicas de la planificación estratégica: orientación a la acción, análisis pormenorizado, participación civil y evaluación de los puntos fuertes y débiles de un problema, estaban en realidad incorporados desde hacía tiempo a la planificación urbana.

Las claves del modelo deben, por tanto, buscarse en otro ámbito: la capacidad de adaptación flexible del plan a los cambios experimentados en su entorno. Frente al modelo territorial intemporal, el enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos. La idea de estrategia se maneja en contraste con la noción de programa. Este supone una secuencia predeterminada de acciones para la consecución de un objetivo. La estrategia, por el contrario, permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción. (ASCHER, 2001) De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción (MORIN, 1990). El enfoque estratégico solventa así la objeción formulada por Popper a la planificación holística (Fig. 3).

Si bien la definición del modelo de ciudad implica previsiones a largo plazo, que necesariamente deben gozar de amplio consenso social y político, la programación económica está sujeta a los ciclos de actividad y a las prioridades

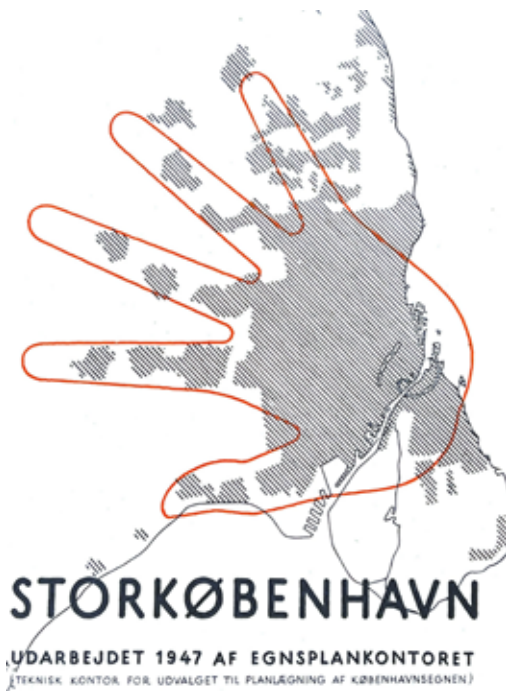


FIG. 3 / La capacidad de la imagen para sintetizar y fijar un criterio estratégico

Fuente: Esquema de propuesta de Plan de Área para el Gran Copenhague preparado por la Oficina de Planificación Regional. Oficina Técnica del Comité de Planificación del Área de Copenhague. 1947

políticas recogidas en los Presupuestos anuales de las Administraciones territoriales. La contradicción no resuelta entre la vocación de estabilidad de las previsiones del planeamiento y la adaptación al cambio ha dificultado al planeamiento urbano español una respuesta eficiente a las demandas económicas y sociales en rápida evolución.

En este contexto, una de las primeras respuestas formuladas ya en los años 90 a la cada vez más evidente crisis del planeamiento municipal fue separar temporal y documentalmente el Plan del Programa de Actuación, al objeto de “conjuguar la deseable estabilidad el Plan con la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de demanda de productos inmobiliarios” (COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996, pp.195-196). En la terminología del Informe el Plan se define como el marco estable, y ampliamente consensuado, de los elementos esenciales que conforman la ciudad, para el que se reclaman cualidades de simplicidad, flexibilidad y agilidad. El Programa de Actuación constituiría, en el marco del Plan, el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo, adaptable a las coyunturas cambiantes en virtud de su

horizonte temporal acotado. De esta forma, la propuesta recuperaba en cierta medida la idea de programación innovada en la reforma de la ley del suelo de 1975 que supuso el desplazamiento del centro de gravedad de la planificación a la articulación temporal de la ejecución del planeamiento, que, recordemos, no se refiere tanto a la verificación de las obligaciones de la propiedad del suelo cuanto a la racional coordinación temporal entre los desarrollos urbanísticos y la disponibilidad de infraestructuras y dotaciones suficientes.

Aunque esta propuesta supone un evidente progreso sobre el marco legal vigente, resulta insuficiente si los conceptos de estabilidad y flexibilidad del Plan no se entienden conforme al enfoque estratégico antes enunciado. Un enfoque estratégico del planeamiento demanda una clara definición del objeto del planeamiento y ordenación del territorio para delimitar que problemas deben resolverse a través de estos y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad. Debe, además, ser capaz de establecer unas reglas del juego o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El arsenal técnico del planeamiento se ha ido cargando de artificios jurídicos que tienden a alejarlo de su objetivo esencial: formular un proyecto territorial coherente en respuesta a las necesidades objetivas del municipio. Llama, en este sentido, la atención el detalle con el que la legislación urbanística precisa las determinaciones formales del plan municipal y la omisión de temas tan importantes para el desenvolvimiento real de la ciudad como las estrategias medioambientales, de vivienda, transporte y financiación.

5. La crisis de los fundamentos jurídicos: una perspectiva histórica

Como señala Luciano Parejo, la respuesta a la naturaleza del plan urbanístico sólo puede obtenerse a partir de la evolución histórica de la institución. El correcto entendimiento de la formación histórica de la práctica en la regulación del urbanismo no es por tanto un ejercicio académico sino la única perspectiva válida para interpretar correctamente su lógica más profunda. (PAREJO 1986, p. 227). En palabras de Martín Bassols:

“El método histórico permite apreciar como concepciones o ideas jurídicas que actualmente se reputan como una novedad (por ejemplo, el tema de las cesiones obligatorias, reparcelación, absorción de plusvalías, reparto equitativo de las

cargas y beneficios de la urbanización fueron perfectamente detectadas. en etapas pretéritas, prácticamente desde los orígenes, lo que evidencia una idea de continuidad en el desenvolvimiento de creación de Derecho". (BASSOLS, 1973, p. 51)

Como es generalmente aceptado, el núcleo del sistema urbanístico español se formuló sistemáticamente por primera vez en la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Sin embargo, debe hacerse notar que con anterioridad a la primera sistematización legal existió una notable experiencia en la redacción de planes con vocación de ordenar la totalidad del territorio municipal de la que es posible aprender. De hecho, no es aventurado afirmar que el urbanismo español se ha nutrido esencialmente de la práctica de la gestión municipal y que reiteradamente las innovaciones en la experiencia del planeamiento precedieron a las leyes. Los Planes han sido los auténticos laboratorios en la gestación de técnicas urbanísticas más innovadoras. La experiencia del planeamiento municipal ha desempeñado, además, un papel fundamental en la formación de la cultura urbanística contemporánea, al introducir la voluntad de entender la ciudad como totalidad y no sólo como suma de fragmentos, bien fueran éstos los Proyectos de Reforma Interior o los Ensanches parciales. (TERÁN, 1978; BASSOLS 1973; GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981; PAREJO, 1979; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1998).

Las instituciones clave de 1956 han inspirado con diversas modulaciones las reformas legislativas posteriores en el conjunto del Estado, consolidando el importante avance que significó su implantación, pero, al mismo tiempo, condenado a la obsolescencia a un sistema concebido para resolver los problemas de una sociedad muy distinta de la España contemporánea. Veamos más en detalle este proceso desde la perspectiva de la construcción de las esferas reguladoras de lo público y lo privado en la ordenación urbanística.

5.1. De las Servidumbres Civiles a la defensa del Espacio Público

Las regulaciones edificatorias surgieron en los siglos XVII y XVIII como especialización temática en el seno de la regulación de la Policía Urbana, en respuesta a la necesidad de ampliar la esfera de intervención pública en tres ámbitos conflictivos: salubridad, defensa del espacio público y seguridad frente a los incendios. La primera expresión normativa de las regulaciones edificatorias se produce a través del concepto de *servidumbre*. Este tiene para los primeros

tratadistas, como Torija y Ardemans en Madrid, el significado de regulación de los aspectos polémicos en las relaciones de buena vecindad y colindancia entre construcciones civiles.

Como veremos, en etapas posteriores la intervención pública sobre la ciudad adoptará en el caso español los formatos de la intervención fragmentaria de defensa de la calidad estética del espacio público y de la demarcación física entre las esferas pública y privada en la construcción de la ciudad. Sin embargo, esta primera aproximación sustentada en la resolución de los conflictos civiles tendrá acogida en las fases iniciales de la utilización de la técnica del zoning en Alemania o Estados Unidos a finales del siglo XIX como regulación de los conflictos de usos en la edificación desde la perspectiva de la segregación social y funcional asociada a la defensa de los valores del suelo consolidados, actuando con plena independencia del plano. Como señala Franco MANCUSO (1980, p.17): "en las fases más evolucionadas (el zoning) es reclamado por las legislaciones urbanísticas y como tal reinstalado dentro del plan". Una gran parte de la literatura urbanística norteamericana contemporánea se refiere justamente a los problemas derivados de una herramienta que corresponde más a la ingeniería social que a los propósitos de la mejora ambiental.

Durante periodo ilustrado cambia radicalmente el punto de vista para ocuparse prioritariamente del *ornato público*. La calle se constituye a lo largo del XVIII y principios del XIX en el objeto específico de la intervención urbanística pública, que abarca desde los planos infraestructurales hasta los estéticos y simbólicos. La salvaguarda del ornato se entiende como habilitación suficiente para facultar el control público del plano de demarcación entre los territorios público y privado: la fachada del edificio. Contrasta la preocupación por el ornato y la salubridad del espacio público con la ausencia de control sobre la distribución interior de las construcciones y sobre la cuantificación del volumen edificable. Las solicitudes de licencia se circunscriben a la presentación de los planos de fachadas exteriores.

A finales del siglo XVIII este control significará el sometimiento de la fijación de los criterios constructivos y compositivos de esta la autoridad del arquitecto mayor del municipio. Lo expresaba con particular lucidez el texto de las ordenanzas de Policía de Cádiz de 1792:

"Es peculiar y propio del dueño de la finca la repartición y distribución del terreno: lo es igualmente del mayor o menor adorno que quiera poner, como también todo lo demás que respecta a la comodidad, economía y utilidad del



FIG. 4 / El plano como proyecto. Anteproyecto de distribución de manzanas Buen Retiro, 1856

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

edificio; pero no es árbitro del faltar a las reglas de Arquitectura; poner adornos caprichosos, cortar la rectitud de la calle; impedir la ventilación (...) y desfigurar el aspecto con adornos extravagantes, que impongan a la Nación la nota de ignorante y poco instruida" (EZQUIAGA, 2018)

En el Antiguo Régimen el Príncipe no conocía más límites a su intervención que los dimanados de su voluntad. Las regulaciones de policía y ornato o las servidumbres compositivas de determinados espacios públicos no estaban sometidas al principio de legalidad. Sin embargo, se trataba de intervenciones fragmentarias, a escala del edificio o de la calle, muy lejos de la voluntad de una ordenación global de la ciudad (FIG. 4), aunque descansarían sobre los principios de la buena Arquitectura e incluso una visión de la ciudad deseada.

Podemos constatar una línea de continuidad con ese entendimiento de la intervención pública en las regulaciones posteriores en el ámbito específico de la salvaguarda del Patrimonio arquitectónico, que modernamente vuelve a insertarse en el seno del urbanismo a través de la regulación de los catálogos de protección asociados al planeamiento municipal. Si bien la decisión colegiada ha sustituido a la voluntad unipersonal del arquitecto mayor, pervive el margen de *discrecionalidad* asociado a la valoración de la

calidad de las intervenciones sobre edificios y entornos protegidos por parte de las distintas comisiones locales y regionales de Patrimonio.

Encajaría en el mismo ideal ilustrado la reciente Ley 9/2022 de la Calidad de la Arquitectura, en cuya exposición de motivos encontramos un eco literal:

"La arquitectura no es solo la expresión física que materializa los lugares donde viven las personas. Es también un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas"

La referencia contemporánea será la recuperación del concepto histórico de *Baukultur*, o cultura de la construcción recogido en la Declaración de Davos, firmada en 2018 por los Ministros de Cultura europeos que entiende que

"el patrimonio cultural es la manifestación de la diversidad cultural heredada de generaciones anteriores, constituyendo una fuente común de memoria que ofrece una dimensión emocional, de enraizamiento e identidad colectiva, y que incide de forma directa en el desarrollo de las personas y de su historia"

5.2. La dialéctica entre Plano y Norma

La concepción liberal de la propiedad que se impuso a partir del segundo tercio del siglo XIX, en paralelo al proceso de industrialización, se sustentó sobre un enfoque bien distinto de la intervención pública en la ordenación de la ciudad: la demarcación de los territorios de lo público y lo privado. Durante mucho tiempo la edificación se consideraba perteneciente en exclusiva a la esfera privada, en la que el propietario gozaba de plena libertad y, por tanto, se encontraba al amparo de la intervención administrativa. Esta situación sufrió un cambio radical a comienzos del siglo XX cuando el progreso de las ideas higienistas entró en colisión con los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar: excesos de densidad, viviendas inadecuadas e insalubres. Los orígenes de la legislación urbanística en Inglaterra, Francia y España no proceden de las Leyes expropiatorias. Ya que, como indica Leonardo Benévolo, adoptaron muy pronto un enfoque sectorial incapaz de diagnosticar las relaciones y vínculos entre los sectores, como es propio de la visión holística del planeamiento. Será la evidencia del impacto sobre la salud pública del desorden y hacinamiento de las ciudades industriales la que orientará los primeros intentos de abordar el problema urbano en su conjunto pero desde el sesgo de la perspectiva higiénica de la habitación y de las infraestructuras sanitarias (BENÉVOLO, 1963 p. 121).

Durante la primera etapa de formación de las técnicas urbanísticas en España (1846-1956) la actividad pública se organizaba en tres operaciones básicas: a) proceder a la demarcación física de los ámbitos de lo público y de lo privado, para lo cual se usaba una sencilla técnica que hace coincidir las realidades física y jurídica: la alineación obligatoria; b) asegurar el sometimiento de los particulares a las reglas de policía, reforzando el control previo de la edificación a través de la licencia; c) asegurar el funcionamiento de los servicios de la ciudad, a través de la obra pública (FIG. 5).

Los planos de alineaciones constituyeron la primera técnica capaz de efectuar la delimitación jurídica entre el espacio público y privado de manera sistemática, pero nada contienen acerca de la regulación de la construcción, ni de la programación temporal o económica de las obras. No llegan a constituirse, en consecuencia, como verdaderos planes sino más bien como instrucciones para ejecutar los proyectos de obras de urbanización de las calles con una mayor garantía de coherencia. La tercera

dimensión operaba a partir de la ordenanza de calle sobre los espacios parcelados. La suma de ambos instrumentos conformaba la morfología característica de la calle corredor que se conforma a partir de la parcela la como unidad edificatoria y la manzana como unidad compositiva. Las ordenanzas edificatorias adoptan la forma canónica de regulación de las edificaciones en función del ancho de calle y eluden por completo las referencias al ornato y a la estética características del periodo precedente. El objeto de la regulación se desplaza del control de la imagen pública de la fachada a la delimitación del volumen edificable sin mediar debate doctrinal.

A partir de este cambio de paradigma se inicia un proceso de universalización y abstracción de la norma respecto del espacio concreto sobre el que se aplica. La búsqueda de garantía y estabilidad en el valor de los inmuebles viene a sustituir al control particularista y discrecional del periodo Ilustrado. El sistema de producción de la ciudad se configura como una tarea pública y un negocio privado dividido en dos etapas: una primera de trazado de alineaciones y creación de infraestructura a cargo de los poderes públicos, tanto en su financiación como en su ejecución, y una segunda de ejecución de la edificación privada, sometida al control de legalidad de la licencia urbanística.

Este importante avance conceptual tiene como vocación potencial reclamar para sí la ordenación del conjunto de la ciudad, aunque aún habrá que esperar más de medio siglo para que tal exigencia fuera acogida legalmente. Sin embargo, también lleva implícito un axioma que ha contaminado el sistema de planeamiento español hasta nuestros días. El plano y la ordenanza no son concebidos como instrumentos temporalmente contingentes, sino que conciben desde la vigencia indefinida de la norma. No se entienden como despliegue en el tiempo de las políticas públicas en la construcción de la ciudad, sino como instrumentos de limitación de las capacidades absolutas que el Código Civil decimonónico (artículo 350) otorgaba a la propiedad, consideradas como obstáculo insalvable para la construcción de la ciudad moderna conforme a criterios racionales de infraestructura y salubridad (EZQUIAGA, 2020a).

Las legislaciones de Ensanche de las Poblaciones de 1864, 1876 y 1892 plantearán sucesivos avances en el tratamiento jurídico del problema de la *financiación* de las obras públicas. Pero no es éste el único aspecto remarkable de la experiencia de elaboración de los planos de Ensanche de las ciudades españolas a lo largo del siglo XIX. Tras la elaboración



FIG. 5 / La dialéctica entre Plano y Norma. Construcción de la calle de Serrano y Paseo de Recoletos en la segunda mitad del siglo XIX

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

de éstos subyace la idea de diseñar una nueva ciudad, concebida en términos de forma urbana global, alternativa al Centro Histórico y sustentada sobre una nueva relación entre el plano y la norma urbanística.

5.3. El Plan como organización

Los primeros intentos de formular la ordenación de la totalidad de la ciudad y su entorno territorial se plantearon en el primer tercio del siglo XX. Hasta ese momento la idea de *plan* como propuesta formal, global y abstracta tenía un contenido esencialmente utópico, mientras que la práctica de la gestión urbana discurre entre la dicotomía: *Ensanche* versus *Reforma Interior*. Cada una de estas formas

diferenciadas de actuación se regulaba mediante una legislación específica, sin referencia a una idea global de ciudad, al igual que el Estatuto Municipal de 1924.

Para entonces empezaba a ser evidente un hecho urbanísticamente muy grave: el crecimiento de las grandes ciudades desbordaba los límites espaciales dibujados en los Ensanches. En efecto, durante el último tercio del siglo XIX y primeras décadas del XX la ocupación de estos se desarrollaba muy lentamente debido a la debilidad de los instrumentos de gestión y financiación de las obras de urbanización y la retención especulativa del suelo ordenado. Los Cascos Históricos experimentaban un proceso de deterioro por saturación abusiva del parcelario en base a la permisividad de las ordenanzas. Este proceso, de consecuencias dramáticas, acabó

con la *porosidad* de las tramas urbanas y caseríos preindustriales, consolidando en muchos casos un hacinamiento insostenible que ha llegado hasta nuestros días. Simultáneamente comenzaba a formarse con extraordinaria vitalidad fuera del perímetro de los ensanches, apoyándose sobre carreteras y caminos existentes una ciudad informal fuera del alcance de las regulaciones: el *extrarradio*.

Los primeros intentos de abordar desde el planeamiento el fenómeno del crecimiento periférico consistieron simplemente en una ampliación a mayor escala de las técnicas de trazado y obra pública contempladas en la legislación de Ensanche. Sin embargo, en los años veinte los urbanistas más lúcidos comienzan a plantear como alternativa la necesidad de concebir el urbanismo como organización de la ciudad, expresada a través de un nuevo instrumento: división de la ciudad en áreas de función

dominante, en base al axioma emergente de la racionalidad de la segregación de actividades. Las bases de articulación entre Plan y Norma jurídica solo cristalizarán décadas más tarde cuando la Ley del Suelo de 1956 transforme en clasificación o calificación del suelo la organización funcional de la ciudad, primordialmente expresada como *zonificación* y las técnicas más abstractas de reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento permitan escindir la propuesta de ordenación espacial de la ejecución jurídica (Fig. 6).

5.4. La Clasificación del Suelo

La práctica del urbanismo de reconstrucción tras la Guerra Civil vino a consolidar la idea de que el plan municipal no podía constituir un mero proyecto de obras, sino que debía aspirar a una

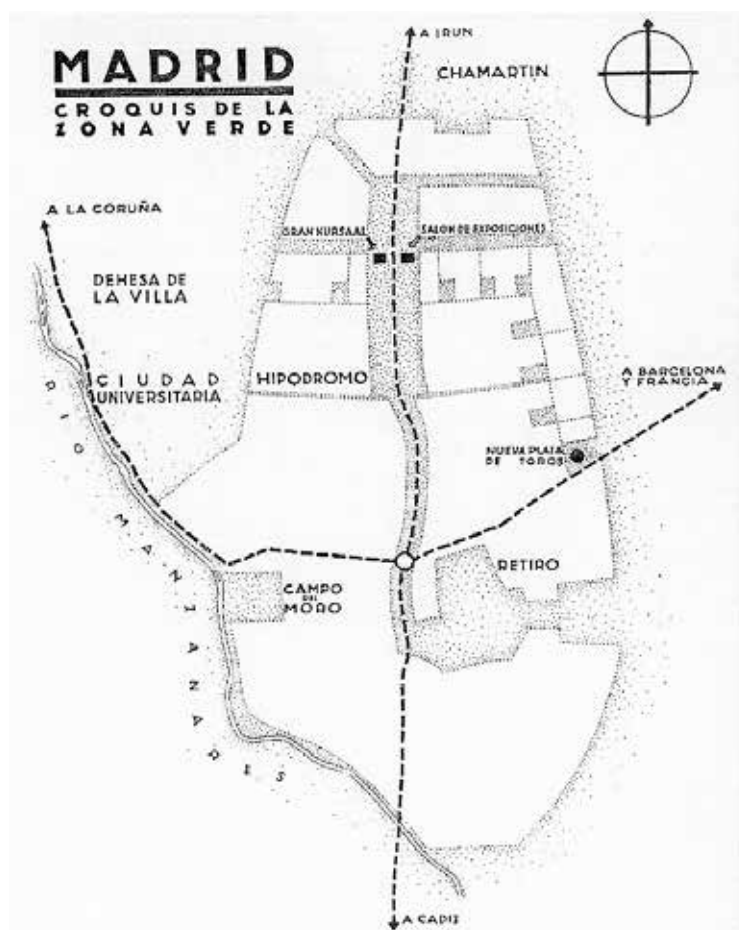


Fig. 6 / El plan como herramienta para la organización de la ciudad

Fuente: ZUAZO-JANSEN. Anteproyecto de trazado viario y urbanización de Madrid, 1929

ordenación territorial completa. La carencia de un soporte legislativo para estas nuevas ideas determinó la necesidad de que cada plan hubiera de ser aprobado mediante Ley Especial. Así, por ejemplo, la Ley de 1946 por la que se regula la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores surge como respaldo legal del Plan General de la ciudad redactado en 1944. En este documento se establece como primer objetivo la división de la ciudad en zonas en las que se señale el destino del suelo según las necesidades del programa urbano. También fue ensayado por vez primera el método de articulación entre las diversas escalas y niveles de planificación: general y de desarrollo. El hecho de que plan municipal no pudiera –como antaño los Ensanches– agotar el detalle de la ordenación física del territorio, determinó que debiera centrarse en aquellos aspectos estructurales de mayor relevancia para la totalidad urbana, remitiendo la concreción formal de algunas áreas a desarrollos pormenorizados posteriores: los *planes parciales*.

Hasta la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 el urbanismo español se regía por la suma de normas parciales. La legislación de ámbito estatal contemplaba la acción urbanística desde una perspectiva puramente local y limitada a la solución de los problemas del ensanche, pero

“abandona el régimen del suelo a la más amplia autonomía de voluntad y libertad de tráfico, prevé la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades y su financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permita un posterior reintegro parcial a costa de los beneficios por las obra”, tal como el urbanismo español venía adoleciendo desde la primera Ley de ensanche de 1864 (Exposición de motivos de la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, apartado I).

Frente a esta situación la Ley del Suelo introdujo el principio de la primacía del Plan, entendiendo que el planeamiento constituye la “*base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*”. Sobre este principio se asientan los principios medulares del urbanismo español hasta la fecha. Como señalara Tomás Ramón FERNÁNDEZ en una bella metáfora (1993, p. 128):

“sólo el planeamiento general tiene la virtud, ciertamente taumatúrgica, de transformar jurídicamente la realidad, o dicho de otro modo, sólo a través del Plan General, esto es, en el marco de una visión global del territorio municipal en su conjunto, de sus posibilidades y de sus limitaciones, de las necesidades concretas de la comunidad en el asentada y de su evolución previsible,

es legalmente posible “crear ciudad”, al margen del planeamiento, sólo es posible mantener el statu quo definido de antemano por la propia existencia de un núcleo urbano, que queda así básicamente acantonado dentro de sus propios límites reales”.

Este principio es común al conjunto de las legislaciones europeas del momento, pero no así la estrategia elegida para sustentar el estatuto del suelo: la identificación entre el plan y la determinación del estatuto básico de la propiedad a través de la aplicación de una concreta técnica urbanística. Podría pensarse que la elevada abstracción del artificio jurídico instituido para materializar las determinaciones del planeamiento obedece a una visión genérica y deductiva de la regulación. Sin embargo, no fue del todo así. Como bien señala TERÁN (1978) la ley incorpora, entre otras, la experiencia de los problemas encontrados en la formulación del Plan General de Madrid de 1946, cuyo autor técnico será años más tarde el responsable. Se trata de la ley *inductiva* en la detección de las necesidades y propósitos, *pragmática* en la economía de la solución adoptada, pero sin duda *platónica* en su concepción jurídica. Sustentada en la confianza en la capacidad de la regulación para transformar la realidad en ausencia de una gestión administrativa articulada y una financiación a la altura de las ambiciosas intenciones del planeamiento.

Es obligado recordar la referencia la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956, porque en ella se expone con inusual transparencia el verdadero motivo de la adopción de la técnica:

“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas” (Exposición de motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, apartado III).

Desde la perspectiva del legislador la clave de la arquitectura jurídica elegida es de naturaleza económica y coyuntural.

Para conseguir este objetivo la ley introduce la desvinculación entre el derecho a edificar y el derecho de propiedad del suelo, pasando aquel a constituir una atribución expresa del plan urbanístico, es decir, objeto de una determinación pública mediante la aplicación de las técnicas

de la clasificación y calificación del suelo sobre las que se sustenta toda la arquitectura de la regulación de las facultades dominicales (BASSOLS, 2006). Al plan municipal se le asigna la responsabilidad de formular lo que contemporáneamente denominaríamos un modelo de ciudad: la estructura general y orgánica del territorio y la regulación de los usos globales y pormenorizados de los terrenos.

Este criterio angular ha perdurado en las diversas reformas legislativas hasta el 2007 y ha condicionado las relaciones entre la gobernanza pública del territorio, las concretas técnicas de la planificación territorial y urbana y el régimen jurídico de la propiedad del suelo afectado. Como resultado, el conjunto de la legislación urbanística adolece de un funcionalismo simplista que, si bien permite responder a importantes problemas urbanos como la previsión de nuevos crecimientos, deja en penumbra otras realidades que con el tiempo han llegado a ser prioritarias, como la gestión ambiental y los riesgos, la regeneración y gestión de las áreas consolidadas, etc.

Parecería razonable esperar que un cambio en la realidad socioeconómica del país o en los principios de articulación entre lo público y lo privado en la construcción de la ciudad habría de originar una revisión sustancial de esta técnica planificadora. Sin embargo, como señalaba hace algunos años Ángel MENÉNDEZ REXACH (2006, p160), la clasificación del suelo:

“ha arraigado tan hondamente en el Derecho Urbanístico español, que parece imposible prescindir de ella. La trilogía clasificatoria vigente (urbano, urbanizable y no urbanizable), acuñada en la reforma de 1975-76 ha salido indemne de todas las vicisitudes legislativas y jurisprudenciales posteriores”.

Merece recordarse, por su contraste con la situación actual, el enorme margen de libertad que la Ley concedía al planificador para formular la ordenación urbana concreta de los planes, particularmente los de escala municipal. La reforma de 1975 matizará esta discrecionalidad precisando el contenido de los planes e introduciendo estándares urbanísticos desde la propia ley y sus reglamentos: proporción de zonas verdes, densidad máxima y dotaciones de los sectores de suelo urbanizable a desarrollar mediante Planes Parciales.

5.5. La programación

La Reforma de la Ley del Suelo de 1975 intentó salvar en parte este problema, introduciendo

una concepción más flexible del sistema de figuras de planeamiento sustentada sobre la variable temporal. Con ello se supera la idea decimonónica del plan como documento, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización. La introducción de las técnicas de *programación* temporal supuso un avance sustancial respecto a la tradición de los *ensanches*. Desde este nuevo ángulo, los planes municipales se concibieron de una manera más abierta, contemplando la posibilidad de un tratamiento diferenciado de las determinaciones de ordenación en relación con su grado de certeza y concreción. Con ello se pretendía “eliminar determinaciones excesivas, no garantizables técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad”. La polémica categoría del *suelo urbanizable no programado* nació con el propósito de posibilitar fórmulas de incorporación concertada de la iniciativa privada y reducir el margen de incertidumbre ante demandas de suelo nuevas o cambiantes. A mi juicio con mejor arquitectura técnico-jurídica que la categoría posterior del *suelo urbanizable no delimitado* todavía presente en gran parte de la legislación urbanística autonómica.

La Reforma de 1975 nació en un contexto condicionado por la experiencia del fortísimo crecimiento urbano y metropolitano de los sesenta e intentó dar respuesta a la cuestión fundamental de cómo crear suelo urbano sin romper la coherencia del Plan. Paradójicamente, su vigencia se hubo de desenvolver en un contexto de crisis económica en el que el centro de gravedad de las preocupaciones urbanísticas se desplazó hacia la solución de los déficits dotacionales e infraestructurales heredados, conservación y transformación de la ciudad. El cuadro institucional sufrió también una radical transformación al asumir las Comunidades Autónomas, a lo largo de la década de los ochenta, las facultades en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio que anteriormente correspondían a la Administración estatal.

5.6. Del “urbanismo urbano” al debate sobre la liberalización del suelo

El urbanismo de la Transición (años ochenta) se caracterizó en sus inicios por un discurso en gran medida defensivo entre cuyos rasgos destacaba el énfasis en la política y una desconfianza hacia la capacidad de los instrumentos

tradicionales de planeamiento para resolver los conflictos enquistados en multitud de planes in-gestionables o simplemente incompatibles con los nuevos valores, por ejemplo, el realojo de las familias afectadas por los procesos de renovación urbana.

La gestión puntual como método para reen-cauzar el *urbanismo heredado* y el recurso a mecanismos de negociación entre los intereses públicos y privados en conflicto tuvieron su máxima expresión en los *convenios urbanísticos*. Lamentablemente, el abuso de la figura en un contexto de débil empoderamiento ciudadano y escasa transparencia la vinculó irremediablemente a las irregularidades que asolaron el urbanismo español en el cambio de siglo, expulsándola del ordenamiento jurídico en varias legislaciones autonómicas. La justificación se beneficiaba de una aparente evidencia: en el seno de un sistema que pivota sobre la consideración del plan como expresión normativa de un único interés general ¿qué espacio queda para la negociación, salvo ejecutar lo regulado? Sin embargo, en el cuadro de un paradigma alternativo de gobernanza abierta hay espacio para su recuperación como herramienta auxiliar en los procesos de concertación social y partenariado público/privado.

En la segunda mitad de los ochenta los municipios tendieron a superar las políticas defensivas para recuperar el Plan General como la máxima expresión del gobierno local y el vehículo de solución del conjunto de los problemas de la ciudad. Una década más tarde, la desalentadora evidencia de la escasa capacidad transformadora de los planes ante la complejidad de los procesos urbanos de raíz socioeconómica más profunda abrió la brecha del cuestionamiento cultural y político de la hegemonía del planeamiento convencional, que ha alcanzado su punto de no retorno en la crisis de legitimidad actual, analizada más adelante.

El crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta evidenció también la insuficiencia del sistema para afrontar una nueva dimensión de los problemas urbanos: los efectos distorsionadores producidos por el incremento de precios inmobiliarios y la retención especulativa de suelos. El sistema creado para limitar el derecho de propiedad se había convertido en *garantía de valor* en lugar de incentivo a la inversión urbanizadora. En pleno debate sobre los instrumentos más adecuados para propiciar la movilización y abaratamiento del suelo urbanizable fue aprobada en 1990 una nueva Reforma legislativa directamente orientada a dar cobertura legal a nuevos instrumentos de intervención

pública en el mercado de suelo, con la voluntad de atajar, en un contexto económico todavía expansivo, pero cuyo agotamiento era ya evidente en el momento de aprobarse la nueva Ley.

Como consecuencia de su objeto limitado, la Ley de 1990 no introdujo innovaciones en los principios de clasificación y calificación del suelo vigentes, pero enfatizó de manera radical la concepción incrementalista de la adquisición de las facultades urbanísticas por parte de los propietarios de suelo implícita en la legislación precedente. Recordemos que ésta se apoyaba sobre la idea de que la aptitud para edificar la otorga el plan de manera condicionada al cumplimiento por parte del propietario de las obligaciones y cargas en los plazos previstos en el propio plan. La reforma introdujo una nueva dimensión de la programación temporal en el planeamiento, no sólo como racionalización de las prioridades de actuación, sino como control del sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas. Lamentablemente, al vincular la programación al sistema de clasificación y calificación, esta perdió la flexibilidad con la que había sido concebida en 1975 sin conseguir cambios sustanciales en la rigidez del estatuto regulador del suelo. Mejor suerte tuvo la ampliación de las técnicas redistributivas al suelo urbano, que ha perdurado hasta hoy.

El alejamiento de la Reforma de 1990-92 de los procesos reales de transformación del suelo alimentó un debate que alcanzó a los fundamentos mismos del sistema legal vigente y del que resultó la nueva reforma de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Sin embargo, el acontecimiento clave del periodo fue la publicación Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que anuló una gran parte de los preceptos del Texto Refundido de 1992 por invadir la esfera competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo. Esta sentencia estableció de manera irreversible los límites competenciales del Estado en materia de ordenación territorial y urbanística, confinándolos a la estricta regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, además de la regulación de materias colaterales con sustento constitucional que inciden en el urbanismo tales como la expropiación forzosa, valoraciones, responsabilidad de las Administraciones públicas o procedimiento administrativo común.

La reforma de 1998, circunscrita a los títulos competenciales estatales, introdujo una novedad trascendental que la apartaba de

La corriente de pensamiento dominante en la formación histórica del Derecho Urbanístico español:

“facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado” (Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones).

La aplicación práctica este nuevo enfoque fue, sin embargo, menor que su impacto cultural y social, ya que precisaba tanto de su transposición a la legislación autonómica como de la colaboración activa del planeamiento municipal. Ninguna de estas dos condiciones se produjo con la amplitud necesaria.

5.7. El marco legal vigente y sus principios rectores

Tras la conmoción social y económica del abrupto final de la burbuja inmobiliaria (2000-2008) y la dramática crisis del sector financiero e inmobiliario, el paradigma inspirador de la legislación estatal fue revisado de nuevo en la Ley 8/2007, de suelo que junto con la ley 8/2013 de *rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*

integran el texto refundido de 2015, con ligeras alteraciones hoy todavía vigente (Fig. 7).

Entre los elementos más interesantes del nuevo texto actualmente vigente es obligado mencionar el cambio de la premisa legitimadora o motivadora de la Ley. Por primera vez en décadas el objetivo manifiesto de la Ley del Suelo no es el abaratamiento de los productos inmobiliarios, bien sea actuando sobre la ampliación de la oferta de suelo (Ley 6/98), bien fuera asegurando coercitivamente su acceso al mercado (Ley 8/90). Objetivo, por otra parte, reiteradamente incumplido por cuanto las causas del fenómeno de carestía de suelo son complejas y superan la estricta esfera regulatoria de la planificación urbanística. Es, asimismo, innovadora la consideración de la gobernanza como columna vertebral de cualquier sistema de planeamiento. Conforme a la nueva ley, el gobierno del territorio no puede limitarse a la racionalización del ejercicio de la tutela administrativa sobre la actividad urbanística de los particulares. Por el contrario, demanda que desde las diversas instancias administrativas se despliegue una acción territorial coordinada, es decir, una positiva acción de fomento, teniendo siempre en consideración la participación de la sociedad civil y actores afectados en los procesos de regulación y gestión.



Fig.7 / Suelo público, vivienda social y regeneración urbana

Fuente: José María EzQUIAGA & al., Plan Especial de Remodelación de las Instalaciones Militares de Campamento Madrid, 2009

Como ya ha sido mencionado, hasta la aprobación de la ley 8/2007, la legislación estatal prevenía como dispositivo clave para asegurar la efectividad de sus determinaciones en cuanto al régimen urbanístico de la propiedad del suelo la obligatoriedad de que el planeamiento operara la división del territorio en todas o algunas de las clases de suelo antes mencionadas, o clases equivalentes reguladas por la legislación autonómica. Esto significaba que la innovación en cuanto a las figuras de planeamiento o a la división básica del territorio que pudieran contemplar las legislaciones urbanísticas territoriales tendría como límites objetivos la obligatoriedad de establecer las equivalencias con las clases reguladas en la legislación estatal. La nueva ley, por el contrario, ha optado por sustentar los tratamientos del suelo sobre condiciones materiales de hecho, sin interferencias de su cualificación jurídica en los concretos sistemas normativos que eventualmente adopten las legislaciones autonómicas.

Al establecer en el artículo 21 las situaciones básicas del suelo como *suelo rural* y *suelo urbanizado* y eludir a lo largo de todo el texto el diseño unas concretas técnicas de ordenación territorial y urbanística para vehiculizar la determinación de las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo, la ley abre la posibilidad de construir desde las legislaciones autonómicas —únicas competentes en la materia— modelos alternativos de ordenación territorial y urbanística más ajustados a una agenda de problemas urbanos desconocida en el momento de formulación de la mayor parte del corpus legislativo estatal y autonómico todavía vigente. Esta simplificación radical tiene consecuencias conceptuales que van más allá de sus efectos directos sobre el método y sistema de las valoraciones urbanísticas: inicia el camino de la distinción entre la planificación como previsión racional del destino del suelo y su condición de instrumento de regulación del derecho de propiedad; priorizando la primera dimensión sobre la segunda.

Sin embargo, es un hecho significativo que tras quince años de vigencia de la ley esta mayor capacidad de innovación no haya encontrado el eco esperable en las legislaciones urbanísticas, con las notables excepciones de las iniciativas consolidadas en Andalucía e iniciadas en varias comunidades autónomas uniprovinciales. La legislación urbanística autonómica se ha movido confortable dentro de los límites conceptuales del hilo conductor de 1956/1975/1992 sin explotar las posibilidades de innovación en contenido y técnicas urbanísticas propiciadas por el nuevo marco legislativo estatal. En concreto,

no se han innovado desde la legislación autonómica herramientas alternativas al régimen de suelo sustentado sobre las técnicas de la clasificación y calificación de este. Tampoco se ha recibido en nuestra legislación la experiencia del derecho comparado en el contexto más cercano la Unión Europea y Reino Unido (HERNÁNDEZ PARTAL, 2020).

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 constituye un hito histórico en la definitiva unificación de las estrategias de Ensanche y Reforma Interior que desde el siglo XIX habían discurrido por cauces legales y pragmáticos paralelos. El desplazamiento del centro de gravedad de la ordenación urbanística de la expansión a la regeneración supone probablemente el cambio de paradigma más importante en el urbanismo español del siglo XXI. Lamentablemente, los efectos prácticos son todavía muy limitados. La complejidad y costes económicos y sociales asociados a la transformación de los tejidos construidos difícilmente se compadece con la simplicidad de unas técnicas urbanísticas que recordémoslo una vez más, nacieron en 1956 para eludir los costes *inasumibles* de sustentar la ordenación urbanística en políticas de adquisición y venta pública de suelo (conforme al modelo holandés, británico o escandinavo), sin que alternativamente se concibieran herramientas para estimular la iniciativa emprendedora o el partenariado público/privado como estrategias prioritarias para el desarrollo urbano.

Como resultado de este largo proceso los principios rectores del marco legal en España, salvando las cada vez más evidentes divergencias entre Comunidades, son los siguientes:

- La consideración de la ordenación territorial y urbanística como una función pública. Culminando la evolución histórica del concepto desde su primitivo entendimiento como simple encauzamiento externo de las facultades privadas, hasta la disociación entre la titularidad dominical de los suelos y la atribución de unos derechos de aprovechamiento asociados a la transformación de estos.
- La dirección y el control por las Administraciones públicas competentes de la totalidad del proceso de ejecución física y jurídica del ordenamiento y la correlativa ausencia de estrategias proactivas de fomento de la actividad emprendedora. En clara disonancia con las políticas públicas de modernización o estímulo en otros sectores clave de la economía.

- La consideración de los planes urbanísticos como normas, bien en su totalidad, bien en su núcleo duro de la regulación de la clasificación y calificación de los suelos. Es decir, los planes se conciben como disposiciones generales de rango reglamentario y vigencia indefinida que obligan a ciudadanos y administraciones y que, consecuentemente, sólo pueden ser modificados o sustituidos por otros planes conforme al procedimiento seguido para su formación y recurridos en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- La vinculación de las facultades dominicales de la titularidad del suelo a la aplicación de unas concretas técnicas planificadoras sustentadas sobre la clasificación y calificación del suelo. El sistema concedido originariamente como una audaz limitación del derecho de propiedad del suelo se ha transformado con el tiempo en *garantía de valor* que rigidiza su movilización. La clasificación y calificación del suelo aplicada desde el planeamiento alientan en periodos económicamente expansivos la retención especulativa de los terrenos, en lugar de funcionar como estímulo a la inversión urbanizadora.
- El paradigma dominante del planeamiento urbano contemporáneo se gestó en la primera mitad del siglo XX como ampliación escalar de los proyectos de ensanche al conjunto de la ciudad. Asumiendo en este tránsito la necesidad de adoptar técnicas de precisión gradual de las determinaciones de ordenación y la adopción de herramientas originales de reparto de beneficios y cargas que permitieran resolver definitivamente el problema de la financiación de las obras de urbanización, rémora sistémica de los ensanches. No es por ello de extrañar la orientación, todavía evidente, del planeamiento territorial y urbanístico a la ordenación del crecimiento con preferencia a la regeneración y transformación de los tejidos urbanos existentes.
- La consideración subsidiaria del medio natural y rural, bien expectante, bien defensiva respecto de los procesos de transformación urbana, es fruto, asimismo, del sesgo del planeamiento municipal hacia el encauzamiento de las necesidades de crecimiento. A pesar de que desde la perspectiva actual la regulación del suelo rural o *no urbanizable* parece manifiestamente insuficiente, supuso un relevante avance respecto a la legislación precedente en la medida en que esta no contemplaba ninguna restricción del uso de los terrenos más allá del perímetro ordenado por los ensanches o regulado por las ordenanzas de edificación.
- La visión jerárquica y secuencial de las figuras de planeamiento (la denominada cascada de planeamiento) que partiendo de las previsiones de la ordenación del territorio de mayor escala de extiende hasta el planeamiento municipal, el planeamiento de desarrollo y la ejecución y gestión urbanística. Como certeramente señalaron GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO (1981), la arquitectura formal de la ley nunca estuvo en sintonía con la realidad administrativa. El conjunto del sistema de planeamiento gravitó *de facto* desde sus orígenes sobre el planeamiento municipal, ya que sólo este tiene la capacidad legal de operar la clasificación y calificación del suelo. El formalismo de la concepción jerárquica del planeamiento ha sido adicionalmente un obstáculo para desarrollar una visión más integrada de las escalas de intervención, capaz de seleccionar con inteligencia qué elementos resultan relevantes en cada nivel.
- La consideración de las técnicas de reparto de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística como objeto central de la gestión urbanística, con énfasis en la regulación de la propiedad del suelo y escaso incentivo de la actividad emprendedora o del partenariado público/privado como elementos activadores de la transformación urbanística.

6. Judicialización del planeamiento

En su respuesta al alegato de Rem KOOLHAAS (1995) sobre la muerte del urbanismo –tras la traumática experiencia de su curso de doctorado en Lagos–, Fernando DE TERÁN subrayaba la idea de que difícilmente puede culparse al urbanismo (planeamiento) de los desastres urbanos allí donde no ha existido. En efecto, uno de los objetivos clave de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas ha sido promover la responsabilidad de los Estados en dotarse de una legislación urbanística que corrija la consideración absoluta del derecho de propiedad del suelo someténdolo a las limitaciones de un uso racional a través del planeamiento, en sintonía con los requerimientos ambientales, sociales y económicos de la sociedad contemporáneas.

Sin embargo, en los países de más larga tradición urbanística la problemática contemporánea es muy distinta. La sobrerregulación y obsolescencia de los sistemas de planeamiento están produciendo una alarmante deriva a

la judicialización del planeamiento. Cómo se ha venido argumentando, las causas son más profundas. Se está produciendo una evolución *reductiva* del objeto de los planes municipales en dirección opuesta a la observada durante el urbanismo de la Transición, particularmente durante los años 80 del pasado siglo. En aquel periodo los planes fueron vehículo privilegiado para plasmar en respuesta a los déficits heredados, un proyecto de ciudad que alcanzaba el conjunto de las necesidades ciudadanas: de las demandas de crecimiento y regeneración a la movilidad; de la defensa del patrimonio a la problemática de la vivienda social.

En las últimas tres décadas se constata una deriva en la que el objeto del plan se desplaza tendencialmente de la formulación de un proyecto de ciudad a la estricta regulación del estatuto de la propiedad del suelo. A esto se suma, la exigencia de dar acogida en el planeamiento al tejido cada vez más tupido de legislación sectorial con incidencia en el territorio del término municipal. La ciudad deseada e incluso la programación racional de la construcción de la ciudad pasan a un segundo término. En la sustitución del plan como proyecto por el plan como norma se está perdiendo visiblemente el vínculo de los planes con la realidad social y económica de la ciudad, frustrando su capacidad como herramienta en la identificación y resolución de conflictos. Cada vez es más difícil identificar en la maraña reguladora el propósito transformador del planeamiento (VAQUER, 2018a; BAÑO LEÓN, 2017; DE LA CRUZ MERA, 2020). Sin la constatación de este hecho sería difícil entender el impacto que sobre la cultura planificadora está teniendo una herramienta ajena al sistema de planeamiento estatutario como la Agenda Urbana Española.

En los últimos años, este proceso subyacente se ha hecho más evidente en el *síntoma* de las anulaciones de planeamiento en la jurisdicción contencioso-administrativa a una escala sin precedentes históricos. Podemos concluir, en base a esta experiencia, que la consideración jurisprudencial de los planes como disposiciones de carácter general de rango reglamentario no ha venido asociada a un fortalecimiento del planeamiento, sino por el contrario ha generado una enorme vulnerabilidad.

El reciente Manifiesto: “*Por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico*” suscrito en marzo de 2022 por la práctica totalidad de los Directores Generales autonómicos de Urbanismo y Ordenación del Territorio es el mejor testimonio de la amplitud de la alarma que esta situación está generando. El

Manifiesto nace de una voluntad pragmática y reformista demandando medidas legislativas urgentes para solucionar la problemática derivada de la nulidad radical de los instrumentos de planeamiento territorial urbanístico especialmente cuando esta deriva de vicios formales o procedimentales. No cuestiona, por tanto, las bases del sistema, pero sí diagnóstica con certeza las debilidades que amenazan con arrastrarlo a la inoperancia y sus consecuencias sociales y económicas:

“La normativa territorial y urbanística es una materia que se está volviendo insegura y frágil. Las razones de esta vulnerabilidad del planeamiento se basan en la gran complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica que está detrás de cada norma. Dentro de esta complejidad destacan los innumerables informes sectoriales exigidos con carácter preceptivo y vinculante para legitimar la aprobación de los planes y trámites procedimentales concurrentes, poco integrados, como el de evaluación ambiental estratégica (...)

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica provocada por el incremento exponencial de los casos de nulidad del planeamiento territorial urbanístico es, desde la perspectiva del Manifiesto indiscutible:

“todo el orden urbanístico, territorial o ambiental creado al amparo del planeamiento se ve cuestionado, las relaciones jurídicas generadas durante años con el respaldo de ese planeamiento resultan, al mismo tiempo, amenazadas, y las inversiones y proyectos de futuro del Ayuntamiento respectivo quedan paralizados por la inseguridad”.

En consecuencia, se propone seguir la senda de otros países europeos de nuestro entorno y semejante tradición jurídica como Francia, Italia o Alemania que han avanzado hacia la consolidación del principio de conservación de los planes y por tanto de subsanación de los vicios no sustanciales.

Una reciente consulta realizada por la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, AETU (2022) entre sus asociados muestra unanimidad en la percepción de que en los últimos años se ha visto también ralentizada la tramitación del planeamiento urbanístico a todas las escalas. Siendo especialmente grave la que afecta a la aprobación de los planes municipales, que oscila mayoritariamente entre seis y diez años. Entre las causas de este fenómeno son identificadas las siguientes: la complejidad en la tramitación administrativa, el déficit en conocimientos urbanísticos de los responsables de los informes sectoriales, la ineficacia de las

técnicas de concertación interadministrativa y la misma complejidad del contenido y documentación de los planes urbanísticos. Se avanza también propuestas entre las que destacan la necesidad de un cambio radical del modelo para separar lo estratégico de lo pormenorizado y el cuestionamiento de igualmente, la asignación de derechos a la propiedad del suelo. Se concede una importancia particular –recordemos que el ámbito de la consulta son los profesionales públicos y privados del urbanismo– a la concepción enciclopédica del contenido de los planes, pero sobre todo a la distorsión introducida por la incidencia de la legislación sectorial y los informes preceptivos en los procedimientos de tramitación. Sugiriéndose una radical simplificación y unificación del trámite de concertación interadministrativa

En respuesta a la consulta entre los profesionales y en desarrollo de la senda abierta en el “Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable”, AETU (2023) ha promovido la discusión de un manifiesto específico sobre los problemas asociados a las tramitaciones titulado “Procedimiento y planeamiento territorial y urbanístico. Propuestas para una eficaz aplicación de los principios de celeridad y eficacia”. El diagnóstico amplía el punto de partida de aquel al constatar que el primer obstáculo en la tramitación del planeamiento radica en su consideración por las administraciones como procedimiento de interés exclusivo municipal. Actuando aquellas con funciones de control externas y extrañas al buen fin del procedimiento y, en consecuencia, ejerciendo un control burocrático, formal y pasivo, ajeno a los mecanismos de colaboración interadministrativa.

7. Sobrerregulación y burocratización

Finalmente, puede ayudar a situar el problema analizado contextualizarlo en un espacio geográfico más amplio. Ya que no obedece específicamente a una “anomalía” del paradigma urbanístico sobre el que descansa la legislación española, sino también a un proceso de burocratización y judicialización de la vida social más amplio. En un reciente ensayo titulado significativamente: “*Le droit nuit gravement à l’urbanisme*” (El derecho perjudica gravemente al Urbanismo), una de las voces más autorizadas en cultura urbanística francesa, el profesor Jean-François Tribillon, se lamentaba de que hubieran quedado atrás los tiempos en que el derecho aseguraba la eficiencia del urbanismo incorporándolo a la ciudad. En la actualidad el

entramado legal constituye más bien un obstáculo para poder efectuar con éxito la *transición urbana*, de la misma manera que se habla de una transición energética.

En respuesta esta situación, se propone “contribuir a aflojar el corsé jurídico que atenaza el urbanismo devolviéndole una robusta capacidad para innovar y experimentar con las exigencias urgentes y legítimas del desarrollo sostenible” (TRIBILLON, 2016, p. 9), para devolver al urbanismo en cuanto ciencia de la construcción de las ciudades su capacidad de experimentación. La tarea se inicia con la decodificación de la legislación urbanística para hacerla visible y legible y poder realizar una crítica sólida sobre sus carencias en cuanto dispositivo técnico, político y de intervención social. Concluyendo en una interesante propuesta de reforma legal orientada a adaptar las normas existentes a las necesidades y expectativas de la sociedad contemporánea.

Conforme nuevas regiones geográficas se incorporan a la cultura de la regulación, los problemas sobre el modo en que la legislación se relaciona y afecta al desarrollo urbano tienden también a ampliar su localización desde los países precursores del paradigma planificador en Europa al conjunto de los países desarrollados primero y recientemente a las economías emergentes de Asia y América. Sin embargo, la teoría del planeamiento académica tiende a focalizar su interés sobre los principios morales y políticos de la teoría crítica más que hacía el análisis de las condiciones objetivas a los que se enfrentan en la práctica profesional real los urbanistas. En una reciente publicación Robert BEAUREGARD (2020, p. 113) se hace eco de esta contradicción refiriendo estudios empíricos que muestran, en línea con lo adelantado por HEALEY (1992a, 1992b), que entre el 80 o 90% de la dedicación temporal de los planificadores australianos se emplea en la gestión inevitable de las restricciones asociadas a los controles de desarrollo.

La constancia de la incidencia de la sobrerregulación legislativa y la burocratización de los procedimientos de gestión urbanística en América Latina y Caribe está comenzando a generar una interesante literatura científica que constata el ambivalente papel que las regulaciones urbanísticas están jugando la vida social. Por una parte, fomentan expectativas de mejora sobre la organización y convivencia social, pero, por otra parte, la crónica incapacidad de los sistemas de planeamiento para alcanzar las metas propuestas está generando una creciente frustración que pone en crisis la legitimidad social

del sistema. (UGALDE, 2023, p. 329) Esta última circunstancia asociada a una creciente dificultad de los operadores inmobiliarios profesionales y ciudadanos ordinarios para moverse dentro de la estrecha ventana definida por la sobreregulación funciona como incentivo para esquivar la norma a través de la irregularidad urbanística o para someter la norma a los intereses particulares mediante la corrupción o el clientelismo. Verificando empíricamente la paradoja entre la *planificación comprensiva* y la *improvisación fragmentaria* de Karl POPPER.

Ambos procesos se sustentan en una gobernanza deficiente condicionada por la asimetría entre la hiperactividad normativa de las administraciones, su escaso respaldo social y la debilidad efectiva de los poderes públicos para hacer cumplir lo regulado. Las consecuencias son demoledoras por cuanto perpetúan la informalidad como mercado inmobiliario paralelo elevando hasta lo inasumible la factura asociada a los costes de regeneración urbana. Un aspecto de particular interés se refiere a la emergente tendencia a la *judicialización* del planeamiento. Recientes investigaciones realizadas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) muestran que debido a la carencia de planeamiento actualizado y procesos de participación pública que acompañen a la elaboración y ejecución de los planes se constata un importante incremento de las acciones legales emprendidas desde la sociedad civil y la movilización de *expertise* jurídico para abordar conflictos urbanos (BLANC & al., 2022).

8. Una Agenda renovada de objetivos para la Transición Urbana

Si aceptamos con KLOSTERMAN (1985) que la necesidad de intervención pública en la ciudad y el territorio no tiene como corolario evidente la legitimación del planeamiento como disciplina específica habrá que adoptar otro punto de partida. Sugerimos volver la mirada a la ciudad y contrastar y valorar la capacidad del urbanismo como ámbito de conocimiento para dar cuenta del tejido de acontecimientos, acciones y relaciones que constituyen la ciudad real y del planeamiento como herramienta para instrumentar de manera eficiente la gobernanza espacial en la esfera de lo que se ha denominado: transición urbana (CARTA, 2014a).

En España este cambio de enfoque se hace difícil debido al hecho de que el planeamiento no sólo constituye un instrumento técnico para alcanzar un mejor entorno

ambiental y una mejor calidad de vida para los ciudadanos, sino que es al mismo tiempo el instrumento jurídico para orientar la consecución de este propósito mediante la regulación del estatuto del derecho de propiedad del suelo. A pesar de los esfuerzos de las sucesivas reformas legislativas por superar la concepción del Plan “como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización” (Exposición de Motivos de la Reforma de la Ley del Suelo, 1975), continua dominando como concepto regulador lo que podríamos denominar el *icono canónico* de la ciudad orgánica, establecido en los planes municipales que precedieron la sistematización legal de 1956, especialmente en el Plan General de Madrid de 1944. De ahí las grandes dificultades de nuestro sistema para incorporar estrategias de naturaleza no espacial o procesos ajenos a la lógica del crecimiento extensivo por continuidades: desde los fenómenos metropolitanos a la transformación y regeneración de la ciudad existente.

En consecuencia, las determinaciones más frecuentes del planeamiento espacial convencional, tanto a la escala urbana como territorial, se limitan a la previsión y dirección del crecimiento, la protección defensiva del medio natural y rural y la compatibilización de las infraestructuras. En palabras de Manuel SOLA-MORALES

“¿Qué queda de la vieja confianza en la planificación urbanística, como técnica remedidora de los problemas urbanos, como camino de introducción de un nuevo y mejor orden en nuestras ciudades?”. Oponiendo la nostalgia de un planeamiento optimista, comprometido en la formulación de hipótesis de globalidad y forma de la ciudad, como el Ensanche Cerda, a la tristeza de un planeamiento que sólo parece interesar “como referencia de encuadre para las grandes actuaciones parciales, como marco de coordinación de las iniciativas sectoriales, como sede de compromiso de los varios agentes operadores”(1973, p. 107)

A pesar del escaso incentivo ofrecido desde el marco regulador, se constata en las últimas décadas una reorientación del pensamiento urbanístico hacia las dimensiones ambientales, sociales y económicas que determinan la realidad urbana y territorial contemporánea. A mi juicio, se hace necesario recuperar parcialmente la agenda de los planes de la Transición que aportaron temporalmente una visión desde la *transformación* y desde un entendimiento del plan urbanístico como un instrumento activo en el desarrollo de las políticas públicas y las

estrategias de inversión privada y no sólo como instrumento de control. Pero en el contexto actual la recuperación del *urbanismo urbano* siendo necesaria no es suficiente.

Las crisis derivadas de la globalización, cambio climático y transformación social requieren un cambio más profundo en nuestra manera de pensar el urbanismo: formular estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes y ampliar los límites de la estricta ordenación del suelo para ofrecer nuevas bases de convergencia entre la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural.

Evidentemente la ampliación de los propósitos del planeamiento urbano debe responder a un cambio de énfasis en el método de la planificación: del *control* normativo a la *dirección* estratégica, de la definición de una idea singular de futuro a la investigación sobre los procesos sociales para alcanzar las metas deseadas. En base a esta idea es necesario reinventar el objeto y contenido de los planes urbanísticos para convertirlos en instrumentos resilientes y abiertos a la innovación (*open source*) (SENNETT, 2018; UN-HÁBITAT & al., 2018).

8.1. Sostenibilidad y límites ecosistémicos

El concepto de *sostenibilidad*, enunciado por primera vez en 1987 en el Informe Bruntland a las Naciones Unidas, ha evolucionado al aplicarse a diversos contextos, particularmente desde la perspectiva global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aporta una visión más amplia que la estricta protección medioambiental al incorporar la responsabilidad intergeneracional a largo plazo, la preocupación por la calidad de vida y por la inclusión social en el presente y el respeto social y ético del bienestar humano (FIG. 8). Este enfoque supone una nueva visión del aprovechamiento de los recursos y la economía tradicional. Incorpora la evaluación de las consecuencias de las acciones presentes en el largo plazo y, en consecuencia, fortalece la idea misma de la planificación. Supone también la exigencia de políticas que reflejan los costes reales del consumo y el deterioro de los recursos no renovables (BRINKLEY & WAGNER, 2022).

La mejora del conocimiento científico sobre los procesos de cambio global ha llevado a construir la idea de *límites ecosistémicos* (*planetary boundaries*) referida a la habitabilidad del conjunto del planeta, pero también aplicable a



FIG. 8 / El sueño de la disolución de la urbanización en el medio rural ha generado la pesadilla de la dispersión territorial

Fuente: Frank Lloyd WRIGHT: *Broadacre City*

otras escalas territoriales. Estos límites aportan al planeamiento urbano y territorial un interesante marco conceptual para monitorizar el seguimiento de los procesos que regulan la estabilidad y resiliencia de los ecosistemas en base a umbrales objetivos por debajo de los cuales las comunidades pueden seguir desarrollándose de manera estable. En las escalas propias de la ordenación del territorio y el urbanismo, el planeamiento debe acoger como nueva responsabilidad la determinación de las capacidades ambientales –adoptando la *capacidad de acogida* como criterio operacional– para impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. De forma que el consumo de los recursos materiales, hídricos y energéticos renovables y no renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos o sustituirlos y que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos (RUEDA, 2022)

8.2. Descarbonización y resiliencia

Ante el desafío del cambio climático son bien conocidas las dos estrategias básicas: mitigación y adaptación. Es decir, la reducción de balance neto de emisiones equivalentes de carbono incidiendo sobre el metabolismo urbano y la descarbonización de sus procesos y la adaptación resiliente a los efectos del cambio sustentada en la prognosis científica de la evolución del clima en escalas geográficas concretas (GIDDENS, 2009)

En la esfera urbanística, la mitigación climática implica la reducción de las emisiones netas a través de la reducción del consumo de combustibles fósiles en el ciclo vital de las estructuras urbanas a través de la adopción de soluciones bioclimáticas, tecnologías más eficientes, generación distribuida de energía limpia y previsión de sumideros que potencien la capacidad de fijación de carbono y otros gases de efecto invernadero mediante la protección y ampliación de la cubierta vegetal.

Conforme al conocimiento científico disponible, la mayoría de las proyecciones muestran una alta probabilidad de elevación sustancial de las temperaturas y de los días de duración de las olas de calor, junto con una reducción de la disponibilidad de los recursos hídricos. Planificar ciudades resilientes significa generar políticas urbanas flexibles para desarrollar modelos funcionales y de gestión susceptibles de manejar un entorno ambiental y social crecientemente desequilibrado. (MÜNTER & REIMER, 2020; OVINK & BOEIJENGA, 2021) La reciente modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo ofrece un interesante avance en el proceso de incorporación de esta cuestión al núcleo duro de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística al contemplar la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión de políticas sectoriales y de salud pública¹.

8.3. Economía circular y reutilización del suelo

Durante el siglo XX el desarrollo económico se ha apoyado en lógicas lineales de consumo de recursos, en los que un material se obtiene, usa y desecha. El aumento de la población y de la intensidad de uso de recursos hace esto cada vez más insostenible, por lo que el objetivo de reutilización de los diferentes recursos que inciden sobre el territorio pasa a ser un objetivo central. Esto se aplica tanto al uso de agua y materiales, pero también a la idea de reutilización de suelos ya en uso antes de la puesta en carga de otros aún sin ocupación urbana. Las acciones de regeneración urbana y rehabilitación edificatoria son parte de la economía circular, al reducir la necesidad de consumo de recursos frente a las alternativas de nueva construcción y urbanización.

Las agendas urbanas de Naciones Unidas, Europa y España coinciden en reclamar un profundo cambio en los modelos de expansión y crecimiento a saturación del territorio todavía

¹ artículo 20.1.c

En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos:

a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.
b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.

c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.

d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.

e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales

dominantes en la ordenación del territorio y urbanismo convencionales adoptando, alternativamente, estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes. Cambiando el *leit motiv* central de la planificación urbanística y territorial de la mera ordenación del suelo a la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud para los ciudadanos, en un marco de consideración de los límites ecosistémicos antes referidos.

La densificación de los tejidos en equilibrio con los servicios y equipamientos urbanos, conforme al modelo de asentamiento compacto, se presenta como la alternativa razonable para evitar que continúe una tendencia a la dispersión que hace más difícil la tarea de configurar unas infraestructuras básicas y unos equipamientos sostenibles en términos económicos y funcionales. Desde esta perspectiva, la regeneración y la rehabilitación territorial y urbana constituyen visiones estratégicas, no sólo herramientas sectoriales para reciclar el tejido edificado de las ciudades en coherencia con los principios de economía circular.

8.4. El proyecto de lo existente

La experiencia traumática de la destrucción de los centros históricos ha motivado que durante décadas predominase un enfoque de su conservación con connotaciones más *defensivas* que verdaderamente propositivas. Desde la perspectiva de la *transición urbana* es necesaria una visión más compleja y ambiciosa de las políticas de salvaguarda de la ciudad existente, sustentadas en un nuevo equilibrio entre la regeneración económica y social y la intervención transformativa sobre espacio construido.

Superado el periodo en el que la salvaguarda ambiental –expresada en ordenanzas y catálogos de protección– constituía el paradigma hegemónico, la cuestión de los centros urbanos se nos aparece en toda su complejidad. El éxito de las estrategias de recuperación dependerá en gran medida de la capacidad para identificar el rango de relevancia de las diversas patologías y articular coherentemente políticas en escalas, sectores y metodologías diversas: desde el problema de la obsolescencia funcional y simbólica, hasta la problemática de la exclusión social.

La preocupación por la recuperación de los centros se ha extendido de los edificios singulares al conjunto del paisaje urbano histórico (BANDARIN & VAN OERS, 2012). Esto supone una

reconciliación del proyecto de lo existente y la idea histórica de embellecimiento. Ahora bien, desde una perspectiva contemporánea este significativo avance no es suficiente. Desde la perspectiva de la nueva cultura de la construcción de la ciudad –*Baukultur*– promovida en la Declaración de Davos (2018) es necesario promover estrategias ambiciosas de regeneración cultural, económica y social y extender la idea de regeneración urbana al conjunto de la ciudad de una manera respetuosa y sensible con la memoria e identidad colectiva de sus habitantes (FIG. 9).

En la esfera más concreta del planeamiento, la intervención en la ciudad consolidada cuestiona el axioma convencional conforme a la cual a la progresión en escala corresponde una progresión en abstracción. Por el contrario, enfatiza como momento clave de la estrategia de regeneración urbana la identificación del ámbito significativo de cada problema. De esta forma, la gramática normativa genérica deja paso a una dialéctica entre las escalas que ajuste el nivel de vinculación y precisión de las intervenciones en virtud de su importancia estratégica y no de su tamaño, entendiendo lo particular, específico o irrepetible de cada pieza urbana. Estos conceptos son esencialmente válidos en la planificación de las periferias. En este ámbito la inmensa tarea que se abre ante el urbanismo será adaptar el parque residencial existente a los requerimientos sociales y técnicos contemporáneos: adaptación a las necesidades de la población de mayor edad y a las exigencias de eficiencia energética y economía circular en la escala de los inmuebles y la regeneración y revitalización de los barrios en la escala urbana.

8.5. La ciudad cercana

La intensidad de la interacción social estimula la innovación, la creación y la atracción del talento en las esferas económica, científica y cultural y posibilita la concentración de los recursos e infraestructuras sociales y el acceso a los mismos. Desde el punto de vista ambiental la densidad es clave para reducir de la huella urbana, el consumo energético y las emisiones de carbono. Hace posible una movilidad limpia, prioritariamente peatonal en las cortas distancias y un transporte público eficiente para la movilidad obligada a escala metropolitana. En la escala arquitectónica los desarrollos urbanos de una densidad saludable favorecen la variedad de tipos de vivienda y la integración de usos muy diversos y, consecuentemente, la interacción y diversidad social en edades y

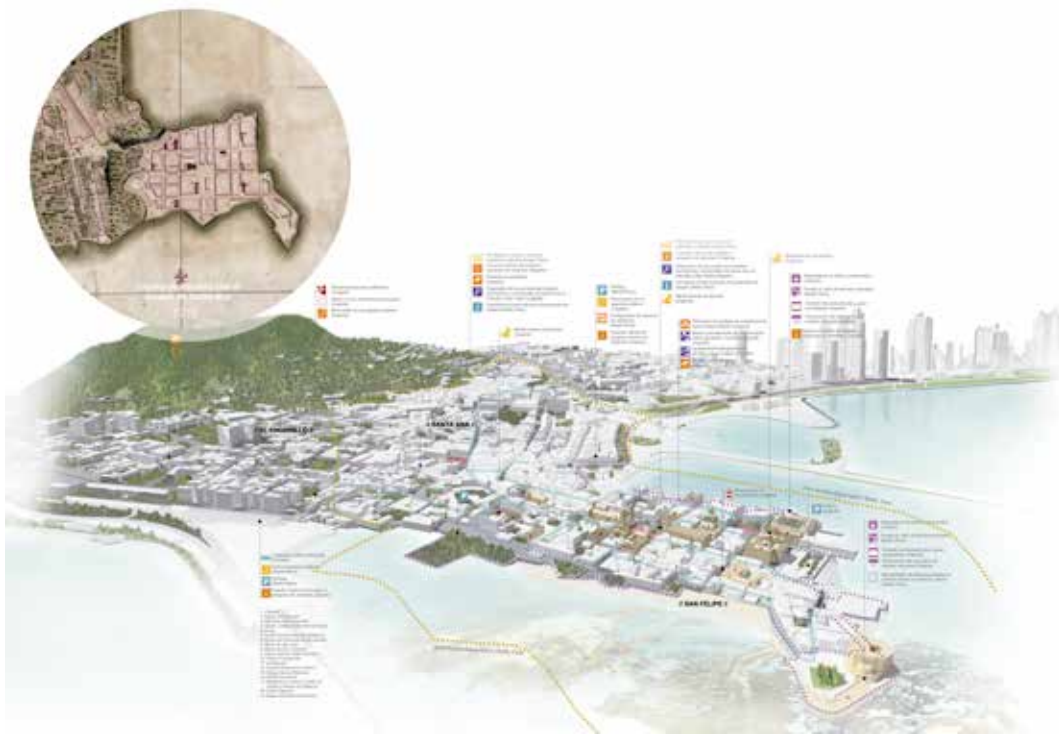


FIG. 9 / Del monumento singular al Paisaje Cultural Urbano

Fuente: José María EZQUIAGA & Gemma PERIBAÑEZ: Plan de Gestión UNESCO del Casco Antiguo de Panamá

niveles de renta, facilitando las estrategias de regeneración urbana.

Desde estas perspectivas es clave defender el modelo de ciudad mediterránea: densa, continua y compacta basada en un equilibrio saludable entre personas, actividades, bienes públicos e infraestructuras: alejado tanto de la disolución de la ciudad, como del hacinamiento inhumano. (FIG. 10).

La idea de la ciudad cercana (MORENO, 2020) está asociada a la desilusionante experiencia del carácter monofuncional y carente de calidad que caracteriza a gran parte del espacio urbano contemporáneo. Por otra parte, ha hecho patente el conflicto entre un espacio viario diseñado al servicio del automóvil, las necesidades de la movilidad peatonal y las demandas de las actividades económicas a pie de calle (GEHL, 1987 y 2010). El urbanismo de proximidad se plantea como voluntad de reorientar el diseño de las nuevas áreas residenciales con algunas de las cualidades de los barrios tradicionales: la primacía del acceso peatonal a los servicios y equipamientos esenciales —empezando por la escuela— y el transporte público,

así como defender la complejidad y calidad del espacio público.

8.6. Movilidad sostenible

Existe un amplio consenso en la comunidad científica en entender que el impacto de la movilidad urbana sustentada en el predominio del automóvil privado es insostenible en relación con dos de las variables claves en el concepto contemporáneo de calidad de vida: la preservación del medio ambiente y la salud. El crecimiento exponencial del parque de automóviles privados vinculado al incremento de renta en los estilos de vida contemporáneos ha favorecido a escala regional los procesos de dispersión territorial y baja densidad (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, 1999). Este modelo tendencial de ocupación en baja densidad supone un incremento creciente de los costes de movilidad, dificultades para implementar un sistema eficiente de transporte público, así como incrementos de los costes de urbanización asociados a las infraestructuras lineales de gran capacidad y, en consecuencia, de la repercusión de estos costes sobre la vivienda.

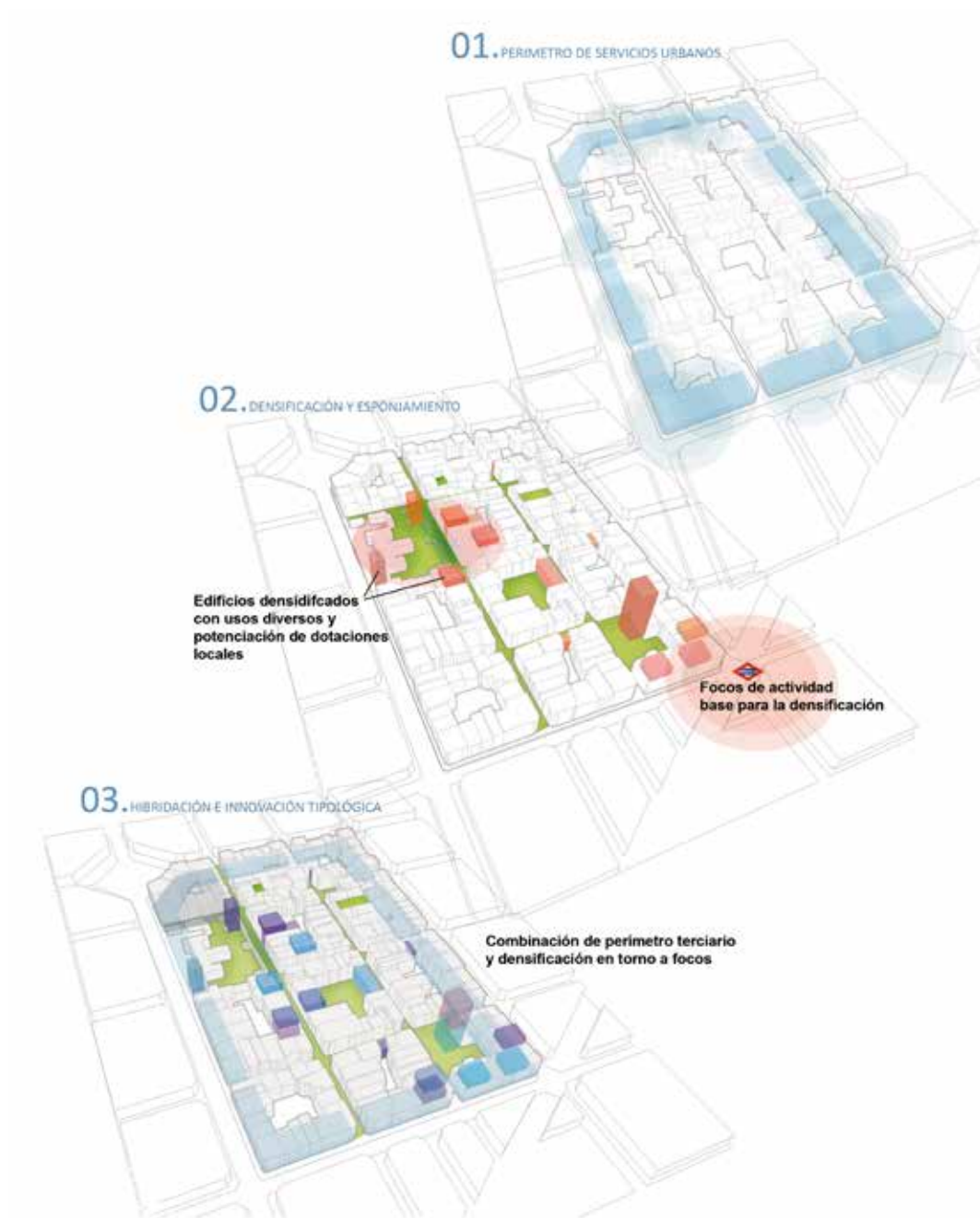


FIG. 10 / Plano del Proyecto Madrid Centro. Estrategia de redensificación e hibridación de flujos en las células urbanas

Fuente: Fuente: José María EZQUIAGA & Juan HERREROS & Salvador PÉREZ ARROYO. Proyecto Madrid Centro

En relación con la salud, la movilidad cautiva del automóvil privado está asociada al sedentarismo, una de las causas acreditadas del dramático crecimiento de las enfermedades

cardiovasculares, así como el deterioro de la calidad del aire en el medio urbano, asociado a las enfermedades respiratorias y cáncer. Las medidas de restricción de movilidad y

distanciamiento social durante la reciente emergencia sanitaria han actualizado esta idea al evidenciar las ventajas de los lugares donde la gente vive suficientemente cerca para acceder peatonalmente a los servicios que necesita y los beneficios colaterales de la reducción de la movilidad: la visible mejora de la calidad del aire y la reducción del ruido.

Como respuesta esta situación la ordenación territorial y urbanística debe contemplar la formulación de estrategias de movilidad sostenible como parte de su contenido sustantivo. En las condiciones actuales y en coherencia con las Agendas Urbanas, estas estrategias deberían orientarse en el corto plazo a la reducción de la movilidad cautiva del vehículo motorizado privado, especialmente en los viajes residencia/trabajo, mediante la planificación alternativa de medios de transporte colectivos o compartidos de uso combinado. Adoptando, a medio y largo plazo, modelos de organización urbana basados en una mayor densidad y mezcla de usos (residenciales, dotacionales y actividades económicas) que reduzcan las necesidades de movilidad motorizada.

8.7. Infraestructura Verde y Naturalización de la ciudad

En el marco del ajuste a los límites ecosistémicos y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático cobra una nueva dimensión el antes denominado Suelo No Urbanizable o Suelo Rústico. A lo largo de la maduración tanto de la legislación como de la práctica urbanística el suelo rústico ha pasado de cumplir un papel transitorio y expectante de su ulterior destino para albergar los procesos de crecimiento y urbanización, a cobrar una cualidad sustantiva desde la perspectiva de su valor natural, agrológico y transversalmente a estas categorías, desde la perspectiva de la nueva cultura del paisaje.

Como complemento de las políticas consolidadas de espacios naturales protegidos y parques, el concepto de infraestructura verde tiene una vocación proactiva orientada al incremento de la riqueza biológica, la restitución de la conectividad ecológica, incluyendo espacios naturales, espacios agrarios y red caminos rurales, la protección y restauración de los cursos de agua y sus márgenes y la integración de los espacios libres públicos urbanos.

Se hace ineludible recuperar la memoria geográfica de la ciudad y reinventar el espacio

público como gran argumento de la transformación urbana. La topografía original, los cursos de agua, las cornisas... han quedado con frecuencia eclipsadas en nuestras ciudades por el predominio de la homogenización constructiva y la movilidad. La renaturalización de la ciudad se sustenta en una infraestructura verde multiescalar que cuide desde la más diminuta esquina de barrio hasta los grandes espacios naturales y rurales de escala regional. En la escala urbana, esto significa redefinir el papel del espacio público desde nuevos criterios que superan la función más elemental de proporcionar accesibilidad a los predios e inmuebles privados: proporcionar bienestar, confort y seguridad como espacio cívico. Entender la interrelación entre calle, parcela y edificio abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica de los espacios construidos. (FIG. 11).

8.8. Equidad e inclusión

En este contexto, difícil pero esperanzador, las ciudades deben asumir el desafío de ser motores del desarrollo económico, pero también de la redistribución de la riqueza a través del acceso universal a los bienes públicos y la inclusión social (SECCHI, 2013; FAIRSTEIN, 2010). En la primera de estas funciones tiene un papel esencial la ordenación territorial y urbanística. Ha sido destacada la concepción del planeamiento a modo de referente *constitucional* del conjunto de los actores públicos y privados que intervienen en la construcción de la ciudad y del territorio. En una sociedad cada vez más compleja y diversa podríamos hablar del plan como expresión de un *nuevo contrato cívico* sensible a las demandas y necesidades cambiantes de la ciudadanía.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se concreta en políticas orientadas a propiciar el uso racional de los recursos naturales de manera armónica con las necesidades económicas y sociales (art. 3 del TR de la Ley de Suelo). Desde esta perspectiva debemos entender objeto de la ordenación territorial y urbanística tanto los grandes desafíos ambientales: el cambio climático, la renaturalización, la sostenibilidad energética, la movilidad sostenible o la valorización del espacio público; como los desafíos sociales y económicos: la equidad, la salud, el acceso a la vivienda, la revitalización de los espacios urbanos vulnerables o en declive y la salvaguarda del patrimonio cultural.



FIG. 11 / Infraestructura verde, espacio público y limitación del tráfico de paso como soportes de la estrategia de ordenación en células urbanas

Fuente: José María EZQUIAGA & Juan HERREROS & Salvador PÉREZ ARROYO. Proyecto Madrid Centro 2011

8.9. Participación de la sociedad civil

El fortalecimiento de legitimidad social de la ordenación del territorial y urbanística demanda

un empoderamiento cívico a lo largo de todo el proceso urbanístico, promoviendo un avance cualitativo en la naturaleza y alcance de los procesos convencionales de participación pública en la elaboración del planeamiento. El objetivo

debe ser no sólo garantizar el derecho a la información, sino también los derechos a la negociación y a la participación en la adopción de decisiones. Para ello es necesario incorporar al proceso de planeamiento técnicas de consulta y fomento de la respuesta activa por parte de la ciudadanía, sustituyendo la mera audiencia indiscriminada del periodo de información pública previsto en las actuales legislaciones urbanísticas por un programa estructurado de consulta retroalimentada a lo largo de todo el proceso de elaboración del planeamiento.

En este punto conviene diferenciar claramente la posición en el proceso de elaboración urbanística de los propietarios e interesados y la de los ciudadanos en general, discriminando las exigencias específicas del derecho a la iniciativa privada de la participación ciudadana en sentido general. Ambas perspectivas pueden converger en foros de concertación social constituidos durante el proceso de elaboración del planeamiento al objeto de recoger la riqueza de visiones e intereses de la sociedad civil.

Es tarea de las Administraciones urbanísticas mejorar la cultura ciudadana, y de los servidores públicos en relación con las técnicas y procedimientos, ahora mismo opacos a los no especialistas, mediante la simplificación radical de los procedimientos y de la documentación que les da soporte, para alcanzar la más amplia legibilidad y facilidad de comprensión del proceso urbanístico.

9. Colofón: De la regulación del espacio a la planificación del tiempo

Cuando Kevin LYNCH (1972) se hizo la pregunta: *¿De qué tiempo es este lugar?* Intentaba trasladar al ámbito del diseño urbano y la arquitectura la evidencia del cambio en el mundo físico, la naturaleza, los ritmos biológicos o la experiencia subjetiva, buscando las señales temporales y la estética del tiempo en la ciudad.

Ha sido analizada la insuficiencia del planeamiento urbano convencional como herramienta para gestionar la complejidad urbana contemporánea. Es una característica común en los sistemas de planeamiento contemporáneos la carencia de una dimensión temporal más allá del tiempo lineal de la programación de la construcción de infraestructuras y servicios, olvidando la rica experiencia histórica del proyecto urbano (SOLA-MORALES, 1986). La planificación tampoco ha incorporado la consideración del

impacto espacial de los nuevos regímenes temporales determinados las tecnologías de información y comunicación, ICT (HULSBERGEN, 2005, p. 197). Se hace necesario por todo ello incorporar una visión prospectiva de la gestión del uso social del tiempo.

La planificación del tiempo puede enfocarse desde dos dimensiones complementarias. La primera de orden ontológico entiende la compleja realidad de la ciudad contemporánea como resultado de la interacción entre un espacio de flujos, regido por la lógica del tiempo y un espacio de lugares, regido por la lógica de la localización. En efecto, ha sido reiteradamente constatado como los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, están alterando de manera profunda al carácter de las ciudades. Gracias a las nuevas tecnologías de ahorro del tiempo y reducción del espacio lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales. Como resultado, el planeamiento y la gobernanza urbanística de estas nuevas realidades son difíciles de sustentar sobre diagnósticos y regulaciones que sólo atienden a una parte muy limitada de los procesos económicos y sociales que impulsan la transformación urbana. Lo expresaba con gran claridad el profesor Marcos VAQUER (2018a):

“Los planes urbanísticos en cuanto planes son normas esencialmente temporales (llamados a agotar sus efectos en el tiempo cuando se cumpla la actividad planificar) y en cuanto urbanísticos son esencialmente espaciales (llamados a ordenar una realidad espacial) si queremos restaurar su autoridad, afianzar su eficacia normativa y reafirmar su capacidad transformadora, tendremos que resintonizarlos con el tiempo y el espacio en que en que están llamados a regir”

Pero hay otra dimensión más cercana del tiempo, que podemos denominar fenomenológica. La ciudad está llena de señales de tiempo y de patrones que organizan nuestra vida cotidiana. El ritmo de las horas punta de tráfico y movilidad, los horarios que rigen cada una de las actividades, el propio tiempo libre y el ocio, hasta las micro temporalidades de los horarios de transporte, de la regulación de aparcamiento, semáforos etc. El salto cualitativo en la incorporación de la dimensión temporal al planeamiento urbano debe iniciarse en la esfera de las relaciones laborales y la movilidad. Frente a la estrategia simplista del incremento lineal de la capacidad de las infraestructuras de transporte público y movilidad privada como estrategia para afrontar los problemas de saturación, puede conseguirse un achatamiento significativo de las horas

punta mediante una gestión inteligente del tiempo. Las nuevas herramientas de gestión masiva de datos e Inteligencia Artificial (IA) pueden encontrar una fructífera aplicación en estrategias complejas como el escalonamiento flexible de los horarios comerciales, escolares y laborales, atendiendo a la localización geográfica (FIG. 12).

La literatura científica (HENCKEL, 2007) coincide en identificar la correspondencia entre la flexibilización de las estructuras temporales y la tendencia a una mayor complejidad en la hibridación e integración de los usos presentes en la ciudad y el territorio. La superación de la zonificación no es sólo una opción técnica sino la respuesta a las transformaciones visibles en la realidad urbana. Lamentablemente, las regulaciones urbanísticas de los Planes municipales españoles permanecen ancladas, con pocas excepciones, en la radical separación de usos del suelo y entienden la mixtura de usos en el espacio urbano como una amenaza para el equilibrio funcional y no como el primer paso para alcanzar un tejido urbano social y económicamente más rico y complejo, más resiliente y menos dependiente de la movilidad mecánica obligada.

El conflicto con las normativas urbanísticas no es exclusivo de nuestro país, en Norteamérica las regulaciones del zoning siguen orientadas en gran medida a promover la separación radical de los usos del suelo y defender el carácter exclusivamente residencial de los desarrollos suburbanos. Es necesario por tanto hilar fino para encontrar un equilibrio entre los beneficios que desde una visión global aporta la mezcla de usos y los eventuales impactos que pueda generar sobre el vecindario. La consolidación del teletrabajo no acabará con los distritos de negocios, pero parece indudable que favorecerá las tendencias hacia un cambio sustancial en la concepción de los espacios de trabajo. En las grandes ciudades son ya muchas las compañías y administraciones que promueven que al menos un día la semana sus empleados desarrollen la jornada laboral en su casa. Si el día elegido pudiera ser flexible y se distribuyera homogéneamente —es decir no todos los trabajadores eligieran el viernes— tan sólo con esta medida se reducirían 20% las demandas de movilidad obligada por motivos laborales en el sector de oficinas.

Será necesario imaginar la complementariedad entre defender la presencia de las actividades productivas en el tejido urbano con una más



FIG. 12 / La ciudad como síntesis de flujos

Fuente: Metrópolis Fritz Lang, 1926

compleja utilización de los suelos productivos. Promoviendo la integración de la más amplia presencia de actividades económicas (tradicionales e innovadoras) dotacionales y comerciales, tanto en los tejidos residenciales como en los de especialización productiva. Este mestizaje constituye la base de la complejidad urbana y el caldo de cultivo de la atracción de actividades innovadoras en las esferas tecnológica, cultural y artística motores de la reconversión y transformación de la ciudad.

10. Conclusiones: Un enfoque estratégico para abordar la complejidad de la ciudad y el territorio contemporáneo

La rigidez, tantas veces criticada, de los planes municipales procede, en gran medida, de la escasa plasticidad de su diseño legal. Como ha sido analizado, desde los primeros Ensanches del siglo XIX hasta la legislación urbanística contemporánea se ha producido una progresiva ampliación del objeto del Plan municipal hasta cubrir tres funciones básicas: el establecimiento de los elementos fundamentales de la estructura urbana; la vinculación del suelo a un régimen jurídico y la previsión de un programa para la ejecución de sus determinaciones. En síntesis, el Plan municipal pretende constituir al mismo tiempo un modelo de ciudad, una norma jurídica que regula nada menos que el estatuto de la propiedad del suelo y un programa de actuación. A estos requerimientos esenciales se han unido en décadas más recientes las exigencias específicas de la tramitación ambiental estratégica y de las regulaciones sectoriales. Este exceso de amplitud en el diseño legal de la figura ha determinado su situación de crisis permanente, por cuanto es casi imposible satisfacer solentemente requerimientos tan amplios.

Aunque es mucho lo que se puede hacer desde la experiencia práctica de elaboración de los planes, lo cierto es que nos enfrentamos ante una crisis de obsolescencia de la arquitectura misma del sistema. El plan urbanístico, bien sea entendido como modelo inerte de equilibrio a largo plazo o como norma jurídica intemporal, tiene una capacidad muy limitada para gestionar de manera eficiente la organización de las ciudades contemporáneas. Nuestra actual percepción de la complejidad de la ciudad y el territorio encaja difícilmente en las categorías reductivas de la clasificación y calificación del suelo. Consecuentemente, se hace necesario un enfoque del planeamiento más sensible a la

heterogeneidad de los espacios y más orientado a identificar las oportunidades, resolver conflictos y promover acciones transformativas que a imponer regulaciones.

Las mutaciones en el espacio y modos de vida derivados de la globalización, nueva economía de la información y el conocimiento, el cambio climático y las transformaciones sociales requieren un profundo cambio en nuestra manera de pensar el urbanismo: pasar de unos planes orientados expansión y crecimiento a saturación del territorio a formular estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes. Desplazando el centro de gravedad del planeamiento de la mera ordenación del suelo a la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud para los ciudadanos.

Con base en estos principios es posible reorientar el carácter de los planes urbanos y territoriales para convertirlos en instrumentos más útiles, flexibles y abiertos a la innovación, capaces de abordar los desafíos emergentes identificados en las agendas urbanas: el acceso universal a una vida urbana saludable, la incorporación activa de la Naturaleza y la consideración de los límites biofísicos de los procesos de transformación territorial, la descarbonización de las economías, la sostenibilidad energética, las necesidades de regeneración urbana y de recuperación del parque deficiente de vivienda, la flexibilización y la hibridación de usos, las formas sostenibles de movilidad, la nueva economía del conocimiento etc.... sin perder por ello de vista la atención a las necesidades de calidad de vida y cohesión social de los ciudadanos.

Refundando la validez y legitimidad social de los Planes y Proyectos urbanísticos desde nuevos criterios:

- Como expresión del capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad y del paisaje. Abandonando una concepción limitada del planeamiento en cuanto previsión del crecimiento para abordar los procesos de transformación y recuperación positiva de los núcleos urbanos existentes, la rehabilitación de los centros urbanos, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la reorganización de las periferias desarticuladas, la integración y mixtura de usos y la cohesión social.
- Como expresión de una nueva responsabilidad social: determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. Adoptando la capacidad de acogida como

criterio operativo para evitar que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos renovables supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos, que el ritmo de consumo de los recursos no renovables supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos y que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos, particularmente en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero.

- Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.
- Como marco de negociación y concertación de los intereses plurales presentes en la construcción de la ciudad y el territorio, así como de participación del conjunto de la ciudadanía en las decisiones esenciales sobre el futuro de su medioambiente.

En este nuevo contexto, la planificación espacial habrá de abordar un nuevo desafío: el tránsito de la expansión urbana a la transformación territorial, afrontando los problemas derivados de la dispersión territorial, el crecimiento exponencial de las demandas de movilidad y el impacto de la urbanización sobre el ambiente y los recursos. En síntesis, deberá conceder prioritaria atención a todas aquellas cuestiones asociadas a la sostenibilidad del modelo territorial en las perspectivas de la globalidad y del largo plazo. Surge, asimismo, la necesidad de definir un ámbito específico de la ordenación territorial como respuesta a la necesidad de optimizar ambiental y socialmente la gestión del suelo como recurso escaso e irremplazable.

En el marco legal del urbanismo español esto implica cuestionar el axioma, consolidado por la tradición, de un rígido sistema de planeamiento sustentado en las técnicas de la clasificación y calificación de los suelos y orientado a la configuración el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. El enfoque estratégico alternativo solventa la principal limitación de la planificación convencional: cuando más grandes sean los cambios pretendidos mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria. Frente a los modelos de base normativa intemporales, el enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos.

Un enfoque estratégico demanda una clara definición del objeto del planeamiento y de la ordenación del territorio para delimitar que problemas deben resolverse a través de estos y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. Debe, además, ser capaz de identificar los elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El problema no solo radica en donde construir sino en cómo construir, en definir una sintaxis territorial. En establecer estrategias para la gestión inteligente y sostenible del territorio y no solo para la regulación de los usos del suelo y la asignación de los aprovechamientos lucrativos.

Supone, además, entender la realidad urbana y territorial como una estructura dinámica organizada en diferentes niveles significativos sobre los que sea posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco claro de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada sintonía entre los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Desde la complejidad social y económica de las ciudades contemporáneas son cada vez más visibles las debilidades de entender urbanismo como la expresión técnica de un único interés general. Es cada vez más evidente el protagonismo de la política, y de la sociedad civil y sus actores sociales y económicos, en el proceso de decisión urbanística. La intervención pública en la ciudad y el territorio se ejerce crecientemente fuera del formato de la planificación tradicional. Adicionalmente, aparecen nuevas fuentes de reflexión urbanística desde instancias sociales ajenas al marco jurídico vigente (FIG. 13).

En esta nueva realidad el desafío más importante para el urbanismo radica en ser capaz de articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. Desde esta perspectiva, el planeamiento ganaría un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social. Como un espacio de concertación y negociación en el que no se concibe la ordenación territorial como la expresión de una racionalidad incuestionada sino como una herramienta de mediación en el proceso de resolución de conflictos entre los diversos entes territoriales, institucionales y sociales.

El planeamiento como herramienta orientada a la concertación aporta una plataforma útil para

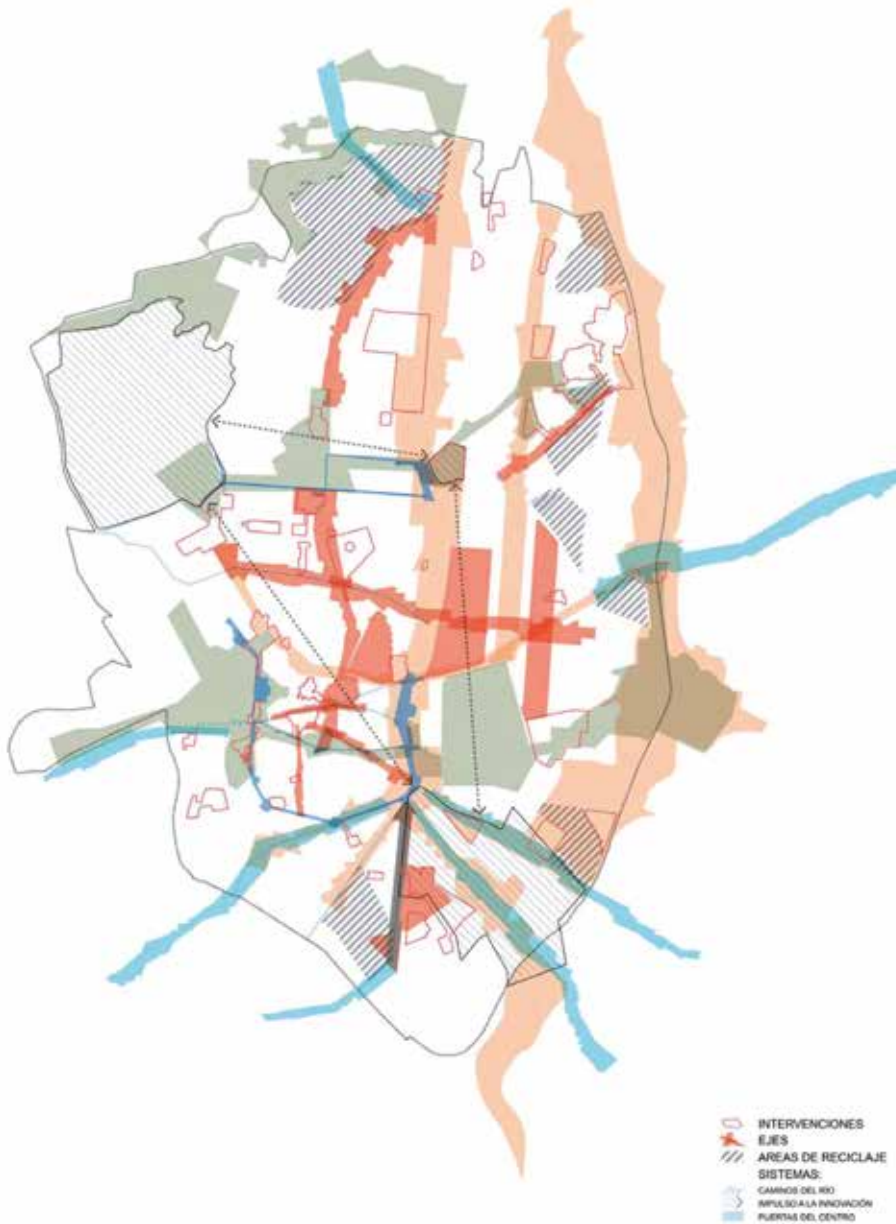


FIG. 13 / Plano del Proyecto Madrid Centro. Síntesis de la estrategia de intervención. Nuevos estilos gráficos al servicio en enfoque estratégico

Fuente: José María EZQUIAGA & Juan HERREROS & Salvador PÉREZ ARROYO. Proyecto Madrid Centro

el diálogo en comunidades cada vez más complejas y diversas, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil y favorece una orientación de este hacia la identificación de oportunidades para promover acciones de

transformación positiva, superando el enfoque “defensivo” apoyado prioritariamente en limitaciones normativas.

Finalmente, proyectar la ciudad visible es una herramienta insuficiente para gestionar la complejidad urbana contemporánea. La mejora de

las infraestructuras vitales de la ciudad no sólo debe enfocarse desde la ampliación de su capacidad, sino en mayor medida como resultado de una gestión inteligente del tiempo, como ha puesto en evidencia las consecuencias que sobre la movilidad y otros ritmos cotidianos de la vida urbana ha significado la extensión del teletrabajo. Pero el cambio más profundo debe operarse en la renovación del diálogo entre las esferas de lo público y lo privado, incorporando la dimensión social y la experiencia temporal al proyecto espacial de la ciudad.

11. Bibliografía

- ALBRECHTS, L. & HEALEY, P. & KUNZMANN, K. (2003): *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, *Journal of the American Planning Association*, 69:2, 113-129, <https://doi.org/10.1080/01944360308976301>
- ALLMENDINGER, P. & TEWDWR-JONES, M. (2002): *Planning Futures. New directions in planning theory*, Routledge, London
- ASH, A. (2013): "Urban Planning in an Uncertain World" en Gary BRIDGE & Sophie WATSON, Ed. *The New Blackwell Companion to the City*, John Wiley & Sons Ltd.
- ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme, L'Aube*, Avignon. (Edición española 2004, Los Nuevos Principios del Urbanismo, Alianza Editorial, Madrid).
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS URBANÍSTICOS, AETU (2023): *Manifiesto. Procedimiento y planeamiento territorial y urbanístico. Propuestas para una eficaz aplicación de los principios de celeridad y eficacia*. Documento de trabajo inédito.
- BANDARIN, F. & VAN OERS, R. (2012): *The Historic Urban Landscape*. Wiley-Blackwell.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2017): «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción», en *Práctica Urbanística*, nº 144, Wolters Kluwer, Madrid.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.
- _____. (2006): Ante el Cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número especial abril-mayo 2006, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid.
- BEAUREGARD, R. (2015): *Planning Matter. Acting with Things*, The University of Chicago Press, Chicago and London
- _____. (2020): *Advanced Introduction to planning Theory*, Northampton, Elgar
- BENEVOLO, L. (1963): *Le Origini dell'Urbanistica Moderna.*, Laterza, Roma (Edición española Madrid, Blume, 1979)
- BLANC, F. & CABRERA, J. E. & COTELLA, G. & VECCHIO, G. & SANTELICES, N. & CASANOVA, R. & SARAVIA, M. & BLANCA, M. & REINHEIMER, B. (2022): Latin American spatial governance and planning systems and the rising judicialisation of planning, *disP - The Planning Review*, 58:4, 22-39. <https://doi.org/10.1080/02513625.2022.2200654>
- BRINKLEY, C. & WAGNER, J. (2022): "Who Is Planning for Environmental Justice and How?", *Journal of the American Planning Association*, DOI: <https://doi.org/10.1080/01944363.2022.2118155>
- BURDETT, R. & SUDJIC, D. (eds.) (2011): *Living in the endless city. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's*, Alfred Herrhausen Society, Phaidon, London.
- CARTA, M. (2014a): *Reimagining Urbanism: Vision, Paradigms, Challenges and Actions for better future*, Actar Publishers, New York.
- _____. (2014b): "Re-imagine, Re-load, Re-cycle: New Urbanism for the City of Future" en CALCATINGE, Alexandru (Ed.), *Critical Spaces. Contemporary Perspectives in Urban, Spatial and Landscape Studies*, Zurich, LIT, 2014, pp. 131-146. ISBN: 978-3-643-90495-9
- CERDA, I. (1867) *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona* Madrid, Imprenta Española, 1867, dos volúmenes. (Reimpresión facsimil, ESTAPÉ, Fabián. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales1968)
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996). *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- CULLINGWORTH, B. (1994) "Alternate Planning Systems: Is There Anything To Learn From Abroad?" *Journal of the American Planning Association*, 60:2, 162 - 172, DOI: <https://doi.org/10.1080/01944369408975570>
- _____. (2015): *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, Abingdon, Oxon, 15th ed.
- DAVIDOFF, P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning" *Journal of The American Institute of Planners* Vol 31, nº 4 (Dec), pp 544-55.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2020): "Las diez plagas del urbanismo español", En J. CASTELAO RODRÍGUEZ & A. CRIADO SÁNCHEZ & J. JALVO MINGUEZ (Coords.) *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. El Consultor de los Ayuntamientos.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORTS AND THE REGIONS (1999): *Towards an Urban Renaissance*, E. & F.N. Spon Publisher, London.
- DREWE, P. (2005): "Time in Urban Planning and Design in the ICT Age" en HULSBERGEN, E & KLAASEN, I & KRIENS I: *A new future for planning*, Architectural Publications, Copenhagen.
- DIEZ MEDINA, C. & MONCLÚS, J. (eds.) (2017): *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*, Abada editores, Madrid.
- EZQUIAGA, J. M. (1998): «¿Cambio de Estilo o cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano», *Urban* nº 2: pp 7-36.
- _____. (2011): "Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando Terán" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 169-170. Madrid, otoño-invierno 2011. Págs. 497-506.
- _____. (2018a): "Las ordenanzas municipales como idea de ciudad", en *VVAA Cádiz 1717. De la*

- modernidad a la contemporaneidad, Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. pp. 36-55.
- _____. (2018b): «El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre», ponencia inaugural en el II Congreso Internacional Zaragoza ISUF-H 2018 en J. MONCLÚS, JAVIER & C. DIEZ MEDINA: *Ciudades y Formas Urbanas. Perspectivas Transversales. Volumen 1. Teorías, Historia Urbana y Metodologías Urbanísticas*. Universidad de Zaragoza, Institución Fernando el Católico. Zaragoza. pp.11-23.
- _____. (2019a): "La Nueva Agenda Urbana y la Reinención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 202, invierno 2019 pp. 451-466
- _____. (2019b): "Del urbanismo defensivo a la construcción de un discurso global sobre la ciudad. El Plan General de 1985" en C. SAMBRICIO & P. RAMOS: "El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985". Ayuntamiento de Madrid. 2019 pp. 256-261.
- _____. (2020a): "La huella de las epidemias en los instrumentos de control urbanístico de las ciudades" *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* ISSN 1139-4978, núm. 337-338, Madrid, abril-mayo-junio (2020), págs. 157-200.
- _____. (2020b). "Hay que Defender la Ciudad: De la Distopía a la Ciudad Abierta". *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9518. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518>
- FAINSTEIN, S. (2010): *The Just City*, New York, Cornell University Press.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1993): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid.
- FONT, A. "Reclaiming Urbanism (despite everything...)." *VLC arquitectura* 9, no. 2 (October 2022): 203-216. ISSN: 2341-3050. <https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17871>
- FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Los Angeles.
- FRIEDMANN, J. (1993): «Toward a Non-Euclidean Mode of Planning», en *Journal of the American Planning Association*, vol 59, nº 4: pp 482-485, Taylor and Francis, London.
- FRIEND, J. & HICKLING, A. (1997): *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, ed. 2005, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
- GABRIELI, B. (1985): "La forma della pianificazione flessibile" en A. TUTTINO (a curadi). *Metodi della pianificazione, metodi della decisioni*. Roma: Edizioni Lavoro.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, Thomson Reuters, Toronto.
- _____. & PAREJO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid.
- GEHL, J. (1987): *Life Between Buildings: Using Public Space*, New York (traducción española La Humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios. 2006, Barcelona, Reverté).
- _____. (2010): *Cities for People*, Island Press, Washington DC.
- GIDDENS, A. (2009): *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge (Edición española 2010, La Política del Cambio Climático, Alianza Editorial, Madrid).
- HALL, P. (1988): *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.
- _____. (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Routledge, New York.
- HEALEY, P. (1992a): "A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice" *Journal of the American Planning Association* nº 58, pp 9-20.
- _____. (1992b): "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory" *Town Planning Review*, vol 63, nº 2, pp 143-62.
- _____. (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.
- _____. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning", *European Planning Studies*, 14:4, 525-546, DOI: <https://doi.org/10.1080/09654310500421196>
- _____. (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies towards a relational planning for our times*, Routledge, New York-London.
- _____. (2009): "In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making", *Planning Theory & Practice*, 10:4, 439-457, DOI: <https://doi.org/10.1080/14649350903417191>
- HENCKEL, D. & PAHL-WEBER, E. & HERKOMMER, B. (Eds.) (2007): *Time Space Places*, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frakfurt
- HÉRISSON, P. & ALTHAPÉ, L. (2000): "Simplifier et décentraliser: Deux défis pour l'Urbanisme. Commission des Affaires économiques. Groupe de travail sur la modernisation du droit de l'Urbanisme" *Les rapports du Sénat* n265, 1999-2000.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2020): "Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado" (I) y (II). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales Vol. LII*, nº 205 y 206, otoño e invierno de 2020, pp.613-642 y 945-970.
- JACOBS, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House.
- KAUFMAN, J. L. & JACOBS, H. M. (1987): A Public Planning Perspective on Strategic Planning, *Journal of the American Planning Association*, 53:1, 23-33, DOI: <https://doi.org/10.1080/01944368708976632>
- KLOSTERMAN, R. E. (1985): "Arguments for and Against Planning" *Town Planning Review* Vol 56 nº 1, pp. 5-20.
- KNIELING, J. & OTHENGRAFEN, F. (2009): *Planning Cultures in Europe*, Routledge, New York (Edición española 2013, Culturas de Planificación en Europa. Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y la planificación regional, Comunidad de Madrid – Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid).
- KOOLHAAS, R. (1995): *Generic city*. Sassenheim, Sikkens Foundation.
- KUHN, T. S. (1969): *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- LE CORBUSIER (1945): *Manière de penser l'urbanisme*, Ed. l'Architecture d'Aujourd'hui, Boulogne-sur-Seine (Edición española 1976: Manera de pensar el urbanismo, Infinito, Buenos Aires).
- LINDBLOM, C. E (1959): "The Science of Mudding Through" *Public Administration Review* Vol 19 (Spring) pp 79-88.

- LYNCH, K. (1972): *What time is that place?* The MIT Press, Cambridge, Mass.
- MANCUSO, F. (1978): *Le vicende dello zoning, Il Saggiatore* (traducción española: Las experiencias del zoning, Barcelona, Gustavo Gili, 1980).
- MARCUSE, P. (2011): "The Three Historic Currents of City Planning" en Gary BRIDGE & Sophie WATSON: *The New Blackwell Companion to the City*, edited by Blackwell, Oxford, pp. 643-55.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2006): La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* número 225, abril-mayo pp 159-185.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, MOPTMA Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid. <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol>
- MONCLÚS, J. & BAMBA, R. & DIEZ MEDINA, C. (2022): "On Urban planning Theories, Urban Regeneration and Open Spaces. Explorations by PUPC." *VLC arquitectura* 9, no. 2 (October 2022): 249-273. ISSN: 2341-3050. <https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17777>
- MORENO, C. (2020): *Droit de cité. De la «ville-monde» à la «ville du quart d'heure*, Paris, Éditions de l'Observatoire/Humensis (Traducción española: La revolución de la proximidad, Madrid Alianza editorial, 2023).
- MORIN, E. (1990): *Intruduction a la pensée complexe* Paris, ESF Editeur.
- MÜNTER, A. & REIMER, M. (2020): "Planning Systems on the Move? Persistence and Change of the German Planning System", *Planning Practice & Research* DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1832362>
- OVINK, H. & BOEIJENGA, J. (2021): *Too Big: Rebuild by Design: A Transformative Approach to Climate Change*, nai010 Publishers, Rotterdam.
- PARAJEJO, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid.
- _____. (1986): *Derecho urbanístico instituciones básicas*. Ediciones Ciudad, Argentina, Mendoza.
- _____. (1996). "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, núm 107-108, Primavera-Verano, pp. 149-166.
- POPPER, K. R (1957): *The Poverty of Historicism*. Beacon Press, Boston (Traducción española "La miseria del historicismo". Madrid, Alianza-Taurus, 1973).
- RUEDA, S. (2022): *Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades metrópolis. Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes* Barcelona, Icaria editorial.
- SANDERCOCK, L. (1988): *Towards Cosmopolis*. Chichester. John Wiley and Sons.
- _____. & FORSYTH, A. (1992): "A Gender Agenda. New Directions for Planning Theory" *Journal of the American Planning Association* vol 58 nº 1 Winter 1992, pp 49-59.
- SÁNCHEZ MADARIAGA, I. (2016): *Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe*, Routledge.
- _____. (2020): *Engendering cities. Designing sustainable urban spaces for all*, Routledge.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City*, Princeton University Press, New York.
- SECCHI, B. (1989): *Un Progetto per L'Urbanistica*. Torino: Einaudi.
- _____. (2013): *La città dei ricchi e la città de poveri*, Laterza, Roma.
- SENNETT, R. (2018): *Building and Dwelling: Ethics for the city*. Allen Lane, London.
- SHAW, D. & NADIN, V. & WESTLAKE, T. (1995): *The compendium of European spatial planning systems*, *European Planning Studies*, 3:3, 390-395, DOI: <https://doi.org/10.1080/09654319508720313>
- SOLA-MORALES, M. (1973): "De la ordenación a la coordinación. Perspectivas de la planificación urbanística", *C.A.U.*, núm. 2.
- _____. (1986). "Spazio, tempo e città" *Lotus International* núm. 51, pp. 25-30.
- _____. (2008): *De cosas urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona.
- STEAD, D. & DE VRIES, J. & TASAN-KOK, T. (2015): "Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns", *European Planning Studies*, 23:11, 2127-2132, DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1016402>
- TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona. (reimpresión Alianza Editorial, 1990).
- _____. (1984): "Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas" en *Ciudad y Territorio*, n2 59/60.
- _____. (1997): "Resurgan (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)" *URBAN* nº 1, pp 9-28.
- TRIBILLON, J. F. (2016): *Le Droit Nuit Gravement à l'Urbanisme*, Éditions de la Villette, Paris.
- UGALDE, V. (2023): "Overregulation, Corruption, and Urbicide" en CARRIÓN, Fernando y Cepeda, Paulina: *Urbicide. The Death of the City*, Switzerland Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-25304-1>
- UN-HÁBITAT (2009): *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi, Kenya.
- _____. (2015): *International Guidelines on Urban Territorial Planning: Towards Compendium of Inspiring Practices*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi.
- _____. & SENNET, R. & BURDETT, R. & SASSEN, S. & CLOS, J. (2018): *The Quito Papers and The New Urban Agenda*, Routledge, New York.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2018a): La potestad diabólica. Los retos debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español en *Planur-e*, invierno 2018 ISSN 2340-8235.
- _____. (2018b): *Derecho del territorio*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

12. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

- VV. AA. (2019): *Agenda Urbana Española 2019*, Gobierno de España, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid.
- VV. AA. (2022): "*Manifiesto: Por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico*" Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable.

13. Listado de Acrónimos/Siglas

- AETU: Asociación Española de Técnicos Urbanistas
DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
IA: Inteligencia Artificial
ICT: Tecnologías de Información y Comunicación