

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 725-740

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.10>

CC BY-NC-ND



El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística

Juan Luis DE-LAS-RIVAS-SANZ

Catedrático Urbanismo y Ordenación del Territorio
Universidad de Valladolid

Resumen: Ante la propuesta de plantear una reflexión sobre la actual crisis del planeamiento urbano en España, y más allá de cierta convicción en que se trata de una crisis permanente, tras la primera y notable generación de planes de la democracia, planteo unos apuntes sintéticos sobre algunos factores que condicionan, a mi juicio, la necesaria renovación de la actividad urbanística. El término “enemigos” hace referencia a los que considero obstáculos objetivos para dicha renovación, y que están relacionados con el marco de actuación en el que hoy trabaja el planeamiento urbano. Para desplegar la potencialidad de la técnica urbanística, adaptada y al servicio del ecosistema urbano, el planeamiento debe liberarse de su perfil reglamentario y de la carga que imponen las rigideces de un régimen de suelo muy singular, para recuperar sus dimensiones territorial y estratégica, en un proceso de consolidación de derechos asociado a criterios de calidad materializado por su correcta implementación en la realidad urbana.

Palabras clave: Planeamiento urbano; Urbanismo en España; Régimen de suelo; Legislación urbanística; Técnica urbanística.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 14.04.2023

Correo electrónico: insur@uva.es; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1235-1292>

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

Urban Planning and its enemies, in Spain: notes for an improvement of urban activity

Abstract: Given the proposal to reflect on the current crisis of Spanish urban planning, beyond a certain conviction that, after the first and notable generation of democracy plans, it is in a permanent crisis, I present some synthetic notes on some factors that condition, in my opinion, the necessary reform of urban activity. The term “enemies” refers to what I consider objective obstacles to renovation, and which are related to the framework of action in which urban planning works today. In order to release the potential of urban planning techniques, adapted to the urban ecosystem, planning must lose its regulatory profile and the burden imposed by the rigidities of a very unique land regime. In order to recover its territorial and strategic dimensions, it would be possible a process of consolidation of rights associated with quality criteria and by its correct implementation in the urban reality.

Keywords: Urban Planning; Spanish urbanism; Land regime; Urban legislation; Planning techniques.

1. Introducción. ¿Crisis?, ¿qué crisis?

Este texto surge en un contexto de reflexión sobre la crisis, actual, del planeamiento urbano en España. Puede parecer un asunto novedoso. Sin embargo, a lo largo de más de 30 años, la percepción de “crisis” ha acompañado mi experiencia de trabajo en planificación urbana, tanto en la docencia como en la práctica, en un entorno de insatisfacción recurrente, manifiesto en reiteradas iniciativas de perfil reformista¹. Tras un periodo extraordinario para la planificación local, inaugurado con las primeras elecciones de ayuntamientos democráticos en 1979, el desgaste se percibe en la propia evolución de la normativa urbanística que, sin embargo, ha afectado poco a los instrumentos de planeamiento en cuanto tales, tal y como fueron definidos en el Reglamento de Planeamiento de 1978², y a pesar de otras reformas de mayor calado o del despliegue competencial de las Comunidades Autónomas (DE LAS RIVAS & MARINERO, 2017). El modelo de planeamiento en cascada, con un plan general de perfil omnicompreensivo, agotador en sus procesos de elaboración y aprobación, frente a un plan parcial muy eficaz, aliado de un modelo de equidistribución que lo valida socialmente a pesar de

estar soportado en un esquema de financiación especulativo, no estalla hasta la crisis económica de 2008 que demuestra inviable el singular sistema bancario-inmobiliario desarrollado en España.

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) afirma que crisis significa, en primer lugar, un “cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados”. De manera más sintética el diccionario también explica la palabra crisis como “intensificación” de una enfermedad o como una “situación mala o difícil”. En este sentido, hablar de crisis del planeamiento urbano presupone que el mismo está en una mala situación o, al menos, que así es percibido. La consecuencia sería buscar soluciones. Ahora bien, si no es algo nuevo, ¿por qué no se ha solucionado? Cabe pensar que, o bien la planificación urbana vive en una crisis permanente que es imposible de resolver, o bien que es, ella misma, una disciplina de la crisis³.

Se habla de crisis del planeamiento, pero también de crisis del urbanismo, siendo dos cosas distintas, e incluso se habla de crisis de la ciudad. Crisis que tienen lugar inmersas en otras crisis, de condición global, ya sea económica, sanitaria o ambiental, a las que se añaden

¹ En 2005 participé en un interesante trabajo de reflexión realizado por la revista Papers, del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, en su nº 43 dedicado a “El urbanismo municipal en España”.

² El reglamento de planeamiento, en desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobación del texto refundido en 1976), que se aprueba siendo el ministro responsable Joaquín Garrigues, ha marcado la pauta de la urbanización en España, con un modelo de Plan Parcial definido con tanta precisión que desborda en la práctica por su

aplicabilidad al Plan General y sus complejidades.

³ Sospecho que más allá de explicaciones razonadas, de reformas inoperantes y de coartadas técnicas, el planeamiento al servicio del modelo urbano expansivo, con el plan parcial como principal herramienta –no pocas veces, también con modificaciones puntuales en suelos urbanos– se ha mantenido por su rol generador de plusvalías –directas e indirectas, de tipo fiscal– que beneficiaba a todos en el reparto: a promotores e inmobiliarias, a la banca, a ciudadanos inversores, a las administraciones locales...

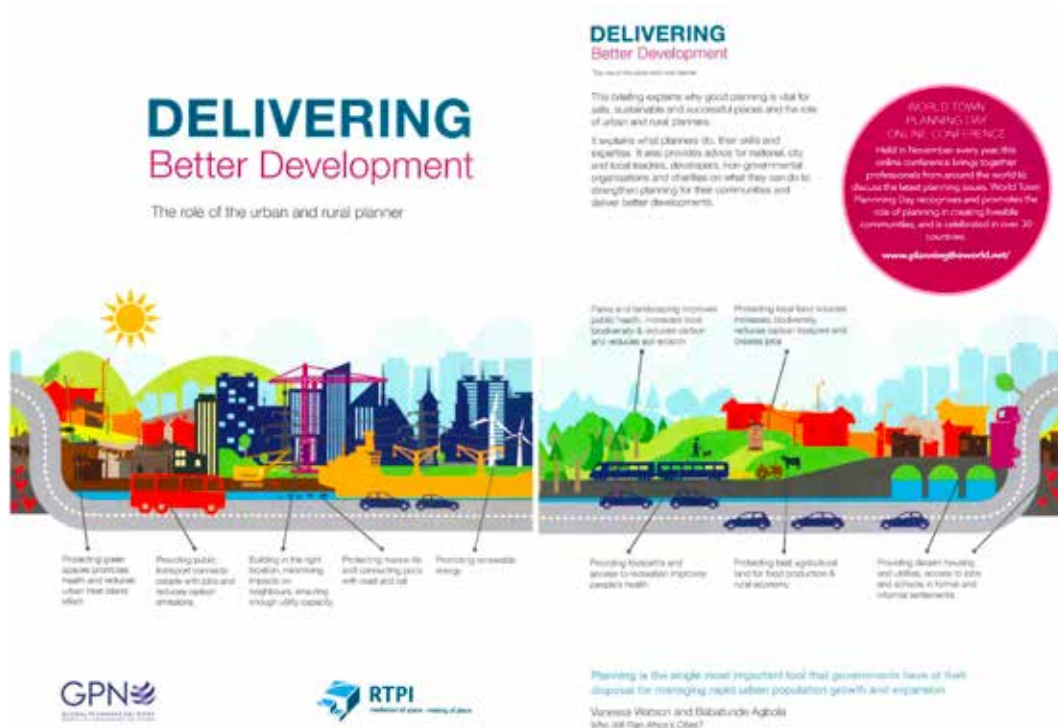


Fig. 1 / Portada de un folleto del RTPI británico, realizado para difundir el papel de los urbanistas, su capacidad para fomentar un “mejor desarrollo” urbano y rural

Fuente: Royal Town Planning Institute (RTPI), 2018

conflictos internacionales con efectos globales. No deberíamos olvidar que la palabra crisis proviene del griego κρίσις, cuya forma verbal significa “decidir” o “separar”, y se refiere a algo que se rompe, pero con la actitud de repararlo, analizarlo, discutirlo. A la misma familia pertenecerían palabras como “criterio” o “crítica”. En este sentido, podemos pensar la crisis como un ejercicio de criterio destinado a romper con el statu quo, no para destruirlo todo, sino como una crítica que construye, necesariamente, sobre lo ya edificado. Siempre es necesario derribar algo para hacer espacio a lo nuevo, una tarea de reforma que en el asunto urbanístico está sometida a una intensa resistencia por su tendencia a mantener un régimen de derechos adquiridos.

Si nos centramos sólo en la dimensión espacial de lo urbano, la planificación resulta más accesible, al concentrarse en una variable, el espacio, y con ello en su función de “control” de lugares e infraestructuras. A pesar de ello, en la medida en que las ciudades y sus regiones son espacios de vida, de actividad y de expectativas, espacios dinámicos y complejos, la voluntad de “poner orden” tiene algo de extravagante cuando confía en que “alguien”, con más o menos medios, pueda hacerlo.

De hecho, apenas se consigue. Con inteligencia alguien afirmó hace tiempo que la ciudad se construye con técnicas de bricolaje. No existe una imagen final. El espacio físico de cualquier ciudad, lo que en Europa se denomina *built environment*, es, en cada caso, una realidad concreta. Ahora bien, el proceso previo que habilita su construcción material, la administración del urbanismo, ha sido en cada caso diferente. La cultura urbanística es dispar, no es única, puede compartir o no principios y criterios, en cada país trabaja a su manera, pero su objetivo coincide, consiste en procurar mejoras concretas en el espacio que habitamos (Fig. 1).

El planeamiento urbano es sólo una parte del proceso. Por un lado, su aplicación no es automática. Los planes urbanos son administrados y gestionados, bien o mal. Conviven con otras herramientas de planificación que condicionan la forma de la ciudad, ya sean infraestructuras, regulaciones sectoriales, proyectos singulares, etc. La ciudad se modifica día a día y no siempre como tenía previsto “el plan”. Los ayuntamientos y sus servicios deciden muchas veces sin coordinarse, los ciudadanos toman sus decisiones en función de sus preferencias, como las empresas y otros agentes que defienden sus

intereses... y todo ello se proyecta sobre el espacio de manera heterogénea.

Propongo por ello un sentido positivo de la crisis del planeamiento, sin eludir sus limitaciones, como crítica destinada a favorecer un cambio, desde una reflexión panorámica que cuestiona algunos factores que, en mi opinión, condicionan negativamente la práctica urbanística en España.

2. Algunos enemigos del planeamiento urbano en España

La experiencia cotidiana de lo urbano esconde que la ciudad siempre es un resultado, un espacio construido para ser habitado, aunque el proceso que conduce a dicho resultado sea en cada caso diferente. Insisto, el planeamiento urbano es sólo una parte de este proceso. Fernando de Terán escribía hace poco:

“Ocurren muchas cosas... desde que es aprobado un plan urbanístico hasta que se produce la construcción material de la realidad urbana prevista en él. Se desarrolla durante ese tiempo, un proceso crucial para la construcción de la realidad que, curiosamente ha merecido escasa atención de los estudiosos y no es bien conocido, a pesar de su importancia” (TERÁN, 2022, p. 222).

Las propuestas del planeamiento se materializan tras un complicado trabajo de gestión urbanística, mal comprendido, con frecuencia con intervención de numerosos agentes, intereses y cambios intermedios. Basta comparar lo que un plan ha propuesto y lo que se materializa. El planeamiento también cambia, pertenece a una cultura técnica que evoluciona y que no es homogénea. El propio Terán explicaba hace ya tiempo en esta revista:

“Durante el período de referencia, al hilo de la historia de España, se pueden distinguir tres grandes maneras en la concepción del plan: el plan como trazado (regulación bidimensional de varios modelos alternativos de ciudad), el plan como previsión integral (que incluye profecías funcionales, sociales y económicas), y el plan como proyecto (que reivindica beligerante y simplistamente desde la arquitectura, la primacía formal). Lo esperable ahora es una síntesis desde la seriedad” (TERÁN, 1996, p. 167).

Seguimos esperando esta serena síntesis. En cambio, el modelo normativo y de gestión que soporta la planificación desde el patrón establecido en 1976, y a pesar de reformas diversas, apenas ha evolucionado en 50 años, más allá de la revisión de sus objetivos, de la introducción de la perspectiva sostenible y de algunos nuevos mecanismos de gestión e intervención.

También en esta revista se daba cuenta de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que, en 1994 y en un marco de crisis muy diferente, hizo un trabajo relevante sin réplicas posteriores. Además de abordar con seriedad las demandas de liberalización, mostrando que el planeamiento no era la causa de las disfunciones del mercado de suelo y vivienda, considerando factores de transparencia del propio mercado o déficits de gestión, se incorporaron reflexiones entonces novedosas como la del agente urbanizador o la dimensión ambiental del urbanismo. Martín Bassols, en su breve balance, escribía:

“El denominador común de las setenta y seis recomendaciones que el Documento propone se cifra, a mi juicio, en la siguiente directriz: conjugar la dirección pública del proceso de crecimiento urbano con la eficacia en la acción urbanizadora y la sensibilidad a la demanda del mercado que puede aportar el urbanizador privado. Con ello se está proponiendo una nueva dimensión en la interpretación de la planificación urbanística y el mercado que desbordan los planteamientos simplistas de un posible proceso formalista de privatización y desregulación” (BASSOLS, 1995, p. 34).

Este criterio sigue siendo válido, en un documento que ya vinculaba el objetivo final del urbanismo con la creación de calidad de vida. No se intuía todavía la relevancia de la regeneración urbana, muy circunscrita entonces a los centros históricos, apenas iniciadas las ARI en barrios periféricos con el Plan Estatal de Vivienda de 1992-95, y todavía ausente el mantra de la eficiencia energética.

En cierto modo, la puerta abierta al cambio en el planeamiento urbano ha sido ajena al propio urbanismo y se puede asociar a lo que hoy denominamos transición digital y transición ecológica, casi convertidas en meme. Las nuevas tecnologías, con sus capacidades de análisis y de apoyo de la toma de decisiones (*planning support systems*) y la necesidad de establecer medidas concretas de “lucha contra el cambio climático”, en un marco de crisis medioambiental, son los campos que están haciendo avanzar la práctica urbanística. La pandemia COVID-19, internalizada por una sociedad en crisis que desea avanzar, ha actualizado mecanismos operativos y argumentos propios de la urbanística contemporánea, orientados a garantizar una ciudad más sana y más justa. Son variables complementarias en la teoría, pero no siempre en la práctica, aunque sean imprescindibles para cualquier reforma crítica y viable. Porque las dimensiones digital y ecológica de la acción urbanística, con el ideario de una ciudad saludable, no pueden avanzar encerradas en discursos sin resultados concretos, o reducidas

a prácticas excepcionales en programas subvencionados. Los responsables administrativos, técnicos y académicos ni pueden refugiarse en ámbitos cerrados, ni deben concentrarse en la propaganda. La ciudad y sus ciudadanos están esperando.

Ante una reforma que parece pendiente pero que está siempre haciéndose, enuncio con el término “enemigos” lo que considero factores de resistencia o dificultad para avanzar⁴. Sin poder evitar saltos, no busco una visión fragmentada, porque se trata de factores interrelacionados, y no procuro un cierre conclusivo. Me impongo una visión reflexiva y abierta, donde las consideraciones no pierden su carácter generalizador. Para avanzar hacia la renovación reformista de nuestro modelo urbanístico se necesita un trabajo colectivo mucho más intenso y ambicioso.

2.1. El tiempo. Pensar a largo plazo

Cualquier plan envejece. La ciudad misma se hace y se deshace continuamente. Basta recordar la frase de Baudelaire, que rescató Aldo Rossi, *“le Vieux Paris n’est plus; la forme d’une ville change plus vite, hélas, que le cœur des mortels”* (ROSSI, 1971). Ante lo inevitable, la cuestión va a estar en cómo cada plan se adapta o podrá adaptarse. Siempre se ha demandado “flexibilidad” al planeamiento urbano, cuando todo el mundo sabe que un Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) es un documento difícil de elaborar y también difícil de modificar. Las Comunidades Autónomas, competentes en la materia de urbanismo, apenas han avanzado en ello. Es verdad que algunas legislaciones autonómicas han aligerado la carga al Plan General, que sin embargo no ha llegado a ser un instrumento estructurador o estratégico, ya que conserva sus obligaciones y expectativas⁵.

⁴ Salvando distancias, no utilizo el término enemigo como lo hizo Ulrich Beck en “La democracia y sus enemigos” (BECK, 2000), título mal traducido de *“Democracy without Enemies”* (Polity press, 1998), que intuye la desventaja de la desaparición de ciertos enemigos. Tampoco pretendo concretar una corriente de pensamiento específica como enemiga del planeamiento, al modo de Karl Popper en su clásico de 1945, “La sociedad abierta y sus enemigos” (POPPER, 2006). Se trata de enunciar dificultades presentes en el marco en el que el planeamiento urbano hoy trabaja y que considero abordables.

⁵ Por ejemplo, hoy, la Ley de Urbanismo de Castilla y León en su Artº 40 establece que *“El Plan General de Ordenación Urbana tiene por objeto establecer la ordenación general*

El problema consistiría en verificar si el plan general es útil para pensar la ciudad y su territorio a medio y largo plazo, en la medida que muchas de sus decisiones van a condicionar el futuro urbano con efectos difíciles de revertir. Hay que tener clara la diferencia entre plan y proyecto. En su dimensión temporal el plan es siempre un proyecto de futuro. En su dimensión programática es un proyecto colectivo. No es posible anticipar el futuro y no es fácil articular una visión colectiva. Disciplinas como la geografía, la economía, la sociología... adoptan una visión prospectiva con la base en el estudio de series históricas, situaciones y experiencias en diferentes tiempos y contextos. Facilitan conocimiento, pero no acercan el futuro. La ciudad futura no va a ser una mera extrapolación de tendencias históricas. Planificar es por ello y antes que nada “pensar”, “racionalizar”, exige una actitud crítica y necesita de una permanente aspiración a mejorar el presente, consciente de que el futuro va a ser también el resultado de la capacidad creativa de cada generación (GADAMER, 1992).

Planificar exige priorizar acciones, ante desafíos demográficos, climáticos, económicos, tecnológicos, de gobernanza y de riesgos sistémicos. Pero, si como planificadores nos liberásemos a nosotros mismos de la responsabilidad sobre el futuro ¿en qué sentido nos podríamos llamar planificadores? (HARRIS, 2019, p. 9). Sin embargo, trabajar en la ciudad a largo plazo no es sencillo. Los planes generales se elaboran en contextos concretos y desde presupuestos políticos definidos por mayorías que necesitan responder a inercias y exigencias planteadas a corto plazo. La mayoría política, dirigida por su instinto de conservación, es alérgica a los problemas difíciles. A la vez, la necesidad de planificación es mal percibida por una sociedad y unos medios de comunicación conscientes de que hay nuevos desafíos pero que, atrapados en lo urgente, acostumbran a enfatizar más los problemas que las soluciones. Lo explica bien Harris: *“La planificación urbana y regional es con frecuencia infra-reconocida, infra-financiada y*

para todo el término municipal. Asimismo, podrá establecer la ordenación detallada en las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente”. Con ello libera al PGOU de su obligación de redefinir la ordenación detallada en todo el suelo urbano. ¿Es esto un paso a un planeamiento estructural? Puede ser, ya que se podría conservar el sistema de ordenanzas vigentes. En un solo artículo, el 41, no muy largo, “Determinaciones de ordenación general”, se establecen los contenidos mínimos. Pero basta acudir al apartado de la ley sobre “Elaboración y aprobación del planeamiento”, para comprobar que el Plan General tiene una carga enorme de “justificación” de sus decisiones. En sus determinaciones de clasificación de suelo, sectores, sistemas generales, etc, el PGOU sigue siendo “vinculante”.

casi siempre caracterizada como parte del problema y no como la solución. En términos más generales, parece que vivimos en una era de anti-planificación, de cortoplacismo acelerado y de profundo pesimismo sobre nuestra capacidad para dar forma al futuro...” (HARRIS, 2019, p. 1).

En realidad, frente al planeamiento general, lo que ha sido extraordinariamente eficaz en España ha sido el planeamiento de desarrollo, en particular los Planes Parciales. La España urbana se ha levantado a golpe de planes parciales, de acuerdo o no con sus planes generales. Instrumento muy bien definido en el Reglamento de Planeamiento de 1978, el Plan Parcial está concebido a corto plazo, y se resuelve en un marco coyuntural, aunque pueda implementarse y materializarse en un tiempo largo, con mejor o peor resultado (LÓPEZ DE LUCIO, 1995, 2007 y 2013)⁶, y siempre atado a sus expectativas de rentabilidad económica, función de su “seguridad jurídica”. En dicha rentabilidad con frecuencia se esconden grandes ganancias intermedias, antes y después de la urbanización, que oscurecen el proceso.

Para resolver la aporía del tiempo sería necesario partir de un concepto claro del sentido y alcance de la planificación urbanística. No es fácil. Con ironía algunos han sintetizado el asunto, “planificar es lo que hacen los planificadores” (FRIEDMANN, 1987), y a pesar de ello hay muchas definiciones⁷. El planeamiento urbano responde a una disciplina, la urbanística, legitimada y justificada por las ciencias de la naturaleza y del hombre, que sin embargo no puede evitar su “subordinación a elecciones de tipo ético o político”, que mezclan lo normativo con lo explicativo (CHOAY, 1980); elecciones que parten de un “consenso operativo sobre el concepto de interés público...”, pero cuyos principios “se cuestionan... tras el fracaso de numerosos planes en resolver los problemas que querían afrontar;

ante la tenaz resistencia de una realidad compleja a someterse al dictado de modelos formales o cuantitativos” (SABATÉ, 2019, p. 64)⁸.

El plan sólo es un comienzo. Cuando era más joven, escuché al profesor Campos Venuti afirmar que un mal plan puede estar bien gestionado, y que un buen plan puede sufrir una mala gestión. Los planes son responsables solo en parte de cómo se transforma una ciudad, porque en gran medida ello depende de su administración y/o gestión, de cómo una élite técnica aplica una u otra política o estrategia urbanística, y de cómo se saben mantener objetivos relevantes a largo plazo.

2.2. ¿Ignorancia? Sobre la formación de urbanistas en España

Surge así el asunto de cómo se forman en España dichas élites técnicas que elaboran el planeamiento o gestionan los planes. Mientras en Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia, existe una formación específica, en España, sólo arquitectos e ingenieros de caminos cuentan con una instrucción básica sobre la práctica de la planificación, bastante limitada. Con independencia de que los planes generales hayan de ser hoy, por su complejidad, abordados por equipos multidisciplinares o por empresas de consultoría, la realidad es que en España los y las urbanistas mejor formados han sido autodidactas, muchas veces con especializaciones en otros países.

Quizás consecuencia de esta ausencia, la escasa formación de postgrado en urbanismo aquí disponible prioriza el estudio de la legislación y de la gestión, con escasa o genérica atención hacia las herramientas y materias necesarias para la elaboración de planes. El derecho urbanístico es, en nuestro país, un campo bien

⁶ Como consecuencia, las ciudades españolas han sido construidas a fragmentos. Ello no significa siempre falta de calidad, porque la realidad de los planes parciales materializados es muy diversa y hay piezas de ciudad en España muy bien diseñadas y ejecutadas, hoy barrios de gran vitalidad y eficiencia. Ramón López de Lucio, en sus diferentes trabajos, ha dado cuenta del vigor del plan parcial en España, con una extraordinaria intuición explicativa y capacidad didáctica (ver obras referidas, LÓPEZ DE LUCIO, 1995, 2007 y 2013).

⁷ Peter Hall escribió que “Planificar, en general, es elaborar una secuencia ordenada de acciones que conduzca a la consecución de una meta o metas establecidas. Sus técnicas principales serán declaraciones escritas, convenientemente suplementadas por proyecciones estadísticas, representaciones matemáticas, evaluaciones cuantitativas y diagramas que ilustren las relaciones entre diferentes partes

del plan. Puede, pero no es imprescindible, incluir representaciones gráficas precisas de objetos” y que existe una “planificación con una componente espacial o geográfica y cuyo objetivo general es proporcionar una estructura espacial de actividades (o de usos del suelo) que, de alguna manera, sea mejor que el modelo que hubiese existido sin planificación” (en “Urban and Regional Planning”. London: Routledge, 2002, 4ª ed.)

⁸ En este texto Sabaté considera que los grandes retos de la planificación espacial serían los de siempre: “...integrar el planeamiento físico y socioeconómico”, pero también “...construir teorías que respondan a la demanda de los profesionales y relegitimar la acción de gobierno” (SABATÉ, 2019, p. 75), dos temas problemáticos, el primero por el riesgo de una teoría puramente utilitaria, y el segundo por una función legitimadora que la propia Choay detectaba fraudulenta.

estructurado e influyente. Pero es sintomático que, en la diversidad de concursos de acceso a plazas de técnicos de las diferentes administraciones públicas, en el campo del urbanismo se prima el conocimiento de la legislación, y los casos prácticos están orientados a la aplicación normativa. Los arquitectos y otros técnicos de municipios y Comunidades Autónomas, sin apenas conocimientos específicos de planeamiento y de sus técnicas, se dirigen por el cumplimiento de la norma, en una actividad de tutela administrativa que tiende a ignorar cuestiones de calidad. Ello convive con una imaginación de lo urbano dominada por el proyecto de gran escala. La arquitectura en España carece siquiera de la cultura simplificada del “*master plan*”, o de una comprensión estructurada de las relaciones que el plan tiene con el metabolismo urbano, distinta del proyecto en su método, procesos y tiempos. Estas carencias formativas facilitan en España un urbanismo dominado por las palabras, desconectado del sentido práctico de conceptos básicos como modelo, estructura, densidad, zonificación o tipo⁹, de sus variables de aplicación y de los principios de su articulación. Con pobre formación en diseño urbano y desconocimiento del soporte medioambiental, la arquitectura se afana vagamente en “el espacio público”. Un problema formativo que no se resuelve insistiendo en herramientas de perfil tecnológico, tipo Sistema de Información Geográfica (SIG), o en el dibujo.

Las administraciones públicas, sin recursos de formación reglada en urbanismo, con técnicos autodidactas y afines al “código legal”, no pueden por lo tanto ser exigentes y tienden, por ignorancia, a pasar por alto gran parte de los factores que condicionan la calidad de la ciudad construida. Ello contrasta en España con una cultura arquitectónica muy sólida que convive con una industria inmobiliaria poderosa y avanzada, y con un fuerte complejo de empresas constructoras, bien arraigado, sofisticado y exportador, experto tanto en la ingeniería de las

infraestructuras urbanas como en la prestación de los servicios asociados¹⁰. La ciudad real se construye con acciones en gran medida ajenas al planeamiento general. Como han destacado con perspicacia algunos autores, gran parte de lo que vemos hoy como ciudad no es una ciudad, sino un complejo sistema de infraestructuras. No son edificios, ni plazas, ni calles... sino un universo de complejos construidos entre carreteras, ferrocarriles, metros, tranvías, autobuses y coches, espacios sometidos a los flujos de bienes y mercancías, de información y de personas, un gran sistema inanimado que acoge la vida y la actividad de sociedades cada vez más diversas y complejas (AMIN & THRIFT, 2016).

La dificultad de dar respuesta a todo ello desde la planificación es evidente y agita la necesidad de resolver las carencias de formación específica, teniendo en cuenta las singularidades de la cultura urbanística en España, no construida ni en la Academia ni en los ministerios, sino en experiencias concretas afines a culturas locales también concretas. Sobresalen por dimensiones y alcance las experiencias de la Barcelona Olímpica, Bilbao Ría 2000 o Vitoria, su infraestructura verde, ejemplares en muchos aspectos, pero que no son resultado estricto del planeamiento sino de sensibilidades de gestión, arquitectónicas y medioambientales, específicas. En otros ejemplos menores y más recientes, como pueden ser Madrid Río, el plan de movilidad de Pontevedra, o el puerto de Málaga, entre otros, la planificación sectorial y el proyecto de gran escala también han liderado el proceso.

Más allá de la narrativa complaciente de experiencias auto-referenciadas, sería necesario un balance de dichas culturas locales (*¿baukultur?*), sus interferencias, quizás replicando lo que Peter Hall hace en su último trabajo, con el elocuente propósito de mostrar cómo Europa re-descubrió el “arte perdido del urbanismo” (HALL, 2014). Un arte que no se refiere a la estructura legal o normativa, sino a cómo algunas

⁹ Con frecuencia descubro técnicos responsables de la administración del urbanismo que ignoran en la práctica el sentido de conceptos tan sencillos como densidad o zonificación, confundiendo las herramientas con los efectos de su uso. Si se les preguntase por las 12 viviendas por acre de Raymond Unwin (30 viv./Ha), no sabrían asociarlo al diseño de la ciudad jardín. Si se les habla de zonificación, la consideran algo negativo y segregador, sometidos al karma de una mezcla de usos y tipológica que, sin embargo, no consiguen visualizar. ¿Quién tiene miedo a la zonificación? se preguntaba un notable urbanista. Establecer zonas y ámbitos sometidos a condiciones más o menos homogéneas es una técnica urbanística básica (MAZZA, 1993). Más allá de la literatura de la legislación urbanística, ¿cuál es el saber técnico común de los urbanistas en España?, ¿se conocen bien, al menos, los

“Elementos de ordenación urbana” de Juli Esteban i Noguera?

¹⁰ Desaparecido el Instituto de Estudio de Administración Local (IEAL), que mantuvo una perspectiva urbanística más amplia, en el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) la dominante es jurídico-administrativa. En los pocos másteres en urbanismo vigentes, como en la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) o en la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), hay una perspectiva más integradora, en programas con gran presencia de estudiantes latinoamericanos. En la docencia sobre ciudades y urbanismo de escuelas de negocios como el Instituto de Empresa (IE) o el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), se prima la perspectiva inmobiliaria e infraestructural (*smart city*), con intrusiones recientes en gobernanza urbana.

ciudades han promovido verdaderas mejoras, generadoras de calidad de vida.

2.3. Lo normativo. Planes al servicio de un régimen jurídico envejecido

Surge el interrogante sobre si las dificultades del planeamiento en España son consecuencia más o menos directa de la práctica habitual de un urbanismo que da prioridad a lo normativo y donde tanto la capacidad de gestión como las técnicas de planificación espacial son eclipsadas por intereses que se sirven de la singularidad del modelo legal vigente. Este modelo se consolida a partir de 1976 con la Ley de “Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. Los conceptos de suelo y de régimen anteceden al de ordenación urbana, y a la larga, la someten. Cualquier idea de planificación depende del estatuto de la propiedad, de una clasificación de los terrenos urbanos y no urbanos destinada a fijar derechos y deberes. La rigidez del modelo no surge de las condiciones de ordenación urbanística, más o menos acertadas, sino de una planificación que, con perfil reglamentario, establece y consolida derechos a los propietarios del suelo. No existe nada similar en nuestro entorno europeo. Clasificar (régimen del suelo) antes de calificar (ordenación de cada suelo), interfiere el objetivo de un buen diseño urbano y lo condiciona a los derechos heredados y a sus expectativas, con imposiciones de determinados deberes a cumplir, aunque ya se verá cómo. La reacción, compensatoria, de ampliar las protecciones (liberar determinados suelos de tensiones de urbanización) o de ampliar deberes (más cesiones, más Viviendas de Protección Oficial, etc.) no garantiza calidad.

En este marco, el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento urbano en España ha ido acumulando una inmensa responsabilidad de justificación de las decisiones, que acaba por cuestionar su capacidad como *ius variandi*. Las memorias justificativas de los planes se cargan de “valores” y argumentos que poco tienen que ver con la técnica urbanística o con sus saberes afines. El resultado es conflictivo, muchas veces cargado de ignorancia. Apuntaba ya que la reacción frente a un urbanismo expansivo y depredador ha sido de prevención. Pero

ésta, más allá de la prudencia, ha sido aprovechada por posiciones cuya principal finalidad no es la mejora sino la lucha por paralizar la acción del adversario político, cuestionando la naturaleza discrecional y por ello, coyuntural del planeamiento. Habría que abordar serenamente este asunto. Recuerdo el argumento que ya hace años exponía Eduardo García de Enterría, referida a la acción de los jueces, hoy implicada en exceso por los conflictos derivados del proceso planificador:

“procede establecer, con todo, una distinción, según que los conceptos jurídicos indeterminados sean conceptos de experiencia o conceptos de valor; respecto de los primeros, que se ventilan en la apreciación de los hechos, la competencia de control del juez es ilimitada; los segundos, que no se controlan exclusivamente por la apreciación de los hechos, sino que implican juicios de valor, que pueden ser técnicos (“impacto ambiental”) o políticos (“interés público”, “utilidad pública”), proporcionan a la primera y decisoria apreciación de la administración una cierta presunción en favor de su juicio, que se entiende realizado, en principio, desde una posición formalmente objetiva y en virtud de medios técnicos y de criterios políticos que en la práctica, sólo negativamente, cuando el error o la arbitrariedad pueden ser positivamente demostrados, pueden ser controlados por el juez.”
(GARCÍA DE ENTERRÍA, 1998, p. 137)

Efectivamente, un contexto de crisis económica y ambiental facilita el olvido de la discusión habida a finales de los años 90 del pasado siglo sobre las exigencias de desregulación. La convicción de que el mercado de suelo es, per se, imperfecto e incapaz de autorregularse, tan clara en países de nuestro entorno, debería ser de una vez asumida en España. No voy a enfatizar este asunto. Si querría hacer hincapié en la rigidez que introduce manipular la necesaria discrecionalidad del planeamiento urbano en un marco regulatorio en sí ya rígido como el nuestro. Para poder pensar la mejora de la ciudad, en un contexto dinámico e incierto, el planificador ha de poder ofrecer alternativas a la política urbana. En su lógica de despliegue del *ius variandi*, el carácter normativo y la necesidad de permanencia de los planes heredados, ha de cohonestarse con la necesidad de su adaptación a las distintas situaciones económicas, políticas, etc. (TRAYTER 1996; FERNÁNDEZ, 1998; DESDENTADO, 1999)¹¹. Ello no va en contra de la necesidad de motivación y justificación adecuadas

¹¹ Como he indicado, en los años finales del pasado siglo hay un debate fructífero en el terreno del derecho urbanístico que esclarece la naturaleza del planeamiento. Ninguno de ellos cuestiona que el ejercicio de la discrecionalidad ha de estar limitado por el conjunto del ordenamiento jurídico.

La democracia necesita de la jurisdicción administrativa. Pero como señalaba Enterría en la obra citada (ENTERRÍA, 1998), a la transparencia en los actos de los gobernantes se le corresponde una exigencia de objetividad, imparcialidad y buena fe en el funcionamiento administrativo.

de las decisiones de planificación urbanística, de su rigor gracias a una racionalidad técnica fundada en principios, criterios y argumentos objetivos, al servicio de la ciudad en su conjunto y sometidos a la participación ciudadana¹². Sin olvidar que “*el ejercicio de la discrecionalidad viene... limitado por un concepto jurídico indeterminado: las necesidades colectivas*” (DESIDENTADO, 1999, p. 355). Los redactores de un plan expresan sus propuestas y motivaciones desde su propia racionalidad y coherencia. Para discutirla no se puede dejar de entrar en ella. No cabe un principio de simple autoridad.

Si el plan general fuera más estructural y orientativo, es decir sin vínculo jurídico más allá del que la administración tiene consigo misma, el asunto se haría más sencillo. La consolidación de derechos

sólo cabe al final del proceso, asociada a determinados cumplimientos, con la licencia (como “*permission planning*”) que hace posible la construcción de la ciudad en un momento y contexto concretos (FIG. 2). Si el planeamiento tiende a acabar en el juzgado no es por culpa ni de los ciudadanos ni de los jueces, sino de un modelo que canaliza los conflictos desde derechos y deberes más o menos reconocidos. La actividad empresarial y la propia justicia son ajenas a ello, porque la naturaleza del conflicto es puramente monetaria o, en no pocos casos, ideológica. Aquí está el drama de la regeneración urbana, de una iniciativa privada que la rechaza, porque sin la generación de plusvalías la transformación de la ciudad no parece atractiva.

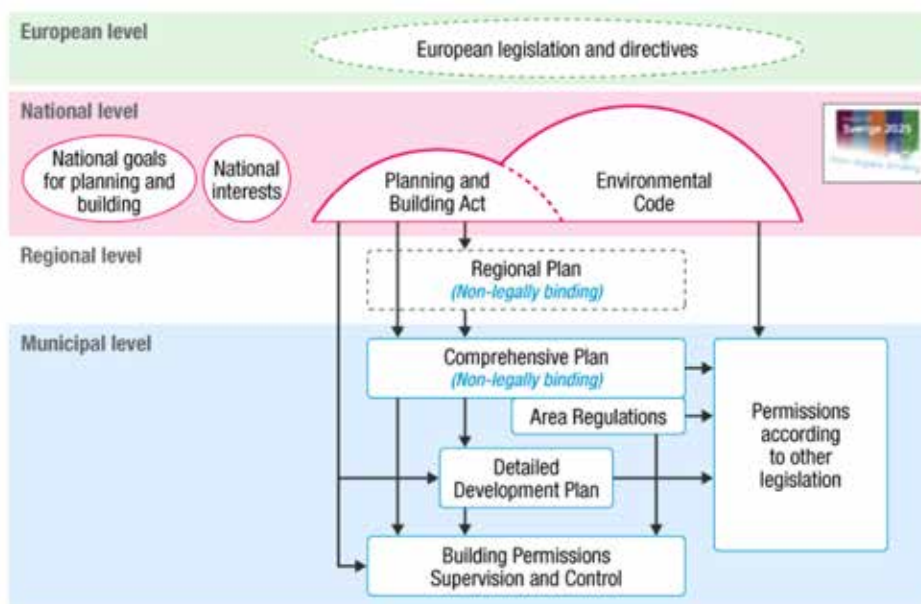


Fig. 2 / Sistema de planificación en Suecia. El cuadro es elocuente, no necesita explicación

Fuente: Swedish National Board of Housing, Building and Planning, 2019

¹² El Plan General de Ordenación Urbana formula la “política urbana del Municipio”, por ello es programático, subjetivo y finalista, construido en un espacio discrecional que respeta el marco jurídico pero que se funda en criterios extrajurídicos, tanto políticos como técnicos. Esta potestad discrecional responde a la facultad de elegir entre diversas opciones en función de principios generales que no se dirigen a lo concreto. La elección de uno u otro criterio de actuación se apoya en criterios de utilidad social, economía, oportunidad temporal o circunstancial, etc... Asumidos los principios del desarrollo sostenible, la tensión entre actividad económica y medioambiente se acentúa exigiendo mayor precisión y claridad en las elecciones del planeamiento. Amparado en la representación que recibe de la administración actuante, el plan trabaja allí donde la legislación exige la concreción de

objetivos y de determinaciones de ordenación. Por ello los Tribunales suelen concentrarse en asuntos de forma o de procedimiento. Es conocida la STS de 18 de mayo de 1992, que enuncia los límites de las decisiones del planeamiento: que sean racionales, que sean razonables, y que estén debidamente razonadas. Racionales, en el sentido de que tengan un mínimo de coherencia entre los hechos de que se parte y la solución planteada. Razonable, en el sentido de que la decisión adoptada entre las distintas variables sea la que más se ajuste a los fines u objetivos que se pretenden obtener. Razonada, desde un punto de vista puro de motivación, que se expongan los hechos determinantes, que se justifiquen debidamente y que se concreten suficientemente la aplicación al supuesto de hecho las consecuencias jurídicas, en este caso los fines y objetivos a realizar.

2.4. El dinero. Lo inmobiliario prevalece, entre palabras y buenas intenciones

El énfasis en la propiedad acentúa el perfil inmobiliario de lo urbano. Es sabido que los bienes escasos se encarecen, pero la perfección del mercado no depende sólo de la abundancia. En un juego en el que los jugadores son pocos, la escasez es una herramienta de los jugadores. La equidistribución encierra una ficción de justicia sobre los beneficios de la urbanización. Pensada para equilibrar beneficios y cargas de los propietarios del suelo, cumple cierto rol correctivo sobre la generación de plusvalías. Recibida la urbanización, cedidos los suelos dotacionales y un pequeño porcentaje del aprovechamiento, el proceso se rompe cuando la plusvalía desaparece y el promotor se marcha. La pieza de ciudad resultante, sus vecinos, asistidos o no por el municipio, asumirán después los problemas.

Así, beneficiada por el marco legal, la máquina del crecimiento en España adquirió muy pronto un amplio perfil inmobiliario, a golpe de plan parcial, o de plan especial en situaciones de ventaja por cambios de usos e incremento de aprovechamientos. El dinero fácil fomentó aventureros afines a la mecánica generadora de plusvalías, apoyados en un complejo aparato de derecho civil y mercantil que llegó a esclavizar al derecho administrativo, aprovechando las peculiaridades del régimen del suelo y sus derivados. A golpe de urbanizable, el plan parcial permitía patrimonializar derechos adquiridos, componiendo un mercado secundario donde la ciudad se compra y se vende sin ver una máquina excavadora. La ilusión de la equidistribución, cumplida en el papel y en las arcas municipales, tardó en manifestar sus disfunciones. A pesar de que se incrementaron las cargas el modelo asumía los costes, hasta que el dinero dejó de fluir. Aparecieron los bancos malos, quebrados los antes buenos, en particular las Cajas de Ahorros, en una singular historia que ya se está estudiando con asombro. A pesar de episodios “correctores” con mecanismos de intervención en el mercado de suelo o con quimeras, como los estudios de sostenibilidad económica, el suelo sin desarrollar sigue ahí. A veces con demandas a la administración por supuestos indemnizatorios o en reclamos de gastos inútiles sobre planes parciales aprobados que han sido descalificados. Cualquiera que tenga experiencia del funcionamiento de una junta de compensación es consciente de que se trata, casi siempre, de un atropello. Los grandes imponen sus intereses a los

pequeños. La ventaja hoy es que el sistema proto-feudal apoyado en la propiedad, necesitado de financiación bancaria para obrar el milagro de la transformación a crédito, ha desaparecido. Tras la crisis de 2008 es imposible afrontar proyectos de urbanización sin recursos propios, y pocos disponen de ellos. No en vano el dinamismo inmobiliario previo a la pandemia ya se concentraba en suelos finalistas, en solares o en edificaciones cuya rehabilitación, por tipología y localización, fuera rentable.

Es poco conocido el trabajo de Jane Jacobs sobre las ciudades y la riqueza de las naciones (JACOBS, 1986) en el que destacaba el papel de las ciudades, frente al de los Estados, en la economía y en la construcción de la civilización. Allí la perspicaz urbanista subrayaba que la riqueza de una región urbana depende de su creatividad para sustituir importaciones por exportaciones. El mayor riesgo económico sería la “estancación”, escribía Jacobs, una situación de estancamiento económico y alza de precios o inflación. Es decir, lo que hoy ocurre. La creación de valor económico que surge de la reclassificación de un suelo no tiene que ver con ello, no es economía creativa, no sustituye importaciones, ni siquiera es generadora de atractivo. Al contrario, conduce a un beneficio patrimonial privativo justificado por una supuesta necesidad social, el desarrollo urbano. Frente a la actuación virtual, la actividad urbanística ha de responder a la solución concreta de una necesidad social concreta.

En mi opinión, el debate dirigido a cuestionar el rol del suelo urbanizable, incluso su eliminación, o a redefinir el Plan General desde un perfil más estructurante y estratégico, sin dejar de ser importante, es ineficaz si no cuestiona el modelo que arraiga en el régimen del suelo. El suelo sin urbanizar que se vincule al hacer ciudad *ex novo* no puede ser moderado por mecanismos restrictivos o de intervención en el mercado, sino que ha de ser radicalmente intervenido. Sólo así la actividad urbanística puede cumplir su función pública (FIG. 3). Otra cosa es la regeneración y transformación de la ciudad existente. En ella se comprueban las rigideces, normativas y disciplinarias, a la que está sometido hoy el urbanismo en España, la incapacidad de transformar la ciudad existente al ritmo deseado por la dificultad que tiene el sector privado para promover actuaciones integradas de regeneración urbana sin subvenciones, en procesos que son de gestión complicada y que se eluden si no generan plusvalías relevantes. Como se comprueba hoy en Europa, y también en casos de éxito en España, la escala de la intervención ha de

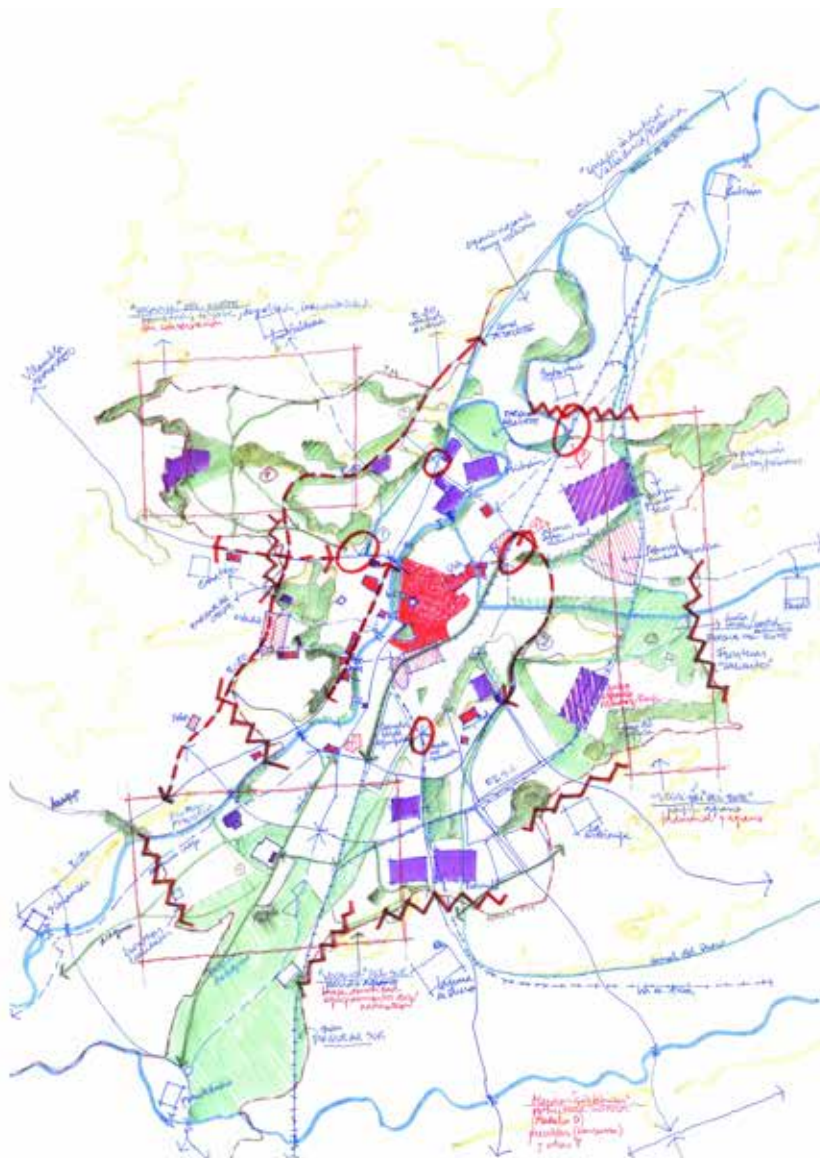


FIG. 3 / Plano de trabajo en el Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid. Tensiones de crecimiento en los bordes urbanos

Fuente: DE LAS RIVAS, 2012

permitir una nueva imaginación de lo urbano, con acciones alejadas de la perspectiva restrictiva. Ello no significa destruir lo existente sino

fomentar una combinación inteligente de la recuperación y de la creación de ciudad¹³.

¹³ Por ejemplo, en la Ley de Urbanismo de Castilla y León (y su Reglamento, RUCyL), tras su reforma derivada de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se introducen instrumentos con capacidad para favorecer la regeneración urbana. Así, los PERI (artº. 146 del RUCyL, sobre Planes

Especiales de Reforma Interior), instrumento de planificación adaptados para la regeneración urbana, pueden actuar sobre cualquier clase de suelo, reclasificar y recalificar dichos suelos sobre ámbitos variados, modificando el planeamiento vigente para el cumplimiento de sus fines de rehabilitación o regeneración.

En un nuevo contexto, la relación del planeamiento con el proceso inmobiliario habría de ser finalista, apoyada no en el cumplimiento formal, sino en el verificado, en la realidad y no en el papel, con instrumentos que permitan controlar el proceso de construcción y asociarlo a la consolidación de derechos de edificación mediante indicadores de seguimiento bien definidos (*performance standards*).

Para ello, en mi opinión, no basta con modificar la legislación (del Estado y de las Autonomías), hay que arrojarla lejos, para recuperar algunas piezas y empezar de nuevo. Las ciudades pueden aguantar un modelo transitorio, al fin y al cabo, las ciudades son resultado de procesos y situaciones en gran medida ajenos a los planes. Hay que cumplir la legislación vigente. El problema se agranda si preguntamos ¿qué legislación?

2.5. Lo sectorial dirige: ¿Un enfoque integrado?

La relevancia de la acción sectorial en la ciudad es evidente, aunque es menos evidente cómo lo sectorial condiciona el planeamiento, en particular durante su proceso de aprobación. Efectivamente, la planificación sectorial dirige importantísimos procesos de transformación de las áreas urbanas, ya sea en materia de infraestructuras de transporte y de servicios básicos, de energía, de medioambiente, de patrimonio cultural o incluso de agricultura.

Desde Europa se viene insistiendo en una planificación espacial con *enfoque integrado* (Carta de Leipzig, 2007), ahora con el complemento de adjetivos como multinivel, pluridisciplinar o colaborativo que se suman a la aspiración de sostenibilidad (nueva Carta de Leipzig, 2020). Pero la realidad es que cada sector de la administración, ya sea estatal, regional o local, tiende a actuar autónomamente, en función de sus competencias y de sus presupuestos. En la tradicional falta de coordinación, que alcanza a los servicios municipales de movilidad, medioambiente, urbanismo, vías y obras cuando se

ignoran mutuamente, encontramos una prueba. Emergen dos asuntos.

El primero, es el fracaso de la ordenación territorial en España, que en los últimos años permanece dormida en casi todas las Comunidades Autónomas. El segundo, afectando directamente al planeamiento urbanístico, consiste en el drama de los informes sectoriales exigidos para la aprobación de los planes y de sus modificaciones que, sin coordinación alguna, interfieren constantemente con exigencias apoyadas en la legislación sectorial y en el peculiar modo de entenderla en cada caso¹⁴. Lo sectorial toma el mando... y se constituye en falso garante de calidad con su imposición sobre el planeamiento. La falta de colaboración dentro de los diferentes departamentos de cada administración —en este caso, irresponsables—, cuyos informes se emiten cargados de contradicciones y exigencias, ignorando la naturaleza y el sentido del planeamiento urbano, convergen en unos ayuntamientos que comparten su desánimo. Lo sectorial conserva su autonomía y su prevalencia porque impone una lectura aislada desde su ámbito y elude el compromiso de lectura de la legislación como un corpus interrelacionado, sin preocuparse de las consecuencias. El informante tiende a mantener su criterio, muchas veces sin comprender lo que informa, tras la trinchera de una legislación particular que ha de prevalecer, sin ningún órgano director que coordine criterios y resuelva conflictos. Los informes y contra-informes se pelotean en procesos de ida y vuelta ininteligibles. ¿Son los técnicos informantes solventes para abordar un compromiso tan importante para una ciudad como es su plan general? No sabría responder a esta pregunta.

En este contexto el planeamiento general acaba condenado a convertirse en un plan sectorial más, exclusivamente regulador del proceso inmobiliario. En casi todo lo demás ha de remitirse a otros ámbitos normativos, de decisión y de gestión.

A la confusión se suma una interpretación inquietante de los procesos de información y de participación durante la aprobación de los planes, convertidos en campos de lucha entre intereses e ideologías, sin percatarse de sus

¹⁴ Es verdad que el reciente “Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico”, acordado en el “Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22” y que demanda “un urbanismo responsable”, señala el asunto de los informes sectoriales que se asocian a la “complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica que está detrás de cada norma”, pero se

centra en la nulidad del planeamiento. No entro en ello, ni en la controversia que ha generado la solicitud de cerrar el paso a los recursos “abusivos o malintencionados”. Se hace mención a los países de nuestro entorno, sin aprender de ellos. El manifiesto se centra en procedimientos, pero no se cuestiona el modelo... ¿no es éste el que, al final, genera gran parte de los conflictos?

posibilidades como espacios de colaboración y de resolución de conflictos apoyándose en los bienes comunes. De nuevo, prevalecen las trincheras, cada uno en su posición y con mayor interés en adherirse a los problemas que en avanzar en sus posibles soluciones. El planificador sabe que no existen soluciones estándar para las situaciones concretas, ni respuestas preconcebidas a problemas complicados y mal formulados. A las dificultades en la gobernanza del proceso de aprobación de los planes y de sus modificaciones se cruza las carencias de una política didáctica, que en el fondo teme a los ciudadanos e invade el espacio público con propaganda.

¿Enfoque integrado? Hay que rebuscar para encontrar ejemplos de planeamiento urbano donde dicho enfoque haya permitido establecer un modelo colaborativo de relación entre administraciones y con los ciudadanos.

3. La dificultad de comprender lo urbano. Notas para la acción

Hace ya algunos años, dos expertos en planificación urbana sugerían:

“La nueva planificación debe ser menos empresarial, más comprometida, menos codificada; debe ser participativa, asociada más a proyectos que a la totalidad del sistema de relaciones de la ciudad; debe buscar la forja de consensos limitados a través de acuerdos negociados y de mediación entre las partes, y debe de proveer de información estratégica a todos los que participan en el proceso de planificación”. (DOUGLAS & FRIEDMANN, 1998, p. 3).

Unas sugerencias brillantes, que podríamos seguir defendiendo, pero que no son fáciles de aplicar porque no responden a automatismos, aunque en otros países llevan tiempo activas. No es sólo una cuestión técnica. El cambio exige un urbanismo y unos urbanistas capaces de relocalizarse en el nexo que articula el juego entre administración, sociedad civil y economía corporativa, como ya había afirmado John Friedmann en su trabajo más clásico, donde planteaba la necesidad de interacción entre los tres sentidos complementarios de la urbanización, el demográfico, el económico y el sociocultural (FRIEDMANN, 1987).

El rol del planificador urbano comienza con la interpretación de estos tres sentidos, al servicio del gobierno de lo urbano. Su tarea no sustituye a la gobernanza, que desborda en sus funciones políticas y sociales a la planificación.

Friedmann proponía que la función del planificador es la de ser un *“agente negentrópico”*. Reflexión en la que coincide con Ian McHarg por otro camino (FRIEDMANN, 2002; McHARG, 1969). Algunas estructuras naturales se autoorganizan compensando su desorden interno, su energía no disponible, y facilitando una entropía negativa, un incremento de su equilibrio. A esta capacidad de crear estabilidad respondería el objetivo de poner cierto orden del plan, sin negar el desorden existente. Se trata de un proyecto civilizatorio, de naturaleza cooperativa y empática, antítesis de la destrucción creativa que caracteriza al capitalismo desregulado en su condición de despiadado destructor de viejos sistemas, de su sustitución por otros *“más competitivos”* gracias a su capacidad de innovación y dominio tecnológico. Contra ello sería precisa cierta renuncia a la imposición de un supuesto orden perfecto, porque no se puede cumplir, y porque la realidad de un orden imperfecto en la ciudad evidencia la convivencia de lo viejo y lo nuevo (ALEXANDER, 2003), manifiesta la virtualidad de relaciones de proximidad y competencia en realidades urbanas contiguas y diversas (SOLA-MORALES, 2004), y reconoce lo que Richard Sennett expresa en su *“Construir y Habitar”* como atributos de la ciudad contemporánea, *defectuosa, abierta y modesta* (SENNETT, 2018). Con ello la mejora o perfectibilidad del orden urbano no se cuestiona. Así, lo que plantea Agustín Hernández Aja para los equipamientos puede generalizarse a la actuación urbanística:

“El equipamiento deberá de cumplir una misión de restaurador social, produciendo en su entorno un reequilibrio dotacional, suavizador de las diferencias económicas y sociales, creando en su entorno un área de influencia que produzca un efecto multiplicador de la intervención” (HERNÁNDEZ AJA, 2015, p. 55).

Este texto, que reivindica una ciudad estructurada, plantea “planes de intervención integral”. Su naturaleza no ha de ser omnicompreensiva, sino estratégica y localizada, es decir, dirigidas a espacios y grupos sociales que necesitan una intervención.

Si entendemos el planeamiento como urbanismo aplicado, y nos acogemos a la distinción referida de François Choay entre urbanismo explicativo y normativo, podemos preguntar si la explicación actual está siendo útil. En el inmenso universo de los *“urban studies”* se observa una realidad, en mi opinión, poco positiva. A pesar de la amplia gama de intereses, el enfoque descriptivo manifiesta una mayor adhesión a los problemas urbanos que a su posible solución. No es un problema español, donde

el urbanismo ocupa un pequeño espacio académico¹⁵. Uno de los urbanistas más citados, Richard Florida, conocido por su conceptualización de las clases creativas, acaba convencido de que hoy las ciudades siguen padeciendo crisis que no sabemos resolver (FLORIDA, 2018). Otro brillante académico, Neil Brenner, cuando se hace preguntas operativas, como por ejemplo en torno al urbanismo táctico, apenas ayuda a resolverlas (BRENNER, 2017). A la abundancia de explicaciones no le corresponden respuestas técnicas o estrategias de intervención específicas, más allá de los balances sobre experiencias concretas. El planeamiento urbano no cuenta, por lo tanto, con un claro sistema de referencias.

En este sentido, y desde lo hasta aquí anotado con lógica panorámica, cabe hacer un breve elenco de temas útiles para renovar la actividad urbanística en España, acentuando su condición de función pública, aunque sin concretar las dimensiones o escalas urbanas afectadas:

- El planeamiento urbano de escala municipal necesita liberarse de su naturaleza reglamentaria que lo condena a una prioridad inmobiliaria (régimen de propiedad), un asunto que no es sólo legal, sino cultural.
- Es imprescindible recuperar la dimensión territorial (y a la vez ambiental) de lo urbano, recuperar las escalas y los tiempos de la ciudad-región o área urbana, para enfatizar la condición estratégica y estructurante del planeamiento urbano.
- Para evitar los tópicos de un plan sin proyecto, las limitaciones conceptuales de un planeamiento exclusivamente normativo, es imprescindible una regeneración formativa de los técnicos urbanistas, con una formación atenta a los factores físicos y escalares que dotan de calidad (ambiental y social) a lo urbano.
- Los mecanismos de redistribución de los beneficios generados en el proceso de transformación urbana, sus plusvalías, deben redefinirse desde la implementación del planeamiento, con estándares de cumplimiento

que faciliten la gestión más cercana a la realidad temporal y a la calidad alcanzada en la ejecución de cada proyecto.

- Para facilitar la regeneración urbana es imprescindible un enfoque integrado, capaz de combinar y ajustar beneficios y cargas entre ámbitos de actuación complementarios.
- En el proceso de aprobación de los planes es imprescindible la actuación coordinada y colaborativa de las administraciones responsables, buscando mecanismos que vayan más allá de la emisión aislada de informes sectoriales.

Frente a la insostenibilidad de una ciudad fragmentada, segregada a la postre, el ecosistema urbano necesita de un planeamiento urbano adaptado que mantenga la visión de la ciudad como un todo y a la vez articule sus partes en sus relaciones, sin dejar de concentrar el esfuerzo en los ámbitos de actuación prioritaria, ámbitos más frágiles o estratégicos. Algunos caminos más o menos conocidos son útiles para caracterizar el planeamiento desde una doble visión proyectual. En primer lugar, como proyecto urbano, proyecto de la estructura física que soporta el sistema urbano, de sus componentes, infraestructuras y lugares singulares (PANERAI & MANGIN, 1999). En segundo lugar, como proyecto local, proyecto colectivo que arraiga en la identidad ecosistémica de un territorio concreto y puede consolidar consensos sobre su futuro a partir de una idea renovada y compartida de los bienes comunes (MAGNAGHI, 2020).

Las diferentes agendas urbanas han sido críticas con los modelos de planificación vigentes a la vez que han insistido en objetivos de sostenibilidad territorial, resiliencia urbana y adaptación ambiental. Aunque apoyan sus propuestas en acciones en apariencia ajenas a la técnica urbanística, están fomentando un cambio cultural en las ciudades. Ello implica un proceso de aprendizaje social. El urbanismo, entendido como función pública, no es un asunto exclusivo de la administración pública, ni de los técnicos, sino un proyecto de la sociedad a la que sirve.

¹⁵ Además de esta revista, CyTET, decana en España, las revistas sobre urbanismo más relevantes conservan un claro perfil generalista y académico, algunas por su condición universitaria, como Ciudades (UVa) o ACE (Arquitectura, ciudad

y entorno, de la UPC), y otras porque son medios asociados a la Geografía, la Arquitectura, la Economía Regional y el Derecho, donde el urbanismo en general, y el planeamiento urbano en particular, son temas secundarios.

4. Bibliografía

- ALEXANDER, CH. (2003): *The Nature of Order. Book 4: "The Luminous Ground"*. Berkeley, Center for Environmental Structure Publishing.
- AMIN A. & THRIFT, N. (2016): *Seeing Like a City*. Nueva York, Polity.
- BASSOLS COMA, M. (1995): Sobre las Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo propuestas por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. III, núm. 103: 31-36*.
- BECK, U. (2000): *La democracia y sus enemigos*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- BRENNER, N. (2017): "Is Tactical Urbanism an Alternative to Neoliberal Urbanism?" En D. PETRESCU, D. & K. TROGAL (eds.), *The Social (Re)Production of Architecture. Politics, Values and Actions in Contemporary Practice*. New York, Routledge.
- CHOAY, F. (1980): *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. París, Seuil Ed.
- DE LAS RIVAS, J.L. (2005): El urbanismo municipal en España. *Revista Papers (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona), nº 43: 87-91*.
- ____ & MARINERO, A. (2017): "El sistema de planeamiento urbanístico". En E. SÁNCHEZ GOYANES & A. MARINERO (Eds.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, (pp. 553-598). Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi.
- DE TERÁN TROYANO, F. (1996): Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXVIII (107-108): 167-184*.
- ____ (2022): Cincuenta años de urbanismo en España. *Ciudades 25: 221-231*. <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.221-231>
- DESIDENTADO DAROCA, E. (1999): *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*. Pamplona, Aranzadi 1999.
- DOUGLAS, M. & FRIEDMANN, J., Eds., (1998): *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, London-New York, John Wiley & Sons.
- FERNÁNDEZ, T.R. (1998): *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional* (cap. IV.3). Madrid, Civitas.
- FLORIDA, R. (2018): *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class-and What We Can Do About It*. New York, Basic Books.
- FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey, Princeton University Press (traducción parcial en castellano, "Planificación en el ámbito público", Madrid, MAP-INAP, 2001).
- ____ (2002): *The Prospect of Cities*. Minneapolis, The University of Minnesota Press.
- GADAMER, H. G. (1992): Sobre la planificación del futuro. En "Verdad y método II". Madrid: Ed. Sígueme (texto original de 1966).
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. (1998): *Democracia, jueces y control de la administración*. Civitas, Madrid.
- HALL, P. (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*. Londres, Routledge.
- HARRIS, M. (2019): *A future for Planning. Taking Responsibility for Twenty-First Century Challenges*. London, RTPI-Routledge.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2015): *El planeamiento como imagen necesaria de la transformación social*. En Cijur] nº 100: 53-57 (Madrid, UPM).
- JACOBS, J. (1986): *Las ciudades y la riqueza de las naciones*. Principios de la vida económica. Barcelona, Ariel S.A.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2007): *Construir Ciudad en la Periferia. Criterios de diseño para áreas residenciales sostenibles*. Madrid: Maireia Libros.
- ____ (2013): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010*. Madrid, Editorial Nobuko.
- ____ & HERNÁNDEZ AJA, A. (1995): *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*. Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, D.L.
- McHARG, I. L. (1969): *Design with Nature*. New York: John Wiley & Sons (2000, Proyectar con la naturaleza: Barcelona, Gustavo Gili).
- MAGNAGHI, A. (2020): *Il principio territoriale*. Turin, Bollati Boringhieri Editore.
- MAZZA, L. (1993): "Il sapere tecnico comune degli urbanisti". En P.C. PALERMO, *Urbanistica, Politiche e tecnica. Programmi di ricerca e progetti formativi a confronto*. Milano: Grafo-DST.
- PANERAI, PH. & MANGIN, D. (1999): *Projet urbain*. París, Parentheses (Col. Eupalinos).
- POPPER, K. (2006): *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- ROSSI, A. (1971): *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona, Gustavo Gili (1ª ed. en castellano).
- SABATÉ BEL, J. (2019): Posibles implicaciones en la enseñanza del urbanismo (I): nuevos paradigmas hasta el cambio de siglo. *ACE 14 (41): 61-82*.
- SENNETT, R. (2018): *Building and Dwelling. Ethics for the City*. London, Penguin Books Ltd. (Anagrama, 2019).
- SOLA-MORALES, M. de (2004): "Contra el modelo de metrópolis universal", en A. MARTÍN, ed. *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Edicions UPC-ETSAB.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (1996): *El control del planeamiento urbanístico*. Madrid, Civitas 1996.

5. Listado de Acrónimos/Siglas

ARI:	Área de Rehabilitación Integral
IE:	Instituto de Empresa
IEAL:	Instituto de Estudio de Administración Local
IESE:	Instituto de Estudios Superiores de la Empresa
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública
PERI:	Planes Especiales de Reforma Interior
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
RAE:	Real Academia Española

RUCyL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
STS: Sentencia Tribunal Supremo
SIG: Sistema Información Geográfica

UPC: Universidad Politécnica de Cataluña
UPM: Universidad Politécnica de Madrid