

PARA UNA URBANÍSTICA DEL SIGLO QUE COMIENZA

Arq. Enrique Giménez Baldrés*



Resumen

Para la Urbanística, los aspectos relativos a la construcción material del territorio y a la ordenación de los usos e infraestructuras posibles del mismo constituyen la parte más sustantiva de su objeto de atención. En consonancia con ello, el objeto de la disciplina parece definirse mejor en la acción que en el lugar. Es tanto el ejercicio de establecer la condición para ordenar que el de elegir escenario y es tanto argumentar como proyectar, sin que resulte fácil discernir cuánto los argumentos se distancian de los proyectos o cuánto la condición es definición de un resultado final. Pero podemos ahorrar esfuerzos si acortamos en lo posible las distancias que separan esos términos.

Palabras Clave:

Urbanística, proyecto, ciudad, territorio, método.

**Doctor Arquitecto, Titular de Universidad,
Departamento de Urbanismo, Escuela Técnica
Superior de Arquitectura Universidad
Politécnica de Valencia.*



Abstract

For urbanistics, the aspects relative to the material construction of the territory and to the arrangement of the uses and possible infrastructures of the same one, constitute the most substantive part of their object of attention. In consonance with that, the object of the discipline seems to define itself better in the action than in the place. It is as much the exercise to establish the condition to order that the one to choose the scene, and it is as much arguing as projecting, without being easy to discern how much the arguments are distanced from the projects or how much the condition is definition of a final result. But we can save efforts if we, as far as possible, shorten the distances that separate those terms.

Keywords:

Urbanistics, project, city, territory, method.



Puente Calatrava, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez

La aproximación desde la doctrina

Para la Urbanística, los aspectos relativos a la construcción material del territorio y a la ordenación de los usos e infraestructuras posibles del mismo constituyen la parte más sustantiva de su objeto de atención. En consonancia con ello, el objeto de la disciplina parece definirse mejor en la acción que en el lugar. Es tanto el ejercicio de establecer la condición para ordenar que el de elegir escenario y es tanto argumentar como proyectar, sin que resulte fácil discernir cuánto los argumentos se distancian de los proyectos o cuánto la condición es definición de un resultado final. Pero podemos ahorrar esfuerzos si acortamos en lo posible las distancias que separan esos términos.

Lo cierto es que si la ciudad canónica fuese un hecho totalmente terminado e inamovible perdería sentido como objeto de la urbanística a no ser en esa consideración de modelo compositivo o ejemplo de un logro histórico. La ciudad sigue siendo objeto de la urbanística porque se transforma o porque permanece fruto de una decisión que deberá encontrar sus argumentos y definir sus límites. Otro tanto habría que decir del territorio y deducir del completo razonamiento que el objeto de la urbanística lo es en a medida que cambia en todo o en parte. El objeto de la urbanística son esos cambios, la reflexión sobre su orientación y características.

Precisamente porque las transformaciones del entorno utilizado por el hombre son su objeto y en la medida que esas transformaciones y la propia exigencia poseen una dimensión histórica, interesa a la urbanística observar los fenómenos reconociendo la dimensión temporal de los mismos y administrando la herencia de experiencias de su propia elaboración, más como acicate de una nueva reflexión que como fórmula consagrada y segura para otra aplicación. La arquitectura confiere al territorio una cualidad histórica; su valoración permite comprenderlo y resulta fundamental en la decisión de lo que debe permanecer y de lo que debe cambiar.

La transformación del entorno utilizado por el hombre es el objeto de la disciplina. El ámbito es consecuencia y no antecedente en la definición del objeto. Su determinación es tan variable como los fenómenos que deben ser tratados. Su condición es la de ser el suficiente para que esas transformaciones puedan ser consideradas en toda su dimensión. Pero el ámbito debe ser siempre el estrictamente necesario, so pena de perder el enfoque de los problemas que deben abordarse.

La superación del problema de los ámbitos, por creerlos precisos para su definición, compromete la eficacia del análisis y de la proposición. Ha resultado difícil por ser consecuencia siempre de las posibilidades técnicas y administrativas. Hoy, estos condicionantes empiezan a perder sentido. Como, de forma similar, empieza a resultar inoperante toda categorización que dificulte el desarrollo de la reflexión urbanística en desacuerdo con la escala en la que los problemas son observados. La variación de los puntos de vista, fruto de las posibilidades de las herramientas disponibles, sujeta a una elección consciente, adecuada al objeto -las transformaciones-, y al grado de certidumbre que cada caso revele, su progresión hacia el proyecto.

Hemos señalado las transformaciones como objeto y el territorio coherente con ellas como su ámbito; nos falta definir su dimensión, que no es, para nosotros, otra cosa que su naturaleza. En ella cabe precisar la necesidad de un renovado compromiso con la forma física, con la construcción material de esas transformaciones, habida cuenta que forma y función son inseparables porque la una condiciona la otra, cualquiera que sea el orden en que queramos considerarlas, y aunque ésta no sea una relación lineal y directa. Si la construcción del territorio es el destino primero de la reflexión urbanística, los

condicionantes materiales adquieren una prevalente consideración, incluso cuando las actividades que en él se desarrollan posean aún grados de incertidumbre. En esencia, el uso y destino final de lo construido se determina muchas veces mediante una relación dialéctica que modifica su programación inicial. Que afirmemos que la forma física antecede al establecimiento de las actividades, al desarrollo de los usos previstos u otros nuevos, implica que toda elaboración práctica de la urbanística constituye o anticipa temporalmente consideraciones de proyecto sobre la construcción del territorio o aspectos relativos al establecimiento efectivo de las actividades. El hecho de centrar en el compromiso del proyecto la acción no significa en absoluto la eliminación de una consideración urbanística más general sino, simplemente, su interiorización. De otra forma, por ejemplo, el proyecto urbano no es menos urbanístico que proyecto.

La dimensión o naturaleza que perfecciona el objeto de la urbanística es por lo antedicho su fin: facilitar y orientar la materialización de las transformaciones que deben ordenarse. No cabe duda que la reducción del grado de incertidumbre sobre dichas transformaciones es el procedimiento más propio con el que se consigue acercar cualquier propósito a su traducción en hechos y no parece que sea adecuado establecerle límites. Es decir, la urbanística precisa la capacidad de graduar y elegir la fórmula adecuada a cada problema y el ritmo con el que aproxima la intervención, de la idea de estructura a la orden de ejecución, pasando por el proyecto. Es en ello, precisamente, donde la urbanística realiza la aportación más propia, en la medida que la secuencia de intervención de los agentes o la jerarquización de las actuaciones constituye la base sobre la que en gran medida depende la obtención de un orden en el resultado, y que sólo la propia definición de las opciones de proyecto permite articularlas en una secuencia ordenada.

El interés en reforzar el estatuto científico de la Urbanística y la concurrencia de otras disciplinas afines había planteado una cuestión metodológica que divorciaba análisis de proyecto para entender a la Urbanística más orientada hacia lo primero. Se enunció de formas diferentes: análisis/proyecto, programa/instrumento, diagnóstico/intervención, teoría/práctica. Por encima de estas diferentes acepciones, la visión dual revela que, para esos planteamientos, el fin de la disciplina es el conocimiento del objeto sobre el que actúa para después formular acciones que influyan en él. La imposición de ese orden implícito interesa a un planteamiento científico de la continuidad, pero no es muy apropiado desde la lógica proyectual.



*El Turia, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez*

El análisis quedaba, pues, interiorizado y a su vez divorciado del momento creativo, pero ¿Qué análisis? ¿El que produce la acumulación de información?¹ ¿Aquél que explora la cuestión en busca de los problemas? ¿O el que proponía "el método" tal como lo enunció Descartes, es decir, el que distinguía los diferentes puntos de un problema desvelado por la intuición de un espíritu atento?

¹ Sobre el uso y el abuso de esta orientación del análisis, se pronunció Bernardo Secchi: "Urbanistica descrittiva", Casabella, 588, marzo 1992, pp. 22-23

² Bernardo Secchi: "Urbanistica...op. cit., p. 23

El compromiso con la intervención, tiene consecuencias sobre el método propio de la disciplina, que obliga a su concepción como proceso. Se reconoce de este modo la existencia de metodologías específicas para cada una de las dos facetas. Definir el problema implicaba cumplimentar una fase previa: la Información Urbanística; actuar sobre él, formular instrumentos y acciones concretas, consecuencia de ese análisis de la realidad y plantearlo como una toma de decisiones sobre el conjunto de valores reconocidos en la fase de información. De ahí la trascendencia metodológica que fue atribuida en su momento a la modelística como un potente instrumento capaz de sintetizar los dos momentos, dada su capacidad de analizar y describir la realidad, y al mismo tiempo sustituirla virtualmente mostrando su comportamiento según las alteraciones que le fueran propuestas, en una suerte de anticipación o ensayo. Es precisamente esta capacidad de los modelos urbanos de mediar entre análisis y proyecto la razón de su éxito en los años sesenta. Tras su abandono, quedaron aún algunos hallazgos o ideas, como la visión del planeamiento como proceso continuo que se han incorporado al acervo de la cultura urbanística. También provocó errores, quizá derivados de la soberbia implícita en ese deseo de capturar la realidad y modelarla sin reconocer nuestras limitaciones como actores y directores a la vez, que difícilmente pueden atribuirse el papel de observadores externos al propio sistema, y que aconseja una aproximación cauta, reconocedora de la complejidad enorme del objeto de análisis y proyecto: la ciudad y el territorio. Pero aquella primera visión de la información urbanística llegaría a crear toda una desmedida cultura de la información que Secchi ha criticado abiertamente: "*un altro dei nostri 'miti moderni': l'idea che l'informazione sia necessaria, forse sufficiente*"² La información es un saco sin fondo que puede llegar a agotar el esfuerzo del planeamiento. La cuestión no está tanto en poseer todos los datos necesarios sino en, a partir de los que se tienen, ser capaces de formular alternativas, de construir propuestas concretas que resulten operativas. Una mejor información no asegura un mejor proyecto. La cuestión no es pues de cantidad, sino de cualidad. No es tanto la información lo necesario, sino el análisis que sustenta. De esta forma, el análisis constituye el elemento principal del discurso urbanístico previo a la proposición, que se hace autónomo de la información, aunque deba utilizarla. El análisis será mejor cuanto más claramente sugiera una actitud propositiva o proyectual. El análisis es, a la postre, un argumento para el proyecto.

El Turia, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez



Además de la consideración inicial expuesta que pone de relieve la interdependencia entre análisis y proyecto en la práctica y en la teoría del Urbanismo, hay que preguntarse qué análisis. Los enfoques del análisis urbano son tantos como los de la disciplina urbanística. Enfrentan su objeto con metodologías dispares reconociendo en él diversas facetas.

Las técnicas de análisis urbano aparecen de este modo comprometidas por el fin perseguido. No pueden mostrarse independientes del contenido de éste. Los que se han desarrollado paralelamente a la construcción de la disciplina, van desde el cuantitativo, de naturaleza económica o geográfica, hasta el de la percepción visual de la ciudad. Claramente diferenciadas unas de otras, estas tendencias manifiestan la misma relativización de la del Urbanismo, hay que preguntarse qué análisis. Los enfoques del análisis urbano son tantos como los de la disciplina urbanística.

Enfrentan su objeto con metodologías dispares reconociendo en él diversas facetas. Las técnicas de análisis urbano aparecen de este modo comprometidas por el fin perseguido. No pueden mostrarse independientes del contenido de éste. Los que se han desarro-



*Universidad Politécnica de Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez*

llado paralelamente a la construcción de la disciplina, van desde el cuantitativo, de naturaleza económica o geográfica, hasta el de la percepción visual de la ciudad. Claramente diferenciadas unas de otras, estas tendencias manifiestan la misma relativización de la ciudad que es atribuible a las aproximaciones sectoriales a una realidad compleja, incluso contradictoria.

Hemos reivindicado el análisis y hemos planteado antaño su supeditación al proyecto. Pero hoy sólo estaríamos dispuestos a defenderlo en su acepción más elemental como necesidad de un conocimiento cierto y previo sobre las variantes particulares de un problema, de un territorio o un lugar dado, porque el análisis solo cobra su sentido más profundo cuando tras la intuición, se pone al servicio de ese ejercicio de descomposición y recomposición tan preciado a la razón. La elaboración de los argumentos que respaldan la intuición es el ejercicio que dota de sentido a las proposiciones y es, en suma, el inductor real del análisis útil.

Pero más allá de estas consideraciones, nos interesa especialmente la versión que las artes escénicas dan al particular, pues en este caso las palabras se alían y parece que el "ponerse en situación" que resume el reconocimiento de unos condicionantes del lugar y también de los fenómenos anímicos, psicológicos o de cualquier otro orden que en él se producen, la inspiración tiene entonces bastante de reconocimiento geográfico o explicación de sentimientos inducidos o intuitos.

La intuición tiene que ver más con la representación porque es en un determinado escenario en el que se produce. Quizá porque tenga que ver con la objetivación de un problema y porque éste o su solución sólo se advierten cuando se simplifica el escenario objeto de atención. La representación es, en esencia, una descripción intencionada y seleccionada de la escena o de los hechos en ella acaecidos. La descripción es sobre todo geografía. La escena a la que se refiere la descripción geográfica es el territorio. Si algo distingue a la Arquitectura en el entorno de las artes visuales no es tanto el espacio, o su abstracción, cuanto su condición territorial. La Urbanística asume esa condición como punto de partida y se predica autónoma no por ser cosa distinta sino momento distinto,



*El Turia, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez*

aquél en el que la arquitectura es aún incierta y ello con el fin de asegurar, en esa reflexión aproximada, argumentos positivos para el proyecto de cualquier elemento con el que se construirá el territorio.

Es difícil pensar la urbanística sin el recurso al dibujo y, por ende, al plano. Reconocer la estrecha relación entre la descripción de un territorio o una ciudad y la proposición sobre ellos, recupera el sentido del análisis no como acumulación de información o intento desmedido de emulación, sino como selección y síntesis que participa ya en su naturaleza de la proposición.

El plano proporciona conceptos, ideas sintéticas con las que se traduce o interpreta la ciudad y el territorio y que constituyen la base sobre la que se articula el proyecto sin solución de continuidad. La especificidad del análisis desde la descripción cartográfica radica en la posibilidad de traducir esos conceptos al mismo lenguaje con el que se elabora el proyecto; porque el proyecto se materializa también en planos y dibujos que interpretan sus contenidos. Imponer al análisis y al proyecto el mismo soporte lingüístico es la garantía de su coherencia, de la que nace y en la que radica la razón y los márgenes de la autonomía disciplinar. El análisis que utiliza el dibujo como lenguaje y método es el que posee una cualidad distinta y valiosa, contrapuesta a aquella otra situación en la que el dibujo da representación gráfica a aquello que se ha pensado con otros recursos. Esto no significa que el único análisis que consideremos válido sea aquél que procede de un dibujo, sino que, genéricamente, queremos enfatizar la necesidad de coherencia entre el propio lenguaje del análisis y el del proyecto. Si ambas actitudes, la analítica y la proyectual, comparten el lenguaje, es más fácil que su interdependencia se evidencie y pueda asegurarse un margen mayor de fiabilidad y razonabilidad en la tarea de proyectación de la ciudad y el territorio.

Si el enfoque directo del concepto de una disciplina coloca el problema de definición del estatuto teórico en primer término, con todas sus dificultades, la atención al método se muestra más segura y plenamente respaldada como argumento que

permite encontrar, al menos, diferencia o especificidad frente a otros campos. Desde ese planteamiento se identificó el planeamiento con el método de la Urbanística, en la constancia de que esta actividad constituía el eje central de su actividad y entendiendo que ésta era irrenunciable como compromiso. Ciertamente, el planeamiento es más medio que método, pero lo interioriza directamente depurando su eficacia y constituye un referente de la práctica urbanística en gran medida interiorizado ya como requerimiento o exigencia ordinaria y ello pese a las controversias que ha suscitado el debate sobre su naturaleza y sobre su utilidad incluso.

En ese aspecto, no cabe duda de la relación directa con la Arquitectura, más consolidada como profesión a la que cabe reconocer, como comentamos antes, un estatuto parecido a la Medicina o al Derecho. Arquitectura en un sentido amplio que abarcaría también todas aquellas otras prácticas profesionales enfrentadas a la construcción material de la ciudad y el territorio. Esa relación ha favorecido la actividad urbanística y ha tenido efectos positivos para ambas, arquitectura y urbanística.

La depuración del método precisaba aún un ejercicio de clarificación entendido como reconocimiento de la posición de los saberes y habilidades propias que establecieran las bases para una construcción disciplinar.

En los ochenta, la morfo-tipología y el proyecto urbano fueron los dos elementos esenciales a la hora de articular la disciplina con la formación de los arquitectos constituyendo una doctrina que estableció un punto de partida que, aunque no pueda cerrar el problema del método, sí constituye su mejor referencia. Lo es porque la atención a la morfología compromete a la disciplina con la realidad física que es el objeto de la acción práctica, sin desentenderse de los hechos sociales, de la historia o de su funcionalidad. Lo es también en la medida que el proyecto se entiende comprometido esencialmente con las situaciones de cambio, de transformación, en los usos, las formas o procedimientos. Todo lo cual fuerza una ambición lo suficientemente amplia para que ninguno de los aspectos puestos en juego en la práctica de la urbanística quede fuera de enfoque, pero sí sometidos todos ellos a una disciplina a la que no se distrae el objetivo ni la ocasión de sumar las propias fortalezas a cualesquiera otras.

El planeamiento precisa ser entendido con la suficiente amplitud como el medio en que se expresa la reflexión y proposición dialéctica o anticipada de intervención en la ciudad y el territorio. Pero entendiendo que su reconocimiento institucional y su estabilidad como práctica son decisivos para asegurar el compromiso práctico de la Urbanística. De ahí que el debate sobre el mismo acaecido en las últimas décadas haya suscitado una oportuna vindicación de su validez y continuidad expuesta por F. de Terán con el valor de cierre de un debate y afirmación de un progreso posible. Empeño que suma a su anterior reflexión sobre la ordenación del territorio, el reconocimiento de una reflexión teórica que atiende los fenómenos con una dimensión territorial nueva.³ Este impulso renovado coloca a la disciplina urbanística en la encrucijada de enfrentar al mismo tiempo el conocimiento de los cambios profundos que están operando sobre las ciudades y el territorio contemporáneo, pero también a la necesidad de influir en el respaldo institucional de su práctica y, para ello, se hace necesaria la revisión del marco normativo y de los procedimientos que avalan el ejercicio del planeamiento, sobre todo en un momento en el que por cuestiones al margen de la propia exigencia de los hechos se intenta erosionar la confianza en esa actividad. Esta atención a los aspectos más directamente ligados al ejercicio práctico de las tareas del planeamiento y el cuadro normativo que lo respalda se hace necesaria en la medida que pretendamos salvaguardar su estatuto dentro del marco institucional del Estado Democrático de Derecho.



*El Turia, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez*

³ Fernando de Terán Troyano: "Resurgam. (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)" en *Urban*, n. 1, 1997, pp. 9-27



Universidad Politécnica de Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez

La ocasión del método

El reconocimiento del planeamiento como el medio que liga la teoría urbanística con su práctica señaló y centró la discusión del método en la oportunidad de aplicación de la reflexión hecha sobre la ciudad y sus formas de crecimiento durante la década de los setenta. Se trató de experimentar una alternativa al planeamiento anterior, fundamentada en concepciones analíticas bien distintas a las empleadas en los sesenta y con una clara intencionalidad renovadora. Visto desde hoy, supuso una aportación crucial para la construcción de la disciplina urbanística desde posiciones claramente comprometidas con su práctica, que ayudaría decisivamente a la fundamentación de una doctrina.

1. El urbanismo urbano

El combinado de factores económicos, políticos y sociales que arrancan con la crisis energética a comienzos de los setenta y que repercutieron en nuestro país durante el tránsito hacia la democracia abrieron un intervalo especialmente intenso en elaboraciones y experiencias en el campo del urbanismo. En nuestra opinión, en ese tiempo se discutió, sobre todo, el método, y esto fue así porque ya se había salido de una primera crisis que podríamos denominar de la teoría, zanjada con el compromiso de actuación sobre la realidad material de la ciudad y porque se pudo aprovechar que el medio, el planeamiento, tenía el respaldo institucional asegurado por la etapa anterior, aunque pronto sería puesto en cuestión.

La ciudad heredada entonces era deficitaria en elementos tan primordiales como la propia urbanización del espacio público o los equipamientos. El urbanismo remedial conseguiría paliar esa situación, aunque no hizo sino amortizar deudas pendientes con la ciudad; el escenario no era mucho más alentador por ello. A finales de los setenta, el crecimiento por inmigración a las ciudades se El combinado de factores económicos, políticos y sociales que arrancan con la crisis energética a comienzos de los setenta y que repercutieron en nuestro país durante el tránsito hacia la democracia abrieron un intervalo especialmente intenso en elaboraciones y experiencias en el campo del urbanismo. En nuestra opinión, en ese tiempo se discutió, sobre todo, el método, y esto fue así porque ya se había salido de una primera crisis que podríamos denominar de la teoría, zanjada con el compromiso de actuación sobre la realidad material de la ciudad y porque se pudo aprovechar que el medio, el planeamiento, tenía el respaldo institucional asegurado por la etapa anterior, aunque pronto sería puesto en cuestión.

La ciudad heredada entonces era deficitaria en elementos tan primordiales como la propia urbanización del espacio público o los equipamientos. El urbanismo remedial conseguiría paliar esa situación, aunque no hizo sino amortizar deudas pendientes con la ciudad; el escenario no era mucho más alentador por ello. A finales de los setenta, el crecimiento por inmigración a las ciudades se ralentizó hasta el extremo de configurar una situación que se denominó crecimiento cero. Sin actividad edificatoria no podía utilizarse el efecto locomotora del sector de la construcción y éste, a su vez, no podía sustituir fácilmente los hábitos adquiridos en etapas anteriores ni, por sí mismo, plantear alternativas de crecimiento urbano que invirtieran aquella situación. Se ha argumentado que el planeamiento metropolitano no poseía instrumentos para afrontar el problema y puede ser cierto; si lo que se dice es que desde la urbanística no había fórmulas, es falso; indudablemente urbanísticas fueron las situaciones y las respuestas, también las encuadrables en el proyecto de ciudad por fragmentos o, de otro modo, en el proyecto urbano. La intervención infraestructural o la decisión de las actuaciones donde se perseguía conseguir efectos trascendentes de mejora formaron un elenco de alternativas propiamente urbanísticas.

Cuestión aparte y desgraciada es que este esfuerzo fuese excusa para controversias corporativas que empañaron en alguna medida el necesario ejercicio valorativo sobre lo que era importante: el método. Los veinte años pasados desde aquellas reflexiones de Terán ya aludidas, han dado numerosos frutos para bien y para mal. Esa visión humanística reclamada encontró nuevos límites en el desarrollo de la sociedad mediática que, junto con la dependencia progresiva de las economías locales, incluso nacionales, respecto de los flujos comerciales y económicos globales, nos enfrenta hoy a una situación de enorme complejidad y entropía, que hace más difícil a la urbanística la consecución de mejoras para la vida de las personas mediante la traducción de intereses colectivos.

En ese tiempo, los años ochenta, se hacía muy difícil pensar que la solución a los problemas urbanos objetivos y concretos que se detectaban tuviese una solución de grandes trazos de conjunto. De ahí que, además de por sintonía con el impulso político, por razones puramente urbanísticas, el objetivo no fuera realmente la formulación de una nueva idea de ciudad, sino la reparación de la existente, su reestructuración, desde una visión más cercana, comprometida con la forma construida, tanto por necesidad de definición del escenario de las intervenciones, como por voluntad o posicionamiento doctrinal. El desafío de mejorar lo presente se lidió a escalas de aproximación a la ciudad progresivamente más pequeñas.

El urbanismo urbano mantuvo aún el ámbito municipal como referencia pero desarrolló sus propuestas mediante la depuración de la escala intermedia, afrontando la ordenación, casi proyecto, de los tejidos urbanos de crecimiento desde una óptica contrapuesta a la visión omnicomprensiva del planeamiento metropolitano. Con anterioridad, los polígonos residenciales de los años sesenta y setenta hacían ciudad por yuxtaposición estricta en la mayor parte de los casos. En muchos otros, eran utilizados como estrategia de colonización, alejándolos del continuo edificado para revalorizar y facilitar la ocupación del espacio intermedio. Es decir, la intervención del sector público se había instrumentalizado por el interés privado, tanto para afrontar los problemas del crecimiento, al derivarle la solución de las cargas urbanizadoras principales y el riesgo de lo nuevo, como por utilizarlo para facilitar la capitalización y puesta a punto de los recursos materiales y humanos de las empresas constructoras, que pugnaban ya desde los setenta por sustituir directamente a la promoción pública. Aún se facilitarían ese particular juego de intereses mediante la subvención directa e indirecta de la vivienda social; con la denominada protección oficial se pretendió dar una alternativa a esa situación.

El urbanismo urbano acompañó la voluntad de los ayuntamientos de decidir realmente sobre la forma urbana y la gestión que posibilitara la creación de infraestructuras y dotaciones. Para ello, los ayuntamiento no podían hacer otra cosa que demostrar que su capacidad de ordenar el conjunto urbano era mayor que la de cualquier particular, porque transcendía la organización de los conjuntos edificados supeditándolos a la estructura general de la ciudad, reequilibrándola, acabándola y

Plan Parcial Valencia



condicionando la forma edificada a la configuración del paisaje urbano definido desde la obra pública, la calle, la plaza o el parque.

⁴ Sobre las contradicciones y el funcionamiento de ese mecanismo cabe remitirse a Ramón López de Lucio: "Planeamiento Urbanístico, Mercado de Suelo y Políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España" en Urban, n. 1, Madrid, 1997, pp. 79-91. Sobre las características morfológicas y estratégicas, v. el capítulo dedicado a "la ciudad policéntrica" en Enrique J. GiménezBaldrés: Parcelaciones residenciales suburbanas. La formación de la periferia urbana de Valencia. Universidad Politécnica de Valencia, 1996, 888 pp.

La traducción de esa estrategia a una propuesta urbanística obligaba al tratamiento de todo el conjunto urbano como un inmenso proyecto en el que se pormenorizaba la ordenación recuperando las armas tradicionales del trazado y la ordenanza. Se ha dicho de ese planeamiento que sobredeterminaba el resultado final, pero no podía ser de otra forma. No era esa, a nuestro entender, su mayor debilidad. Porque ese esfuerzo anticipador de la forma conveniente precisó de una contención en el ámbito para arropar la certeza de que era la única alternativa posible y, así, convencer o imponer las formas y reglas a los que hasta ese momento las desconocían. Por ello, el urbanismo urbano fue también una práctica que se extrañó de los procesos de dispersión que se habían producido en la anterior etapa de crecimiento tanto por su formulación puramente municipal como en la prevalencia lógica de la ordenación de los núcleos compactos. La reacción de los agentes urbanos privados fue automática: la confirmación de un mercado extendido o dual para la oferta inmobiliaria de residencia y la elevación inflacionaria de precios en la ciudad compacta aprovechando su reequipamiento y nueva estructuración.⁴ Además, la selección de agentes que esa mayor exigencia del sector público provocaba se compensó con una nueva oportunidad de subvención indirecta en la apertura de otra fórmula de intervención, la de los proyectos singulares. Estos últimos, relativos a grandes infraestructuras, a equipamientos o asociados a eventos de cualquier tipo, aprovecharon un marco de definición de fórmulas jurídicas y administrativas que heredó, en algún sentido, aquella otra tradición del régimen concesional, entonces recuperado con fórmulas como el urbanismo concertado o más dignamente mediante las diferentes fórmulas de programación. Se pudo ofrecer así un campo de actuación más abierto tanto a las inversiones de capital financiero foráneo como a los sectores más fuertes del propio.

El esfuerzo de la doctrina urbanística salió al paso de esa situación con la definición del proyecto urbano como fórmula mediante la que asegurar que esa otra actuación sobre la ciudad se realizaba asumiendo exigencias que aseguraran no sólo su coherencia con el lugar concreto sino una trascendencia positiva sobre el resto.

2. Del urbanismo urbano al proyecto urbano

El urbanismo urbano debió asumir y resolver cuestiones tan importantes como la prevalencia y la capacidad integradora del espacio público; debió afrontar el conocimiento preciso de la estructura urbana, la identificación de las variables morfotopológicas de la ciudad existente, para poder garantizar que desde la escala intermedia de los barrios, de los conjuntos residenciales o de otros usos, se podían conseguir una mejora del conjunto urbano o, al menos, se podía garantizar que su crecimiento ya no se haría dejando residuos, vacíos o déficit de equipamiento o infraestructuras en su empeño de expansión rentable. Debía tomarse la molestia de estudiar lo existente con precisión como base de una gestión rigurosa, y lo hizo.

El Proyecto urbano afrontaba un desafío aún mayor y de muy distinta naturaleza, porque reclamaba para sí la innovación como fórmula general, el equilibrio complejo de los agentes como fórmula de gestión y el beneficio trascendente del conjunto urbano como último requerimiento, quizá el de mayor alcance y difícil demostración. Resolvió un aspecto crucial de homologación y competencia general con el entorno europeo con el que se pretendía converger.

El urbanismo urbano resolvía el conflicto público-privado desarrollando para la administración local los atributos de autoridad y responsabilidad que secundaban la autonomía recién conquistada. El proyecto urbano resolvía aquellas intervenciones para las que esa

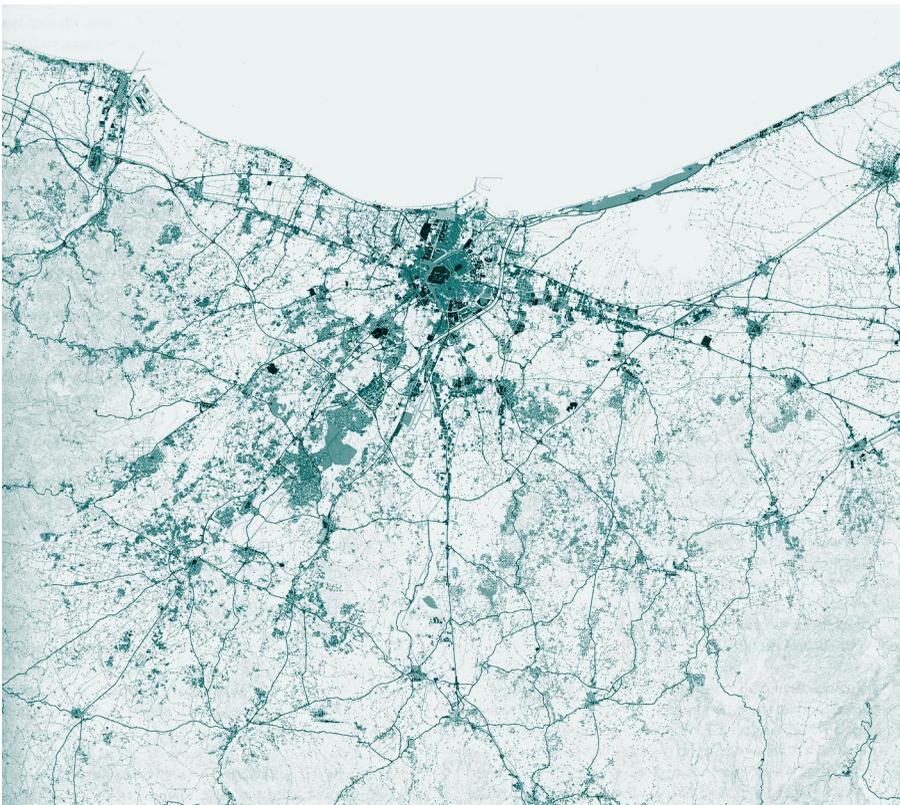
dimensión de la administración local era insuficiente en su actuación ordinaria, en las que quedaba reducida a un agente más en el concierto de los posibles y necesarios.

Se ha hablado de intervención fragmentaria, incluso episódica, del proyecto urbano, caracterizándola por el ámbito. A nuestro juicio, una categorización capaz de explicar su naturaleza diferenciada se afronta mejor desde los agentes y los procedimientos que desde los ámbitos. La aportación doctrinal del proyecto urbano es interesante porque se aproxima deliberadamente al límite del razonamiento inverso al tradicional, que buscaba sus argumentos desde la observación de conjunto hacia lo particular o top-down, como se diría; se trataba de hacer el camino al revés, inductivamente, down-top, sin perder con ello la capacidad de conducir la intervención con un objetivo de mejora del conjunto. M. Solà lo definió así:

Proyecto urbano significa tomar como punto de partida la geografía de una ciudad dada, sus exigencias y sus sugerencias e introducir con la arquitectura elementos de lenguaje para dar forma al lugar. Proyecto urbano significa tener presente la complejidad del quehacer más que la significación racional de la estructura urbana. Significa, además, trabajar de manera inductiva, generalizando lo que es particular, estratégico, local, generador.⁵

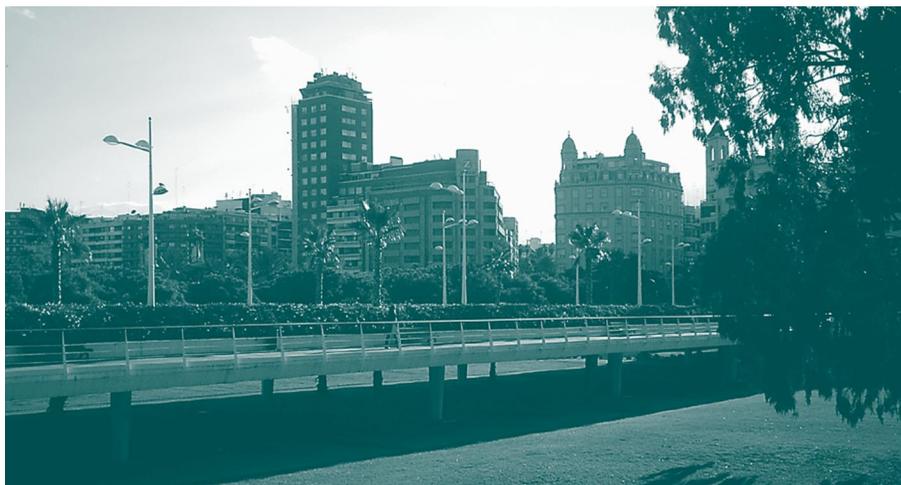
⁵ Manuel de Solà-Morales i Rubió: "La segunda historia del proyecto urbano", UR, 5, 1987, p. 8

La temática del proyecto urbano es variada, aunque modernamente, según el mismo autor, han sido tres los grandes temas abordados: los trazados viarios, los nuevos tejidos de edificación y la reinterpretación de los espacios urbanos. En cualquier caso, se trata de una reivindicación de especificidad para aquellas intervenciones urbanísticas que tienen por objeto la ordenación de la ciudad en un lugar concreto. La proyectación del sitio obliga a un tiempo y a un discurso urbanístico que reflexiona sobre el lugar como parte de una geografía concreta y como elemento de una estructura mucho más amplia que



Área Metropolitana Valencia

El Turia, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez



es la ciudad. En cierto modo, en el proyecto urbano se concentra la tensión entre las visiones más generalistas de la ciudad y el territorio y las más próximas a la materialidad de las arquitecturas, que a la postre lo definen de una forma u otra. La tensión se produce porque en el proyecto urbano coexisten y se superponen todos los elementos que hacen de la ciudad un espacio complejo. Usos, actividades, forma de gestión, agentes urbanos implicados, exigencias formales... se manifiestan como factores influyentes que hay que tener en cuenta en la génesis del proyecto. Pero, además, el proyecto urbano asume otra condición fundamental, y es la de trascender el lugar mismo en que se concreta. Se reconoce así que cuando esta condición de complejidad caracteriza una actuación es precisamente porque posee la capacidad de alterar el resto de la estructura urbana, de modificar el territorio, es decir, que su influencia está asegurada mucho más allá de lo que es su ámbito concreto. Tal y como ha señalado Manuel de Solà:

⁶ Id., ib., p. 8

*Los caracteres definitorios de este instrumento harían referencia al alcance de sus efectos territoriales, siempre más allá de su ámbito de actuación; al carácter complejo e interdependiente de su contenido, en cuanto a usos y usuarios, a ritmos temporales, a percepciones espaciales, a su condición de escala intermedia, ejecutable a corto plazo; a su compromiso con la arquitectura de la ciudad diferente a la arquitectura de los edificios; y por fin, a su dimensión pública, tanto en términos de la inversión necesaria, como por la presencia importante de los usos colectivos en el programa.*⁶

Las características del proyecto urbano nos señalan su valor dentro de la disciplina como construcción doctrinal. El proyecto urbano, en cierto modo, es una advertencia hacia los arquitectos. Viene a poner de manifiesto que construir la ciudad es algo más que reunir edificios en un lugar determinado aunque en la definición de los mismos se tengan mutuamente en cuenta. Es decir, que se entiende el proyecto urbano con el valor de método, no de medio. El proyecto urbano no sustituye el planeamiento comprensivo, complementa su método. Sin embargo, cabe aún afrontar directamente si, además de esta aportación metodológica, cabe considerar el proyecto urbano como planeamiento. Es decir, si aún no sustituyendo al planeamiento general de un conjunto urbano participa de su naturaleza y, por tanto, aunque no lo sustituya, es una alternativa al mismo. Resulta importante enfrentar esta aclaración en la medida que la popularización del concepto sin una aclaración profunda de estos extremos fue interpretada en muchas ocasiones en ese sentido de fórmula alternativa con ligereza.

3. La lectura del proyecto urbano como intervención territorial

Pensamos que es mucho más fácil trazar una analogía entre el proyecto urbano y algunas intervenciones territoriales que entre aquél y el planeamiento urbano. En particular con proyectos de infraestructuras y equipamientos territoriales que denominaremos genéricamente proyectos territoriales. Si abstraemos las condiciones generales en las que se desenvuelven unos y otros, podemos darnos cuenta que muchas son compartidas. Por ejemplo, en ambos casos se asume la duplicidad de agentes público-privado sin la certeza de cómo resolver el reparto de compromisos o elementos de los que deberán responsabilizarse. Esto no ocurre en el planeamiento urbano, cuyo origen y evolución ha centrado buena parte de su contenido substantivo en determinar unívocamente la naturaleza de ese reparto. Las infraestructuras y las cesiones, la calle y la dotación, la cuota de aprovechamiento, son la moneda de cambio exacta y cuantificable que, determinada desde la propia norma, permite con cierta estabilidad resolver el conflicto y traducir el reconocimiento del interés público que debe hacerse explícita materialmente. Ni desde la perspectiva del proyecto territorial ni desde la del proyecto urbano, este asunto está resuelto; ni siquiera establecida una aproximación en las normas aplicables, y ello es más relevante en la medida que el proyecto urbano reclama en su definición la intervención como inversor del sector público. Además, ese sector público no suele estar representado por una única administración, sino que muy por el contrario, se diversifica mediante el concurso de diversos niveles de la misma, desde el municipal al central pasando por el de las Comunidades Autónomas (regional). Así ocurre también en el proyecto territorial, en cuyo escenario coexisten diversas administraciones con poder decisorio y capacidad inversora.

Es interesante observar que también la naturaleza de los agentes privados cambia y, en parecido sentido, en uno y otro caso. Ciertamente en el crecimiento urbano o en cualquier operación de las comúnmente previstas por el planeamiento, cabe una distinta cualidad de los agentes privados. Esto es, puede tratarse de promotoras inmobiliarias locales o foráneas pero, en general, no es frecuente la disociación entre promoción, construcción y financiación; se trata siempre de agentes dedicados a la actividad inmo-



*Tranvía, Avenida los Naranjos Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez*

liaria que resuelven estos aspectos en un ámbito restringido. Cuando se enfrentan los problemas en la gran escala, se produce el divorcio de estos aspectos y significativamente la atribución de papeles deriva en agentes más o menos independientes. Es fácil entender que, por ejemplo, la construcción de una autopista constituye una operación para la que la financiación sobrepasa en su naturaleza las comunes en la promoción inmobiliaria y es, además, una de las actuaciones entre muchas.

En el proyecto urbano, ocurre algo parecido, y no tanto por la cantidad como por la cualidad deseada en las inversiones. De hecho, esta práctica se ha asociado a un objetivo de competencia entre ciudades en un escenario de economía global, cuyo objetivo principal era captar inversiones reconociendo los flujos de capital financiero, con capacidad inversora en las ciudades en un mercado transnacional. Es por ello que pensamos que, en su esencia, el problema del proyecto urbano se plantea en parecidos términos al de la provisión de infraestructuras tal y como hubo de ser afrontado en el siglo XIX y que, en mucha medida, si se analizan los mecanismos utilizados, pueden asimilarse también en sus procedimientos al régimen concesional empleado desde entonces, aunque ahora pueda adoptar fórmulas de mayor complejidad y sutileza.

En uno y otro caso, se habla de interés público. Ciertamente con mayor o menor énfasis, según la versión. Se dirán intereses colectivos presentes en la actuación o se afirmará directamente el interés público. Cuestión de matiz no poco importante para quienes distinguen entre interés público, interés general e interés colectivo; Pensamos que no son términos equivalentes aunque muchas veces sean confundidos, incluso en la doctrina jurídica.

En cualquier caso, el interés público del planeamiento urbano como actividad ligada al gobierno del territorio no precisa ser argumentado; el de las propuestas del proyecto territorial y las del proyecto urbano, sí.

De ahí que en ambos casos se predique la misma intención de un efecto trascendente sobre el conjunto, sea éste la ciudad o sea el territorio y el sistema de ciudades. El aseguramiento de esta condición pesa en uno y otro caso por la capacidad de observación y análisis desde una perspectiva global de todos los factores o elementos que son puestos en juego; de ahí que la característica, también compartida, de una u otra tarea, sea la complejidad entendida como un "todo a la vez" en una ocasión concreta.

En uno y otro caso, se utilizan parecidos argumentos para refrendar las decisiones programáticas: mejora del equipamiento, efecto dinamizador, mejora para el desarrollo de otros usos y actividades. En esencia, se acaba hablando de equipamiento e infraestructuras porque a estos conceptos se atribuye implícitamente una capacidad de transcendencia y dinamización sobre el conjunto. El proyecto territorial, en muchas de sus formulaciones prácticas, dista del proyecto de ingeniería lo que el proyecto urbano del de arquitectura y ambos equidistan del planeamiento urbano, sólo que en sentidos opuestos.

Por último, cabe decir que ambos tienden a convertirse en intervenciones sectoriales desatendiendo la exigencia de integración de sus propuestas en el conjunto. Quizá en este aspecto radique la fundamentación de la crítica a algunas operaciones tenidas por proyectos urbanos sin serlo, pues la argumentación como tales de los proyectos de infraestructura, como la urbanización de calles, paseos, plazas, ... no constituye sino la versión sectorializada del proyecto urbano en la que se pierden sus atributos esenciales, tal y como ocurre cuando se predica la construcción de una autopista como un ejercicio de ordenación del territorio. Y ello por más que en uno y otro caso podamos reconocer el acierto o la funcionalidad de los diseños materializados.

Universidad Politécnica de Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez





*Puerto de Barcelona
Foto Nestor José Rueda Gómez*

La doctrina del proyecto urbano ha demostrado su eficacia en el paradigmático caso de la Barcelona preolímpica, poniendo de manifiesto la capacidad de hacer ciudad de un conjunto limitado de actuaciones sobre puntos estratégicos de una estructura urbana consolidada. Ha alcanzado con ello un sólido estatuto como instrumento de la urbanística contemporánea. Cabe apuntar una reflexión al hilo de lo que decimos. Se habla de actuaciones estratégicas, de trascendencia y transversalidad, de complejidad, como condiciones definitorias del proyecto urbano; sin embargo, todas estas condiciones son apriorísticas o, al menos, se estiman apriorísticamente. Parece claro que el éxito obtenido en el caso de Barcelona no es fruto únicamente del acierto de unos determinados arquitectos enfrentados a lugares y proyectos concretos. Habría que decir que en buena medida esos proyectos partieron de un análisis riguroso de la estructura urbana, de las formas de su crecimiento, que maduró largamente sus bases. Hubo un análisis previo comprometido con la forma urbana, presto a ser utilizado para la intervención proyectual; hubo de seguro una discusión de los espacios problema y las orientaciones programáticas para la intervención en ellos. Hubo, en fin, un proyecto de ciudad. Pero no pueden desconocerse las particularidades culturales. En otras ciudades, las más, esa reflexión necesaria encontró una mejor ocasión en la del planeamiento y también fue capaz de expresarse con fuerza y producir efectos. Conviene reconocer en la distancia el valor de cada cosa y sumar.

4. La definición consecuente del planeamiento

En consonancia con el fortalecimiento de la doctrina del proyecto urbano, la discusión actual sobre el planeamiento pretende una reorientación del mismo, perfilándolo como el momento en el que cabe decidir las características del armazón estructural que organizará la ciudad entera, permitiendo una estrategia más flexible de desarrollo de esa idea central, a la par que se refuerzan los contenidos y métodos de la programación con el fin de hacer cristalizar en ellos las cuestiones relativas a la gestión de las actuaciones, pero asumiendo también la responsabilidad del proyecto de ordenación pormenorizada, es decir, de un proyecto de escala intermedia e iniciativa privada.

Sostenemos que la actividad del planeamiento es un logro de la cultura de nuestra sociedad, signo de civilización y ocasión excepcional para que los problemas urbanos sean discutidos y abordados racionalmente. No cabe pensar en el planeamiento como un instrumento más al servicio de la actividad de los profesionales o promotores ya que es, sobre todo, la expresión democrática de una colectividad, capaz de moderar los intereses privados sometiéndolos al interés público.

La renovación del planeamiento se plantea desde la búsqueda de nuevos modelos o patrones del desarrollo urbano y territorial, comprometidos con las exigen-



Banco de Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez

cias del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que adquiriera progresivamente naturaleza teórica y metodológica propias; se plantea también desde la afirmación de la interdependencia entre los procesos de crecimiento y de transformación urbana, haciendo hincapié en la prioridad de las políticas de rehúso frente a la nueva ocupación territorial; también desde criterios de control de las densidades y del equilibrio de los equipamientos, así como la adecuada concordancia con las infraestructuras del transporte público; Por último, se plantea desde la necesidad de arbitrar iniciativas de promoción pública de vivienda a precios asequibles.

Estos planteamientos definen con claridad el carácter más aceptado de los planes posibles en el fin de siglo. Sin embargo, la oportunidad de debate sobre la naturaleza del planeamiento que era necesario se mostró fallida al olvidar, de nuevo, los procesos más característicos de dispersión y difusión de la ciudad tradicional, que ya eran bien patentes en ese momento. Creó una especie de resumen de las orientaciones más admitidas y compartidas por los técnicos y administradores, centrados en el planeamiento de las ciudades. Ciertamente es que los problemas que hubiese planteado abordar esa realidad incontestable hubiese colocado también al planeamiento urbano en una encrucijada, dado que la dimensión y la naturaleza de los procesos de urbanización a que nos referimos exceden los ámbitos y capacidades del planeamiento municipal, ya que tanto si afectan a un territorio mucho más amplio o se concretan en un municipio, su naturaleza no se justifica solo en su dinámica propia sino en su dependencia de las redes, flujos y actividades que trascienden un término municipal concreto.

Cabe por ello concluir que ese nuevo planeamiento que se reclamaba ya entonces debería ser también territorial y entonces la perspectiva de renovación del planeamiento municipal estaría más clara. Es un error pensar que el planeamiento territorial es, simplemente, un plan municipal más grande. Pero también es insuficiente concebirlo como un instrumento urbanístico de naturaleza radicalmente dispar. La discusión sobre la naturaleza del planeamiento territorial nos resulta especialmente interesante en la medida que lo consideramos el otro frente de la renovación disciplinar que comienza a dar sus frutos y que depende en buena medida de nuestra capacidad de depuración y consolidación de los instrumentos de análisis específicos ligados a la visión y al compromiso proyectual del que somos deudores. En cierto modo, la otra discusión de la ciudad, el territorio, el paisaje, tienen hoy espacios problema tan difíciles de abordar desde construcciones doctrinales como los comentados con anterioridad, que precisan un reenfoque atento a los mismos principios, pero adecuado a las características propias de ese escenario.

Lo que parece evidente es que no hay una justificación para hacer un mal uso de la doctrina urbanística reciente, entendiéndola como un refugio que reduce los problemas a los que debemos enfrentarnos, suponiendo que el compromiso con la arquitectura de la ciudad es justificador de la desatención de los problemas territoriales. No lo es porque la ciudad misma tiene ya esa dimensión territorial, en lo cualitativo más incluso que en lo cuantitativo y, por tanto, que también tenemos un territorio que entender que es ciudad que ordenar.

El planeamiento, evolución y encrucijada

El planeamiento es el medio en el que se expresa fundamentalmente la actividad práctica de la Urbanística. Pero es un medio condicionado desde su origen por su dimensión como una actividad administrativa y, en razón a ello, sujeto a las tensiones que derivan de la dialéctica entre lo público y lo privado, entre el alcance con que se ha interpretado la actuación del sector público y el margen correspondiente que resta al sector privado.⁷ En los estados europeos de nuestro entorno, el hecho de que ese conflicto político se resolviera desde el fortalecimiento del Derecho público y, con ello, desde una normativización jurídica de la actividad, ha consolidado el respaldo institucional a la

⁷ cf. Luciano Vettoretto: "Modelli di costruzione del piano, tra tecnica e politica, tra azione del soggetto pubblico e interazione sociale: orientamenti del dibattito", en Francesco Indovina (a cargo de): Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca Daest. Venezia, Istituto Universitario di Architettura di Venezia y Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio (DAEST), 1999, pp 28-44.

práctica del planeamiento imponiéndole a la vez una interpretación instrumental determinada: planos de Ensanche, planes municipales, territoriales, etc. Con adecuación o sin ella, la actividad práctica de la Urbanística se ha identificado con el planeamiento consiguiendo, en etapas bien definidas,⁸ una gran consolidación de sus resultados, en nuestro país, quizá, en mayor medida que en otros.

La razón estriba fundamentalmente en que el desarrollo del planeamiento, entendido éste en un sentido amplio, permitió la ocasión de la reflexión teórica y la atención detallada a los problemas urbanos desde mediados del siglo XIX con más margen que en otros casos, en la medida que el objeto de atención, la ciudad industrial, también se veía con menos prejuicios porque se le atribuía un valor propio reducido. En estas circunstancias que no hace falta referir exhaustivamente aquí, el planeamiento tuvo una ocasión inigualada a la que se añadió un componente cultural y humano también singular en su calidad y potencia a la hora de construir una reflexión positiva como teoría aplicada a los problemas urbanos. La contribución fundacional de figuras como Cerdà o Soria y Mata, por ejemplo, se explica tanto desde un contexto favorable como, y es necesario reconocerlo, un valor personal inigualado.

1. La administración del urbanismo y su respaldo normativo

El contexto fundacional de la práctica urbanística sistematizada se corresponde con el de regulación de la acción pública sobre la ciudad y sobre las grandes infraestructuras territoriales, pero conviene aclarar que ese proceso no fue, en modo alguno, de avance en las capacidades de intervención del sector público, sino de limitación de su actuación. Conviene también decir que esa regulación fue selectiva y dual, en la medida que se estableció con instrumentos bien diferentes cuando de lo que se trataba era de abordar la ordenación del crecimiento urbano o cuando se atendía los requerimientos de la obra pública infraestructural. Hay que señalar también que el rico legado sobre regulaciones de uso y mecanismos de gestión referidos a cuestiones territoriales, pero no urbanas, y del que pueden ser ejemplo todas las referidas a montes, sistemas de riego y usos agrícolas, etc., quedaron olvidadas en ese empeño de regulación.⁹ En este caso, el objetivo central fue la extinción pura y simple de los usos y disposiciones normativas y la sustitución de los agentes.

Es posible leer desde esa perspectiva una evolución que tendría ya desde finales del siglo XIX y sobre todo, en el XX, otro efecto transcendente comprometido con el papel asignado y las potestades atribuidas en materia urbanística a los distintos estratos de la Administración pública; en especial, a las capacidades de intervención de las administraciones locales sobre el problema urbano en todas sus facetas y, posteriormente, ya mediado el siglo, a los distintos departamentos de la administración central. Su actuación llega a individualizarse como si de agentes distintos se tratara y la regulación que respaldaba la actuación urbanística encuentra oportunidades dispares en la definición del estatuto de cada estrato administrativo.

Sin atender a la relevancia de este aspecto sobre la configuración de la práctica urbanística se entiende mucho menos el origen de algunas debilidades o las distintas orientaciones de su evolución. Pero es importante darse cuenta que la configuración moderna de la actividad del planeamiento urbano debe mucho, al margen de otras consideraciones positivas o negativas que podamos hacer, al desarrollo de la legislación del Suelo que, desde 1956,¹⁰ definió y reguló su instrumentación concreta y el hecho de que en su propia evolución y aplicación, el planeamiento general municipal se convirtiera en la columna vertebral de esa práctica, alentado desde una concepción de la acción administrativa que reclamó esa competencia para los ayuntamientos desde el Estatuto municipal de 1924.

⁸ Puede decirse que son tres las etapas que distinguimos. La primera entre los años veinte y ochenta del siglo XIX. La segunda, hasta los años cuarenta del siglo siguiente y la tercera corresponde a la actualidad. Las tres etapas se producen con características bien definidas y distintas unas a otras. Las una una progresiva consolidación de la práctica del planeamiento hasta la situación actual.

⁹ Basta con una primera aproximación a través de las disposiciones contenidas en la Novísima Recopilación para darse cuenta que sobre estas materias, en el siglo XIX, no se establece una reflexión jurídica ni, por supuesto, urbanística, parangonable. ¹⁰ Hay que recalcar que hablamos de la configuración moderna del planeamiento y no de la práctica urbanística sistematizada cuyo arranque se sitúa en el primer tercio del siglo XIX.

¹⁰ Hay que recalcar que hablamos de la configuración moderna del planeamiento y no de la práctica urbanística sistematizada cuyo arranque se sitúa en el primer tercio del siglo XIX

Cuando la transición política española planteó la definición de una nueva Constitución, lo hizo alrededor del principio de autonomía referido a tres ámbitos decisionales, el regional, el municipal y el universitario, con consecuencias directas que afectan a la práctica de la urbanística. Sobre todo cuando la intervención aborda aspectos relativos a la obra infraestructural, al planeamiento urbano y a la ordenación especial de equipamientos o conjuntos asimilables a tales como eran las Universidades. Respecto a la construcción de la disciplina, éste fue un proceso positivo porque dio ocasión a un despliegue mayor de medios y ocasiones para la reflexión urbanística, a una diversificación de los puntos de atención, y a una proximidad incluso física de los ámbitos decisivos que facilitaba la hipótesis de excelencia y adecuación de las actuaciones.

La Urbanística ya no había de enfrentar la crisis del planeamiento territorial y sus fundamentos teóricos con la misma atención, ni tampoco debía concentrarse en la discusión general del trasunto jurídico-económico del planeamiento, pues la cuestión era, sobre todo, ofrecer alternativas reflexionadas desde la confianza en la capacidad de formalización y atención a los problemas urbanos. Todo ello no significa que aquellas cuestiones quedaran resueltas ni mucho menos. El reflujo de aquella confianza se haría sentir especialmente cuando, a comienzos de la década de los noventa, se hiciese repaso de lo hecho y lo dicho.

2. Cuestión de valores y principios

Hemos sostenido anteriormente la equidistancia entre el proyecto urbano, el planeamiento urbano y la intervención en el territorio, y pudiera parecer que este juicio es dependiente de la escala de aproximación a los problemas, de los ámbitos de intervención, pero no es así. Constituye un lugar común esa asociación de las fórmulas de planeamiento con los ámbitos que comúnmente le corresponden según la instrumentación de los tipos de planes hecha desde la norma administrativa. Esa aproximación es poco esclarecedora respecto a la naturaleza del planeamiento, como hemos apuntado al discutir las características comunes que pueden advertirse entre los casos extremos más allá de su enfoque concreto y su ámbito.

Si queremos definir conceptualmente el planeamiento de tal forma que sea posible discutir su naturaleza y su método, se hace preciso atender a sus condiciones propias y éstas pueden expresarse mediante el enunciado de tres principios básicos: el de globalidad, el de integración y el de coordinación. Hay que aclarar que los principios son condiciones o reglas cuyo resultado tiene una demostrada eficacia en la ordenación y que en razón a ello alcanzan un estadio superior. Son ideas que sirven de fundamento a otras, que se utiliza como sus argumentos principales. A la luz de esta definición, podemos enunciarlas del siguiente modo:

El principio de globalidad establece que cualquier intervención urbanística debe encontrar sus argumentos en una perspectiva o consideración superior al ámbito concreto en que deberá realizarse. En la aplicación de este principio se han dado dos actitudes contrapuestas; una cautelar, que establece la consideración del conjunto como paso previo y cerrado que se anticipa al diseño de las actuaciones concretas; es el modo tradicional del planeamiento comprensivo. Otra actitud es la que predica la eficiencia como valor principal, estableciendo la necesidad de concretar ámbitos primero, que se justificarán en el conjunto después. La valoración de estas dos actitudes debe referirse al procedimiento y no tanto a la substancia del principio, porque, como tal, la condición que impone es simplemente que exista la reflexión sobre las relaciones del todo con las partes, que se valore su euritmia.

Centro, Valencia
Foto Nestor José Rueda Gómez



El principio de integración establece la necesidad de considerar todos los aspectos de un problema urbano a la vez, con el fin de asegurar la correcta relación entre los elementos puestos en juego para su solución. En su aplicación más corriente, se reconoce este principio como necesario a la hora de estudiar la ordenación pormenorizada, estimando la relación de las infraestructuras, las edificaciones, de la calle con los edificios, de las dotaciones con el barrio... La intervención urbanística se responsabiliza de dotar sus propuestas de un conjunto de criterios, normas u ordenanzas que vinieran a resolver esta cuestión. En un sentido amplio, la integración se predica como armonización de cada actuación concreta y material con el entorno en el que se ha de producir. Aunque es referible también a aspectos relativos a los usos y actividades y no sólo a cuestiones materiales y, por tanto, a aspectos menos aprensibles como las cualidades perceptuales, el paisaje, por ejemplo.

El principio de coordinación atañe a la secuencia de las actuaciones. Se enuncia como el método que asegure su corrección. Subsume e interioriza el valor de oportunidad en la decisión de acciones y agentes. Este es un principio plenamente asumido desde el sector público ya que está incorporado a la doctrina administrativa. En la práctica del planeamiento urbano, está claramente traducido en el procedimiento de aprobación de los planes u otras figuras mediante órganos de coordinación interadministrativa. La coordinación, en general, se predica no sólo de la tramitación administrativa de los planes, sino de la propia naturaleza y contenido de los instrumentos de planeamiento, de la intervención de los distintos agentes, de las operaciones materiales de ejecución, etc., siendo por ello una de sus condiciones esenciales.

Podrían definirse otros principios aplicables al planeamiento, relativos a la determinación de sus contenidos, pero no nos cabe duda de que estos tres son los que de forma más substantiva se asocian a su práctica como los necesarios y suficientes, tanto como exigencias de la doctrina urbanística como por su reconocimiento en la doctrina jurídica. Nos sirven para saber cuáles son las condiciones de fondo exigibles a los instrumentos o medios que han de ser puestos en juego. Los procedimientos y criterios más propios de la actividad urbanística. Podemos decir que éstas son las condiciones esenciales que definen el medio con el que la práctica del urbanismo se traduce en actuaciones de planeamiento. Ayuda a observar que no existe un medio perfecto y que las distintas posiciones gravitan sobre todo en la preponderancia de alguna de estas condiciones y las críticas que sobre ellos se ciernen se argumentan desde la insuficiencia observada también en una u otra de estas condiciones. Cabe preguntarse si es posible conjeturar un medio unificado y sólidamente definido tal que estos principios se expresaran con idéntica fuerza. Parece difícil. Sí es cierto que objetivar el problema es ya, en sí mismo, un punto de partida.

Cuando se institucionalizó el planeamiento como actividad ordinaria de la administración, la definición de los instrumentos y los requerimientos de coherencia que demandaban estos principios se resolvieron como precisiones sobre el ámbito y mediante un criterio de correspondencia entre niveles administrativos y tipos de planes. Ya se había hecho la corrección necesaria al respecto de los entornos metropolitanos y no es de extrañar que para resolverla se reorientara la idea inicial del planeamiento provincial hacia la fórmula más razonable del reconocimiento de un ámbito específico cuya determinación ya explicamos¹¹ en relación con los procedimientos de anexión de municipios periféricos al central que había sido la práctica utilizada en el siglo XIX y objeto de no pocas argumentaciones y controversias, como en el caso del París haussmaniano. El resultado de aquellas decisiones reforzó el planeamiento urbano o, más específicamente, el planeamiento general municipal y el metropolitano pese a la reclamación de competencias de otros departamentos administrativos y a la cobertura que estos conseguirían entonces con el paraguas de la ordenación del territorio o la programación de actuaciones sectoriales.



Plaza de Gracia Barcelona
Foto Nestor José Rueda Gómez

¹¹ Enrique J. Giménez Baldrés: Parcelaciones...

Pero conviene advertir que los principios enunciados son de aplicación a cualquier práctica de la urbanística y que precisamente por ello la crisis de la ordenación del territorio en los años setenta sucedió por motivos propios pero fue aderezada con una crítica desde posiciones más comprometidas con la práctica del planeamiento también por incumplirlas. Las críticas a la falta de integración de los viarios diseñados en los planes de carreteras o la ausencia de consideraciones sobre el impacto de las grandes políticas industriales son ejemplo de lo que decimos.

¹² Del esfuerzo por concebir y llevar a la práctica fórmulas capaces de responder a los principios básicos de la actividad de planeamiento, hay muchos ejemplos; pueden ser referentes de ellos los trabajos de Luigi Mazza: "Conservazione e trasformazione: una ridefinizione del piano regolatore" en *Controspazio*, n. 5, 1993, o de Luciano Vettoreto: "Modelli di costruzione del piano, tra tecnica e politica, tra azione del soggetto pubblico e interazione sociale: orientamenti del dibattito" en Francesco Indovina (a cargo de): *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca* Daest. Daest, Venecia, 1999, pp. 29-44

Con mucho mayor calado puede reconocerse que los debates urbanísticos habidos a comienzos de los años noventa giraban entorno a estas cuestiones, expresadas de una u otra forma y referidas a cada fórmula o actuación de las empleadas en la intervención sobre la ciudad. La variedad de temas, actuaciones y enfoques propició esta inseguridad, siendo que, en general, lo que se perseguía en todas ellas era la excelencia en los resultados más que la patente de un método concreto y su generalización, a sabiendas que en aras de hacer posible las intervenciones y el fiel cumplimiento de sus objetivos, se habían hecho lecturas poco exigentes de esos principios básicos. Siendo de general conocimiento que el planeamiento adquiere en este orden de cosas un valor relevante y añadido, pues al planeamiento como práctica genérica se le atribuye la condición de ser la oportunidad de hacer posible la consideración de conjunto y de procurar la integración y la coordinación. A ello se añade su herencia fundamental como substrato en el que se concreta y dirige la noción de interés público o, de otra forma, el conflicto entre lo público y lo privado y la intersección con los requerimientos de orden económico, social, etc. Al enfocar así la consideración del planeamiento, cobran importancia las cuestiones referidas a la naturaleza y procedimientos del planeamiento. Por ejemplo, a si el planeamiento puede tener la naturaleza de un conjunto de directrices expresadas con palabras o si está obligado a definir formas, o si éstas son exhaustivas o atienden a una consideración jerarquizada - estructurales, se dirá-, si es un proceso que acaba en un resultado final consistente y singular o si cabe entenderlo como una constelación de decisiones puntuales sin más armazón que ser el resultado de aplicar una determinada política urbana. A nuestro entender, estas discusiones, aunque afrontadas con todo el rigor posible, no pueden zanjarse unívocamente en muchos casos porque tan irrenunciable es la visión de conjunto como dependiente de los instrumentos disponibles. El problema no es tanto la capacidad de la disciplina o la de quienes la practican con conocimiento de causa, sino la fórmula jurídica y el procedimiento administrativo a seguir. Tan exigible es la integración de las actuaciones como el requerimiento de eficacia para las mismas y por ello el razonamiento circular en pos de la tramitación ágil esquivo el planeamiento para simplificar la tarea administrativa.¹²

La necesidad de reconsideración de la Ordenación del Territorio

La urbanística no puede renunciar a defender los beneficios que se derivan de la aplicación de sus principios porque involucran las decisiones tomadas desde la representación de los intereses generales, que ejerce la instancia política de gobierno del territorio y porque afectan directamente a los intereses colectivos. Cuestión otra es la de la naturaleza instrumental en la que se resuelve la aplicación de esos principios y en ello cabe encontrar la cuestión esencial para la disciplina, pues en la medida que reconozcamos que cualquier actuación urbanística se efectúa sobre un depósito previo y material de orden construido, la consideración de estos principios sobre las actuaciones que se deciden precisa estar relacionada con el reconocimiento de las condiciones físicas en que deberán desenvolverse, y éstas son condicionantes de tal envergadura que pueden incluso comprometer la viabilidad de las actuaciones. Luego, si eso es así, el planeamiento es necesario y sabemos muy bien que su naturaleza atiende a la consideración de la realidad física del territorio y ésta, para ser conforme al objetivo, no podrá renunciar a la reflexión de los problemas en ninguna de las escalas en que puedan plantearse coherentemente.

Si traducimos esos principios a su versión jurídico-administrativa, podemos decir que el principio de coordinación se argumenta desde la noción de competencia eficiente, que implica, a la inversa, no sólo la consideración del valor u oportunidad de las actuaciones concretas, sino las deseconomías o externalidades negativas que se producen por su consideración aislada, que pueden llegar a producir el colapso del sistema.¹² Por ello la definición de estrategias válidas y coordinadas que eviten las contradicciones producidas por el sumatorio de actuaciones aisladas es irrenunciable y, nuevamente, este razonamiento, si a problemas urbanos se refiere, nos conduce al Plan como fórmula más adecuada. Otra cosa puede ser que el plan, como práctica de coordinación, precise definir, en cada caso, su alcance si se trata de acordar actuaciones con el municipio vecino o con la globalidad de un país o más aún. Para ello no hay una regla fija, salvo el reconocimiento de que tanto el principio de coordinación como el de integración se resuelven insuficientemente en el planeamiento municipal.

Esa convicción nos induce a pensar que el esfuerzo de construcción disciplinar precisa indefectiblemente de una aproximación entre la denominada Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbano, razonada desde la sencilla pretensión de afrontar los problemas desde una perspectiva supralocal; y que esta redefinición del planeamiento se hace más necesaria como respuesta a las dudas y al conflicto de las ideas sobre el planeamiento urbano. Intuimos que esta convergencia se ve más necesaria desde realidades territoriales en las que existe un sistema de ciudades más o menos equilibrado y que, por el contrario, pierde interés en las grandes ciudades. Ello explica que sobre la práctica urbanística siga gravitando la contradicción que hace que la acción de planeamiento desde los núcleos fuertes de los sistemas de ciudades comprometa una perspectiva supralocal cuando sólo la indagación urbanística de las condiciones particulares que se ofrecen desde esa perspectiva puede vencer esa dificultad y, por ello, resulta transcendental su desarrollo si nuestra voluntad es sustanciar la urbanística necesaria y comprometida con los problemas reales.

Esta es una asignatura pendiente de la urbanística actual. A su favor cabe reconocer que el protagonismo de las Regiones en el debate sobre la construcción europea es creciente y que las repercusiones de esa idea son inversas a los procesos desreguladores y globalizadores que comprometen desde una instancia económica la aportación que la Urbanística es capaz de hacer. ■

Bibliografía

GIMÉNEZ, Baldrés Enrique J. Baldrés: Parcelaciones residenciales suburbanas. La formación de la periferia urbana de Valencia. Universidad Politécnica de Valencia, 1996, 888 pp.

LÓPEZ, Lucio de Ramón: "Planeamiento Urbanístico, Mercado de Suelo y Políticas de Suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España" en *Urban*, n. 1, Madrid, 1997, pp. 79-91. en SECCHI, Bernardo: "Urbanistica descrittiva", Casabella, 588, marzo 1992, pp. 22-23

SOLÁ-MORALES, i Rubió de Manuel: "La segunda historia del proyecto urbano", *UR*, 5, 1987.

TERÁN, Troyano de Fernando: "Resurgam. (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)" en *Urban*, n. 1, 1997, pp. 9-27

VETTORETTO, Luciano: "Modelli di costruzione del piano, tra tecnica e politica, tra azione del soggetto pubblico e interazione sociale: orientamenti del dibattito", en Francesco Indovina (a cargo de): *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca* Daest. Venecia, Istituto Universitario di Architettura di Venezia y Dipartimento di Analisis Economica e Sociale del Territorio (DAEST), 1999, pp 28-44