

LA RENOVACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

THE RENOVATION OF URBAN PLANNING

Antonio Font*

RESUMEN

La realidad de una ciudad difusa y en cambio continuo pone de manifiesto la crisis del planeamiento tradicional como instrumento adecuado para la definición y el control de la ocupación del territorio. Las posturas desreguladoras que priman una política de mercado frente a una planificación obsoleta conducen a un crecimiento no sostenible, y es necesario compatibilizar la eficiencia económica y la justicia social. El texto analiza las raíces de esta crisis en un contexto de nueva territorialidad y organización de la sociedad, y sienta las bases de su renovación como instrumento básico en un ámbito tanto urbano como territorial. Se hace patente la necesidad de un nuevo marco de planificación estratégico, concebido desde la distinción entre “planes estructurantes” (directores) y “planes operativos” (englobados en aquellos), con diferentes implicaciones temporales y de gestión.

Palabras clave: ciudad difusa, planeamiento urbanístico, plan estratégico, planning-by-doing, plan estructural y operativo.

ABSTRACT

The real present scene of diffuse and changing cities shows the actual crisis of the traditional urban planning as a suitable instrument for the definition and control of development. The deregulating positions in which the market policy is prioritary over an obsolete planning drive to a non-sustainable development, and it's necessary to harmonize economical efficiency and social equity. This text analyzes the traditional planning crisis and its roots, in a context of a new territoriality and social organization, and sets up its renovation as a basic instrument in both spheres, urban and territorial. It is clearly shown that a new planning context is necessary, which should be strategical, conceived from the distinction between Master plans (structural, global plans) and Action plans (operational plans embodied into those ones), with sensible different temporal and management extent.

Key words: diffuse city, urban planning, strategical plan, planning-by-doing, master and operational plan.

* Antonio Font es arquitecto y Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña.

Atravesamos por un tiempo en el que se extiende la conciencia en nuestra sociedad de que estamos en una nueva etapa del proceso de urbanización, y en consecuencia, ante la necesidad de un nuevo marco para la planificación urbanística.

Situación que no está exenta de una cierta sensación de crisis en el planeamiento como instrumento para la definición y el control del desarrollo urbano, a la vista de la inquietante imagen de ocupación de nuestro territorio. La "explosión de la ciudad" en mil pedazos sobre el territorio, además de un paradigma de moda, es una realidad indiscutible en nuestro entorno territorial.

En esa situación cambiante, las dificultades reales de la planificación urbanística son de todo orden, desde las propiamente epistemológicas, hasta las de su escasa legitimación social; desde la posible falta de equidad en sus decisiones, hasta la de su papel de eventual freno al desarrollo económico, etc., y se convierten en los argumentos centrales de las posturas desregularizadoras a favor del mercado y en contra de la planificación.

Pero, a diferencia de la corriente neoliberal, creemos que la experiencia demuestra que el mercado no resuelve los actuales problemas provocados por un crecimiento no sostenible, como son la inexistencia de una vivienda digna, de un transporte público adecuado, del cuidado del medio ambiente, etc., y las dificultades para la existencia de "usos débiles" en el territorio, o de la reducción de la creciente desigualdad social ...

Tratar de compatibilizar eficiencia económica con justicia social ha de ser un objetivo a perseguir no sólo por razones éticas, sino también porque los problemas sociales pueden desembocar en una crisis de eficiencia económica, y en general por los peligros que supone para el sistema democrático la pérdida de algunos derechos básicos (a la vivienda, al empleo, a la salud, a la cultura, etc.) de la ciudadanía, que afecta especialmente a los grupos sociales menos favorecidos.

Por ello, a veces contra corriente, reclamamos entre nosotros la renovación del planeamiento urbanístico, tanto el urbano como el territorial, como instrumento básico para el gobierno de las transformaciones que se producen en nuestro entorno.

La creciente ineeficacia del planeamiento urbanístico, su continua modificación, el relajamiento en su aplicación, etc., abonan la actual sensación de crisis en su credibilidad. Pero más allá del lamento, se hace necesaria una reflexión que trate de indagar en las razones estructurales de la crisis, para sentar las bases de su renovación.

Seguramente, uno de los motivos de la situación hay que buscarlo en la emergencia de una "nueva territorialidad". Con ese concepto queremos explicar la actual etapa de tránsito entre el territorio de la moderna ciudad industrial o "fordista", al de la actual ciudad servoindustrial o "posfordista" de la urbanización dispersa, frente al anterior sistema de ciudades compactas, en el que las pautas de localización de actividades, la configuración física de los nuevos artefactos, las formas de articulación de las piezas o las conductas de los usuarios en la utilización del territorio urbano, nos permiten hablar de un nuevo estadio en el proceso de urbanización.

Frente a esta nueva situación, el planeamiento urbano tradicional diseñado para el crecimiento de la ciudad industrial compacta, en la dualidad campo/ciudad y circunscrito al término municipal como ámbito físico de referencia, va a resultar poco útil para abordar las "nuevas condiciones" que refleja el modelo territorial emergente.

Los cambios ocurridos en la ocupación territorial (en cuanto a su naturaleza, complejidad y dinámica), en la organización social (el conflicto de intereses entre lo público y lo privado y entre las diferentes esferas de lo público, en el marco de una creciente crisis del Estado), en la elaboración y en la administración del plan (proyecto de fragmento vs. plan), en la utilización intensiva y alargada del territorio urbano por la familia de geometría variable, en la multiplicación de instancias y agentes de su construcción, etc., son seguramente algunos de los motivos sobresalientes que explican las insuficiencias del planeamiento tradicional.

La experiencia reciente de la ordenación urbana, más allá incluso de nuestro contexto geográfico, pone en evidencia que el planeamiento urbanístico se debate entre las necesidades a priori contradictorias de la certidumbre y la flexibilidad de sus determinaciones, y entre la estricta regulación y la discrecionalidad en su aplicación.

La presencia de "certezas hipotéticas" en el plan, que sin embargo adquieren el carácter de norma de obligado cumplimiento (el "plan ley" del modelo continental) ha sido la contrapartida de un plan eminentemente regulador, incluso para escenarios no contemplados por el mismo.

Por el contrario, la definición de derechos y obligaciones urbanísticas del desarrollo urbano sólo en el momento de la actuación (el "plan concertación" del modelo británico), ha aparecido como el paradigma de la flexibilidad, aunque el nivel de discrecionalidad en la aplicación del plan pueda resultar tan problemático o inconveniente como su contrario, la estricta regulación.

Por ello, reformas urbanísticas en curso, como por ejemplo la italiana, siguen explorando nuevas alternativas para garantizar las certidumbres razonables y eliminar las incertidumbres innecesarias en la definición del plan y en su administración.

Para ello se propone recuperar la distinción de raíz anglosajona entre un "Master Plan" y un "Action Plan", entre el plan de estructura y el plan operativo, para ajustar la dimensión temporal en el proceso de ordenación y actuación, y en consecuencia el perfil del plan, resituando la generación de derechos y obligaciones urbanísticas al momento de la intervención.

1. El plan de estructura, como definición de "los invariantes" de la ordenación a largo plazo (diez o quince años) y de las normas de actuación sobre la ciudad consolidada, con indicaciones para el resto del territorio sólo vinculantes para la denominada "red ambiental".
2. El plan operativo, en cambio, con el horizonte de una legislatura municipal, para los proyectos de transformación sólo enunciados en el esquema director del plan de estructura, en relación a los recursos necesarios y disponibles y a un régimen jurídico preciso.

Ello no significa tener que renunciar a previsiones a largo plazo o a una imprescindible visión de conjunto de las operaciones, sino separar la dimensión estratégica o de programa político de la definición del modelo urbano o territorial, de la jurídica o de creación de los derechos y obligaciones propia de la gestión y administración del planeamiento.

Es en definitiva la búsqueda de un plan "rígido" y "cierto" en las determinaciones que afectan a los derechos consolidados, y a la vez de un plan "flexible" y "discrecional" para la ordenación del futuro desarrollo, y por tanto necesariamente abierto a escenarios cambiantes.

Discusión que también está planteada en nuestro país desde mediados de los noventa con motivo de la revisión de la Ley del Suelo, y que todavía no ha alcanzado su traducción en las legislaciones estatal o autonómica recientes.

Esto debería llevar a un ejercicio de planeamiento que tiene que distinguir entre las operaciones y determinaciones esenciales y las que no lo son, de cara a la permanencia de aquellas y a abrir la posibilidad de modificación de éstas últimas a través de procedimientos reglados sencillos, de manera que sólo el interés público pueda estar detrás del cambio de los elementos fundamentales del plan.

Debería significar también la imprescindible concepción procesual del plan ("planning by doing") que en su flexibilidad permita incorporar los cambios razonables que puedan producirse frente a escenarios diferentes a los definidos por el plan.

Ello, por fin, debería suponer la opción por un planeamiento estratégico, selectivo, centrado en pocas cosas pero en las importantes, quizás espacialmente discontinuo, a través de la jerarquización de las opciones de intervención, en función de su capacidad de incidencia en la transformación urbana o territorial, y en la búsqueda de los espacios de oportunidad y de proyecto.

Porque un planeamiento urbanístico adecuado sigue siendo el instrumento prioritario e insustituible para el gobierno y administración racional y democrática del territorio.

Bibliografía

- CAMPOS VENUTI, G.- *La terza generazione de la Urbanística*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- CAMPOS, G. y OLIVA, F.- *Cinquanta anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Bari, Laterza, 1993.
- DE LAS RIVAS, J.L. y MUZIO, F.G.- "Planeamiento urbano en la Europa Comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España", en la revista *Ciudades* nº 3, Valladolid, 1994.
- DE TERAN, F.- "El retorno del Plan", editorial de los monográficos de la revista *Urban* nºs 4 y 5, Madrid, 2000.
- EZQUIAGA, J.M.- "Cambio de estilo o cambio de paradigma. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano", en la revista *Urban* nº 2, pp. 7-33, Madrid 1998.
- FONT, A.- "Planeamiento urbanístico para el siglo XXI. El caso de Cataluña", en la revista *Urban* nº 5, Madrid, primavera 2000.
- FONT, A.- "Ciudad: mercancía o espacio colectivo", en la revista *Ciudad y Territorio*, Madrid, Estudios Territoriales, nº 103, pp. 37-41, 1995.
- HEALY, P. y WILLIAMS, R.H.- "European planning systems: diversity and convergence", en la revista *Urban Studies* nº 30, pp. 4/5, 1993.
- MARCELLONI.- "Ragionando del planning by doing", en la revista *Urbanística monográfico (Roma, il piano nuovo)*, nº 116, junio 2001.
- MAZZA, L.- "Certeze e flessibilità: due modelli di piani urbanistici" en la revista *Urbanística* nº 111, 1998.
- MAZZA, L.- "Trasformazioni del piano", Milano, Franco Angeli, 1997.
- NEWMAN, P. y THORNLEY, A.- *"Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems & Planning Projects"*, Londres, Routledge, 1996.
- OLIVA, F.- "Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia" en la revista *Urban* nº 4, Madrid, primavera 2000.
- PORTAS, N.- "Pensar la ciudad. Vitalidad y límites del plan urbanístico" en la revista *Ciudades* nº 3, Valladolid, 1994.
- SECCHI, B.- *Prima lezione di Urbanística*, Roma-Bari, Laterza, 2000.