

## **14. LA MATERIALIZACION DEL PLANEAMIENTO: EL PROYECTO URBANO**

*Luis Moya*

Es necesario ajustar continuamente la ordenación urbanística, es decir las normas espaciales que rigen a una sociedad, a la situación siempre cambiante en la realidad. Los cambios son tan rápidos que el planeamiento tiene que ser continuo.

El planteamiento pues no es una elucubración sino que surge de unas necesidades concretas, como puso de manifiesto Manuel Solá Morales ya en 1970 al estudiar su origen en el s. XIX. Necesidades que deben ser detectadas a través de un buen diagnóstico y las jerarquice para afrontarlas en la medida de las posibilidades reales.

Podríamos decir que hay dos actitudes ante el planteamiento: planes “revolucionarios” que tratan de inventar una nueva ciudad sobre la antigua, basándose en teorías, que son más bien ideologías, o con planes que tratan de reconducir y ajustar la realidad existente después de conocer su trayectoria histórica y comprender las razones de la misma. Aunque estas dos actitudes se han dado a través de toda la historia del planteamiento me parecen momentos representativos el Movimiento Moderno para la primera y los recientes años “80” para la segunda.

En estos años “80” se parte no tanto de la Información Urbanística con pretensión de objetividad, como de un diagnóstico en el que se interpreta la realidad para establecer una jerarquía de problemas y decidir cuántos de la cabecera de dicha jerarquía podemos resolver según nuestra capacidad de gestión y económica.

Esto es precisamente lo que convierte el planeamiento en proyecto, tal como entiendo yo este último. La capacidad de gestión y económica es lo que permite materializar el planeamiento en un proyecto, darle forma, cosificarlo, definir los espacios y los volúmenes. Desde este punto de vista el planeamiento urbanístico es reescribir la ordenación espacial según un lenguaje, unas normas, unos procedimientos que la sociedad entiende y que ha legitimado con la sanción legal. Es el único camino para hacer viable la propuesta. Magnificar o denostar el planeamiento no tiene sentido. Evidentemente cada profesión tiene su enfoque específico que procede de la disciplina, y puesto que en la ordenación general de la ciudad y el territorio intervienen muchas disciplinas, varias profesiones tendrán que desarrollar su papel específico. Es obvio la importancia que adquiere el estudio de los factores históricos, sociales y económicos que influyen en la forma urbana. Es imprescindible su consideración para el proyecto, de otra forma se convertiría en un ejercicio estéril. De ahí que frente al planeamiento tradicional, el proyecto urbano se debe concebir junto con la gestión necesaria para su ejecución.

En los años "80" ha comenzado esta tendencia pero no creo que haya alcanzado sus objetivos, y aunque es pronto para juzgarla, (es necesario al menos 20 años para ver los resultados del planeamiento) podemos emitir algunas opiniones que tratan de reconducirla hacia el futuro.

Pero para explicar por donde creo que debe de ir la ordenación física en el futuro es previo dar brevemente las bases de las que partimos.

El origen de la nueva actitud, lo encontramos en la crisis económica y de las Ciencias Positivas que tiene lugar en la mitad de los años "70". Entonces surgen en planeamiento una tendencia sociologista y otra morfologista que se aúnan en el planeamiento de los años "80". La tendencia morfologista procede de la nueva preocupación por el patrimonio construido, de su estudio morfológico y tipológico, de los aspectos compositivos de los diferentes elementos de la ciudad premoderna. Se reeditan libros de principios de s. XX sobre este tema. Se reeditan catálogos y planes especiales recogidos en la Reforma de la Ley del Suelo de 1976. Los nuevos ayuntamientos democráticos tratan de autoafirmarse mirando hacia la ciudad consolidada, donde además la participación ciudadana es más fácil, y

existen necesidades acumuladas durante décadas. Es el llamado planeamiento de abajo arriba.

El planeamiento urbanístico entendido desde el proyecto urbano actúa en cualquier escala y no sólo en las de detalle como se le venía adjudicando. Así en el planeamiento general recuperará su capacidad de ordenar el espacio que ha ido perdiendo en las últimas décadas a favor de su papel exclusivo de árbitro económico. Para ello es necesario un conocimiento profundo de la ciudad, sus características naturales y su estructura urbana definida por la jerarquía viaria, los polos de actividad y las áreas homogéneas que tienen en cuenta la morfología, la tipología, las actividades, la población y su problemática. Habrá dos niveles de propuestas: un nivel estructural que trate de adaptar o corregir la estructura existente, y otro nivel con propuestas concretas que se enfrentan a los problemas que el diagnóstico ha considerado más graves. Es recomendable que estas últimas se dibujen tridimensionalmente para definir la forma y además ayuda al entendimiento de la propuesta y a su discusión hasta la aprobación del plan. Evidentemente los dibujos de las propuestas sin un presupuesto comprometido, tendrán un carácter indicativo y serán ilustrativas de lo que puede ser un desarrollo de la normativa y la gestión. Tendrán carácter vinculante las propuestas estructurantes, es decir aquellas que procuran la transformación de la trama y son modelo de intervención. Estas propuestas son los instrumentos para la adaptación de la estructura general y por tanto es imprescindible su inclusión en el presupuesto.

Por tanto el Plan General está concebido como un proyecto de ciudad para ser construido, pero no es una anticipación de lo que será la ciudad en sus detalles, sino en su estructura urbana. Es decir se definen la estructura, los elementos estructurantes y las características morfológicas y tipológicas. La forma de la ciudad resulta de una intención formal, y no de una distribución equitativa de aprovechamiento urbanístico. Este último se consigue mediante los mecanismos que arbitra la Ley del Suelo de 1990, aunque bien es verdad de forma compleja, que la práctica debería simplificar.

Un planeamiento continuo no necesitaría cuantificar el crecimiento, operación que está abocada al fracaso dada la temporalidad de los ciclos económicos. Podría adaptarse el crecimiento y la intensidad de los usos a la estructura y morfología marcadas.

El Proyecto Urbano implica en escalas más grandes, planes parciales o planes especiales de reforma interior, desarrollar nuevas formas de organización espacial en la morfología urbana. Uno de los problemas principales se encuentra en la definición del espacio público y su delimitación con respecto al privado. Así por ejemplo ocurre en los polígonos de bloques abiertos, donde los espacios públicos proceden de regular la distancia entre bloques por la altura de los mismos, sin una idea previa y unitaria del resultado. En todo caso lo que puede ser apropiado para una altura no superior a 4 plantas, es inapropiado para alturas no superior a 4 plantas, es inapropiado para alturas superiores. El espacio público es excesivo, desproporcionado y los ayuntamientos no pueden mantenerlo. En la ciudad tradicional que se ha ido densificando desde el s. XIX tampoco resulta bien por razones contrarias. Los espacios públicos soportan mal el servicio que prestan a tantos metros cuadrados construidos de los espacios privados. Para paliar ambos efectos en los planes de los años "80" se han utilizado en la periferia fórmulas del pasado, como Ensanches decimonónicos, bulevares, finales en exedra, etc., con poca reflexión de su oportunidad, y en la ciudad consolidada ahuecando manzanas y haciendo plazas o espacios libres en lugares no siempre apropiados. A los años "90" corresponde que las buenas intenciones fragüen en buenos resultados. Existe un buen manual publicado por el MOPU en 1985 titulado "Las nuevas áreas residenciales en la formación de la ciudad" de Calvo, Peñuelas y Delgado sugiriendo nuevos criterios de composición urbana en nuevas áreas residenciales. Creo que en este sentido puede ser un buen ejemplo el barrio de Madrid "Cornisa de Orcasitas" construido dentro de la denominada Operación Remodelación. Por lo demás esta operación, que ha supuesto construir en Madrid 30 barrios y casi 39.000 viviendas, es representativa del avance que se ha producido en la proyectación de edificios de viviendas económicas sin el esperado paralelo en la proyectación urbanística.

Otro aspecto que tendría consecuencias muy positivas para la calidad compositiva de las ciudades, sería que el proyecto arquitectónico partiera del concepto de tipo y no desde la individualidad escultural, como ya ponía de manifiesto Rafael Moneo en su artículo "Sobre la noción de tipo" (*Oppositions* n.º 13, 1978). En el futuro es necesario descubrir nuevos tipos o adaptar tipos antiguos, tanto para la ciudad consolidada como para la nueva. En la primera ya que es de esperar que haya una fuerte renovación para hacerla más habitable, y actuar por otro

procedimiento que el tipológico sería desvirtuar la morfología existente. En la nueva periferia es necesario dar contenido a los espacios urbanos sea cual sea la tipología elegida; si son bloques abiertos definiendo bien la frontera entre espacio público y espacio privado sin tener que recurrir al propio bloque como elemento pantalla, si son viviendas unifamiliares en proporciones adecuadas al tipo edificatorio, para que no ocurra lo del Sector 3 de Getafe, o las inmensas extensiones que van cubriendo lomas y valles en Majadahonda-Las Rozas de Madrid. Estas urbanizaciones tienen bastante más que ver con las que se hacían con fines especulativos en el s. XIX en Inglaterra, que las que proponía Unwin para sus Ciudades Jardín en el famoso manual “la práctica del Urbanismo” (Ed. Gili 1984, reedición de 1909). El MOPU encargó un trabajo de redacción de un manual sobre Viviendas Unifamiliares de alta densidad en el que trabajamos un equipo dirigido por Villanueva y Muelas que ha dado lugar a una publicación en 1986 titulada “Estudio de las demandas funcionales y urbanísticas de los asentamientos de viviendas unifamiliares de alta densidad”.

Pero existen otras áreas en las que debe consolidarse lo iniciado en estos años pasados. Una de ellas son las Áreas Productivas, antiguos polígonos industriales. La nueva demanda que integra industria más tecnológica y limpia, con servicios, equipamientos y en determinados casos vivienda, hoy día en general son el resultado de una racionalidad en las infraestructuras y una decoración paisajista de los espacios abiertos. Sería necesario dar un paso más hacia la consolidación del proyecto unitario concebido tridimensionalmente.

Se ha visto en los años “80” cómo las Administraciones Locales han ido cambiando el objeto de sus inversiones, desde los equipamientos públicos de finales de los 70 y principios de los 80, a tratamiento de calles y plazas. Estas actuaciones que han tenido un carácter excepcional y ejemplar deberían hacerse extensivas al resto de la ciudad y al trabajo cotidiano en relación con la mejora y mantenimiento de los servicios urbanos, y desde luego en equilibrio con la dotación de equipamientos. Para todo ello tendrían que coordinar los servicios de planeamiento, con el proyecto urbano y la ejecución de las infraestructuras.

Las calles, plazas y zonas verdes se van concibiendo cada vez más como proyectos unitarios y ejecutables de una vez

como si se tratara de un proyecto edificatorio. Con respecto a las zonas verdes, estas ya no son un espacio indiferenciado resultado de no estar ocupado por la edificación, si no que es un espacio acotado y se proyecta para cumplir unas funciones con una composición determinada. El resto es preferible privatizarlo para asegurar su mantenimiento, lo que supone un ahorro para el Ayuntamiento y un disfrute al menos visual para los ciudadanos.

Por fin, pasados ya los años de fuerte reivindicación de la autonomía local, porque no es probable que peligre, es necesario volver a concebir el planeamiento con una visión territorial a la escala regional, nacional o europea que corresponda al lugar, pero no sólo en los temas económicos o sociales como en los años "70", sino en los de estructura física tal como nos referíamos más arriba.

Creo que el desarrollo que ha experimentado el proyecto urbano en los años "80" ha sido un gran paso para el planeamiento urbanístico, cuyos resultados visibles en la ciudad no se harán esperar.