

# CAMBIAR EL MODELO URBANO TO CHANGE THE URBAN MODEL

José FARIÑA TOJO\*

## RESUMEN

En el siglo actual, del que ya ha transcurrido más de una década, el planeamiento urbano se corresponde con unos presupuestos, condicionantes y objetivos, que nada tienen que ver con las necesidades de los ciudadanos. El modelo de organizar la ciudad que hemos heredado surgió, básicamente, para dar respuesta a problemas derivados de la Revolución Industrial. Problemas que se centraban en la salubridad. Sin embargo, la situación actual es muy diferente. Se analizará cómo los cambios de todo tipo producidos en las últimas décadas del pasado siglo veinte no se han reflejado en los instrumentos con los que organizamos nuestros territorios y ciudades. De forma que es necesario cambiar el modelo en el que nos hemos basado hasta ahora.

Se apuntan algunos de los caminos por los que, probablemente, han de discurrir estos cambios. Y se hace analizando algunos aspectos críticos que se supone van a ser determinantes los próximos años.

**Palabras clave:** urbanismo, territorio, sostenibilidad, planeamiento urbano.

## ABSTRACT

During the present century, which started more than a decade ago, urban planning is executed in accordance with several requirements, determinants and objectives that have nothing to do with the needs of citizens. The inherited model of organization of the city was basically designed to the objective of finding a solution for the problems derived from Industrial Revolution. These problems consisted, mainly, on health standards. Nevertheless the present state of the art is very different. In this paper we analyse how the changes of any kind produced during the last decades of twentieth century have not been reflected on the current instruments used to organise our territories and cities. This way, it is necessary to change the model on which we have based our actions until this moment.

Several ways to introduce these changes are exposed. To do so, we analyse several critical aspects which, in theory, would be determining during next years.

**Keywords:** urbanism, territory, sustainability, urban planning.

---

\* José Fariña Tojo (jose.farina@upm.es) es arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

## 1. Introducción

En el siglo actual, del que ya ha transcurrido más de una década, el planeamiento urbano se corresponde con unos presupuestos, condicionantes y objetivos, que nada tienen que ver con las necesidades de los ciudadanos. El modelo de organizar la ciudad que hemos heredado surgió, básicamente, para dar respuesta a problemas derivados de la Revolución Industrial. Problemas que se centraron en la salubridad (Benevolo, 1979)<sup>1</sup>. Las necesidades sanitarias permitieron introducir la expropiación, no sólo de usos y facultades, sino también de la totalidad del producto inmueble, suelo, edificios o derechos, en nombre del bien común. Y en un principio, para poder conseguirlo fue necesario condicionar y delimitar el derecho de propiedad del suelo que en el caso español se hizo de forma asimétrica (Fernández, 2011)<sup>2</sup>. Para poder conseguirlo sin que pareciera injusto se le otorgaron al plan los beneficios de la cientificidad y de la normativa. El plan era el resultado de un proceso objetivo (y, por tanto, no arbitrario) y, por consiguiente, era justo que se impulsara legalmente (Terán, 1978).

De forma que, en realidad, al tratarse de un instrumento básicamente técnico, era ajeno a los entes planificados. Fundamentados (y menos fundamentados) estudios científicos detectaban los problemas e indicaban las soluciones. Al principio era “la solución”, pero con el tiempo los agentes con capacidad de presión comprendieron que la delimitación asimétrica del derecho de propiedad del suelo podía traer consigo enormes beneficios pecuniarios para algunos bolsillos privados. Pronto se vio que “la solución” en realidad, era flexible. Lo suficientemente flexible como para decir, a la vez, una cosa y la contraria si ello reportaba mayores beneficios. El panorama era bastante claro. Por una parte estaban los planificados, por otra los planificadores y, lateralmente, los verdaderos agentes, generalmente asociados con los políticos encargados de darle legalidad al plan. Todo este proceso se convirtió en procedimiento y se fijaron desde los ámbitos de redacción del plan hasta las condiciones formales de su aprobación y desarrollo (Bassols, 1973).

Poco a poco, y si nos centramos en el caso español, el plan que en su origen se planteó para evitar que las sucesivas epidemias de cólera y otros males dejaran de ser un problema para los ciudadanos, se convirtió en una garantía de los inversores inmobiliarios. La delimitación asimétrica del contenido del derecho de propiedad permitía asignar beneficios a unos y quitárselos a otros, todo ello en nombre del bien común (Jiménez, 2014). Y de una ciudad más higiénica. Claro que, la misma facilidad de determinar el contenido del derecho de propiedad se podría volver en su contra. De forma que, no sólo había que tener el control de la formación de este contenido, sino de los posibles cambios que se produjeran. Y así el plan se fue revistiendo de garantías y se fue volviendo un monstruo casi imposible de modificar. En el caso español, ya desde muy pronto –finales del siglo XIX, planes de ensanche– (Bidagor, 1968)<sup>3</sup> ese dinero flotante que anda por ahí perdido volando

<sup>1</sup> En este apartado la bibliografía es muy extensa y la mayor parte de los teóricos coinciden, de modo que se cita aquí un tratado clásico de 1963.

<sup>2</sup> También en este caso son muy abundantes las referencias, pero un libro como el de Fernández, que lleva ya veintidós ediciones entre 1980 y 2011, debe serlo en primer término.

<sup>3</sup> También en este apartado la bibliografía es bastante abundante y coincidente, de modo que puede citarse una referencia clásica como la de Bidagor.

de un sitio a otro sin saber dónde posarse, decidió que lo mejor era posarse en el suelo. Y lo hizo. Y así hasta el momento actual.

## 2. Cambios en el contexto

Mientras tanto el contexto cambiaba. Y cambiaba a una velocidad realmente importante. No es el momento ahora de analizarlo pero sí que se pueden caracterizar algunos elementos que lo definen y que no tienen solución en el sistema de planeamiento tradicional. Y mucho menos en el ámbito español: desde este punto de vista todas las Comunidades Autónomas funcionan como herederas de la Ley del Suelo de 1956 (Fariña y Naredo, 2010). Es decir, se trata de estudiar aquellos elementos críticos que permiten afirmar la obsolescencia del plan. El primero, muy evidente, es de las discontinuidades urbanas. La verdadera revolución en la organización espacial de la ciudad ha venido de la mano de la sustitución del concepto de distancia por el de tiempo. Sustitución posible debido a la aparición del automóvil privado y al bajo precio de la energía. Esto sucede, básicamente, a partir de la Segunda Guerra Mundial y ha dado lugar a la formación de las ciudades metropolitanas organizadas de forma fragmentada, encapsulada, difusa o “sprawlizada”, cuyos límites superan cualquier territorio de ámbito abarcable racionalmente por el planeamiento físico tradicional y que se han constituido como uno de los problemas más importantes a los que se ha de enfrentar este siglo XXI (Arellano y Roca, 2010).

## 3. La ciudad fragmentada

De forma que la ciudad empezó a crecer de forma discontinua. Este crecimiento discontinuo tenía evidentes ventajas. La más importante era que todo el territorio entraba en el ámbito de posible crecimiento urbano. Todo el territorio para la ciudad. Las implicaciones económicas para el inversor eran muy importantes. Se podía acceder a cualquier suelo, estuviera donde estuviera, convertirlo en urbano, edificarlo y lucrarse con el cambio del contenido del derecho de propiedad del suelo. El único problema era conseguir que ese suelo estuviera “bien comunicado”. En algunos países esta comunicación corría a cuenta del urbanizador. Pero en el nuestro no. Era obligación del Estado, del Municipio o de la Comunidad Autónoma el garantizarla. Se estableció entonces un sistema mediante el cual primero había que asegurarse de que “lo público” construyera las infraestructuras necesarias para poder separar sin problemas el trozo de ciudad de la ciudad, para que luego el promotor (o peor todavía, el intermediario) se lucrara con la operación. Ya puede uno imaginar las implicaciones respecto a la corrupción que planteaba el sistema (Corral, 2014)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Aunque el enfoque de Corral es más bien jurídico, sirve para rastrear de forma bastante lúcida las formas de corrupción urbanística y las herramientas de lucha con ellas.

Pero las ventajas eran también para los residentes en los fragmentos. Viviendas más baratas, frecuentemente con un mayor contacto con la naturaleza, vecinos que eran clones unos de otros en gustos, capacidad económica y forma de ver la vida (desaparición de los marginales). Incluso, si era necesario, se llegaba a cerrar completamente el fragmento, impedir la entrada a los extraños y contar con seguridad privada convirtiendo las calles, tradicionalmente dominio público, en espacio privado<sup>5</sup>. Las implicaciones sociales, económicas y de relación entre ciudad y naturaleza fueron muy importantes. Tan importantes, que esta ciudad fragmentada, rota en cientos de esquirlas sobre el territorio, normalmente de muy baja densidad fue definida como el paradigma de ciudad ineficiente. De una ciudad que funcionaba a base de consumir muchísimos recursos de suelo, energía, agua y materiales y de contaminar en exceso. En un artículo publicado en el 2006 en la revista *Ingeniería y Territorio* se leía:

“Al contrario, hay que empezar a considerar el territorio no como un espacio con vocación isotrópica en el sentido de que todo él tiene igual derecho a ser urbanizado, sino como un espacio que necesita de la asimetría en la relación urbanización-naturaleza para que ambas puedan subsistir armónicamente” (Fariña, 2006, p. 9).

#### 4. La ciudad global

Esta mirada sobre la organización territorial de la propia ciudad habría que complementarla con otra sobre su funcionamiento. La ciudad tradicional se caracterizaba por su función de intercambio y lo que definía su ser era la actividad exportadora. Al principio esta actividad exportadora se circunscribía a un ámbito relativamente reducido ya que los costes del transporte y los tiempos influían de forma determinante en su capacidad territorial de expansión e intercambio de productos (George, 1982)<sup>6</sup>. Sin embargo, este sistema fue cambiando progresivamente a medida que mejoraban los sistemas de comunicación y los tiempos y coste de los desplazamientos ya no fueron los elementos críticos para determinados productos. Fue así como los ámbitos de influencia comercial, industrial y de conocimiento de muchas ciudades se convirtieron en el planeta entero (Marcuse y Van Kempen, 2000). Espárragos que se cultivan en Perú, se comercializan en Navarra y se venden en Madrid. Grandes bloques de piedra que se cortan en canteras chinas se instalan en edificios que se construyen en Gandía o en Santiago. Decisiones informáticas que se toman en California afectan de forma determinante al sistema de semáforos de Nápoles.

Las ciudades y zonas urbanizadas ya no son quistes aislados en el territorio de superficie prácticamente inapreciable unidas entre sí por débiles cordones umbilicales en forma de vías de ferrocarril, carreteras o canales. Constituyen una verdadera red de una potencia realmente espectacular que funciona casi como un

<sup>5</sup> También en este caso existe abundante bibliografía; el de Roitman (2003) es uno de los artículos en los que se analizan de forma muy clara las implicaciones sobre la segregación social.

<sup>6</sup> Esta es una de las afirmaciones indiscutidas de la historia del urbanismo y, por tanto, es imprescindible citar a un clásico como George.

único sistema a base de intercambios masivos de alimentos, materiales, personas y energía entre todos sus puntos. Y que, además, ocupan una parte (aunque pequeña) ya apreciable de la superficie terrestre. Si entendemos nuestro planeta como un sistema cerrado en el que las únicas entradas de energía provienen del sol probablemente estemos llegando a un punto límite en las posibilidades de funcionamiento de las áreas urbanas. El orden urbano es una categoría distinta al no urbano (no es el momento ahora de discutir el tema de la naturaleza ya que nos distraería del objeto del artículo) y puede funcionar porque tiene la posibilidad de volcar entropía (caos, desorden) en la otra parte del sistema (Fariña y Ruiz, 2002; Bettini, 1996). El problema es que parece que estamos llegando al límite. De forma contable podríamos decir que, a partir de mediados de los años ochenta del pasado siglo XX la huella ecológica de la Tierra ha superado su biocapacidad y estamos consumiendo los ahorros producidos a lo largo de milenios de evolución (Wackernagel *et al.*, 1997)<sup>7</sup>.

Pero de forma puramente lógica podemos darnos cuenta del problema sin necesidad de contabilizar hectáreas globales. Las áreas urbanas son un subsistema dentro del funcionamiento del planeta que requieren, para mantener su orden, volcar la entropía que le sobra en el resto del sistema (naturaleza, áreas no urbanas, no antrópicas o como quiera que se llamen). Esto se ha ido produciendo a lo largo de la historia de la ciudad sin aparentes problemas. Pero la nueva organización y el nuevo funcionamiento de la ciudad imponen normas nuevas. ¿Si todo el territorio es para la ciudad, dónde va la ciudad a volcar la entropía que le sobra? ¿Si el nuevo orden urbano cada vez requiere más energía para mantenerse y contamina más, de dónde va a salir esta energía, dónde están los sumideros de contaminación? Estas preguntas son nuevas. Son las preguntas de este siglo XXI del que llevamos ya más de una década. La ciudad insalubre de la que surgió el planeamiento que tenemos, planeamiento que se ha ido degradando y complicando según hemos explicado al comienzo del artículo, ha sido sustituida por la ciudad global en la que los intercambios son planetarios y todo el territorio, incluso el mar, es susceptible de ser urbanizado.

## 5. Cambiar el modelo

Ante la dimensión tan extraordinaria que ha adquirido la ocupación del territorio no queda más remedio que cambiar la forma de organizarlo y su funcionamiento. Desde esta perspectiva, las decisiones sobre el procedimiento para conseguir urbanizar una zona ZEPa o cómo se valora la expropiación de un suelo, son irrelevantes. El problema al que nos enfrentamos es de una entidad mucho mayor. Es necesario cambiar el modelo. Para lo cual lo primero es cambiar la perspectiva. No se trata de que los técnicos veamos muy claramente que el sistema actual no sirve para el siglo XXI. O que los políticos cambien la jerga y empiecen a hablar de sostenibilidad (ya hay juguetes sostenibles, equipos de fútbol sostenibles o turismo sostenible) o de medio ambiente. Se trata, básicamente, de que la sociedad urbana sea consciente del significado de la palabra “urbano” en el siglo XXI. Si hasta ahora la intervención de los ciudadanos en la organización, planeamiento y diseño de las áreas urbanas ha sido básicamente pasiva, esto tiene que cambiar. Porque sólo

<sup>7</sup> La abundante literatura existente en este caso no es tan pacífica.

desde el impulso ciudadano se podrá intentar modificar el modelo. Hace sólo unos cuatro años en el «Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español» se decía:

“Por eso es tan importante un proceso educativo interactivo entre los técnicos y los ciudadanos sin conocimientos específicos de urbanismo. Los órganos (o el órgano) encargado, en su caso, de la redacción, seguimiento del plan y observación del territorio debería de asumir, además, la labor de educación y divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico” (Ministerio de la Vivienda, 2010, p. 29).

De forma progresiva el planeamiento se ha ido convirtiendo en un documento normativo críptico sólo comprensible para los iniciados. Y esta incomprensión progresiva se ha hecho de forma que no puede ser más que deliberada, con el objetivo de ocultar al ciudadano la realidad de un sistema que terminó convirtiéndose en un negocio para unos pocos en lugar de ser el instrumento para que los ciudadanos pudieran desarrollar su personalidad en unos espacios concretos con unas condiciones específicas (Romero, Jiménez y Villoria, 2012).

De todas formas el tema presenta muchas facetas que ahora no vamos a abordar. Por ejemplo, el hecho de que seamos más de siete mil millones de personas en el planeta y aumentando<sup>8</sup>. O de que el sistema económico esté basado en un consumo creciente e ilimitado que se desarrolla en un planeta finito y limitado. O que las desigualdades generacionales, territoriales y sociales no hagan más que incrementarse (OCDE, 2014). Independientemente de todo esto, que tiene que ver con opciones personales, ideológicas, o incluso religiosas, lo que sí parece claro es que no podemos seguir manteniendo el mismo modelo que se utilizó con un cierto éxito para convertir la ciudad insalubre en higiénica. Por cierto, que incluso estas cuestiones relacionadas directamente con la salud pública se han ido abandonando progresivamente para centrarse casi exclusivamente en la obtención de un producto inmobiliario financieramente rentable (Barton y Tsourou, 2013). La pregunta entonces podría formularse así: ¿cuál sería la dirección a tomar? En momentos de crisis como el actual es complicado señalar “el camino”. Todavía estamos en el momento de las intuiciones, y más bien tenemos relativamente claro lo que no hay que hacer. Sin embargo sí que se pueden señalar algunos elementos críticos que habría que considerar de forma prioritaria. El primero ya lo hemos abordado: la necesidad de que el ciudadano forme parte sustancial del sistema de toma de decisiones sobre la organización del territorio en el que vive o en el que va a vivir. Sin que esto se produzca todo lo demás es irrelevante. Y para que esto se produzca, como ya hemos señalado en varios sitios, es imprescindible información veraz,

<sup>8</sup> Según estimaciones del Banco Mundial la población en el año 2000 era de 6.102 millones de personas, en 2013 de 7.124 y en 2025 se espera un total de 8.036 millones. Estas cifras están extraídas de los datos de dinámica de población de la página web del Banco Mundial consultada en septiembre de 2014.

clara y comprensible y educación ciudadana en la forma de planificar y diseñar la ciudad<sup>9</sup>.

## 6. Algunos factores críticos

Pero hay también otros elementos críticos que ya se pueden ir considerando en momentos de transición como los actuales. Uno de importancia primordial es el paso de una urbanización centrífuga y expansiva característica del último siglo y medio a otra centrípeta más volcada hacia su propio territorio. Una vez pasado el período de diástole y relajación, se necesita una época de sistole que permita mantener la circulación entre elementos antrópicos y no antrópicos en el planeta. Para ello parece lógico reducir los ámbitos de relación de las ciudades. La función de exportación (y también de importación), clave en el funcionamiento de la ciudad habría que empezar a reducirla a su región natural. Se trata de la vuelta a lo local que se está empezando a ver como una de las pocas seguridades en las que apoyar la planificación física. Muchas de las más importantes ciudades están ya estudiando la forma de introducir la agricultura y ganadería de proximidad como medio de funcionar más eficientemente<sup>10</sup>. Esto no significa que determinados alimentos no tengamos que traerlos de muy lejos, pero no todos o la mayor parte. El mismo sistema habría que aplicarlo a los materiales. Y, en concreto, a los materiales de construcción. El uso de materiales autóctonos, aparte de un significado identitario obvio, implica una reducción en los costes (al hablar de costes no me refiero sólo a los monetarios sino también, por ejemplo, a los ecológicos). Pero no sólo a los alimentos y a los materiales. También al agua, la energía y las personas.

Respecto a la energía habría mucho que comentar. Sobre todo en este país en la situación actual después de los últimos cambios en las políticas energéticas. Los costes ecológicos de la producción de energía centralizada y su distribución masiva con las pérdidas que se producen en ese transporte, deberían de hacer considerar la necesidad de un cambio progresivo hacia la energía distribuida que, además, en la mayor parte de los casos, se produce a través de renovables (Fariña, 2013). El mantenimiento del sistema actual sólo se puede explicar por las presiones que

<sup>9</sup> Existen muchos libros y artículos con diferentes enfoques de un tema tan complejo. Pero el entendimiento de la participación como un proceso y no como un momento puntual es fundamental. Aunque con una visión muy norteamericana del tema, y precisamente por ello, puede ser interesante leer el artículo (incluye una interesante bibliografía en inglés) de Bryson, Quick, Slotterback y Crosby (2012).

<sup>10</sup> En estos momentos nuestro grupo de investigación está llevando a cabo un trabajo en este sentido. Pero son muchos los ejemplos de universidades y centros de investigación que trabajan el tema. Y experiencias documentadas y modélicas en este aspecto. Algunos ejemplos referidos sólo al tema europeo extraídos de un trabajo de GEA21 para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz titulado El espacio agrícola entre el campo y la ciudad cuyo texto se puede encontrar entrando en su página web. En Italia: La Red Ecológica de Bolonia; Creando juntos el Parque de la Piana en la Toscana; El Parque Agrícola del Sur de Milán: La primera incorporación de un espacio agrícola periurbano al sistema urbano. En Gran Bretaña: Planificación del desarrollo y preservación de los usos agrícolas en el Gran Londres. En los Países Bajos: BieslandseBovenpolder (Delft); Gestión de Bienes y Servicios Rurales en Oost ZuidHolland. En Alemania: Perspectiva Munich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y freno al crecimiento urbano disperso. En Austria: La vitalidad del sector agrícola en el área metropolitana de Viena. En Francia: La agricultura en la “Y” de Grenoble; La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier; Los usos agrícolas en el Parque Natural Regional del Vexin francés.

ejercen las compañías eléctricas de producción, distribución y comercialización, que anteponen sus beneficios a las necesidades ecológicas y planetarias. Máxime cuando hay que rehabilitar hectáreas y hectáreas de *sprawl* con las pérdidas consiguientes en la distribución. Algo parecido podría aplicarse al agua.

En los transportes masivos de personas habría que diferenciar dos aspectos. Los movimientos entre residencia, trabajos, compra, ocio y educación por una parte, y que se refieren a la organización interna de la ciudad. Y los grandes movimientos de turismo de masas *low cost* que consisten en llevar a grandes cantidades de gente muy lejos, dejarlas unos días en el lugar de destino y volverlas a traer, aparentemente sin un objetivo claro de por qué se hace o de los beneficios (normalmente los más importantes no suelen ser para el sitio de acogida) que puede traer consigo. En general, y desde el punto de vista ecológico, este tipo de turismo es una auténtica barbaridad que sólo tendría la justificación en el reequilibrio de rentas que se produciría en el hipotético caso de que el lugar de acogida tuviera el control de los beneficios producidos. Pero esto no suele ser así. Los casos más sangrantes se producen a causa del llamado Turismo de Naturaleza que, irónicamente suele adjetivarse como “sostenible” (Fariña, Luxán y Pérez, 2005). Lo único tranquilizador es que numerosos estudios demuestran que cuando el precio de la energía que se consume en transportar a tantos millones de personas en todo el mundo llegue a determinado valor el problema se solucionará sólo. La cuestión global, claro, porque los perjuicios para las zonas de acogida serán muy importantes ya que la destrucción suele ser irreversible. Pasa lo mismo con el funcionamiento de la ciudad fragmentada, que todos los expertos suponen que entrará en colapso cuando el tanto por ciento que cada familia destina a transportarse duplique el actual que está entre el 8% y el 15%<sup>11</sup>.

Todo esto nos encamina claramente a una reducción de los ámbitos de intercambio de las ciudades intentando relacionarlas con el territorio en el que están enclavadas. Esta recuperación del territorio, del entorno en el que funcionan, parece uno de los elementos claves en el funcionamiento eficiente de las ciudades (o áreas urbanas, el término no está muy claro) del siglo XXI. Se empieza a hablar de las bio-regiones, eco-regiones, regiones naturales, como los ámbitos propios del planeamiento, frente al municipio que ha sido el ámbito tradicional del planeamiento en España<sup>12</sup>. El cambio del ámbito del plan supone una auténtica

<sup>11</sup> La evolución del gasto familiar en transporte y comunicaciones ha sufrido una variación espectacular entre 1970 y 2008, pasando de representar el 9,5% del gasto medio familiar en 1970 al 17,27% en 2008. Es decir, un incremento del 81,78% muy superior al de cualquier otra partida (incluida vivienda) si exceptuamos bienes y servicios variados con un 94,23%. Es verdad que este incremento se ha atemperado mucho debido a la crisis representando en el 2013 un 14,5% del gasto medio familiar. Pero las perspectivas no son muy favorables estimándose que este porcentaje podría llegar a cerca del 30% del gasto en el año 2030 haciendo inviable la organización territorial actual. Los datos están extraídos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadística elaborados por el autor y la proyección se ha hecho en base a la evolución del precio de la energía y su repercusión en el apartado de transportes y comunicaciones.

<sup>12</sup> Incluso ciudades españolas como Vitoria-Gasteiz empiezan a hablar directamente de bio-regiones. En el documento «La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz» publicado por el Ayuntamiento en 2014 pueden leerse párrafos como éste: “Vitoria-Gasteiz se enclava en el centro de una comarca geográfica natural, la denominada Bio-región o Área Funcional de Álava Central, conformada por una amplia planicie rodeada por rebordes montañosos”. Este planteamiento va ligado a un intento de conseguir una planificación de toda el área ecológico-funcional.



revolución, no sólo por hecho de adecuar las relaciones entre ciudad y entorno, sino también por la desvinculación del municipio de su gestión. Normalmente los municipios han sido creaciones artificiales<sup>13</sup>, además relativamente recientes, de dimensión frecuentemente insuficiente para soportar no sólo la formación de un plan, sino también su gestión. Probablemente este entendimiento del ámbito del plan como una “geometría variable” traerá implicaciones muy importantes, pero parece algo sensato.

Por otra parte, es probable que a lo largo de los próximos años se produzcan cambios importantes, no sólo en los propios conceptos de nación o estado, sino también en las formas de vida, los valores éticos y sociales, o la propia tecnología. El planeamiento del siglo XXI debería tener la capacidad de adaptarse a estos cambios. Es decir, debería ser mucho más flexible, lo que implica desprenderse de toda esa capa garantista que sólo busca salvaguardar las inversiones inmobiliarias. Probablemente esto signifique que el propio plan como documento normativo será sustituido, por ejemplo, por una Oficina de Planeamiento que vaya configurando la organización territorial y urbana en tiempo real. Oficina en la que debería de participar la sociedad civil (los ciudadanos), los grupos organizados, los técnicos y los políticos y cuya base no sería municipal<sup>14</sup>. Sin embargo, planificar en momentos de cambios muy rápidos significa planificar en contextos de incertidumbre. Y la única regla de sentido común que se puede dar en estos casos es no hacer nada irreversible. Lo que significa que la sociedad debería de tener claro “lo irreversible”. Es decir, aquellas líneas que no se deberían sobrepasar de ninguna forma. Por tanto, al lado de un plan sumamente flexible que pueda dar respuesta en tiempo real a los cambios que previsiblemente serán muy rápidos, debería de existir un conjunto de acuerdos a muy largo plazo consensuado por los ciudadanos, los técnicos y los políticos que habría que respetar por encima de las contingencias ocasionales.

Y la base de todo el sistema sería el dar respuesta al problema del siglo XXI que es el de los límites planetarios. Necesitamos territorios organizados más eficientemente (que consuman y contaminen menos). De forma que un nuevo requisito se viene a sumar a los tradicionales de la eficacia y la belleza: la eficiencia. No se trata de volver a la prehistoria o que todo el mundo viva en

<sup>13</sup> Aunque hay excepciones como algunos municipios gallegos que proceden de la agrupación de las parroquias tradicionales que, a su vez, son herederas de delimitaciones más antiguas. Hay muchas historias del municipalismo español. Una de las clásicas es la de Orduña (2005). En general, y a pesar de la antigüedad de la institución (del primitivo municipio romano no queda nada), las delimitaciones actuales son, en la mayor parte de los casos, arbitrarias y no tienen nada que ver con ecosistemas, ecoregiones o, incluso, zonas funcionales con elementos comunes históricos, sociales o económicos.

<sup>14</sup> Se puede leer esta propuesta concreta en la página 22 de «El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español», ya citado anteriormente: “Resulta imprescindible en muchos casos recurrir a los llamados observatorios territoriales que, de forma continua, monitoricen y sigan en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado (municipio, mancomunidad, isla, etc.) y con su patrimonio construido con todas sus servidumbres. Estos observatorios deberían de tener una cierta capacidad de decisión respecto a las determinaciones concretas para lo cual estarían en relación directa tanto con los agentes políticos y sociales como con la propia sociedad. Esto significa la necesidad de introducir formas de participación social en los mismos, de modo que las decisiones no sean exclusivamente técnicas. Probablemente su misión no debería de ser sólo de seguimiento sino también la de incluir entre sus funciones las educativas, de forma que fueran los organismos encargados de explicar a los ciudadanos el plan, su evolución y las consecuencias de tomar determinadas decisiones”.

comunas *hippies* como las de los años sesenta del pasado siglo XX. Participamos de un mundo global en el que existe Internet, televisión. En el que podemos hablar con cualquier persona en cualquier punto del planeta en cualquier momento. De forma que el uso del territorio, del espacio público, sea físico o virtual, será diferente. En algunos lugares del mundo (en pocos) esto empieza a cambiar. Por lo menos el enfoque. Lo asombroso es que en España sigamos organizando las ciudades y los territorios con leyes que se diferencian muy poco de la Ley del Suelo aprobada el 12 de mayo de 1956. Parece que ha llegado la hora de cambiar el modelo. Las grandes ciudades españolas se ven incapaces de cambiar sus planes de urbanismo que permanecen vigentes años y años, cuando resulta que el contexto, la forma de vida, la tecnología, los objetivos a conseguir, han cambiado (están cambiando) de forma muy importante a lo largo de los últimos años. Y no sólo hay que cambiar el modelo de planeamiento. Hay que cambiar la forma de concebir la ciudad, la forma en la que los ciudadanos toman parte en su construcción, la forma en la que el antrópico se relaciona con el territorio que lo sostiene.

## 7. Referencias bibliográficas

- ARELLANO, B. y ROCA, J. (2010): “El Urban Sprawl, ¿un fenómeno de alcance planetario? Los ejemplos de México y España” en *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 12, pp. 115-147.
- BARTON, H. y TSOUROU, C. (2013): *Healthy Urban Planning*. Routledge, Londres.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Montecorvo, Madrid.
- BENEVOLO, Leonardo (1979): *Los orígenes del urbanismo moderno*. Blume, Madrid. (Ed. orig.: Roma, 1963).
- BETTINI, Virginio (1996): *Elementi di ecologia urbana*. Einaudi, Turín.
- BIDAGOR, Pedro (1968): “El Siglo XIX”, en VVAA. *Resumen histórico del Urbanismo en España*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. (Ed. orig.: 1954).
- BRYSON, J.M.; QUICK, K.S.; SLOTTERBACK, C., y CROSBY, B.C. (2012): “Designing Public Participation Processes” en *PAR, Public Administration Review*.
- CORRAL ESCARIZ, V. (2014): *La lucha contra la corrupción urbanística en España*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- FARIÑA TOJO, J. (2006): “Asimetría e incertidumbre en el paisaje de la ciudad sostenible” en *Ingeniería y Territorio*, núm. 75.
- FARIÑA TOJO, J. (2013): “España, situación actual en el campo de las renovables”, en VVAA. *Renovables, futuro energético*. Cuadernos Unesco, Getafe (Madrid).
- FARIÑA TOJO, J.; LUXÁN, M. de, y PÉREZ ELORRIAGA, J. R. (2005): “Turismo sostenible, ecoturismo”, en HERNÁNDEZ AJA, A. *La sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico*. Mairea, Madrid, pp. 241-246.

- FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J. M. (2010): *El Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de la Vivienda, Gobierno de España.
- FARIÑA TOJO, J. y RUIZ, J. (2002): “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad”, en *Urban*, núm. 7, pp. 8-16.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2011): *Manual de Derecho Urbanístico*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid. 22ª ed. (Ed. orig.: 1980).
- GEORGE, Pierre (1982): *Geografía Urbana*. Ariel, Barcelona. (Ed. orig.: 1961).
- JIMÉNEZ, Fernando (2014): “Corrupción urbanística” en *Economía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 6, pp. 217-223.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. –eds.– (2000): *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*. Blackwell, Oxford.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 90 pp.
- OCDE (2014): *Society at a Glance 2014. The crisis and its aftermath*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2005): *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administraciones Públicas y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ROITMAN, Sonia (2003): “Barrios cerrados y segregación social urbana” en *Scripta Nova*, núm. 146(118).
- ROMERO, J.; JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2012): “(Un)sustainable territories. Causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and socio-political consequences” en *Environment and Planning C. Government & Policy*, núm. 30, pp. 467-486.
- TERÁN, Fernando de (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza Universidad, Madrid.
- WACKERNAGEL, R.; ONISTO, L.; CALLEJAS LINARES, A.; LÓPEZ FALFÁN I.S.; MÉNDEZ GARCÍA, J.; SUÁREZ GUERRERO, A.I. y SUÁREZ GUERRERO, G. (1997): *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do they Have?* Comisionado por el foro de Rio+5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto.

