

1. El territorio y la planificación.

Cualquier territorio, de la escala que sea, experimenta problemas y conflictividad, dado que en él se asienta una determinada población y se desarrollan diversas actividades. Paliar en lo posible los conflictos entre usos, lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado, proteger el medio y preservar sus recursos, y mejorar la calidad de vida son objetivos que sólo pueden lograrse, eficaz y racionalmente, a través de la **planificación territorial**.

Planificación¹ es un término que puede ser definido como la acción de llevar a cabo un objetivo determinado (en este caso, de ordenación territorial) con la previsión, en un **plan**, de todos o los principales factores considerados importantes para la consecución de aquél (usos reales y usos posibles, poder político, medios técnicos y financieros, etc.).

En todo proceso de planificación territorial deben darse 3 etapas: 1) la *etapa pre-plan (Legislación)*, para determinar las políticas territoriales; 2) la *etapa del plan (Planificación sensu stricto)*, en la que se elabora el documento de actuación; 3) la *etapa post-plan (Ejecución)*, consistente en la puesta en marcha del plan y la transformación territorial (ver tabla). Establecer un adecuado diagnóstico, diseñar objetivos y plantear un apropiado plan son pasos necesarios para acondicionar y adaptar un territorio a las necesidades del hombre.

Aspectos básicos a tener en cuenta en la planificación u ordenación territorial pueden ser:

¹ Planificar procede de plan (del fr. plan < plant = diseño de un edificio) + *facere* (del lat., hacer).

- a) su *carácter público* (dado que son las instituciones públicas quienes la impulsan);
- b) la *escala*: regional/comarcal (ordenación territorial) y local (urbanismo);
- c) la *diferenciación entre planificación física* (que coordina aspectos territoriales de las políticas sectoriales) y *planificación económica* (centrada en la consecución del desarrollo socioeconómico);
- d) su *carácter* a la vez *científico, técnico-administrativo y político* (aunque hay quien distingue entre ordenación territorial –disciplina científica– y planificación –puesta en práctica–, o entre urbanismo [ciencia] y planeamiento urbano [práctica]).

Es interesante, dado que nos hallamos en una asignatura de Geografía, que nos detengamos en el tema de la **escala**. Habitualmente, se suele establecer una clasificación, quizá algo simplista, de las modalidades de planificación territorial según la escala (ver tabla). Por otro lado, podemos diferenciar entre **planificación económica** (propia de la escala nacional/regional) y la **planificación física** (escala regional/local). A partir de esta 2ª distinción, podemos apreciar que ambos tipos de planificación se encuentran, de una u otra forma, en los tres niveles territoriales (ver tabla).

Los grandes apartados de la planificación territorial son (ver figura):

- Un cuerpo central (**Planificación Normativa**): **planificación territorial** (planif. física de ámbito regional/sub-regional), **planificación sectorial** (planif. física de un sector específico) y **planeamiento urbano** (planif. física de ámbito municipal/sub-municipal).
- Un apartado dedicado a la **Política Regional** (centrada en los desequilibrios regionales y el desarrollo regional).
- Otro apartado de **Planificación No Normativa**, dentro del cual destaca la **planificación estratégica** (planteamiento de grandes objetivos y recomendaciones sobre un territorio, normalmente de escala local, metropolitana o comarcal y, en algunos casos, regional).

De cualquier manera, y sea cual sea la modalidad escogida, la planificación, como sabemos, gira en torno a un **plan**. Para su **elaboración**, es preciso partir

de un análisis del modelo territorial vigente para, a través del diagnóstico y la formulación de objetivos, llegar a establecer cómo sería el nuevo modelo territorial. La prognosis (determinaciones del plan) nos llevará a la transformación territorial, cerrando el proceso cíclico (ver figura). La introducción de la dimensión temporal en este modelo permite pasar del plan al programa de actuación (periodización de actuaciones).

Veamos por último cuáles son las **modalidades de la planificación** y qué puesto ocupa, en ese conjunto, el planeamiento urbanístico.

Lo primero que debemos hacer es diferenciar (como hicimos antes) entre **planificación económica** (conjunto de políticas económicas con incidencia territorial, sobre todo las políticas sectoriales y la política regional) y **planificación física** (proceso de ordenación de los usos del suelo, de “producción física” del territorio ordenado). Una diferencia importante entre ambas es que la 1ª es preferentemente *indicativa* (sobre todo porque, en una economía de mercado, sólo puede hacer “recomendaciones” a los agentes privados) y la 2ª es preferentemente *vinculante* (dado su carácter de obligado cumplimiento para todos los sectores) (ver tabla).

En segundo lugar, debemos distinguir, dentro de la planificación física, entre la **planificación territorial o general** (para la que el centro de atención es el territorio, que será tratado de modo global o integral, tanto a escala local –urbanismo– como a escala regional –planificación territorial–) y la **planificación sectorial** (cuyo centro de atención es la distribución territorial de una función, de un sector, y cuya aproximación es vertical –no horizontal como en la planificación general–). Mientras que la planificación territorial engloba planificación de escala regional y planificación municipal/urbanística, la planificación sectorial engloba temáticas como: sectores económicos, infraestructuras, equipamientos y medio ambiente (ver figura).

En tercer lugar, hay que hacer también una distinción, dentro de la planificación física, entre **planificación territorial** (de nivel jerárquico superior, de ámbito regional/sub-regional, establece zonificaciones) y **planeamiento urbanístico**

(ordena un término municipal y define los usos del suelo de dicho territorio) (ver tabla).

2. La planificación en la escala local-municipal: el planeamiento urbanístico.

El **planeamiento** de las ciudades –un tipo de planificación física, territorial y vinculante a escala municipal y sub-municipal– comenzó hace bastantes siglos, antes incluso de que empezara a hablarse del urbanismo como disciplina. Ésta, surge fundamentalmente con la aparición de la ciudad industrial.

Este “territorio ordenado” que es la ciudad actual es el resultado tanto de las intervenciones del planeamiento urbano como de las actuaciones de los distintos organismos con competencias en planificación sectorial.

El propio **urbanismo** también puede ser entendido de dos formas: 1) como **teoría urbanística** (conjunto de conceptos y planteamientos acerca de la conformación y transformación de la ciudad) y 2) como **planeamiento urbano** (la actividad práctica, plasmada en planes para intervenir sobre el territorio urbano). Ambos enfoques, desde luego, tienen como área básica de actuación un territorio y una escala muy concretos: el territorio urbano y la escala local o municipal (y también sub-municipal).

2.1. Formación y elementos del espacio urbano.

El espacio urbano se ha ido formando por la progresiva transformación del espacio rural en espacio construido, es decir, mediante el **proceso de urbanización**. En el suelo urbano existen, a su vez, dos categorías de suelo: **espacio público** (“lo vacío” del espacio urbano) y **espacio parcelado o construido** (“lo lleno” del espacio urbano, de carácter privado). La delimitación de una de estas categorías supone, automáticamente, la delimitación de la otra. La interrelación entre ambas y su disposición espacial dan lugar al **tejido urbano o trama urbana** (la peculiar morfología de un área urbana que resulta del modo en que se disponen espacios públicos y espacios edificados). Así, podemos hablar de tramas regulares/irregulares, tramas

espontáneas/proyectadas, tramas ordenadas/desordenadas, tramas conservadas/deterioradas y tramas homogéneas/heterogéneas.

Los espacios públicos se conectan unos con otros formando la **red de espacios públicos** (viario, plazas, paseos, áreas peatonales, parques,...).

Los edificios de la ciudad, por otro lado, tienen unas determinadas características (destino, procedimiento constructivo, factores culturales,...). La síntesis de estas características nos da un **tipo edificatorio**, que puede variar según:

Según la época histórica	Según manera de edificar	Según manera de ocupar una parcela
<ul style="list-style-type: none"> • Casa gótica • Casa del S. XVIII • Casa de renta del S. XIX • Bloque de viviendas del S. XX •etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda unifamiliar aislada • Edificio entre medianeras • Bloque aislado • Casa plurifamiliar •etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • parcelas contiguas • parcelas aisladas • ocupación total de parcela • casa aislada dentro de parcela •etc.

Si nos fijamos en las formas de agrupamiento de los cuerpos edificados, apreciaremos los **sistemas de ordenación**:

1. Sistema de ordenación **por alineaciones de calle** [alineación, profundidad, altura reguladora, retranqueos de fachadas,...].
2. Sistema de ordenación **por edificación aislada en parcela** [tamaño de parcela, ocupación, volumen edificable, distancias a los lindes,...].
3. Sistema de ordenación **por definición de la volumetría** [características geométricas del volumen].

En suma, el análisis de la **morfología urbana** debe tener en cuenta los siguientes factores (ver tabla):

- a) El **plano o trama urbana** (desordenado o irregular, radiocéntrico, en cuadrícula u ortogonal).
- b) La **construcción urbana**:
- Entramado urbano (orden cerrado o compacto y orden abierto o de edificios aislados²).
 - Construcción urbana (edificación individual, en altura, en precario, modular, “mobile home”).
- c) Los **usos del suelo** (uso comercial, industrial, residencial, público, semipúblico).
- d) Las **actuaciones sobre el paisaje urbano**:
- Renovación urbana (sustitución de una trama antigua por otra nueva).
 - Rehabilitación urbana (conservación y mantenimiento del patrimonio edificado y su entorno).

El paulatino proceso de urbanización, que significa la transformación de un territorio antes rural, se apoya, en muchos casos, en **referentes territoriales** (camino rurales, márgenes, ríos, etc.), que van siendo incorporados (y transformados) al espacio urbano. Por ello, la ciudad es, a la vez, “lugar”, espacio construido y territorio.

La ocupación residencial, la transformación territorial y el crecimiento urbano que comporta el proceso urbanizador han ido sucediendo sobre la base de 3 operaciones fundamentales: la **parcelación** (morfología de la ocupación del suelo), la **urbanización** (construcción de la infraestructura urbana) y la **edificación** (construcción de los edificios según tipologías). Aunque la secuencia más frecuente es parcelación-urbanización-edificación (P-U-E), hay otras variedades de crecimiento urbano (ver tabla): hileras suburbanas, ciudad-jardín, polígonos, etc.

² El orden abierto, con edificios aislados y espacios libres entre ellos, se refleja en los barrios ciudad-jardín o también en los bloques aislados (“open planning”).

La resolución de los problemas urbanos, el control y planificación del crecimiento urbano, la compatibilización de usos del suelo, la regulación de las actuaciones de agentes sociales (públicos o privados) sobre el territorio urbano, etc., son cuestiones que el planeamiento urbanístico debe afrontar hoy y deberá seguir afrontando en el futuro. Para ello, su capacidad normativa y vinculante le servirá para fortalecer su intención de planificación y control territorial.

3. ¿Qué es, concretamente, la planificación urbanística o planeamiento urbano?

El planeamiento urbano es la forma particular de denominar a la planificación física, de tipo normativo, que tiene por ámbito de actuación el municipal/sub-municipal, el territorio urbano. Es, por ello, algo diferente a la planificación territorial, aunque también tiene conexiones con ella, en tanto en cuanto ambas son planificaciones físicas y de tipo territorial, cuya forma de aproximación al territorio es horizontal o integradora y general.

Entre los temas básicos del planeamiento urbano tenemos:

- La ciudad como parte integrante del territorio (ordenación de todo el territorio municipal, articulación ciudad-territorio).
- La delimitación de los espacios públicos y privados.
- El esquema ordenador (patrón de ordenación del espacio urbano).
- La red de espacios públicos (“Imagen urbana” de los espacios públicos).
- Las actividades públicas y privadas en los espacios parcelados (zonificación para la distribución de usos).

Como resultado de todo ello, podemos decir que la ciudad debe ser objeto de análisis e intervención, de diagnóstico y propuestas, de planeamiento y gestión. Ha de ser objeto, en suma, de una disciplina llamada urbanismo, que tiene instrumentos particulares de análisis/intervención sobre los problemas urbanos.

Los *conflictos entre intereses públicos y privados* están presentes en casi todos los ámbitos humanos, pero es en el espacio urbano donde adquieren un

absoluto protagonismo. No se discute ya el que deba prevalecer el interés público, aunque sí que pueden variar los objetivos prioritarios de este interés público y las actuaciones derivadas. En cuanto a los intereses privados, éstos son reconocidos y protegidos por la ley. Se trata del régimen de propiedad de los terrenos (dado que la mayoría del suelo objeto de regulaciones es de titularidad privada). Por ello, es imprescindible usar, como herramienta primordial, la legislación urbanística.

A menudo, y aunque se toma el planeamiento urbanístico (la vertiente práctica del urbanismo) como un todo, se puede diferenciar entre planeamiento y gestión:

- **Planeamiento:** fase que finaliza con la redacción y aprobación de un plan para ordenar el suelo urbano y para preparar previsiones y propuestas.
- **Gestión:** fase de ejecución de las propuestas y de materialización de éstas, que engloba actos de fiscalización y de ejecución de actuaciones.

En el primero, se presta más atención a lo colectivo, al interés común. En la 2ª etapa (gestión), se plantean conflictos con la propiedad. Siempre es preciso tener en cuenta estos problemas a la hora de plantearse la elaboración de un plan. El planeamiento no puede prescindir de las condiciones y posibilidades de la gestión.

El planeamiento urbano tiene, cada vez más, un carácter globalizador, de instrumento de desarrollo urbano, aunque su carácter normativo tiene por objetivo básico clasificar y calificar el suelo y garantizar dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamientos. De todos modos, hay algo que escapa del planeamiento normativo: el tema del desarrollo económico local (atracción de actividades económicas, reconversión económica, complejos tecnológicos, activación cultural,...). Estos son objetivos más propios de un **plan estratégico** (de metas más ambiciosas y amplias), aunque deberían articularse con el planeamiento urbano. En este campo, el caso de la ciudad de Sevilla es paradigmático, con un nuevo PGOU y un Plan Estratégico puestos ya en marcha en sus fases preparatorias.

4. Breve evolución de las ciudades y del urbanismo.

El crecimiento urbano experimentó dos momentos críticos clave: el Neolítico y la Revolución Industrial. La ciudad actual es fruto de un proceso evolutivo en el que estos dos fenómenos son hitos fundamentales. Cada ciudad se ha originado en un contexto histórico particular y, además, es fruto de una serie de influencias culturales, sociales y económicas variadas. Existe un patrimonio urbano heredado, a veces protegido y mantenido, otras veces readaptado a nuevas funciones y nuevos contenidos.

Las ciudades reflejan siempre la influencia del modelo económico imperante en cada momento histórico. Así, tenemos una ciudad pre-industrial (apoyada en una estratificación estamental de la sociedad), una ciudad surgida del sistema mercantilista y protocapitalista, y una ciudad capitalista e industrial en el XIX. Hoy, el capitalismo global también está conformando nuevos modelos urbanos.

La ciudad pre-industrial.- Apoyada en tecnologías y actividades pre-industriales. Escasas de población. Localizadas en centros de encrucijada, rutas de tráfico, etc., o bien debido a factores religiosos, políticos, etc. Son ciudades administrativas, políticas, militares o religiosas. En su morfología, presentan recintos amurallados (externos y/o internos), congestión, aspecto compacto, calles tortuosas, mala higiene, ausencia de espacios abiertos,... En cuanto a usos, la ciudad pre-industrial muestra una dicotomía centro-periferia y una fragmentación espacial según criterios étnicos, religiosos y profesionales. En el centro de la ciudad destacan importantes edificios públicos, de carácter religioso y militar. Es el área de más poder y mayor simbolismo. La ciudad pre-industrial era, en muchos casos, un relejo simbólico de un orden social y moral determinado.

La ciudad industrial y la planificación urbana.- El ritmo del crecimiento urbano fue alterado especialmente por la Revolución Industrial, debido a avances tecnológicos, económicos y en los transportes. Aparecen diversos tipos de ciudades nuevas industriales: ciudad minera, ciudad con industria pesada, ciudad ligada a fuentes energéticas y ciudad centro de transporte. La

creación de ciudades nuevas no fue un fenómeno amplio, dado que las industrias se instalaban en la red urbana preexistente, transformándola y jerarquizándola. La ciudad industrial, en progresivo crecimiento, sufre condiciones de vida pésimas, especialmente en barrios obreros: hacinamiento, falta de higiene, epidemias, degradación de ciertas áreas, etc.

En un contexto como el descrito aparece el primer urbanismo como medio de intervención sobre la ciudad, para contrarrestar los efectos del *“laissez faire”*. Así, el **preurbanismo**, por ej., plantea distintas propuestas para crear un nuevo modelo de **ciudad progresista** (ideas de Owen, Fourier, Proudhon,...): con espacios verdes, “geometría natural”, atomizada y formada por comunas, con rechazo de la radición, etc. Frente a él, habrá también un **preurbanismo culturalista**, que pone el acento en la historia y el romanticismo, dando lugar a una imagen nostálgica, cualitativa y participativa de la ciudad (la clave del modelo es la cultura).

El **urbanismo** propiamente dicho nace de la mano de especialistas (normalmente arquitectos) y sí se plasma en la realidad, bien mediante un **modelo progresista** (Tony Garnier y urbanistas de la *Carta de Atenas*) basado en la modernización, la ruptura histórica y el orden, bien mediante un **modelo culturalista** (“ciudad jardín”) apoyado en conceptos como: totalidad, comunidad, diversidad, nostalgia, etc. Este urbanismo tendrá su plasmación práctica en nuevas concepciones, globales o parciales, de la ciudad (ver tabla).

El sistema capitalista avanzado y la ciudad.- Tras la Segunda Guerra Mundial se producen dos procesos en el sistema urbano: concentración y centralización industrial. Poco a poco, la ciudad va reflejando los cambios del sistema económico (ahora llamado post-industrial) y da lugar a un nuevo modelo urbano: la metrópoli y el área metropolitana (concepto que, en España, aparece en 1963 en el PGOU de Madrid). Junto a las áreas metropolitanas suceden también otros procesos urbanos: suburbanización (mayor crecimiento de la corona metropolitana que de la ciudad central, con aparición de viviendas suburbanas casi siempre unifamiliares, junto con la periferización de actividades industriales y comerciales), y contraurbanización o desurbanización

(disminución de población en el sistema metropolitano, originado por el deterioro de la ciudad central a nivel socioeconómico y ambiental, por la descentralización industrial, por la inseguridad e incomodidad de las ciudades, o por la búsqueda de marcos naturales atractivos).

La ciudad en países subdesarrollados.- No es posible hablar de un único tipo. Más bien habría que distinguir entre:

- a) *ciudad indígena*, que surge en función de factores locales, con morfología y funciones semejantes a las de la ciudad pre-industrial europea, y que no existe ya en estado puro, dado que ha recibido cierta influencia colonial;
- b) *ciudad colonial*, que es un centro administrativo y comercial de una potencia exterior. Este antiguo dominio influye en la morfología: segregación de espacios, separación funcional, plano en cuadrícula, trazado de calles como símbolo de afianzamiento del control colonial, etc.
- c) *ciudad naciente*, que ha cambiado y crecido acelerada y desordenadamente debido a la dualidad económica que la caracteriza y al aumento demográfico provocado por la migración campo-ciudad. Es grave en ella el problema de la vivienda y la marginación (grandes barrios de chabolas).

Bibliografía:

*Para un estudio de la planificación territorial y sus tipos es interesante ver, sobre todo:

-PUJADAS, R.; FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*, Madrid, Síntesis. [Ver capítulo 1. "Una aproximación conceptual a la ordenación del territorio", pp. 11-41; ver también cap. 8. "El planeamiento urbano", pp. 293 y ss.].

*En cuanto a la formación y elementos del espacio urbano podemos consultar:

-LÓPEZ GARCÍA, J. (1987): *Geografía Urbana*, Madrid, Akal, pp. 18-23.

-ZÁRATE, A. (1989): *El mosaico urbano. Organización interna y vida en las ciudades*, Madrid, Cincel, pp. 38-69.

-ESTEBAN i NOGUERA, J. (1987): *Elementos de Ordenación Urbana*, Barcelona, Colegio de Arquitectos de Cataluña, pp. 11-24.

*Sobre el planeamiento urbanístico y su papel en la planificación de los municipios ver:

-PUJADAS; FONT (1998), pp. 293 y ss.

-ESTEBAN i NOGUERA (1987), pp. 39-42.

-ESTEBAN i NOGUERA (2003): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Barcelona, Electa, pp. 17-53.