

La planificación espacial en el marco de la Agenda Urbana Española

Javier Pérez Igualada

Doctor Arquitecto
Director Departamento de Urbanismo.
Universitat Politècnica de València.

La Agenda Urbana Española (AUE) se inspira en los principios y objetivos establecidos en la Agenda Urbana de las Naciones Unidas y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, y desde su toma en consideración por el Consejo de Ministros en febrero de 2019, es un documento estratégico de referencia en nuestro país por su aportación al diagnóstico de su realidad urbana, su propuesta de un modelo territorial y urbano, y sus objetivos y líneas de actuación, que orientan acerca del rumbo a seguir en las ciudades y territorios de nuestro país (De la Cruz, 2019). Los principios y actuaciones recogidos en la AUE han sido valorados también positivamente tanto desde la perspectiva del urbanismo ecosistémico (Rueda, 2019), como en relación con la consecución de ciudades más saludables (Fariña, 2019).

El despliegue de la AUE se impulsa desde el Ministerio de Transportes y Agenda Urbana a través de la Subdirección General de Urbanismo que entre otras cosas, adjudica las ayudas para la formulación de Planes de Acción por parte de los Ayuntamientos. Dado que los reglamentos relativos a la recepción de fondos europeos exigen a los municipios una estrategia local relacionada con la agenda urbana, es previsible que se abra un debate sobre el papel de dichas agendas a nivel local, y en particular sobre las consecuencias de la superposición de este nuevo instrumento a los ya existentes de planeamiento reglado.

Para poder saber en qué términos se va a plantear ese debate, clave en el futuro de las ciudades españolas, puede resultar oportuno ana-

lizar los contenidos de la AUE que tienen una relación más directa con el campo del urbanismo y la planificación espacial, desde la perspectiva de algunos aspectos relevantes, como la relación entre lo global y lo local, entre lo compacto y lo disperso en los modelos urbanos y entre lo estratégico y lo normativo, para pasar a examinar finalmente la interacción entre agendas y planes en el contexto español.

Lo global y lo local: principios y ciudades

La expresión "agenda urbana" puede resultar internamente contradictoria si el término "agenda" se asocia a unos principios y objetivos de alcance universal, dado que el adjetivo, "urbana", remite inequívocamente a la esfera de lo local.

La preocupación por esta contradicción de base en los términos fue ya expresada en 2015, año en el que se lanzaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, por José Fariña, que manifestó su posición crítica con respecto a las nuevas agendas urbanas por pretender aplicar parámetros de carácter global a las ciudades, que son entes de carácter local. Las ciudades son "localidades", determinadas por un clima, una cultura y unas costumbres específicas y concretas. "¿Cómo es posible dar instrucciones globales para la construcción de algo tan local como una ciudad?" (Fariña, 2015).

El carácter local de las ciudades se traslada necesariamente al planeamiento que las regula, y a su instrumento principal que es en nuestro

país el Plan General de Ordenación Urbana Municipal, que aún con diferentes denominaciones por comunidades es siempre un instrumento cuyas determinaciones afectan únicamente al propio término municipal.

La línea de actuación que se ha seguido por lo general para resolver esta contradicción de partida entre agendas globales y ciudades locales es la de desarrollar agendas urbanas vinculadas a ámbitos de tamaño progresivamente decreciente. Así, a los ODS de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas le han seguido la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2016 y la Agenda Urbana Española de 2019, a la que seguirán sin duda las agendas urbanas de las diferentes comunidades autónomas, algunas de ellas ya en curso de elaboración.

La Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas se basa en unos principios que se suponen compartidos por toda la humanidad, en unos "ideales comunes" que son los de la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta pretensión de universalidad de los principios, sin embargo, puede hacer que muchos de ellos acaben quedando reducidos a generalidades, y desprovistos de significado y utilidad real.

Sin embargo, cuanto más reducido es el ámbito de acción de la agenda urbana, mayor es la posibilidad de que esos principios compartidos tengan una base real. Así, en la Agenda Urbana de la Unión Europea, y más todavía en la Agenda Urbana Española, es mucho más sencillo encontrar un sustrato de elementos comunes que en la Agenda 2030 (Fariña, 2015).

Así, la AUE, de ámbito estatal, asume por un lado los principios generales del desarrollo territorial y urbano sostenible, ya recogidos tanto en las agendas de ámbito europeo e internacional como en la legislación estatal española y en numerosas leyes urbanísticas autonómicas, y desarrolla por otro lado dichos principios para

abordar los problemas específicos del territorio español, aportando una diagnosis, un marco estratégico y un modelo territorial y urbano en línea con nuestra realidad.

En el capítulo 3 de la AUE, dedicado al Marco Estratégico, se afirma que *"el marco teórico, los objetivos y los principios pueden ser los mismos en cualquier realidad territorial o urbana a planificar, revisar o transformar. Lo que cambiarán serán los instrumentos técnicos, económico-financieros, normativos, organizativo-institucionales y educativo-culturales, porque será preciso adaptarlos a cada realidad y contexto. Pero los principios y las bases de actuación serán compartidos"* (AUE, 2019: 81).

Este planteamiento de la AUE equivale a afirmar que existen problemas comunes a las ciudades de las distintas Comunidades Autónomas, y que en consecuencia pueden establecerse objetivos y principios comunes. Significa, en definitiva, poner el énfasis en lo que tienen en común los diferentes territorios de nuestro país.

Sin embargo, no es probable que estos territorios vayan a limitarse a asumir la AUE como documento común, sino que más bien cada Comunidad Autónoma acabará elaborando su propia agenda urbana de alcance regional. Aunque alguna comunidad como Extremadura se ha limitado a elaborar un documento que correlaciona los objetivos de la AUE con los de la propia legislación regional, existen ya de hecho varias agendas urbanas regionales, algunas aprobadas incluso antes que la AUE, como la Agenda Urbana de Andalucía de 2018, y otras aprobadas poco después, como la Agenda Urbana del País Vasco, de noviembre de 2019. Otras se encuentran en fase de redacción, como la Agenda Urbana de Cataluña, iniciada en 2017, y la de la Comunidad Valenciana, iniciada en octubre de 2019.

Esta aparición de sucesivas agendas urbanas de ámbito decreciente continúa en la escala

local, ya que algunas ciudades, como La Coruña, Algeciras, Sant Cugat, Murcia, Pamplona y Teruel, entre otras, han aprobado o están redactando su propia agenda local 2030. La contradicción entre lo global y lo local, en todo caso, queda lógicamente resuelta al descender la agenda al ámbito local.

En esta situación, la exigencia antes mencionada de una estrategia relacionada con la agenda urbana a los municipios, que aparece en los reglamentos recientemente aprobados para la aportación de fondos europeos, se resolverá necesariamente de forma heterogénea, ya que los Planes de Acción que definen dicha estrategia local pueden estar basados en la AUE, en las agendas urbanas regionales, o en las propias agendas urbanas locales.

Lo compacto y lo disperso: el modelo urbano.

En el apartado inicial de diagnóstico de la realidad urbana, la AUE describe el modelo tradicional de ciudad española: compacto, razonablemente denso, complejo, con mezcla de usos, tamaño medio, con espacios urbanos seguros, saludables y de calidad, que garantizan la convivencia y fomentan la diversidad social. Además, señala que durante el periodo 1998-2007 primó en nuestro país el desarrollo urbano disperso, caracterizado por la ocupación masiva de suelo por áreas residenciales de baja densidad, que genera un fuerte impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica en relación con las infraestructuras y servicios.

En línea con esta diagnosis, el capítulo de la AUE dedicado al objetivo estratégico 2 (Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente) comienza definiendo las características del modelo urbano que se propone: compacto en su morfología, complejo en su organización, eficiente metabólicamente y con cohesión so-

cial, que permita obtener una ciudad de proximidad con una movilidad sostenible.

Este modelo se considera aplicable a cualquier tipo de población, con independencia de su escala y entidad. La AUE afirma además que proponer este modelo urbano no es negar la realidad de las áreas metropolitanas y las grandes ciudades.

La realidad urbana y territorial que se ha configurado en el último tercio del siglo XX es una realidad fragmentada y heterogénea, una realidad que ha sido estudiada por diversos urbanistas (Sieverts, 1997; Monclús, 1998; Sabaté, 2008; Llop, 2008; Ezquiaga, 2018) y que acertadamente describe Font como *"un espacio físico de formas más o menos caóticas, de ocupación aparentemente errática, de lógica borrosa, en el que conviven las formas tradicionales de ciudad con las nuevas modalidades del crecimiento que representan los procesos de la dispersión territorial y de la polarización sobre los principales ejes y nudos viarios. Un espacio discontinuo, desconcentrado, en permanente desequilibrio, que rompe el orden morfológico y de estructura espacial de la tradicional ciudad compacta..."* (Font, 2004: 563).

Proponer como modelo único el de la ciudad compacta tradicional para dar respuesta también a una realidad urbana tan diferente como la de los desarrollos dispersos suscita ciertas dudas. Lo expresó con toda crudeza Rem Koolhaas ya en 1995:

La urbanización extensiva ha modificado la misma condición urbana más allá de cualquier precedente. La ciudad ya no existe. Como el concepto de ciudad se distorsiona y estira más allá de todo precedente, la insistencia en su condición primordial conduce irrevocablemente a la irrelevancia por el camino de la nostalgia. Para los urbanistas, el tardío redescubrimiento de las virtudes de la ciudad clásica justo en el momento

de su imposibilidad definitiva puede haber significado el punto de no retorno, el momento fatal de la desconexión, de la descalificación. Ahora son especialistas en dolores fantasmas: médicos que discuten las peculiaridades de un miembro amputado (Koolhaas, 1995).

Para alcanzar el modelo urbano propuesto, la AUE indica que la planificación u ordenación del suelo *“debe perseguir estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos”* (AUE, 2019:94).

Es notable que se hable de redensificar “suelos urbanizables dispersos”. El uso del término “urbanizables” parece indicar que esa redensificación se propone únicamente para aquellos suelos que todavía existen sólo en el papel, es decir, para los suelos dispersos planificados pero no construidos.

Dentro del objetivo específico 2.1. de la AUE (Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos), una de las líneas de actuación se refiere expresamente a la ciudad difusa, proponiendo *“Incrementar la compacidad de los tejidos urbanos excesivamente laxos, propios de las urbanizaciones de baja densidad, propiciando, según los casos, incrementos de edificabilidad, de densidad o el reajuste de dotaciones sobredimensionadas”* (AUE, 2019: 97). En el objetivo 5, relativo al fomento de la proximidad y la movilidad sostenible, sin embargo, no aparece ninguna referencia específica a la necesidad de vincular los núcleos de compacidad de la ciudad dispersa a nodos de transporte colectivo.

Evitar de ahora en adelante los desarrollos residenciales dispersos es ciertamente un loable objetivo para el futuro, pero es necesario tam-

bién saber qué hacer con los ya existentes, qué estrategias aplicar para que puedan convertirse con el tiempo en estructuras urbanas más sostenibles. El término “regeneración urbana” debe aplicarse por tanto a las dos realidades urbanas, la compacta y la dispersa, pero con toda seguridad las reglas y herramientas de intervención tendrán que ser diferentes. Pensar que todo consiste en convertir la ciudad difusa en ciudad compacta parece ilusorio, ya que se trata de dos formas de ocupación del territorio que responden a lógicas completamente diferentes y contrapuestas.

Lo estratégico y lo normativo

La AUE, como las demás agendas urbanas internacionales en las que se inspira, se concibe como un documento estratégico, sin carácter normativo, que busca ayudar a las ciudades a ejercer su papel de actores principales de su propio desarrollo sostenible. En la Introducción a la AUE se subraya su carácter de documento flexible, con vocación de permanente actualización y de integración de diferentes perspectivas sectoriales.

Los objetivos específicos asociados a cada uno de los diez objetivos estratégicos de la AUE, en consecuencia, se plantean también como propuestas de carácter orientativo, que buscan ilustrar acerca de los posibles caminos a emprender.

En materia de urbanismo y planificación espacial, la cuestión de lo estratégico y lo normativo está presente en el capítulo 2 de la AUE, dedicado a Diagnóstico, donde se indica que es prioritario actuar, entre otros, sobre dos instrumentos de intervención: la normativa y el planeamiento.

En relación con la normativa urbanística y de ordenación territorial vigente, la AUE señala que se sigue rigiendo en gran medida por insti-

tuciones y estructuras del siglo pasado, sin que existan diferencias relevantes entre las normativas desarrolladas por las distintas comunidades autónomas tras la asunción de competencias en estas materias.

En cuanto al planeamiento, la AUE señala que, aunque el 82,03% de los municipios españoles dispone de un plan general, estos planes no son flexibles, están "excesivamente formalizados" y requieren unos plazos muy largos para su revisión o modificación. Además, la AUE considera como un problema importante el hecho de que solo diez Comunidades Autónomas dispongan de directrices o planes de ordenación territorial de escala regional, que sirvan de marco estratégico para la planificación urbanística.

En base a esta diagnosis, la AUE propone su objetivo específico 10.1: Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore también la gestión. La AUE nos dice, en definitiva, que la normativa y el planeamiento deben ser de otra forma, y para conseguirlo se proponen diversas líneas de actuación. En cuanto a la normativa, por ejemplo, se propone integrar la tramitación ambiental y la de los planes urbanísticos, o remitir al desarrollo reglamentario todo lo que pueda darle rigidez. En cuanto al planeamiento, además de agilizar y unificar los procedimientos de tramitación y aprobación, se propone específicamente *"mejorar el sistema tradicional de planeamiento urbanístico, dotando de mayor carácter estratégico a los Planes Generales y remitiendo a la ordenación pormenorizada el planeamiento de desarrollo"* (AUE, 2019:162).

El problema en relación con este planteamiento está en que los términos "flexible", "adaptable" y "estratégico" puedan quedar devaluados si son traducidos como sinónimos de "no vinculante" por parte de los agentes públicos o privados que intervienen en la construcción de la ciudad.

La dificultad para avanzar hacia planes de carácter más estratégico estriba en que los planes, en nuestro ordenamiento legal, poseen un carácter regulador, y concretan el contenido del derecho de propiedad. Lo estratégico, flexible, y en actualización permanente, puede entrar en contradicción con lo normativo, con lo que aporta seguridad jurídica tanto a los propietarios de suelo y los urbanizadores como a los ciudadanos y a la sociedad en general. Por ello, integrar en un único instrumento de planeamiento lo estratégico y lo normativo, y además dotarlo de flexibilidad, no parece tarea fácil. Y la prueba está en que el plan general flexible con contenido estratégico se viene demandando desde hace décadas (Font, 2004), y los planes siguen siendo fundamentalmente un conjunto de "determinaciones" de alcance municipal, y permanecen vigentes durante largos periodos de tiempo. De hecho, lo que hace de los planes generales un instrumento fiable, además de su carácter integral, es su carácter normativo, vinculante.

Agendas y planes

En el seminario sobre la Agenda Urbana Española celebrado en febrero de 2021 en la Universidad Politécnica de Madrid, organizado por el grupo de investigación Re-Hab, Juan Luís de las Rivas reivindicó en su intervención el carácter espacial de la planificación, señalando asimismo que el valor de la Agenda Urbana Española está en que dota a la planificación espacial de un programa (De las Rivas, 2021).

De los diez objetivos estratégicos de la AUE, señala De las Rivas, cinco están directamente vinculados a la planificación espacial: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo (Objetivo 1), evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente (Objetivo 2), favorecer la proximidad y la movilidad sostenible (Objetivo 5), garantizar el acceso a la Vivienda (Objetivo 8) y mejorar los

instrumentos de intervención y la gobernanza (Objetivo 10).

Por ello, no es de extrañar que las líneas de actuación que propone la AUE para alcanzar objetivos específicos consistan en muchos casos en elaborar planes de diferentes tipos, por un lado, y en dar pautas para orientar los contenidos de dichos planes, por otro.

Así, por ejemplo, dentro del Objetivo 1 (Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo), para abordar el objetivo específico 1.1 (Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial), la primera de las líneas de actuación consiste en "Disponer de una estrategia o plan de ordenación del territorio que establezca las bases del proyecto territorial", es decir, disponer de un instrumento aprobado de planificación espacial de escala territorial. Y las demás líneas de actuación de este objetivo 1.1 van desgranando los principios en los que debe basarse esa estrategia o plan territorial: diseñar la ciudad de conformidad con el modelo territorial y de manera coordinada con los núcleos adyacentes, reducir el consumo de suelo virgen, etc.

Lo mismo ocurre con el objetivo específico 1.2, cuando se habla de adoptar medidas de protección de la naturaleza y del patrimonio natural, y con el 1.3, cuando se habla de incorporar a la planificación y gestión urbanística el concepto de infraestructuras verdes urbanas, de delimitar e identificar los elementos que constituyen estas infraestructuras y establecer medidas para su restauración, conservación y gestión. Son todas ellas líneas de actuación que remiten a la elaboración de planes de ámbito territorial.

El recurso al planeamiento aparece también en el objetivo específico 2.2. Garantizar la complejidad funcional y la diversidad de usos, cuya primera línea de actuación apela directamente a la zonificación: "Asegurar con el planeamiento

urbanístico una ocupación y uso del suelo eficientes, combinando los usos compatibles, principalmente a escala de barrio" (AUE 2019:98).

También en relación con la prevención y reducción de los impactos del cambio climático y la mejora de la resiliencia (Objetivo estratégico 4), la AUE señala que la lucha se ganará o perderá en las ciudades, y que los planes pueden ser los mejores aliados. Finalmente, en los propios indicadores cualitativos de seguimiento y evaluación que plantea la AUE, las preguntas que más se repiten son: "¿Se dispone de un plan de...?" y "¿Se han incorporado a los instrumentos de ordenación criterios de...?"

La AUE, por tanto, plantea dos retos en el campo de la planificación espacial. Por un lado, elaborar nuevos planes cuando son necesarios para abordar un objetivo específico. Por otro lado, revisar y modificar los planes existentes para que incorporen los contenidos propuestos por la agenda.

Todo ello requerirá de una intensa actividad municipal en materia de planificación espacial, a diferentes escalas. Esta actividad será tanto más intensa cuanto más antiguo sea el planeamiento a revisar, ya que su programa estará más alejado de los principios y líneas de actuación recogidos en la AUE, y requerirá por tanto modificaciones más sustanciales para adaptarlo a ellos.

La AUE, por tanto, no se propone sustituir al planeamiento, sino que en muchas de sus líneas de actuación afirma precisamente la necesidad de más planes, y de revisar los existentes para dotarlos de un nuevo programa. Es importante por tanto que, desde la esfera local, las agendas urbanas y el planeamiento reglado no se contemplen como dos líneas alternativas entre las que hay que elegir para avanzar hacia la construcción de una nueva realidad urbana, sino que se opte por un planteamiento de síntesis, consistente en recargar los planes con los

contenidos de la AUE, actualizando así el programa y orientación de la planificación espacial pero manteniendo los valores positivos de nuestra tradición urbanística.

Referencias

- Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica (2019). *Agenda Urbana Española* <http://www.aue.gob.es>.
- De la Cruz Mera, Ángela (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LI, nº 202, 675-686.
- De las Rivas, Juan Luís (2021). *Planeamiento urbano y agenda urbana*, en Primer Seminario Transversal Red de Investigación RE-ADAP: Agenda Urbana Española. <http://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2021/03/01/primer-seminario-transversal-red-de-investigacion-re-adap-agenda-urbana-espanola/> (Consulta: 25-01-2022).
- Farina Tojo, José (2019). La Agenda Urbana Española: hacia una ciudad más saludable. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LI, nº 202, 753-764.
- Fariña Tojo, José (2015). *Las nuevas agendas urbanas*. El blog de José Fariña. Urbanismo, territorio y paisaje. <https://elblogdefarina.blogspot.com/> (Consulta: 03-02-2022).
- Ezquiaga Domínguez, José María (2019). La Nueva Agenda Urbana y la Reinención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Vol. LI, nº 202, 765-784.
- Ezquiaga, José M^a (2018). El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre», en Monclús, J. y Díez, C. (eds.) *Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales. Volumen 1. Teorías, historia urbana y metodologías urbanísticas*, pp. 11-22.
- Font, Antonio (2004). Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXVI (141-142), pp. 561-567.
- Koolhaas, Rem (1995). What Ever Happened to Urbanism?, en *On Landscape Urbanism*, 22-123. Austin: Center for American Architecture and Design, University of Texas at Austin School of Architecture.
- Llop, Carlos (2008). Paisajes Metropolitanos: policentrismo, dilataciones, multiperiferias y microperiferias. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona* [en línea], 47: 8-14. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos.
- Monclús, Javier (ed.) (1998). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Centro de Cultura Contemporánea. 223 p.
- Rueda, Salvador (2019). El Urbanismo Ecosistémico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LI, nº 202, 723-752.
- Sabaté, Joaquín, ed. (2008). *Proyectar el territorio en tiempos de incertidumbre*. Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 10-35.
- Sieverts, Thomas (1997). *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt*. Spon Press. 208 p.