

## CIUDAD Y CIUDADANÍA.

---

María E. Madera González

Dra. Geografía. Profesora titular del Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo.  
Secretaría Internacional del Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC.

Mi reflexión tiene que ver con el urbanismo, con el papel del planeamiento en la construcción de la ciudad y, por tanto, con la búsqueda de modelos urbanos que permitan conciliar los intereses de ciudad y ciudadanía; una ciudadanía entendida como el conjunto de ciudadanos responsables, garantes de derechos y deberes, que le confieren a la ciudad su verdadero sentido, (T. Simó, 2004) pues la ciudadanía es la esencia y razón de ser de la ciudad

Y es en la búsqueda y en la consecución de esos modelos urbanos donde la relación de la ciudadanía con la ciudad es imprescindible, ya que necesitamos ciudades sostenibles, bien articulados, compactas, donde prime la mezcla de usos para evitar el despilfarro de suelo y lograr el mejor mantenimiento al menor coste, donde el uso racional del transporte público y la peatonalización garanticen la calidad ambiental del ciudadano, así como su seguridad, donde el espacio público sea el protagonista, se proteja, además, el patrimonio cultural y natural y se preste atención a la integración todos los colectivos

Para ello, debemos recuperar el concepto de urbanismo porque, como dice el arquitecto y ex alcalde de Santiago de Compostela Xerardo Estévez: "Sin plan, sin un planteamiento global sobre el modelo urbano que precisemos, la ciudad es un cúmulo de intereses en disputa y al futuro se le engaña con la tentación de lo inmediato".



(Aeropuerto de Castellón)

Sin embargo, el urbanismo, lejos de ser contemplado como el instrumento colectivo de la ordenación del territorio, actualmente, está desacreditado tanto por su identificación con la corrupción urbanística destapada durante la primera década del siglo XXI, como por su relación con los desastres provocados por la sobredificación en el litoral, fundamentalmente el mediterráneo, que constituyen verdaderos atentados medioambientales.



(El Algarrobo en Carboneras, Almería)

Ley de Protección y usos Sostenibles del litoral, que aprobada en mayo de 2013, parece actuar en sentido contrario, al legalizar 12.700 edificaciones que invaden, según la Ley de Costas de 1998, el dominio público.

Pero, aunque la corrupción y los atentados medioambientales son evidentes y lamentables malas

prácticas, el mayor problema de las incorrecciones del urbanismo español ha tenido que ver con el modelo de ocupación del territorio, un modelo al que la ley del Suelo de 1998, al considerar que el destino “natural” de un recurso tan escaso como el suelo era la urbanización, (Ezquiaga, 2011) permitió la construcción inadecuada, innecesaria e insostenible de enormes extensiones territoriales con la única justificación del beneficio a corto plazo, y menospreciando los costes colectivos. Esa medida liberalizadora no fue el detonante del boom urbanístico que experimentamos desde los últimos años de la década final del siglo XX, pero multiplicó sus efectos y sirvió para justificar la fiebre constructora que desembocó en la burbuja inmobiliaria. Todo ello bajo medidas legales y con la intención de impulsar la economía. ( El País, diciembre de 2006)



(Seseña)

Por tanto, ese modelo ha fallado al quebrarse el principio de la función pública del urbanismo, ya que la clasificación de suelo es el mecanismo con que cuenta la administración local para, a través del urbanizable, orientar sólo el crecimiento necesario para el futuro desarrollo urbano, de modo que se ha construido sin planificación integral, a través de planes parciales o actuaciones singulares impropias de una ordenación racional del territorio, lo que pone de manifiesto la debilidad de dichos instrumentos y de las mencionadas políticas públicas para ordenar y corregir la evolución del suelo urbanizable en beneficio de la sociedad, ya que el planeamiento debe ser un instrumento eficaz

y transparente destinado a asegurar el adecuado equilibrio entre todas las demandas de suelo.

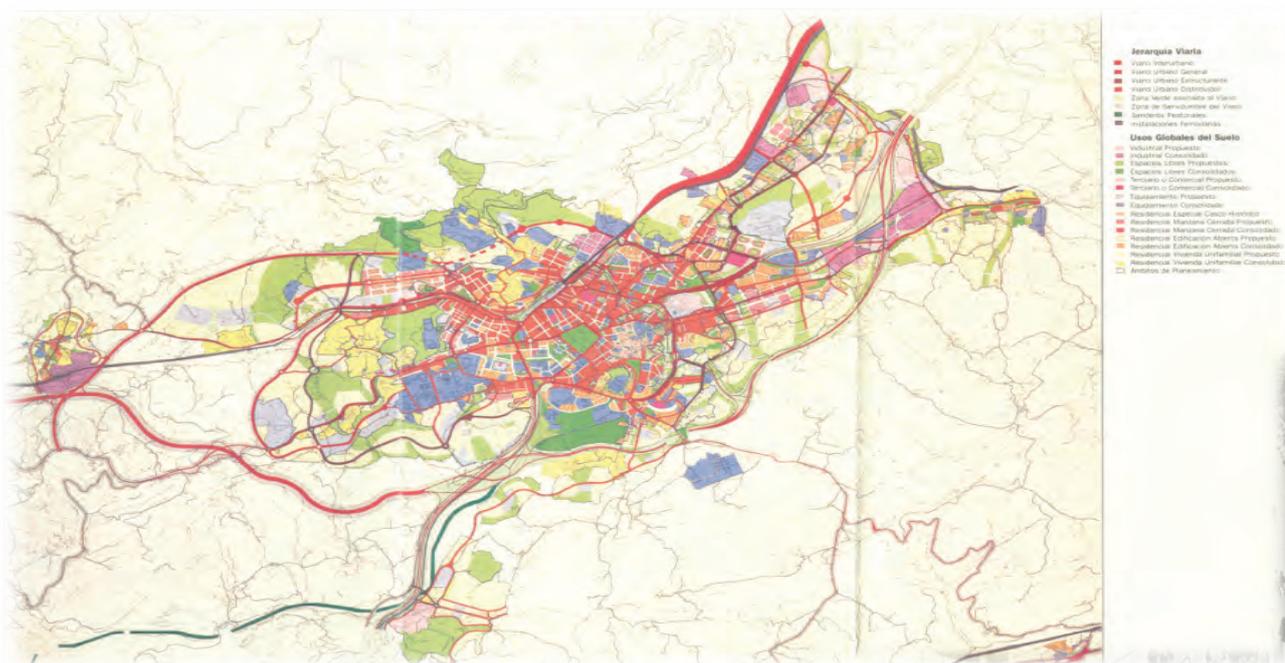
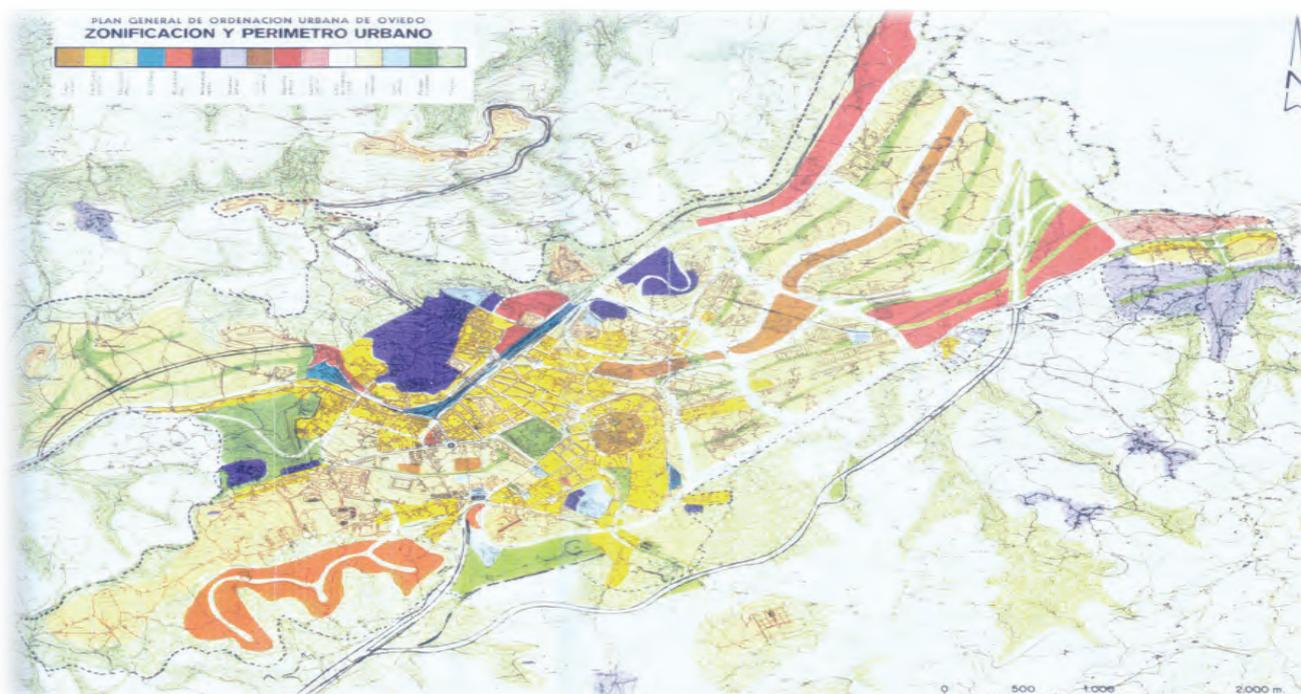
Eso podríamos haberlo evitado porque ya contábamos con experiencias anteriores que nos advertían que poner en el mercado mucho suelo urbanizable no sólo no evita la especulación, sino que casi siempre ocasiona graves problemas urbanos, como hemos tenido ocasión de comprobar en los efectos producidos por el planeamiento desarrollista, ya que en el contexto de fuerte crecimiento económico y demográfico de los años sesenta del siglo XX, se generó un urbanismo imbuido de la idea de crecimiento ilimitado, plasmado en enormes superficies urbanizables que la crisis energética de 1973 deja sin ejecutar.



(Sirva como ejemplo el PGOU de Oviedo de 1967).

Como consecuencia, las ciudades españolas presentaban en la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado graves problemas estructurales que afectaban de distinta manera e intensidad a todas sus partes: a la ciudad preindustrial, abandonada a la amenaza de ruina de sus edificios y ocupada por actividades marginales; a la ciudad decimonónica, cuya destrucción organizada hará desaparecer gran parte de su patrimonio arquitectónico; a la ciudad construida, que mostraba la laxitud que supuso la permisividad de la altura de la edificación en aras de un liberalismo que entonces se identificaba con el progreso y la modernidad. Además, la desigualdad entre centro y periferia era patente, pues la presión demográfica,

consecuencia del éxodo rural, favoreció el crecimiento caótico y desarticulado de esta, lo que se dio en llamar “desurbanización de la periferia”, con barrios enteros carentes de los equipamientos más elementales que utilizaban los descampados como zonas de juegos, con calles sin pavimentar y deficientemente iluminadas, además de mal comunicados por un rudimentario sistema de transporte público.





La evidencia de los problemas mencionados desarrolló una conciencia ciudadana que, capitalizada por los movimientos políticos, canalizó el malestar de los barrios hacia las asociaciones vecinales para reivindicar un urbanismo que atendiese por igual a todas las partes de la ciudad. Es un periodo que marcará la cultura democrática municipal, legitimando lo que Jordi Borja, (2004) define como “urbanismo ciudadano”, muy volcado en la participación pública y las reivindicaciones de los colectivos vecinales. O la que Solá Morales definió como “la etapa del urbanismo urbano”, en el que comienza a generalizarse, además de la participación, el consenso, como fórmula de orientar adecuadamente los problemas urbanos, al tiempo que se otorga prioridad a los intereses colectivos sobre los individuales

Aparece entonces una nueva generación de Planes, que coinciden con los años de la Transición, (años finales de los años setenta y que perduran a lo largo de

la década siguiente) son los que Campos Venuti define como la “generación de Planes de la Ciudad Justa”, ya que tratan de enmendar las deficiencias y equilibrar las diferencias entre las distintas partes de la ciudad, de distribuir equitativamente los equipamientos urbanos y espacios libres públicos. Es, quizás, la etapa más brillante del planeamiento urbanístico español, así, al menos, se la ha reconocido internacionalmente (Antonio Font, 2011).



Todo ello nos permite construir una visión de conjunto de ese periodo en que el planeamiento se perfila como una actividad especialmente sensible hacia los problemas concretos de la realidad urbana existente: reacondicionamientos y mejoras, disminución de excesos y corrección de déficits, más que hacia las grandes entelequias de desarrollo futuro (F. Terán, 1982).

Pero también, según explica Joaquín Leguina (2004) al referirse al planeamiento de Madrid correspondiente de esa generación, y que podría hacerse extensivo en mayor o menor medida a buena parte de las ciudades españolas, se pretendían mejorar los mecanismos de exclusión social, conectar los barrios evitando la destrucción de los históricos, todo ello en el contexto de “una sociedad esperanzada con la llegada de la democracia, que estigmatizaba, por haberla sufrido, la especulación inmobiliaria con programas de gobierno claros que preconizaban una sociedad mejor y con equipos jóvenes, pero experimentados, más comprometidos con el trabajo y con las ideas que con la retribución económica”. No es, pues, de extrañar que J.J. Trapero (1994) presente dicho planeamiento como ejemplo de creación municipal

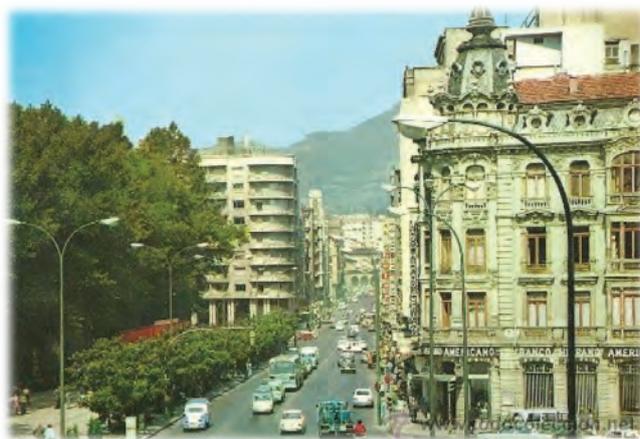
de espacios y equipamientos públicos, así como de reestructuración de los barrios y reorganización racional del conjunto urbano. Además, comienza a ser tenido en cuenta el valor identitario de los cascos históricos como elementos de la memoria y como legado de experiencia, conocimiento y esfuerzo de la comunidad, (J. Sabaté, 2011) como la herencia de una sociedad que permite reforzar la idea de identidad, de pertenencia, de sentimiento ciudadano, creándose tanto la normativa necesaria para su protección, como las figuras de planeamiento adecuadas para su desarrollo.

Así, tras un periodo de aproximación entre administración y administrados, de reflexión crítica sobre el modelo urbano más adecuado, del trabajo concienzudo de equipos interdisciplinarios apoyados en las propuestas de una ciudadanía participativa, comprometida e identificada con un proyecto común, comienzan a sentarse las bases para lograr ciudades más equilibradas, con mayor calidad de vida en las que se dé cauce a una creciente preocupación medioambiental, identificadas con la rehabilitación de sus cascos históricos, con la recuperación de sus señas de identidad, con el uso racional del suelo y el control de la edificabilidad, con la recuperación, en definitiva, del uso de la ciudad.



A pesar de ello, en la década siguiente, nos hemos dejado arrastrar por un urbanismo excluyente, es la etapa que Borja denomina, de los “efectos perversos” del éxito urbano, en que “algunas ciudades abandonan el urbanismo ciudadano para favorecer el urbanismo de los negocios inmobiliarios” (Borja). Coincide con la segunda mitad de los años noventa, momento

en que la sociedad española había experimentado profundos cambios respecto a la década anterior, pues había afianzado su democracia, tenía un mayor nivel económico y, socialmente, estaba cada vez más alejada de los ideales de equidad o proyectos globales e integradores.



Eso nos permite comprender hasta qué punto el urbanismo es sensible a los acontecimientos sociales, políticos y económicos que nos rodean, y hasta qué punto esos mismos acontecimientos permiten, o son la causa de la adopción de modelos urbanos diferentes; porque, como brillantemente ha expuesto Joaquín Leguina, los planes urbanísticos son documentos técnicos que esconden gran contenido político, “resultado de un acuerdo sobre cómo va a utilizarse el suelo, que es un recurso escaso, del que pueden obtenerse beneficios sociales, (como espacios libres, equipamientos, viviendas asequibles) y/o beneficios económicos mediante los mecanismos de promoción y venta de productos inmobiliarios” (Leguina, 2004). Por eso, es necesario que la Administración se constituya como defensora y garante de los intereses colectivos, pero también, que la ciudadanía controle el uso del suelo mediante el ejercicio de la participación.

Del mismo modo, hemos podido constatar cómo durante los periodos de expansión económica se generan grandes extensiones de suelo edificable y cómo los escasos recursos económicos remiten a volcarse sobre la ciudad construida, rectificando los errores producidos en tiempos de bonanza, y, por supuesto, podemos comprobar que las políticas liberales en régimen de suelo, generan modelos insostenibles.

Por tanto, al comprobar que el uso abusivo generado por las políticas liberalizadoras del suelo ha provocado paisajes urbanos desoladores e insostenibles, así como casos de corrupción que, destapados y divulgados por medios de comunicación escrita, (especialmente por El País,) se generó una reacción que facilitó la creación de estudios y foros de reflexión organizados por profesionales relacionados con el urbanismo (geógrafos, arquitectos, ingenieros, historiadores del arte, sociólogos, economistas y abogados) que se difundieron en congresos, conferencias y manifiestos. Ejemplo de ello es el Manifiesto por una nueva cultura del territorio (Mayo de 2006), firmado por los colectivos de profesionales citados, que en sus diez bien desarrollados puntos, advierte sobre el problema y trata de explicar la necesidad de optar por un desarrollo sostenible para proteger nuestro patrimonio cultural y medioambiental, planteando la capacidad del planeamiento como reguladora de desequilibrios, y como instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos, dotando a la práctica urbanística de nuevos horizontes y nuevas herramientas administrativas y disciplinares. En el documento también se anima a la participación tratando de crear una conciencia ciudadana, a la vez que procura sensibilizar a la población sobre la necesidad de una nueva cultura territorial.

La esencia del Manifiesto se recoge en la nueva Ley del Suelo Estatal de octubre de 2008, (Norma vigente estatal sin perjuicio del desarrollo autonómico de la técnica urbanística correspondiente) que constituye un cambio trascendental respecto a la anterior, al destinar sólo el suelo preciso como urbanizable y, sobre todo, integrando ya en la normativa urbanística, el desarrollo sostenible, como aquel, según el Informe Brundtland de Naciones Unidas (1987) que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras. (Nuestro futuro común, Gro Harlem Brundtland, 1987) También se reclama un modelo distinto atendiendo a necesidades relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales y la eficiencia energética, además de nuevos elementos como el paisaje, cuya participación en la planificación ha de considerarse bajo una óptica

nueva e integradora” (Celestino Candela, 2011). Según Ezquiaga (2011), la novedad de la citada ley reside en otorgarle al urbanismo la competencia en la defensa de derechos constitucionales esenciales, como un medio ambiente adecuado y el acceso a vivienda digna, “a los que, deberían unirse otros merecedores de protección jurídica como el derecho a la ciudad y el derecho a la información y participación ciudadana en las decisiones urbanísticas adoptadas por los poderes públicos”.



Hemos puesto de manifiesto el esfuerzo conjunto de ciudadanos comprometidos, técnicos con criterio racional, estudiosos de la ciudad con sus reflexiones y propuestas, e incluso políticos que, con las oportunas medidas legales, más respetuosas con el medio ambiente y más restrictivas con el uso del suelo, tratan de restar margen de maniobra a los desastres urbanísticos. Pero nuestras ciudades todavía dan muestras de ineficacia, ineficiencia y desigualdad, rémoras que debemos prestarnos a corregir, pues ponen de manifiesto el fracaso de las herramientas tradicionales de planificación y la urgente necesidad de abordar los problemas urbanos desde una perspectiva que incorpore la dimensión económica, ambiental y social (Manuel Carrero de Roa).

Es esencial, por tanto, orientar la planificación urbanística hacia el desarrollo sostenible como elemento indispensable para lograr el modelo de ciudad compacta, compleja y diversa que favorezca la vitalidad, la integración y, sobre todo, su uso. Pero eso sólo es posible haciendo ciudadanía, porque la

sostenibilidad pasa, necesariamente, por la implicación de la ciudadanía en esos objetivos haciéndose necesaria su colaboración activa. Por tanto, es preciso promover y divulgar esa nueva cultura, hay que educar en esos valores, convertirlos en objetivos prioritarios para mejorar la calidad de vida urbana y proteger nuestros recursos.

En ese empeño es preciso adoptar medidas que, conjunta o individualmente, contribuyan a ello, pues es un ejercicio de ciudadanía responsable colaborar con el consumo racional de los recursos (el agua, la energía, el suelo), hacer uso preferente de energías limpias y renovables, controlar la producción de residuos seleccionando y reciclando, utilizar el transporte público y limitar el uso del privado. Creo que de este modo, con el ejercicio de la responsabilidad individual, estamos haciendo ciudadanía; como la hacemos cuando ejercemos el derecho a participar, a hacer oír nuestras voces en las decisiones que afectan al modelo de ciudad en que vivimos, ya que la participación ciudadana no sólo permite tener una visión más amplia y detallada de nuestro entorno, sino que aporta legitimidad a las decisiones debatidas y consensuadas públicamente.



Porque los planes urbanísticos no sólo son dibujos que transforman el espacio para convertirlos en las ciudades en que vivimos, trabajamos, disfrutamos o sufrimos, son, además, ideas, fórmulas de diálogo para hacer frente a la desmoralización o la confusión mediante la convivencia y la cultura. Solemos definir a la ciudad como un producto social, pero, sobre todo, la ciudad es un proyecto social. El de la ciudadanía

## BIBLIOGRAFÍA:

- ALONSO IBÁÑEZ, R. -coord.- (2004): Los Catálogos urbanísticos. Aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión. Universidad de Oviedo.
- BORJA, J y MUXI, Z, eds. (2004): Urbanismo en el siglo XXI. ETSAB. Universidad Politécnica de Catalunya.
- CAPEL, H. (2002): La morfología de las ciudades. Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona. Ediciones del Serbal.
- CARRERO DE ROA, M. (2010): Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible. Editorial Ojo x hoja.
- CENICACELAYA, J /2004): "Bilbao y la urgencia de un urbanismo sostenible", en Urbanismo en el siglo XXI. ETSAB. Universidad Politécnica de Catalunya
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2003): La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Barcelona. E. Electa.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M (2011): "El planeamiento municipal en la práctica del urbanismo", en La práctica urbanística. Madrid. Editorial Síntesis.
- FONT, A. (2011): "La práctica del planeamiento urbanístico", en La práctica urbanística. Madrid. Editorial Síntesis.
- GRUPO ADUAR (2000): Diccionario de Geografía Urbanismo y Ordenación del Territorio. Barcelona. Editorial Ariel.
- LEGUINA, J. (2004): "Que veinte años no es nada", en Urbanismo en el siglo XXI. ETSAB. Universidad Politécnica de Catalunya.
- MONTANER, J M. (2004): "La evolución del modelo Barcelona (1979-2002)", en Urbanismo en el siglo XXI. ETSAB. Universidad Politécnica de

Catalunya.

MOYA, L. -Coord.- (2011): La práctica urbanística. Madrid. Editorial Síntesis.

SABATÉ BEL, j, (2011): "Proyecto Territorial", en La práctica del planeamiento urbanístico. Madrid, Editorial Síntesis.

SIMÓ, T. (2004): "Valencia: un crecimiento urbano insostenible", en Urbanismo en el siglo XXI. ETSAB. Universidad Politécnica de Catalunya.

TERAN, F. De (1982): Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980). Madrid. Alianza Editorial.

TRAPERO, J.J, (1994): "La práctica del planeamiento urbanístico en España", en La práctica del planeamiento urbanístico. Madrid, Editorial Síntesis.