

2.2 Estudios urbanísticos y territoriales

por Antonio Díaz Sotelo y José Fariña Tojo, arquitectos. Profesor Asociado y Catedrático del DUyOT.

A lo largo de los últimos veinte años el Seminario ha realizado, además de trabajos puramente profesionales, otros con una componente de investigación o experimentación más acusada. Y es que la investigación ocupa un lugar importante en esta institución. Algunos de los estudios se recogen en este apartado. Pero otros aparecen dispersos bajo otros epígrafes. Incluso los trabajos más puramente profesionales, siempre han sido enfocados intentando extraer de los mismos aquellas componentes más propias de la investigación, más nuevas, o más experimentales.

Ante la dificultad de tratar en conjunto un campo tan variado como el de los *Estudios urbanísticos y territoriales*, se ha optado por dividirlo en las dos secciones que se comentan a continuación.

Estudios sobre planeamiento general

El plan general es el más complejo de los documentos de proyecto que competen al urbanista, y paralelamente los estudios sobre planeamiento general asumen un papel paradigmático en la investigación urbanística. Sobre todo por el carácter científico de estos estudios que persiguen resultados generales y numéricos a partir del análisis de ejemplos, y ello en un campo disciplinar que frecuenta la investigación concreta y aplicada.

Además, estos estudios encarnan el concepto de taller de investigación, puente entre la escuela y la profesión. Nacen de la colaboración entre universidad y administración. Profesores y numerosos alumnos han participado en los equipos de investigación, auténticas incubadoras de urbanistas que hoy trabajan en empresas, administraciones o en la misma escuela. Estas investigaciones han introducido el documento de planeamiento en la universidad, generando un valioso material de apoyo a la docencia, al tiempo que cubrían los objetivos con que fueron encargados.

Por último, los estudios sobre planeamiento general mantienen su presencia a través de los años en la vida investigadora del Seminario: una primera generación de estudios protagonizó sus comienzos, y una segunda generación repitió parcialmente aquel proyecto diez años más tarde, cuando el Seminario abordaba una importante transformación tras el fallecimiento de Emilio Larrodера que fue su primer director. Entre las dos generaciones de estudios se redactó precisamente un trabajo personal de éste. Se trataba del titulado "El planeamiento urbanístico y su influencia en la forma urbana de las ciudades españolas". Este trabajo teórico, de apoyo a la docencia y restringido a los aspectos morfológicos significa la continuidad del tema en la vida del Departamento.

El origen de la primera generación de estudios sobre planeamiento general fue un convenio entre el Seminario y la Dirección General de Urbanismo titulado "Revisión crítica del planeamiento general vigente, como aportación complementaria a la formación de un inventario

de suelo vacante y calificado". Debía servir de apoyo al desarrollo de los Pactos de la Moncloa, y por ende de la economía de mercado que regiría en la España democrática. Este primer grupo de estudios, resultado de este convenio, está encabezado por el titulado "Revisión crítica del Planeamiento General en Capitales de Provincia y ciudades mayores de 50.000 habitantes" y por su continuación "Síntesis analítica del Planeamiento General...", a la que se añade un anejo subtítulo "...Selección de 8 ciudades y profundización de los planes generales representativos". Dio lugar en su momento a una publicación de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo que recoge lo fundamental de las fichas de análisis². El ámbito excluye los municipios de las áreas metropolitanas con peculiaridades en su ordenamiento urbanístico.

La importancia de la vertiente inventarial de esta investigación se corresponde con el momento en que se elaboró: cuando comenzaron los trabajos se estaba definiendo un nuevo marco administrativo para la actividad urbanística³. Nunca se había hecho una recopilación sistemática del planeamiento general vigente y tampoco habría ya ocasión de hacerla centralizada por una única administración. La aportación documental a este inventario incluye un plano de cartografía básica y otro de ordenación del plan general, así como los datos fundamentales del plan y un cuadro de cifras con atención al suelo calificado vacante.

Más importancia parece tener la vertiente analítica de estos estudios⁴. Se plantea un análisis según los siguientes apartados:

- . Los planes generales como documentos de planeamiento.
- . Los planes como estrategia de calificación de suelo.
- . El desarrollo: modificaciones y planeamiento parcial.
- . Relación entre planeamiento y crecimiento real.
- . Causas de inmovilización del suelo calificado vacante.

El aspecto numérico del análisis desarrolla el citado cuadro en dos índices de *desviación del planeamiento*, primera aproximación al análisis paramétrico que protagonizará la segunda generación de estudios.

Las conclusiones son de menor peso pero de indudable interés: se identifican dos periodos diferentes en la elaboración y evolución del planeamiento posterior a la Ley del Suelo de 1956 y aún vigente en 1975. Ambos separados por los cambios legislativos y económicos de principios de los sesenta que favorecieron la localización *anti-planeamiento* mediante diversos mecanismos urbanísticos de *legalidad débil*. En ambos periodos se redactaron planes generales de tendencia estructuralista, propiciada por la jerarquía de planeamiento prevista en la Ley y adecuados para el crecimiento por polígonos a ordenar por planes parciales. Pero durante el

² SPyOT: *Análisis de Planes generales*, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, Madrid, 1981.

³ Estaban en redacción los Reglamentos de la Ley del Suelo y en debate parlamentario la misma Constitución.

⁴ El objetivo del Convenio es, en cita textual, la "crítica de cada uno de los Planes Generales y de sus Modificaciones, de su desarrollo a través de Planes Parciales, de su grado de ejecución y de su incidencia sobre la realidad urbana de las ciudades respectivas"

primer periodo coexistían aún planes generales de tendencia ordenancista, auténticos planes de alineaciones camuflados terminológicamente, vinculados al crecimiento lento y puntual de pequeñas ciudades. Se concluye finalmente que ambas tendencias instrumentales soportan un único modelo urbano: la ciudad radio concéntrica.

Un nuevo convenio de colaboración con la administración central, esta vez con el Instituto del Territorio y Urbanismo, dio lugar a la segunda generación de estudios sobre planeamiento general en 1988. El Seminario estaba en transformación: al fallecimiento de su director se sumaba el alejamiento de la universidad de buena parte del equipo investigador original. Por otra parte, la reforma universitaria abocaba a los departamentos de investigación a un proceso de profesionalización interna y de renovación tecnológica. El marco administrativo del planeamiento también era muy diferente a finales de los años ochenta. Los Gobiernos autónomos habían asumido sus competencias constitucionales en materia de planeamiento y política de suelo, aunque su actividad legislatora era aún incipiente y apenas afectaba a la estandarización instrumental del planeamiento propiciada por la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de 1978.

El convenio planteaba un nuevo proyecto de investigación sobre casi el mismo material de los estudios anteriores, los planes generales revisados y adaptados a la nueva Ley del Suelo, pero con muy diferente planteamiento que se centraba ahora en el análisis numérico y comparativo. Este segundo grupo de estudios está formado por el titulado "Parámetros urbanísticos básicos del Planeamiento Municipal de las Ciudades de más de 50.000 habitantes", al que se añade un anejo titulado "Planeamiento y Suelo de Titularidad Estatal. Estudio piloto para la Bahía de Cádiz", que se comentará más adelante.

La vertiente inventarial del trabajo es menor, la aportación documental carece de la oportunidad histórica de los primeros estudios y se reduce a los datos fundamentales del documento y de la ciudad, así como un ampliado cuadro de cifras. Pero su vertiente analítica parece de mayor calado. Se basa en un enfoque comparativo y presenta tres niveles de elaboración asociados a fases sucesivas: los planos homogéneos, los parámetros urbanísticos y el perfil de cada ciudad. La elaboración de nuevos planos para el estudio nace de la inevitable disparidad de los documentos analizados. Más allá de la mera homogeneización gráfica se logra una estandarización de las categorías mismas de la ordenación urbana, resumiendo todo el plan general en tres planos sintéticos. Esta reelaboración permite convertir los cuadros de cifras propios del documento de planeamiento en otros de estructura homogénea.

Los parámetros urbanísticos forman el primer nivel de análisis y el cuerpo central del trabajo. Se elaboran doce parámetros de interés que relacionan los datos del planeamiento entre sí o con otros datos de la realidad urbana. Se reúnen estos indicadores en tres grupos: relativos al territorio, a la ciudad actual y a la ciudad futura. Un segundo nivel desarrolla la faceta comparativa. El instrumento inmediato para esta comparación son los listados de ciudades ordenados según el valor de cada uno de los parámetros. Más elaborado es el llamado "perfil de la ciudad", una gráfica que refleja para cada ciudad sus parámetros en magnitud relativa a la media de todas las ciudades.

El anejo sobre "Planeamiento y Suelo de Titularidad Estatal" es un estudio independiente planteado con un triple objetivo: una valoración crítica de las posibilidades del Estado como propietario de Suelo para la promoción residencial, el diseño del soporte para la información necesaria a tal fin y el ensayo de aplicación de los parámetros urbanísticos. Se realizó un "Estudio piloto para la Bahía de Cádiz" a solicitud del Ministerio⁵. En ese ámbito confluían las posibilidades abiertas ante la constitución de la mancomunidad con las oportunidades del patrimonio inmobiliario de titularidad estatal inmovilizado y en reconversión (comunicaciones, Defensa...). El estudio destaca el papel estructurante del territorio que tiene el patrimonio del Estado, como factor de selección de sus oportunidades inmobiliarias y como vía para la coordinación territorial.

Quizá sea el momento, ahora en este vigésimo aniversario del Seminario, de plantear un nuevo proyecto de investigación en torno al análisis de planeamiento general. Por parte de la universidad queda expuesto la utilidad de esta aproximación investigadora al documento de plan general. Por parte de la administración el momento es nuevamente significativo, tanto por el debate legal y competencial abierto, como por los muchos temas de creciente importancia territorial (medio ambiente, patrimonio, costas, comunicaciones, etc.) en proceso de redefinición de sus instrumentos de ordenación sectorial.

Análisis de aspectos urbanos y territoriales

Los intereses del Seminario sobre aspectos parciales de la ciudad y el territorio han sido muy variados, como corresponde a las muy diferentes formas de pensar y de abordar el urbanismo de las sucesivas generaciones que lo han integrado. Así, pueden encontrarse desde análisis sobre barrios, hasta la planificación de nuevas formas de turismo rural en los pequeños municipios, pasando por el estudio de la relación entre tejidos y formas de movilidad. En las líneas que siguen se comenta una pequeña muestra de estos aspectos. Para ello se han seleccionado algunos trabajos que ilustran, mediante ejemplos concretos, la evolución a lo largo de estos años. Así como en el caso de los Estudios sobre planeamiento general la mayor parte se agrupan en la primera década, los que analizan aspectos urbanos y territoriales aparecen concentrados en los últimos diez años.

Empezaremos, por tanto, a partir del curso 1986-87 en el que, dirigido por Luis Moya, se realiza un estudio para el IVIMA titulado "Análisis del proceso de remodelación y realojamiento de barrios de Madrid", que tuvo una gran repercusión y que fue publicado en la revista *Alfoz* en el mismo año 1987⁶.

Se analizó en este trabajo la denominada Operación de Remodelación de Barrios de Madrid

⁵ Este tipo de estudio se continuó por parte del Ministerio para otros ámbitos, pero, una vez superado su carácter experimental, se abandonó la colaboración con la Universidad.

⁶ Concretamente, en el número 39, correspondiente a abril de 1987, aparecieron dos artículos que resumían en parte la investigación. El primero, firmado por JULIO VINUESA ANGULO, se titulaba "La gestión: un proceso singular" (pp. 23-32). Y el segundo de LUIS MOYA GONZÁLEZ: "Lo construido en la operación de remodelación" (pp. 33-38).

que abarcaba treinta barrios. Pueden dar idea de su magnitud las siguientes cifras: se construyeron 39.000 viviendas abarcando más de 800 hectáreas; supuso una inversión global superior a los doscientos mil millones de pesetas de 1986, y afectó a más de ciento cincuenta mil personas. Sin embargo, su importancia, en palabras de los autores de la investigación, supera estos datos “insuficientes para definir el Proceso en su trascendencia política, social y urbanística”⁷. Se analiza el origen de la operación como el resultado de una fuerte presión vecinal intensificada al final de los años setenta, los sistemas de gestión adoptados, el nacimiento de las empresas que lo hicieron posible, los programas, la legislación o los sistemas de transferencia. Sin olvidar otras cuestiones como las puramente estéticas, las tipológicas o las funcionales.

Otro de los aspectos tratados con más interés por el Seminario fue el de los centros históricos. Aparte de los trabajos sobre Madrid, que se comentan en otro apartado más específico, destacan por su interés las investigaciones realizadas en las ciudades de Ávila y Toledo. En el curso 1989-90 se confecciona, bajo la dirección de José Fariña, el “Catálogo histórico-artístico de la ciudad de Ávila”, para la Comunidad de Castilla-León y el Ayuntamiento de la ciudad. Siempre con el deseo de experimentar soluciones nuevas se intentaron definir unos niveles de protección distintos a los tradicionales, al constatarse la insuficiencia de los mismos al aplicarlos al caso concreto estudiado. En primer lugar se diferenciaron la protección de las construcciones de la de los espacios urbanos. Para las primeras se crearon, como niveles enteramente nuevos: la protección parcial (del contenedor arquitectónico, de las fachadas, de elementos singulares); y la protección especial (determinaciones volumétricas, de ocupación, geométricas de fachada). Respecto a los espacios urbanos se organizaron dos grandes categorías, con una serie de determinaciones específicas para cada una de ellas.

A lo largo del curso 1990-91 se realizan, simultáneamente, dos trabajos centrados en la ciudad de Toledo. Ambos por encargo del Ministerio de Cultura, y en el marco de las labores preparatorias para la redacción del Plan Especial de la ciudad. El primero fue el “Estudio del entorno y medio físico de la ciudad de Toledo”, y el segundo el “Análisis histórico de la estructura urbana de la ciudad de Toledo”. Fueron dirigidos respectivamente por Antonio Díaz y José Fariña, y se trataban de analizar dos de sus características más significativas.

El estudio del medio físico abarcaba aspectos puramente naturales tales como el clima, la geología, la edafología, la hidrología, la vegetación o la fauna. También incluía trabajos específicos sobre la población, usos del suelo o el paisaje. Todo ello con objeto de conseguir la definición de unas unidades ambientales que pudieran explicar la relación entre el medio natural y el construido, y que sirvieran de base para las propuestas de actuación en la ciudad y su entorno. Por el interés suscitado en aquellos Congresos y reuniones donde fue expuesto el trabajo⁸ destacan: el análisis visual del paisaje y los perfiles urbanos realizados.

⁷VINUESA ANGULO, JULIO: “La gestión: un proceso singular”, *Alfoz*, nº 39, abril de 1987, pág. 23.

⁸Algunas de estas ponencias también fueron objeto de publicación. Así, ANTONIO DÍAZ SOTELO, BEATRIZ DE ANTONIO Y MERCEDES DOÑA: “Estudios del medio físico de la ciudad de Toledo. El paisaje de una ciudad histórica en su entorno” en *Actas de las quintas jornadas sobre El Paisaje*, Segovia, 1992.

Para acercarse a la estructura urbana de una ciudad tan compleja como la de Toledo fue necesario utilizar diferentes perspectivas: morfológica, funcional, histórica, topográfica. Resultó especialmente interesante esta última, ya que permitió demostrar que no se trataba, de una ciudad radio concéntrica, tal y como se venía suponiendo hasta el momento. El viario principal y el secundario se organizan en función de la topografía, y son los encargados de que la ciudad (junto con el tejido) presente ese aspecto tan característico y diferente, incluso de otras ciudades hispanomusulmanas. También se estudió la evolución histórica, manzana a manzana, de la traza urbana. En este aspecto se hicieron aportaciones singulares tales como un sistema de transcripción del llamado plano de El Greco al parcelario actual, o la utilización de un topográfico 1/1000, de 1901 del Instituto Geográfico, cuya existencia se desconocía, y que probablemente corresponda a las minutas originales del 1/2000 de 1909. Estas conclusiones fueron objeto de varias ponencias⁹, y también fueron publicadas¹⁰.

Pero los temas abordados en este apartado han sido muy variados, y abarcan frentes muy distintos, aunque siempre con el denominador común de la experimentación o la originalidad del planteamiento. En el año 1993, dos de los miembros del Seminario, José Fariña y Julio Pozueta, obtienen una beca del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para estudiar la relación entre tejidos urbanos y movilidad familiar en el conjunto de asentamientos que bordean la N-VI a la salida de Madrid. El trabajo, con el título de "Modelos de movilidad familiar en periferias metropolitanas: el caso noroeste de Madrid", se desarrolla a lo largo del curso 1993-94. Se partía, como hipótesis previa, de que la forma de organización de las áreas residenciales debía influir de forma notable en la generación de viajes, así como en los modos de transporte utilizados. Y ello en razón de que podía favorecer en mayor o menor medida la realización de determinadas actividades en el interior de la vivienda, de la parcela o de la urbanización. Se utilizó una metodología básicamente cuantitativa, apoyada en una encuesta telefónica realizada a 2.000 residentes en el área, y mediante la utilización de un sistema de información geográfica para su georreferenciación.

Entre las conclusiones, cabe destacar la detección de una tipología constituida por los siguientes elementos: vivienda aislada, adosada (con y sin espacios comunes), colectiva sin espacios comunes (incluyendo la vivienda de casco rural) y colectiva con espacios comunes. Se estableció sin lugar a dudas la relación existente en esta tipología entre los tipos y formas específicas de movilidad características de cada uno. También se plantearon las pautas típicas que afectaban a cada elemento. Y, ante todo, se probó la bondad de la metodología adoptada en el análisis. Este trabajo, y sus conclusiones, fue también objeto de publicación en su momento¹¹.

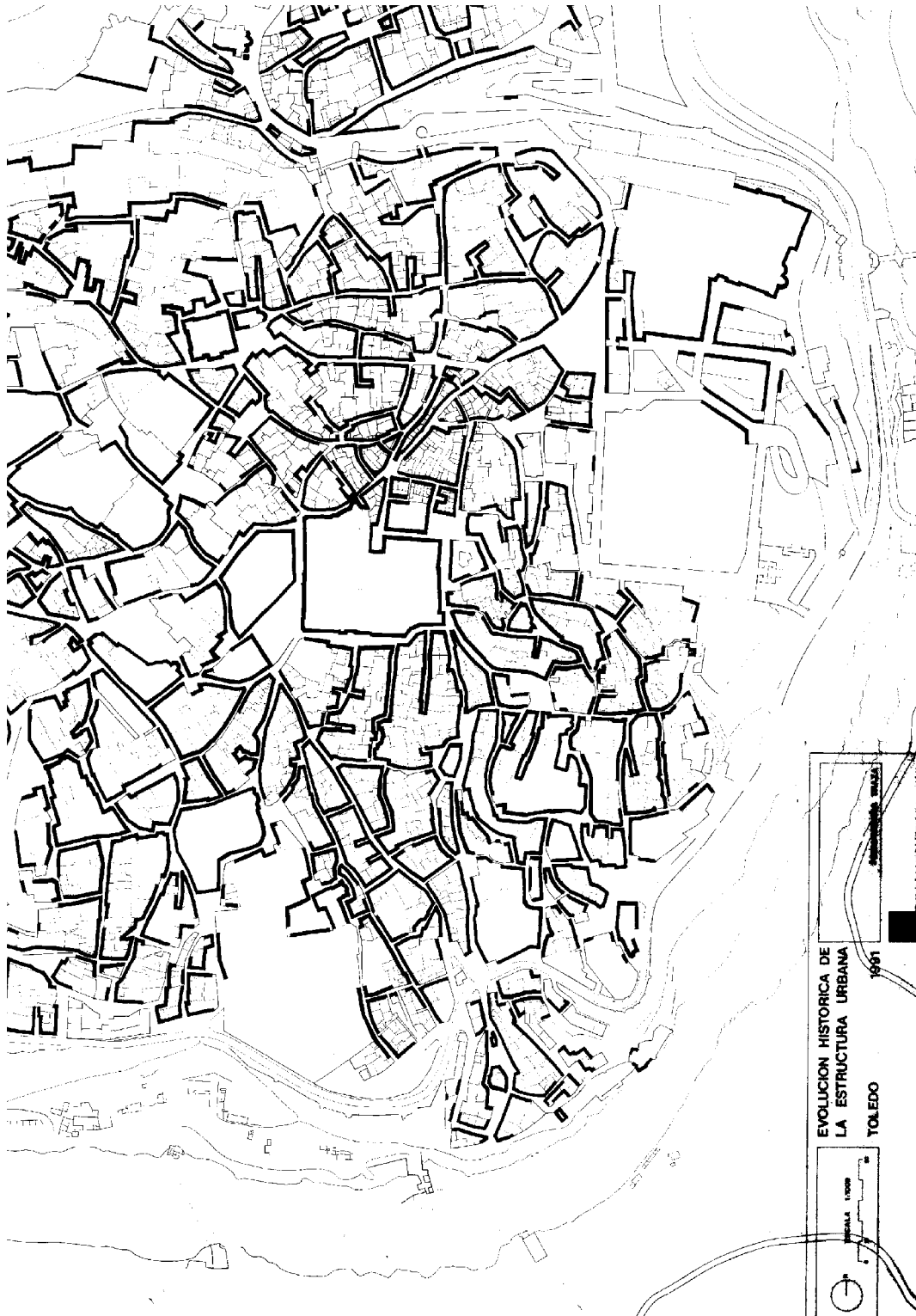
⁹ Entre las que destaca la titulada "La estructura urbana de Toledo" presentada en las "Jornadas de la Comisión Técnica del Plan Especial del Casco Histórico de Toledo", celebradas en Diciembre de 1991 en el Colegio Oficial de Arquitectos de Toledo.

¹⁰ FARIÑA TOJO, JOSÉ: *Influencia del medio físico en el origen y evolución de la trama urbana de la ciudad de Toledo*, ETSAM, Madrid, 1993.

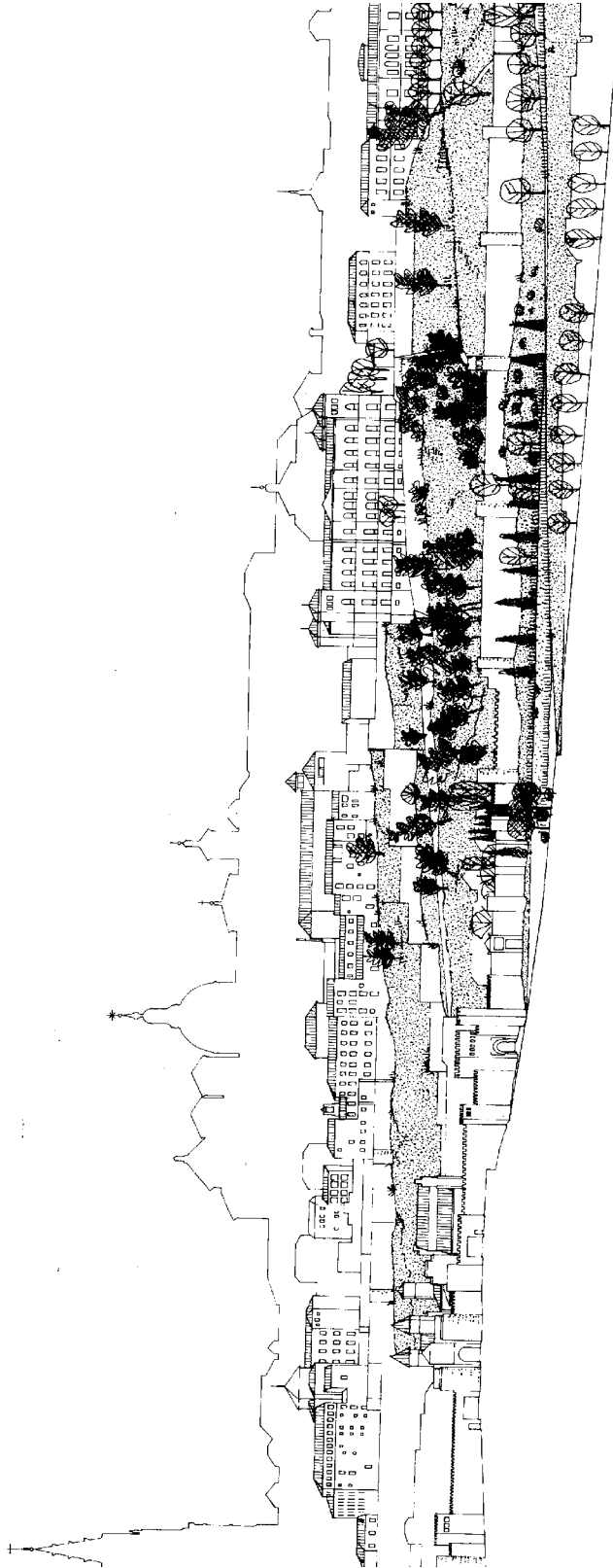
¹¹ JOSÉ FARIÑA Y JULIO POZUETA: *Tejidos residenciales y formas de movilidad*, ETSAM, Madrid, 1995.

Para terminar, sería también interesante comentar algún trabajo que se esté realizando en la actualidad. Se ha elegido un estudio sobre las posibilidades de desarrollo ecoturístico en el municipio de San Martín de Valdeiglesias, debido al interés ecológico que presenta. También subvencionado mediante una beca de investigación, en este caso concedida por la Comunidad de Madrid con la ayuda del Ayuntamiento del citado municipio, está siendo dirigido conjuntamente por José Fariña y Ester Higuera. Trata de buscar soluciones que hagan compatible el desarrollo de un pequeño municipio de la Sierra Sur de Madrid con los importantes valores medioambientales que posee. Para ello se pretende convertir a la población en un centro senderista, que atienda a las necesidades de ocio de los habitantes de Madrid. Para conseguirlo se tratarán de identificar recorridos, se valorarán los impactos producidos en el medio natural según los diferentes niveles de actividad, se propondrán los medios de difusión y gestión, y se evaluarán los previsibles beneficios.

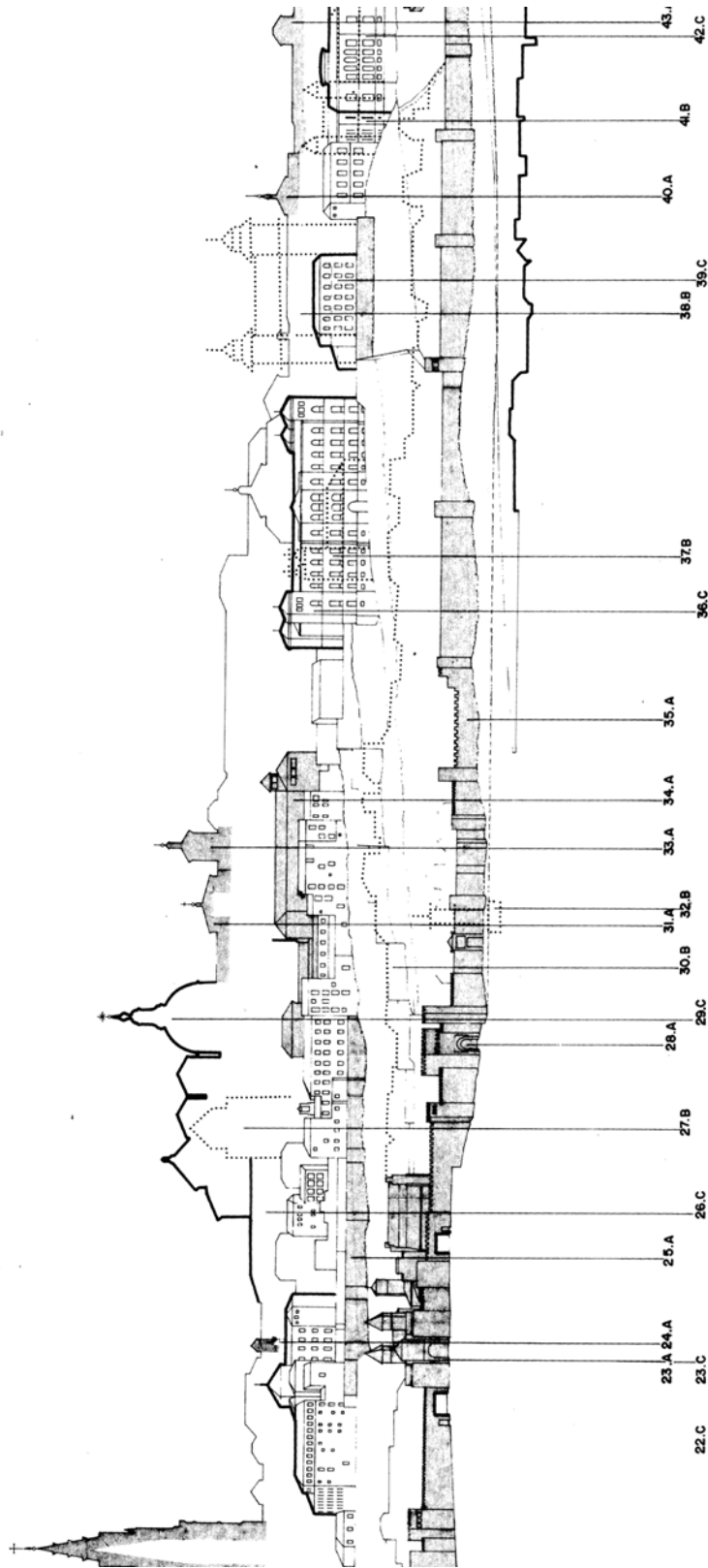
Si se consideran conjuntamente los títulos de estos temas que se refieren a aspectos parciales de la ciudad y del territorio, aparentemente tratan de cuestiones sin conexión. Si embargo subyace detrás de todos estos trabajos de investigación un hilo conductor, que se ha ido afirmando a lo largo de los años como una de las líneas de interés del Seminario. Este hilo conductor lo constituye la preocupación por el Medio Ambiente. En estado casi incipiente en las primeras aproximaciones, se afirma en los estudios sobre Toledo, constituye el eje esencial en la investigación sobre tipologías asociadas a formas de movilidad y ya es el tema exclusivo en el planteamiento sobre ecoturismo en pequeños municipios. Resulta casi imposible imaginar cuales serán los intereses de las sucesivas generaciones que continúen estos veinte años de quehacer urbanístico, pero a corto plazo probablemente seguirán teniendo prioridad los temas sobre Medio Ambiente, protección del Patrimonio Histórico y ciudad dispersa. Ya, a más largo plazo, posiblemente (quizás sea tan solo un deseo) empezarán a adquirir importancia la preocupación por el Tercer Mundo, especialmente América Latina, y la repercusión de las nuevas formas de comunicación en la disposición de los asentamientos.



Análisis Histórico de la estructura de la Ciudad de Toledo: permanencia de la traza.



Estudio del entorno y medio físico de la Ciudad de Toledo: borde urbano, alzado norte.



Estudio del entorno y medio físico de la Ciudad de Toledo: análisis histórico, alzado norte.